

Avaliação Participativa em promoção da Saúde: uma experiência

“**A primeira experiência** é relativa a um projeto de avaliação do Programa Município Saudável (Akerman et al, 2004).

Este Programa foi desenvolvido na estância balneária de Bertioga em conjunto com instituições de pesquisa, a Prefeitura do Município de Bertioga, e segmentos da sociedade civil local.

Os objetivos da primeira fase do projeto de avaliação foram: produzir e implementar metodologias e instrumentos de avaliação participativa para projetos de *Municípios Saudáveis*, especialmente nos aspectos relacionados à participação social, intersetorialidade e sustentabilidade das políticas públicas; contribuir para a capacitação de grupos das instituições envolvidas para a realização da avaliação do projeto em todas as suas etapas (elaboração, implantação, implementação e impacto); desenvolver metodologias de avaliação que permitam a sua aplicabilidade em situações similares em outros projetos *Municípios Saudáveis* em

andamento no Estado de São Paulo e identificar e acompanhar o papel dos agentes externos (protagonismo) do *Projeto Bertioga Município Saudável* (PBMS)². As iniciativas por *Municípios Saudáveis* fazem parte de um conjunto de políticas urbanas, implantadas difundidas e implementadas pela Organização Mundial da Saúde (OMS), e tem como base o pressuposto de que a saúde é produzida socialmente, advogando, assim, superar as práticas de saúde centradas na atenção médica curativa, para buscar a globalidade de fatores que determinam a saúde (De Leeuw 2012, Akerman et al, 2002, Werna e Harpham,1995).

Nessa visão, o *locus* da cidade é considerado um campo privilegiado de ação, que pode permitir a implementação de iniciativas inovadoras, integradas, com a inclusão de atores sociais locais no estabelecimento de políticas públicas saudáveis (Duhl e Hancock, 1999).

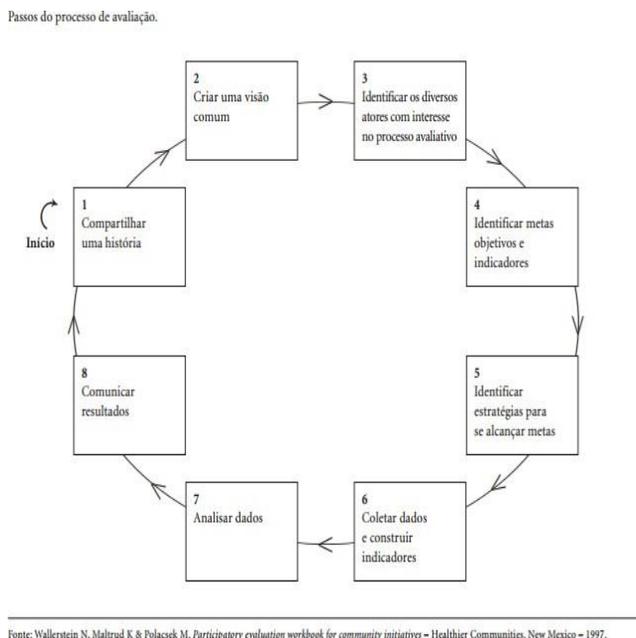
A noção de *Municípios* ou *Cidades Saudáveis* vem sendo discutida desde os anos de 1980, com diversos significados. Há, no entanto, um consenso, de que um *Município Saudável* é um lugar onde a sociedade, em conjunto com o poder público, somam esforços para melhorar a qualidade de vida da cidade.

Metodologicamente este projeto em Bertioga optou pela adoção do caminho implementado pela “Parceria do Novo México” que publicou um manual completo para o desenvolvimento de proposta participativa em avaliação - *Participatory Evaluation Workbook for Community Initiatives* (Wallerstein et al 1997).

² O *Projeto Bertioga Município Saudável* (PBMS) foi resultado de um convênio entre a Universidade de São Paulo e a Prefeitura de Bertioga, onde ficou estabelecido o desenvolvimento de políticas públicas saudáveis por meio de modelos de gestão inovadores, enfatizando as ações intersetoriais, a participação social, o planejamento local e a otimização de recursos disponíveis. O PBMS teve início em março de 2000, com a realização da *Primeira Oficina de Sensibilização* dirigida para técnicos integrantes do governo local e associações locais. Esta Oficina foi realizada com alguns objetivos básicos. Visou, por um lado, a divulgação e discussão de conceitos básicos relacionados com a Promoção da Saúde e com *Municípios Saudáveis* e, por outro, a sensibilização dos participantes para uma proposta de trabalho conjunto, com a participação de todos os segmentos sociais da cidade. O resultado mais importante dessa atividade foi a criação de uma Comissão Intersetorial para dar prosseguimento às atividades do PBMS.

Essa avaliação participativa desenvolve-se em oito estágios, que se complementam e se retroalimentam, simultaneamente: (1) compartilhar uma história comum; (2) criar uma visão comum de futuro; (3) identificar os diversos atores com interesse no processo avaliativo; (4) identificar metas, objetivos e indicadores; (5) identificar estratégias para se alcançar metas; (6) coletar dados e construir indicadores; (7) analisar dados; (8) comunicar resultados.

Figura 6 - Oito passos do processo de avaliação



No âmbito do Programa foi formada uma Comissão Intersetorial que buscou desenvolver estes oito estágios da avaliação.

Os três primeiros estágios da avaliação se confundiam com a própria implementação do PBMS que se iniciou com a Oficina do Futuro, em que governo, sociedade civil, serviços de saúde, grupos de jovens, em torno de 50 pessoas se envolveram e construíram, através de uma metodologia, uma visão de cidade.

Compartilhava-se uma história, se criava essa visão comum, e no processo desenvolvia-se vários encontros onde ia se identificando os diversos atores com interesse no processo avaliativo.

E foi no estágio 4, onde se teve mais dificuldades, pois foi o momento para identificar metas, objetivos e indicadores. O conjunto de pessoas que compunha a Comissão Intersectorial, sendo diversa e com interesses distintos, teve dificuldades em identificar um objetivo comum avaliativo que aquela iniciativa queria alcançar. Apesar de individualmente já participavam de outras organizações sociais, a sua agregação em torno de um movimento, como o Projeto Município Saudável, que considera a cidade um todo, trouxe um grau de complexidade aos atores participantes para a definição de metas e objetivos comuns diferentes de suas práticas vividas anteriormente, mais segmentadas e específicas dentro de territórios mais bem definidos, isto é seu bairro de origem.

Para superar essa etapa e avançarmos, aprofundou-se o debate sobre os objetivos e metas da avaliação com o uso de “perguntas avaliativas” para permitir refletir sobre o que avaliar do processo vivenciado na iniciativa e aonde chegar.

Partiu-se de questões simples, que direcionaram o “olhar avaliativo”:

- ▶ O que é avaliar?
- ▶ Como chegamos até aqui?
- ▶ O que fazer para que a avaliação seja melhor?

Inicialmente, considerou-se que as metas e os objetivos do processo de avaliação pudessem ser definidas em função da lista de problemas existentes *na saúde, na educação, na habitação, no meio-ambiente, no saneamento, etc.*, que foram identificados em todas as oficinas realizadas pelo PBMS.

Porém, esse caminho foi infrutífero porque o grupo não conseguiu identificar as ações relacionadas com os problemas levantados.

O que havia era a percepção desse grupo de participantes de que outras iniciativas no município poderiam fortalecer o ideário do movimento de municípios saudáveis. E neste sentido, caminhamos para um consenso de “objeto comum” da avaliação: (1) identificar iniciativas locais que estivessem desenvolvendo ações concretas sobre problemas percebidos pela sociedade; (2) articular e apoiar a formação de uma rede social de iniciativas locais.

E o objeto comum do processo avaliativo foi anunciado com a pergunta: “Se a iniciativa PBMS estaria sendo capaz de formar, ativar, apoiar e fortalecer uma rede de iniciativas locais que tinham em seu horizonte melhorar a vida dos moradores de Bertioga”?

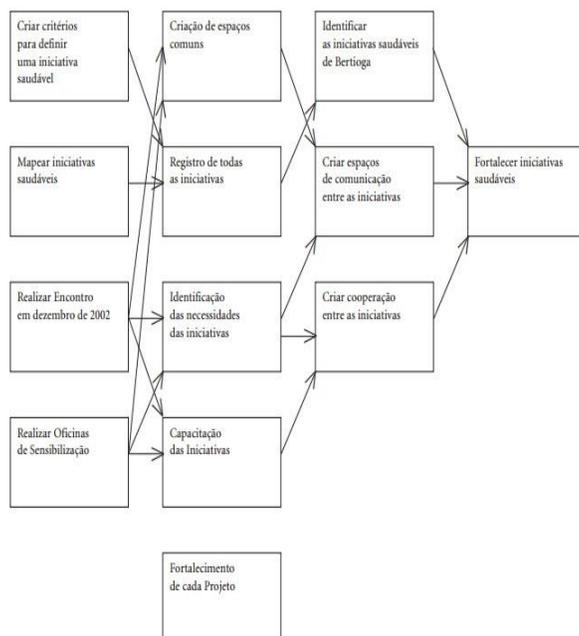
- ▶ Objetivo a ser avaliado: o papel do Projeto Bertioga Município Saudável em aumentar a coesão social na cidade de Bertioga.

- ▶ Com isso o PBMS decidiu fortalecer e ser fortalecido por iniciativas já existentes, mas que atuam isoladamente e estaremos fomentando essas células para que se transformem num grande organismo e esta será a base para empreitadas maiores (fomentar a intersectorialidade).

Foi formulado um marco lógico avaliativo como uma possibilidade de clarear os objetivos e metas do processo de avaliação, em que atividades, estratégias, objetivos e metas foram explicitadas:

Figura 7 – Modelo lógico desenvolvido para fortalecer iniciativas saudáveis já existentes

Modelo lógico: fortalecimento de iniciativas saudáveis.



Esperava-se que esse modelo pudesse auxiliar na definição dos dados a serem coletados e dos indicadores a serem construídos e monitorados. Mas o marco lógico não conseguiu ser incorporado como um elemento da avaliação: ele não parece ter tido a capacidade de captar todas as dinâmicas presentes e também exigia um grande esforço de sistematização e retroalimentação da iniciativa.

Outra variável importante foi que o gestor municipal / secretários deixaram de participar do Comitê Intersectorial após a mudança de prefeito.

Mas isso, não interrompeu o esforço avaliativo de aprendizagem, de reflexão e de ativismo do Comitê Intersectorial. Percebeu-se a necessidade de se incorporar a um outro movimento que se formava na cidade: a elaboração do Plano Diretor de Bertioga.

E assim foi feito, o grupo se envolveu com este Plano e percebeu que ali estavam as bases para se conformar uma “cidade saudável” em que a questão do uso e

direito à cidade eram necessidades prementes.

Este passa a ser o “novo” objetivo comum do Comitê, influenciar o Plano Diretor da cidade de Bertiooga na direção dos valores e princípios da Promoção da Saúde. Em avaliação participativa de iniciativas de promoção da saúde o “alvo é móvel”.

E este alvo móvel: o envolvimento da comunidade no projeto resultou na elaboração de uma proposta para o Plano Diretor de Bertiooga, que vem sendo debatido com a Câmara Municipal. Esse é o *outcome* do PBMS, que foi: o gestor abandona o processo, porque há um conflito na definição do plano diretor, mas a comunidade, os grupos de jovens continuam naquele processo e se elabora o plano diretor de Bertiooga como resultado desse processo avaliativo que se construiu.”

(In *Marco Akerman. Avaliação Participativa em promoção da Saúde - Um Exercício de Aprendizagem Coletiva, Reflexivo e Contínuo. In: Tanaka OY; Ribeiro EL; De Almeida, CAL. (Org.). Avaliação em Saúde: Contribuições para Incorporação no Cotidiano. 1aed.RJ: Atheneu, 2017, v., p. 71-90.*