

entrevista



MICHAEL BAMBERGER

POR MÁRCIA PATERNO JOPPERT

Entrevista realizada durante a Conferência da Associação Americana de Avaliação, em Anaheim, CA – USA, no dia 04 de novembro de 2011.

Michael Bamberger tem quase 40 anos de experiência na área de avaliação de iniciativas de desenvolvimento, sendo uma década de trabalho com organizações não governamentais na América Latina, 25 anos de atuação em avaliações de projetos do Banco Mundial e 10 anos como consultor independente em avaliação, incluindo programas com agências do Sistema Nações Unidas e outras agências de desenvolvimento bilaterais e multilaterais. Publicou três livros sobre avaliação, bem como inúmeros artigos em revistas profissionais. Participou do Conselho Editorial das seguintes revistas: "New Directions for Evaluation", "Journal of Development Effectiveness", "Journal of Mixed Methods Research" e "American Journal of Evaluation". Ministrou cursos em programas de avaliação na África, América Latina, Ásia e no Oriente Médio e, desde 2002, no International Program for Development Evaluation Training (IPDET) no Canadá.

MICHAEL, VOCÊ TEM EXPERIÊNCIAS EM TRABALHOS COM O BRASIL DESDE A DÉCADA DE 1970 E ACOMPANHOU MUITO DE PERTO A EVOLUÇÃO DA ÁREA DE AVALIAÇÃO NO PAÍS. GOSTARIA DE SABER COMO VOCÊ VÊ ESTE DESENVOLVIMENTO DESDE ESSA ÉPOCA:

Eu ingressei neste campo no início da década de 1970 trabalhando com uma organização voluntária de desenvolvimento comunitário urbano que se chamava Accion International. O programa começou na Venezuela, onde eu vivia, mas ajudei a construir uma ação nas favelas dos estados da Guanabara (atual Rio de Janeiro) e São Paulo, que se chamava Ação Comunitária no Brasil. Começamos por avaliar a efetividade das intervenções com relação aos impactos econômicos e sociais nas favelas. As avaliações eram então realizadas para demonstrar o custo-efetividade de trabalhar nas favelas, pois havia um senso comum de que era muito difícil produzir mudanças econômicas positivas nessas áreas. Concordava-se na sua realização como uma ação social, mas não como uma ação que alavancaria o desenvolvimento econômico. Havia uma ideia de que as pessoas que viviam nas favelas não tinham muito valor econômico-social, mas, com o tempo, foi-se descobrindo que este grupo representava um

grande recurso econômico: mão de obra e potencial para desenvolvimento de pequenas e micro-empresas. Logo os empresários brasileiros começaram a aprofundar este conceito por meio de pesquisas. O trabalho tinha por objeto as favelas, mas também testava diferentes modelos de desenvolvimento econômico em outras áreas e regiões, como o microcrédito no Nordeste. Esta foi a minha primeira experiência de avaliação no Brasil.

Depois, quando ingressei no Banco Mundial, em 1978, trabalhei na avaliação dos programas urbanísticos de pequenas habitações e desenvolvimento das áreas marginais, organizei vários programas de formação em técnicas de avaliação para o então Ministério do Interior (MINTER). Essas experiências de avaliação eram bastante inovadoras, pois, nessa época, só havia basicamente monitoramento no Brasil.

VOCÊ ACHA QUE HOJE ESSE CAMPO ESTÁ MAIS DESENVOLVIDO NO BRASIL?

Sim, hoje, o campo de monitoramento e avaliação está mais desenvolvido no Brasil por várias razões: mudanças no sistema democrático e, principalmente, maior preocupação com o desen-

volvimento social. Tanto o setor público como as ONGs têm promovido muitas avaliações para entender a situação da pobreza e os resultados dos recursos empregados. O governo também sofreu, nos últimos anos, muita influência das organizações internacionais, como o Banco Mundial e o BID, que sempre exerceram pressões para incorporar componentes de avaliação no desenho de programas financiados com seus recursos. O enfoque era mais quantitativo, ligado aos modelos econométricos e lógicos. Em especial, no setor urbano e na habitação, havia dentro do Banco Mundial e do BID muitas pessoas com experiência em investigações econômicas, principalmente da "escola" da Universidade de Chicago – havia mais impulso para avaliações mais rigorosas de programas de desenvolvimento urbano, com a filosofia de eliminar todas as barreiras ao desenvolvimento econômico. Segundo o modelo da Escola de Chicago, uma vez dados os meios para isso, as pessoas sabem aproveitar as oportunidades para realizar investimentos, como, por exemplo, de suas próprias habitações ou pequenas empresas.

Em outros países onde eu trabalhei, El Salvador, por exemplo,

onde eu era encarregado da unidade de avaliação de um projeto de habitação para os setores marginalizados, houve uma diferença de enfoque entre a ONG nacional executora do projeto, que se preocupava mais com direitos sociais e humanos, e a equipe do Banco Mundial, que queria uma avaliação mais econômica, estimando a taxa de retorno, etc. Acabou-se chegando a um acordo de preparar duas versões de todos os relatórios de avaliação: uma para a ONG executora, mais voltada para a questão social, e outra para o Banco Mundial, que achava que o importante era construir habitações. Ou seja, por conta das pressões das organizações nacionais (ONGs inclusive), esse enfoque teve que ser incorporado às investigações. Esse tipo de diferença de perspectiva ainda não acontecia no Brasil nessa época (anos 1970), que privilegiava totalmente o enfoque técnico, quantitativo e econômico das avaliações.

Os esforços em El Salvador para integrar os enfoques econômicos e quantitativos com um aspecto qualitativo e social foram bons exemplos dos benefícios potenciais de usar uma metodologia mista. Também demonstraram os

desafios organizacionais e técnicos que os métodos mistos poderiam implicar¹.

MAS ESSAS QUESTÕES TAMBÉM SÃO OBJETO DE DISCUSSÕES NO BRASIL, VOCÊ NÃO ACHA?

Sim. Trabalhar no Brasil com investigações sociais era muito delicado nessa época porque sociologia não era uma profissão regulamentada e eu ingressei no país como economista (assim constava em meu visto de trabalho), apesar de ser sociólogo. Era muito difícil achar profissionais de sociologia para pesquisas.

QUAIS, NA SUA OPINIÃO, SERIAM OS CAMINHOS QUE O BRASIL DEVERIA TRILHAR PARA DESENVOLVER ESSA ÁREA DE FORMA SUSTENTÁVEL?

Em primeiro lugar, quanto ao enfoque, acho interessante fortalecer e desenvolver avaliações com métodos mistos porque, na grande escala em que opera o Brasil, é importante incorporar a dimensão quantitativa, saber se um projeto piloto pode ser replicado. No entanto, apesar de progresso impressionante, nas últimas décadas, na redução da taxa da pobreza no Brasil, ainda existe um grande contingente em situação de miséria. Então é preciso ter avaliação dos programas pú-

blicos e privados para entender o impacto na redução da pobreza e em outros cortes, como equidade, situação da mulher, jovens, que estão fora do sistema. Seria então recomendável usar métodos com enfoques mistos, que são mais sofisticados. Nesse tipo de enfoque, é necessário ter um time formado por pessoas de diferentes disciplinas que muitas vezes não trabalham muito bem juntas – os economistas acham que investigações que usam técnicas qualitativas não são sérias e os investigadores sociais acham que economistas “não têm coração”. Assim, acho que um processo de desenvolvimento da avaliação no Brasil deve contemplar o uso de métodos mistos desde os desenhos, pois senão vão-se desenvolvendo dois tipos de avaliação paralelos e depois é mais difícil de ligar. É uma oportunidade para o governo e outras entidades envolvidas em avaliação. Este é um aspecto que tem muitas implicações em como se organizam as avaliações, porque, o que acontece em muitos países cujas fontes de financiamento de projetos de desenvolvimento são organizações internacionais, embora isso ocorra menos no Brasil agora, é que essas organizações têm mais interesse nas avaliações quan-

titativas e apoiam, por exemplo, departamentos de universidades formados por economistas, com enfoques quantitativos, e os outros podem ficar um pouco marginalizados.

Para mim, é uma pena que não se possa aproveitar todos os recursos intelectuais para entender a dinâmica da problemática econômico-social e cultural. Acho que o Brasil tem a possibilidade, pela grande capacidade intelectual, de ser um dos líderes na América Latina em realmente integrar todas as dimensões da avaliação, o que não está muito desenvolvido em nenhum país dessa região. A Colômbia é um exemplo onde o governo, por meio do Ministério do Planejamento, tem se esforçado em contratar avaliações. Porém, privilegiando enfoques quantitativos. Os consultores sabem que deveriam fortalecer o enfoque qualitativo, mas não sabem ainda muito bem como fazê-lo e, por isso, contratam de forma um pouco esporádica e não muito bem planejada estudos de caso sem conexão lógica com a avaliação principal e depois não se sabe como enquadrar esses estudos de caso com uma grande amostragem quantitativa. Então, passei um tempo

1 Para uma discussão da metodologia mista e suas aplicações no campo de avaliações, ver Michael Bamberger, Jim Rugh e Lind Mabry (2011). *RealWorld Evaluation: working under budget, time, data and political constraints*. [Sage Publications]. Capítulo 14: “Mixed Method Evaluations”. No momento, somente disponível em inglês.

na Colômbia trabalhando pelo Banco Mundial no Ministério do Planejamento sobre como fortalecer mecanismos de avaliação. Temos pensado um pouco nisso. Mas, é bem difícil, dentro de uma avaliação específica, decidir que vamos convidar diversos tipos de profissionais para participar – é um processo de desenvolvimento de capacidades, de formação e de criar uma cultura de trabalho conjunto porque existe uma desconfiança entre os profissionais.

É difícil também planejar uma avaliação mista. É preciso investir mais tempo na formação de equipe e ter várias reuniões para entender o pensamento de todos e construir mais confiança. Geralmente, em uma avaliação com métodos mistos, existe uma orientação profissional dominante (quantitativa ou qualitativa) e os outros entram para seguir o plano desse grupo. Então, para conseguir este equilíbrio, é necessário um plano de desenvolvimento de vários anos que, pouco a pouco, é experimentado e dá apoio financeiro e organizacional para avaliações por meio de metodologias mistas. Por exemplo,

uma maneira de incentivar esta aplicação seria priorizar empresas consultoras que propusessem o uso de métodos mistos nas suas propostas técnicas. Também, uma das situações que muitos economistas vivenciam é a de que as revistas econômicas conceituadas não aceitam artigos que não tenham muitas tabelas de regressões – eu conheço vários economistas que dizem entender bem a importância das avaliações mistas, mas o fato de nunca poderem publicar trabalhos que não tenham enfoques quantitativos nas revistas de referência é um fator de desestímulo para eles. Algumas revistas dão muita importância para o número de tabelas e para os métodos estatísticos utilizados. Então, é preciso mudar a mentalidade das revistas, dos departamentos das universidades, das organizações contratantes do governo, das organizações financiadoras, passo a passo. Se a intenção for utilizar efetivamente métodos mistos em pesquisas avaliativas, o Brasil terá que formular uma estratégia. A utilização de métodos mistos poderá fornecer muitos benefícios para o país. Organizações promotoras

de avaliação (como a Agência Brasileira de Avaliação e a Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação) poderiam incentivar debates abertos sobre isso, não defendendo a ideia de que somente avaliações mistas devem ser realizadas, mas procurando mostrar o valor e talvez promover pesquisas que mostrem o custo-benefício deste enfoque, que custa mais tempo e dinheiro.

Em 2000, o Banco Mundial promoveu pesquisa sobre uma série de estudos de caso de avaliações mistas em vários países e, em um deles, um economista que tinha adotado métodos mistos em avaliações de programas educacionais no Paquistão afirmou que utilizar métodos mistos foi muito valoroso para o desenho do projeto e promoveu uma compreensão mais profunda, mas que não poderia fazer isso outra vez porque era muito custoso e muito complicado de contratar. Demorou muito mais tempo porque tiveram que contratar um diagnóstico qualitativo e esperar os resultados deste antes de começar o desenho do questionário, para depois voltar a fazer estudo

de caso, enfim, era fabuloso, mas era muito complicado². Há também muitos problemas logísticos em ter uma equipe aplicando técnicas quantitativas ao mesmo tempo em que outro time está fazendo pesquisa de campo. Em diversas comunidades, especialmente nas áreas rurais onde é necessário organizar transporte e pernoite, em países que têm problemas de segurança, é preciso ter permissão oficial para circular em certos lugares e dias. E como todos que contratam avaliação esperam resultados rápidos, muitas vezes os tempos reais não são compatíveis com as expectativas e necessidades. Então, o planejamento passa a ser fundamental. Isso é um pouco mais complicado, apesar de ser até mais fácil em algumas áreas, como, por exemplo, na saúde, porque muita gente faz avaliações quantitativas e também qualitativas – talvez fosse mais fácil, nesse setor, formar equipes mistas do que em outros como transporte, por exemplo, onde a maioria das avaliações são quantitativas. Então, esta é uma área da avaliação que tem implicações organizacionais e estratégicas.

2 Guillermo Sedlacek e Pamela Hunte (2000). "Evaluating the impacts of decentralization and community participation on educational quality and the participation of girls in Pakistan" in Michael Bamberger (editor). Integrating quantitative and qualitative research in development projects. Directions in Development. World Bank (somente disponível em inglês).