

Artur Roman  
Organizador

# **Avaliação de Programas e Projetos Sociais: A Experiência da Fundação Banco do Brasil**

1ª Edição

Brasília DF  
Fundação Banco do Brasil

2013



# A metodologia EP<sup>2</sup>ASE e a avaliação dos projetos sociais da FBB

Maria Cecília Prates Rodrigues

**D**ecorridos quase três anos da rica experiência que tive com a FBB, escrever este capítulo representa uma oportunidade interessante de olhar para trás. Assim, à luz do que tenho vivenciado em projetos sociais de lá para cá, farei uma reflexão sobre o uso da metodologia EP<sup>2</sup>ASE (Eficácia Pública e Eficácia Privada da Ação Social da Empresa), que foi adotada naquele momento pela FGV/CPDOC<sup>5</sup> para avaliar os projetos da FBB.

Este artigo está dividido em três partes. Na primeira, é feita uma breve apresentação da metodologia EP<sup>2</sup>ASE. Na segunda parte, procuro descrever alguns dos desafios encontrados na avaliação dos referidos projetos da FBB. Por último, estão sumarizadas algumas das lições aprendidas nessa jornada. Importante reforçar que a intenção aqui não é discutir os resultados dos projetos em si, mas as estratégias adotadas para a sua avaliação.

## 1. A metodologia EP<sup>2</sup>ASE

### 1.1 Por que nasce EP<sup>2</sup>ASE?

A metodologia EP<sup>2</sup>ASE começou a ser esboçada por volta de 2001, com a forte expansão da ação social corporativa, exercida diretamente pelas empresas ou por meio dos seus institutos/fundações. Fenômeno que ganhou fôlego não apenas no Brasil como em âmbito internacional, do final dos anos 90 para cá. Seria um mero discurso e propaganda das empresas? Ou uma contribuição efetiva para o combate da pobreza e exclusão social?

---

<sup>5</sup> Fundação Getúlio Vargas / Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – FGV / CPDOC. <http://cpdoc.fgv.br/fgvopiniao>

Da tese de doutorado que defendi em 2004, veio o livro editado pela FGV em 2005, e depois outro livro editado pela Atlas em 2010, todos com o foco na avaliação dos programas sociais corporativos. Como identificar se essas iniciativas estariam, de fato, alcançando os objetivos anunciados para as comunidades em situação de vulnerabilidade e exclusão (eficácia pública)?

Até então, avaliação social havia sido sempre seara do setor público, uma vez que a execução de programas sociais para atender aos menos favorecidos era função dos governos. O setor privado e as organizações do terceiro setor podiam até ter ações nesse sentido, mas, em sua quase totalidade, eram pontuais, de benemerência, de caridade e, nesse caso, não cabia falar em avaliação sistematizada, bastando para os seus doadores a prestação de contas sobre se os recursos haviam sido aplicados nas finalidades devidas. Nem mesmo havia a preocupação quanto à possibilidade da “eficácia negativa” dessas ações sociais que, movidas por boas intenções, podiam até acabar por prejudicar os seus beneficiários.

Mesmo no setor público, as avaliações sociais representam uma prática relativamente recente e ainda permeada de debates metodológicos. Basta ver que o *boom* das avaliações de impacto se deu nos países desenvolvidos por volta de 1950-70 quando, com o fim da 2ª Guerra Mundial e a generalização do Estado de Bem-Estar Social na maioria desses países, eles passaram a destinar vultosos recursos para programas sociais e queriam avaliar os seus resultados. Mas a crítica às avaliações de impacto viria a seguir, por se utilizarem métodos tidos como extremamente acadêmicos, baseados em técnicas experimentais adotadas em laboratórios e carregadas no uso de modelos estatísticos complexos.

Diferente dos projetos sociais do setor público, em geral os projetos sociais do setor privado são de pequena escala, e não dispõem de bases de dados suficientemente grandes para *alimentar* os modelos estatísticos normalmente adotados nas avaliações de impacto do setor público. Ademais, os gestores das empresas ou de suas organizações sociais

executoras tendem a não ser familiarizados com as saídas desses modelos estatísticos e econométricos, minimizando o poder de contribuição desses modelos para orientar o processo de decisão na condução da ação social. Daí, o importante é encontrar maneiras para que a avaliação seja conduzida de forma descomplicada, prática e objetiva, porém de modo a gerar informações que sejam confiáveis e úteis para orientar as tomadas de decisão.

Essa orientação quanto à forma da avaliação vale também para o critério da eficácia privada previsto em EP<sup>2</sup>ASE. Aqui, o que se busca é verificar se foram atendidos os objetivos esperados para a empresa a partir de sua ação social, tais como: efeito nas vendas e na imagem, acesso a novos mercados, boa vontade dos governos, motivação dos colaboradores e clima organizacional. O pressuposto é que, no contexto corporativo, a ação social vai se fortalecer a partir do círculo virtuoso entre eficácia pública e eficácia privada, e se transformar em estratégia efetiva no combate à pobreza e à exclusão social.

## 1.2 Os passos para a sua implementação

O passo a passo para a implementação de EP<sup>2</sup>ASE, a seguir enumerado, busca mostrar que, além de produzir evidências acerca da eficácia pública e da eficácia privada da ação social corporativa, a avaliação pode, sobretudo, contribuir para que a iniciativa social atinja o seu potencial de transformação. Para isso, uma condição básica é que

“Os gestores tendem a não ser familiarizados com modelos estatísticos e econométricos. É importante que a avaliação seja conduzida de forma descomplicada, prática e objetiva, mas que gere informações confiáveis e úteis para orientar as tomadas de decisão.”

a avaliação seja conduzida, desde o início, de forma integrada com o planejamento e a comunicação da ação. Outra condição é que tanto a avaliação como o planejamento devem se dar de forma participativa, ou seja, é fundamental ouvir de modo sistematizado os vários públicos envolvidos com a iniciativa social.

## **Os oito passos para implementar a metodologia EP<sup>2</sup>ASE**

### **Planejamento**

Passo 1 – Decisão estratégica na empresa: o foco da Ação Social da Empresa (ASE)

Passo 2 – Interação empresa-comunidade. Avaliação de marco zero ( $M_0$ ) nas comunidades selecionadas

Passo 3 – Definição participativa na comunidade: elaboração do projeto social

Passo 4 – Decisão estratégica na empresa: aprovação do plano de ASE

### **Avaliação**

Passo 5 – Na comunidade: avaliação do projeto social sob a ótica da eficácia pública: processo e resultados

Passo 6 – Na empresa: avaliação da ASE sob a ótica da eficácia privada: processo e resultados

### **Comunicação**

Passo 7 – Comunicar o projeto social na comunidade

Passo 8 – Comunicar a ASE para os públicos relevantes da empresa

Fonte: Prates Rodrigues, M. Cecília (2010), capítulo 8.

Os passos 2, 3, 5 e 7 estão diretamente relacionados ao critério da eficácia pública. Chamo a atenção, a seguir, para a importância da avaliação de marco zero (passo 2) e do planejamento do projeto social (passo 3).

Sob a ótica da eficácia, notar que a avaliação de marco zero deve anteceder à elaboração do próprio projeto social, ou melhor, é ela que vai fornecer as bases para o seu planejamento. Na maioria das vezes, o que tem ocorrido é que a avaliação de marco zero tem sido adotada apenas para o levantamento das informações referentes ao público-alvo do projeto antes de iniciar a intervenção, com o sentido de dispor de uma *baseline* de comparação para o pós-projeto, de modo a poder estimar as mudanças provocadas pelo projeto. Essa é, sem dúvida, uma de suas funções, mas o que enfatizo é que o papel da avaliação de marco zero deveria ser maior, no sentido de orientar a própria concepção do projeto.

Assim, antes de se iniciar um projeto social na comunidade, é preciso que representantes da empresa/organização social vão até essa comunidade para ouvir as suas lideranças sobre as possibilidades de contribuição da organização. Se após esse primeiro contato for efetivamente constatado que, grosso modo, o que a organização social tem a oferecer corresponde à demanda social da comunidade, deve-se então adaptar o produto/serviço social da organização às necessidades específicas da comunidade. É quando é feita a avaliação de marco zero ( $M_0$ ), com o foco na solução do problema que se quer solucionar. Esse diagnóstico da situação inicial da comunidade deve justamente levantar as características-chave da população-alvo; entender com

“Quando não há um diagnóstico inicial da situação da comunidade (avaliação de marco zero), há o risco de se implementar uma ação bem intencionada, mas que vai ficar muito aquém do seu potencial para solucionar o problema social da comunidade, ou até vir a prejudicá-la.”

clareza o problema social com seus desdobramentos; e identificar as potencialidades da comunidade (mapa das relações, matriz das forças locais, organizações parceiras, etc.).

Quando não há essa cuidadosa avaliação de marco zero, corre-se o sério risco de implementar uma ação social bem intencionada, mas que vai ficar muito aquém do seu potencial para solucionar o problema social da comunidade, ou até vir a prejudicá-la. Uma vez que não se conhece de perto o contexto onde o projeto vai atuar, as suas estratégias de ação acabam não sendo concebidas da forma adequada.

Feita a avaliação de marco zero na comunidade, ela vai servir de base para a etapa seguinte (passo 3), voltada para a discussão e elaboração do projeto. É importante que a definição dos objetivos se dê de forma participativa. Isso significa incluir, de fato, e não apenas “em teoria”, os representantes dos vários públicos envolvidos com o projeto na comunidade, a saber: público-alvo da ação, organização social executora, empresa apoiadora e demais instituições parceiras, e governo. Se não, o que pode ocorrer é o projeto social chegar para as comunidades como um “presente fechado e embrulhado”. E, como em geral as carências sociais são grandes, no início o “presente” é muito bem recebido, porém depois vai perdendo fôlego e ficando desacreditado. Com isso, o seu poder de transformação fica bem aquém do que poderia ser.

## **2. Os desafios para avaliar os projetos da FBB**

Apenas um dos “braços” da metodologia EP<sup>2</sup>ASE, o da eficácia pública, foi aplicado para avaliar os projetos sociais desenvolvidos pela FBB. Mais para a frente, se for do interesse do Banco do Brasil, poderá ser aplicado também o critério da eficácia privada, para avaliar se, e como, a ASE (Ação Social da Empresa) está beneficiando o negócio-fim da empresa (passo 6). Todavia, há que se reconhecer que, no Brasil e mesmo em nível internacional, praticamente não existe ainda a cultura de uma abordagem abrangente para os projetos sociais corporativos que contemple, de modo integrado e sinérgico, os benefícios para a

comunidade-alvo da ação social e também para a empresa.

## 2.1 Demanda da avaliação pela FBB

Em 2006, a demanda de avaliação da FBB para o Projeto da cajucultura<sup>6</sup> era que a FGV fizesse a avaliação de impacto em dois estados do Nordeste. No Ceará, o Projeto havia iniciado em 2003, quando a FBB passou a destinar recursos não reembolsáveis para a revitalização e/ou construção de dez minifábricas de castanha vinculadas a associações/cooperativas selecionadas de produtores vivendo em situação de pobreza. No Rio Grande do Norte, o Projeto havia sido iniciado em 2005, e previa a revitalização da Central de Comercialização na Serra do Mel, além da construção de dez minifábricas de castanha.

À medida que a equipe FGV foi se inteirando do andamento do Projeto, percebeu que a avaliação de impacto não era o indicado para aquele momento. E por uma razão básica: devido aos diversos problemas de percurso, o Projeto ainda se encontrava em fase de implantação, ou seja, ainda não havia sido de todo implantado conforme previsto. Basta dizer que, no CE, não entrara ainda em funcionamento a Central de Comercialização de Pacajus, que deveria absorver a produção vinda das minifábricas; e no RN, apenas três das dez minifábricas previstas haviam sido construídas.

Se o projeto social ainda está em fase de implantação, como pretender avaliar os seus resultados no público-alvo?

**“No Brasil e mesmo em nível internacional, praticamente não existe a cultura de uma abordagem abrangente para os projetos sociais corporativos que contemple, de modo integrado e sinérgico, os benefícios da ação social para a comunidade-alvo e também para a empresa.”**

---

<sup>6</sup> Ver apresentação do Projeto da Cadeia Produtiva do Caju na página 95 deste livro.



Um erro comumente encontrado nos projetos sociais é fazer a avaliação de impacto sem esperar o tempo hábil para a maturação da intervenção. Muitas vezes esse erro se deve à pressão dos financiadores para a prestação de contas. É o mesmo que o paciente “condenar” um remédio que lhe foi indicado por um médico antes do prazo indicado para a medicação fazer efeito. Em função de suas especificidades, cada projeto social tem o seu próprio prazo de maturação.

No caso do Projeto do caju, a sugestão dada pela FGV foi fazer a avaliação de marco zero e, sobretudo, a avaliação de processo. Naquele momento, essa última se mostrava imprescindível, haja vista a necessidade de uma sistematização e reflexão dos vários atores envolvidos sobre os vários problemas de percurso que o Projeto estava enfrentando.

Quanto à avaliação de marco zero, é importante deixar claro que o que foi proposto pela FGV, e executado depois, não chegou a ser propriamente avaliação de marco zero, uma vez que boa parte das ações do Projeto já havia começado.

O termo assumiu, no caso, significado “híbrido”, por representar o levantamento da situação intermediária do público-alvo entre o pré ( $M_0$  - marco zero) e o pós-projeto ( $M_1$ ). Ou seja, funcionaria como uma base de comparação, que não é marco zero *stricto sensu*, para se poder analisar mais adiante as mudanças provocadas pelo Projeto na vida da comunidade. Assim, tanto no Projeto do caju como nos demais, com exceção do Projeto PAIS<sup>7</sup> (Produção Agroecológica Integrada e Sustentável), que foi objeto de avaliação de resultados, a avaliação de marco zero teve esse entendimento “híbrido”.

Cabe destacar a abordagem prática e objetiva da FBB ao encomendar as suas avaliações. O termo de referência encaminhado para a FGV continha sempre, além de uma breve descrição sobre o projeto social, as questões centrais de avaliação. Essas questões cumpriram o papel de eixo orientador para as avaliações, ou seja,

---

<sup>7</sup> Ver apresentação do Projeto PAIS na página 127 deste livro.

representavam as indagações acerca do projeto para as quais a FBB esperava que as avaliações aportassem respostas consistentes.

## 2.2 Desenho da avaliação.

### Complementaridade entre as pesquisas qualitativa e quantitativa

As avaliações dos projetos da FBB foram todas encomendadas depois que os projetos já estavam iniciados. Dificilmente essa dinâmica poderia ter sido diferente, conforme explicou um representante da FBB, por razões de governança desses projetos: (i) envolviam diferentes instituições parceiras, cada uma com a sua lógica própria de atuação e de financiamento da intervenção; (ii) a FBB só poderia executar despesas dentro do projeto, depois que o mesmo fosse aprovado pela direção da organização.

De modo geral, e aqui não me refiro apenas ao caso da FBB, os projetos sociais padecem desse problema operacional básico: só entra o recurso para a avaliação de marco zero depois que o projeto está aprovado e, portanto, já foi planejado e só resta ser executado.

O desenho da avaliação dos projetos da FBB seguiu sempre duas etapas centrais. Primeiro, a pesquisa qualitativa. Depois, a pesquisa quantitativa.

**Pesquisa qualitativa** – Na pesquisa qualitativa, o foco é a compreensão. Normalmente, as formas de coleta dos dados são: o estudo da documentação; a observação; as evidências fotográficas; as entrevistas individuais em profundidade; e as entrevistas de grupo focal ou oficinas de discussão.

“De modo geral, e aqui não me refiro apenas ao caso da FBB, os projetos sociais padecem de um problema operacional básico: só entra o recurso para a avaliação de marco zero depois que o projeto está aprovado e, portanto, já foi planejado e só resta ser executado.”

A finalidade das entrevistas qualitativas é explorar o espectro de opiniões, as diferentes representações (ou percepções) sobre os temas relevantes da realidade social. Estão baseadas em questões formuladas em aberto. A seleção dos entrevistados é intencional, feita com base na relevância do papel do entrevistado para a realidade social ou para o projeto – isto é, o seu poder de agregar fatos novos para a compreensão da realidade em questão.

Na avaliação dos projetos da FBB, a pesquisa qualitativa teve três finalidades básicas.

1) Identificar a “teoria do programa” (ou “teoria da mudança”), ou o marco lógico do projeto. Uma vez que os projetos da FBB já estavam em andamento quando as avaliações eram contratadas, o primeiro passo deveria ser sempre reconstituir e sistematizar a lógica esperada para a atuação do projeto. E, dessa forma, entender as questões de avaliação propostas pela FBB à luz dos objetivos pretendidos para o projeto.

Sob a ótica da eficácia, ao iniciar os trabalhos de avaliação dos projetos da FBB, o importante era buscar ter clareza acerca do planejamento do projeto: quais eram os seus objetivos; público-alvo; as instituições parceiras e suas atribuições; os principais pressupostos; e a estratégia de ação pretendida.

2) Realizar (boa parte d) a avaliação de processo. A partir das percepções dos atores-chave do projeto, analisar como vinha se dando na prática o seu processo de implementação, com os seus principais problemas e desafios. A avaliação de processo seria depois complementada na etapa quantitativa, quando seriam ouvidos, de modo sistematizado, os beneficiários do projeto.

3) Subsidiar a construção do instrumento de pesquisa (ou questionário) a ser adotado na pesquisa quantitativa. Assim, por meio das entrevistas com os atores-chave dos projetos, eram identificadas quais as perguntas relevantes a serem incluídas no questionário, qual a melhor maneira para elas serem formuladas e o entendimento desses atores locais sobre os conceitos subjetivos adotados no projeto. Exemplificando, no projeto da apicultura, a etapa qualitativa serviu para orientar sobre como

especificar as categorias para a pergunta (do questionário) relativa aos principais problemas enfrentados na produção do mel. Ou como operacionalizar o conceito subjetivo “consciência ambiental do apicultor” nas regiões investigadas.

**Pesquisa quantitativa** – A pesquisa quantitativa enfatiza a precisão e está baseada em números. O principal instrumento de coleta dos dados são os questionários, que devem ser de preferência fechados (perguntas com as respectivas opções de respostas), aplicados a uma amostra representativa do universo em questão, ou ao universo como um todo.

Na avaliação dos projetos da FBB, a finalidade da pesquisa quantitativa foi levantar, com base em amostra representativa, a situação do público beneficiário do projeto para  $M_0$  (avaliação de marco zero) ou  $M_1$  (avaliação de resultados), e também acompanhar a percepção deles acerca do processo em si da implementação do projeto (avaliação de processo).

### **2.3 Definição do público a ser pesquisado na etapa quantitativa. Causalidade do projeto.**

A avaliação de impacto, normalmente associada ao objetivo geral do projeto, busca verificar (i) se as mudanças pretendidas na realidade social foram alcançadas, e (ii) até que ponto o projeto foi a causa dessas mudanças. Tradicionalmente, a pesquisa experimental tem sido adotada nas avaliações de impacto, de modo a buscar isolar os efeitos do projeto de outros fatores intervenientes ocorrendo simultaneamente.

“Os modelos estatísticos vêm sendo alvo de duras críticas por serem muito complexos, acessíveis apenas aos iniciados em estatística, onerosos, de implementação demorada e exigentes em termos de bases de dados, além de sua baixa utilidade para a gestão do projeto.”

Na pesquisa experimental, o que se faz é comparar 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). São, então, adotados modelos estatísticos, de modo a se poder testar se os resultados obtidos pelo grupo do experimento, no que se refere aos indicadores relevantes do projeto, foram significativamente melhores do que os resultados alcançados pelo grupo de controle. Só que, como já comentado, esses modelos vêm sendo alvo de duras críticas por serem muito complexos, acessíveis apenas aos iniciados em estatística, onerosos, de implementação demorada e exigentes em termos de bases de dados, além de sua baixa utilidade para a gestão do projeto.

No Projeto da cadeia do caju, que foi o primeiro projeto da FBB avaliado, a opção adotada para a avaliação de impacto foi a de um desenho baseado na lógica experimental simplificada. O público-alvo eram os produtores de castanha vivendo em situação de pobreza e morando nas áreas de foco do Projeto, entendidas como as comunidades onde estavam situadas as associações beneficiadas. Então, esses produtores foram subdivididos em: (i) um grupo do experimento, constituído pelos participantes do Projeto, definidos como os produtores associados que venderam suas castanhas para as minifábricas do Projeto; e (ii) dois grupos de controle, isto é, não participantes do Projeto, constituídos respectivamente pelos produtores associados que não venderam suas castanhas para as minifábricas do Projeto, e pelos produtores não associados.

Como se sabe, nas tradicionais avaliações de impacto (os quasi-experimentos), os grupos de controle são feitos estatisticamente equivalentes por meio da aplicação dos modelos de regressão.<sup>8</sup> No Projeto do caju, o critério simplificado para compor o grupo de controle foi: ser público-alvo do Projeto; não participante; e morador de umas das

---

<sup>8</sup> Sobre os tipos de desenho de pesquisa para avaliação de impacto (verdadeiros experimentos; quasi-experimentos; e não experimentos) sugiro a leitura do item “Tipos de pesquisa de avaliação de impacto” (pgs. 100-114) em Prates Rodrigues, M. Cecília (2010).

áreas de foco do Projeto. Ou seja, o “controle” adotado foi ser “morador de uma das áreas de foco do Projeto”.

A equipe da FGV procedeu à avaliação de marco zero ( $M_0$ ), considerando esses grupos de produtores de castanha. A intenção seria poder voltar algum tempo depois ( $M_1$ ) àqueles mesmos produtores pesquisados em  $M_0$  para estimar se a evolução dos resultados para o grupo do experimento poderia ser considerada melhor do que para os grupos de controle.

Algumas dificuldades ficaram evidenciadas para a implementação dessa abordagem experimental simplificada, tais como: (a) o controle adotado mostrava-se frágil para contornar o “viés de seleção dos casos” entre os grupos, pois em projetos sociais voluntários, os participantes tendem a ser bem mais motivados para a mudança do que os não participantes; (b) o acesso bem mais difícil dos pesquisadores da FGV aos não participantes do Projeto; (c) o entra-e-sai constante dos produtores no Projeto, ao sabor das condições pontuais de venda de suas castanhas, ora para as minifábricas do Projeto ora para os atravessadores.

Para contornar essa dificuldade avaliativa, ficou definido que a atribuição dos produtores aos grupos do experimento e de controle só deveria ocorrer no pós-projeto ( $M_1$ ), quando já se teriam detalhados *a posteriori* os critérios para ser considerado participante do Projeto e, então, se buscaria comparar a variação na situação dos componentes desses grupos entre  $M_1$  e  $M_0$ .

Daí, coerente com a proposta de EP<sup>2</sup>ASE de gerar informações confiáveis, porém de forma descomplicada, e tendo em vista

“Estimar o marco zero ( $M_0$ ) a partir da memória do entrevistado tende a gerar uma informação imprecisa, ainda mais quando se trata de público-alvo com baixa escolaridade e pouca, ou nenhuma, familiaridade com os procedimentos de registro da informação.”

também questões de restrição orçamentária e de prazos da FBB, nos demais projetos, o desenho de avaliação foi simplificado para o não experimento, isto é, só analisar o grupo dos beneficiários do projeto. Assim, no caso do PAIS, para caracterizar a causalidade do Projeto, se buscou ouvir os próprios beneficiários sobre como eles percebiam os efeitos diretos do Projeto em suas vidas. Foram incluídas no questionário perguntas (fechadas) do tipo: qual o grande benefício da horta PAIS para a família? Quais as mudanças verificadas em termos da alimentação da família? Qual o nível de envolvimento da família com a horta PAIS? Qual a relevância da horta PAIS na renda familiar (em relação às outras fontes de renda)?

## **2.4 Como analisar a evolução da situação dos beneficiários. Só $M_1$ .**

A evolução da situação dos beneficiários é detectada ao se comparar a situação deles antes de se iniciar o projeto ( $M_0$ ) com a situação no pós-projeto ( $M_1$ ), com relação aos indicadores relevantes para o projeto. São as chamadas “variações brutas”. Após inferir sobre a causalidade do projeto, como comentado no item anterior, podem-se caracterizar as “variações líquidas” ou atribuíveis especificamente ao projeto.

Porém, há que se admitir que ainda é prática usual nos projetos sociais que a avaliação só seja contratada ao final ( $M_1$ ) para avaliar resultados. No caso do Projeto PAIS, a iniciativa já havia sido implementada em algumas áreas do Brasil no período entre dezembro de 2005 e dezembro de 2007, e a intenção da FBB era conhecer os resultados em  $M_1$  (março 2008), em alguns desses locais (PI, GO e MG), antes de partir para a sua expansão para novas áreas do País.

O desenho adotado para a avaliação de resultados foi do tipo não experimento, e só  $M_1$  (não houve avaliação de marco zero –  $M_0$ ). Daí, como só se conhecia a situação dos beneficiários no pós-projeto, foram usadas duas estratégias de perguntas para captar a evolução da situação deles em relação às variáveis consideradas relevantes para o Projeto, como mostrado nos exemplos a seguir:

1) Perguntar diretamente se a situação melhorou/piorou depois do Projeto.

Exemplo: Como está o ataque de pragas na sua propriedade como um todo, depois do Projeto PAIS?

(i) Diminuiu muito; (ii) Diminuiu pouco; (iii) Não aumentou, nem diminuiu; (iv) Aumentou pouco; (v) Aumentou muito.

2) Perguntar, recorrendo à memória do entrevistado, como era a situação antes do projeto ( $M_0$ ). Perguntar sobre a situação atual, isto é, depois do Projeto ( $M_1$ ).

Exemplo: Número de canteiros de horta antes do Projeto. Número de canteiros de horta depois do Projeto.

Dessa forma, se apurou, para cada área analisada, o número médio de canteiros em  $M_0$ , e depois em  $M_1$ . Na análise, inicialmente era aplicado o teste “t de diferença de médias para dados pareados”, de modo a julgar a significância estatística, ou seja, a probabilidade do erro amostral ( $\alpha$ ) ao generalizar o aumento constatado no número de canteiros para os respectivos universos de beneficiários. Em paralelo, por meio da análise da distribuição dos canteiros e de outros indicadores levantados, se buscava qualificar a relevância, ou o “significado prático”<sup>9</sup>, da variação constatada, tendo em vista os objetivos do Projeto e os contextos de sua implementação.

É preciso ter claro que estimar  $M_0$  a partir da memória do entrevistado tende a gerar uma informação imprecisa, ainda mais quando se trata do público-alvo em questão, com baixa escolaridade e pouca, ou nenhuma,

“Nos projetos econômicos, os seus indicadores são quase sempre tangíveis e quantificáveis. Nos projetos sociais, cujo foco está no desenvolvimento de pessoas em situação de vulnerabilidade social, lidamos com conceitos abstratos e não diretamente mensuráveis.”

---

<sup>9</sup> Chianca (2012) chama muito bem a atenção para a distinção entre “significado estatístico” e “significado prático” nas análises de diferenças de resultados em avaliações sociais.



familiaridade com os procedimentos de registro da informação. A esse respeito, volto a destacar a importância da avaliação de marco zero para se levantar a chamada *baseline* de comparação do projeto.

## **2.5 Lidando com os conceitos abstratos. A operacionalização por meio de indicadores.**

Nos projetos econômicos, os seus indicadores são quase sempre tangíveis e diretamente quantificáveis. Porém, nos projetos sociais, cujo foco está no desenvolvimento de pessoas em situação de vulnerabilidade e exclusão social, boa parte de suas ações estão vinculadas a conceitos abstratos e não diretamente mensuráveis.

Na avaliação dos projetos sociais da FBB, o desafio foi justamente operacionalizar esses conceitos abstratos à luz das especificidades dos projetos, ou seja, dos objetivos pretendidos e das realidades locais. E, desse modo, podermos estimar, ou caracterizar, a situação dos beneficiários do projeto antes ( $M_0$ ) e/ou depois da intervenção ( $M_1$ ).

Assim, por exemplo, o conceito de “adequação da tecnologia social” foi adotado na avaliação de processo do Projeto PAIS, de modo a captar as práticas do público beneficiário do Projeto com relação aos pilares básicos da tecnologia, que eram: galinheiro no centro, compostagem, irrigação por gotejamento, uso de agrotóxicos. Ou seja, verificar se os produtores estavam de fato adotando as técnicas previstas para o cultivo da horta agroecológica, quais modificações estavam tendo que fazer e o porquê.

O entendimento dos conceitos e a sua operacionalização também podiam variar de um projeto para o outro em função das questões relevantes a serem avaliadas em cada contexto. Exemplificando com o conceito de “consciência ambiental”, no Projeto da cadeia do caju, o conceito deveria incluir indicadores relacionados ao manuseio do LCC (líquido da casca da castanha) e ao armazenamento das cascas nas minifábricas. Já no Projeto do PAIS, era importante incluir indicadores relacionados à incidência de pragas e às formas do seu combate, se através de misturas naturais ou agrotóxicos/inseticidas.

A operacionalização dos conceitos abstratos implica decompor esses conceitos em indicadores mensuráveis e adequados aos contextos dos projetos. E, como já ressaltado em 2.2, para a avaliação dos projetos da FBB, a etapa da pesquisa qualitativa assumiu aqui papel fundamental. Isso porque, a partir da interação direta com os públicos envolvidos com os projetos, a equipe FGV pôde identificar os indicadores pertinentes para cada conceito e “abrir” as respectivas categorias de análise.

## 2.6 O papel dos cadastros para os projetos

Nos projetos sociais em geral, o cadastro deve servir como referencial para o universo dos participantes do projeto, de modo a se poder extrair, com base no critério da aleatoriedade, a amostra representativa dos beneficiários a serem pesquisados.

No entanto, desde o início ficou evidenciada a fragilidade dos cadastros disponíveis nas organizações executoras dos projetos apoiados pela FBB. Eram desatualizados, incompletos e continham erros sobre informações básicas relativas aos beneficiários. Além de ter dificultado a realização das pesquisas de campo da FGV, é preciso ter claro que essa não disponibilização de um cadastro confiável pode ter afetado a representatividade do processo de amostragem.

Um segundo papel atribuível aos cadastros, porém normalmente negligenciado na maioria dos projetos sociais, é o de servir como ferramenta útil para a gestão do projeto. Para isso, duas condições são

“A experiência nessa jornada com a FBB mostrou, entre vários aspectos, que o conflito qualitativo X quantitativo é coisa do passado. A complementaridade entre pesquisa qualitativa e quantitativa ficou evidente na avaliação dos programas e projetos da Fundação.”

necessárias: (i) o cadastro deve ser “enxuto” e incluir as informações relevantes para acompanhar a situação do beneficiário no projeto; e (ii) o cadastro deve ser regularmente atualizado. Dentro da abordagem prática e objetiva de EP<sup>2</sup>ASE, a existência de um cadastro “vivo” pode ser um forte aliado para a avaliação do projeto social e para orientar as tomadas de decisão.

### 3. Lições aprendidas

A intenção da metodologia EP<sup>2</sup>ASE é encontrar maneiras para que a avaliação seja conduzida de forma descomplicada, prática e objetiva, porém de modo a gerar informações que sejam confiáveis e úteis para a tomada de decisão nos projetos sociais conduzidos por empresas ou organizações do terceiro setor.

A experiência com a FBB serviu para elucidar aspectos relevantes nessa jornada avaliativa, tais como:

A avaliação de marco zero tem dois papéis centrais. Primeiro, serve como base de comparação da situação pré-projeto. Segundo, e mais importante, fornece as bases para viabilizar o planejamento legítimo e participativo do projeto social.

Ter clareza dos objetivos do projeto é pré-requisito básico para a avaliação, seja de processo ou resultados. A formulação das questões de avaliação também cumpre essa função orientadora.

A avaliação de impacto só deve ocorrer depois de transcorrido o tempo de maturação adequado das ações do projeto. Cada um tem o seu próprio tempo de maturação.

O conflito qualitativo X quantitativo é coisa do passado. A complementaridade entre pesquisa qualitativa e pesquisa quantitativa ficou evidente no trabalho com a FBB.

Para avaliar resultados, o primeiro passo é levantar as “variações brutas” entre  $M_0$  e  $M_1$  para os indicadores relevantes do projeto. Porém, quando as informações para  $M_0$  não existem, uma alternativa é buscar

recuperá-las com base na memória do beneficiário; outra é perguntar diretamente sobre a evolução de sua situação. Não é o ideal, mas é uma maneira para contornar essa falta de informações.

Para caracterizar a causalidade do projeto social, a forma direta (perguntar ao participante sobre os efeitos do projeto e de outros possíveis fatores para determinadas mudanças em sua vida) pode ser uma opção alternativa aos complexos modelos estatísticos de regressão múltipla e multivariada. Para isso, o desafio é saber como formular as perguntas aos beneficiários, de modo a conseguir uma boa aproximação sobre a influência do projeto para as transformações observadas.

Os projetos sociais lidam com conceitos abstratos, não diretamente quantificáveis. Nos projetos da FBB, a operacionalização dos conceitos levou em conta os objetivos pretendidos e as realidades locais. Dessa forma, foi possível descrever a situação em  $M_0$  e/ou  $M_1$  com relação aos conceitos relevantes para esses projetos.

Os cadastros dos projetos sociais, normalmente negligenciados, devem ser utilizados como uma ferramenta “viva” para acompanhar a evolução da situação dos participantes. Um cadastro bem elaborado e sempre atualizado é, em si, um instrumento importante para a avaliação do projeto social, seja de processo ou de resultados.

---

#### Referências bibliográficas

CHIANCA, Thomaz. A causalidade na avaliação de programas sociais: das divergências ao caminho viável. In OTERO, Martina R. (ORG). **Contexto e prática da avaliação de iniciativas sociais no Brasil: temas atuais**. São Paulo: Instituto Fonte e Editora Peirópolis, 2012.

PRATES RODRIGUES, M. Cecília. **Ação social das empresas privadas: uma metodologia para avaliação de resultados**. Tese de doutorado defendida na FGV/Ebape, março 2004. Disponível na Biblioteca Digital da FGV.

PRATES RODRIGUES, M. Cecília. **Ação social das empresas privadas: como avaliar resultados? A metodologia EP<sup>2</sup>ASE**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PRATES RODRIGUES, M. Cecília. **Projetos sociais corporativos: como avaliar e tornar essa estratégia eficaz**. São Paulo: Editora Atlas, 2010.