

Avaliação de projetos sociais no terceiro setor: uma agenda em construção¹

Maria Cecília Prates Rodrigues²

Resumo

Até há poucos anos atrás, a condução dos programas sociais era competência quase que exclusiva do setor público; por isso até hoje, em avaliação social, ainda predomina uma ótica do setor público. Porém, com a expansão do terceiro setor, torna-se fundamental repensar um referencial analítico específico para avaliar os projetos das organizações sociais, em geral bem menores em termos de abrangência, recursos humanos e financeiros. Tendo como pano de fundo esse desafio, o artigo busca fazer uma reflexão sobre os principais pontos da agenda de avaliação social para o terceiro setor, identificados a partir do trabalho das monitorias de projetos sociais junto às organizações sociais parceiras da Fundação Dom Cabral.

Palavras-chave: terceiro setor; avaliação social; marco lógico; projeto social; avaliação de impacto.

Abstract

Until a few years ago, social programs were entirely conducted by the public sector. That's why even today we tend to think of social evaluation based on the same methods used by the public sector. However, with the expansion of the third sector, it is fundamental to rethink a specific analytical framework for evaluating those projects of social organizations, in general much smaller in scope, human and financial resources. With this challenge in mind, the article seeks to reflect on the key points of social evaluation agenda for the third sector, identified from our experience at Fundação Dom Cabral's social organizations partnership.

Keywords: third sector; social evaluation; logical framework; social project; impact assessment.

¹ Artigo apresentado no VII Seminário da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, realizado em novembro 2015.

² Professora-convidada no Programa de Parceria com Organizações Sociais (POS) da Fundação Dom Cabral (FDC). Doutora em administração pela FGV/Ebape. Site: www.estrategiasocial.com.br

1. Introdução

Até há poucos anos atrás (início dos anos 2000), não apenas no Brasil como nos demais países, a condução dos programas sociais era competência quase exclusiva dos governos, que deviam avaliar esses programas e prestar contas junto aos seus contribuintes/eleitores. Até então as organizações do terceiro setor tinham papel secundário nesse campo, exercido de modo voluntário, em caráter de benemerência e caritativo. Como favor não se avalia, para essas organizações do terceiro setor bastava a alegria dos doadores em poder ajudar, e o “brilho dos olhos” e o sorriso agradecido dos beneficiários.

É por isso que até hoje, em avaliação social, ainda predomina uma ótica do setor público, que tem como “padrão ouro” os métodos estatísticos de base experimental. Porém, com a expansão recente do terceiro setor, torna-se fundamental repensar um referencial analítico específico para avaliar os projetos das organizações sociais, em geral bem menores em termos de abrangência, recursos humanos e financeiros. Nem tanto os complexos desenhos experimentais, em geral conduzidos por avaliadores externos das universidades, e nem apenas o simples brilho dos olhos dos beneficiários.

Desde 2010, inspirada no modelo que conduz há muitos anos junto às empresas de médio porte, a Fundação Dom Cabral (FDC) tem se empenhado em equipar as organizações do terceiro setor com ferramentas de gestão, de modo a “contribuir para a melhoria dos seus resultados, torna-las autossustentáveis e mais atrativas para os investimentos”³. Com essa finalidade foi criado o programa de Parceria com Organizações Sociais (POS), que desenvolve iniciativas em diferentes frentes de gestão, segundo as necessidades detectadas em cada instituição. Uma dessas frentes é a monitoria de avaliação de projetos sociais. A intenção da POS é trabalhar com, e não para as organizações.

O trabalho de monitoria de projetos sociais nessas organizações da POS me surpreendeu. Inicialmente supus que bastaria transpor e aplicar diretamente, com ligeiras adaptações, o conhecimento em avaliação social que eu havia adquirido ao longo dos anos. Ledo engano. Confrontada com a realidade dessas organizações, logo percebi a necessidade imediata de construção de conceitos específicos e ferramentas próprias, distintos do que era ensinado nos textos-referência em avaliação social. Vejo

<http://www.fdc.org.br/programas/Paginas/Programa.aspx?programa=Parceria%20com%20Organiza%C3%A7%C3%B5es%20Sociais%20-%20POS>

que há um longo caminho a ser trilhado nessa direção da avaliação de projetos sociais no terceiro setor: na monitoria já avançamos um pouco, mas ainda falta muito.

Esse artigo aborda justamente essa agenda. Ele está estruturado da seguinte maneira: na próxima seção é apresentada uma breve história da avaliação social, contextualizando as abordagens hoje dominantes da pesquisa experimental e do retorno econômico. Na seção 3, se busca explicar porque essas abordagens não são adequadas para avaliar os projetos sociais das organizações do terceiro setor no Brasil e aponta para a necessidade de um novo modelo de avaliação, compatível com as especificidades dessas organizações. Com base na experiência do programa da POS da FDC, na seção 4 são apresentados os passos que começamos a trilhar na construção da agenda de avaliação para as organizações do terceiro setor. E, na seção 5 são feitas as considerações finais.

2. Avaliação social: um breve retrospecto

Cabe lembrar que a avaliação social é uma disciplina antiga que data do século XVII; porém foi só a partir de meados do século XX que ela ganhou reconhecimento científico. Durante todo esse período, a avaliação do impacto dos programas sociais foi baseada em uma estratégia de pesquisa experimental, modelada nas ciências naturais, de probabilidade e dedução, na matematização do conhecimento (Barreira, 1999).

Nos países desenvolvidos, o primeiro *boom* das avaliações de impacto com base na pesquisa experimental deu-se por volta dos anos de 1950-70, tendo em vista que, com o fim da 2ª Guerra Mundial, esses países passaram a destinar vultosos recursos para os seus programas sociais públicos e queriam avaliar os impactos.

A avaliação de impacto, baseada no uso da pesquisa experimental, busca comparar, à semelhança de um experimento em laboratório, a evolução da situação do grupo do experimento (ou grupo dos participantes do projeto) com relação ao grupo de controle (ou grupo de não participantes, que deve ser constituído por pessoas com características bastante semelhantes às do grupo do experimento). Para isso, normalmente são adotados modelos estatísticos, de modo a se poder testar se os resultados obtidos pelo grupo do experimento, no que se refere aos indicadores de impacto, são significativamente melhores do que os resultados alcançados pelo grupo de controle. Pode-se dizer que o experimento em avaliação social funciona como o “contrafatual” do grupo dos participantes do projeto, buscando responder à seguinte pergunta: o que teria acontecido com essas mesmas pessoas (em termos da

transformação desejada) se elas não tivessem participado do projeto? Ou seja, até que ponto o projeto foi a causa das mudanças sociais observadas?

Há que se ter clareza de que se o “contrafatual” não for construído com o rigor estatístico adequado, a avaliação se torna por demais frágil, podendo ter consequências desastrosas para a condução do projeto. A análise não é trivial, sendo necessários procedimentos estatísticos complexos, acessíveis apenas aos iniciados em estatística, grandes bases de dados para viabilizar testes e controles estatísticos robustos, implicando uma pesquisa por demais onerosa e demorada. Em geral são contratados avaliadores externos, oriundos da área acadêmica.

Em certa medida, pode-se atribuir a essa complexidade do método a crise de utilização dessas avaliações que viria logo a seguir, já nas décadas de 80 e 90, quando se constatou que as avaliações dos programas sociais dos governos começavam a ser amplamente ignoradas. Isto porque os textos avaliativos produzidos eram voltados sobretudo para atender ao rigor científico e não serviam para subsidiar os tomadores de decisão (Barreira, 1999). As avaliações de impacto estavam sendo percebidas como “frutíferas” do ponto de vista acadêmico, mas com resultados mínimos do ponto de vista prático e de aprendizagem para os programas sociais (Garcia, 2001).

Porém, no início dos anos 2000, ressurgiu com força o segundo *boom* das avaliações de impacto baseadas nos métodos experimentais. Só para exemplificar, em 2003 o Departamento de Educação dos EUA estabeleceu que só financiaria no país estudos avaliativos que tivessem um desenho experimental. Nessa mesma linha em defesa das “avaliações científicas”, se posicionaram a renomada *Associação Americana de Avaliação* e a *Iniciativa Internacional para a Avaliação de Impacto*, essa última constituída por fundações, ongs, instituições governamentais e agências de cooperação internacional (Chianca, 2012). Também no Brasil há atualmente uma corrente de avaliadores que defende que, se os métodos experimentais não forem adotados com o rigor necessário, então se está frente a “métodos ingênuos, utilizados por não especialistas, dificilmente capazes de avaliar o impacto (Foguel, 2012).

Por volta de 2005, um novo passo foi dado para além das avaliações de impacto, agora com inspiração do setor privado. Sobretudo no Reino Unido e nos Estados Unidos (SROI, 2009) e também no Brasil (Schor e Afonso, 2007), a **avaliação do retorno econômico dos projetos sociais** ganhou fôlego entre os estudiosos da área. **Trata-se de tarefa complexa e também atinente a especialistas**, que só deve ser iniciada depois de vencidos os desafios estatísticos da estimativa dos impactos sociais do projeto. São,

então, adotados hipóteses e cálculos, para levantar a duração dos impactos junto aos vários públicos beneficiados (diretos e indiretos), traduzir esses impactos em valores monetários, e realizar o estudo do VPL (Valor Presente Líquido) entre os ganhos totais de renda propiciados pelo projeto comparativamente aos seus custos.

Assim, à semelhança do que já vem sendo feito nos projetos econômicos, a intenção é poder chegar ao custo-benefício dos projetos sociais, isto é, qual é o retorno em R\$ para cada R\$ 1,00 investido na iniciativa social. Só que diferente dos projetos econômicos, na área social os resultados finais não são monetários, e na maioria das vezes são intangíveis, abstratos e com um raio difuso de influências. **Daí porque chegar à estimativa do retorno econômico de projetos sociais, que aparentemente pode parecer simples, ao contrário exige um profundo conhecimento interdisciplinar no campo social, estatístico e financeiro.**

3. O método experimental e a estimativa do retorno econômico: adequados às organizações sociais no Brasil?

Não se vai entrar aqui no mérito da discussão sobre se a metodologia experimental e a estimativa do retorno econômico dos projetos sociais são aplicáveis e úteis para os governos e as grandes organizações do terceiro setor (em geral multinacionais). Acredito que podem ser sim, na medida em que forem conduzidos por especialistas competentes, acesso amplo às bases de dados e às informações necessárias, disponibilidade abundante de tempo e recursos financeiros, humanos e materiais.

No Brasil, em se tratando das organizações sociais, a maioria delas é pequena, em fase inicial de estruturação, e longe de ter recursos para “banicar” uma pesquisa do tipo experimental – nem financeiros, e nem equipe técnica preparada para saber demandar esse tipo de avaliação, julgar a sua adequação e interpretar as saídas dos modelos estatísticos trazidos pelos especialistas contratados. (Prates, 2013)

Por outro lado, poder-se-ia alegar que a análise do retorno econômico dos projetos sociais possibilitaria uma avaliação objetiva do projeto social e a comparabilidade entre projetos alternativos, muito ao gosto dos potenciais investidores sociais. Porém, do que temos visto, o argumento contrário forte é que as organizações sociais ainda não estão sequer capacitadas para estimar adequadamente os resultados alcançados nos seus projetos, e muito menos elas estarão para estimar a relação custo-benefício – e, como comentado, a estimativa dos resultados é pré-requisito para o

cálculo do retorno econômico. Daí, de muito pouco adianta obter uma estimativa precisa, se as margens de erro são enormes. (Prates, 2010)

Da experiência com o programa da POS, o que tem chamado a atenção é que as equipes dessas organizações manifestam uma vontade grande para encontrar maneiras de avaliar os resultados do trabalho social que desenvolvem, e ficam felizes com a oportunidade da monitoria. Porém, como são equipes pequenas e muito “presas” às tarefas do dia-a-dia, nem sempre conseguem encontrar disponibilidade de tempo para colocarem esse desejo em prática, e poderem se dedicar a desenvolver um sistema de avaliação para atender às necessidades e demandas de suas organizações.

Diferente do Brasil, as organizações do terceiro setor no Reino Unido e nos Estados Unidos já se encontram em estágio mais avançado na avaliação dos seus programas sociais. Lá, pelo menos no nível do discurso, a metodologia de avaliação, baseada em pesquisa experimental e no retorno econômico, vem conseguindo transbordar para o terceiro setor. Porém, o que se tem observado é que essa tendência começa a incomodar e a ser alvo de muitas críticas. Muitas organizações sociais desses países desenvolvidos já estão se sentindo asfixiadas por essa compulsão em medir, avaliar impacto e calcular o retorno econômico dos seus projetos sociais. Elas anseiam por **um novo modelo de avaliação para o terceiro setor. Vêm defendendo que a avaliação tenha uma abordagem prática, seja conduzida pelas equipes da própria organização, compatível com os recursos e as necessidades da organização, e seja útil para orientar as tomadas de decisão, o aprendizado e as ações.** A seguir, alguns depoimentos nesse sentido.

As pequenas organizações sociais estão sendo prejudicadas pela ortodoxia da SROI⁴ e medição do impacto. Apenas as maiores instituições é que podem pagar os custos de contratação de consultores externos para realizar esse trabalho...

As pequenas organizações podem fazer muita coisa por si mesmas – têm que começar por refletir sobre suas metas e objetivos e, em seguida, levantar exemplos de onde a sua organização teve impacto, por exemplo, reunir estudos de caso. ... Perguntar às pessoas que já utilizaram os seus serviços como eles começaram e como eles acabaram (Hudson, 2012)

Há uma tendência atual para exigir que o setor social use métodos de avaliação mais científicos, para demonstrar o valor econômico e social. Essas abordagens - por exemplo, o uso de grupos de controle - têm sido consideradas como o padrão ouro na avaliação de políticas públicas, mas elas são caras para a avaliação do terceiro setor e repletas de dificuldades. ...

⁴ SROI – Social Return on Investment. É o mesmo que retorno econômico dos projetos sociais.

... Tanto as organizações grandes como as pequenas devem ser apoiadas para conduzir internamente as suas avaliações, usando as suas próprias equipes e desenvolvendo competências internas. Acima de tudo, vemos o potencial da avaliação como um processo reflexivo, que proporciona aprendizado e é uma parte importante da gestão organizacional.

A Rede SROI até aceita que os métodos de avaliação econômica possam ser adaptados com menor rigor técnico por parte dos avaliadores internos. ...A questão é que já há evidências de que o uso de técnicas menos robustas na fase da monetização podem levar a resultados questionáveis.

Uma avaliação útil será fundada sobre questões específicas decorrentes da gestão do projeto bem como dos requisitos do financiador. Assim, não basta perguntar: Quais são os resultados? Ou o que funcionou? Precisamos fazer perguntas que exigem outro nível de resposta, tais como: Quais são as partes do programa que funcionaram? Quais foram os elementos-chave do serviço? Quem fez funcionar? Em que contexto funcionou? O que mais aconteceu?

(Ellis, 2012)

É hora de parar de (apenas) medir impacto, e começar a avaliar: Com todo este entusiasmo para medir, documentar, provar, e financiar o impacto, não estaríamos perdendo o barco da avaliação?

E aqui definimos a avaliação como um processo sistemático e intencional de coleta e análise de dados (qualitativos e quantitativos) para orientar a aprendizagem, tomada de decisão e ação.

(Gopal, 2015)

4. A agenda da avaliação social para o terceiro setor: um longo caminho que começa a ser trilhado

A seguir estão apresentados alguns passos da agenda que estamos construindo em conjunto com as organizações participantes da monitoria de projetos sociais do programa da POS/FDC, procurando elucidar alguns avanços e os muitos desafios pela frente.

(i) O entendimento do projeto social

Iniciadas as monitorias, começaram a surgir alguns incômodos relativos ao conceito tradicionalmente utilizado para projeto social.

Normalmente se define o projeto social como sendo “um empreendimento planejado que consiste em um conjunto de atividades inter-relacionadas e coordenadas para alcançar objetivos específicos dentro dos limites de um orçamento e de um período de tempo dados” (Cohen e Franco, 1998)

De imediato, essa definição pareceu incompleta e por demais genérica para dar conta na prática do escopo e das especificidades dos projetos sociais das organizações sociais, e os seguintes aspectos precisariam ser levados em consideração:

(1) faltou explicitar que no projeto social o foco é o combate à pobreza e às diferentes formas de exclusão social. Daí, nem toda organização social necessariamente precisa ter projeto social: pode ter um projeto de interesse público, como por exemplo um projeto de apresentação de peça teatral, que não é projeto social (Prates, 2011)

(2) nas organizações da POS, o projeto social é planejado quase que como uma unidade (linha) de ação da organização. Assim, prazo e orçamento não são definidos *à priori*, e vão sendo ajustados ao longo do projeto, levando em conta as condições que o viabilizam, como a disponibilidade de recursos, equipes, parcerias e a situação do contexto social;

(3) não há um grupo único e fixo de beneficiários do projeto, em que todos entram no início da intervenção e todos saem ao final dela. Ao contrário, a entrada e a saída dos participantes dos projetos sociais nessas organizações do terceiro setor mostram-se como um processo dinâmico e fluido ao longo da vida do projeto, alternando continuamente a entrada e a saída de beneficiários: grupos entrando e grupos saindo.

(ii) Delimitação dos objetivos de resultado

As organizações sociais ainda não têm clareza sobre a melhor maneira para explicitarem os seus objetivos de resultados – tanto os objetivos específicos (ou imediatos) como os objetivos de impacto (de médio e longo prazo).

Não raras vezes, é comum ver essas organizações explicitarem os seus objetivos de impacto de forma por demais ampla e vaga, à semelhança de uma *carta de boas intenções*. Veja o exemplo a seguir, que ilustra como uma instituição que trabalha com jovens em situação de vulnerabilidade definiu o objetivo de impacto para o seu projeto:

Promover ações que vão contribuir para o fortalecimento da convivência dos jovens com suas famílias, para o desenvolvimento social, emocional, cognitivo, capacidade empreendedora, nível de solidariedade e autoestima.

Sem dúvida, o exemplo mostra que a organização tem uma vontade grande de transformar a vida dos jovens com os quais ela trabalha. Porém, da forma como ele está explicitado, ao incluir sete diferentes conceitos abstratos, o objetivo se torna extremamente vago e com grande chance de não ser avaliável e, portanto, sem evidenciar qual é o compromisso da organização com o seu alcance. Vale lembrar que, para que um objetivo de resultado seja considerado como bem definido, o ideal é que

ele envolva apenas um conceito (ou intenção), a ser devidamente operacionalizado em indicadores com as suas respectivas rubricas avaliativas (ou metas).

Outro erro comum é encontrar pequenas organizações sociais que acham que são grandes ou que são governo, tal é o tamanho da influência na realidade social que julgam ter, a partir das ações relativamente pequenas e pontuais que executam. Sem aqui querer desmerecer o trabalho delas, o **que ocorre é que essas organizações sociais tendem a explicitar os seus objetivos de impacto de maneira abrangente como é feito nos programas e políticas sociais do setor público.**

Explicando melhor, a definição tradicional de objetivo de impacto inclui além dos efeitos de longo prazo do projeto sobre os seus beneficiários diretos, também os seus efeitos em relação aos beneficiários indiretos (isto é, aqueles não diretamente atendidos pelo projeto), e os seus efeitos em um campo mais amplo, do tipo uma política de governo (NCVO, 2013). Daí porque o objetivo de impacto nesses projetos do setor público explicita, por exemplo, de que maneira se espera que uma dada intervenção vá impactar, no nível de desocupação de um município, ou na taxa de mortalidade infantil do bairro, ou nos níveis de violência de uma localidade, ou ainda na taxa de evasão escolar de um município ou país.

O ponto central a destacar aqui é que de modo geral os projetos sociais das organizações sociais não têm fôlego *per se* para promoverem mudanças no nível macro. Nem as organizações têm fôlego para avaliarem essas mudanças. Daí o que se propõe é que o objetivo de impacto fique contido no nível “micro”, isto é, dentro do raio de abrangência da atuação da organização, de sua capacidade de influenciar na vida dos seus próprios beneficiários no médio prazo.

Assim, no âmbito do planejamento e avaliação das organizações sociais participantes da POS, a intenção é que os objetivos de resultado sejam explicitados em termos das mudanças pretendidas na vida dos beneficiários diretos do projeto (Lampkin, 2007). Pelo menos em um primeiro momento, o compromisso da organização social deve ser com o alcance desses objetivos, conforme sugerido a seguir:

Os **objetivos específicos** (ou propósitos) do projeto social dizem respeito aos resultados imediatos da iniciativa social pretendidos na vida dos seus beneficiários diretos – relacionadas a mudanças de atitudes, percepções ou comportamentos.

O **objetivo de impacto** (ou final) do projeto diz respeito às mudanças na vida dos beneficiários diretos do projeto no médio prazo, como consequência (ou efeito indireto) daquelas mudanças imediatas que foram provocadas pelo projeto.

(iii) O uso do marco lógico

O método do marco lógico foi inicialmente desenvolvido por volta de 1970 pela USAID, agência do governo norte-americano de assistência aos países com risco social. O marco lógico tem o papel de descrever a “teoria da mudança”, que constitui a lógica esperada sobre como o projeto social deve atuar para gerar os resultados desejados (Frechtling, 2007). Está baseado na explicitação da cadeia hierárquica dos objetivos a serem atingidos, tanto de processo como de resultado, com os respectivos indicadores, metas, fontes de verificação e pressupostos.

Na POS, temos estimulado o uso do marco lógico para apoiar o planejamento e a avaliação dos projetos sociais. Evidentemente que não se trata da versão burocrática, “caixa preta” e autoritária tão criticada na década de 1980. Porém, estamos nos referindo à sua **versão revisitada**, voltada para embasar o diálogo entre os públicos envolvidos com o projeto social para viabilizar o planejamento relevante e legítimo, e a avaliação útil e consistente dos resultados alcançados e das estratégias adotadas. (Prates, 2014).

Sem dúvida, **o ideal é que o marco lógico seja utilizado pelas organizações sociais desde a etapa do planejamento dos seus programas / projetos sociais**, de modo a poder contribuir para:

- Clareza no diagnóstico do problema social a ser enfrentado;
- Envolvimento efetivo das pessoas certas – relacionadas ao problema e às ações a serem tomadas;
- Precisão e coerência causal na definição dos objetivos, de resultado e de processo a serem alcançados;
- Operacionalização adequada em indicadores de cada conceito abstrato que for incluído nos objetivos;
- Indicadores especificados de modo válido, confiável e viável de serem levantados;
- Clareza nos critérios para caracterizar a situação desejada (rubricas avaliativas ou metas);
- Pressupostos considerados de modo realista.

Porém, a experiência na POS tem mostrado que, nas organizações sociais, a ferramenta do marco lógico dificilmente consegue ser adotada na etapa do planejamento do projeto social, como deveria ser. A principal razão é que, na prática, os projetos vão surgindo a partir das boas intenções e do senso de oportunidade dos seus líderes – sem serem formalmente planejados; e depois vão sendo moldados em função das parcerias, recursos e apoios somados ou subtraídos durante o seu percurso. Mesmo porque, normalmente não estão previstos recursos suficientes para financiar o

planejamento, uma vez que os desembolsos só são liberados depois do projeto aprovado.

Ainda que o marco lógico não seja adotado na etapa do planejamento do projeto social, temos visto que ele pode ser bastante útil para a organização social quando introduzido na etapa da avaliação. Primeiro, porque serve para *animar* a reflexão dos gestores do projeto para eles recuperarem a “teoria da mudança” da intervenção, que muitas vezes estava subentendida na cabeça de cada um. E, depois, porque também é uma oportunidade para os gestores repensarem os objetivos do projeto, isto é, se eles estão explicitados de forma precisa e avaliável, se eles seguem sendo relevantes e segundo uma lógica causal coerente, e se as ações em andamento estão compatíveis com os resultados pretendidos. (Prates, 2015)

(iv) Operacionalização dos conceitos

Nos estudos acadêmicos, são utilizadas técnicas estatísticas, como a análise fatorial exploratória e/ou confirmatória, para se obter de modo “científico” a operacionalização de conceitos abstratos. Assim, pode-se dizer que a análise fatorial tem como objetivo a identificação de fatores ou conceitos subjacentes às variáveis observacionais (perguntas do questionário), que são agrupadas entre si (no fator) em função das correlações observadas entre elas.

Pela própria natureza dos projetos sociais, os conceitos abstratos são amplamente utilizados para descrever os objetivos dos resultados pretendidos, tais como autoestima, sociabilidade, confiança, inclusão no mercado de trabalho, bem-estar e desenvolvimento empreendedor. Para serem avaliados, antes de mais nada, esses conceitos precisam ser operacionalizados em indicadores que possam ser diretamente medidos. Na monitoria com as organizações da POS, duas estratégias têm sido adotadas para operacionalizar de modo aproximado os conceitos abstratos dos projetos sociais, com base em procedimentos qualitativos.

Uma primeira estratégia tem sido trabalhar, durante a monitoria, o entendimento do conceito com as próprias equipes do projeto, a partir do seguinte questionamento: o que a equipe, com base em sua experiência com o público-alvo, entende pelo conceito, isto é, quais os aspectos na vida dos participantes que a organização tem a intenção de mudar ou influenciar? Assim, por exemplo, o entendimento sobre autoestima é diferente em uma organização que trabalha com adolescentes e em outra que trabalha

com idosos; e, portanto, também devem ser diferentes o modo de operacionalizar o conceito.

Uma segunda estratégia, um pouco mais exigente em termos de disponibilidade de recursos da organização, tem sido realizar entrevistas em profundidade com os especialistas da área e lideranças do público-alvo do projeto, de modo a levantar o entendimento deles acerca do conceito: qual a sua estrutura, se for o caso subdividida em dimensões e aspectos centrais; e como eles descrevem cada um dos aspectos. Por exemplo, uma organização que trabalha com empreendedores da base da pirâmide adotou esse procedimento para “confirmar” a sua hipótese inicial para o conceito de “desenvolvimento empreendedor”, e depois construir o índice a ser aplicado junto aos seus participantes - antes e depois do projeto.

De modo algum, a intenção aqui é fugir dos conceitos cuja operacionalização em indicadores já tenha sido estatisticamente validada. Pelo contrário, há que se estimular o seu uso, sempre que for aplicável e viável. O problema é que raramente as organizações sociais, sobretudo no Brasil, têm acesso a essas ferramentas de medição já devidamente desenvolvidas, que poderiam ser compartilhadas entre organizações trabalhando em áreas semelhantes.⁵ Por outro lado, ainda que houvesse essa disponibilidade, o que seria desejável, muita cautela deveria ser tomada no processo de utilização / adaptação desses indicadores compartilhados. Porque se não houver sintonia entre o que o projeto faz e o que os indicadores *importados* medem, a avaliação perde a sua razão de ser e se torna inócua.

Feita essa ressalva, cabe destacar que há muito o que avançar nas organizações sociais no que se refere à operacionalização dos conceitos abstratos em indicadores. Só para ilustrar, uma dificuldade encontrada é o efeito “ilusão” no uso das escalas. Suponha, por exemplo, que em um questionário de avaliação da autopercepção do participante de um projeto de qualificação digital, se pergunte a ele, antes e depois da intervenção, o quanto ele considera que sabe utilizar o software excel. Normalmente, o que é feito é adotar escalas do tipo: (i) nada, pouco, razoável, muito; ou então (ii) de 1 a 10, sendo 1=nada e 10 (tudo). O problema de escalas em aberto e subjetivas como essa (em que não há o detalhamento do significado de cada ponto na escala) é que o participante, depois de conhecer o potencial do software durante o projeto, se torne mais

⁵ Sobretudo no Reino Unido e nos EUA, as instituições do terceiro setor têm se organizado com o objetivo de desenvolver e compartilhar sistemas de indicadores de avaliação, as chamadas “off-the-shelf tools”.

exigente em sua auto-avaliação: ele, que antes achava que sabia razoável, percebe ao final que ainda sabe muito pouco.

Uma solução interessante encontrada pela organização *Triangle Consulting*, do Reino Unido, no desenvolvimento da sua ferramenta *Outcomes Star*⁶ para a operacionalização dos conceitos abstratos utilizados nos projetos sociais, foi explicitar de modo objetivo o significado de cada ponto na escala de 1 a 10 (o que se deve saber ou como se deve ser), de modo que todos os participantes do projeto tenham o mesmo entendimento do avanço que representa cada ponto da escala.

(v) **Causalidade do projeto**

Nas avaliações tradicionais de impacto a causalidade do projeto é estimada por meio de complexos modelos estatísticos de regressão. Só que a grande maioria das organizações sociais no Brasil não está preparada para implementar, demandar ou fazer uso dessas avaliações quantitativas. **Como alternativa, uma boa aproximação é inserir no questionário, a ser aplicado ao final do projeto, uma pergunta direta aos seus participantes sobre como eles percebem a influência do projeto para as mudanças (em suas vidas) relacionadas aos indicadores de impacto.** (Chianca, 2012)

O desafio é sobre como formular adequadamente as perguntas referentes à questão da causalidade. Dependendo da forma como elas são feitas ou da escala adotada, essas perguntas podem induzir a um viés tendencioso forte, influenciando o entrevistado para um mesmo padrão de resposta, que só permite apontar para o lado positivo do projeto. Daí porque se deve evitar perguntas do tipo: O quanto você considera que o projeto ajudou na melhora observada em determinados indicadores de impacto? Por outro lado, se deve também sempre buscar incluir perguntas relacionadas a outros fatores/causas que podem ter atuado simultaneamente ao projeto e influenciado nos resultados.

(vi) **Coleta e sistematização das informações.**

Para além do desenvolvimento dos indicadores e a construção dos questionários, outro desafio sério a ser trabalhado nas organizações sociais diz respeito ao sistema de coleta, tabulação e análise das informações avaliativas referentes aos participantes do

⁶ <http://www.outcomesstar.org.uk/about-the-outcomes-star/>

projeto social. O que ocorre é que, muitas vezes os dados até são coletados nas instituições, porém acabam ficando dispersos e fragmentados, em fichas de papel e/ou em arquivos soltos, incapazes de produzirem uma visão consolidada e abrangente acerca do projeto.

Com algumas organizações da POS, começamos a trabalhar **o uso das planilhas em Excel para tabular as informações relativas à trajetória dos participantes nos projetos**. Praticamente todas as organizações dispõem do *software* e de algumas pessoas da equipe familiarizadas com o seu uso. O que é feito é inserir nas linhas da planilha os nomes de cada participante e, nas colunas, as variáveis relevantes para descrever quem é o participante, o seu percurso no projeto e os resultados detectados a partir dos questionários aplicados antes e depois do projeto. Dessa maneira, se consegue analisar as informações para o conjunto dos participantes do projeto; e, por meio do uso de filtros, segmentar as informações dos participantes segundo determinados critérios, como o ano de entrada no projeto, ou determinadas turmas do projeto, ou o local de domicílio, ou outra característica de sua família.

Outra frente a ser trabalhada é o uso dos registros administrativos da organização social, aqui entendidos como as bases de dados, cadastros e arquivos que são mantidos e/ou alimentados na organização. Esse também é um desafio até para as instituições públicas no Brasil (Ferreira, 2008). O que ocorre é que atualmente nessas organizações os diferentes sistemas de registros administrativos não se interagem entre si e, com isto, acabam tendo um potencial muito reduzido de gerar informação consolidada acerca do trabalho social realizado. Assim, **antes de se dedicarem a desenvolver sistemas de avaliação a partir de um novo processo de coleta de dados, as organizações precisam tratar e “se empoderar” das informações internas que já levantam, na maior parte das vezes para atender aos seus financiadores. Há aí uma riqueza de informação subutilizada em seu potencial avaliativo**. Por exemplo, há casos de organizações sociais na POS que realizam um trabalho com crianças/adolescentes desde a creche até o ensino profissionalizante. O ponto é que **se houvesse um tratamento adequado das informações** já existentes sobre os participantes dessas organizações, desde a entrada até a sua saída, seria possível traçar uma boa aproximação dos resultados alcançados pela organização junto ao público atendido em seus diferentes programas/projetos sociais.

5. Considerações finais

De modo algum se está criticando o uso da metodologia experimental e da estimativa do retorno econômico para avaliar os programas sociais do setor público e/ou de grandes organizações do terceiro setor. O que se está defendendo é a necessidade de se desenvolver uma lógica específica para avaliar os projetos da grande maioria das organizações sociais, que são bem menores em termos de abrangência de suas ações, recursos humanos e financeiros.

O fundamental é que as avaliações possam gerar resultados aproximados e confiáveis para apoiar na gestão e na tomada de decisão dessas organizações. Não é necessário ter precisão científica. Todavia, há um longo caminho a ser trilhado nessa direção e cheio de desafios. Com base na experiência que temos vivenciado no programa de parceria com organizações sociais da Fundação Dom Cabral, procurei aqui compartilhar quais são esses desafios, as soluções dadas até aqui e o muito que ainda precisamos avançar.

6. Referências bibliográficas sintéticas⁷

- BARREIRA, M.C.R.N. **Avaliação de programas sociais: debatendo a avaliação participativa**. Tese (Doutorado). SP: PUC, 1999.
- CHIANCA, T. A causalidade na avaliação de programas sociais: das divergências ao caminho viável. In: Otero, M. R. (org.). **Contexto e prática da avaliação de iniciativas sociais no Brasil**. SP, Peirópolis, 2012.
- COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. 2. ed. RJ: Vozes, 1998.
- ELLIS, J. **Measuring social value: avoiding a methodological straightjacket**. CES, 2012. Disponível em: < <http://goo.gl/uSqCef> >
- FERREIRA, F.P.M. Registros administrativos como fonte de dados estatísticos. **Informática Pública**, ano 10 (I), 2008. Disponível em: < <http://goo.gl/03scTk> >
- FOGUEL, M.N. Métodos básicos de avaliação de impacto: Modelo de resultados potenciais. In: Menezes F., N. (org). **Avaliação econômica de projetos sociais**. SP: Fundação Itaú Social, 2012.
- FRECHTLING, Joy A. **Logic Modeling Methods in Program Evaluation**. San Francisco: John Wiley & Sons, 2007.
- GARCIA, Ronaldo C. Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental. **Texto para Discussão IPEA**, Brasília, n. 776, jan. 2001.
- GOPAL, S.S. **Stop (just) measuring impact, Start evaluating**. FSG, May 18, 2015. Disponível em: < <http://goo.gl/qB14VM> >

⁷ Os links aqui citados foram todos acessados em 16/10/2015. Por restrição de espaço, optou-se pela versão encurtada do link.

HUDSON, S. **Measuring impact is not for larger charities**. The Guardian, 31/08/2012. Disponível em: <<http://goo.gl/KD5Htk>>

LAMPKIN, L. et al. **Building a common outcome framework to measure nonprofit performance**. Urban Institute, Dec.2006. Disponível em: <<http://goo.gl/Akwzjo>>

MENEZES F., N. (org). **Avaliação econômica de projetos sociais**. Fundação Itaú Social, 2012

NCVO, et al. **Inspiring impact** – the code of good impact practice. June 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/XRkozl>>

PRATES R., M.Cecília. Há um padrão ideal para avaliar o impacto social no terceiro setor? **Gife**, 08 fev. 2013. Disponível em:< <http://goo.gl/cxofzw>>

PRATES R., M.Cecília. Marco lógico: adotado depois do projeto social já planejado? **Ideia Sustentável**, 23 jan.2015. Disponível em: <<http://goo.gl/FTzTL4>>

PRATES R., M.Cecília. Organizações do terceiro setor e projetos sociais. **Gife**, 30 nov. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/PRkgeP>>

PRATES R., M.Cecília. Planejamento e avaliação de projetos sociais: o marco lógico revisitado. **Gife**, 11 ago. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/VSmzbp>>

PRATES R., M.Cecília. Retorno econômico de projetos sociais: limites da avaliação. Portal **IDIS**, 09/03/2010. Disponível em: <<http://goo.gl/rGhLX>>

SCHOR, A; AFONSO, L.E. **Avaliação Econômica de Projetos Sociais**. 2. ed. SP: Fundação Itaú Social, 2007. Apostila do curso. Disponível em:< <http://goo.gl/AX4Bk6>>

The SROI Network, Cabinet Office. **A guide to Social Return On Investment**. 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/dBbxgP>>