

Avaliação de programas sociais: propósitos e práticas em programas de educação da Fundação Banco do Brasil

Marcos Fadanelli Ramos

Mestre em gestão social e do trabalho pela Universidade de Brasília (UnB).

Diretor da Área de Educação da Fundação Banco do Brasil.

E-mail: fadanelli@fbb.org.br

“Não há ventos favoráveis para os que não sabem para onde vão”.

Sêneca

Resumo

O terceiro setor tem crescido em importância no contexto da sociedade. No Brasil estas organizações têm se destacado na conquista e preservação de liberdades democráticas, no desenvolvimento de soluções para a superação de carências do povo brasileiro e na prestação de serviços à sociedade, seja de modo independente, seja em parcerias com instituições governamentais na execução de políticas públicas em diversas áreas sociais. A atuação em cooperação com outros setores tem gerado tensões em sua gestão, resultado de demandas com diferentes racionalidades. Em especial, vale registrar as demandas que se apresentam no terreno da avaliação de programas sociais, principal caminho para a prestação de contas, para o aperfeiçoamento da gestão de programas e para a transparência no relacionamento entre organizações que cooperam no enfrentamento dos problemas sociais. Este artigo explora a questão do desempenho em organizações de terceiro setor e enfoca a avaliação de programas sociais como processo síntese da gestão na área de educação da Fundação Banco do Brasil. Procura-se sistematizar os principais conceitos adotados e, da mesma forma, apresentar as práticas empregadas para avaliar os principais programas da área de educação. Ao final, destacam-se os principais desafios ainda a percorrer em relação à avaliação de programas sociais na Fundação.

Palavras-chave

Avaliação. Programas sociais. Terceiro setor.

Evaluating social programs: purpose and actions in educational programs at Fundação Banco do Brasil

Abstract

Third Sector role has been growing in the context of society. In Brazil, such organizations have been essential in the conquest and preservation of civil liberties, in the development of solutions towards overcoming Brazilians needs and in offering services to society, either independently or in partnerships with public institutions for implementing policies in several social areas. Acting in cooperation with other sectors has generated management tensions, a result of demands from different rationalities. It is specially worth remarking the demands presented in the field of social program evaluation which are the best way to report expenses, improve the management of programs and to a transparent relationship between organizations that cooperate with the battle against the social problems. This article explores the issue of the performance of Third Sector Organizations and focuses on the evaluation of social programs as a synthesized management project within the education field of Fundação Banco do Brasil. It is intended to systematize the major concepts adopted, and thus, introduce the practices implemented in order to evaluate the major problems in the education field. At last, it highlights the major challenges yet to be overcome regarding the evaluation of the social programs in the above quoted Foundation.

Keywords

Evaluation. Social programs. Third sector.

A QUESTÃO DO DESEMPENHO DAS ORGANIZAÇÕES DE TERCEIRO SETOR

O pensamento de Sêneca talvez traduza a importância da questão da avaliação de programas e da gestão do desempenho nas organizações em geral. Em última instância, a prática de avaliação leva a uma reflexão sobre a qualidade das ações e programas, mas acima de tudo a pensar se os destinos traçados para uma organização são os mais apropriados e estão de acordo com sua vocação e com a razão de sua existência.

A avaliação de desempenho em organizações de terceiro setor pode constituir-se em um dos fatores de fortalecimento e construção de legitimidade destas organizações no contexto da sociedade e para a colaboração intersetorial no atendimento das demandas sociais. Esta afirmação é válida para países como o Brasil, e se pode dizer que também o seja para outros países, como os Estados Unidos. Edwards e Hulme (1996), ao explorarem o crescimento do número de ONGs naquele país e sua importância, afirmam que um dos principais elementos de legitimidade para as organizações de terceiro setor, em especial ONGs, está na elaboração de sistemas para avaliação de desempenho que contribuam para a transparência e prestação de contas sobre suas ações à sociedade em geral, mais especialmente aos seus financiadores.

Para Fowler (1996), existe uma tendência de crescimento da importância da avaliação nestas organizações e ela se deve a diversos fatores, entre os quais destaca:

- crescimento da destinação de recursos oficiais para o segmento;

- crescente rigor nas formas contratuais que envolvem o trabalho destas organizações, em especial com termos que exigem avaliações de impacto;
- aumento da sua importância no trabalho de auxílio a países periféricos com o advento do final da guerra fria;
- cobrança para que ONGs demonstrem sua propalada capacidade junto à sociedade;
- crescente percepção de que a efetividade organizacional é fortemente afetada pela capacidade de aprender destas organizações, exigindo-se para isso que atuem como sistemas abertos em intenso intercâmbio com seu ambiente.

Pace *et al.* (2003), ao pesquisarem sobre o uso de indicadores de desempenho financeiros e não financeiros em ONGs, afirmam que o uso de sistemas de indicadores produz mudanças de comportamento gerencial, orientação para o público interno – aí incluídos gestores e demais colaboradores –, bem como para todos os demais integrantes do público externo. Entretanto, segundo estes autores, no terceiro setor existem aspectos que o diferenciam e tornam a questão do desempenho um processo mais desafiador, exigindo que se trabalhe para uma mudança nos modelos mentais em relação ao assunto. Para Pace *et al.* (2003, p.2), as pessoas que atuam no terceiro setor acreditam em seus compromissos e valores solidários acima de tudo, tendendo a adotar os seguintes comportamentos:

- os procedimentos de controles tomam tempo e são uma tarefa tediosa;
- há o temor de que a rotina estabelecida traga consequências negativas, tais como a perda do trabalho dos voluntários;
- o controle é complexo e oneroso financeiramente, pois é feito por especialistas;
- o controle toma tempo de ‘trabalho real’, sendo considerado um luxo;
- em termos de resultados, quantidade é mais importante do que qualidade;
- se os resultados do controle não são quantificáveis, a avaliação não se aplica.

Como se pode notar, os autores usam os termos avaliação e controle como sinônimos. Importante diferenciar, aqui, as duas expressões: segundo Aguilar e Ander-Egg (1994), o controle envolve a verificação de resultados, informar-se sobre o que ocorre, enquanto a avaliação engloba ponderação e o julgamento sobre o valor de algo. De certa forma, pode-se dizer que a avaliação gera informações para o controle.

Para Biekart (1996), a avaliação de desempenho poderia contribuir para uma sociedade civil mais forte, caracterizada pelo seguinte:

tecido social mais forte porque feito de mais numerosas e influentes organizações; maior diversidade de interesses representados; cooperação e diálogo entre organizações, democracia interna, maior capacidade propositiva, legitimidade, autonomia e independência no sentido de resistir a pressões e interferências externas, responsabilidade social e cidadania democrática.

Segundo o autor, para obter-se tal fortalecimento, os esforços de avaliação das ações deveriam ser promovidos observando-se o seguinte: clareza e consenso sobre os conceitos utilizados nas avaliações e nos programas sociais, análise do contexto político-social para analisar a força da sociedade civil, definição clara dos resultados pretendidos e uso de instrumentos qualitativos e quantitativos, participação ativa dos atores envolvidos e inovação permanente de métodos. É neste contexto que se inserem os esforços de avaliação e acompanhamento de programas sociais desenvolvidos na área de educação da Fundação Banco do Brasil.

Avaliação de programas sociais: uma dimensão do desempenho organizacional no terceiro setor

A estruturação dos principais elementos que compõem a avaliação de programas sociais pode ter início por sua conceituação e pelo entendimento quanto à sua importância específica. Avaliar, segundo o dicionário *Aurélio*, significa “determinar a valia ou valor de”. Isso implica a emissão de juízo de valor que se dá com referência a parâmetros, envolvendo a estimativa de algo em relação a algo. Cohen e Franco (1993) utilizam diversas definições de avaliação com esta perspectiva de comparação entre

medidas e parâmetros para chamar a atenção quanto aos riscos envolvidos. Dizem eles que os principais riscos de utilização destes conceitos residem nas possibilidades de superestimação ou subestimação de metas ou objetivos decorrentes da má formulação de planos ou programas. Metas superestimadas poderiam levar a julgamentos como fracassos em programas de qualificada implementação; de outra forma, a subestimação de metas poderia levar a falsas avaliações positivas.

Assim, de modo complementar, os autores usam definições de avaliação mais abrangentes como a formulada pela ONU em 1984 (COHEN; FRANCO, 1993, p. 76), que é a seguinte:

Processo orientado a determinar sistemática e objetivamente a pertinência, eficiência, eficácia e impacto de todas as atividades à luz de seus objetivos. Trata-se de um processo organizativo para melhorar as atividades ainda em marcha e ajudar a administração no planejamento, programação e futuras tomadas de decisões.

Com este tipo de definição, apesar de os autores fazerem alguma distinção entre acompanhamento e avaliação, enfatizam a importância de tratar a avaliação como um processo e como algo que faz parte da gestão de um programa ou política social, e não como algo isolado. Destacam ainda aspectos como a pertinência, ou seja, a adequação do modelo com os objetivos do projeto, da eficiência, cuja essência reside na relação entre insumos e produtos, e por último da eficácia ou grau em que são alcançados os objetivos em termos de transformação da realidade.

Consideradas estas dimensões que fazem parte da definição de avaliação de programas, é importante destacar o aspecto relativo às suas finalidades. A avaliação de programas normalmente pode ter como propósito a prestação de contas e/ou a geração de melhorias. No caso da prestação de contas, envolve uma dimensão política, à medida que interesses podem direcioná-la para o exame de aspectos como execução orçamentária, cronograma ou número de pessoas atendidas por determinada ação, sem que se atente para as transformações em termos de resultado final. Na perspectiva de geração de melhorias, a avaliação pode exigir abordagem metodológica mais ampla que explore aspectos de

implementação e processo, resultado final e mesmo reavaliação da concepção do programa.

Quanto às funções, autores como Aguilar e Ander-Egg (1994) e Worthen *et al.* (2004) usam duas perspectivas que de certa forma já foram exploradas anteriormente, sendo possível definir a avaliação como tendo caráter formativo ou somativo. A avaliação somativa permite determinar o grau de alcance dos objetivos, e a avaliação formativa é aquela que gera subsídios para o aperfeiçoamento, mais relacionada aos procedimentos adotados na fase de execução e cuja realização seria muito importante para a consecução da primeira.

Quanto à avaliação dos resultados em termos de eficiência, a avaliação enfoca a relação entre meios e fins, normalmente atenta à dimensão econômica dos programas. Em termos de eficácia, a avaliação se orienta para os objetivos propostos, para confirmar se as transformações pretendidas foram realizadas. Segundo os mesmos autores, esta avaliação ocorre em dois níveis diferentes: público-alvo e impacto. No primeiro nível, são avaliados resultados dos indivíduos; no segundo, os resultados são avaliados em uma perspectiva mais ampla e coletiva, no âmbito da comunidade, ou seja, em termos de impacto.

Roche (2002, p.37) formula o seguinte conceito para avaliação de impacto:

...é a análise sistemática das mudanças duradouras ou significativas – positivas ou negativas, planejadas ou não – nas vidas das pessoas e ocasionadas por determinada ação ou série de ações.

O mesmo autor salienta que as avaliações de impacto mostram em geral que os programas não promovem transformações lineares, podendo cada mudança ser repentina ou imprevisível, em vez de previsível, normalmente sujeita a impactos sistêmicos, e ser o resultado de um conjunto de fatores que se combinam de determinada forma.

É é nesta perspectiva, considerando as especificidades de cada programa e peculiaridades dos seus diferentes públicos, que a Fundação Banco do Brasil tem procurado avaliar e monitorar seus programas na área de educação, em um processo contínuo de aprendizagem sobre o tema.

A avaliação de programas sociais na área de educação da FBB

A Fundação Banco do Brasil tem atuado no sentido de mudar o seu posicionamento, gerindo tecnologias sociais estruturadas, articulando parcerias e procurando afastar-se do papel de agência financeira que marcou seus movimentos desde a sua criação. Em seu planejamento estratégico, priorizou duas áreas para focar suas ações: geração de trabalho e renda e educação. Em educação, nos últimos cinco anos atuou com programas orientados tanto à educação formal quanto à informal e complementar, sendo esta o seu principal alvo atualmente. Mantém, além de vários projetos de menor alcance, os seguintes programas estruturados:

- BB Educar – alfabetização de jovens e adultos;
- AABB Comunidade – complementação educacional para crianças e jovens de 7 a 18 anos incompletos;
- Estação Digital – inclusão digital.

Cada um destes programas exige tratamento diferenciado em termos de gestão e, conseqüentemente, em termos de avaliação, uma vez que esta pode ser considerada como a síntese do processo de gestão de programas sociais.

Nesta perspectiva, as práticas se organizam com dois enfoques básicos: avaliação formativa e avaliação somativa. No caso da avaliação formativa, os programas apresentam sistematização do processo de monitoramento, definindo-se um pequeno número de objetivos e respectivos indicadores em relação aos quais a gestão do programa tem o compromisso direto, ocorrendo um processo anual por meio de visitas ao local em que se realiza cada ação.

Para isso, a Fundação se vale de equipes mistas, em geral com seus técnicos que atuam na gestão dos programas e técnicos de entidades parceiras conveniadas para esta finalidade. Vale ressaltar que as visitas de acompanhamento, em todos os programas, além de levantar informações de caráter avaliativo que geram realimentação sistêmica na gestão macro dos programas, cumprem a finalidade de orientar e dar suporte nas dimensões pedagógica e administrativa, produzindo reflexos imediatos em nível local. Em geral, este tipo de avaliação se ocupa dos níveis de eficiência e eficácia, não chegando a investigar o impacto final de transformações mais abrangentes para as comunidades.

A relação entre custo e benefício é outro fator importante neste processo, determinando que os programas tenham, sob a ótica do controle, um monitoramento censitário, mas, na ótica da avaliação formativa, ou seja, de levantamento de informações para introdução de melhorias, um acompanhamento baseado em amostras de cada uma das regiões atendidas pelos programas.

Com relação à avaliação somativa, a Fundação procura cumprir diretriz de realizar, a cada três anos, uma avaliação com este caráter. Estas avaliações são executadas por entidade externa, ocasião em que se promove um corte transversal, modela-se a investigação conjuntamente com os avaliadores, levando-se em conta as características e premissas do programa e procurando-se colher a percepção de todos os atores sociais envolvidos com o “fazer acontecer”. Em geral, são “ouvidos” os beneficiários diretos pelo programa – crianças, jovens, adultos – educadores sociais, parceiros locais e profissionais do Banco do Brasil que se envolvem com a ação em suas respectivas comunidades.

As avaliações somativas, em geral, são mais abrangentes em termos de uso de indicadores e, além de checar a eficiência e a eficácia, avaliam a efetividade, ou seja, o impacto em termos de transformação das comunidades. Esta tem sido a conceituação adotada pela organização em suas ações, um terceiro nível a mais se comparada com os conceitos anteriormente descritos neste texto. Isso cumpre, acima de tudo, o objetivo adicional de prestar contas à sociedade e a todos os potenciais interessados nos resultados das ações da Fundação.

Importante ressaltar que, na concepção de avaliação adotada pela organização, apesar de alguma diversidade existente na literatura sobre o assunto, a noção de eficiência se prende aos aspectos de execução das ações pretendidas e à relação entre meios e fins. Já o conceito de eficácia está mais relacionado aos objetivos diretos pretendidos em cada programa, e a noção de efetividade está ligada às transformações mais amplas pretendidas nas comunidades, visto este aspecto em uma perspectiva mais ampliada.

A seguir, procurando-se sintetizar as práticas da Fundação Banco do Brasil, apresenta-se o quadro 1, como resumo das suas ações de avaliação na área de educação.

QUADRO 1

Programas de avaliação da Fundação Banco do Brasil – Modalidades e parcerias

PROGRAMAS	MODALIDADE	AVALIADORES	NÍVEIS DE AVALIAÇÃO	ANO
BB Educar	Somativa	UnB – Departamento de Educação	Eficiência Eficácia Efetividade	2002 e 2003
BB Educar	Formativa	FUBRA e técnicos da FBB (Acompanhamento Regional)	Eficiência Eficácia	2004, 2005, 2006
AABB Comunidade	Somativa	UnB - Departamento de Psicologia	Eficiência Eficácia Efetividade	2003 e 2004
AABB Comunidade	Formativa	Ações de acompanhamento: FENABB e técnicos da FBB	Eficiência	2005 e 2006
Banco na Escola	Somativa	UnB – Departamento de Psicologia	Eficiência Eficácia	2005
Inclusão Digital	Formativa	Programando o Futuro e técnicos da FBB	Eficiência Eficácia	2005
Inclusão Digital	Somativa	A realizar-se	Eficácia Efetividade	2007
Escola Campeã	Formativa	Fundação Carlos Chagas e Fundação Cesgranrio	Eficiência Eficácia Efetividade	2001 a 2004
Escola Campeã	Somativa	Fundação Carlos Chagas e Fundação Cesgranrio	Eficiência Eficácia Efetividade	2004

Com base neste quadro, pode-se dizer que a Fundação Banco do Brasil procura sistematizar informações com dois propósitos centrais: retroalimentar a gestão dos seus programas produzindo aperfeiçoamento; prestar contas à sociedade, aí incluídos seus parceiros, instituidores e agentes fiscalizadores, estes, em número expressivo em razão dos múltiplos vínculos da organização com os diferentes setores. Para tanto, acompanha o atingimento de objetivos com indicadores dos três níveis – eficiência, eficácia e efetividade –, este reservado para a prática de avaliações somativas.

Com relação ao acúmulo de experiência gerado com tais práticas, registre-se que uma diretriz tem sido buscar conhecimento em diferentes fontes. Neste sentido, as parcerias são diversificadas de acordo com a necessidade do programa a ser avaliado, tendo-se a equipe técnica atuando predominantemente no acompanhamento, prática de avaliação formativa, mas atuando na modelagem das avaliações contratadas junto a parceiros em termos de avaliação somativa. Considera-se o processo de monitoramento

ou acompanhamento a modalidade de avaliação feita durante o processo de gestão, e utiliza-se dos mesmos indicadores normalmente úteis a outras modalidades ou momentos de avaliação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em que pese o baixo acúmulo de experiências de avaliação de programas sociais sistematizadas no terceiro setor, até mesmo por ser recente o seu crescimento mais significativo e sua estruturação como setor de organizações da sociedade, há uma preocupação generalizada com o tema e com a necessidade de desenvolvimento deste tipo de tecnologia. O tema tem sido objeto de publicações e debates em diversos fóruns e congressos do setor.

No caso da Fundação Banco do Brasil, bom espaço há de se avançar em termos de domínio técnico e quantidade de avaliações, uma vez que sua atuação é bastante diversificada. Neste sentido, recentemente a Fundação criou estruturas específicas de avaliação e monitoramento dos seus

programas sociais, alocando técnicos especificamente para esta atividade e definindo significativo investimento para estes novos desenvolvimentos. Seus maiores desafios talvez estejam relacionados à dificuldade de monitoramento e avaliação de todas as suas ações.

A Fundação possui alguns programas estruturados de grande porte, os quais já passam por avaliação e acompanhamento, mas atua em diversas cadeias produtivas e reaplicação de tecnologias sociais, com grande variedade de parceiros e atuação de abrangência nacional, em um país com dimensões continentais. Assim, necessariamente deverá estabelecer um recorte qualificado dos programas a serem avaliados, de modo que estes gerem as informações necessárias para retroalimentar sua gestão e prestar contas aos seus instituidores, parceiros e sociedade em geral, algo essencial e que faz parte da racionalidade da gestão em qualquer organização.

REFERÊNCIAS

- AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. *Avaliação de serviços e programas sociais*. Trad. Jaime A. Clasen; Lúcia Mathilde E. Orth. Petrópolis: Vozes, 1994.
- COHEN, E.; FRANCO, R. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis: Vozes, 1993.
- BIEKART, Kees. European NGOs and democratization in Central America: assessing performance in light of changing priorities. In: EDWARDS, M.; HULME, D. *Beyond the magic bullet: NGO performance and accountability in the post – cold war world*. Connecticut: Kumarian Press. 1996.
- EDWARDS, M.; HULME, D. *Beyond the magic bullet: NGO performance and accountability in the post – cold war world*. Connecticut: Kumarian Press, 1996.
- FOWLER, ALAN F. Assessing NGO performance: difficulties, dilemmas and a way ahead. In: EDWARDS, M.; HULME, D. *Beyond the magic bullet: NGO performance and accountability in the post – cold war world*. Connecticut: Kumarian Press. 1996.
- PACE, E. S. U.; BASSO, L. C.; SILVA, R. O uso de indicadores de desempenho pelo terceiro setor. In: CONFERÊNCIA REGIONAL ISTR – LAC, 4., 8-10 outubro, 2003, San José, Costa Rica. *Electronic proceedings...* Disponível em: <www.accesso.or.cr/istr/memoria/temas/ponencias/panel-6/sergio/sergiopace.pdf>. Acesso em: 2006.
- ROCHE, C. *Avaliação do impacto dos trabalhos de ONGs: aprendendo a valorizar as mudanças*. São Paulo, Cortez: ABONG; Oxford, Inglaterra: Osfam, 2002.
- WORTHEN, R. B.; SANDRES, J. R.; FITZPATRICK, J. L. *Avaliação de programas: concepções e práticas*. Tradução Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Gente, 2004.