



A NECESSÁRIA ARTICULAÇÃO QUANTI-QUALITATIVA PARA O PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS SOCIAIS: a contribuição das pesquisas de enfoque misto

Jane Cruz Prates ¹
Gissele Carraro ²

Resumo: O presente artigo aporta reflexões sobre a relevância do uso dos enfoques mistos ou quanti-qualitativos para o planejamento de políticas sociais, em especial para processos avaliativos, quando a orientação epistemológica desses processos pauta-se por uma leitura dialético-crítica da realidade e por processos transformadores que reconhecem o planejamento de políticas públicas, como um instrumento orientado por um projeto ético-político. Contempla-se no presente artigo alguns aportes teóricos sobre o processo de avaliação de políticas sociais e a construção de indicadores como procedimento fundamental e como parte do processo, que, devem igualmente contemplar a articulação entre as dimensões quantitativas e qualitativas.

Palavras-chave: Avaliação de Políticas sociais. Enfoque Misto. Indicadores. Pesquisa Avaliativa.

Abstract: This article offers reflections on the relevance of the use of the approaches or mixed quantitative and qualitative for the planning of social policies, in particular for the evaluation process, while the epistemological orientation of these processes is guided by a critical-dialectical reading of reality and by processes processors recognize the public policy planning, as an instrument guided by an ethical-political. It is contemplated in this article some theoretical studies about the evaluation process and the construction of social indicators as a basic procedure and as part of the process, which should also include the relationship between the quantitative and qualitative dimensions.

Keywords: Of Social Policies. Mixed Approach. Indicators. Evaluative Research.

1. Introdução

O contexto atual requisita dos trabalhadores sociais cada vez mais a realizarmos avaliações de políticas públicas como parte do processo de planejamento, seja a partir da realização de estudos diagnósticos para verificar a pertinência de determinadas intervenções, a possibilidades de alcançar os objetivos a que se propõe,

¹ Assistente Social, Doutora em Serviço Social pela PUCRS. Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUCRS. Professora da Faculdade de Serviço Social da PUCRS (Graduação e Pós-Graduação).

² Assistente Social, Mestre em Serviço Social pela PUCRS. Apoio Técnico à Pesquisa do Núcleo de Pesquisas e Demandas em Políticas Sociais da PUCRS.



III SEPOME – Seminário de Política Social no MERCOSUL

Temas Emergentes e perspectivas para o Futuro
Universidade Católica de Pelotas – Mestrado em Política Social
27 a 29 de abril de 2011

seja, durante o processo, para monitorar o desenvolvimento das etapas previstas, fazer aprimoramentos, readequar rumos, enfim, acompanhar o movimento de execução de programas e projetos que materializam as políticas ou ainda para avaliar, ao final do processo, resultados e impactos causados a partir de sua implantação (PRATES, 2010).

Os estudos avaliativos que tem nas políticas sociais seu objeto podem contemplar todos esses movimentos de modo articulado, ou seja, diversos tipos de avaliação, embora cada etapa tenha algumas particularidades, envolva modalidades e procedimentos diversos.

Os processos de planejamento e pesquisa têm íntima relação, pois para elaborarmos investigações precisamos materializar no projeto de pesquisa ou plano investigativo, o modo como pretendemos fazê-lo, desde a delimitação e formulação de um problema de pesquisa até os procedimentos de análise de dados, cuidados éticos e sua devolução aqueles que demandaram e contribuíram com os estudos. Para algumas profissões, como o Serviço Social a devolução dos dados é um compromisso ético, previsto no código de ética da profissão.

Planejar o ciclo investigativo, portanto, é essencial para que ele seja otimizado, organizado, focado nos objetivos, aspectos que caracterizam a finalidade do processo de planejamento (PRATES, 2003). Por outro lado para planejarmos é preciso iniciar pelo desvendamento da realidade, pois não podemos propor sobre um contexto que desconhecemos ou sobre o qual dispomos informações superficiais. A etapa do diagnóstico, portanto, é fundamental ao processo de planejamento, assim como o são as etapas de avaliação que podem ocorrer antes, ao longo, ao final do processo de execução ou em todas as etapas.

Para todos esses momentos, que vão da preparação e execução do plano a pesquisa é essencial, não realizamos diagnósticos de qualquer ordem sem habilidade e atitude investigativa e dependendo do âmbito daquilo que se pretende avaliar a realização de pesquisas científicas se constituem numa estratégia necessária (PRATES, 2010).

Contudo, ao reconhecermos a realidade como devir, reconhecemos necessariamente os diagnósticos como processos, pois capturam a realidade por cortes históricos e precisam ser processualmente atualizados, pois como bem destaca Lefebvre (1970) se o real é movimento e contradição que nosso pensamento seja o pensamento do movimento e da contradição.



III SEPOME – Seminário de Política Social no MERCOSUL

Temas Emergentes e perspectivas para o Futuro
Universidade Católica de Pelotas – Mestrado em Política Social
27 a 29 de abril de 2011

Destaca-se aqui a interdependência entre o planejamento e a pesquisa, resta ainda ressaltar que ambos não se conformam como ferramentas neutras, mas são orientadas pelo projeto ético-político que fundamenta o olhar do investigador/planejador ou da equipe que realiza a avaliação. Conforme Silva (2008, p. 89) “[...] a avaliação de políticas e programas sociais é orientada por intencionalidades, sua dimensão política e por um conjunto de procedimentos científicos que a qualifica como geradora de conhecimentos”.

Nos estudos e planejamento orientados pelo enfoque positivista além de uma pretensa neutralidade científica e a separação de fato e valor há uma super valorização dos dados quantitativos para viabilizar generalizações. Não se nega, em hipótese alguma a relevância desses dados, porém é necessário reconhecer que são insuficientes para subsidiar propostas que contemplem aspectos qualitativos que não podem ser capturados por índices ou valores absolutos, mas dimensionados, por aproximação, a partir de categorias.

Estudo realizado por Carraro (2010) sobre o processo de construção de uma metodologia de trabalho com famílias no Sistema Único de Assistência Social em Caxias do Sul mostra a importância de desocultar o real via avaliação. Os achados da pesquisa levaram à compreensão de que se tornou fundamental, a articulação das ações estabelecidas na parceria entre Órgão Formador, Órgão Gestor e Conselho Municipal de Assistência Social, desencadeando processos participativos que em nosso entendimento são imprescindíveis para qualificar os processos organizativos e de gestão da política social pública de assistência social no município, romper com relações verticais, historicamente estabelecidas, entre quem formula e executa as políticas sociais públicas e superar a dicotomia entre teoria e prática, de modo que possam efetivar-se como práxis, ou seja, práticas orientadas pela teoria e com clareza teleológica.

Carraro (2010) destaca também, da análise desse processo, que a construção conjunta criou espaços de participação com gestores, conselheiros, trabalhadores das unidades de proteção social básica e especial e das entidades da rede socioassistencial. E, que apesar de o processo ter sido conduzido pela construção coletiva a partir da existência concreta de fóruns participativos aos sujeitos que atuam nessa área, inclusive com a liberação do gestor municipal, estes não sentiram-se efetivamente participantes de tal edificação (CARRARO, 2010). Daí a relevância das pesquisas avaliativas que permitem apreender os múltiplos determinantes institucionais e socioculturais e as condições estruturais que podem



III SEPOME – Seminário de Política Social no MERCOSUL

Temas Emergentes e perspectivas para o Futuro
Universidade Católica de Pelotas – Mestrado em Política Social
27 a 29 de abril de 2011

explicar os aspectos facilitadores e dificultadores ou os que entravam o processo, os avanços considerando a dimensão temporal do processo e seus efeitos sobre sujeitos, instituições e ações, bem como as possibilidades de superação. Isso é possível principalmente quando as pesquisas avaliativas são orientadas por fundamentos que se pautam na transformação social.

A apropriação do materialismo histórico dialético por Carraro (2010) para a concretização da pesquisa avaliativa demonstrou a importância desse método para apreender e interpretar a realidade pesquisada, sua concretude, seu movimento, com o intuito de obter “uma compreensão adequada do fenômeno” (MARTINELLI, 1993, p. 139), que exige o desocultamento da realidade e dos múltiplos fatores que a determinam. Ademais, a pesquisa desenvolvida por Carraro (2010) indicou sugestões/recomendações para a próxima fase do processo de construção das orientações para o trabalho com famílias no SUAS em Caxias do Sul, dentre as quais destaca-se: o entendimento de participação, as possibilidades e limites, a garantia de que a população esteja em todas as etapas – formulação, execução e avaliação de políticas sociais, a necessidade de qualificar e/ou estabelecer novas articulações para parcerias universidade–comunidade. Também, evidenciou que o conhecimento gerado dessa avaliação pode ser aplicado para a melhoria e/ou como fundamento para traçar um novo plano de trabalho.

Por outro lado os estudos que privilegiam unicamente aspectos qualitativos, a ausência do dimensionamento de dados que os complementam dificultam o reconhecimento de sua abrangência e relevância social, são insuficientes para orientar o planejamento, pois não dimensionam características demográficas, recursos que são necessários ao enfrentamento dos fenômenos, como orçamentos, níveis de vulnerabilidade e cobertura, dados que são tão importantes às políticas sociais, como o são sentidos e significados atribuídos pelos sujeitos a sua condição e modo de vida.

O exemplo que segue auxilia a melhor demonstrar o argumento utilizado. Estratégias para o enfrentamento do processo de realização a que estão sujeitos crianças e adolescentes que habitam as ruas de uma determinada metrópole, sem dúvida requer o dimensionamento do número de crianças e jovens que se encontram em situação de rua, exige mapeá-los, identificar faixa etária, tempo em que estão na rua, entre outros dados quantitativos. Pode-se afirmar que, em termos de planejamento de uma investigação ou de uma política para atendimento deste segmento populacional é diferente trabalharmos com um contingente de 50 sujeitos ou



III SEPOME – Seminário de Política Social no MERCOSUL

Temas Emergentes e perspectivas para o Futuro
Universidade Católica de Pelotas – Mestrado em Política Social
27 a 29 de abril de 2011

com um grupo de mais de 2000 sujeitos. Dependendo do número estimado de pesquisados ter-se-á tempos diversos de investigação, talvez para a avaliação de um contingente maior seja preciso trabalhar por amostragem, o número de pesquisadores para realização do estudo será maior, os custos mais elevados, todos aspectos fundamentais a serem considerados no planejamento do estudo (PRATES, 2010).

Em termos do planejamento de políticas, os recursos, espaços, pessoal para atendimento também dependerá do número de sujeitos, entre outros dados quantitativos que precisam ser definidos. Porém dimensioná-los apenas quantitativamente não seria suficiente, é necessário do mesmo modo investigar aspectos qualitativos tais como seu modo de vida, qualidade de vínculos, histórias de vida, motivos que os levaram a habitar as ruas, motivações para inserção em serviços sociais, desejos e expectativas em relação às propostas ofertadas pelos serviços que se pretende implementar ou readequar.

Outro aspecto que merece destaque e que requer igualmente a interconexão entre dados quantitativos e qualitativos é a avaliação de processos, para além da restrição aos resultados.

Por exemplo, se avaliarmos o nível de efetividade de um projeto que tem por finalidade a erradicação do processo de realização de 50 jovens em situação de rua de uma determinada localidade, num período de 4 anos e verificarmos que passados 2 anos apenas 4 deixaram o espaço da rua, conclui-se num primeiro momento, considerando a efetividade que os resultados são no mínimo preocupantes. Contudo, se ao avaliarmos o processo e constatarmos que dos 50 jovens 40 já estão inseridos em projetos sociais, 20 em tratamento para drogadição e 25 retomando contatos e vínculos familiares, pode-se concluir que o projeto vem apresentando avanços em termos de processo, embora isso ainda não se explicita nos resultados previstos. Especialmente quando tratamos com processos complexos as avaliações que contemplam o movimento são fundamentais.

O planejamento de uma política que se pautar no concreto e respeite as particularidades dos sujeitos aos quais se destina articulatória, para fins de diagnóstico, ambos os dados, quantitativos e qualitativos, portanto atribuir supervalorização a qualquer um deles seria um equívoco, na medida em que dificultaria o processo, o que acabaria por impactar negativamente nos resultados.

Considerando, por outro lado a fundamentação de análises e intervenções sociais orientadas pelo método dialético crítico de inspiração marxiana a articulação



III SEPOME – Seminário de Política Social no MERCOSUL

Temas Emergentes e perspectivas para o Futuro
Universidade Católica de Pelotas – Mestrado em Política Social
27 a 29 de abril de 2011

entre estes dados, reconhecidos como complementares por esse paradigma, é uma condição, afinal

[...] a abstração da realidade concreta pela sua fragmentação, seja a partir da quantidade ou da qualidade deslocada de seu contexto caracterizam processos de alienação. Não existem qualidades que não sejam constituídas a partir do acúmulo de quantidades e nem quantidades que não se refiram a uma qualidade, logo, o real se movimenta a partir dessa relação quantidade-qualidade em contradição constante para que o movimento se realize processualmente (PRATES, 2010).

Os enfoques mistos ou quanti-qualitativos buscam superar a dicotomia entre dados quantitativos e qualitativos. Ainda conformando-se num debate recente passam a ser sistematizados a partir da metade da década de 1990, mas é somente em 2003 que foi publicado por Tashakkori e Tedlie o *Handbook of Mixed Methods in the Social e Behavior Science* que apresenta a primeira versão geral sobre essa estratégia de investigação. Estes estudos, de modo pioneiro, destacam as particularidades do enfoque misto o caracterizando enquanto uma abordagem distinta dos estudos qualificados como quantitativos ou qualitativos (CRESWELL, 2010). A coleta de dados nesse tipo de estudo pode ocorrer de modo seqüencial ou concomitante. O peso atribuído aos dados pode ser igual ou enfatizar um ou outro, dependendo do objeto do estudo e de sua finalidade. A combinação ou mixagem de dados pode acontecer articulando-se diferentes etapas da pesquisa ou ainda

[...] o pesquisador pode coletar os dados quantitativos e qualitativos concomitantemente e integrar, ou então fundir os bancos de dados, transformando os temas qualitativos em contagens e comparar essas contagens com dados quantitativos descritivos (CRESWELL 2010, p. 244).

Ressalta-se aqui que a ênfase atribuída a um ou outro tipo de dado não caracteriza o estudo, segundo estes autores (SAMPIERE, FERNANDÉZ-COLLADO, LUCIO, 2006; CRESSWELL, 2010; PRATES, 2010).

Pode ainda o pesquisador nesse tipo de investigação não utilizar a conexão de dados entre as fases, em vez disso incorporar uma forma secundária de dados dentro de um estudo mais amplo. Neste caso “o banco de dados secundário desempenha o papel de apoio no estudo” (Idem).

Cresswell (2010) ressalta ainda que estes estudos se pautam, na maioria dos casos, em perspectivas teóricas das ciências sociais ou “lentes teóricas mais amplas como uma lente reivindicatória/participatória” e enfatiza que as implicações do estudo são geralmente direcionados para a “mudança e defesa” (Idem).



III SEPOME – Seminário de Política Social no MERCOSUL

Temas Emergentes e perspectivas para o Futuro
Universidade Católica de Pelotas – Mestrado em Política Social
27 a 29 de abril de 2011

Sampiere, Fernández-Collado e Lucio (2006) referindo-se a possibilidade de que este tipo de estudo possa ser caracterizado, como de alternativo a oposição entre dados quantitativos e qualitativos destacam que os pesquisadores, aos quais chamam de integradores, são aqueles que “además de asignarles una posición igual a los enfoques cuantitativos e cualitativos, han adoptado la posibilidad de combinarlos em um mismo estudio. Es decir, aceptan el enfoque mixto” (p. 753).

Conforme os autores, com base na contribuição de inúmeros pesquisadores, que sistematizaram suas produções recentemente acerca desse modo de investigação, o enfoque misto ou quanti-qualitativo pode ser caracterizado como

Um proceso que recolecta, analiza y vincula datos cuantitativos y cualitativos em um mismo estudio o uma serie de investigaciones para responder a um planteamiento del problema (Teddlie y Tashakori, 2003; Creswell, 2005; Mertens, 2005; Williams, Unran y Grinnell, 2005). Se usan métodos de los enfoques cuantitativos y cualitativos y pueden involucrar la conversión de datos cuantitativos em cualitativos y viceversa (Mertens, 2005). Asimismo, el enfoque mixto puede utilizar los dos enfoques para responder distintas preguntas de investigación de un planteamiento del problema. (SAMPIERE; FERNANDEZ-COLLADO; LUCIO, 2006, p. 755).

É importante demarcar que a articulação entre os enfoques mistos e o método dialético crítico não é tematizado por nenhum desses autores, o que considera-se possa ser uma contribuição do Serviço Social, especialmente por reconhecer que forma e conteúdo não devem ser dicotomizados e que a coerência interna é fundamental em processos que buscam explicar o real para contribuir com sua transformação.

Pelos aspectos abordados o enfoque misto parece o que melhor oferece condições para abarcar uma análise mais completa nos processos de avaliação de programas, projetos e políticas sociais, uma vez que articula tanto aspectos relativos ao dimensionamento de sujeitos, recursos entre outras informações necessárias ao planejamento, como aspectos qualitativos, entre os quais se destacam: os níveis de satisfação, identificação de processos, entre outros, todos fundamentais a uma avaliação que busque contemplar a totalidade.

2. A avaliação de políticas, programas e projetos sociais

A avaliação de políticas, programas e projetos sociais pode ser caracterizada como um tipo de pesquisa social. Silva (2008, p. 89) a concebe como um tipo de pesquisa avaliativa e enquanto tal a caracteriza como “um movimento do



III SEPOME – Seminário de Política Social no MERCOSUL

Temas Emergentes e perspectivas para o Futuro
Universidade Católica de Pelotas – Mestrado em Política Social
27 a 29 de abril de 2011

processo das políticas públicas, articulado a formulação e a implementação das políticas públicas de corte social e como modalidade de pesquisa social aplicada”. Logo, caracteriza-se como uma atividade sistemática, planejada e direcionada que tem por objetivo obter e proporcionar informações para fundamentar juízo sobre o mérito de um programa ou atividade, buscando comprovar a extensão e o grau dos resultados ou prever necessidades para sua implantação. Contribui, portanto, para a tomada de decisões na área do planejamento, sobre o desenvolvimento de programas ou ações, solução de problemas e explicação sobre fatores determinantes quanto a resultados positivos e negativos dos processos realizados.

Avaliar etimologicamente significa o esforço de apreciar efeitos reais, determinando o que é bom ou ruim. Como juízo, o processo avaliativo não pode ser neutro, nem exterior às relações de poder, logo tem caráter eminentemente político exigindo postura de objetivação e independência. Para Aguilar e Ander-Egg (1994) avaliar em sentido lato significa estimar mérito, estabelecer juízo pautado em critérios.

Como processo social integra a vida cotidiana (avaliamos sistematicamente no âmbito privado de nosso cotidiano), mas no campo profissional as avaliações devem ser sistemáticas e, portanto, exigem método científico (pesquisa social), pois apresentam caráter público. Consideradas numa perspectiva de cidadania as avaliações podem se constituir em importante instrumento para o controle social. (Prates, 2010)

A bibliografia especializada apresenta diversas formas de classificar os tipos de avaliação de programas e políticas sociais, contudo as mais utilizadas pelos autores são: a pesquisa do tipo Ex-ante – (antes) diagnóstica para a implementação de um processo; a Ex-post – (durante ou depois) para avaliar o andamento ou os resultados de um processo; a formativa – realizada durante o processo para adequar rumos e aprimorar estratégias e a Somativa – realizada após a finalização para avaliar resultados, impactos, repercussões e definir pela replicação ou para dar visibilidade ao que foi realizado (SILVA, 2001; COHEN e FRANCO, 1994; AGUILAR e ANDER-EGG, 1994). Considerando quem efetiva a avaliação os autores a classificam como: externa, interna, mista e participativa (incluindo beneficiários). Conforme Browne e Wildavsky (apud SILVA, 2001) podem ser ainda classificadas como: retrospectivas (aquelas que avaliam desempenho de programa já implementado); prospectivas (que apontam indicativos para o possível desempenho do programa); formativa (realizada durante o processo); Contínua (formativa – durante e retrospectiva-depois); Integrativa (antes e depois).



III SEPOME – Seminário de Política Social no MERCOSUL

Temas Emergentes e perspectivas para o Futuro
Universidade Católica de Pelotas – Mestrado em Política Social
27 a 29 de abril de 2011

Martin (apud SILVA, 2001) analisando a literatura sobre avaliação destaca quanto aos tipos de abordagem, a seguinte classificação: por objetivos (alcance de objetivos); pelos meios empregados (métodos e técnicas em função de objetivos); por necessidades fundamentais (nível de satisfação); por processos (teoria geral de sistemas, otimizar funcionamento); por atores (sujeitos envolvidos, valores, relações, confrontos e/ou articulações de estratégias utilizadas pelos atores).

Barreira (2003) complementa incluindo as avaliações de síntese ou meta análise (grande alcance de resultados cumulativos de políticas e programas que tomados isoladamente apresentam resultados quantitativos insignificantes) Como, por exemplo, a Avaliação do Desenvolvimento Humano – IDH da ONU, inicialmente com base na renda per capita, posteriormente na análise de 3 dimensões: longevidade (vida longa e saudável), educação (acesso e conhecimento) e renda.

As áreas de preocupação da avaliação de programas e políticas sociais são: o processo de tomada de decisões; os fatores que influenciam esse processo com ênfase nos objetivos e metas e os efeitos esperados ou não esperados decorrentes do processo. O foco central das pesquisas de avaliação tem sido a verificação sobre o cumprimento de objetivos (resultados de um programa) e a verificação do impacto (eficiência, eficácia, efetividade). E as principais dificuldades para a sua realização são: a falta de tradição, especialmente em pesquisas avaliativas que não se reduzam a dimensionar e analisar aspectos econômicos; as resistências ao processo de avaliação, que muitas vezes pode significar a desestabilização de práticas obsoletas; a fragilidade metodológica, geralmente por pouco acúmulo na área da pesquisa social, o que pode comprometer sua validade e credibilidade. Outro aspecto ainda pode ser acrescido, a sua irrelevância, ou seja, quando os resultados são pouco significativos ou não influenciam decisões, quando há pouca socialização ou utilização (SILVA, 2001).

2.1 A construção de indicadores e sua relevância no processo de avaliação

Os indicadores são unidades que permitem dimensionar o alcance de um objetivo específico seja ele relativo a um projeto ou a uma avaliação diagnóstica de determinada realidade ou fenômeno, razão pela qual sua utilização é fundamental no processo de avaliação de programas, projetos e políticas sociais.



III SEPOME – Seminário de Política Social no MERCOSUL

Temas Emergentes e perspectivas para o Futuro
Universidade Católica de Pelotas – Mestrado em Política Social
27 a 29 de abril de 2011

Segundo Carley (Apud MARTINS e MAMMARELLA, 1997, p. 32) os indicadores se constituem em:

[...] instrumentos para o planejamento e para os processos decisórios, ou seja, meios para determinar se está acontecendo a manutenção ou o aprimoramento do bem-estar. [...] são medidas mais diretas de características observáveis de um fenômeno social.

Conforme o IBGE (2005) “indicadores sociais são estatísticas que retratam o estado social de uma nação, região, cidade ou local a partir de um conjunto de dados sobre aspectos da sua vida”. Segundo o Instituto os indicadores têm por finalidade permitir que nos apropriemos da realidade a partir de informações que possibilitem comparar o processo de ampliação da qualidade de vida em diferentes períodos, comparar a qualidade de vida brasileira com a de outros países ou ainda fazer comparações entre regiões ou municípios do próprio país.

Destaca ainda o IBGE que a sistematização e utilização de indicadores se constitui em importante ferramenta gerencial especialmente para que os governos avaliem a implementação de suas políticas e tenham subsídios para corrigir rumos.

Para Cardoso (apud BRASIL, SINIU-SEDU/PR 2002, s.p.) o indicador significa “uma série de dados estabelecidos com o objetivo de trazer respostas específicas sobre os processos analisados”. Esta dimensão avaliativa pressupõe um certo padrão normativo, a partir do qual “se avalia o estado social da realidade em que se quer intervir, numa perspectiva diagnóstica e propositiva em termos de estratégias e prioridades ou para avaliação do desempenho de políticas e programas” (BRASIL, SINIU-SEDU/PR, 2002, s.p.).

O SINIU privilegia os indicadores de eficiência, eficácia e efetividade para a realização de avaliações, definindo eficiência como a relação entre os recursos e os produtos (maior quantidade/ qualidade de produtos para um mesmo volume de recursos). Destaca ainda uma diferenciação entre eficiência instrumental, relativa unicamente a custos econômicos e administrativos e a eficiência política que inclui custos sociais e políticos e benefícios dele decorrentes (BRASIL, SINIU-SEDU/PR 2002).

Já a eficácia, é caracterizada a partir da relação estabelecida entre produtos e metas previamente definidas e por fim a efetividade é entendida como a relação entre resultados alcançados e objetivos propostos. Para Cohen e Franco (1995) a efetividade é a medida de impacto ou o grau de alcance dos objetivos.



III SEPOME – Seminário de Política Social no MERCOSUL

Temas Emergentes e perspectivas para o Futuro
Universidade Católica de Pelotas – Mestrado em Política Social
27 a 29 de abril de 2011

Contudo, os indicadores podem, de modo mais geral, serem classificados como quantitativos (aquilo que pode ser contado, quantificado) ou qualitativos (que articulam aspectos valorativos, processos, opiniões, subjetividade).

Os quantitativos são trabalhados a partir do tratamento estatístico, no entanto é possível realizar uma análise qualitativa dos dados quantitativos, contextualizando-os, correlacionando-os, comparando-os e complementando-os por outras formas de análise que contemplem aspectos subjetivos.

Como exemplo pensemos numa avaliação que tem por finalidade dimensionar a efetividade de implantação do SUAS no município de Pelotas, considerando que a meta apresentada no plano de governo fosse a implantação de 12 CRAS em 4 anos. Um indicador quantitativo de avaliação (ex-post, do tipo somativa) do primeiro ano de governo seria o número de Centros de Referência efetivamente implantados, outro poderia ser o número de Centros em pleno funcionamento, ou ainda o número de famílias inseridas no PAIF em cada território referenciado pelos CRAS.

Os indicadores qualitativos, mais complexos, são construídos de forma articulada a categorias de análise subjetivas ou conceituais, e analisados a partir de técnicas como análise de conteúdo. Quanto ao processo: parte-se de uma abstração (conceito) subdivide-se o conceito em dimensões analíticas e busca-se a construção de categorias que possam medir cada dimensão que compõe o conceito e posteriormente realiza-se a análise frequencial para chegar aos índices (quantificar categorias subjetivas).

Se nos reportarmos novamente ao exemplo da implantação dos CRAS em Pelotas, para o qual em termos quantitativos, utilizamos o indicador número de Centros de Referência implantados, poderíamos complementá-lo com o indicador qualitativo nível de satisfação da comunidade com relação aos serviços prestados, o que poderia ser coletado por amostragem, junto às pessoas que nas duas últimas semanas procuraram os serviços de cada uma das unidades.

Os indicadores qualitativos segundo Martinelli e Koumrouyan (1994) devem ser resultado de uma construção permanente, são historicamente produzidos e socialmente determinados e se reportam essencialmente a dois grandes eixos: ao de seu alcance social ou processo, e ao da efetividade das ações, ou dos resultados e impacto social e necessitam de fontes confiáveis para sua verificação. Uma fonte confiável apresenta não só os resultados, mas a metodologia utilizada para sua obtenção.



III SEPOME – Seminário de Política Social no MERCOSUL

Temas Emergentes e perspectivas para o Futuro
Universidade Católica de Pelotas – Mestrado em Política Social
27 a 29 de abril de 2011

Os indicadores estão sempre associados aos objetivos do projeto, programa ou política que se pretende monitorar ou avaliar.

Os conceitos geralmente nos apontam as dimensões que conformam a constituição dos indicadores, como se pode observar no exemplo que segue, que toma por base o conceito de qualidade de vida construído pelo GT de políticas sociais da Prefeitura de Porto Alegre que assim a define:

Qualidade de vida é indicador básico que permite constatar como uma população vive em determinado tempo e espaço. Conquistada através do acesso à educação, saúde, moradia, justiça, trabalho, renda, transporte, alimentação, informação, lazer, acesso a bens materiais e culturais, construindo a igualdade social que facilitaria a vivência da cidadania plena (SGM, PMPA, 2001, s.p.).

Depreende-se do conceito adotado pelo GT que os níveis de educação, associados aos níveis de saúde, moradia, trabalho e renda e acesso ao transporte são indicadores de qualidade de vida, o que pode ser avaliado através de dados estatísticos e dimensionado com certa facilidade, porém acesso a alimentação, informação, lazer, bem como acesso a bens materiais e culturais são aspectos qualitativos que dependem de definições mais precisas e da construção de categorias qualitativas para avaliação. Por fim as concepções de igualdade social e cidadania, de caráter político devem ser melhor definidas e sinalizam o projeto político que orienta a avaliação.

A partir do conceito e destacando o indicador acesso a moradia, teríamos como possíveis variáveis: a propriedade da moradia, suas condições e qualidade, verificadas a partir do estado de conservação, relação número de peças versus tamanho da família, existência de água, luz, coleta de lixo, saneamento, disponibilidade de linhas de transporte coletivo, existência de equipamentos sociais básicos (escola, creche, unidade policial, unidade de saúde, praça, equipamento comunitário), portanto uma variável pode ser em outro momento considerada um indicador dependendo do processo de avaliação.

3. A guisa de uma breve conclusão

Buscamos problematizar de modo interconectado a avaliação de programas, projetos e políticas sociais e os processos investigativos, a partir de uma



III SEPOME – Seminário de Política Social no MERCOSUL

Temas Emergentes e perspectivas para o Futuro
Universidade Católica de Pelotas – Mestrado em Política Social
27 a 29 de abril de 2011

visão de planejamento orientada pelo método dialético-crítico que concebe esse processo como movimento, no qual etapas são apenas pontuadas para fins didáticos e para a organização de uma estrutura lógico-dialética norteadora que não é linear. Nesta perspectiva a avaliação tem direção social definida e uma finalidade formativo-somativa, com o intuito de contribuir com a transformação. Necessariamente articulará aspectos subjetivos e objetivos, buscando apreender a totalidade e reconhecendo os múltiplos fatores que condicionam os fenômenos sociais. Nessa perspectiva são igualmente importantes processos e resultados que precisam ser desocultados e analisados de modo igualmente articulado para favorecer a explicação, para além de meras descrições, viabilizando desse modo sistematicamente a elaboração de novas totalizações e proposições, sempre provisórias e superáveis, porque temporais. O projeto ético-político que a orienta, portanto, tem centralidade, bem como o compromisso com a apreensão do real enquanto totalidade histórica e contraditória. A unidade entre dados quantitativos e qualitativos que caracterizam a totalidade concreta também uma relação necessária, portanto a opção pelo enfoque misto ou quanti-qualitativo nos parece ser a que melhor se coaduna com essa perspectiva epistemológica, do mesmo modo que a utilização de indicadores que articulem ambos os tipos de dados os utilizando de modo complementar.

Estamos certos de que, por ser uma construção ainda pouco sistematizada o enfoque misto e sua articulação ao método dialético-crítico precisa ser melhor debatido e adensado, os estudos que apresentam essa forma de investigação não tem a preocupação de relacioná-la ao método enquanto fundamento epistemológico, o que talvez possa ser uma contribuição do Serviço Social. Entendemos que a sistematização de estudos que o utilizem como referência nas pesquisas avaliativas, contribuirá para o seu aprimoramento e a qualificação dos processos de avaliação de projetos, programas e políticas sociais (PRATES, 2010).

Por fim reitera-se que para o Serviço Social que vem desenvolvendo e consolidando a competência de avaliar programas e políticas sociais, o aprofundamento de formas inovadoras que busquem melhor contemplar a apreensão do real nos seus múltiplos aspectos pode ser uma importante contribuição dessa profissão ao planejamento de políticas públicas de corte social, especialmente porque o compromisso com sua qualificação compõe o projeto ético-político da categoria dos assistentes sociais.



REFERÊNCIAS

AGUILAR, Maria J.; ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de serviços e programas sociais**. Petrópolis, Vozes, 1994.

BARREIRA, Maria Cecília Roxo N. **Avaliação participativa de programas sociais**. São Paulo: Veras, 2002.

BRASIL, SEDU/PR. **Sistema Nacional de Indicadores Urbanos – SINIU**: Indicadores de gestão urbana. Vol 1. Brasília, SEDU/PR, 2002.

CARRARO, Gissele. **As Pesquisas Avaliativas de Políticas Sociais Públicas**: um estudo sobre a metodologia de trabalho com famílias no SUAS. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: PUCRS/FSS, janeiro de 2011.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

COHEN, Ernesto e FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 1994.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de Indicadores Sociais 2003**. IBGE, Rio de Janeiro: 2005.

MARTINELLI, Maria Lúcia. **Notas sobre mediações**: alguns elementos para a sistematização da reflexão sobre o tema. In: Revista Serviço Social & Sociedade, n. 43. São Paulo: Cortez, 1993.

_____; KOUMROUYAN, Elza. Um novo olhar para a questão dos instrumentais técnico-operativos em Serviço Social. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, nº 45. São Paulo: Cortez, 1994.

MARTINS, Clitia e MAMMARELLA, Rosetta. **Espacialização da exclusão social urbana no RS**. Relatório de Pesquisa. Porto Alegre: FEE, 1997.

PRATES, Jane C. O planejamento da pesquisa. **Revista Temporalis**, nº 7. Porto Alegre: ABEPSS, 2003.

PRATES, Jane C, PRATES, Flavio C. ADAMI, Luciane et AL. A captação de recursos e o poder local. **Revista Virtual Textos & Contextos**. v. 5 nº 1. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006.



III SEPOME – Seminário de Política Social no MERCOSUL

Temas Emergentes e perspectivas para o Futuro
Universidade Católica de Pelotas – Mestrado em Política Social
27 a 29 de abril de 2011

PRATES, Jane C. **As pesquisas avaliativas de enfoque misto e a construção de Indicadores para a avaliação de políticas e programas sociais.** Anais do ENPESS, ABEPSS, Rio de Janeiro: 2010.

SAMPIERI, Roberto H.; FERNÁNDEZ-COLLADO, Carlos; LUCIO, Pilar B. **Metodología de la investigación.** 4ª ed, México: McGRAW-HILL, 2006.

SILVA, Maria Ozanira Silva e (org). **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática.** São Paulo: Veras, 2001.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. (coord). **Pesquisa Avaliativa: aspectos teórico-metodológicos.** São Paulo: Veras, 2008.