

GESTÃO SOCIAL: O QUE HÁ DE NOVO?

Volume 2 Elementos Para a Ação



Belo Horizonte
Fundação João Pinheiro
2004

Título: Gestão social: o que há de novo?

V.1: Desafios e tendências

V.2: Elementos para a ação

Fundação João Pinheiro

Presidente: Amílcar Viana Martins

Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho

Diretor: Afonso Henriques Borges Ferreira

Prefeitura de Belo Horizonte

Prefeito: Fernando Damata Pimentel

Secretária Municipal de Assistência Social: Rosilene Cristina Rocha

Banco Nacional Desenvolvimento Econômico e Social

Presidente: Carlos Francisco Theodoro Machado Ribeiro de Lessa

Coordenação Geral

Carla Bronzo Ladeira Carneiro

Bruno Lazzarotti Diniz Costa

Coordenação executiva

Maria Christina Assis Fonseca

Revisão

Afonso Celso Gomes

Heitor Vasconcelos Corrêa Dias

Digitação

Luzimira de Abreu

Criação Capa

Rafael Torres e Silva

Conceito Visual e Diagramação

Fernanda Formoso Hall-Nielsen

Agradecimentos

Fernando Quintino

Helena Schirm



GESTÃO SOCIAL: O QUE HÁ DE NOVO?

Organizadores:

Carla Bronzo Ladeira Carneiro
Bruno Lazzarotti Diniz Costa

Belo Horizonte
Fundação João Pinheiro
2004

Gestão social: o que há de novo?/ organização Carla Bronzo Ladeira Carneiro e Bruno Lazzarrotti Diniz Costa – Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004.
2v.: il.

I. Gestão social. 2. Assistência social. 3. Planejamento. 4. Política social. 5. Exclusão social. I Fundação João Pinheiro, ed. II. Carneiro, Carla Bronzo Ladeira, org. III. Costa, Bruno Lazzarrotti Diniz, org.

CDU: 304 (81)



Intervenção com Foco nos Resultados: Elementos Para o Desenho e Avaliação de Projetos Sociais

Carla Bronzo Ladeira Carneiro ¹

O presente texto² tem como foco os projetos sociais e aborda o processo de desenho e de avaliação de intervenções públicas voltadas para o enfrentamento de problemas sociais. O objetivo é fornecer elementos para subsidiar o processo de elaboração de intervenções na área social, segundo a metodologia do marco lógico. Essa metodologia é uma ferramenta fundamental para o processo de elaboração, monitoramento e avaliação de programas e projetos sociais³, mas não pode constituir-se em um fim em si mesma. Ela é uma metodologia sustentada pelos princípios e pelas diretrizes de uma gestão social inovadora, atenta às conseqüências das ações realizadas sobre a realidade social. O texto apresenta um caráter didático e introdutório e sistematiza elementos centrais do processo de formulação e avaliação de iniciativas sociais.

Um projeto social deve ser entendido como o nível mais específico de ações articuladas dirigidas ao campo social. É a unidade básica da intervenção e tem sempre por objetivo produzir alterações nas condições de vida de indivíduos, grupos, famílias e regiões. Busca satisfazer necessidades insatisfeitas, construir capacidades, modificar condições de vida ou promover alterações nos comportamentos e atitudes de grupos sociais (Nogueira, 1998). Os projetos são as traduções de intenções, idéias e concepções em ações com conseqüências

¹ Professora e pesquisadora da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

² Parte significativa deste texto foi originalmente elaborado pela autora para um curso de Extensão em Planejamento e Gestão de Projetos de Redução da Pobreza, oferecido pela *Associazione Volontari per il Servizio Internazionale (AVSI)*, em novembro de 2003.

³ Uma definição preliminar: política refere-se ao nível dos grandes objetivos e eixos estratégicos de atuação, expressando os compromissos a longo prazo. Uma política é composta de vários programas. Programas referem-se ao conjunto mais ou menos harmônico de ações e projetos numa determinada área ou setor social, configurando-se como instrumento de implantação de uma política pública. Projetos consistem na tradução operacional dos programas, colocando em prática as políticas e os programas na forma de unidades de intervenção concretas. Explicitam problemas, finalidades, objetivos, metas, prazos, meios, forma e área de atuação, e referem-se a ações mais específicas dentro de um programa.

diretas sobre a realidade.

Para serem executados, os projetos exigem recursos de diversos tipos. Primeiro, de *poder*, que é o que permite estabelecer os objetivos e viabilizar sua realização. Recursos de *conhecimentos*, que permitem conhecer a situação, os atores, as relações causais envolvidas no problema. Recursos de *legitimidade*, que possibilitam a participação nas ações e a adesão a elas. Por último, recursos *institucionais/organizacionais*, que dizem respeito à capacidade de traduzir decisões políticas em ações (Nogueira, 1998, pp. 12, 13). Como artífices das políticas, os gestores realizam a mediação entre as intenções declaradas no desenho do projeto e os produtos, efeitos e impactos esperados com a intervenção.

Um ponto chave, eixo de toda exposição, reside em uma proposição simples, mas nem por isso destituída de importância: todo projeto sustenta-se em uma hierarquia de objetivos que liga insumos a atividades, atividades a produtos, produtos a efeitos e efeitos a impactos (Nogueira, 1998; Mokate 2000; Pfeiffer, 2000 e Buvnich, 1999). Para alcançar determinado objetivo, provocar o efeito almejado ou atingir o propósito pretendido é necessário contar com bens e serviços (produtos, componentes) produzidos no âmbito do projeto, que, por sua vez, requerem a execução de determinadas atividades e a mobilização de insumos e recursos para sua implementação. Essa é a estrutura básica de uma intervenção e o eixo da metodologia de elaboração de projetos segundo o marco lógico.

I. Complexidade e Incerteza: O Cenário da Ação

Todo projeto tem implícito um modelo causal, uma hipótese, ou melhor, um conjunto de hipóteses vinculadas que orientam a intervenção. Uma certa concepção sobre um problema, suas causas e conseqüências justificam a escolha de determinadas estratégias de intervenção. Geralmente, os critérios de escolha e os pressupostos “teóricos” não são explicitados, o que fragiliza o planejamento das ações e compromete os resultados: se não há clareza suficiente sobre o problema, suas causas e conseqüências, ou sobre os meios a serem viabilizados para sua superação, os projetos encontram-se em uma situação de grande incerteza e risco, o que compromete a eficácia nos resultados e a eficiência no uso dos recursos. No final das contas, não contribuem para reverter a situação que deu origem a eles.

Não é fácil, contudo, atuar no campo social. Os problemas com os quais os projetos sociais lidam são multifacetados e têm causas múltiplas, que interagem e se reforçam mutuamente. São problemas permeados por dimensões subjetivas, por matrizes sociais, culturais, econômicas, políticas, históricas e institucionais próprias e específicas, o que confere um grau de complexidade e incerteza bastante elevado no campo das ações sociais. Sulbrant (1994) pontua algumas características dos programas sociais que condicionam processos de desenho e gestão.

Um aspecto central refere-se às características dos problemas e às situações as quais os programas sociais buscam equacionar. São situações nas quais se sobrepõem diversos fatores ou vetores de vulnerabilidade, todos contribuindo, em maior ou menor intensidade, para a produção de um problema. É difícil estabelecer as cadeias de causalidade. O que existe, de fato, é um conjunto de causas imbricadas e interdependentes, sem clareza suficiente da causa dominante.

O fenômeno da pobreza e da exclusão permite problematizar, quase à exaustão, essa realidade complexa. O que causa a pobreza? Como defini-la? Como identificar os pobres, os que não são pobres e os indigentes? Trata-se de um problema de ausência de renda ou envolve outras dimensões, relativas a bens e serviços, liberdade, autonomia e dignidade? Pobreza e exclusão significam a mesma coisa? Como definir e explicar a exclusão social? Por que grupos em situações semelhantes apresentam trajetórias tão distintas? O que interfere, e com qual prevalência, na produção desses fenômenos? Como diversas dimensões sociais como escolaridade e mortalidade infantil interagem para a reprodução de situações de privação?

Para a produção e reprodução desses fenômenos convergem fatores socioeconômicos e culturais, familiares, individuais e institucionais, conformando trajetórias distintas e demandando ações públicas de conteúdos, abrangência e objetivos diversos. É necessário ultrapassar as determinações apenas estruturais e abranger as dimensões culturais e psicossociais que favorecem a permanência e a reprodução dessas situações, percebendo a “multiplicidade de determinações” que interagem na produção desses fenômenos sociais.

Além da multiplicidade de determinações e de vetores de exclusão de caráter mais objetivo, existe, portanto, uma dimensão de natureza subjetiva, que diz respeito a elementos de natureza psicossocial mesclados, freqüentemente, com situações de privação de renda, bens e serviços públicos. A pobreza e a exclusão não são suficientemente explicadas com base única e exclusivamente nos fatores de natureza material. Tais condições e situações de risco, vulnerabilidade e privação são permeadas de sentimentos de apatia, resignação e baixa auto-estima, que devem ser levados em conta para o desenho de estratégias que provoquem efeitos sustentáveis na população-alvo da intervenção.

Se, de um lado, o conhecimento sobre o problema é limitado, devido à multicausalidade e à complexidade intrínseca dos problemas sociais, o conhecimento sobre as alternativas de intervenção ainda é precário. Uma característica central dos problemas sociais reside precisamente aí: nos programas voltados para o atendimento a setores mais vulneráveis, não existe um conhecimento sistemático e consolidado que explique a complexa cadeia de causalidades geradoras de situações de pobreza e vulnerabilidade. Tampouco são conhecidos os mecanismos necessários e suficientes para enfrentá-las. Quer dizer, as bases teóricas que sustentam as intervenções são frágeis, não permitem identificar de forma clara as relações causais básicas que operam para a produção do problema. No máximo, há hipóteses a serem testadas, sem certezas ou convicções fortes sobre as possibilidades e as chances de êxito das intervenções. Sem um conhecimento adequado do problema, o que se tem em mãos são chances menos seguras para identificar alternativas de enfrentamento. Programas sociais utilizam-se de tecnologias com alto grau de incerteza, ou de “tecnologias brandas”, tal como sugere Sulbrandt:

“As supostas relações causais que vinculam os insumos e as atividades com os produtos, resultados e impactos não respondem a um conhecimento certo e válido mas, no melhor dos casos, apenas constituem hipóteses a serem verificadas. Isto quer dizer que, ainda quando implementado corretamente, o programa pode não conduzir ao estado final desejado ou buscado. E mais ainda, boa parte dos programas sociais têm bases teóricas frágeis, as quais freqüentemente não são explicitadas nem nos próprios programas nem nas avaliações.” (Sulbrandt, 1994, pp. 382, 383)

Aliado a esse caráter brando das tecnologias utilizadas tem-se um ambiente de implementação complexo. Isso quer dizer que, além da dimensão mais interna dos programas, relativa à multicausalidade e complexidade dos problemas sociais e ao conhecimento incipiente das tecnologias existentes, as políticas são desenvolvidas em um ambiente social, político e organizacional de incertezas e turbulências (Sulbrandt, 1994, p. 384). As condições alteram-se de forma permanente e não há controle, ou “governabilidade”, sobre tais mudanças. Entretanto, ainda que impliquem constrangimentos para o desempenho de um projeto, fatores imprevistos e o precário controle sobre o contexto não podem ser “desculpas” para a falta de eficácia da intervenção. Para se consolidar e se tornar mais eficaz, o campo da gestão social necessita conhecer tais processos, que constrangem, de forma definitiva, a tradução entre o plano idealizado e o que foi efetivamente realizado.

Fatores organizacionais e o meio ambiente social e político apresentam constrangimentos para a intervenção. A multiplicidade de atores envolvidos na gestão de um projeto amplia os níveis e as instâncias de decisão, tornando complexo o processo decisório e exigindo maior coordenação das ações. Cada ator percebe o problema sob determinado ponto de vista, tem interesses e recursos distintos e apresenta identidades e lealdades específicas. Atuar de forma conseqüente nesse contexto acaba por exigir um grande esforço de coordenação e a adoção de estratégias de implementação adaptativas, caracterizadas pela flexibilidade e capacidade para promover ajustes, negociação e compromissos diante de situações não antecipadas do processo de implementação.

Esse ponto remete a outra característica apontada por Sulbrant. Nos projetos sociais, um papel relevante cabe aos agentes e operadores de ponta, aos técnicos que se encontram face a face com os usuários das políticas e estão permanentemente traduzindo e modificando o projeto, dando concretude às suas diretrizes. O mesmo ponto é também enfatizado por Kliksberg, que salienta a centralidade dos gestores e operadores da política para a consecução dos objetivos e das metas dos programas (Kliksberg, 1994).

Esse ponto articula-se diretamente com a afirmação de Martinez Nogueira (1998) sobre a tipologia dos projetos sociais, construída a partir de dois eixos: o grau de interação com o usuário e o nível de padronização e rotinização das tarefas. Segundo esse autor, dentre os projetos sociais encontram-se aqueles caracterizados por alta interação com os usuários e baixa programabilidade das tarefas. Esse grau é decorrente do grau de certeza da tecnologia e da complexidade do ambiente de implementação. Expressa o nível de flexibilidade das atividades e o grau em que essas são passíveis de rotinização. Por sua vez, o nível de interação com os usuários demonstra a intensidade da relação entre os técnicos e gerentes “de linha” e os beneficiários dos projetos. Em intervenções nas quais se pretende produzir mudanças nas condições, capacidades, atitudes e nos comportamentos do público-alvo, o nível de interação necessário com o usuário será maior. E quanto maior a interação necessária com o usuário, mais importante será a adaptação de regras, procedimentos e atividades, de tal maneira a se construir legitimidade e apoio social às iniciativas. Tudo isso exige capacidade técnica do pessoal de ponta, que é quem de fato implementa o programa, interpreta situações e realiza ajustes, negociações e compromissos específicos (Costa e Carneiro, 2002).

Tais características têm conseqüências para o processo de formulação e gestão de programas e projetos sociais voltados para públicos em situação de vulnerabilidade e risco

social. Considerar tais condicionantes permite tornar mais realista o processo de definição de objetivos e mais necessária a utilização de metodologias de desenho e gestão focadas nos resultados e em sua mensuração.

O enfoque do marco lógico⁴ é crucial nesse sentido, ao auxiliar o processo de desenho, monitoramento e avaliação de projetos. Sua utilidade básica está na estruturação da intervenção, permitindo planejar com mais consistência e comunicar informação essencial aos envolvidos, de forma eficiente. O uso desse enfoque enquadra-se no marco da gestão social por resultados, caracterizada por uma preocupação fundamental com os resultados efetivos das políticas e programas e altera uma concepção anterior dominante no campo das políticas públicas e sociais, extremamente presa ao desenvolvimento de atividades, sem contudo conectar, de forma explícita e direta, tais atividades aos propósitos últimos da intervenção. Por ser uma ferramenta que busca explicitar a lógica e a racionalidade de uma intervenção, permite minimizar os riscos e aumentar a clareza quanto aos objetivos e resultados pretendidos. Na medida do possível, incorpora as incertezas e a complexidade do ambiente.

Entretanto, não se pode esquecer de que o marco lógico é um instrumento gerencial e não substitui a capacidade propositiva, a criatividade e o conhecimento que os diversos atores envolvidos em um problema têm sobre a realidade. Ele não possibilita a geração de idéias originais e inovadoras. Permite tão somente desenhar intervenções mais consistentes e coerentes do ponto de vista lógico e indicar formas para mensurar os resultados obtidos ao longo do tempo. Tais possibilidades abertas pelo uso desse instrumental não são irrisórias. Ao contrário, contribuem de forma significativa para viabilizar maior efetividade nas ações propostas. O baixo grau de certeza que marca as estratégias de intervenção na área social é algo que pode ser modificado pelo uso mais sistemático de instrumentos de formulação e de avaliação de projetos e programas. Isso contribuiria para o acúmulo de conhecimento sobre tecnologias exitosas que, de fato, provoquem mudanças substantivas e mensuráveis no grupo e no problema alvo da intervenção. Uma das maiores vulnerabilidades da área social no conjunto das políticas públicas parece residir na dificuldade histórica de os atores atuantes nesse campo discutirem e inserirem aspectos como metas, eficiência, resultados e indicadores no âmbito de sua atuação.

2. O Ponto de Partida: O Problema e o Diagnóstico

Um projeto existe para satisfazer necessidades, provocar mudanças em situações e condições negativas que afetam determinada população. Ao se identificar a mudança pretendida com uma intervenção social, é apontado o *valor social* que se busca criar com o projeto e os benefícios que ele se propõe a gerar para a sociedade. O foco nas mudanças pretendidas é o que constitui o cerne da ação estratégica e impede o projeto de considerar as ações e atividades desenvolvidas como um fim em si mesmas.

⁴ O enfoque do marco lógico (*Logical Framework Approach*) surgiu nos anos 60, por iniciativa da Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID) para conferir maior racionalidade, eficácia e eficiência na área de cooperação internacional. Na década de 70, a Agência Alemã de Cooperação Internacional (GTZ) passou a utilizá-lo, mas aperfeiçoou a metodologia ao agregar a ela a dimensão da participação dos diversos atores envolvidos no processo. O resultado dessa articulação foi o método ZOPP (Planejamento de Projeto Orientado para Objetivos), que, desde os anos 90, tem sido amplamente utilizado no âmbito da cooperação internacional (Pfeiffer, 2000).

Uma etapa fundamental na formulação de um projeto e da qual seu sucesso dependerá em grande parte é a identificação de um problema e, conseqüentemente, do valor social que se espera criar com a intervenção. É a partir do problema e da análise de suas causas que se projeta sua solução. Um problema, ponto de partida para o desenho de um projeto, não existe independente da construção que se faz sobre ele. Não é algo externo, objetivo, algo em si. Somente existe como problema na medida em que sua existência implica tensão, gera incômodo. Quer dizer, ao definirmos um problema, não estamos simplesmente “vendo” algo externo, mas *construímos* um problema a partir da seleção de determinados elementos valorativos e cognitivos. Isso significa que selecionamos aspectos da realidade que passam a se constituir como um problema que exija intervenção. É a partir da compreensão e interpretação do problema que são apontadas as alternativas para enfrentá-lo.

Por isso, é importante dedicar tempo e esforço para se chegar a uma formulação do problema que envolva um conhecimento mais específico sobre suas características, dimensões, dinâmica, causas e conseqüências. Parte-se de uma questão ou de uma problemática vagamente especificada (meninos de rua, trabalho infantil, adolescente infrator, pobreza, exclusão etc) para se chegar a um problema com contornos mais claros. Para se chegar a uma construção adequada do problema, é necessário especificar como o fenômeno se apresenta ao longo do tempo e do espaço, quais são suas características, ou como se apresenta, sua incidência (a quem atinge), a magnitude (profundidade, gravidade) e a extensão do problema, a percepção da população beneficiária e de outros atores sobre o problema, suas causas e conseqüências. Ao procedermos assim, realiza-se um diagnóstico do problema.

Em suas dimensões descritiva e explicativa, o diagnóstico define a linha de base, o ponto de partida da intervenção, ao fornecer um retrato da realidade que, com objetividade e da forma mais completa possível, permite identificar o problema central a ser enfrentado. A dimensão descritiva permite uma fotografia da realidade, ao focar na descrição do problema, ao olhar e dimensionar suas manifestações mais evidentes. A dimensão explicativa vai um pouco além e se parece mais com raios X do que com uma fotografia: não basta ver a realidade com mais objetividade apenas, trata-se de buscar explicações sobre as causas e conseqüências do problema, conhecê-lo por dentro.

A elaboração de um diagnóstico implica a coleta e análise de dados e informações, de natureza quantitativa e qualitativa. Para construir um bom diagnóstico, é necessário revisar a bibliografia sobre o tema, consultar documentos, buscar e analisar dados secundários e agregados, realizar entrevistas com os agentes envolvidos, visitas a campo e consultar fontes diversas. Não é uma tarefa simples, mas também não é impossível. Dada a sua centralidade para o êxito da intervenção, inexistem justificativas para que não se empreenda esforço considerável para se realizar um bom diagnóstico. A partir do diagnóstico, temos uma visão mais adequada e realista do problema, o que maximiza as chances de sucesso na intervenção. Para sua elaboração, são utilizadas algumas ferramentas, tais como a análise dos interessados e a árvore de problemas.

A análise dos interessados (*stakeholders analysis*) permite identificar os diversos atores envolvidos em um problema. Implica considerar os indivíduos, os grupos e as instituições que têm algo a ganhar ou a perder com o projeto ou que atuam no mesmo contexto do projeto e podem ser afetados, positiva ou negativamente, por ele. Como visto anteriormente, um dos

vetores da complexidade da gestão social reside na existência de múltiplos atores, instituições e níveis decisórios com visões e interesses distintos sobre o problema e sua solução. Mapear tais atores significa identificar os riscos e conflitos, potenciais ou presentes, que interferem no êxito de uma intervenção, na perspectiva de estabelecer consensos e pactos que aumentem sua eficácia.

Para se elaborar uma análise de interessados, é necessário considerar os grupos direta ou indiretamente envolvidos no problema e identificar seus *interesses* em relação ao problema, suas *percepções* quanto ao que causa o problema e suas *conseqüências*, e os *recursos* e *mandatos* de que os grupos dispõem para apoiar ou obstaculizar a solução. Ao explicitar a percepção desses atores sobre o problema e os interesses que os movem, busca-se identificar os riscos que podem ser causados pelos atores em função dos recursos disponíveis. Essa análise constitui um ponto central no processo de planejamento e expressa a necessidade de se conhecer o contexto de atuação e as forças que aí operam, permitindo mapear pontos de força e debilidades relevantes para o desenho das estratégias de intervenção.

Outra ferramenta para o diagnóstico é a árvore de problemas. Sua construção consiste em identificar o problema central e estabelecer as relações de causalidade envolvidas. Trata-se, em síntese, de estabelecer as causas e conseqüências de determinado problema, colocando as causas como raízes, o problema como tronco e as folhas como conseqüências do problema. É importante hierarquizar as causas, identificar as mais profundas e as mais próximas ao problema, estabelecer as relações entre elas. Ao ser construído, esse diagrama fornece uma estrutura lógica do problema, uma leitura das relações de causalidade envolvidas. Elaborada idealmente com a participação dos diferentes atores envolvidos, essa ferramenta permite a estruturação de um problema de maneira interativa, possibilitando “desempacotá-lo”, percebê-lo por dentro, explicitar a lógica causal subjacente a ele. É importante ter claro que tais processos de definição de problemas e objetivos, de estabelecimento de relações de causalidade e de identificação de hipóteses sobre o que causa um problema e o que é necessário e suficiente para minimizá-lo estão longe de serem questões de natureza estrita e exclusivamente tecnocrática. Muito pelo contrário: tais questões pressupõem o diálogo, exigem a concertação entre visões e interesses distintos e estão permeados por dimensões subjetivas e valorativas, culturais, políticas e institucionais, dentre outras.

3. Definição do Público Alvo

Um aspecto central no processo de elaboração de uma intervenção social consiste em definir quem são os indivíduos, os grupos, as famílias ou as regiões que serão alvo da ação do projeto. Quando se busca identificar e extrair do conjunto de população ou do conjunto dos territórios aqueles que serão alvo de uma intervenção, existe um processo de focalização. Sem entrar no mérito da discussão que envolve focalização x universalização, parte-se do fato de que tal estratégia de focalização é necessária em um contexto de recursos escassos, para aumentar a eficácia e incrementar o impacto produzido pelo projeto na população objetivo.

Os critérios de focalização podem ser diversos: *geográficos ou territoriais*, *socioeconômico* (renda familiar ou individual), *etário* (grupo de idade), *institucional* (indivíduos ou famílias que freqüentam determinada instituição) ou por *carências específicas* (desnutridos ou portadores de

uma doença específica, por exemplo).

Ao definir a população objetivo, será definida também a *cobertura* do projeto, ou seja, qual proporção da população afetada pelo problema será atendida. A população afetada mas não atendida é chamada “população postergada”. As razões para dimensionar a cobertura devem ser explicitadas. Frequentemente, em projetos sociais os meios (recursos) acabam por definir a meta de cobertura. Um ponto importante para dimensionar a eficácia de um projeto ou programa é a avaliação da cobertura. Esta consiste em verificar se, e em que medida, o público alvo original foi efetivamente atingido pelas ações do programa, se outros grupos não previstos foram beneficiados. Nesse caso, importa saber se tais grupos são legítimos, isso é, se não são considerados expressamente população-objetivo, mas favorecê-los coaduna-se com os objetivos do projeto, ou ilegítimos, quando o projeto acaba por favorecer quem dele não precisa.

É extremamente importante definir com precisão os beneficiários, para evitar o perigo de incluir quem não precisa e excluir quem precisa. Além desses erros de inclusão e exclusão indevida, a escolha de determinados critérios de focalização pode condicionar o êxito ou o fracasso de um programa ou projeto. Em um projeto de combate à desnutrição cuja estratégia básica é fornecer merendas nas escolas, se o critério de focalização é institucional, o público será formado por todas as crianças, desnutridas e não desnutridas. Tal fato pode ocasionar problemas quanto ao alcance dos resultados. De fato, isso ocorreu em um caso relatado na literatura sobre um programa de reforço na merenda escolar (Cohen, 1998, p. 53). Embora as metas tenham sido cumpridas, o resultado final não foi o esperado: as crianças desnutridas continuaram desnutridas, e muitas outras tornaram-se obesas. Veremos uma outra parte da explicação para esse paradoxo adiante. Por ora basta salientar o peso da unidade de focalização. Considerar escolas, e não indivíduos, a base da intervenção fez com que tais resultados fossem produzidos. Atender a todas as crianças das escolas com programa de merenda pode ter resultados não satisfatórios, se comparados a uma focalização mais individualizada (atender somente as crianças desnutridas nas escolas, e não todas as crianças). Entretanto, talvez a escolha por focalizar individualmente as crianças, e não as escolas, implicaria onerar demais os custos administrativos ou os custos sociais do projeto. Não há escolhas *a priori*. Todas apresentam *trade-offs*, custos e vantagens que devem ser levadas em conta para a definição dos critérios de focalização.

4. Estabelecendo os Objetivos: Condição Para Mensurar Resultados

Uma vez identificado o problema e analisadas suas causas e efeitos, a etapa seguinte consiste em definir os objetivos da intervenção. A corrente de problemas, causas e efeitos da árvore de problemas se transforma em corrente de meios e fins na árvore de objetivos, com a afirmação propositiva de o que se objetiva com o projeto. Trata-se, em suma, de transformar as condições negativas da árvore de problema em condições positivas desejáveis e factíveis. Nesse diagrama, o tronco representa o objetivo específico, as raízes são os *meios* por intermédio dos quais se intervirá nas causas do problema e os galhos e folhas são *fins* positivos a serem provocados com a execução do projeto. Ao se identificar os meios, estarão sendo delimitadas as possíveis alternativas de intervenção.

Ao estabelecermos os objetivos e os meios para alcançá-los, com base na construção anterior das causas e conseqüências do problema, temos, ainda que implicitamente, um marco conceitual, uma certa concepção de como “as coisas funcionam” ou do que é necessário fazer para solucionar um problema. O marco conceitual se expressa como um conjunto de hipóteses vinculadas que sustenta a intervenção e justifica as estratégias e as escolhas feitas.

O importante aqui é apontar a necessária objetividade na definição do problema. No campo dos projetos e programas sociais, freqüentemente, dispõe-se de objetivos formulados de maneira ambígua e muito ampla. Isso possibilita gerar consensos e amplas coalizões, apoio político e acordos. Mas estabelecer objetivos de forma tão genérica não permite visualizar resultados concretos, verificáveis e viáveis. Sem dúvida, isso limita as chances de uma gerência mais efetiva e *accountable*, capaz de prestar contas e responder por seus atos perante a sociedade (Mokate, 2004, p. 2).

Um ponto chave no processo de formulação e avaliação de projetos e programas consiste, portanto, na delimitação mais precisa dos objetivos a serem alcançados. Esses objetivos devem ser “avaliáveis”, passíveis de serem verificados empiricamente. Um objetivo genérico, formulado de forma ampla e muito abstrata, não pode ser avaliado com base em evidências empíricas. Precisar e delimitar o objetivo central, torná-lo evidente para o conjunto de atores envolvidos, especificar as metas e explicitar como seu alcance pode ser verificado são condições fundamentais para maior efetividade da ação na área social.

Na metodologia do marco lógico, enfatiza-se a importância da existência de um objetivo bem focado e, de preferência, um *único* objetivo central ou específico. Esse objetivo consiste no *propósito* ou na razão de ser do projeto e expressa o *efeito* esperado da intervenção, depois de completada a execução. Ele delimita o que se quer alcançar com o projeto, representa a mudança provocada por ele e, nesse sentido, constitui uma hipótese sobre o efeito direto que deve resultar da produção e da utilização dos componentes ou produtos. O projeto será avaliado pelo alcance desse objetivo. Um propósito definido de forma clara e consistente confere um rumo mais claro ao projeto e facilita a organização do processo de implementação (Pfeiffer, 2000, p. 88). Para atuar como um farol orientando a ação, ele deve ser preciso, mensurável, realista e possível de ser alcançado nos limites do projeto.

Além de preciso e mensurável, o objetivo deve apontar para a transformação desejada, para o valor público que embasa a intervenção. Não deve se confundir com os produtos ou as atividades do projeto. Isso quer dizer que o objetivo de um projeto não pode ser a vacinação, o asfaltamento de uma estrada, nem a entrega de cestas básicas ou a construção de salas de aula. Deve ser sim a redução de doenças, a melhoria das condições de acesso, a redução da desnutrição ou o aumento da cobertura do ensino básico, por exemplo. A vacina, o asfaltamento, a cesta básica e a sala de aula seriam produtos do projeto, necessários ao alcance do objetivo, mas distintos do objetivo em si.

Além do objetivo específico ou central, há o objetivo geral, definido como aquele para o qual o projeto *contribui*, mas que não constitui o propósito central da intervenção. Geralmente o objetivo geral refere-se aos objetivos do programa ou da política ou à missão da organização. De toda forma, relaciona-se com um conjunto de efeitos que estão além da intervenção propriamente dita.

5. Dos Meios às Alternativas de Intervenção: Escolhendo o Caminho

Uma vez estabelecidos os meios necessários para se alcançar os resultados pretendidos, tal como identificado no diagrama da árvore de objetivos, são delineadas as *alternativas de intervenção* que apontam os caminhos possíveis. Os meios, organizados logicamente, configuram-se como alternativas para enfrentar o problema. Por exemplo, em um programa fictício de combate à desnutrição infantil identificou-se, a partir do diagnóstico, que existiam dois grandes grupos de causas para a criação e manutenção do problema. Um grupo de causas era devido ao acesso precário aos alimentos. Envolve problemas de baixa renda das famílias e baixa disponibilidade de feiras e comércio de alimentos, dentre outras causas. Mas a desnutrição não é apenas uma questão de acesso aos alimentos. É também a ausência de informações, ou a presença de informações inadequadas e insuficientes sobre a alimentação. Isso faz com que mães com baixa escolaridade e sem informação alimentem seus filhos de forma deficiente.

Cada grupo de *causas* transforma-se em *meios* na árvore de objetivos. Esses meios, quando agrupados, configuram alternativas diferentes para atacar o problema: a alternativa do *acesso aos alimentos*, que pode ser transformada em produtos, como cestas básicas, ou em distribuição de recursos, por exemplo. A alternativa *informação*, por sua vez, pode se traduzir em outros componentes como palestras comunitárias, cartilhas e capacitação de lideranças sobre o tema da nutrição. Se o projeto escolhe a alternativa 1, 2 ou as duas conjuntamente, tal seleção deve estar justificativa e explicada de forma transparente no projeto. O desenho do projeto decorre da estratégia utilizada, das alternativas de intervenção selecionadas para o alcance do objetivo do projeto.

Como geralmente há mais de uma maneira de alcançar o objetivo buscado, torna-se necessário avaliar as alternativas disponíveis e selecionar a mais adequada. Tal seleção deve levar em conta critérios de eficácia, eficiência, prazos e riscos e é sempre produto de escolhas pautadas por critérios distintos. Por exemplo, entre alternativas igualmente eficazes, pode-se escolher a mais barata. Entretanto, pode ser que a mais barata demore mais tempo, o que pode comprometer a viabilidade do projeto. De toda forma, as perguntas orientadoras devem responder sobre que alternativas provocam mais impacto na transformação do problema, qual é mais conveniente e realista em relação às condições do projeto (prazo, recursos, apoio técnico e institucional) ou qual tem a melhor relação entre os recursos utilizados e resultados pretendidos.

Os critérios que pautam essa escolha são, portanto, de natureza diversas: técnica, financeira, institucional, política, ambiental ou social (capital social, gênero, mobilização etc), entre outras. Em projetos de maior envergadura, é necessário realizar estudos pertinentes para avaliar os impactos e os custos das diferentes opções e, assim, fornecer subsídios para a escolha de estratégias mais apropriadas ao projeto. O êxito de um projeto depende da seleção da estratégia e de sua execução.

É importante considerar que a seleção de estratégias define o desenho final do projeto, de seus produtos ou componentes. Um elemento importante a ser salientado, principalmente em projetos de desenvolvimento local que tenham territórios como foco, é que a escolha de estratégias deve levar em conta a presença e o grau de desenvolvimento dos recursos existentes, as potencialidades e os ativos que permitam maximizar os resultados, minimizar os custos e viabilizar a sustentabilidade.

6. A Lógica da Intervenção: Hierarquia dos Objetivos

Com a definição da estratégia do projeto, de quais caminhos seguir ou quais alternativas selecionar, fica ainda mais evidente a hipótese causal que sustenta a intervenção. Como vimos, o resultado esperado, o efeito ou o propósito do projeto é sempre uma hipótese, uma aposta. Existem duas suposições: primeira, a de que serão gerados determinados produtos ou resultados, uma vez realizadas determinadas atividades. Segunda, a de que os efeitos pretendidos serão alcançados, por meio da produção e do uso desses produtos ou resultados.

Na medida em que os objetivos constituem uma hipótese, eles se encontram fora do âmbito direto de intervenção da equipe executora do projeto. Supõe-se que os produtos serão produzidos e utilizados, e que com isso os efeitos pretendidos serão alcançados. Mas ninguém pode garantir isso. São diversas as razões. Dentre elas, o insucesso de um programa pode ser debitado a um problema no desenho da proposta, que não considerou dimensões ou características importantes do problema (o exemplo da merenda, que não considerou dimensões de natureza cultural no desenho da proposta). Ou pode ser decorrente de uma falha na implementação, que não gerou os produtos da forma e no prazo adequado, ou que não atingiu o público selecionado. Ou ainda tal fracasso ou debilidade da intervenção pode ter outras causas, externas ao âmbito do projeto.

O fato é que quando se fala de objetivos (*outcomes*) deve-se ter claro que eles são uma declaração de intenção, uma alteração desejada, um cenário futuro. O que está, de fato, sob a governabilidade ou sob a responsabilidade direta da gerência dos gerentes e técnicos de linha é a produção dos componentes que o projeto entrega, a partir da mobilização de atividades e insumos diversos. Frequentemente, a literatura utiliza os termos “resultados” (*outputs*) ou produtos para identificar tais bens e serviços (Pfeiffer, 2000, p. 88). De toda forma, tais resultados referem-se ao que deve ser produzido ou ofertado (obras, serviços, estudos e capacitação) e que é produzido pelo executor com orçamento previsto. Cada um dos componentes deve ser necessário (se não, recursos estariam sendo desperdiçados), e todos juntos devem ser suficientes para alcançar o propósito (caso contrário, a estratégia não é efetiva para equacionar o problema).

Se todos os componentes são produzidos de maneira adequada, o propósito será alcançado. Essa é a hipótese básica. Na literatura sobre a metodologia do marco lógico, os componentes devem ser redigidos sob a forma de resultados ou produtos já alcançados: escolas construídas, rodovias prontas, cursos realizados, cestas e vacinas distribuídas etc. Da mesma forma, na descrição do objetivo central (ou propósito do projeto) é preferível usar o verbo no presente para descrever a situação futura desejada: “quando essa visão é descrita fica mais claro aonde se quer chegar do que quando se descreve apenas o que se pretende fazer” (Pfeiffer, 2000, p. 86).

Uma vez definidos os produtos ou componentes, é necessário especificar as atividades e os processos a serem concretizados para que os produtos sejam entregues e os objetivos sejam atingidos. As atividades (*activities*) expressam as tarefas que devem ser realizadas para concretizar os componentes ou produtos. A identificação das atividades e dos processos constitui o ponto de partida para a preparação do plano de execução (plano operacional ou calendário do projeto). Para a realização das atividades, são requeridos insumos (*inputs*), entendidos como recursos de natureza diversa (financeiros, físicos, humanos) necessários a sua consecução.

Um ponto importante a salientar é que a realização de tais atividades e dos componentes

é perfeitamente gerenciável pela equipe gestora do projeto. Essa deve e pode garantir que as atividades sejam realizadas para produzir cada componente, no tempo estabelecido e da forma adequada. Existem assim dois níveis: um gerenciável (de insumos a atividades e produtos) e um não totalmente gerenciável (de produtos a objetivos específico e geral).

Quando se focaliza a questão do ponto de vista da avaliação, tal distinção entre os distintos níveis de controle e responsabilidade do gestor permite reconhecer o êxito de um projeto em pelo menos duas dimensões. Uma enfoca o processo do projeto, e nesse caso a preocupação é com a eficiência no alcance de metas e com os aspectos da implementação. A outra focaliza os resultados, mensurando a efetividade da intervenção. “Isso significa que não é suficiente gerenciar bem o processo da construção de um hospital, se este não consegue contribuir para a melhoria do estado de saúde. Ou, se um projeto de infra-estrutura bem gerenciado não consegue alavancar o desenvolvimento econômico, o seu êxito é limitado porque não há efetividade na intervenção” (Pfeiffer, 2000, p. 91).

O ponto central é que, olhando um eixo vertical, a matriz do marco lógico permite explicitar a cadeia de suposições e hipóteses que ligam atividades e produtos a efeitos e impactos. Nesse sentido, a matriz reconstrói os supostos de causalidade e permite verificar a coerência lógica da proposta. A lógica de um projeto consiste, portanto, em uma série de hipóteses vinculadas: se realizarmos as atividades previstas, produziremos componentes; se forem produzidos os componentes, então se alcança o propósito, esse, uma vez atingido, contribui para o fim. A primeira coluna da matriz aponta, portanto, para essa lógica vertical, que permite verificar se cada componente é necessário e se todos juntos são suficientes para atingir o objetivo central ou o propósito do programa ou projeto.

Matriz do Marco Lógico

	Indicadores Verificáveis Objetivamente	Meios de Verificação	Supostos e Riscos (Fatores Externos)
Fim / Impacto / Objetivo Geral			
Propósito / Efeito / Objetivo Central / Específico			
Produtos / Resultados / Componentes			
Atividades			
Insumos			

7. A Lógica Horizontal: Indicadores, Meios de Verificação, Fatores Externos

A segunda leitura que o marco lógico possibilita é a leitura horizontal da matriz.

Nesse caso, trata-se de olhar para cada nível de objetivo (atividades, produtos, efeitos e impacto) e apontar para as evidências empíricas capazes de demonstrar o alcance de cada objetivo, dizer onde encontrá-las e explicitar os pressupostos e os riscos em cada nível da intervenção. Esses elementos constituem, respectivamente, a segunda, a terceira e a quarta coluna da matriz do marco lógico.

A segunda coluna da matriz - indicadores verificáveis objetivamente - consiste na descrição operacional dos objetivos e dos produtos, especificando como se pode comprovar empiricamente o alcance de um resultado (seja de efeito ou de produto). Os indicadores especificam a magnitude da mudança desejada e servem como parâmetro em torno do qual os diferentes atores se colocam de acordo quanto aos resultados pretendidos de uma intervenção. Constituem a base para a avaliação do êxito ou sucesso de um programa ou projeto.

O indicador é um padrão de medida que permite ler a realidade e acompanhar as mudanças que ocorrem. Trata-se de uma medida usada para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse do ponto de vista científico e da pesquisa social ou do ponto de vista programático, no campo das políticas públicas. No uso dos indicadores usados como instrumento tanto para fazer pesquisa teórica como para planejar e avaliar intervenções públicas, parte-se do mesmo ponto: a discussão dos critérios por meio dos quais os fenômenos e processos sociais podem ser medidos. Os indicadores devem ser pensados como padrões de medidas definidas para captar as mudanças na realidade, as alterações nas condições de vida de pessoas e lugares. Nem sempre eles estão prontos. É necessários construí-los sob medida para o que queremos observar. O processo de construção dos indicadores parte sempre de uma certa concepção sobre como a realidade deve ser capturada. Para cada *concepção* são apontadas *dimensões*, que se traduzem em *variáveis*, que, por sua vez, materializam-se em *indicadores* que buscam expressar essa realidade.

Por exemplo, são muitas as concepções sobre pobreza: pobreza como insuficiência de renda, como necessidades básicas insatisfeitas, pobreza na perspectiva da exclusão social ou sustentada na idéia de desenvolvimento humano, como no enfoque das capacidades. Nesse último caso, as dimensões envolvidas no processo de operacionalização (ou de mensuração desse conceito) são longevidade, conhecimento e padrão de vida. Elas se traduzem em variáveis como saúde, educação e renda e são mensuradas a partir de indicadores como esperança de vida ao nascer, taxa de alfabetização, taxa de matrícula e renda per capita. Esses indicadores, agrupados sob a denominação de Índice de Desenvolvimento Humano/IDH, refletem, portanto, uma concepção que lhe serviu de base.

Se for possível medir, qualitativa ou quantitativamente, pode-se administrar. Os indicadores são instrumentos utilizados para medir a *eficácia*, a *eficiência* e o *impacto* das políticas e programas. Quando se referem ao grau em que seus objetivos foram alcançados, temos uma medida de *eficácia*. Quando o foco é o nível de utilização dos recursos em relação às metas e aos resultados, temos um parâmetro de *eficiência*. Quando o objetivo é capturar as mudanças de mais longo prazo operadas no estado social da população-alvo, temos a perspectiva do *impacto*.

Na medida em que especificam cada objetivo - seja de componentes, propósito ou

fim - de maneira precisa e incluem metas específicas que permitem medir se os resultados pretendidos em cada nível de intervenção foram alcançados, os indicadores constituem uma base fundamental e suporte para o acompanhamento e a avaliação do projeto.

Como característica importante, eles devem ser focalizados, precisos em relação a *quantidade, qualidade, tempo e local*. Por exemplo, em um projeto de redução de violência nas escolas, é necessário não só especificar o que se pretende com o projeto em termos de quantidade, tempo e local (reduzir à metade a violência entre os jovens das escolas do município de Fênix, no período de dois anos). É preciso também especificar ou qualificar esse objetivo (violência física e verbal, por exemplo). Além disso, os indicadores precisam ser independentes, específicos para cada nível de objetivos, e não podem ser utilizados para níveis diferentes. Um indicador de produto não pode ser utilizado como indicador de propósito.

Em alguns modelos de marco lógico, é considerada uma coluna adicional, dedicada à explicitação das metas almejadas, sejam relativas aos objetivos ou aos produtos. De toda forma, as metas são consideradas o detalhamento dos objetivos e produtos esperados, usadas para quantificar o efeito esperado com a execução do projeto em termos de quantidade, qualidade e tempo. As metas funcionam como um padrão ou parâmetro de desempenho, contra o qual o avanço do programa é comparado e medido. Elas indicam o nível de transformação da situação atual que se pretende alcançar com o projeto. Devem ser realistas (alcançáveis), precisas e previstas para um prazo determinado. Como salientam alguns autores, algumas dificuldades quanto ao estabelecimento de metas no campo social não devem ser desconsideradas. Elas decorrem da ausência ou da precariedade do diagnóstico ou da linha de base, o que não permite estabelecer metas de maneira consistente ou factível.

“Na maioria das vezes é possível definir os objetivos da forma recomendada, mas as metas são praticamente impossíveis de estabelecer. Neste caso, deve-se definir o objetivo deixando para estabelecer metas à medida que o programa se implemente e se tenha um melhor conhecimento da realidade e da causalidade da intervenção” (Buvnich, 1999, p. 30).

Pode-se sustentar que meta e indicador são termos que, embora distintos, podem ser usados na mesma coluna, que expressa ao mesmo tempo essas duas dimensões da mensurabilidade do projeto. A primeira aponta para *onde* se quer chegar com o projeto, o segundo é a *medida* que permite aferir esse alcance. Pois é isso que de fato importa nessa discussão de metas e indicadores: afirmar que um projeto não vale por suas boas intenções e argumentos, mas principalmente pelas evidências que é capaz de apontar sobre seu êxito. Esse pode ser medido em termos de eficiência (diz respeito à produção dos componentes) e de eficácia/efetividade (refere-se ao alcance dos objetivos propostos). O ponto central é que aumenta a objetividade e a credibilidade da proposta sempre que estabelecem-se indicadores e, com isso, estipula-se como o projeto será medido e avaliado. Isso facilita o estabelecimento de acordos e consensos entre os diversos atores sobre o que esperar, para onde olhar, o que monitorar durante a execução.

A terceira coluna do marco lógico - *meios de verificação* – indica onde se encontram as informações sobre os indicadores e explicita tanto a fonte de onde serão obtidas as informações sobre a situação, o comportamento ou o desempenho de cada indicador durante a execução

do projeto quanto os meios (locais e documentos) de obtê-los. É absolutamente importante identificar as fontes das quais será coletada a informação requerida. Basicamente, existem dois tipos básicos de fontes: *secundárias*, nas quais os dados são recolhidos regularmente, e com frequência são publicados; e *primárias*, que se referem à coleta e à produção da informação por parte da equipe executora ou avaliadora do projeto. As fontes secundárias são menos custosas, embora os dados possam requerer tabulação ou processamento para serem aplicados à população-objetivo. Entretanto, se não há fonte secundária, temos que considerar a coleta ou a geração de dados, o que implica custos adicionais. Nesse caso, é importante explicitar quem financia. Caso seja a própria equipe executora, tal item deve constar das atividades e do orçamento. Além disso, é necessário estabelecer a periodicidade da coleta e identificar o responsável. Não adianta estabelecer indicadores impossíveis de ser encontrados ou produzidos da forma adequada. Quando se estrutura essa coluna, delineiam-se os elementos centrais para a montagem de um sistema de informações gerenciais que constitui a referência central para a avaliação de um projeto ou programa (Pfeiffer, 2000, p. 93).

A quarta coluna – *fatores externos* – tem como objetivo identificar e explicitar todas as condições que não fazem parte diretamente da área de intervenção do projeto, mas que podem interferir nos resultados. *Supostos* e *riscos* abrangem o conjunto de fatores fora da influência direta da gerência do projeto, mas que são importantes para o resultado da intervenção. Os pressupostos referem-se a tudo o que deve acontecer para que os resultados sejam atingidos. Um pressuposto de um programa de bolsa escola, por exemplo, é que haja vagas nas escolas públicas. Os riscos consistem nas condições que, se concretizadas, inviabilizariam o projeto. O mapeamento desses fatores tem como objetivo minimizar as chances de fracasso da intervenção, identificando o que pode dar errado. No caso de um projeto cujo objetivo é provocar mudanças em um grupo, por meio da educação, um suposto é que, de fato, as pessoas assimilem e apliquem o que foi aprendido. Por melhor que tenha sido a capacitação, entretanto, a efetiva assimilação e aplicação do conteúdo está fora do âmbito da gerência do projeto. Fatores macroeconômicos e políticos também podem ser considerados pressupostos.

Com a elaboração da matriz do marco lógico, o que se tem em mãos é um mapa preciso do programa ou projeto, que explicita a lógica e o marco conceitual da intervenção, suas formas e fontes de mensuração, os elementos externos que podem contribuir para o êxito ou fracasso da proposta. Em termos técnicos, é o máximo que se pode fazer, ao se planejar uma ação consistente na área social, comprometida, sobretudo, com os resultados da intervenção. A gestão social não se torna efetiva sem o compromisso fundamental com o enfoque avaliativo e com a adesão ao princípio da criação do valor público, que deve ser o cerne de toda ação social.

8. Enfoque Avaliativo e a Gestão por Resultados

Como visto exaustivamente, um ponto central refere-se ao modelo causal que norteia a intervenção, o qual geralmente se encontra não explicitado. Isso significa que existe uma suposição de que determinadas atividades são necessárias para produzir componentes, produtos ou resultados. Esses, por sua vez, serão capazes de concretizar o propósito ou a razão de ser do projeto. Sem que haja clareza dessa cadeia de objetivos ou da lógica causal que

sustenta a ação, ela será sempre uma intervenção mais fraca e vulnerável, com menos chances de alcançar os objetivos desejados, prisioneiras das circunstâncias e condições externas ao seu âmbito de ação. A definição dessa cadeia de objetivos permite antever a lógica e a consistência interna da proposta e das alternativas e estratégias de intervenção, permite um planejamento mais consistente de todo o processo e fornece insumos para o processo de avaliação e monitoramento. Os processos de monitoramento e avaliação constituem a espinha dorsal da gestão social sob o enfoque avaliativo.

Um ponto central a destacar é que informação gerada pelo monitoramento e pela avaliação deve ser vista como recurso gerencial de primeira linha e que o enfoque avaliativo é a matéria-prima do processo de gestão por resultados. A avaliação não é um fim em si mesma: só cumpre seus objetivos se afeta ou apóia processos gerenciais e de tomada de decisão. Não se trata de auditoria nem de controle. Os objetivos da avaliação não são, de maneira alguma, de caráter punitivo. São processos necessários à aprendizagem institucional e ao fortalecimento do conhecimento das alternativas e estratégias de intervenção possíveis (Mokate, 2000). Dessa forma, a cultura da avaliação contribui para fortalecer as tecnologias disponíveis, permitindo reduzir seu “caráter brando”. Constitui, nesse sentido, um elemento fundamental para a consolidação do conhecimento sobre os condicionantes e desafios das intervenções na área social.

Como vimos, o ponto de partida da avaliação é o conhecimento do marco conceitual. Esse é o mapa do processo de monitoramento e avaliação. Indica quais fenômenos analisar e para onde olhar durante a avaliação. Projetos elaborados sem um processo adequado de planejamento não possuem esse marco explicitado. Isso dificulta uma avaliação de resultados, pois o fundamental – a definição do que provocar com o projeto, de forma clara, específica – não está claro.

Para um grande número de instituições públicas envolvidas com a gestão social, o enfoque da gestão por resultados ainda não é dominante ou não está suficientemente enraizado nas práticas e rotinas. O que predomina ainda é um estilo gerencial focado nos processos ou atividades realizadas e nos produtos entregues, e o desempenho da equipe gestora é mensurado pelo grau de cumprimento do plano de trabalho (Mokate, 2000, p. 6). Nesse caso, freqüentemente a avaliação é vista de forma negativa, como irrelevante, inoportuna ou ameaçadora, algo *ad hoc*, que busca explicar a discrepância entre o planejado e o executado, com um forte caráter de fiscalização (Mokate, 2000; Sulbrandt, 1994).

No enfoque da gestão por resultados, as iniciativas são julgadas em função da mudança que inserem no modo e nas condições de vida das pessoas. Nesse caso, as informações geradas pelo monitoramento e pela avaliação são aliadas importantes do processo de gestão. Ganha importância a definição de indicadores de resultados não ambíguos, verificáveis e confiáveis, capazes de mensurar os efeitos da intervenção para além das atividades realizadas, dos produtos entregues ou dos insumos utilizados.

Sem esse enfoque, a gestão fica centrada nos meios, nos processos e nas atividades e deixa de lado ou em segundo plano os resultados pretendidos, o valor público a ser criado. Estabelecer indicadores obriga ao foco permanente nos resultados. Insere uma tensão permanente e positiva nas organizações, entre os meios e a razão de ser do projeto, entre as ações desenvolvidas e as alterações nas capacidades e condições de vida das pessoas, grupos ou regiões.

a) Algumas Definições Básicas

Uma distinção, longe de ser consensual, mas suficientemente consistente, identifica que a concepção de monitoramento tem relação direta com o cumprimento do “plano de trabalho”, a execução de atividades, o uso dos recursos e o alcance das metas de produtos. A avaliação pergunta se o cumprimento do plano permitiu o alcance dos objetivos e se a hipótese que orientou o desenho do projeto se mostrou pertinente e adequada em razão dos resultados alcançados (Mokate, 2000, p. 3). Buvnich define avaliação como “um processo conduzido antes (fala-se de avaliação *ex-ante*), durante e/ou depois da implementação do projeto ou programa, onde se efetua um juízo sobre seu valor ou mérito considerando: a relevância dos objetivos e estratégias, a eficácia (ou efetividade) no alcance dos objetivos e metas esperados, a eficiência no uso de recursos, o impacto e a sustentabilidade da intervenção” (Buvnich, 1999, p.21).

Uma forma de classificar os tipos de avaliação é com relação ao momento em que ela é realizada. Ao se analisar um projeto em termos de consistência interna e lógica de sua hierarquia de objetivos, antes de ele ser colocado em prática, faz-se a uma avaliação *ex-ante* da intervenção. Ela se distingue de uma avaliação *ex-post*, uma vez que esta última ocorre depois de terminado o projeto e tem como objetivo principal mensurar seus resultados e impactos e explicar possíveis incongruências entre o esperado e o efetivamente realizado. Na avaliação *ex ante*, o que se busca é analisar o desenho da proposta, a consistência entre seus componentes e propósito e a factibilidade da intervenção. Na avaliação *ex-post*, a pergunta crucial é se o que foi feito gerou os resultados esperados.

Se a avaliação de resultados consiste na comprovação empírica da hipótese que norteia a intervenção, o monitoramento consiste na avaliação de processos ou no acompanhamento das atividades e produtos previstos no desenho da estratégia de intervenção. O ponto crucial aqui é que monitoramento implica plano operativo, que decorre da existência de um planejamento das ações e do estabelecimento de metas e produtos. Consiste em “levantar bandeiras vermelhas” que sinalizem desvios em relação ao plano de ação original. Como dimensões do enfoque avaliativo, monitoramento e avaliação são estratégias e momentos complementares: para se realizar, a avaliação necessita de boa informação gerada pelo monitoramento. Por outro lado, monitoramento sem avaliação é algo incompleto, não permite saber muita coisa sobre a relevância ou a pertinência do projeto para o alcance dos objetivos (Mokate, 2000).

Outro conjunto de definições necessárias refere-se aos termos eficácia, efetividade e impacto. Não existe um consenso absoluto na literatura sobre o que se quer dizer com esses termos. Algumas vezes, define-se eficácia como o alcance de metas de produtos e efetividade como o alcance do objetivo do projeto (Ernesto Cohen). Outras definições entendem que eficácia tem a ver com alcance de objetivos. Nesse caso, seu sentido é o mesmo de efetividade, sendo que ambos os termos passam a ser equivalentes (Mokate, 2000; Buvnich, 1999).

Quanto ao impacto, é útil considerá-lo de forma não ambígua como o “resultado dos efeitos diretos do projeto mais os secundários por ele induzidos, juntamente com os causados por eventos fora do controle do projeto. São os resultados mais amplos relacionados com os

objetivos mais gerais daquele” (Buvnich, 1999 p. 17). Nesse sentido, o impacto refere-se às conseqüências dos efeitos, e diz respeito às mudanças produzidas na população-objetivo, que podem ou não ser fruto do projeto. Consiste no resultado total final, na soma dos efeitos diretos e indiretos. Quando se fala de avaliação de impacto, busca-se a determinação dos efeitos líquidos de uma intervenção social, estabelecendo a relação causal entre o programa e os resultados. Tal perspectiva analisa os efeitos que podem ser estritamente imputáveis ao programa, livres de elementos contaminadores presentes na situação. Para realizar avaliações de impacto, é necessário o apoio de métodos experimentais.

b) Da Concepção a Indicadores. E a Mensuração do “Intangível”?

Para tornar mensuráveis os objetivos a serem alcançados parte-se de um mesmo ponto: da discussão dos critérios por meio dos quais os fenômenos e processos sociais podem ser medidos. Frequentemente salienta-se a dificuldade de se estabelecer indicadores para os objetivos norteadores de grande parte das intervenções na área social, que buscam alterar condições, comportamentos, valores e atitudes e são, portanto, permeados de subjetividade. A afirmativa quase geral é: é difícil avaliar, especialmente quando se trata de intervenções no campo da assistência, que lidam com problemas complexos, subjetivos, de difícil tradução empírica. Entretanto, por isso mesmo, deve ser empreendido todo o esforço para mensurar resultados e construir indicadores capazes de captar as mudanças operadas na população-objetivo a partir das intervenções do projeto e sensíveis para captá-las. Apesar das dificuldades para mensurar resultados pouco tangíveis ou para captar mudanças de natureza subjetiva, elas não podem funcionar como justificativa para não se adotar a avaliação como mola mestra do processo de gestão.

Os indicadores nem sempre são quantitativos. Embora essa seja uma visão bem comum, é importante enfatizar que os indicadores podem ser qualitativos, podem capturar processos mais intangíveis. Indicadores não se reduzem a números, nem são incapazes de captar processos e condições mais sutis da vida das pessoas, famílias, grupos, comunidades ou regiões. Por exemplo, em estudos recentes sobre pobreza, um campo de estudos enfatiza o uso de indicadores que busquem captar dimensões mais subjetivas desse fenômeno, considerando que nas situações de pobreza estão envolvidos aspectos relacionados a valores, condutas e atitudes que acabam por reforçar a manutenção de situações de vulnerabilidade e destituição. Os indicadores, dessa forma, devem ser capazes de captar aspectos como baixa auto-estima, resignação, apatia, ressentimento, subalternidade, baixa expectativa quanto ao futuro, autonomia, “empoderamento”, capital social, inclusão e dignidade, dentre outros. Esses são fatores de natureza imaterial que acabam por limitar as possibilidades de os pobres apropriarem-se de sua vida e acharem saídas possíveis para a situação em que se encontram.

Mesmo com objetivos amplos e de natureza subjetiva, é possível - e, mais do que isso, necessário - especificar o conceito, suas dimensões e variáveis, e identificar como tais variáveis se traduzem em indicadores objetivamente verificáveis. Muitas vezes, tais indicadores não estão prontos e devem ser construídos sob medida. A questão é: o enfoque avaliativo exige que se decodifiquem ideais intangíveis em considerações de natureza empírica e que sejam definidos

os indicadores, especificadas as metas, apontados os sinais que permitirão verificar se os resultados são produzidos ou não.

Como saber se um programa de população de rua atinge seus objetivos de inclusão social? Basta saber quantos são atendidos pelos equipamentos? Como dizer se as famílias atendidas por um programa de família estão sendo protegidas, promovidas ou incluídas socialmente? Para dizer isso, é necessário partir de uma decomposição da pergunta: o que quer dizer inclusão social? Como ela pode ser verificada empiricamente? Que dimensões estão envolvidas nessa concepção? A literatura da área pode fornecer informações que permitam fazer essa análise e, dessa forma, “abrir” o conceito em variáveis e indicadores, torná-lo operacionalizável. As evidências empíricas da inclusão podem ser várias, e vão depender do entendimento que se tem da concepção de exclusão e de suas dimensões.

O que se deseja enfatizar é que, dadas as condições e os constrangimentos da intervenção social, tal como apontado no início do texto, é absolutamente necessário estabelecer parâmetros que permitam uma construção mais rigorosa, consistente e responsável da intervenção a ser feita. Sem isso, corre-se o risco, grave, de utilizar recursos públicos e escassos em intervenções fracas, mal desenhadas, em que não se sabe exatamente o que se deseja alcançar, nem se o projeto alcançou os resultados pretendidos. O compromisso com uma gestão social eficiente demanda essa dimensão ética fundamental na atuação pública. A formulação de projetos cumpre um importante papel no desenvolvimento de uma cultura comprometida de forma efetiva com os *resultados* da intervenção, resultados esses entendidos aqui como efeitos e impactos.

c) Institucionalização da Avaliação

Outro ponto central no tema da avaliação refere-se à sua institucionalização, que ganha materialidade nas estruturas e dinâmicas organizacionais a partir da atribuição de competências, da definição dos fluxos e das estratégias de uso das informações geradas. As informações sobre a intervenção são importantes para diversos atores direta ou indiretamente envolvidos na gestão do programa ou projeto. Entretanto, dada a multiplicidade dos atores envolvidos, com posições e interesses distintos, manifestos ou latentes, é absolutamente importante levar em conta as informações necessárias a cada um, de forma a criar transparência, adesão a objetivos compartilhados e compromisso com os resultados.

Isso quer dizer que o sistema e o fluxo das informações devem ser guiados pela definição das necessidades de informação por parte dos diferentes interessados no processo avaliativo. As perspectivas da população-alvo e dos demais grupos com interesse direto no projeto devem ser levadas em conta na construção do desenho da avaliação, sob pena de os resultados não obterem legitimidade ou relevância para os agentes envolvidos. Um sistema de informação que sirva apenas ao topo da instituição é deficitário e marca um estilo autoritário de gestão (Mokate, 2000).

Se a avaliação só tem sentido se for vista como instrumento de gestão, utilizada para subsidiar processos decisórios, então diferentes níveis e instâncias de decisão demandam e geram informações de natureza diferentes e com formas variadas de agregação. Cada nível hierárquico e cada instância envolvida necessitam de informações para aumentar sua

efetividade na gestão do programa-serviço. Cada nível também gera informações distintas, que devem ser agregadas, processadas e devolvidas para os demais agentes envolvidos na gestão.

As informações geradas na ponta de linha, na interação com os usuários, são centrais. Elas estruturam todo o processo e são a matéria-prima do sistema de informação. Entretanto, nem toda a informação gerada é necessária para o âmbito de atuação dos técnicos e gerentes de linha. O importante é que os atores envolvidos com a execução ou o planejamento das ações tenham clareza do fluxo no qual estão envolvidos, gerando, processando e consumindo informações. A institucionalização da avaliação e da gestão por resultados pressupõe o movimento dinâmico produzido a partir da constituição de um sistema de informação que mobiliza valores, estabelece rotinas e define usos e práticas institucionais. O enfoque avaliativo coaduna-se intrinsecamente com as questões de *accountability* ou controle público da ação governamental e de participação qualificada de diferentes atores envolvidos na gestão social, com a democratização e maior compromisso com a efetividade da ação pública.

Entretanto, embora a avaliação seja a seiva vital do sistema de gestão por resultados, a coleta, o processamento, a análise e a difusão das informações para o conjunto dos atores envolvidos com a intervenção é uma tarefa frequentemente relegada a segundo plano na maioria das organizações na área social. A rotina tumultuada, cheia de urgências e decisões que lidam com situações humanas limítrofes (fome, morte, abandono...), contribui para postergar o planejamento, a mensuração, a reflexão distanciada da prática imediata e a avaliação sobre o que se faz.

A cultura avaliativa e o enfoque por resultados exigem uma mudança na forma como tradicionalmente as políticas e programas sociais são geridos. Mokate sinaliza a necessidade de se criarem incentivos nas instituições, ligados com as informações, que sejam capazes de motivar os gerentes e operadores dos programas a gerar dados para outras instâncias além das sob sua responsabilidade direta (Mokate, 2000). Uma cultura gerencial aberta e flexível, com capacidade de inovar e redefinir caminhos, de fazer ajustes e mudanças a partir dos resultados do monitoramento e avaliação, já é um incentivo forte o bastante para que gerentes e operadores assumam o enfoque avaliativo como um poderoso instrumento gerencial, relevante e imprescindível à tomada de decisão no campo das políticas públicas.

Para se criar essa cultura, alguns passos precisam ser dados. Conforme salienta Sulbrandt (1994), a institucionalização da avaliação ainda é muito incipiente na América Latina. Para efetivá-la, é necessário formar equipes altamente qualificadas na temática da avaliação, desenvolver métodos, estratégias e técnicas apropriadas às características dos países na área e estruturar unidades encarregadas no âmbito da gestão pública para coordenar e conduzir as atividades de avaliação, mais do que implementá-las diretamente.

Sob muitos aspectos, a avaliação pode e deve ser desenvolvida por agentes externos à administração pública, como universidades e centros de pesquisa. Entretanto, a existência de uma cultura permeável à avaliação e de equipes que lideram o processo no âmbito da instituição são condições fundamentais para dar materialidade, consistência e sustentabilidade ao sistema de avaliação e ao enfoque da gestão por resultados. O processo de formular projetos, observando a hierarquia de objetivos e a lógica causal da intervenção, articula-se diretamente com a avaliação. Aqui ela é entendida como a forma de se verificar se as suposições estavam corretas, se o previsto foi de fato implementado, na forma, no prazo e no custo

adequado, se o público foi atingido, se os efeitos foram alcançados e se impactos foram produzidos, dentre uma infinidade de questões relativas ao processo de implementação e aos resultados da intervenção.

d) Os Limites da Avaliação

Além dos desafios institucionais, existem grandes dificuldades para a avaliação de resultados e impactos em projetos sociais. A complexidade dos problemas não favorece a implicação de causalidade de forma absoluta nesse campo. Os resultados e impactos vêm geralmente no longo prazo e são conseqüências de uma quantidade quase infinita de fatores de natureza e origens distintas. Isolar os fatores predominantes, controlar condições e situações diversas e propor afirmações de causalidade taxativas, que não se mostrem espúrias, são requisitos que exigem conhecimentos e tecnologias mais “duras” do que as disponíveis no campo da avaliação de projetos sociais. Entretanto, não se trata apenas de tecnologias mais ou menos brandas. Grande parte do problema decorre da própria natureza dos fenômenos, que guardam uma complexidade intrínseca, devido à sua multicausalidade, entre outras coisas. Nesse caso, é difícil estabelecer, com o mesmo grau de certeza existente nas ciências naturais, o peso e as conexões entre os diversos fatores na produção de um fenômeno social.

Essa característica substantiva dos problemas sociais repercute diretamente na avaliação das intervenções sociais. Vários resultados podem advir de uma intervenção e eles são de tipos muito variados: os resultados esperados foram produzidos, produziram-se resultados inesperados (chamados de “efeitos secundários”) positivos ou negativos, os resultados podem ser positivos no curto prazo mas negativos no longo prazo, dentre uma infinidade de outras situações possíveis. Saber com exatidão e objetividade tudo o que confluía para a produção dos resultados requer desenhos quase experimentais de pesquisa no campo social. Isso é o que permite a atribuição de causalidade de forma mais consistente. Vários exemplos elucidam tais dificuldades. Em um projeto de qualificação profissional cujo objetivo é propiciar inserção mais qualificada de jovens no mercado de trabalho, o fato de os egressos encontrarem-se empregados, depois de algum tempo, não significa necessariamente o sucesso do projeto. A implantação de uma fábrica pode ter sido o fator determinante, e não o projeto de qualificação. Nesse caso, a análise de efeitos e impactos do projeto ficou alterada pela presença desse fator externo à intervenção. Em outro exemplo, no caso de um projeto de combate à desnutrição, as mudanças nas condições nutricionais tanto podem ser resultados do projeto como resultantes da influência de fatores externos, como mudança nos preços dos alimentos ou acesso a outros programas cumpridores de funções complementares.

No caso de efeitos secundários, um exemplo ilustra o ponto. Em um “programa de cestas familiares e distribuição de pão e leite para famílias carentes implementado em Goiás, a demanda por maior produção local, induzindo a implantação de mini-usinas de leite e o aumento da capacidade de produção das padarias existentes. A criação dessas mini-usinas e da capacidade das padarias também levou à criação de maior número de empregos e renda em setores e grupos não diretamente beneficiados pelo programa. Por outro lado, houve evidências de que a oferta de cestas alimentares para as famílias carentes resultou

numa menor atividade do comércio local onde as famílias pobres residiam” (Buvnich, 1999, p.14).

Em outro exemplo já citado, Cohen (1998, p. 53) aponta dificuldades de outra natureza, mas que só puderam ser identificadas a partir da avaliação. Em um determinado programa de combate à desnutrição em um país da América Latina, o público da intervenção eram crianças de determinadas escolas, e a estratégia do projeto era fornecer merendas. O resultado final não foi o esperado: as desnutridas continuaram desnutridas, e muitas outras tornaram-se obesas. O que aconteceu? Os resultados não foram alcançados por que, na formulação do projeto, não se levaram em conta as estratégias de sobrevivência das famílias, uma questão de natureza cultural. As refeições fornecidas não continham complemento calórico que substituísse a alimentação doméstica das crianças. As famílias miseráveis, ignorantes disso, ao distribuírem os alimentos, excluíam as crianças que seriam alimentadas fora de casa. Outras crianças, em melhor situação, continuaram alimentando-se normalmente em casa e, além disso, recebendo um complemento na escola. O resultado? Excesso de peso. Embora os produtos tenham sido entregues conforme o previsto no projeto, ele não foi eficaz no alcance de seus objetivos. Esse caso mostra que não existe conexão automática entre o montante de investimento, os produtos entregues e os efeitos do projeto.

Somente um estudo avaliativo é capaz de estabelecer a pertinência, a adequação e o êxito de determinada estratégia. Para a possível alteração de determinado problema convergem vários fatores, inclusive as ações do projeto. E verificar tal determinação somente é possível comparando-se o que acontece antes e depois da intervenção, tentando verificar e explicar as conexões entre o realizado e as mudanças provocadas pela intervenção. Daí também a importância do diagnóstico ou da linha de base, início de toda intervenção. Isso permite verificar a existência das mudanças e sua magnitude. Essas mudanças podem ser da ordem dos efeitos ou dos impactos. Existem dificuldades e limitações reais, de ordem metodológica e financeira, para isolar as variáveis exógenas capazes de mensurar o efeito líquido de um projeto.

Entretanto, se a avaliação de impacto apresenta maiores dificuldades de operacionalização, a avaliação da eficácia ou da efetividade do projeto deve estar constantemente na mira dos gestores, como guia para a ação. Essa ação, quando estratégica e afinada com os princípios da ética e da urgência, é pautada pelo valor público que cria, pelo que consegue realizar para mudar as condições de vida e as capacidades de pessoas, grupos e regiões. Nesse caso, o enfoque avaliativo, materializado na ferramenta do marco lógico, é a base do gerenciamento da intervenção. Mas é um instrumento gerencial, não substitui a capacidade propositiva, a criatividade e o conhecimento sobre a realidade dos diversos atores envolvidos em um problema. Ele não possibilita a geração de idéias originais e inovadoras. Tão-somente permite desenhar intervenções mais consistentes e coerentes do ponto de vista lógico e indicar formas de mensurar os resultados obtidos ao longo do tempo. Tais possibilidades abertas pelo uso desse instrumental não são irrisórias. Ao contrário, seu uso contribui grandemente para viabilizar maior consistência e êxito nas intervenções.

e) Um Ponto a Mais: A Participação

Este texto tratou do processo de formulação e avaliação de programas e projetos sociais, apresentando elementos e conceitos básicos, sem a pretensão de esgotar o campo de possibilidades de abordagem do tema. Inúmeros autores e instituições produzem textos e documentos diversos sobre o tema do desenho, da gestão e avaliação de políticas sociais. A abordagem utilizada consistiu na apresentação do enfoque do marco lógico, que se articula de forma vital com a gestão por resultados, perspectiva necessária para o aumento da efetividade da intervenção social. Pode-se dizer que, do ponto de vista técnico e gerencial, o conhecimento e o uso do referencial do marco lógico é um elemento absolutamente fundamental para viabilizar maior rigor e transparência na elaboração da proposta e maiores chances de êxito na consecução dos resultados. Se do ponto de vista técnico e institucional há a centralidade dessa ferramenta e do enfoque avaliativo, sob outro ponto de vista, o que ganha relevância é a temática da participação. Embora pouco explicitada ao longo do texto, a participação da população “usuária” dos serviços e programas constitui um ponto central para potencializar resultados no processo de desenho, gestão e avaliação de intervenções sociais.

As novas institucionalidades participativas que emergem a partir da Constituição de 1988 sinalizam a percepção desse papel absolutamente central da participação popular no campo das políticas sociais. Entretanto, não se podem desconsiderar as dificuldades de participação qualificada, autônoma, efetivamente representativas por parte da sociedade civil, nem as alterações que devem ser processadas no âmbito dos governos para que a participação possa realmente ser incorporada como diretriz e instrumento de ação das políticas públicas. O envolvimento da população beneficiária em diversos momentos do processo se justifica tanto por razões instrumentais quanto por critérios substantivos. No primeiro caso, são maiores as chances de se formular propostas mais realistas, adequadas e aderentes à realidade enfrentada pelo público-alvo da intervenção. As chances de maior eficácia e eficiência na produção dos resultados também podem estar relacionadas ao aumento da participação dos usuários ao longo do processo de formulação e gestão.

Substantivamente, a participação é um fim em si, configurando-se como elemento fortalecedor de práticas democráticas e matéria-prima de uma gestão social inovadora. Vários estudos e instituições em todo o mundo têm focalizado o tema da participação sob várias e distintas formas, sob perspectivas e enfoques diversos. Não é o caso de abordá-los aqui. O que importa é ressaltar a participação relacionada ao processo de elaboração e gestão de programas sociais como um elemento fundamental, sobretudo, para a sustentabilidade das ações. Sem que as pessoas se apropriem da proposta, a intervenção fica mais vulnerável a descontinuidades, interrupções e fracassos de implementação. Além disso, a participação fortalece o estabelecimento de cultura democrática e da criação de capital social, elemento vital para o desempenho institucional e, portanto, para o alcance de resultados exitosos no combate à pobreza, a toda sorte de privações e à vulnerabilidade social. Embora o marco lógico não crie capital social, seu uso pode favorecer a co-responsabilização e o compromisso dos atores com a produção do bem público, que é, no final das contas, o que importa.

Referências

ADAUTO, Lúcio Cardoso, Indicadores Sociais e Políticas Públicas: algumas notas críticas. **Revista Proposta**, nº 77 – junho/agosto de 1998

AGUILAR, Maria José & ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de Serviços e Programas Sociais**. Petrópolis, Vozes, 1994.

BUVINICH, Manuel Rojas. Ferramentas para o monitoramento e avaliação de projetos. **Cadernos de Políticas Sociais**, 10. Brasília, Unicef, 1999.

CARNEIRO, Carla Bronzo L. e LAZZAROTTI, Bruno “Projetos sociais: elaboração e gerência”. **Cadernos de Textos nº 01** - Escola de Governo FJP, 1997

CARNEIRO, Carla Bronzo. Formulação de Projetos Sociais. Texto preparado para de Extensão em Planejamento e Gestão de Projetos de Redução da Pobreza, oferecido pela AVSI – **Associazione Volontari per il Servizio Internazionale**, em novembro de 2003.

CEPAL. **Manual de Elaboração e Análise de projetos sociais**. Mimeo, 1996

COHEN, E. & FRANCO, R.. **Avaliação de Políticas Sociais**. Petrópolis, Vozes, 1993.

COHEN; E. Indicadores para la evaluacion de las políticas sociales. **Revista Paranaense para o desenvolvimento**, Curitiba, nº 93, 1998.

COSTA, Bruno Lazzarotti D.; CARNEIRO, Carla Bronzo L. Reflexões e sugestões para uma política estadual de combate à pobreza persistente. **Diagnóstico BDMG**. Minas no século XXI, 2002.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. **Manual de Projetos Sociais**. Belo Horizonte, Escola de Governo/ FJP, 1997 (mimeo).

KLIKSBERG, Bernardo. “Gerência Social: dilemas gerenciais e experiências inovadoras” In. KLIKSBERG, B (org) **Pobreza: uma questão inadiável**. Brasília: ENAP, 1994 (pp 127-146)

MOKATE, Karen **Definicion de objetivos y prioridades**. Marzo de 2004, texto página INDES www.iadb.org/indes

MOKATE, Karen: **Convertendo o monstro em aliado: a avaliação como ferramenta de gerência social**. 2000. Texto retirado do site do INDES (www.iadb.org/indes).

NOGUEIRA, Roberto Martinez. **Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estrategico**. Serie Políticas Sociales nº 24. CEPAL, Chile, 1998

PFEIFFER, Peter. Quadro Lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças In. **Revista do Serviço Público**, nº 1, ano 51, jan-mar 2000

SULBRANDT, José. "A avaliação dos programas sociais: uma perspectiva crítica dos modelos usuais" In. KLIKSBURG, B. **Pobreza: uma questão inadiável**. Brasília: ENAP, 1994 (pp 365-408)