



SESSÃO TEMÁTICA Nº 10 – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O uso das pesquisas qualitativas para apoiar a avaliação das políticas públicas – uma reflexão

Paula Montagner/Fundação Seade
Lilia Belluzzo/Fundação Seade

Resumo:

Alterar as desigualdades sociais, em especial em temas e territórios mais tradicionais, demanda ações intersetoriais para trazer mudanças mais efetivas e duradouras. Ao mesmo tempo, dificuldades em realizar pesquisas quantitativas de maior porte têm ampliado o papel dos registros administrativos, bem como das pesquisas qualitativas. Estas têm buscado delimitar melhor as dificuldades de diferentes grupos específicos da população e oferecer uma perspectiva mais clara das possibilidades que esses grupos consideram mais confortáveis para trilhar, apontando rumos para mudanças mais significativas.

Nessa direção, refletir sobre as oportunidades decorrentes das investigações qualitativas representa um desafio ao campo das políticas públicas, em especial, às atividades de avaliação. Esse desafio inscreve-se da definição dos critérios de seleção do público a ser investigado/entrevistado à organização, interpretação e apresentação de seus resultados (relatos e depoimentos) que devem dialogar com os referenciais e propósitos da política pública/programa. Ainda maiores parecem ser os desafios que cercam a “apropriação” desses resultados e interpretações pela ação pública. De fato, pode-se pensar, por exemplo, que ajustes na focalização de programas devem encontrar nessas abordagens informações pouco conhecidas a respeito de seu público-alvo – suas necessidades, potenciais e limitações. E desse modo contribuindo para os resultados e efeitos do programa, sobretudo, talvez evitando efeitos inesperados.

Este artigo se propõe a refletir sobre como esses elementos têm apoiado as avaliações de políticas públicas realizadas em São Paulo e quais elementos têm sido mais bem utilizados para direcionar ações públicas.

Palavras-chave: avaliação, pesquisas qualitativas, tecnologia de pesquisa

INTRODUÇÃO

Alterar as desigualdades sociais, em especial em temas e territórios mais tradicionais, demanda ações intersetoriais para trazer mudanças mais efetivas e duradouras. Ao mesmo tempo, dificuldades em realizar pesquisas quantitativas de maior porte têm ampliado o papel dos registros administrativos, bem como das pesquisas qualitativas. Estas têm buscado delimitar melhor as dificuldades de diferentes grupos específicos da população e oferecer uma perspectiva mais clara das possibilidades que esses grupos consideram mais confortáveis para trilhar, apontando rumos para mudanças mais significativas.

Nessa direção, refletir sobre as oportunidades decorrentes das investigações qualitativas representa um desafio ao campo das políticas públicas, em especial, às atividades de avaliação. Esse desafio inscreve-se da definição dos critérios de seleção do público a ser investigado/entrevistado à organização, interpretação de procedimentos de implementação e de seus resultados (relatos e depoimentos) que devem dialogar com os referenciais, e procedimentos que são englobados por programas e políticas públicas. E, igualmente importante, melhorar a apropriação de resultado por parte do gestor para que os novos ciclos dos programas possam melhorar seu desempenho e aperfeiçoar os resultados obtidos.

Este artigo se propõe a refletir sobre como esses elementos têm apoiado as avaliações de políticas públicas paulistas e quais elementos têm sido mais bem utilizados e ajudado direcionar ações públicas.

A intenção é descrever algumas das mudanças nas formas de coleta das informações, com o objetivo de reforçar os aspectos associados a como a implementação da intervenção pode potencializar seus resultados, e buscar apontar aspectos que permitam melhorar a intervenção no curso da atividade. Os resultados são sempre complexos de avaliar na medida em que há múltiplos aspectos intervenientes e, poucas vezes é possível apontar, sem qualquer dúvida, sobre o papel de uma determinada ação para mudar uma situação para a população, que dizer de obter transformações positivas e duradouras.

A apropriação dessas informações por parte dos gestores e a possibilidade de promover mudanças nas formas de implementação e nas estratégias dos formuladores das políticas são desafios cruciais a ser enfrentados e esperamos que a reflexão sobre os processos recentes de coleta e análise das informações apoie a interação entre gestores e seus problemas complexos.

O artigo busca apresentar a reflexão das autoras sobre alguns aspectos recorrentes dos processos avaliativos em que estiveram envolvidas, que são o contexto de realização das avaliações das políticas públicas, a definição e delimitação do público para ações e programas na busca por encontrar avanços propiciados pelas ações; e também para a estruturação de instrumentos de

pesquisa, notadamente no que diz respeito ao que descrever sobre os perfis mais heterogêneos dos públicos.

CONTEXTO DAS PESQUISAS QUALITATIVAS E SEUS DESAFIOS

As pesquisas qualitativas são um instrumento sempre utilizado para avaliar desenho, implementação e resultados de ações e programas públicos na área social. Em especial quando se trata de projetos piloto, ou que tem um público bem determinado e homogêneo. É empregada ainda quando se quer cobrir várias áreas ao mesmo tempo e verificar algum aspecto específico, para certificar que estão sendo aplicados os procedimentos desenhados para uma determinada ação de forma uniforme.

Com a ampliação do público, sua utilização ganha outras nuances, antes e depois do início das ações. De um lado, ela permite ao gestor avaliar como e se o público a ser alcançado tem características que podem facilitar a implementação do programa ou ação. De outro, ajuda a prospectar as percepções desse público sobre aspectos específicos das ações, ajudando a determinar as dificuldades enfrentadas pelas pessoas para entender não apenas o que a ação pretende, mas os diferentes passos que precisam ser realizados para alcançar o programa ou a ação (inscrições, matrículas, documentação a ser apresentada, distâncias a serem percorridas, pré-requisitos que foram definidos pela equipe responsáveis pela condução do programa ou ação, entre outras atividades).

Entre os principais desafios da estruturação dessas pesquisas estão a definição de público, o tempo para realização do experimento e os instrumentos a utilizar para coletar as informações. Como nos dizem os textos especializados, quanto mais delimitado o problema a ser investigado, maior a possibilidade de realizar a pesquisa com rapidez e sucesso. No entanto, como a mobilização de esforços para a realização de uma pesquisa é elevada, mesmo quando assumida integralmente pela equipe básica de trabalho, a ampliação de seu escopo de investigação torna-se a grande oportunidade para investigar aspectos relevantes e de pouco conhecimento por parte dos implementadores da pesquisa.

Desta ampliação pode de fato ocorrer alguns problemas, pois o público que havia sido selecionado para elucidar um problema específico – uma recusa, uma discordância aberta contra aspectos do programa, um problema em partes do equipamento utilizado – ao trazer outras informações relevantes instiga o pesquisador a considerá-lo, em alguma medida, representante de todos os demais sujeitos do programa. Ou seja, suas dúvidas e descontentamento passam a representar, ainda que parcialmente, todo o grupo que será alcançado pelo programa. Esse processo analítico causaria distorções nos resultados da pesquisa, não por outra razão isso raramente ocorre. De modo que esses “achados” costumam validar a necessidade de desdobramentos ou futuros

projetos de pesquisa. É a partir dessa perspectiva que os “achados” da investigação podem então constar dos relatos de campo da pesquisa que foi finalizada.

Outro desafio importante para as pesquisas qualitativas é a busca por construir roteiros de pesquisa objetivos quanto ao tema investigado, que sejam suficientemente claros em relação à compreensão do que é perguntado aos entrevistados e que não usem muito de seu tempo, obviamente mantendo as condições para investigação de questões sensíveis. Se essas questões não são investigadas, perde-se uma oportunidade ímpar para dirimir dúvidas, que em geral não são as do público (o que pode aumentar as dificuldades da entrevista) e tendem a ser dos gestores. Importante destacar que, incluir os gestores locais nas pesquisas qualitativas, pode ser um aspecto crucial para garantir a qualidade da implementação, pois eles também têm dúvidas sobre relevância e métodos de implementação de determinadas políticas, por vezes desconfiam até mesmo do público e por isso precisam ser conquistados para as ações e políticas, de modo que a compreendam e executem sem interferência, ou pelo menos sem criar fricção adicional, gerando informações necessárias em tempo adequado para a gestão.

Procuraremos a seguir apresentar alguns dos desafios mais presentes nas atividades de avaliação de modo a mostrar como refletem os temas antes mencionados.

DELIMITAÇÃO DO PÚBLICO DO PROGRAMA OU DA POLÍTICA

Os critérios de escolha do público são fundamentais para a realização de avaliação de resultados de programas e pesquisas. Encontrar o público e selecioná-lo sempre foi um desafio importante, que vem sendo resolvido com o uso de cadastros, que representam a população e não os clientes de empresas públicas e privadas, por maiores que estas sejam.

A elaboração de cadastro público é um elemento crucial para representar geográfica e socialmente as pessoas que residem em determinadas áreas. Os órgãos de estatística, em geral, fazem esse esforço decenalmente, quando da realização dos censos demográficos. E esses cadastros, para fins estatísticos, têm se tornado um produto tão importante quanto os resultados das pesquisas, porque permitem segmentar o perfil do público, selecioná-lo, usando as informações existentes no cadastro, e com isso direcionar as pesquisas qualitativas para abordagens mais aprofundadas.

É notável a diminuição de custos de formação de cadastros, o aumento da qualidade e a fidedignidade das informações e a maior capacidade de recorte do público a ser investigado, que permite aprofundar aspectos do programa de forma muito mais direta do que ocorria no passado. Os novos desafios dizem respeito à possibilidade de esses cadastros trazerem informações de localização por meio de telefone, ou outros meios digitais desses públicos. Se, de um lado, há problemas para criar elementos de confiança e interação entre o pesquisador e a pessoa entrevistada, de outro lado, são fundamentais para alcançar as pessoas em horários alternativos,

uma vez que os domicílios hoje têm menos pessoas disponíveis para atender os entrevistadores em horários comerciais. Ainda há problemas relevantes na definição de questionários digitais e até mesmo para localizar parte significativa da população que vive em áreas rurais e periferias menos estruturadas, mas a tendência é que esses problemas sejam superados, notadamente com o crescimento do uso dos telefones digitais e de aplicativos mais interativos.

INSTRUMENTOS DE PESQUISA E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA EXPRESSAR O PERFIL DE GRUPOS HETEROGÊNEOS EM CARÊNCIAS

Os roteiros de entrevistas têm caminhado para uma focalização crescente, muitas vezes evitando contextos mais amplos, buscando formas mais simples e diretas – certamente mais nas agências governamentais e não governamentais do que na universidade, que ainda utiliza modelos mais complexos para captar informações e checá-las.

A estruturação de roteiros de pesquisa enxutos depende de uma ancoragem conceitual presente nas questões formuladas e na sequência adotada no roteiro, pois precisa representar as hipóteses que suportam não apenas a elaboração e implementação do programa, mas também articulam o roteiro de modo a oferecer elementos que permitam ao entrevistado mostrar sua compreensão do programa e apresentar sua avaliação positiva ou negativa de forma explícita, possivelmente elaborando os motivos para sua avaliação de forma voluntária.

O interesse em participar na melhora da ação que está sob questionamento é importante, pois diminui a tendência, muitas vezes mencionada, para responder, de forma exígua, o que pouco ilustra a situação ou, o que é igualmente problemático, assumir longas digressões que obscurecem o foco da investigação e nem sempre permitem avançar a compreensão do problema investigado. É cada vez menor a possibilidade de resolver o problema de desconfiança do entrevistado em relação aos motivos para a realização da pesquisa, em especial das políticas públicas, por meio de longas conversas. Hoje, há menos tempo disponível tanto do entrevistado, quanto dos entrevistados, e o crescente uso de meios de comunicação a distância, o telefone, as telechamadas, tendem a diminuir os tempos de entrevista e a possibilidade de fazer questões de cheque, usuais no passado, mas cada vez mais perceptíveis pelo entrevistado, que, em muitos casos, tende a pedir o encerramento da entrevista, por entender que seu tempo está sendo mal-empregado.

Essa crescente limitação de tempo e de confiança entre os interlocutores são fatores que sempre foram considerados desafios para a pesquisa qualitativa e a realização de entrevistas a distância ampliam esses desafios. De fato, ao encurtar tempos, essas abordagens aumentam a necessidade de linguagem direta, em especial em aspectos sensíveis, ou entendidos como sensíveis pelos entrevistados. No entanto, não há dúvida que é a capacidade de estabelecer uma relação de “proximidade” e confiança que persistem como fundamentais para que a entrevista ocorra,

percorrendo todos os elementos de investigação e que garantem que as repostas são o mais verdadeiras possíveis, sempre considerando que há interesses nem sempre similares entre os entrevistados e os entrevistadores.

Há que lembrar que os entrevistados têm interesse em manter a ação ou o programa de que são beneficiários, mesmo que esta apresente problemas, e que os entrevistadores, muitas vezes, são pessoas que foram contratadas para fazer a pesquisa e que não estão diretamente ligadas ao programa, o que, por vezes, não os tornam sensíveis à observação acerca das formas como as respostas são oferecidas. Neste sentido, os novos meios de comunicação e as possibilidades de gravar as entrevistas oferecem um material muito interessante, ainda que pouco utilizado pelos analistas, que tendem a aceitar as respostas obtidas pelo seu valor de face, isto é considerando apenas a fala dos respondentes, mas ignorando ironias, ou outras formas que mostrem um posicionamento diferenciado dos entrevistados (mais facilmente detectável por meio de imagens, em especial com pessoas que já ganharam familiaridade com os novos recursos tecnológicos utilizados para pesquisas a distância).

Embora existam programas que analisem estes aspectos qualitativos das entrevistas, estes são ainda pouco utilizados e muitas vezes ignorados pelas pesquisas, que têm prazos exíguos para sua realização e entrega de resultados ao contratante.

Todos esses elementos passaram a fazer parte dos problemas do analista dos resultados das pesquisas qualitativas, que precisa considerar as possibilidades de uso dos resultados e sua representatividade da abordagem utilizada junto aos entrevistados.

Ainda maiores parecem ser os desafios que cercam a “apropriação” desses resultados e interpretações pelo gestor da ação pública. De um lado, pode-se pensar, por exemplo, que ajustes na focalização de programas devem encontrar nessas abordagens informações pouco conhecidas a respeito de seu público-alvo – suas necessidades, potenciais e limitações. De outro lado, as informações podem representar uma forma de pressão aos limites da política pública, por exemplo, ao confirmarem as limitações de origem, tanto do desenho das ações, como dos formatos planejados para a gestão da política, mostrando a insuficiência da ação frente à complexidade das demandas sociais observadas, tanto mais quando buscam atuar em áreas que envolvem desigualdades estruturais.

Buscar o equilíbrio entre o quanto do percurso do entrevistado e qual sua capacidade de representação de percursos de grupos maiores de um determinado território ou tema, é sempre um dos elementos cruciais a ser trabalhado. A capacidade do analista de atuar como interface entre o público-alvo e o contexto institucional dos gestores dos programas é fundamental para que desenho e implementação da política tenham a maior integração, diminuindo ruídos.

A narrativa que a pesquisa qualitativa ajuda a construir – tanto mais se com o suporte das informações quantitativa, que tendem a ser mais objetiva – tem enorme poder para aumentar a percepção do gestor quanto às possibilidades de avançar (ou não) em suas ações. Não se pode esquecer que *próprio eixo adotado nas entrevistas (por meio da sequência de questões propostas) “cria” “força” a essa narrativa que não será “teórica”, por se tratar das próprias ações e atitudes do entrevistado (suas motivações, oportunidades e limitações vislumbradas, ausências percebidas). Ou seja: o roteiro de entrevista bastante estruturado direciona o entrevistado, delimitando claramente a sequência perseguida pela entrevista, poupando tempo e aumentando as chances do entrevistado se posicionar.*

Riscos dessa opção: obter respostas sobre assuntos que não vem sendo parte da reflexão do entrevistado. Diante disso, cabe ao entrevistador provocar a capacidade reflexiva do entrevistado, retomando suas próprias falas e, sobretudo, fatos elencados pelo entrevistado. A análise final decorre das respostas relacionadas entre si e compreendidas à luz das atitudes expressas pelo entrevistado durante a abordagem: seu modo de se posicionar, os sentimentos que o movem em cada tema abordado, a ancoragem em memórias e eventos de sua história que permanecem em suas atitudes e comportamento. Sempre importa lembrar que se há vários entrevistadores, há que alinhar o entendimento entre os entrevistadores com orientações (tipo manual) que versem sobre: o programa e os objetivos de cada questão, conceitos que estão por detrás delas e da investigação.

USO DE MÉTODOS QUALITATIVOS NO CAMPO DAS PÚBLICAS

Os desafios que cercam o campo das políticas públicas em seus distintos ciclos se estendem à avaliação e ao acompanhamento de seus resultados. De fato, a intencionalidade que rege as avaliações norteia-se pelos objetivos formulados pela ação pública, na forma de políticas e programas setoriais, tratando de aferir evidências que atestem, ou não, seu sucesso. No entanto, muito mais do que uma resposta ou mensuração, espera-se obter informações que contribuam para explicar o desempenho dessas ações e, sobretudo, orientar decisões capazes de impactar seus resultados.

Experiências acumuladas pelas avaliações realizadas, nas últimas duas décadas no Estado de São Paulo, demonstram avanços nessa direção, mas recorrentes desafios. Os desenhos das avaliações realizadas respeitam as características do programa, seu estágio de avanço e a disponibilidade de informações estruturadas, supondo, obviamente, apoio e diálogo técnico com os gestores do programa. Mas, principalmente, esses desenhos têm se voltado à necessidade de aumentar o conhecimento acerca do público-alvo e dos beneficiários do programa.

Conforme destacado anteriormente, a presença de cadastros organizados viabiliza o acesso a um conjunto de informações necessárias à gestão do programa, mas insuficientes frente aos desafios

que cercam os programas sociais. Trata-se de informações relativas ao perfil demográfico e socioeconômico do público beneficiário, que sugerem realidades sociais semelhantes, passando ao largo dos distintos desafios cotidianos que afetam as famílias e seu acesso a oportunidades sociais, inclusive ofertas públicas. Se a vulnerabilidade social representa restrições no acesso aos direitos sociais fundamentais, essas afetam seus segmentos sociais de forma diversa, agravando dificuldades para alguns em maior medida do que para outros. De modo que beneficiários com atributos e perfil social semelhante guardam diferenças que podem funcionar como impedimento ou limitação no acesso proveitoso aos benefícios sociais.

A identificação dessa diversidade e, sobretudo, a compreensão de seus efeitos frente às oportunidades e condicionalidades de um programa público têm sido parte das atribuições das avaliações. Sendo que as experiências acumuladas demonstram a clara heterogeneidade que segue subjacente à focalização pretendida pelos programas públicos.

Assim, tem sido parte das avaliações o esforço de obter conhecimento criterioso acerca das características da população-alvo que possam vir a impactar o sucesso de um programa, com foco em aspectos da intersubjetividade¹ dessa parcela da população e suas distintas formas de manifestação. Para tanto, não somente a combinação de métodos de pesquisa se mostra indispensável, mas sobretudo a definição de abordagem conceitual comum entre equipes técnicas envolvidas e a compreensão de sua relevância por parte dos gestores do programa. Sendo essas condições apoio importantes à validação dos resultados da avaliação.

Reconhecidamente sensíveis, os resultados das avaliações costumam ser de difícil comunicação, reforçando a necessidade da formulação de recomendações aos gestores que, no entanto, podem escapar à esfera de suas decisões. Jogam papel importante, nesse momento, a adequação dos métodos e procedimentos de pesquisa utilizados, ainda que esses não assegurem a tomada de decisão, passam a fazer parte da narrativa dos gestores na defesa de melhorias no programa.

Tomando por referência as orientações e especificações do método qualitativo², algumas problematizações acerca de sua utilização em avaliações que priorizam o conhecimento do público-alvo de um programa merecem destaque. Importante lembrar que a opção pelo método qualitativo deve propiciar um leque de informações integradas entre si, associadas ao seu contexto

¹ O conceito de intersubjetividade considera que percepções, emoções e sentimentos não são entidades em si, posto que decorrem da relação sujeito e meio ou objetos distintos, relativizando assim a noção de subjetividade. Sobre isso ver: Sawaia (2009).

² Para os propósitos desse artigo, o uso do termo método qualitativo não abarca pesquisas documentais, etnografia e estudos de caso, aplicando-se somente às investigações baseadas no uso de entrevistas orientadas por roteiros de tipo semiestruturados.

de origem³, por meio de depoimentos que contêm com pesquisadores capacitados e entrevistados(as), criteriosamente selecionados(as).

Para além do registro de fatos ou eventos, espera-se a abordagem de seus efeitos sobre o entrevistado na constituição de ideias, noções, sentimentos e percepções que são transmitidas, em geral, no conjunto do depoimento obtido. Trata-se, em maior ou menor medida, de narrativa que possa reconstituir experiências vividas, a partir da percepção do entrevistado, desvelando suas interpretações e conceitos acerca da realidade imediata e de si mesmo. Narrativas que, eventualmente, possam identificar disponibilidades, potenciais e limitações por parte do entrevistado frente aos desafios de seu cotidiano. Elementos indispensáveis à prospecção acerca de suas interações com o programa público em questão, suas ofertas, benefícios e contrapartidas. Para que esses propósitos possam ser perseguidos, orientações e procedimentos consagrados em métodos qualitativos devem ser observados. No entanto, as chances de sua aplicação integral, conforme os modelos consagrados, variam e são balizadas pelas condições em que transcorre o programa avaliado. De fato, orientações e procedimentos metodológicos, na prática, suscitam questões e decisões afetadas por variáveis relativas ao programa⁴ que podem implicar, por exemplo, pressão no *time* dos resultados, pouca disponibilidade decisória por parte de seus gestores entre outras limitações.

Esse conjunto de variáveis (políticas) delimita, em maior ou menor medida, as condições de realização da pesquisa junto ao público-alvo do programa e a observação de seus preceitos metodológicos. Assim, as principais atividades da pesquisa qualitativa são desenhadas tendo em conta essas variáveis e suas implicações nas opções de execução das atividades da avaliação e no *time* dispendido em cada uma delas. Dadas as especificidades que compõem essas atividades, vale registrar algumas adaptações, normalmente, realizadas em cada uma delas, variando conforme exigências do projetos de avaliação em curso.

As principais atividades destacadas são: definição de critérios para seleção dos entrevistados, buscando representar parte da diversidade presente no público-alvo; definição de procedimentos para pesquisa-entrevistas; proposição dos temas, categorias de análise e formulação das questões investigativas (roteiro de entrevista); capacitação dos pesquisadores e, por fim, extração, sistematização e análise dos depoimentos coletados.

³ A concepção aqui adotada apoia-se na teoria da complexidade de Morin em que o todo é mais do que a soma das partes e que para apreender sua estrutura, processo e dinâmica exige reestabelecer analiticamente suas interações. Sobre isso ver abordagem à teoria da complexidade de Morin em pesquisas qualitativas em: Costa Marinho (2015).

⁴ Trata-se aqui da combinação de diferentes aspectos tais como: características e propósitos do programa; seu grau de consolidação ou estágio de implementação; disponibilidade por parte da equipe gestora para o diálogo; sua relevância na agenda de governo; sua visibilidade na opinião pública no momento da avaliação, entre outras questões.

A. Definição de critérios para seleção dos entrevistados

A definição da amostra⁵ (intencional) de entrevistados costuma partir das informações que constam dos cadastros de inscritos no programa. A definição dos critérios para essa seleção leva em conta, obviamente, características que possam exercer algum efeito nas formas pelas quais o sujeito acessa, interage e usufrui do programa. Trata-se de aspectos que, provavelmente, não integram os critérios de priorização de acesso definidos pelo programa, mas que podem influenciar o grau de vulnerabilidade social e as condições do beneficiário em se manter no programa. Entre esses aspectos assumidos como critérios para seleção da mostra de entrevistados, tem sido comum a inclusão de: arranjos familiares distintos, com presença de mulheres chefes em famílias monoparentais; famílias em grau distinto de pobreza, incluindo pobreza extrema; presença de crianças aos cuidados apenas de irmãos menores de idade; adolescentes fora da escola; famílias residentes em áreas de risco à moradia ou à segurança; migrantes recentes, entre outras possibilidades que possam constar entre as informações de cadastro do programa. Ressalta-se que a variedade de critérios implica a necessidade de um número maior de entrevistas a serem realizadas, o que nem sempre é assegurado, dada a combinação perversa entre a disponibilidade de entrevistadores e o tempo previsto no projeto para a realização das entrevistas. Sem dúvida essa limitação⁶ deverá criar desafios importantes à análise dos depoimentos, podendo eventualmente impactar os resultados e as recomendações ao programa.

B. Definição de procedimentos para pesquisa-entrevistas

As experiências de pesquisa no âmbito das avaliações têm contato com a realização de entrevistas direcionadas a diferentes públicos e agentes sociais, além de gestores e equipes responsáveis pela implementação de programas públicos. Essas entrevistas são planejadas previamente e realizadas *in loco*, variando seu contexto, conforme o programa e suas especificidades.⁷ Esses experimentos, conforme constam das metodologias, agregam conhecimentos importantes à avaliação. Essas visitas e interações com o contexto da investigação tendem a aguçar as percepções do pesquisador, apoiando a compreensão acerca das intenções e relevâncias “impressas” ao conteúdo das

⁵ Há na literatura o uso de conceito específico para definição de amostra intencional nas investigações qualitativas, denominado *corpus* e que inclui não apenas a seleção de materiais oriundos de depoimentos, mas outros formatos de informações, tais como: fotos, mapas, postagens na *web* entre outros. Sobre isso ver: Costa Marinho (2015).

⁶ Vale lembrar que as orientações comuns aos métodos qualitativos preveem a realização de determinada quantidade de entrevistas até não haver novas informações acerca das temáticas investigadas. Mas, por outro lado, é importante destacar que os achados a partir dos depoimentos realizados seguem na condição de informações válidas, desde que observadas as orientações que regem a realização de entrevistas qualitativas.

⁷ Entre os contextos constam: comunidades em áreas vulneráveis nas periferias da capital e RMSP; áreas de assentamento rural produtivo; presídios; escolas entre outros equipamentos sociais.

narrativas no momento da entrevista. De modo que trazem aportes à análise dos depoimentos, organização das informações e formulação dos resultados.

É importante considerar que esse modelo pode vir a sofrer alguma pressão decorrente da crescente tendência de realização de pesquisas a distância. Há discussões em curso, no âmbito da gestão pública, visando adequar a realização de entrevistas por meio de videochamadas ou mesmo por telefone. Bastante diversa, essa opção tem origem nas limitações de tempo e recursos para realização dos projetos bem como na disponibilidade das tecnologias de informação e comunicação (TIC). Seus desconhecidos efeitos sobre as(o): condições de realização das entrevistas, relações de confiança entre os interlocutores e, obviamente, o alcance das questões investigadas deverão trazer desafios à análise dos resultados.

Desde logo, as possibilidades decorrentes da presença do pesquisador e o entrevistado funcionando como estímulo para aprofundar algumas questões ou abordar situações sensíveis devem ficar de fora das citadas experiências. No entanto, as entrevistas a distância devem surpreender por sua capacidade em reunir em curto espaço de tempo expressiva quantidade de informações relevantes à ação pública que do contrário permaneceriam indisponíveis. Pode-se pensar, assim, que essa forma de coleta pode vir a selecionar e destacar situações que poderão ser posteriormente abordadas por meio dos métodos clássicos das pesquisas qualitativas.

C. Formulação das questões investigativas (roteiro de entrevista)

Distanciando-se das opções metodológicas clássicas, os roteiros de entrevista têm caminhado para uma focalização crescente, retirando a exploração de contextos mais amplos, evitando o resgate de trajetórias de vida e limitando as narrativas às questões propostas. Trata-se de questões em formato aberto⁸, porém diretas e precisas, deixando pouca margem para a (prolongada) reconstituição de experiências vivenciadas pelo entrevistado. Se, por um lado, esse formato impede longas digressões, que tende a não avançar no tema proposto, por outro lado, pode levar a respostas exíguas que não agregam informação alguma.

Podem implicar ainda em dificuldades por parte do entrevistado no esforço de organizar sua narrativa, encurtando o “espaço” para a reconstituição de suas ideias, percepções e posicionamento. Modelos dessa natureza parecem limitar a apuração, por exemplo, de visões de mundo, padrões culturais ou conceitos sobre determinados temas, os quais funcionam como “ancoragem” às ideias e percepções expressas pelo entrevistado⁹. Por outro lado, é bem verdade

⁸ Conceito aqui utilizado em contraposição às questões fechadas, com alternativas de resposta, utilizadas em pesquisas quantitativas.

⁹ Sobre o conceito de ancoragem, em referência ao método do Discurso do Sujeito Coletivo – DSC, ver: Costa Marinho (2015).

que essa perspectiva bastante utilizada em pesquisas acadêmicas tem sido muito pouco buscada entre os gestores de programas públicos, sendo quase ausente nas avaliações realizadas.

Diante desse modelo enxuto destinado às entrevistas, tem-se buscado estratégias de roteiros cujas questões tenham sua formulação orientada por objetivos previamente explicitados, que atendam a (poucos) conceitos que considerados suficientes aos propósitos da investigação. Os ganhos se fazem sentir na organização do roteiro, seleção e encadeamento das questões, que provavelmente não permitirão aprofundar os temas investigados, mas sim integrá-los, alcançando vinculações entre os mesmos, o que tende a contribuir para a consistência dos depoimentos obtidos frente aos objetivos da investigação. Esse conjunto de procedimentos metodológicos deve assegurar a representação das categorias de análise ao longo do roteiro, evitando surpresas na apuração e sistematização dos resultados.

D. Capacitação dos pesquisadores

A exigência de experiência na realização de pesquisas qualitativas, somada à pouca disponibilidade de tempo e de recursos financeiros, tem colocado as equipes técnicas na condição de responsáveis pela realização das entrevistas. Se, de um lado, essa situação representa maior esforço para equipes reduzidas, de outro lado, agrega domínio e assertividade na realização da pesquisa, dado o envolvimento dos técnicos em todas as etapas da investigação.

Vale considerar que há situações em que os próprios gestores, ao demandar somente parte das atividades de avaliação, destacam os pesquisadores para a execução das entrevistas, nem sempre com reserva de tempo para alguma capacitação ou orientação técnica. Nesses casos, a alternativa tem sido a sistematização dessas orientações na forma de manuais de pesquisa, os quais carregam, além dos procedimentos a serem observados, a explicitação dos conceitos e objetivos subjacentes às questões do roteiro de entrevista, conforme item acima. Desse modo, espera-se propiciar a sensibilização para os propósitos da pesquisa, além de assegurar a criteriosa realização das entrevistas, norteadas por parâmetros e conceitos comuns, diminuindo as chances de ocorrência de viés de interpretação durante as entrevistas.

E. Sistematização e análise dos depoimentos coletados

Por fim, a análise dos depoimentos traz desafios diversos, conforme a característica do projeto, a quantidade de entrevistas realizadas e a extensão do roteiro aplicado. Todos os depoimentos são sempre gravados, facilitando a extração dos conteúdos, a despeito do trabalho oneroso¹⁰. A discussão em equipe em torno dos relatos obtidos tem sido decisiva para aumentar a compreensão

¹⁰ Os responsáveis por essa atividade variam, segundo as condições do projeto. O uso de softwares apropriados ainda não foi experimentado pelas equipes técnicas.

dos depoimentos, balizar interpretações e endereçá-las aos objetivos da avaliação. Esse processo tem contribuído para sustentar a comunicação dos resultados e achados da pesquisa aos gestores, que, sem dúvida, constitui momento bastante sensível.

As experiências acumuladas têm demonstrado o reconhecimento desses resultados, por parte dos gestores do programa e a valorização dos relatos (das entrevistas) como representações da realidade do programa, contribuindo para a discussão das recomendações da avaliação. Porém, para a alta gestão de governo, os resultados das pesquisas qualitativas tendem a repercutir ora como insuficientes para direcionar decisões, ora como incômodos técnicos, que não precisam ser considerados.

Essas leituras estão associadas, em grande medida, à capacidade por parte das investigações qualitativas em aprofundar o entendimento acerca das condições criadas pelo programa, questionando, por vezes, a efetividade de seus resultados. Mas, não se descarta algum sentimento de desconforto frente à ausência do paradigma da comprovação estatística.

De fato, as abordagens qualitativas tendem a tocar em aspectos sensíveis para o programa, ao trazerem, por exemplo, informações pouco conhecidas a respeito de seu público-alvo – suas necessidades, potenciais e limitações frente às oportunidades propiciadas do programa. Desse modo, sugerir a necessidade de ajustes na focalização do programa, explicar efeitos inesperados ou até mesmo orientar revisões no desenho do programa ou em suas formas de implementação. Trata-se então de orientações às decisões que tenderiam a caminhar muito mais para a promoção de mudanças incrementais no programa do que para a realização de ajustes radicais, ou para o comprometimento de sua continuidade.

De todo modo, a apropriação dessas informações por parte dos gestores e a possibilidade de promover mudanças nas formas de implementação e nas estratégias dos formuladores das políticas são desafios cruciais a serem enfrentados. Esperamos que a reflexão sobre os processos recentes de coleta e análise das informações de teor qualitativo apoie a interação entre gestores e seus complexos problemas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os desafios enfrentados pelas metodologias qualitativas para a realização de avaliação de políticas públicas têm sido enormes, mas vêm mostrando a crescente assimilação das demandas recebidas. Há experimentos que têm sido capazes de usar informações e cadastros já disponíveis e aprofundar temas junto ao público das ações e programas e aos gestores em diferentes níveis de governo, de modo a fornecer informações de qualidade e a tempo da tomada de decisão dos gestores.

Os cadastros são cada vez mais refinados e sua unificação é um instrumento chave para garantir a seleção de públicos diversos que mostram carências similares. Ao mesmo tempo que a realização de pesquisas a distância oferecem indicações qualitativas que são apoiadas por informações quantitativas, quando estas são realizadas. Embora essas experiências representem desafios importantes para a utilização de métodos de pesquisa frente a ambientes ou contextos de coleta ainda pouco testados, tendem, desse modo, a trazer discussões importantes ao campo de conhecimento das pesquisas (qualitativas e quantitativas) bem como das avaliações de programas. Há avanços, embora nem sempre na velocidade desejada, para a apropriação dos resultados pela alta gestão, pois os resultados e impactos observados ora são menos estimulantes do que o esperado, ora são enviesados pela ocorrência de situações que ultrapassam o âmbito das ações do programa ou ação avaliada. Notável como as crises sociais vêm transformando a forma de ver os resultados, para incluir aspectos que antes eram ignorados, como a equidade de gênero e cor ou raça dos beneficiários, dos programas, fruto da crescente percepção de que sem que ocorram ações afirmativas junto aos grupos que estão em situação de desigualdade, a realidade não vai se alterar. É necessário avançar mais no sentido de combinar melhor os tempos de amadurecimentos dos programas e a vontade de mostrar resultados pelos gestores, mas essa tensão é recorrente e com a sobreposição dos ciclos de avaliação. Sem dúvida a combinação de métodos de investigação, alinhados à concepção comum acerca das oportunidades representadas pelas avaliações, torna possível melhorar o uso cruzado de informações e realizar meta-avaliações que apoiem mais a percepção de transformação tão desejada por todos os que estão envolvidos no processo de governar com informações sólidas e bem estruturadas.

REFERÊNCIAS

- BROUSSELLE, A.(org.) (2011) *Avaliação: conceitos e métodos*. Rio de Janeiro: Fiocruz.
- CARVALHO, S. N. (2009) Indicadores de avaliação como recurso à avaliação de programas do Plano Plurianual: a experiência do Estado de São Paulo In: *Caderno EIAPP Reflexões para Ibero-América Avaliação de Programas Sociais*. Brasília: ENAP. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/693>.
- COSTA MARINHO, M.L. (2015) O Discurso do Sujeito Coletivo: uma abordagem quali-quantitativa para a pesquisa social. Universidad de Granada: *Trabajo Social Global. Revista de Investigaciones en Intervención social*, 5 (8), 90-115. Espanha.
- FERREIRA, M.P.; BELLUZZO, L.; MONTAGNER, P. (2019) A experiência paulista recente de avaliação de política públicas no período 2014-2018 – lições aprendidas e desafios. *Anais do III Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas - ANEPCP*, Natal: ANEPCP páginas 2422 a 2429, Natal. (ISSN: 2595-51 87)
- JACCOUD, L.; MENESES, A.; STUCHI, C. (2020) Coordenação Intergovernamental e Comissões intergestores no SUAS. In: JACCOUD L. (org.). *Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras*. Brasília: IPEA.

JANNUZZI, P. M. (2016) Mapa de processos e resultados de programas sociais como instrumento para especificação de pesquisas de avaliação e sistemas de indicadores de monitoramento. In: *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*. – N. 27. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

MARTINS, H. H de S. (2004) Metodologia qualitativa de pesquisa. In *Educação e Pesquisa*, v.30, n.2, p.289-300, maio-ago. 2004. São Paulo.

SANTOS, T. S. (2009) Do artesanato intelectual ao contexto virtual: ferramentas metodológicas para as pesquisas social. IN:*Sociologias* , ano 11, nº 21, jan./jun. 2009, p. 120-156. Porto Alegre.

SAWAIA, B. B. (org.) *As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social*. Petrópolis: Vozes, 2009.