

“O CAMINHO É O OBJETIVO”
AVALIAÇÕES PARTICIPATIVAS
EXPERIÊNCIAS NA AMÉRICA LATINA

Karin Stahl
Assessora de Pão Para o Mundo

Pão Para o Mundo (PPM) está seguindo uma dupla estratégia para analisar os efeitos/impactos de sua política de apoio a projetos de desenvolvimento social nos países em desenvolvimento:

- estudos de impacto por país;
- avaliações de projetos e/ou programas de desenvolvimento de nossos parceiros na África, América Latina e Ásia.

O presente texto resume as experiências de uma série de avaliações de projetos e/ou programas na América do Sul efetuadas nos últimos três anos. Estas avaliações têm um enfoque amplo e participativo: seus objetivos são aprofundar o diálogo entre PPM e seus parceiros, ajudando a alcançar um entendimento detalhado e profundo dos resultados, efeitos e impactos do trabalho dos mesmos com os beneficiários. Nesse sentido as avaliações são entendidas, em primeiro lugar, como um processo de aprendizagem de todas as partes envolvidas - a agência de cooperação, o parceiro/ONG, os/as beneficiários/as - para consolidar e melhorar seus trabalhos, contribuições e esforços para um desenvolvimento social justo. Estes objetivos de uma avaliação requerem novos enfoques e conceitos.

1. O Conceito

PPM entende avaliação como um processo amplo de (auto)análise do trabalho de um grupo, e não simplesmente como um curto ato de “fechamento” para avaliar, só externamente e ex-post, os resultados/efeitos/impactos do projeto executado. Idealmente, uma avaliação deve ser parte integral do processo de PMA (Planejamento/Monitoramento/Avaliação) de cada organização parceira. Periodicamente, devem-se iniciar processos amplos de análises e avaliações dos impactos e efeitos da intervenção realizada - que chamamos de Avaliações de Processo. Essas requerem mais tempo dedicado à parte analítica que as avaliações externas tradicionais: aproximadamente três meses, em vez das três semanas previstas normalmente em avaliações tradicionais. A avaliação mesmo pode durar até meio ano, desde o momento da negociação dos termos de referência até o recebimento do Relatório Final.

Mas uma avaliação não termina com a apresentação dos resultados finais. Avaliações de Processo consideram o processo de seguimento (a implementação das recomendações) tão essencial e importante como o processo analítico mesmo. Entendemos avaliação como um instrumento de analisar, melhorar e estimular o desenvolvimento e a justiça social: dessa maneira se recupera, a longo prazo, os custos iniciais necessários para levar a cabo uma avaliação.

Avaliações de processo podem ser estendidas a todo o ciclo operativo ou processo de trabalho de uma organização parceira/ONG. Isto inclui, por exemplo: o processo de análise da realidade social realizado pela ONG, a seleção dos beneficiários/as, o processo de planificação estratégica, a relevância dos programas/projetos da ONG em relação aos problemas sociais existentes e analisados, o processo e os métodos da planificação operativa, do monitoramento

e de auto-avaliação (PMA) dos projetos, a implementação das atividades planejadas e os resultados das mesmas, os efeitos das atividades de desenvolvimento social e seus impactos na mudança social; o processo de auto-análise dessas mudanças pelas ONGs e seus beneficiários e os reajustes na planificação estratégica e operativa; as estruturas organizativas internas, instrumentos, capacidades e processos de tomadas de decisões dentro da ONG; o grau de participação dos beneficiários/as na tomada de decisão e no processo de PMA da ONG, as relações entre a ONG e seus beneficiários, como também entre as agências financiadoras e seus parceiros/ONGs (ver gráfico 1). Todos estes eixos temáticos, que podem ser ainda ampliados, podem ser analisados - não necessariamente todos juntos! - numa avaliação de processo. O que deve finalmente ser analisado e incluído num marco de referência depende do processo de negociação e diálogo entre as partes participantes do processo: os/as beneficiários/as, a ONG/parceiro, a/s agência/s. Cada parte incluirá os pontos e temas de seu interesse específico.

A negociação dos diferentes pontos de interesse que serão analisados em uma avaliação implica que a avaliação seja desenhada como um processo participativo, que contém uma metodologia e métodos de análises participativos. O conceito participativo de avaliações reflete o entendimento específico de “cooperação entre parceiros” (partnership) que PPM está tratando de implementar. Dentro desse contexto, avaliações são menos entendidas como um instrumento de controle da agência financiadora (ainda que sempre tenha algo de controle interno e externo), senão, em primeiro lugar, como um processo de aprendizagem de todos os atores envolvidos para melhorar as atividades para o desenvolvimento e acelerar processos de mudança social. Isto requer o desligamento das decisões financeiras relacionadas com a continuação do financiamento de um certo projeto/programa, dos resultados da avaliação. Cada parceiro que termina um processo avaliativo deve ter a chance de melhorar suas atividades depois de uma avaliação, de acordo com as recomendações do Relatório Final da mesma. As experiências nos ensinam que os resultados e recomendações de um processo avaliativo participativo são melhor aceitos pela organização avaliada que os resultados de uma avaliação externa.

O conceito participativo de avaliações tem sua origem também na conclusão de que não existe uma verdade “objetiva” em processos de mudanças sociais que possa ser “medida” por peritos externos “objetivos” usando indicadores “objetivos”. Todos os processos sociais são guiados ou influenciados por diferentes interesses sociais das partes integrantes. O acordo sobre o resultado e/ou impacto de um processo social é o resultado de diversas posições e pontos de vistas dialogados em um processo de negociação. Peritos externos podem ajudar a acrescentar um ponto de vista externo e mais neutro, porém, de nenhuma maneira, esse está livre de suas próprias “tendenciosidades” e interpretações.

2. Metodologia e procedimentos

Avaliações podem ser iniciadas por uma agência ou por um parceiro. A aceitação de uma avaliação por um parceiro é a condição sine qua non para seguir adiante com o processo avaliativo. Existem dois níveis de participação em um processo avaliativo que devem ser considerados: a participação do parceiro/ONG e a participação dos grupos de base/beneficiário(a)s. A metodologia e os procedimentos aplicados são os seguintes:

- a) Os Termos de Referência (TOR), o documento básico e acordado de cada avaliação, não devem ser previamente definidos pela agência financiadora: eles surgem de um processo de negociação entre a/s agência/s, a organização parceira e os/as beneficiários/as, onde cada parte expressa abertamente seus interesses específicos em uma avaliação e os pontos de seu interesse que devem ser avaliados. Podem surgir conflitos nessa negociação, relacionados com certos pontos e interesses que tocam em relações de poder (estruturas de decisões internas, relações com beneficiários, etc.).

Muitas vezes os/as beneficiários/as não participam da negociação: sua participação na definição dos TOR é importante, porém, nem sempre fácil e requer tempo. Para negociar os TOR também é necessário que uma pessoa da agência ou um/a assessor/a encarregado/a por PPM visite o parceiro para deixar transparentes os interesses da agência desde o início. Desta negociação resulta uma primeira minuta do TOR que é discutido outra vez pelas partes envolvidas. Os TOR contém as questões e eixos temáticos para serem avaliados, informações e procedimentos gerais do processo, duração, informações sobre a composição da Equipe Avaliadora e a metodologia e os métodos de análise a serem aplicados. Os indicadores específicos de cada fase da avaliação não figuram dentro dos TOR.

- b) Uma vez que os TOR estejam elaborados e acordados por todas as partes envolvidas, o parceiro elabora o orçamento da avaliação. Este contém os custos para os honorários, diárias e viagens para os avaliadores externos - que devem ser contratados diretamente pelo parceiro. A avaliação é financiada por PPM, mas, idealmente, seu custo já deve estar incluído no orçamento do projeto do parceiro financiado por PPM.

- c) Além disso se constitui a Equipe Avaliadora. PPM ou membros do OLA/ELO (Oficina Local de Assessoria) não participam da Equipe Avaliadora, para garantir e facilitar o “empoderamento” (empowering) do processo avaliativo por parte do parceiro e dos/as beneficiários/as. A composição da Equipe Avaliadora varia segundo as necessidades de cada avaliação e tem que responder à situação local; porém se deve assegurar que - à parte de profissionais externos - dela participem representantes da organização parceira e representantes dos/as beneficiários/as como avaliadores internos. Estes/as representantes devem ser selecionados/as democraticamente por cada grupo/organização. É aconselhável que os diretores e presidentes da organização parceira não participem da Equipe, para garantir uma análise aberta e transparente das estruturas internas, dos procedimentos internos de trabalho e dos processos de tomada de decisões dos parceiros. A participação de profissionais externos é vista como um “fator corretivo” necessário, já que eles podem acrescentar - além de sua requerida qualificação profissional - um ponto de vista externo (que, contudo, não significa necessariamente um ponto de vista objetivo) aos temas avaliados. Os peritos externos são selecionados um por um pela agência e pelo parceiro. Os/as profissionais externos/as devem não só dispor dos conhecimentos profissionais requeridos, como também de experiência em avaliações participativas ou métodos de análises participativas. A Equipe Avaliadora ideal é composta por 6 pessoas: 2 representantes da organização parceira, 2 representantes dos beneficiários/as, 2 profissionais externos/as. Quanto mais membros adicionais a esses houver, menos manejável é o processo.

- d) A Equipe Avaliadora é o grupo responsável por conduzir e seguir adiante com todo o processo de avaliação. Ela elabora o plano de trabalho detalhado, o cronograma, os procedimentos de trabalho a aplicar em cada fase, os métodos e técnicas analíticas e participativas, como também

os indicadores da análise de cada fase. A equipe define a divisão dos papéis e das tarefas e as diferentes responsabilidades de cada um de seus membros durante o processo. A equipe avalia os pontos acordados nos TOR e nomeia as pessoas (o ideal é 2, uma externa e uma interna) para a redação do Relatório Final. A Equipe Avaliadora é a “massa crítica” do processo avaliativo, já que ela representa diferentes pontos de vista e interesses - contando que se devem manejar possíveis conflitos de interesse com suficiente sensibilidade. A equipe também se defronta com diferentes níveis e tipos de conhecimento de seus distintos membros - especialmente no que se refere as metodologias de trabalho - que requerem um respeito mútuo da diversidade.

- e) Cada avaliação requer indicadores qualitativos e quantitativos. Como se tratam de avaliações de processos sociais, não se podem “medir” os resultados e avanços simplesmente com indicadores quantitativos. Deve-se elaborar, em primeiro lugar, indicadores qualitativos para a análise. Os indicadores específicos de análise são selecionados e operacionalizados pela Equipe Avaliadora antes de cada fase analítica. Dessa maneira se assegura a participação do parceiro e dos beneficiários/as na elaboração e seleção dos indicadores e instrumentos de análises. Indicadores gerais podem ser deduzidos dos TOR. Especialmente os indicadores qualitativos devem ser analisados coletivamente, já que não podem sempre ser “medidos”.
- f) A participação de representantes da organização parceira e dos beneficiários/as se considera como um requisito formal necessário para um processo avaliativo participativo; contudo, não assegura em si um caráter participativo em todo o processo. Às vezes os avaliadores externos não têm a suficiente experiência em métodos participativos de avaliação. Mas, como eles, muitas vezes, são os mais experimentados e capacitados em avaliações (externas) e métodos (externos) de análises dentro da Equipe Avaliadora, a avaliação (concebida como um processo participativo) pode converter-se em um processo cada vez mais externo, que reduz o papel dos representantes dos parceiros e dos beneficiários/as a meros facilitadores do processo. Outras vezes os representantes internos não se sentem suficientemente capacitados e reduzem seu papel ao de assistentes dos externos. Em outros casos, os avaliadores internos se encontram aprisionados no conflito de ser “juiz e parte” ao mesmo tempo. Métodos avaliativos de “cruzamento cruzado” (cross checking) são instrumentos úteis de auto-avaliação que podem evitar este conflito de dupla lealdade e facilitar a “visão de fora” dos avaliadores internos da Equipe Avaliadora.

Muitas vezes certos métodos aplicados pelos avaliadores para conseguir informações sobre os grupos de base/beneficiários/as (por exemplo, a observação participativa ou entrevistas com os/as beneficiários/as) os consideram meramente como fontes de informações, quer dizer, em objetivos e não em sujeitos da avaliação. Estes métodos deveriam ser complementados por técnicas participativas de investigação para conseguir processar e analisar as informações e mudanças da população alvo. Tais técnicas são utilizadas na educação popular e asseguram que os grupos de base/beneficiários se convertam em objetos do processo avaliativo. Além disso, as entrevistas e reuniões com os/as beneficiários/as não devem ser limitadas aos líderes dos grupos de base. Eles muitas vezes são formados e capacitados pela mesma ONG/parceiro avaliado e reafirmam sua posição.

- g) As Oficinas Locais de Assessoria (OLA/ELO) e um/a outro/a assessor/a indicado/a por PPM podem ajudar na preparação e na assessoria sobre a metodologia participativa da avaliação. As OLAs/ELO assessoram PPM e os parceiros também na seleção dos avaliadores externos. Seria

útil que os/as assessores/as se reúnem com a Equipe Avaliadora, especialmente com os avaliadores externos, para orientá-los sobre os procedimentos participativos. A OLA/ELO pode coordenar o processo avaliativo, mas de nenhuma maneira intervém no mesmo como avaliador.

- h) Uma vez terminada a fase analítica da avaliação, a Equipe Avaliadora discute os resultados com o parceiro e os beneficiários/as antes de redigir a versão final do Relatório Final. Se o parceiro o deseja, um/a assessor/a da OLA pode participar desta reunião. As conclusões das discussões são incluídas no Relatório Final. O Relatório Final contém a parte analítica, as conclusões e - o mais importante! - as recomendações e os passos a tomar para melhorar o trabalho do parceiro.
- i) PPM discute com o parceiro - diretamente, ou via OLA/ELO ou assessor/a encarregado - as conclusões e recomendações traçadas no Relatório Final. Se negociam as mudanças e passos do processo de seguimento que cada parte considera que devem ser tomadas. Também se dialoga sobre as recomendações que o parceiro não quer aceitar. Para o processo de seguimento, é necessário que o parceiro aceite as conclusões e recomendações da avaliação, o que nem sempre é o caso. Várias vezes já se encontrou a organização parceira dividida frente a certas conclusões e recomendações, especialmente se elas tocavam estruturas do poder dentro da organização.

À base do acordado no diálogo, o parceiro elabora um plano de seguimento que define as recomendações que devem ser implementadas, os passos concretos a tomar, os prazos de sua implantação e os custos adicionais de assessoria externa, etc. O processo de seguimento deve ser estreitamente acompanhado por PPM e a OLA/ELO. A experiência mostra que, sem este acompanhamento, as mudanças necessárias muitas vezes se atrasam, se freiam ou são esquecidas, e a avaliação fica sem efeito.

3. Alguns resultados e conclusões

Muitas das avaliações de processo realizadas na América do Sul fortalecem a conclusão de que os próprios processos de cada avaliação participativa estão criando já uma dinâmica de mudança social que tende a superar certas deficiências avaliadas. Os seguintes exemplos podem ilustrá-lo:

Primeiro: As avaliações realizadas promovem uma transferência de conhecimento entre as equipes de trabalho da organização parceira e os beneficiários/as e assim podem ser interpretadas como um processo de capacitação para todos os participantes. Este processo de aprendizagem fortalece muitas vezes as frágeis estruturas organizativas do parceiro, como também as capacidades do mesmo e/ou dos grupos de base para melhorar seus próprios métodos de PMA. Muitas avaliações diagnosticaram uma estratégia de trabalho reativa (“ad hocismo”) com pouca ou nenhuma planificação estratégica e/ou operativa. O processo participativo da avaliação ajudou a criar uma maior sensibilidade e consciência sobre a importância de melhorar os instrumentos de planificação, já que os avaliadores internos e a equipe operativa do parceiro se confrontaram com a dificuldade de não poder analisar bem os resultados de seu trabalho por causa da falta de uma boa planificação com objetivos e metas claramente definidas.

Segundo: Nos casos em que a avaliação analisou estruturas de tomada de decisões hierárquicas, não transparentes e não democráticas e/ou a predominância de um “caudilho” dentro da organização parceira, o processo participativo da avaliação criou uma dinâmica social dentro da equipe operativa que questionava estas estruturas, demandando uma maior transparência e democracia interna. Nem todos esses conflitos internos provocados pela avaliação tiveram soluções democráticas positivas. Em alguns casos a organização se dividiu ou os membros críticos foram alijados.

Terceiro: Algumas avaliações detectaram relações clientelistas entre a ONG/parceiro e seus beneficiários/as/grupos de base, que aprofundaram um comportamento de dependência e subordinação por parte dos beneficiários/as frente à “sua” ONG e frearam processos de autonomia e autodeterminação dos/as mesmos/as. A participação ativa de representantes de grupos de base na avaliação fortaleceu a consciência destes grupos sobre o seu estado de dependência e promoveu uma dinâmica social dirigida a uma maior autodeterminação.

Para concluir: Avaliações Participativas não só aprofundam o conhecimento sobre as atividades/projetos realizados pelo parceiro e promovem o diálogo entre todas as partes envolvidas, como também estimulam dinâmicas sociais durante o próprio processo avaliativo, dirigidas a melhorar as atividades ou superar deficiências.

Stuttgart, 23/04/97
ELO.

- (tradução do espanhol: Juçara Pamponet –