

## Apresentação

Este texto foi encomendado pelo GT - Indicadores da Plataforma Novib para constituir-se numa contribuição ao debate sobre as possibilidades e limites de construção de indicadores que sirvam aos propósitos de ONGs e movimentos sociais. Os objetivos iniciais do GT foram definidos do seguinte modo:

*Desenvolver uma proposta para a construção de indicadores sobre:*

- *os processos de constituição de cidadania ativa e de democratização no enfrentamento da exclusão social e pobreza;*
- *as condições e formas de intervenção sócio-política e educativa de ONGs no sentido de animar e fortalecer tais processos; e*
- *significado e o impacto das ações desenvolvidas pelas ONGs.*

Em reunião de retomada e reprogramação de suas atividades ocorrida em fevereiro de 2001, o GT definiu como objetivo para dois anos “*ter desenvolvido uma Metodologia de Construção de Sistemas de Indicadores, voltada para apoiar o processo de monitoramento e avaliação dos resultados e impactos das intervenções das ONGs*”.

A primeira etapa deste trabalho – dentre as 4 em que o trabalho está planejado – prevê a sistematização das referências conceituais relacionadas à produção de indicadores de resultados e impactos das ONGs, o que inclui:

1. A sistematização dos consensos e acúmulos conceituais ocorridos ao longo dos últimos anos;
2. Um balanço das formulações existentes relativamente a indicadores e às metodologias que os utilizam;
3. Uma proposta de definição do que são indicadores e como podem ser compreendidos e utilizados no acompanhamento e avaliação do trabalho das ONGs;
4. As considerações e indicativos de ordem político-metodológica que incidem no desenvolvimento de sistemas de indicadores, e que constituam pontos de partida para as atividades a serem deflagradas pelo GT.

A elaboração deste texto insere-se nessa perspectiva e tinha como papel constituir-se num documento base que subsidiasse uma discussão coletiva no âmbito das organizações que compõem a plataforma Novib. Esta discussão ocorreu em oficina, em setembro de 2001.

Sendo assim, o texto procurou compor um quadro, um panorama das várias posições existentes e suas matrizes, não tanto a produção ou consolidação de um novo arcabouço teórico político. Um “estado da arte” do debate, como foi denominado. Pautou-se pela intenção de sugerir algo como um possível referencial comum, seja sob a forma de proposições, seja de interrogações, que configuram interesses e consensos básicos e mínimos que dêem suporte aos passos seguintes do GT: uma análise das metodologias, análises de experiências e elaboração de uma proposta metodológica de construção de sistemas de indicadores.

A tarefa tornou-se marcada por vários desafios. Em primeiro lugar, *indicadores*, enquanto objeto de discussão e tema, apresenta-se muito pouco recortado, bastante movediço e impreciso. Nos debates e documentos a que recorri na produção deste texto, percebe-se que há uma grande diversidade de pontos de partida para abordá-los e um outro vasto universo de maneiras de conectá-los e relacioná-los a outros temas e dimensões.

Fica patente que ao invés de “a questão” ou de “uma questão” acerca dos indicadores, existem na verdade vários sistemas de questões visando responder a perguntas e necessidades distintas, segundo os atores que as formulam, o contexto no qual se inserem, as motivações e projetos que articulam, as perguntas que se colocam, as práticas que desenvolvem, o uso que fazem dos indicadores, etc. Além disso, as diferentes menções, usos, e posições relacionados aos indicadores – na quase totalidade das vezes – não se apresentam como concepções e práticas que clara e explicitamente articulam, sob uma forma coerente, princípios teóricos, políticos e epistemológicos, a práxis política e as definições técnico-metodológicas envolvidas na elaboração e utilização de indicadores.

Uma questão se colocava com força: haveria um fio da meada capaz de lançar uma luz interpretativa e valorativa destas diferentes abordagens? Seria possível desenvolver uma matriz analítica a partir de um referencial teórico ou político que fosse amplamente consensual? *Cidadania e Democracia* seriam estes referenciais? Ou estaríamos condenados a utilizar a

imagem do *Mosaico*, para descrever e situar as semelhanças e diferenças no modo como o tema indicadores emerge das distintas práticas e contextos? O enfrentamento destas questões traduziu-se num caminho metodológico descrito mais adiante.

Em segundo lugar, durante o período em que o texto estava sendo elaborado, algumas objeções à proposta do GT foram apresentadas pelos participantes da Plataforma Novib, ocorrida em abril de 2001. Os debates que ainda não havia clareza e consenso sobre o que incide na discussão do tema, sobre as necessidades e motivações que lhe atribuem sentido e importância e, portanto, sobre o escopo e os propósitos do GT.

O texto, até então orientado pelas propostas do GT, não poderia deixar de ser interpelado pelas questões levantadas na Plataforma. Uma certa dúvida quanto ao que ele devia exatamente responder pairou durante a sua elaboração, levando a algumas idas e vindas, recuos e desvios, nem sempre muito confiantes, além de ampliar o leque de aspectos a serem abordados de modo a contribuir com aqueles debates..

Em terceiro lugar, tratou-se de apresentar posições e construir interpretações apoiadas, exclusivamente, em fontes documentais. A limitação é óbvia, pois consistiu em extrair de fontes secundárias algumas visões, leituras e práticas relacionadas a indicadores que na maioria das vezes não o focavam enquanto tema. Mesmo as práticas sociais discutidas neste texto o são a partir também de registros documentais. No entanto, a proposta de trabalho do GT, nas suas várias etapas ou momentos seguintes, se for mantida poderá responder satisfatoriamente esta questão.

Diante destes desafios optei por um caminho na abordagem do tema que talvez guarde mais relação com a metáfora do *caleidoscópio* que a do *mosaico*. A imagem do mosaico sugere a fragmentação e a idéia que não há ponto de partida ou um “melhor” ângulo de observação. E mais: que não há sentido necessariamente dado de antemão aos fatos observados, posto que é atribuído e encontrado pelo observador-analista a partir do ângulo de observação escolhido foca uma parte dos fragmentos do real, verifica suas conexões e produz uma leitura sobre elas.

A imagem do caleidoscópio, por sua vez, sugere pensar na existência de múltiplas imagens ou quadros a depender de como fragmentos diversos são

dispostos e articulados, de modo a compor uma figura. Sugere ainda, que estas diferentes combinações possíveis com os mesmos fragmentos é determinada pela ação de alguém. Não apenas a observação é fruto de uma escolha: a disposição das partes também o é.

Em analogia ao “tema” indicadores, isto corresponderia a dizer que se não existe um único modo de como os indicadores se articulam a vários aspectos e dimensões do ideário e da práxis política, tampouco é a aleatoriedade que os explica. Os atores sociais conferem centralidades distintas a aspectos, relações e dimensões quando se referem a ou utilizam indicadores. Portanto, tratar-se-ia de desvendar as possíveis determinações, as semelhanças e diferenças entre estes vários modos de articulação que definem aos indicadores certos lugares, sentidos e importância.

Tais considerações acabaram determinando que as análises e descrições constituam basicamente um *panorama* dessas várias percepções e práticas, dos diferentes “estados das artes”.

.....

Na introdução apresento rápida e sucintamente como o tema vem e veio sendo construído, abordado e focado, em particular no campo das organizações não governamentais que buscam promover alternativas de desenvolvimento.

No capítulo I abordo uma questão particularmente importante para os integrantes da plataforma NOVIB, que diz respeito às possibilidades de pensarmos e ou definirmos conjuntos de indicadores a partir dos conceitos de democracia e cidadania.

No capítulo II situo brevemente alguns dos processos que contribuíram e/ou determinaram que o “tema” indicadores adquirisse destaque, tanto societariamente quanto em nossos debates e preocupações de ONGs e movimentos que somos.

No capítulo III, descrevo e analiso diferentes planos da prática social e política em que os indicadores têm sido utilizados ou têm ganho relevância: o plano das disputas políticas em torno dos referenciais de leitura e interpretação da realidade e dos ideários de desenvolvimento humano; o plano do controle social e da gestão de políticas públicas; o plano da avaliação e gestão de programas, projetos e práticas sociais; o plano da gestão de organizações e atores sociais.

Em cada um destes planos procuro resgatar sinteticamente, até onde foi possível, os pressupostos

e conceitos em questão, os atores e seus discursos, o lugar atribuído ao uso de indicadores e como se conectam a outros aspectos e dimensões e, por fim, alguns desdobramentos, limites e possibilidades já constatados.

No capítulo IV alinhavo algumas primeiras conclusões e hipóteses acerca das possibilidades e limites do uso de indicadores por parte das ONGs e movimentos sociais, algumas referencias a partir das quais deveriam/poderiam ser concebidos, formulados e utilizados seja por organizações tomadas isoladamente, seja por determinados campos de atores articulados em redes e espaços comuns.

No quinto e último capítulo abordo algumas possibilidades, questões e pontos de partida para o trabalho do GT Indicadores avaliando as perspectivas de se desenvolver uma proposta metodológica de construção de sistemas de indicadores, à luz tanto das reflexões apontadas no texto quanto das questões debatidas no âmbito das contrapartes da NOVIB, tal como vem sendo formuladas até o momento.

.....

Cabe ressaltar que o texto foi apresentado e discutido na primeira Oficina realizada pelo GT, em setembro de 2001. Várias considerações críticas lhe foram feitas, das quais destaco duas que nos pareceram mais importantes.

A primeira, de caráter mais geral, valorizou a amplitude dos temas e aspectos abordados – a perspectiva panorâmica – mas ressaltou a decorrente falta de aprofundamento de alguns deles, apenas tangenciados.

A segunda crítica apontou a lacuna da reflexão acerca das tensões e das novas questões colocadas para as ongs no contexto da reforma do Estado e das tendências à sua transformação em organizações instrumentais ou substitutas do Estado na oferta de serviços à população. A proposta de transformação das ONGs em OSCIPs seria um dos modos pelos quais esta transformação estaria sendo viabilizada, na medida em que estas últimas estão sendo consideradas, junto com as OS, parte constitutiva das políticas e estratégias de ação governamental.

Realmente esta questão não foi objeto de análise e mereceria sê-lo, na medida em que também constitui uma das fontes de demanda de resultados e impactos mensuráveis por parte das ONGs, com clara ênfase para a aferição da qualidade e da abrangência de

“serviços” oferecidos ou prestados à população. Apesar da pertinência desta crítica, optamos por manter o texto e sua lacuna, apostando que os debates futuros no âmbito do GT e da plataforma darão suficientemente conta de supri-la.

Por fim, quero dividir com os membros do GT os méritos que porventura este texto possua, responsáveis que foram pela delimitação dos seus objetivos, dos temas e aspectos que deveria abordar e pelos eixos de análise que deveria conter. Agradeço em particular a Cristina Simião (Aditepp), Jorge Kayano (Pólis), Patrícia Gomes (Imaflora), Gonçalo Guimarães (Incubadora), Solange Rocha (SOS Corpo), Cléia Silveira e Lorenzo Zanetti (FASE-SAAP), Núbia Gonçalves (Ibase) e Nino (Centro Luís Freire) pelos materiais que disponibilizaram e pelas sugestões, críticas e apoios, todos fundamentais para deslindar alguns dos “nós” encontrados durante o trabalho. Nunca é demais reafirmar que as lacunas, incorreções e erros são de minha inteira responsabilidade.

Leandro Lamas Valarelli

Rio, setembro de 2001

## Introdução

Em textos que discutem aspectos relacionados ao desenvolvimento de projetos sociais, encontra-se, entre outras, as seguintes definições do que sejam indicadores:<sup>1</sup>

*“São um conjunto de variáveis que aferem características quantitativas e qualitativas, consideradas significativas no desenvolvimento de um plano, definidoras de seu contexto de atuação e de seus resultados.” ((CER/CMI, 1995)*

*“Uma variável cujo objetivo é medir a transformação num fenômeno ou processo.” (USAID)*

*“Indicadores são sinais ou evidências que nos permitem verificar em que medida o fenômeno observado está sofrendo variações a partir da intervenção realizada.” (WWF, 2000)*

*“Um indicador é um instrumento de medição usado para indicar mudanças na realidade social que nos interessa. Ele é uma ‘régua’ ou um padrão que nos ajuda a medir, avaliar ou demonstrar variações em alguma dimensão da realidade relevante para os objetivos de um determinado projeto. [...] São parâmetros objetivos e mensuráveis utilizados para operacionalizar conceitos.” (Armani, 2000)*

*“Indicador é uma marca. Pode ser comparado a uma placa que indica se estamos na estrada certa, quanto caminho já percorremos e quanto ainda temos a percorrer para chegarmos ao nosso destino ou objetivo.” (Feuerstein, 1990).*

*“Em projetos sociais, indicadores são parâmetros qualificados e/ou quantificados que servem para detalhar em que medida os objetivos de um projeto foram alcançados, dentro de um prazo delimitado de tempo e numa localidade específica. Como o próprio nome sugere, são uma espécie de “marca” ou sinalizador, que busca expressar algum aspecto da realidade sob uma forma que possamos observá-lo ou mensurá-lo.” (Valarelli, 1999)*

*Medidas ou indicadores constituem uma evidência concreta e observável do que se obteve, das modificações efetuadas e das metas e objetivos atingidos. Em outros termos, os indicadores constituem medidas que se utilizam para dar respostas às perguntas (da avaliação).” (Dursch, 1989, citado em Jordão, 1994)*

Das afirmações acima, nota-se em comum a menção a alguns termos e idéias chaves:

- Marcas, sinais, “régua”, evidência
- Medida, mensuração, parâmetro
- Observar, demonstrar, avaliar, respostas a perguntas
- Concretude, objetividade, detalhamento
- Mudança, transformação, variação
- Realidade, fenômeno, processo, caminho
- Objetivo, destino, metas
- O sujeito “Nós”, primeira pessoa do plural

É fácil perceber que o conjunto das afirmações ressalta que indicadores referem-se ao modo como um sujeito cria instrumentos ou formas de selecionar aspectos de processos da uma determinada realidade ou situação que lhe sejam significativos para dizer algo sobre como ela é determinada e como e para onde se move, com a finalidade de entendê-la, explicá-la, intervir ou de dialogar com outros sujeitos sobre ela.

Longe de buscar uma definição síntese, o que interessa é perceber que subjacente às definições de indicadores existe a referência a um conjunto de relações que lhes conferem características e finalidades. Poderíamos então pensar que indicadores são, ao mesmo tempo:

- **instrumentos de mediação**, na medida em que são utilizados para captar aspectos dos fenômenos e processos da realidade social cuja totalidade é impossível apreender
- **resultantes de múltiplas mediações**, na medida em que este ato de observação e análise por parte de um sujeito – a escolha dos processos a observar, dos instrumentos que tornam isto possível, a interpretação e o uso das informações – estão determinados pelas formas de percepção do real deste sujeito, pelos seus códigos de valores que atribuem significados aos fatos e processos, pelas intenções que tem e que precedem e presidem a utilização de indicadores, pela interação político-comunicativa com outros sujeitos que antecede ou que resulta destes processos de observação, interpretação, diálogo e intervenção sobre o real.

Disto decorre que indicadores não têm significado, sentido, ou quaisquer atributos intrínsecos, neles

<sup>1</sup> - Há uma extensa e diversificada produção que orienta e descreve o desenvolvimento técnico e operacional de indicadores, cujo detalhamento foge ao caráter deste texto e desta introdução. Algumas abordagens, e conseqüentes regras e definições, serão mencionadas ao longo do texto.

mesmos, apenas quando situados nas relações e práticas sociais que os determinam, explicam e para cujos sujeitos adquirem significado, sentido e utilidade. Quando se trata da interação entre vários sujeitos, sejam indivíduos ou organizações, os indicadores são parte e expressão de um **processo comunicativo**, pressupondo a preexistência ou a intenção de um **pacto** entre eles.

Nos debates que têm ocorrido no interior do campo de atores formado pelas ONGs de desenvolvimento, movimentos e organizações populares e agências de cooperação, os indicadores são situados relativamente a duas práticas: como referências para o monitoramento e avaliação de organizações, programas e projetos; como instrumentos de orientação de discursos e intervenções concretas em torno de temas, situações, políticas públicas e atores.

Em certo sentido, os debates iniciais sobre indicadores neste campo de atores estiveram marcados por duas perguntas-chaves: *indicadores por quê e para quê?* ONGs, movimentos e organizações populares foram pautados de “*fora para dentro*”, a partir de exigências cada vez maiores na apresentação de projetos e na produção de informes e avaliações sobre os projetos financiados.

Hoje, as perguntas anteriores ainda permanecem mas adquirem outros tons em função do acréscimo de outras duas, antes bastante secundarizadas: *quais indicadores e como?* Indicadores para monitorar e avaliar projetos e instituições ou para avaliar contextos e políticas? Quais são os indicadores adequados, relevantes e pertinentes para avaliar as ações destes atores específicos?

Indicadores de cada projeto, organização e contextos específicos ou indicadores relativos aos ideários, concepções e perspectivas coletivas? É possível mensurar através de indicadores processos e perspectivas tão complexos como desenvolvimento sustentável e cidadania? Parâmetros e referências comuns e aplicáveis para qualquer organização ou consideração das especificidades, correndo o risco da fragmentação? Como identificar e produzir indicadores que sejam coerentes com os objetivos, características e estratégias de intervenção destes atores se qualquer conjunto de indicadores é, necessariamente, sempre uma redução?

No âmbito das organizações que integram a Plataforma Novib estas perguntas constituem um primeiro conjunto que está relacionado às

possibilidades, limites e sentidos relativos à utilização de indicadores de modo genérico.

Além deste, há um outro conjunto de questões que diz respeito ao horizonte mesmo deste debate no interior desse fórum. Mais especificamente, sobre o que deve resultar como produção coletiva deste debate no interior da Plataforma. Embora este seja apenas um microcosmo do universo das ONGs, os termos nos quais o tema aparece podem ser considerados emblemáticos e representativos do que ocorre no todo.

Ainda são bastante significativas as polarizações “quantitativo *versus* qualitativo”, indicadores relacionados ao “Micro” *versus* ao “Macro”, indicadores individualizados *versus* indicadores genéricos e compartilhados. As relações de subordinação e/ou autonomia entre os diferentes atores da cooperação que condicionam o uso de indicadores também é um tema freqüente. A busca de referenciais teóricos e políticos comuns a todos que deveriam nortear e condicionar a elaboração de indicadores também emerge como questão central.

Para compreendermos um pouco mais sobre as formas que estes debates assumem, suas possibilidades e limites, considero importante estarmos atentos a alguns dos fatores que os condicionam.

Um primeiro fator diz respeito aos paradigmas ligados às possibilidades de compreensão do real e que nos movem na direção da cientificidade. As noções que hoje carregamos de indicadores remontam ao próprio nascimento do que a civilização ocidental denominou de ciência.

Na busca da explicação lógica, racional, empírica dos fenômenos físicos, químicos, biológicos, as ciências passaram a considerar apenas indicadores que fossem dotados destas características objetivas, empiricamente verificáveis, comprováveis, comparáveis, que evidenciassem com plausibilidade as relações de causa e efeito e que fossem independentes dos sujeitos ou das circunstâncias. Outros possíveis indicadores, relacionados a outras vivências e saberes do mundo, foram descartados e nem mesmo reconhecidos como tais.

O surgimento da sociologia no século XIX, num ambiente onde reina o positivismo, traz para a compreensão dos fenômenos sociais e políticos os mesmos princípios e procedimentos consagrados

como científicos; a estatística transforma-se num dos métodos privilegiados de obtenção de informações confiáveis, objetivas, neutras sobre o real. Apesar das mudanças ocorridas ao longo deste último século no tocante aos paradigmas de compreensão do real, tais noções são ainda fortemente presentes em nós.

Nos debates acerca de formas de mensuração de resultados e impactos de práticas sociais ligadas ao desenvolvimento, a busca da objetividade e da cientificidade ainda imperam, assim como as tentativas de buscar regras gerais, universais, hierarquizadas e que dêem conta de totalidades.

Nos debates acerca de indicadores quantitativos *versus* qualitativos, por exemplo, muitos dos argumentos utilizados para a afirmação do “qualitativo” dos processos estão marcados pela tentativa de afirmá-los também “objetivos”.

Um segundo fator diz respeito às trajetórias e matrizes político-culturais dos que integram as organizações deste campo. São estas matrizes que definem nossas utopias, nossos valores, nosso *ethos* transformador, nossa possibilidade de analisar dialeticamente e globalmente os processos e nossa ênfase na clarificação das concepções que orientam as práticas.

Entretanto, também nos marcam contraditoriamente pela busca incessante de totalidades, pela primazia do global e do coletivo em detrimento do particular, do diverso e do singular, pela busca de pactos e compromissos em torno de concepções bem delineadas, claras, coerentes e acabadas, como condição para a ação.

Um terceiro fator, refere-se ao contexto em que os debates ocorrem. A compreensão da emergência do tema indicadores como expressão das mudanças nas relações político-institucionais no campo da cooperação internacional, da globalização e fenômenos correlatos é um forte condicionante deste processo e sobre o qual há uma grande consciência.

Porém, existem também outros aspectos relativos às mudanças profundas no modo de pensar e interpretar o real decorrentes das transformações operadas nos processos de produção, acesso, apreensão e interação do conhecimento e da informação que não são, ao menos claramente, percebidos. Faz-se necessário entender e situar as demandas e possibilidades de uso de indicadores face ao modo como, atualmente, desempenham um papel fundamental na construção do imaginário público-cidadão.

Um quarto fator diz respeito às características dos atores que compõem estes fóruns de debates, suas experiências e relações. O grau de conhecimento, experiência ou familiaridade com o assunto existente no grupo é um aspecto relevante. Assim também é a natureza, finalidade ou característica específica do fórum, e o grau possível ou existente de identidade e propósito compartilhado entre os que dele fazem parte.

No caso específico da Plataforma Novib, a compreensão deste espaço e de suas características define não apenas onde se quer chegar no debate sobre indicadores mas também até onde isto é possível.

## I - Cidadania e democracia: referências de que modo?

No âmbito da plataforma Novib, as iniciativas de debate em torno da questão dos indicadores assumiram preponderantemente um eixo que se poderia expressar da seguinte forma: *“a compreensão dos processos de constituição de cidadania ativa e de democratização no enfrentamento da exclusão social e pobreza e as implicações quanto às possibilidades de avaliar e mensurar a intervenção sócio-política e educativa de ONGs no sentido de animar e fortalecer tais processos”*.

Principalmente a partir de texto de Chico de Oliveira [38], debateu-se as referências teórico-políticas que estão no cerne de nossa práxis, na gênese de nossas motivações, análises, estratégias e critérios de avaliação. O percurso das discussões poderia ser descrito como o do enfrentamento das seguintes questões: qual concepção de democracia e cidadania possuímos? Como lemos e compreendemos os fluxos e refluxos, as ambigüidades, contradições e nexos dos processos econômicos, sociais, políticos, culturais em escala global e local? Como balizamos nossos desejos, utopias e as materializamos em estratégias de intervenção? Quais as bases para avaliarmos o papel que podemos desempenhar e que estamos desempenhando na perspectiva de ampliação da democracia e da cidadania ativa? Quais são os campos de questões e/ou processos chaves que deveriam nortear nossas estratégias e orientar a construção de indicadores?

As questões que, neste texto, interessa comentar são: (i) em que medida existe ou pode existir uma concepção de democracia e de cidadania que nos unifique e identifique e quão acabada ou delineada ela se apresenta? (ii) O que desta concepção, ou de alguns de seus termos comuns a todos, deriva de diretrizes ou critérios quanto aos parâmetros de avaliação e mensuração das práticas e projetos de intervenção?

Em outras palavras, qual o lugar ocupado pelos conceitos de democracia e cidadania na definição e uso de indicadores?

O texto “Entre a terra e o céu: mensurando a utopia?” [38] de Chico de Oliveira parte da visão da cidadania e da democracia como construções intermináveis, pois sempre ampliáveis, e utiliza a metáfora do trabalho

de Sísifo para afirmar que, no Brasil e na América Latina, os esforços dos dominados para alcançar patamares mínimos de cidadania têm sido permanentemente destruídos pelos dominantes, de modo implacável. Faz uma análise de como os avanços, rupturas e deslocamentos produzidos pelo proletariado, pelos movimentos sociais e forças políticas de esquerda ou oposição recebem no tempo combate feroz, demonstrando a reatualização de mecanismos de dominação históricos, tais como o patrimonialismo, a repressão.

Ao seu ver, as lutas sociais das classes dominadas têm logrado operar deslocamentos da política, principalmente no seu campo simbólico e é aí que reside o sentido último do combate a elas perpetrado. Para Chico, a exclusão *“{..} não é da exclusão do mercado, não é - embora esta seja sua base material - o do desemprego como exclusão do mundo do trabalho, não é o da destruição das políticas públicas como corolário da exclusão do mercado, embora esta seja uma de suas formas concretas: o de que se trata é da exclusão do campo de significados que, em mãos dos dominados - o roubo prometido do fogo dos céus - dá eficácia simbólica à luta pelos direitos humanos.”*

Na segunda parte do seu texto, Chico analisa os processos de continuidade e ruptura que têm marcado a mutação do Capitalismo, configurando o que foi chamado de “perspectiva do desmanche” por Roberto Schwarz. Analisa a globalização como processo de desregulamentação e destituição de direitos e as implicações da passagem da sociedade jurídico-política - assentada no conflito e pactuação de interesses, configurando sujeitos - para a sociedade molecular-digital - marcada pela intangibilidade, invisibilidade, cujo paradigma é o capital fictício - inaugurando uma ordem-desordem sem sujeitos.

Se a base da construção da cidadania é o conflito na sociedade jurídico-política, sem sujeitos como pensar a democracia? Quem representaria o quê nesta ordem-desordem molecular-digital? Após analisar as várias conseqüências na reconfiguração dos Estados Nacionais, Chico identifica também as brechas abertas pelas ambigüidades e contradições deste processo, principalmente as possibilidades de instauração de novos direitos (portanto conflitos) num contexto de extraterritorialidade.

Pinochet, as questões da biodiversidade, das patentes, dos direitos ambientais, apontariam para o surgimento

de “sujeitos difusos”, cidadãos, que enfrentam questões não territorializadas, constitutivos de uma possível “sociedade civil mundial”, expressão da humanidade enquanto sujeito e portadora dos direitos.

Na terceira parte do texto, Chico encara a questão das possibilidades de mensurar-se os termos Cidadania e Democracia, os dois conceitos e as práticas sócio-políticas a eles relacionados. Sua primeira resposta é não, no sentido utópico. As utopias seriam antes de tudo, o negativo das situações humanas, desconstruções negativas, o que sugeriria um possível caminho metodológico.

Após revisar as abordagens teóricas da cidadania e da democracia em Locke, Weber, Marshall, Dahl, Foucault e os frankfurtianos, Chico recupera a noção de democracia como **crítica**, e cidadão aquele que se coloca ativa, reflexiva, autônoma e criticamente frente aos processos.

Nesta direção, a possibilidade de avaliar o “estado” da cidadania e da democracia se faria pela via não da mensuração de aspectos positivos que apontem para a utopia, mas pelo caminho da avaliação das “desconstruções” cidadãs e democráticas.

Ou seja, um caminho que se pauta não por uma escala ou horizonte, mas pela análise dos progressos e regressões, com acento em ações de “múltipla cidadania”, não individualizando-se os atores. Em síntese, um caminho cujos contornos seriam:

- Levar em consideração os processos de construção e desconstrução de progressão e regressão da democracia e da cidadania, de modo a escapar de uma “teoria da acumulação cidadã” e reconhecer a multiplicidade dos processos derivada da complexidade do desmanche;
- Deste modo, construir avaliações periódicas e contextualizadas do “estado das artes da democracia e da cidadania”, mediante investigações qualitativas e quantitativas em torno dos temas e situações que constituem a anti-democracia e anti-cidadania (por exemplo, preconceitos, discriminações, intolerâncias ligadas a questões raciais, de gênero, classe, direitos, etc.).
- Organizar um banco de informações a partir de pesquisas empíricas em cada contexto e relatórios específicos de cada ONG acerca dos avanços, recuos e problemas relativos aos direitos humanos em sentido amplo.

Um dos fundamentos da análise de Chico é a da cidadania e da democracia como **ideário** e como **processo**, não como teoria de pretensões totalizantes. Nossa herança gramsciana ressalta a importância e autonomia do político e da cultura e ao mesmo tempo resgata a noção de radicalidade democrática, rompendo com os paradigmas liberais de democracia.

Ao analisar o que há de comum nas ONGs e movimentos sociais, Leilah Landim [65] recupera o fato de que as identidades existentes neste campo forjaram-se no cruzamento de trajetórias individuais, relações pessoais e práticas compartilhadas entre indivíduos e grupos que, a partir de diferentes origens e heranças político-ideológicas constituíram um campo de organizações e iniciativas que prima por compartilhar alguns valores, crenças e modos de ação.

Para além das formulações de missão, de princípios e de objetivos, o que conformaria este campo são estas trajetórias: a perspectiva comum em torno do combate à injustiça social, à desigualdade, à exclusão, e da afirmação de direitos e de seu exercício, da participação, da pluralidade e da diversidade.

A partir da diluição ou apropriação do termo cidadania por praticamente todas as forças e atores sociais, apresentou-se a necessidade de adjetivação: democracia *substantiva* e cidadania *ativa*, são diferenciações que buscam acentuar certos processos e dimensões: a amplitude das dimensões dos direitos (individuais, civis, políticos, econômicos, sociais e culturais), a busca da igualdade e da equidade, a cidadania como participação dos cidadãos e suas organizações no controle social e na gestão compartilhada da sociedade, a valorização da dimensão do conflito, a ênfase na postura crítica, autônoma e de discernimento dos cidadãos, a perspectiva do empoderamento de indivíduos e grupos, etc.

Cidadania e democracia, neste sentido, expressariam um conjunto de valores, perspectivas e projetos que conformariam para estes atores um ideário, não um credo; uma utopia, não uma teoria ou um conjunto de tipos ideais; como processo, e não como estado ou como acumulação como nos diz Chico de Oliveira.

Este horizonte comum, na verdade, informa diferentes focos e centralidades nas intervenções das ONGs e movimentos: exclusão/inclusão, direitos, equidade, sustentabilidade, gênero, raça, desenvolvimento local, participação social, democratização e ampliação da esfera pública. As questões cidadãs são eleitas ou

definidas situacionalmente, amparadas em pactos entre atores num dado espaço-tempo-situação.

Os elementos que conformam esta nossa herança e trajetória em relação à cidadania e à democracia também superam muitas das vertentes teleológicas e totalizantes de nossa tradição marxista. Aprendemos a relativizar o potencial ou a importância pré-determinada de certos temas ou questões.

A questão agrária, por exemplo, já havia sido para muitos dada como secundária teórica e politicamente. A emergência de conflitos e movimentos sociais agrários, tais como Movimento dos Sem Terra, ou como os Zapatistas no México, não apenas fizeram ressurgir o que havia sido enterrado pela teoria como imprimiram a estes conflitos significados muito mais abrangentes do que se poderia prever.

Do mesmo modo, as práticas de filantropia, antes percebidas como carentes de uma perspectiva cidadã, foram profundamente ressignificadas e amplificadas no contexto da Ação da Cidadania, como nos mostram Leilah Landim [65] e Luiz Eduardo Soares [2].

As “questões cidadãs”, ainda que possam ser identificadas a partir da concepção que se tenha, só ganham expressão política e social quando encarnadas em movimentos que, na confluência de determinadas situações e/ou crises, logram transformar algum tema em uma questão geral, coletiva, societária.

Assim foi que o Movimento pela ética na política, a Ação da Cidadania, a luta contra a corrupção, a luta ambiental, a questão dos direitos reprodutivos e sexuais, etc. ganham expressão e centralidade, pautando os demais grupos sociais.

Deste modo é que, seja num acidente da Petrobrás, seja na questão dos transgênicos, ou na questão do orçamento público, determinados momentos catalisam questões que afetam direitos ou as possibilidades de construí-los ou reformulá-los, momentos sínteses de embates que são expressões de uma longa trajetória de processos de afirmação e negação de direitos e possibilidades de exercê-los ou adquiri-los.

As conferências internacionais do Cairo, Beijing, Copenhagem também são exemplos deste processo de construção e disputa de referenciais mundiais de patamares ou direitos mínimos, básicos ou comuns de cidadania, mas que assumem pesos e centralidades distintos em cada país.

Nos diversos espaços de articulação atualmente existentes – redes, fóruns setoriais, regionais, etc. –

os objetivos e ações são definidos a partir de pactos de interesse cuja profundidade ou horizonte temporal é bastante variável. As identidades se forjam a partir de mínimos denominadores comuns em termos de valores, princípios, regras e objetivos que tornam possível ações compartilhadas.

O debate em torno de concepções é uma necessidade, um objetivo e um processo, mas não uma premissa absoluta. As concepções se aprofundam no interior do processo, como *práxis*, e não como *rito de iniciação*. É deste modo que redes como a de direitos humanos, de desenvolvimento local, por exemplo, tem se constituído.

Portanto, as possibilidades de construção de um referencial comum de cidadania e democracia esbarram, por um lado, nos próprios limites e circunstâncias dos processos de conflito e articulação políticos na sociedade brasileira.

Se não está inserido num esforço de eleição de prioridades ou focos para a ação política comum, um debate desta natureza tende para um caráter normatizador. O sentido político, a intencionalidade deste debate deve, necessariamente explicitar-se.

Por outro lado, coerente com o próprio ideário de cidadania e de democracia que somos portadores, e se as questões cidadãs são resultantes de intencionalidades políticas, de contextos concretos e de processos de articulação de atores – o que aponta para uma pluralidade de questões cidadãs e de estratégias de intervenção em torno delas – é forçoso reconhecer que é impossível e indesejável eleger parâmetros globais e uniformes que situem cada estratégia, cada conjunto de objetivos, cada organização numa espécie de estratégia mais geral que derivaria de uma concepção, uma espécie de construção de uma “taxonomia” da prática política voltada para a cidadania e democracia.

Se não é possível retirar diretamente da concepção uma referência única ou absoluta para situar objetivos de intervenção, menos ainda isto seria possível para orientar que tipos e quais indicadores poderiam ou deveriam ser adotados pelas organizações.

Que lugar e papel teriam, afinal, a concepção de cidadania e de democracia quanto à definição de indicadores? Sugiro que elas não determinam os indicadores em si, seu conjunto, seus tipos, seus temas ou focos, mas orientam sim as perspectivas e relações que devem determinar e presidir a sua utilização, o **como**: uma perspectiva cidadã e democrática na utilização de indicadores.

## II- A emergência dos indicadores: algumas vertentes determinantes

Recorrer a dados e indicadores não é uma experiência estranha ao conjunto dos movimentos sociais, populares, sindicatos, ONGs e organizações políticas nas últimas três décadas.

Da utilização dos indicadores de concentração fundiária para apoiar a luta pela Reforma Agrária, passando pela análise dos índices de analfabetismo, acesso e distribuição de bens e serviços do Estado, até os indicadores de distribuição de renda, desigualdade regional, de desemprego, de desigualdade relativas a gênero e raça, os embates políticos promovidos pelas forças que se opunham ao modelo de desenvolvimento vigente (ou às suas conseqüências mais visíveis, pelo menos) apoiavam-se na produção de novas vertentes analítico-explicativas das dinâmicas econômicas, sociais e políticas e na difusão de dados e indicadores que revelassem as facetas ocultas de PIBs, renda média *per capita*, taxa de urbanização, etc., tão ao gosto dos donos do poder e economistas de então.

As iniciativas de intervenção social inspiradas pelos conceitos e valores da Educação Popular e do “trabalho de base” preconizavam, inclusive, que antes de se iniciar uma intervenção junto a um determinado grupo social, num bairro ou cidade, uma série de dados deveriam ser buscados para orientar as estratégias de ação. Apoiando-se em dados e/ou estatísticas disponibilizadas pelos grandes centros de produção de informações (IBGE, DIEESE, Institutos de pesquisas sócio-econômicas, etc.) e de universidades, compunha-se um quadro a partir do qual eram analisadas a configuração da estrutura de classes local e as suas dinâmicas sociais e econômicas.

A preocupação com a produção de informações relevantes e mais abrangentes que as produzidas pelos organismos oficiais, combinada com a perspectiva de “conscientização” e promoção da participação e auto-organização da população, motivaram uma série de novas práticas investigativas de cunho participativo, tais como as pesquisas participantes ou pesquisas-ação nas décadas de 70 e 80.

Algumas semelhanças entre este período e o modo como atualmente se apresenta a discussão sobre o uso de indicadores podem ser citadas:

- Dados e indicadores são bases para a definição e ou adaptação de estratégias de intervenção social e política por parte de grupos e organizações da sociedade civil;
- Dados e indicadores são utilizados como instrumentos de disputa em torno da composição de imagens e de quadros analíticos e interpretativos da realidade que se opõem às interpretações produzidas no âmbito dos espaços de poder. Alguns centros de produção de informações foram inclusive criados nesta perspectiva, tais como o DIEESE e o DIESAT, resultados de iniciativas do movimento sindical de produzir estudos e dados relevantes e confiáveis sobre a realidade do mundo do trabalho;
- Dados e indicadores utilizados como parte de um processo de interação e dialogo com grupos populares, de definição de objetivos comuns de mudança e como meio da população apropriar-se (conscientizar-se, termo da época) de sua própria realidade, na perspectiva de sua constituição como sujeitos políticos e autônomos;

No entanto, a maioria das práticas político-educativas naquele período raramente davam continuidade à produção ou ao acompanhamento de dados, geralmente restritos no momento da gênese do trabalho.

Na sua imensa maioria, eram utilizados como base para elaboração de estratégias, mas não o eram para avaliar estas mesmas estratégias, seus impactos ou efeitos. Por fim, à exceção dos processos participativos e da produção alternativa eventualmente realizada em alguns núcleos acadêmicos, utilizavam-se os dados, indicadores e índices concebidos e gerados pelos organismos já tradicionalmente produtores de estatísticas.

Nos últimos 15 anos - e mais fortemente de 6 a 7 anos para cá - há um profundo deslocamento do peso atribuído aos indicadores na interpretação e valoração das mais diferentes esferas e dimensões da vida social. Como se configura este processo e quais os fenômenos que o determinam?

O que faz com que, atualmente, em diversos planos da atuação de organizações e movimentos, redes e articulações, coalizões e organismos internacionais, debates, conflitos, etc., cada vez mais se ocupem de discutir, formular, opor e difundir indicadores?

Penso que alguns processos nos ajudam a compreender esta crescente atribuição de relevância aos indicadores. Ao mesmo tempo em que são distintos, guardando uma certa autonomia, são co-determinantes entre si. Sem buscar estabelecer relações de causalidade entre si, creio ser possível circunscrevê-los sob a forma de algumas tendências, descritas sinteticamente a seguir.

### **Globalização, neoliberalismo e as mudanças na Cooperação Internacional**

Tem sido já bastante descritos e analisados os efeitos da globalização e da hegemonia da ideologia neoliberal na cooperação internacional. Nestas análises, que não serão retomadas aqui, são articulados o descenso do debate sobre ideários e utopias, a ascensão de um modo de ver “pragmático”, “operacional” e pretensamente “não ideológico” que marca o pensamento neoliberal.

Ainda, a reconfiguração da cooperação internacional combinando realinhamento e/ou redução de recursos e prioridades, maiores exigências e controles sobre a performance das organizações apoiadas e reestruturação das próprias agências para fazer frente à redução de suas fontes de recursos e às novas exigências de legitimidade junto ao público e aos governos de seus países.

As exigências de avaliação dos projetos, a implementação de PMA, a adoção de indicadores e o DI/DO são, neste contexto, os meios que a cooperação internacional encontra para poderem demonstrar e atestar a eficácia e eficiência de seus apoios e a magnitude dos impactos que proporcionam.

A outra faceta da globalização, relativa à liberalização e unificação dos mercados e à redução do papel dos estados nacionais, também trouxe para o assim chamado mercado a necessidade de ampliar e estabelecer novos parâmetros de comparação de situações, produtos e processos, dentre os quais as séries estatísticas sobre finanças nacionais, a série ISO, os processos de certificação em várias áreas, são alguns exemplos significativos.

Para os circuitos internacionais de mercadorias e capitais financeiros indicadores aparentemente “objetivos” são chaves nos processos de decisão e para definir o comportamento de atores. Basta lembrar o impacto que os chamados “índices de risco” gerados por empresas de consultoria internacional têm

sobre o comportamento do fluxo de capitais especulativos e sobre as condições políticas e sociais de vários países.

### **Novas tecnologias informacionais e as mudanças na comunicação**

Outro fenômeno fundamental e intensamente vivido pelas ONGs e movimentos diz respeito às mudanças de paradigma tecnológico que revolucionou as formas e os circuitos de comunicação no mundo. No entanto, em nosso campo não têm sido muito analisados e debatidos os efeitos causados nas mudanças das formas comunicação, interação, produção de informação em nossas sociedades, alterando os ritmos, as linguagens e as formas de processamento de informação, de apreensão do real e de atribuição de sentidos e significados.

Informações sintéticas, densas, rápida e facilmente assimiláveis e capazes de produzir conceitos e imagens têm sido uma das tendências das relações comunicativas. Cada vez mais o imaginário coletivo é formado a partir deste tipo de informação.

Os indicadores, dados e opiniões não se sustentam mais apenas (ou principalmente) pela credibilidade de sua fonte, pelo seu conteúdo ou pelo modo como foram construídas: a informação rápida, de baixa complexidade e que for capaz de interagir com os valores dos indivíduos e alocar uma imagem acerca daquilo que tratam, é a que fica, a que marca e prevalece. Surgem a “gestão da informação” e a “gestão do conhecimento” como novas áreas profissionais e de estudo.

Para as ONGs e movimentos sociais, as implicações são enormes. Não apenas relacionam-se ao uso e domínio da informática e dos circuitos de comunicação em rede mas, sobretudo, ao desafio de construção e domínio de novas linguagens e de novas formas de ação comunicativa que mantenha a perspectiva ética, democrática e cidadã e, ao mesmo tempo, sejam eficazes.

Indicadores são mais do que mera imposição de inspiração neoliberal por parte dos agentes da cooperação. Eles hoje integram e instituem novas linguagens, novas mediações comunicativas que não podem ser desconsideradas.

O que a psicologia, a lingüística e a neurologia nos ensinam é que a linguagem é formadora dos indivíduos, sua condição de existência social, a base dos modos de sentir, perceber, compreender e julgar

o mundo que os cerca. Alterando-se a linguagem, altera-se também as formas de apreensão do mundo e seus significados. Queiramos ou não, os indicadores são parte deste léxico renovado.

### **A emergência das ONGs como atores e os novos sujeitos coletivos**

A visibilidade obtida pela ONGs na última década trouxe consigo a valorização do seu papel, a maior evidência de suas ações e novas exigências em termos de transparência, divulgação e prestação de contas (accountability) frente a um número maior de organizações e setores da sociedade. Combinado com as necessidade de ampliação de legitimidade e das bases de apoio social, político e financeiro, a apresentação e divulgação pública de objetivos e resultados tornou-se um imperativo.

A tradução destes resultados sob a forma de dados e indicadores tem sido uma das formas, embora não a única. Profissionais exclusivamente voltados para o trabalho de marketing, comunicação e mobilização de recursos têm sido constantemente acionados para desenvolver novas formas de comunicação e novas linguagens nas relações com os demais públicos e setores da sociedade.

No entanto, um novo aspecto competitivo e comparativo entre as ONGs se apresenta nesta busca de legitimidade e recursos – difícil de lidar porque tensiona com uma cultura tradicionalmente cooperativa e não competitiva –, o que induz à produção de informações de novo tipo que possam influenciar a escolha por parte de quem se pede o apoio.

Por sua vez, a ação cada vez mais articulada sob a forma de redes e fóruns, de caráter propositivo em torno de políticas setoriais e de desenvolvimento em escalas local, nacional e internacional, demanda a instauração de mecanismos e parâmetros eficazes de monitoramento e avaliação dessas políticas. A utilização de indicadores, a partir de objetivos e metas enunciados ou a partir de referências alternativas, é um dos pilares da atuação de várias destas articulações.

Por fim, o também crescente papel de ONGs, movimentos e redes na fiscalização, controle, implementação e avaliação de políticas, tem demandado co-responsabilidade pela definição de estratégias e políticas e dos parâmetros em torno dos quais serão avaliados. Indicadores, nesses casos, referem-se não apenas a um ator externo às

organizações e redes – governos ou instituições internacionais, por exemplo – mas também a si mesmas, expressando pactos, compromissos e metas a serem alcançados por todos.

### **Novos espaços de poder e a gestão de políticas e territórios**

Durante muitos anos, as ONGs e movimentos estiveram “do lado de cá” em relação aos governos. A avaliação crítica das políticas implementadas e seu monitoramento se fazia a partir da ótica da sociedade civil. Com a ascensão das experiências de governos democráticos e populares e a conseqüente adoção de políticas de inspiração democrática e cidadã – tais como a priorização do social, o combate à desigualdade e à exclusão e novas formas de participação popular na gestão pública – torna-se necessário acompanhar e aferir em que medida tem sido possível reverter eficaz e efetivamente as prioridades de governo e avançar na direção desejada.

Portanto, sem abrir mão da perspectiva a partir da sociedade, a questão agora passa a ser a de identificar os melhores parâmetros que permitam tanto aferir a intensidade e o sentido das mudanças promovidas por políticas públicas como também servirem de base para a sua orientação. Novos indicadores, adequados a este novo lugar e tipo de desafio, se fazem necessários.

Embora estejamos todos sendo de alguma forma envolvidos por todas estas dinâmicas, algumas delas podem se fazer mais presentes e significativas em determinados âmbitos ou momentos de nossas existências.

Situar nossas necessidades e demandas por indicadores frente a estas dinâmicas pode nos ajudar a compreender quais delas estariam sendo, num determinado contexto, mais determinantes ou importantes. Ganharíamos um maior grau de liberdade de realizar opções políticas conscientes diante das contingências e das condicionalidades derivadas deste contexto.

### **III - As práticas sociais relacionadas ao uso de indicadores**

A utilização de indicadores como instrumentos de mensuração de aspectos da realidade e das práticas, bem como o debate que a circunda, se dá em múltiplos planos das diversas práticas sociais, políticas, culturais e econômicas da também ampla gama de atores.

Com a intenção de ganhar capacidade de compreensão destas diversas práticas, busquei identificar alguns planos mais gerais que guardam alguma singularidade quanto à abrangência em que estas práticas ocorrem, bem como às características dos seus atores e dos sentidos políticos conferidos ao uso de indicadores.

A distinção entre estes planos é arbitrária, apenas para efeito analítico. Com efeito, em algumas organizações ou conjunto de atores vemos que todos estes planos estão presentes, embora mantendo algum grau de distinção quanto aos indicadores que são utilizados e os objetivos políticos que seu uso contém. Tampouco estes planos representam uma hierarquia entre si, mas tão somente identificar o campo de possibilidades existentes quanto ao uso dos indicadores.

Em cada um dos planos descritos a seguir, procurei destacar, até onde foi possível captar ou perceber, as motivações e concepções que animam e orientam, os atores e suas relações, os contextos, e o modo como são percebidos e utilizados os indicadores e a que práticas estão relacionadas. Também, quais dificuldades e questões já têm sido identificadas.

#### **A - Os indicadores no interior das disputas políticas em torno dos sentidos do desenvolvimento – os indicadores de “situação” ou contexto**

A consagração dos indicadores econômicos como expressão da riqueza e do desenvolvimento deu-se em escala mundial a partir dos anos 50, quando surgiram as então novas instituições reguladoras da ordem econômica internacional. A medida mais comum de desenvolvimento dos diversos países

passaram a ser o PIB (Produto Interno Bruto) e PIB per capita, principalmente utilizadas pelas instituições multilaterais.

Ao longo de mais de 4 décadas, o reinado do PIB não foi abalado. Mesmo que vários processos mundiais de contestação da ordem econômica internacional tenham ocorrido neste período, levando a novas concepções abrangentes de desenvolvimento, mesmo que várias outras medidas em escala nacional tenham sido utilizadas relativamente a outras dimensões da vida, como as relativas a saúde, educação, trabalho, habitação, violência, etc., mesmo assim as políticas macroeconômicas nacionais e internacionais utilizavam-se do PIB como critério e como norte.

Os Relatórios de Desenvolvimento Humano promovidos pelo PNUD já carregavam novas concepções de desenvolvimento e análises das situações dos países sob ângulos que ultrapassavam a questão da renda e abarcavam questões relacionadas a direitos sociais, políticos, culturais e ambientais, embora nem sempre isentas de contradição.

O IDH surge em 1990, alterando a partir de então profundamente a produção e a utilização de índices e indicadores que buscassem captar aspectos ligados ao desenvolvimento humano das populações nos diferentes países, regiões, municípios e bairros.

Que razões explicam o impacto e a novidade do IDH? Indicadores relativos à concentração fundiária e de renda, ao desemprego, à habitação e à saúde já existiam e eram utilizados como instrumentos de denúncia dos efeitos perversos de políticas e da ordem internacional. Mas o IDH se apresenta e altera debates e as práticas de investigação de atores no mundo todo. O texto seguinte, de Amartya Sen, é bastante esclarecedor.

#### **Palavras de Amartya Sen, prêmio Nobel de economia de 1998 (PNUD, 1998)**

“O IDH, que o Relatório de Desenvolvimento Humano transformou em qualquer coisa como uma nau capitânea, tem sido bastante bem-sucedido na utilização como medida alternativa do desenvolvimento, completando o PNB. Baseado, como está, em três componentes distintos – indicadores de longevidade, educação e rendimento per capita –, não se centra exclusivamente na riqueza econômica (como o PNB).

Dentro dos limites destes componentes, o IDH serviu para alargar substancialmente a atenção empírica que a avaliação dos processos de desenvolvimento recebe.

Contudo, o IDH, que é invariavelmente um índice imperfeito, não deve ser visto como outra coisa que não seja um movimento introdutório para se conseguir o interesse das pessoas pelo rico conjunto de informação que está presente no Relatório de Desenvolvimento Humano. De fato, devo admitir que inicialmente não vi muito mérito no IDH em si mesmo, o qual, por acaso, tive o privilégio de ajudar a projetar. Primeiramente, exprimi a Mahbub ul Haq, o criador do Relatório de Desenvolvimento Humano, grande ceticismo sobre a tentativa de se concentrar num índice imperfeito deste tipo, tentando captar num simples número uma realidade complexa sobre o desenvolvimento humano e a privação.

Em contraste com a idéia grosseira do IDH, o resto do Relatório de Desenvolvimento Humano contém uma extensa coleção de quadros, uma riqueza de informação sobre uma variedade de aspectos sociais, econômicos e políticos que influenciam a natureza e a qualidade da vida humana. Por que dar proeminência, era natural perguntar, a um índice sumário imperfeito que estava longe de captar muito da rica informação que torna o Relatório de Desenvolvimento Humano tão atrativo e importante?

Esta imperfeição não escapou de todo a Mahbub. Ele não resistiu ao argumento de que o IDH não poderia ser senão um indicador muito limitado do desenvolvimento. Mas, após alguma hesitação inicial, Mahbub persuadiu-se a si mesmo que o domínio do PIB (um índice utilizado em excesso e vendido acima do seu valor, que ele queria suplantado) não seria quebrado por um conjunto qualquer de quadros. As pessoas olhariam esses quadros respeitosamente, argumentou ele, mas quando tivessem de usar uma medida sumária de desenvolvimento voltariam ainda ao singelo PIB, porque era imperfeito mas acessível. Enquanto ouvia Mahbub, escutei um eco do poema de T. S. Eliot 'Burnt Norton': 'a espécie humana não suporta muito bem a realidade'.

Precisamos de uma medida, reclamou Mahbub, do mesmo nível de vulgaridade do PIB – apenas um número –, mas uma medida que não seja cega aos aspectos sociais da vida humana como é o PIB. Mahbub esperou que o IDH não fosse somente algo como uma melhoria – ou pelo menos um suplemento útil – ao PIB, mas que servisse também para alargar o interesse público às outras variáveis que são profusamente analisadas no Relatório de Desenvolvimento Humano.

Mahbub conseguiu-o rigorosamente, tenho de

admitir, e fico satisfeito que não tivéssemos conseguido desviá-lo da procura de uma medida imperfeita. Pelo uso hábil do poder de atração do IDH, Mahbub conseguiu que os leitores se envolvessem de forma interessada no amplo conjunto de quadros sistemáticos e análises críticas pormenorizadas apresentadas no Relatório de Desenvolvimento Humano. O índice imperfeito falou alto e claro e recebeu uma atenção inteligente e, através desse veículo, a realidade complexa contida no Relatório encontrou também uma audiência interessada.”

*Imperfeito, grosseiro, restrito*, são alguns dos adjetivos acima mencionados e, no entanto, o IDH tem sido hoje a base e a inspiração para uma série de outras iniciativas de investigação e produção de indicadores no mundo todo. Do IDH original, ocorreram aperfeiçoamentos que deram origem aos chamados IDH ajustados: às questões de gênero e raça. Aos índices de privação humana (IPH) e à replicação do IDH em escala nacional, regional, municipal.

No Brasil, são já bastante conhecidas as iniciativas de produção do IDH da população afro-descendente, o IDH dos municípios brasileiros. Inspirou iniciativas outras tais como o *Índice Municipal* e o *Índice Social dos Municípios*, realizado pelo Pólis, o *Índice Paulista de Responsabilidade Social*, no estado de São Paulo e o *Mapa da Exclusão/Inclusão Social* de São Paulo e Santo André. Tais iniciativas combinaram as bases conceituais e metodológicas do IDH com outros indicadores (tais como os Indicadores de Condições de Vida) e apresentam diferentes enfoques.

Por exemplo, ao longo de 2000 e 2001 produziu-se e divulgou-se o levantamento do *Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)*, promovido pelo PNUD, IPEA, Fundação João Pinheiro e IBGE. Semelhante ao IDH, mas não idêntico, inclui as três dimensões básicas do IDH (renda, longevidade e educação, com pesos iguais), mas adequando-as à análise de municípios.

O trabalho produziu ainda outro índice - o ICV, *Índice de Condições de Vida* nos municípios, que inclui 20 indicadores básicos, agrupados em cinco dimensões: renda (com cinco indicadores), educação (com cinco indicadores), infância (quatro indicadores), habitação (quatro indicadores) e longevidade (dois indicadores). No Rio de Janeiro, em especial, além da produção destes dois índices (IDH e ICV) realizou-se uma pesquisa qualitativa, junto a mulheres e homens de

diferentes faixas etárias e segmentos sociais em quase todos os bairros, visando incluir as percepções dos habitantes sobre a sua vizinhança e a cidade.

A partir de outra vertente, mas também orientado pela produção de parâmetros alternativos de desenvolvimento, o Projeto Brasil Sustentável e Democrático [43] é um exemplo de esforço de várias ONGs e pesquisadores de ampliar as forças e os argumentos em prol de uma nova concepção de sustentabilidade, através da produção de diagnósticos de situações que servirão de base para o desenvolvimento de um novo corpo de *indicadores de sustentabilidade* coerentes com esta visão.

Uma série de outras iniciativas, em escala internacional e nacional poderiam ser citadas, tais como os relatórios e indicadores de violação de direitos Humanos, produzidos pela Anistia Internacional ou o Índice de Percepção de Corrupção, produzido pela organização Transparência Internacional ou os indicadores sobre a situação da infância e da adolescência, sobre as DST/Aids, etc.

O que interessa resgatar aqui é que não apenas os governos ou instituições tradicionais de pesquisa estatística, mas as ONGs e movimentos e organizações da sociedade tem cada vez mais se utilizado desses indicadores e se envolvido na sua produção. Vale a pena considerar alguns aspectos relativos ao uso de indicadores neste âmbito.

- Apesar de serem simples, o IDH e os demais índices apresentam desafios e dificuldades bastante significativas relativos a existência de dados, à sua confiabilidade, regularidade, semelhança quanto ao grau de desagregação, etc. Nas notas estatísticas que acompanham a apresentação dos relatórios pode-se ter uma idéia das dificuldades encontradas e dos limites contidos nos índices e aplicados à sua interpretação em função da qualidade das fontes disponíveis.
- Apesar de a estatística considerar indicadores muito sintéticos e agregados como o IDH imperfeitos e sujeitos a muitas interpretações subjetivas, reside justamente aí nesta síntese a capacidade de eles produzirem imagens ou mensagens poderosas, ampliando ou modificando a percepção que as pessoas têm do mundo. A possibilidade de comparação – entre países, regiões, estados, municípios, bairros, raças,

gêneros, etc. – rápida, imediata e significativa aproxima as pessoas do indicador, gera reações e permite que se reflita a partir dele.

- Estes indicadores, em função de suas características internas, podem ser considerados como indicadores de situação ou contexto. Em torno deles, podem ser gestadas e orientadas ações, projetos, programas, estratégias e políticas, seja de governos, empresas ou organizações da sociedade civil.

Embora tenham como proposição servirem de referência para a avaliação de políticas públicas, muitos deles trabalham com variáveis bastante diferenciadas quanto aos fatores que as determinam e ao ritmo em que podem ser modificadas.

Se as taxas de escolarização e urbanização podem ser mais rapidamente alteradas em função de políticas e investimentos municipais, o mesmo não se pode dizer da renda. Ao combinarem deste modo estas variáveis, os índices nos permitem apreender as desigualdades, as urgências, mas não direta e claramente as responsabilidades num único nível de ação. A governabilidade dos processos e a capacidade dos atores não são aspectos prioritários considerados neste tipo de uso de indicadores.

- Há sempre o problema do “controle” sobre a interpretação dos índices e indicadores, bem como da compreensão dos seus limites. As oscilações no índices são muitas vezes decorrentes apenas das mudanças nas fontes e sua qualidade, não necessariamente resultantes da ação positiva ou negativa de atores.

A expectativa de Amartya Sen de que não haja apenas a apropriação do IDH, mas que as pessoas se motivem a adentrar os relatórios e quadros mais detalhados, nem sempre se cumpre. A apreensão tende a ser imediata e utilizada pelos atores segundo seus interesses.

Neste sentido, a disputa pela interpretação do significado dos indicadores e índices gerados na sociedade brasileira é parte constitutiva das estratégias de intervenção das ONGs. As diferentes interpretações em torno dos resultados do último Censo divulgados pelo IBGE são apenas um pequeno exemplo disso. [15] [24].

- Por fim, cabe ressaltar que estes índices têm suas raízes em processos de acúmulo de debates, conflitos, movimentos e articulações de forças políticas em torno de determinados temas ou questões. O próprio IDH surge na confluência de um processo já bastante longo de contestação da primazia do econômico no desenvolvimento com a necessidade de se opor, em bases semelhantes, ao reinado do PIB. O IDH não contém toda a visão alternativa de desenvolvimento de um bloco de forças, mas é a sua expressão possível e bem sucedida num determinado contexto e momento histórico.

## **B – Os indicadores como ferramentas para a avaliação, monitoramento e gestão de políticas**

Apesar da proximidade com as práticas descritas no item anterior, aqui pretende-se situar algumas das experiências que mais direta e claramente utilizam indicadores para monitorar os resultados e impactos das políticas públicas.

Na verdade, o monitoramento de ações governamentais naturalmente lança mão dos chamados “indicadores de situação” abordados anteriormente, com a ressalva de que para o efetivo monitoramento selecionam-se aqueles processos (e respectivos indicadores) em torno dos quais se admite que exista algum grau de governabilidade suficiente para que seja possível atribuir ou esperar mudanças em função da ação governamental naquele nível em que é objeto de avaliação.

É neste âmbito que, principalmente, se concentram as iniciativas e interesses de ONGs e movimentos sociais de utilização de indicadores. Estão em foco os governos nacionais, estaduais e municipais bem como seus programas e projetos. Entretanto, cabe ressaltar que este monitoramento não apenas tem sido uma ação levada a cabo pela sociedade mas tem se constituído crescentemente em um objetivo e uma tarefa dos próprios organismos de governo, nos vários níveis, tanto relativamente a alguma política setorial, quanto à ação do governo como um todo.

Neste terreno as experiências existentes compõem um leque bastante rico e diversificado. No geral, baseiam-se no uso combinado de referências: análises

qualitativas e uso de indicadores que se aproximem das referências que norteiam os projetos políticos de gestão social e das políticas públicas, geralmente a partir de parâmetros compartilhados e legitimados socialmente.

No campo das políticas de saúde, por exemplo, indicadores de situação são utilizados para definir questões e problemas prioritários, tanto por parte das esferas de governo quanto por parte das organizações da sociedade civil, num debate frequentemente marcado por divergências e conflitos.

Mas a partir dos objetivos e metas qualitativas e quantitativas estabelecidas e das responsabilidades definidas para cada agente no sistema de saúde, adotam-se um outro conjunto de indicadores relativos a metas de cobertura e qualidade de serviços, existência de procedimentos e cumprimento de padrões e normas que servem de parâmetros para a avaliação de desempenho destes agentes. Tais processos de monitoramento, à semelhança do que ocorre em outros temas e políticas setoriais, são realizados por redes e articulações de organizações e, em alguns casos, em instâncias de controle social específicas.

O Observatório da Cidadania (*Social Watch*), por exemplo, é uma coalizão de atores no plano internacional cuja ação de monitoramento combina também esta dupla dimensão em relação aos temas e respectivos compromissos que foram objeto de debate no âmbito das conferências e acordos internacionais: tanto produz análises e dados que descrevem o estado da questão nos diversos países quanto monitora o cumprimento dos compromissos de ação assumidos pelos diversos governos.

Na perspectiva do monitoramento dos compromissos, chegou-se a esboçar a construção de um Índice de Cumprimento de Compromissos - ICC, tarefa até o momento não realizada. Várias dificuldades se interpuseram: a amplitude e diversidade dos temas e aspectos a serem monitorados; as diferentes qualidades e naturezas das variáveis, algumas sob a forma de metas quantitativas, outras de progresso não mensuráveis objetivamente; a desigual disponibilidade de informações para os vários temas e países. A idéia da produção de um índice único, expressivo, torna-se tecnicamente inviável.

Politicamente, porém, a seleção de algumas variáveis ligadas a temas que possam ter relevância para um público mais amplo do que o das organizações

envolvidas no Social Watch poderia ser algo mais factível e útil para a sua própria visibilidade e das questões que pretende evidenciar.

No campo formado pelas iniciativas e articulações em torno do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, vem ocorrendo um intenso debate acerca de Indicadores. Dentre os vários documentos que retratam o debate, destacam-se os relatórios das oficinas promovidas pela FGV/SP e BNB-PNUD [13] [14], bem como o artigo de Caio Silveira e Cunha Bocayuva [50]. O tema é especificamente a construção de indicadores de desenvolvimento local e tanto nos relatórios das oficinas, quanto no artigo encontramos retrato do “macro” e do “micro” cosmos que circunda o debate.

Aqui também a questão dos indicadores é abordada numa dupla dimensão: a dos indicadores mais adequados para expressar a concepção de DLIS, portanto capazes de captar as situações e processos que seriam relevantes sob esta ótica; quais os indicadores que seriam adequados para balizar a avaliação do impacto de projetos e iniciativas orientados pela perspectiva do DLIS.

As oficinas, em particular, retratam, simultaneamente, o modo como a discussão de indicadores surge, ou ganha peso, no debate sobre desenvolvimento local, bem como as várias concepções, referências, ênfases, interesses, preocupações e experiências em discussão.

Seu caráter de relatório-memória permite apreender os termos e a complexidade envolvida na definição de um conjunto ou “cesta” de indicadores que possa expressar um patamar mínimo consensual acerca do que vem a ser desenvolvimento local, quais os objetivos que devem norteá-lo, porque e como “mensurá-lo”, em bases coerentes, consistentes e viáveis. Dos vários aspectos tratados alguns são mais instigantes e, de certo modo, novos:

- A necessária explicitação da intencionalidade dos atores na e para a produção de indicadores;
- A ênfase dada aos indicadores como resultantes e produtores de um processo de diálogo, de informação e comunicação pautados pela transparência de intenções e ações e pela perspectiva do empoderamento da população e das organizações da sociedade civil.

O texto de Caio e Cunha, por sua vez, apresenta uma proposta de “bases de referência compartilháveis acerca de desenvolvimento local e de núcleos potenciais de indicadores”.

A partir das referências teórico-políticas apresentadas no texto, abre-se um conjunto de considerações sobre a complexidade e as possíveis dimensões/ângulos que deveriam ser enfatizados na perspectiva do desenvolvimento local. Afirmando a particularidade de “*agenda*” contida nos processos de desenvolvimento local (diferenciando-se de *programas* e/ou *projetos*), o texto oferece uma espécie de tipologia de dimensões e aspectos chaves que conformariam os assim chamados *núcleos de potenciais indicadores*.

Algumas experiências representam, no entanto, um ponto de inflexão quanto ao uso de indicadores na gestão e no monitoramento de políticas públicas. Por um lado, as experiências no âmbito do governo paulista, através da criação do IPRS-Índice Paulista de Responsabilidade Social, e da prefeitura de Santo André, através do Mapa da Exclusão/Inclusão Social.

## 1. O IPRS – Índice Paulista de Responsabilidade Social

O IPRS é fruto do acúmulo de várias iniciativas voltadas para a identificação de indicadores de desempenho e resultados da gestão pública a partir de uma concepção de desenvolvimento e do papel do Estado. Sua novidade reside em dois aspectos: busca identificar indicadores e índices que possam efetivamente captar mudanças cuja governabilidade esteja no âmbito das prefeituras; diferencia conceitualmente indicadores de resultados (situação) e de esforços; pretende ser um instrumento de gestão e controle público, amparado em lei.

O IPRS foi estabelecido em Lei em 2000 [48], como um dos produtos do Fórum São Paulo Século XXI, iniciativa da Assembléia Legislativa. O índice, produzido pela fundação SEADE, inspirou-se na metodologia do IDH para buscar indicadores e um índice que abarcassem aspectos como Saúde, Educação, Renda, finanças Públicas e desenvolvimento urbano, além de poderem captar *resultados, esforços e participação social*.

O IPRS deverá ser atualizado a cada dois anos, e será utilizado pelo Conselho Estadual de Direitos da Pessoa Humana - CONDEPE na pré-seleção de municípios para o *Cadastro Estadual de Inadimplentes Sociais*, também estabelecido por lei específica. Ao Conselho cabe a responsabilidade pela definição dos critérios de inclusão dos Municípios no referido Cadastro, que neste caso encaram uma série de ônus e sanções, dentre os quais o de ficar impedido de estabelecer convênios com órgãos estaduais.

## **O FOCO E A ABORDAGEM DO IPRS [48]**

“A principal preocupação no presente exercício de produção de indicadores de desenvolvimento para os municípios paulistas não está relacionada à proposição de novas temáticas [...] O ponto central da reflexão converge para a tentativa de se pensar a utilização de indicadores de desenvolvimento, como o IDH, enquanto instrumentos de gestão pública. Nesta direção, pelo menos três novos aspectos foram considerados importantes, em que pese a dificuldade de contemplá-los analiticamente: a questão do esforço diferenciado dos diversos governos; a questão da importância da participação da sociedade local; e o problema de como captar as mudanças dos indicadores ao longo do tempo.

### **Tentar captar o esforço governamental**

O primeiro aspecto a ser considerado tenta dar conta do fato de alguns dos locais que apresentam piores indicadores de saúde nem sempre são aqueles onde os gestores públicos são, por definição, ineptos ou irresponsáveis. Diversos elementos fora do controle imediato dos governos locais podem influenciar esse tipo de resultado negativo: o nível nutricional da população, derivado do nível de renda; o grau de escolaridade das mães, que influencia as possibilidades de sobrevivência dos recém-nascidos; a existência de doenças endêmicas, tais como a malária, relacionadas às condições ecológicas e de difícil combate em escala meramente municipal; além de todos os problemas e carências eventualmente herdados das administrações passadas.

[...] Assim, classificar os municípios do ponto de vista da saúde pública, levando em conta apenas variáveis como mortalidade e esperança de vida, por exemplo, pode ocultar o fato de que determinado governo, em uma área menos desenvolvida, está realizando um esforço muito significativo no sentido de melhorar as condições de saúde, o que muitas vezes só virá a ter impacto num prazo mais longo de tempo. Analogamente, governos de áreas mais desenvolvidas podem estar sucateando seu sistema de saúde sem que isto se reflita imediatamente nos indicadores de saúde.

Dessa forma buscar-se-á captar simultaneamente aspectos relacionados a resultados e esforços.[...]

### **Tentar captar a importância da participação social**

Um outro argumento crescentemente aceito diz respeito à hipótese de que o grau de envolvimento da comunidade no processo de concepção e execução das políticas públicas tem o potencial de ampliar a penetração e a eficácia dessas políticas, especialmente

numa perspectiva de longo prazo (Putnam, 1996). Este argumento tem tido grande impacto do ponto de vista das modernas políticas sociais, que passam a introduzir componentes participativos, na forma de conselhos comunitários ou outros instrumentos de planejamento e gestão.

No entanto, mesmo que essa hipótese seja verdadeira, as variáveis de resultado – tais como esperança de vida ou a escolaridade média – provavelmente não serão capazes de captar, no curto prazo, o efeito das iniciativas de participação coletiva que estão ocorrendo no presente.

Por outro lado, é possível que as variáveis relacionadas ao esforço governamental sejam mais sensíveis à participação comunitária, embora a avaliação deste efeito só possa se dar no contexto de observações efetuadas num período mais largo de tempo.[...] o exercício passível de ser realizado neste sentido pode ter apenas um caráter meramente exploratório. Os dados relacionados à participação da sociedade local são escassos em âmbito municipal, e sequer existe um consenso a respeito dos indicadores e dos modelos de análise que seriam mais adequados.

### **Tentar captar variações de prazo mais curto**

Finalmente, uma terceira questão importante diz respeito à necessidade de se dispor de indicadores de desenvolvimento capazes de captar mudanças de curto prazo (Kumar, 1999). Algumas áreas pobres e com indicadores sociais precários podem estar evoluindo rapidamente, enquanto outras podem estar estagnadas. Evidentemente estes dois conjuntos devem ser considerados de formas diferentes. De maneira análoga, áreas mais desenvolvidas podem ter parado de evoluir, apontando para a possibilidade de significativos problemas para o futuro.

Neste sentido, o problema com as variáveis incorporadas ao IDH refere-se ao fato de que estas variam muito lentamente ao longo do tempo [...] Assim, apesar de sua óbvia relevância, ao se adotar este tipo de indicador, tem-se pouca possibilidade de avaliar políticas públicas importantes e de impacto mais imediato.

Por outro lado, é possível que transformações ocorridas no curto prazo sejam conseqüência tanto de intervenções da administração pública quanto de algum outro fenômeno social subjacente, tal como uma crise numa dada cadeia produtiva local. Ainda assim, as informações sensíveis a variações de curto prazo são as que mais freqüentemente permitem ao analista apreender – ainda que parcialmente – os efeitos mais imediatos de tais intervenções. [...] Não são muito amplas as fontes de informações socioeconômicas referidas a municípios que podem ser atualizadas em períodos curtos.”

O IPRS utilizou 13 variáveis originais que foram padronizadas e condensadas em três variáveis sintéticas que representam cada uma das dimensões consideradas na proposta: riqueza municipal, longevidade e escolaridade. Na medida do possível, procurou-se incorporar também variáveis que captassem, além da situação atual dos municípios (variáveis de resultado), aspectos relacionados aos esforços empreendidos ou passíveis de serem pelos governos municipais.

Na composição final do índice, acabou-se descartando uma das novidades propostas: a inclusão de variáveis ligadas à participação social. Além de aspectos técnico-metodológicos, verificou-se que estas variáveis - tais como existência de conselhos, frequência de reuniões ou de conferências municipais, etc., que qualquer um de nós proporia - revelaram possuir baixa incidência sobre os demais aspectos sócio-econômicos. O que levanta várias questões sobre o próprio índice que, em função da exigência de rigor técnico e de sensibilidade de curto prazo, descarta uma variável de novo tipo e extremamente importante, mas com efeitos de médio e longo prazos.

## 2. Mapa da Exclusão/ Inclusão social

O Mapa da Exclusão/Inclusão Social aponta para a construção de indicadores como referência para a avaliação e monitoramento de situações e resultados de políticas no sentido do combate à exclusão, ao mesmo tempo em que se converte em base para o estabelecimento de pactos, compromissos e novas estratégias de intervenção também por parte de organizações da sociedade civil, cujas ações também podem ser avaliadas à luz dos mesmos indicadores.

Foi produzido, pela primeira vez para o município de São Paulo em 1996 e, posteriormente, atualizado em 2000. Sua metodologia foi aplicada em Santo André, em São José dos Campos e em 30 municípios da região de Piracicaba.

Está fundado num conjunto de pressupostos políticos e metodológicos tão inovadores quanto ousados, e certamente polêmicos. Propõe examinar a relação exclusão/inclusão social pelo exame das desigualdades sociais dentre os territórios da cidade, apostando que deva ser criado um instrumento que permita ao cidadão enxergar a exclusão social próxima a seu cotidiano.

A exclusão, portanto, é relacional e o cidadão é cidadão de um lugar. Assim, a qualidade do lugar é também condição - ou não condição - de cidadania. Os índices gerados são o *Índice de Discrepância* e o *Índice de Exclusão*.

### AS BASES TEÓRICAS E CONCEITUAIS DO IEX [53]

O *Mapa da Exclusão/Inclusão Social* é uma metodologia de análise geo-espacial de dados e produção de índices intra-urbanos sobre a exclusão/inclusão social e a discrepância territorial da qualidade de vida. Ele permite conhecer “o lugar” dos dados (sua posição geográfica no território) como elemento para a análise geo-quantitativa da dinâmica social e da qualidade ambiental. Ele constrói índices de discrepância (IDI) e índices compostos de exclusão/inclusão social (IEX). Nesta perspectiva é um instrumento de diagnóstico e proposição de políticas públicas e gestão social.

O *Mapa da Exclusão/Inclusão Social* é uma ferramenta, uma munição a se contrapor explicitamente ao ideário que prega o mercado como paradigma da modernidade e promove a deterioração da já frágil noção de responsabilidade social e pública, em virtude da conservadora cultura política patrimonialista brasileira, autoritária e elitista.

Os paradigmas tradicionais de mudança pautados sobretudo na igualdade terminam por descartar a diferença entendendo-a tão só como símbolo de posse e propriedade. A heterogeneidade, longe de indicar exclusão pode ser o fator fundamental da equidade e da inclusão. O não reconhecimento do outro como sujeito e portador de interesses diferentes, válidos e pertinentes obstrui a dimensão ética da vida social. A ruptura do tecido social, a exclusão, a violência, são faces da incivilidade presente nas relações que deveriam se desenvolver dentro de um patamar de dignidade e redistribuição de riqueza social construída pela sociedade.

Por isto tudo, não se confunde exclusão e pobreza, embora a pobreza seja uma forma de exclusão. Os pobres tornam-se mais pobres porque são excluídos dos meios através dos quais suas condições poderiam melhorar, e os ricos mais ricos porque consolidam suas bases de poder. Mas, quando aqui se afirma que as novas exclusões sociais dizem respeito à forma de distribuição dos acessos, se está tratando do *ponto de mutação* da situação de excluído para incluído, a este ponto se denomina padrão básico de inclusão. Condição desejável de ser universalizada para todos, conquista básica de civilidade que desencadeia ao mesmo tempo o desejo do alcance de um novo patamar de vida como construção histórica.

Neste sentido exclusão é mais do que pobreza, um estado de não ter, pois se trata de um processo de não inclusão, isto é, de apartação, de negação como decisão histórica e culturalmente humana de criar interdições. Revela-se, com ela um sentido humano perverso enquanto restringe potências e pratica homicídios de possibilidades.

A exclusão social só é visível a partir de um projeto de inclusão. Trata-se de um processo/ movimento de opostos. Trata-se de distingui-la no possível histórico. Isto porém não significa o desejo da homogeneidade mas a constatação de que uma sociedade necessita de padrões de civilidade universais que interdite sobretudo a impossibilidade da diferença como opção ou característica.

Estabelecer o padrão básico de vida implica definir quais necessidades são consideradas básicas e universais segundo uma ética de vida coletiva. Implica considerar a satisfação de necessidades num sentido amplo, material e imaterial. Para isto, há um traço distintivo entre adotar como parâmetro a concepção de padrão básico de inclusão e a linha de pobreza, isto é, a determinação empírica da pobreza. É importante esclarecer que não se trata de meramente contestar critérios que, com maior ou menor grau de sofisticação mensurem a pobreza mas de indicar a limitação desta concepção que traz em si uma exclusão.

A construção metodológica do *Mapa da Exclusão/ Inclusão Social* não se limita a medir a exclusão pois busca reconhecer a distância real entre as formas de inclusão e de exclusão geradas em uma mesma sociedade, em uma só cidade.

Trata-se de uma medida crítica e não só de constatação de uma situação como os piores excluídos, ou os mais pobres.

A concepção da exclusão aqui trabalhada se funda na desigualdade social, por isso estabelece um padrão básico de vida que leva em conta os padrões de vida relativos de toda a sociedade. Neste caso, é possível pensar um padrão de civilidade, de dignidade e de mínimos sociais de cidadania e não em cobertura de carências pessoais ou em regulações casuísticas, *caso a caso*, e sim, em seguranças e garantias de confronto aos riscos sociais.

A metodologia construída para o *Mapa da Exclusão/ Inclusão Social da Cidade de São Paulo*, se propõe a medir a distância vivida pela população de um padrão básico de vida e, ao mesmo tempo, insere esse padrão dentre as melhores e piores situações detectadas em um território. Assim, inaugura o exame da exclusão social mesclando dados numéricos com o geoprocessamento, construindo o que se poderia denominar de uma TOPOGRAFIA SOCIAL.

É no cotidiano de nossas vidas, sob as nossas vistas que se dá o aprofundamento do abismo entre os que têm a senha de acesso social e aqueles a quem ela é negada. O território é esclarecedor do assentamento dos números favorecendo nova constatação e permitindo outra qualidade de decisão e construção de propostas de ação pela população e autoridades. A partir dos indicadores compostos é possível estabelecer uma mensuração dos graus de exclusão em relação aos graus de inclusão social numa dada territorialidade.

A exclusão social tem em seu horizonte a utopia da inclusão social. Os critérios de composição de indicadores de exclusão social constituem-se em utopias de inclusão. Assim o *Mapa* é um dispositivo sócio-territorial anti-exclusão. Sua utopia de padrão básico de inclusão constrói núcleos para a mobilização de ações e a formulação de políticas públicas participativas.

## A METODOLOGIA DO IEX

Entende-se que a inclusão social implica em: autonomia, desenvolvimento humano, qualidade de vida e equidade. Neste século, um novo *Mapa* deveria crescer três novas utopias: democracia, cidadania e felicidade.

Delineadas as utopias cabe obter variáveis que permitam mensurá-las. Em sua proposta de construção histórica o *Mapa* parte do estágio da produção de dados que a sociedade dispõe para cada utopia. É preciso ter presente que poucos são os dados produzidos censitariamente em uma cidade sobre a vida das pessoas que nela vivem, o que pensam, o que desejam, o que as faz sofrer. Menor ainda é a possibilidade de desagregar tais dados territorialmente.

Face a essa realidade, não se pode dizer que a metodologia do *Mapa* verifica **todas** as variáveis que permitem quantificar cada uma das utopias e sim, que ele busca através de dados territorializados existentes construir a aproximação possível para analisar a concretização (ou não) de cada uma das utopias. O lugar dos dados e o lugar das gentes, isto é, de quem vive tais dados, são essenciais para construir a dimensão político/ cidadã da metodologia.

Parte-se do conceito das utopias e não de uma teoria sobre as variáveis necessárias para medir a utopia. Este empenho exige um avanço na consciência cidadã de pesquisadores, governantes, agências científicas a implementar tais perspectivas.

Em cada uma das utopias o caminho é:

- escolher variáveis;
- dimensioná-las territorialmente em números absolutos e relativos;

- estabelecer a escala de distância entre a pior e a melhor posição de cada variável no território fixando o **IDI** por variável;
- definir o padrão básico de inclusão e posicioná-lo na escala do **IDI**;
- distribuir o comportamento porcentual das variáveis em cada parcela do território; e
- construir o índice de exclusão/inclusão social (**IEX**) de cada variável em cada parcela do território pela distância agregada em sextis do padrão básico de inclusão;
- agregar os **IEX** por variável através de índices compostos para cada utopia: o IEX-autonomia (**IEX-a**), IEX-qualidade de vida (**IEX-qv**), IEX-desenvolvimento humano (**IEX-dh**) e IEX-equidade (**IEX-eq**).
- construir o índice composto da exclusão/inclusão social pela agregação de variáveis por campos (as utopias) (**Iexi**).
- classificar as parcelas do território para cada variável no todo da cidade através de um ranking;
- processar a análise cartográfica dos resultados;
- processar a análise espacial dos resultados.

A importância do IEX está não apenas na proposição conceitual e metodológica mas também no seu poder de orientação de políticas territorializadas, nas possibilidades de se aferir em que medida as políticas sociais públicas definidas democraticamente e participativamente – tais como os orçamentos participativos, por exemplo – têm sido efetivamente capazes de alterar o sentido dos processos de exclusão, ou em que medida apenas tendem, mesmo que democraticamente, a reproduzi-los.

A utilização do geoprocessamento e a visualização das situações e dinâmicas de inclusão/ exclusão são também recursos inovadores de linguagem que alteram profundamente os processos de percepção e de comunicação junto à sociedade.

Neste terreno do monitoramento de políticas públicas, é difícil estabelecer bases de comparação entre as inúmeras experiências. É notório que têm em comum a perspectiva cidadã e democrática contida na perspectiva do controle social destas políticas, visando garantir o caráter público do estado e suas políticas, e a superação dos processos de desigualdade, exclusão, injustiça, etc.

Entretanto, os enfoques são bastante diversificados, seja pelo leque de atores que compõem as redes e articulações, seja pelos recortes temáticos e territoriais que possuem, ou ainda pela abrangência dos processos e políticas a que se referem.

Enquanto o IPRS trabalha com a intenção de definir um mínimo essencial de desempenho da gestão municipal no enfrentamento de questões sociais chave, o IEX enfoca a questão da exclusão intra-território como central. Por seu lado, os fóruns em torno do desenvolvimento local buscam construir parâmetros comuns que expressem a concepção de desenvolvimento local em termos dos seus aspectos e dinâmicas centrais.

## **C - Os indicadores como ferramentas de avaliação de práticas e programas sociais promovidos por atores da sociedade civil**

Um outro universo de experiências situa-se no campo da avaliação de atores e organizações, tomados individualmente ou coletivamente, sejam eles ONGs, empresas ou movimentos.

No tocante a ação empresarial, várias ONGs estão envolvidas em iniciativas de produção de indicadores que permitam a formação de juízos em torno de sua atuação.

O Balanço Social [27], por exemplo, é uma das iniciativas de construção de indicadores que disputam (e visam promover) uma visão do papel e da responsabilidade social das empresas.

Através da apresentação de dados em torno de dimensões e aspectos considerados chaves para expressar o estado ou exercício desta responsabilidade, aposta-se que ele possa vir a tornar-se um referencial compartilhado pela sociedade de avaliação das práticas empresariais, tanto no seu “interior”, quanto nas várias dimensões em que se dá a relação com a sociedade. Pela via da publicização do balanço social, ao mesmo tempo se intervém na cultura empresarial e na imagem dos indivíduos da sociedade em relação ao que é e deva ser a ação empresarial.

Outras iniciativas nesta direção são as concessões de selos indicativos de cumprimento de certas leis e desenvolvimento de práticas, tais como as iniciativas da Fundação Abrinq “Empresa Amiga da Criança”.

As práticas de certificação também se enquadram nesta perspectiva. A certificação do manejo de florestas, promovido pelo FSC – Forest Stewardship Council – no Brasil e no mundo, define uma série de

princípios e critérios que devem nortear o manejo de florestas nativas e plantadas na perspectiva de sua sustentabilidade.

Empresas, projetos e produtos são então avaliadas à luz destes parâmetros, num processo chamado de certificação. Atendendo aos critérios, recebem um aval, reconhecido internacionalmente, que possibilita a aceitação dos produtos derivados destas florestas em vários mercados no mundo. São os mesmos 10 princípios válidos para todos os países, cada princípio contendo uma série de critérios, que por sua vez são verificados a partir de indicadores que atestem seu cumprimento.

### **PRINCÍPIOS PARA CERTIFICAÇÃO DE PRODUTOS FLORESTAIS – FSC**

**PRINCÍPIO # 1 – OBEDIÊNCIA ÀS LEIS E AOS PRINCÍPIOS DO FSC** – O manejo florestal deverá respeitar todas as leis aplicáveis ao país onde opera, os tratados internacionais e acordos assinados por este país, e obedecer a todos os princípios e critérios do FSC.

**PRINCÍPIO # 2 - DIREITOS E RESPONSABILIDADES DE POSSE E USO** - As posses de longo prazo e os direitos de uso a da terra e dos recursos florestais, devem ser claramente definidos, documentados e legalmente estabelecidos.

**PRINCÍPIO # 3 - DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS** - Os direitos legais e constitucionais dos povos indígenas de possuir, usar e manejar suas terras, territórios e recursos, devem ser reconhecidos e respeitados.

**PRINCÍPIO # 4 - RELAÇÕES COMUNITÁRIAS E DIREITOS DOS TRABALHADORES** - As atividades de manejo florestal devem manter ou ampliar, a longo prazo, o bem estar social e econômico dos trabalhadores florestais e das comunidades locais.

**PRINCÍPIO # 5 BENEFÍCIOS DA FLORESTA** - As atividades de manejo florestal devem incentivar o uso eficiente e otimizado dos múltiplos produtos e serviços da floresta para assegurar a viabilidade econômica e uma grande quantidade de benefícios ambientais e sociais.

**PRINCÍPIO # 6 - IMPACTO AMBIENTAL** - O manejo florestal deve conservar a diversidade ecológica e seus valores associados, os recursos hídricos, os solos, os ecossistemas frágeis, e as paisagens singulares. Dessa forma estará mantendo as funções ecológicas e a integridade das florestas.

**PRINCÍPIO # 7 - PLANO DE MANEJO** - Um plano de manejo - apropriado com a escala e a intensidade de operações propostas - deve ser escrito, implementado e atualizado. Os objetivos de longo prazo e os meios para atingi-los devem ser claramente definidos.

**PRINCÍPIO # 8 - MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO** - O monitoramento deve ser conduzido - apropriado à escala e à intensidade do manejo florestal - para que sejam avaliados a condição da floresta, o rendimento dos produtos florestais, a cadeia de custódia as atividades do manejo e seus impactos sociais e ambientais.

**PRINCÍPIO # 9 - MANUTENÇÃO DE FLORESTAS NATURAIS** - As florestas primárias, as florestas secundárias em estágio avançado de regeneração e os lugares de grande importância ambiental, social ou cultural devem ser conservados. Tais áreas não podem ser substituídas por plantações florestais (plantations) nem por outros usos do solo.

**PRINCÍPIO#10 - PLANTAÇÕES DE ÁRVORES (PLANTATIONS)** - As plantações devem ser planejadas e manejadas de acordo com os Princípios e Critérios de 1 a 9, o Princípio 10 e seus Critérios. Considerando que as plantações de árvores podem proporcionar um leque de benefícios sociais e econômicos e contribuir para satisfazer as necessidades globais por produtos florestais, elas devem complementar o manejo, reduzir as pressões e promover a restauração e conservação das florestas naturais.

No que diz respeito à avaliação de ONGs e movimentos e organizações populares, entre o período do final dos anos 80 e início dos 90, foram constantes os debates que envolviam, sobretudo, as agências de cooperação internacional, as então grandes demandantes de avaliações das iniciativas que apoiavam. Neste período, indicadores era uma questão bastante secundária, quando não ausente.

Por razões já bastante analisadas por outros, gradativamente as questões relacionadas às concepções de avaliação e respectivas propostas metodológicas foram dando lugar à centralidade da questão do PMA (Planejamento, Monitoramento e Avaliação), cujas abordagens são tratadas no ponto seguinte.

Entretanto, a avaliação do impacto de projetos programas e organizações teve sua importância retomada a partir de meados da década passada,

assumindo outras formas. Por um lado, as já mencionadas mudanças na cooperação internacional e na visibilidade das ONGs deflagrou um intensivo processo de avaliações mais sistemáticas e estruturadas.

Com a proliferação de projetos e iniciativas sociais e a conformação do chamado Terceiro Setor, foram sendo incorporados os conceitos e procedimentos da escola americana de avaliação de programas e projetos sociais.

Em linhas gerais, as avaliações são concebidas como processos nos quais se desenham momentos específicos e estruturados de reflexão acerca do desenvolvimento e dos resultados de um projeto/ organização, com a finalidade de identificar problemas, erros e sucessos, gerar aprendizado e permitir reorientações.

O coração da avaliação reside na identificação de seus objetivos e focos, que por sua vez orientam a formulação de perguntas que a avaliação tem de responder. Para cada pergunta são então definidos os indicadores que deverão trazer as informações que permitam respondê-la.

Os indicadores, portanto, são meios para obtenção de informações objetivas, qualitativas ou quantitativas, e não são necessariamente definidos a priori ou permanentes no tempo. Os procedimentos de coleta são dimensionados para aquele momento da avaliação e para alcançar seus objetivos.

Embora estas abordagens e experiências enfatizem a noção de processo e de atividade articulada ao monitoramento, o fato é que na maioria das vezes os indicadores utilizados na avaliação não se constituem em referências que se mantêm no tempo, às quais se recorreria de modo mais permanente ou sistemático orientando o monitoramento.

Como instrumentos auxiliares, apesar de importantes, não há orientações nem parâmetros rígidos quanto às suas características. Indicadores são parte de um processo de busca de respostas a questões formuladas sobre o desempenho ou resultados esperados de um projeto ou de uma organização. Portanto, os indicadores são específicos para responder a um momento particular, o da avaliação, e não são pensados em si de forma isolada.

## **D - Os indicadores como ferramentas de gestão (sistemas de PMA)**

Nas abordagens que focam os processos de planejamento e gestão de organizações, os indicadores passaram a ser parâmetros centrais, a materialização detalhada dos objetivos e metas e a “comprovação empírica” de resultados e impactos obtidos por uma organização, constituindo a base de monitoramento e avaliação.

Os métodos de PMA têm como marca comum a proposição de um conjunto lógico e sistemático de reflexões, passos e decisões cuja consistência e comprovação seriam dadas pelos indicadores.

Uma das conseqüências é que passa a existir uma ênfase bem maior na técnica, na consistência lógica e na precisão dos indicadores. Outra diz respeito à elevação da quantidade de indicadores necessários para cobrir os vários níveis e tipos de ação de um projeto ou organização, demandando sistemas mais complexos e estruturados de produção e sistematização de informações. No geral, a adoção destes métodos se deu, fundamentalmente, em função das exigências de agências financiadoras.

A seguir, serão apresentadas algumas das abordagens de PMA apoiadas em indicadores mais comumente utilizadas pelas ONGs, movimentos e organizações populares.

### **1. O Marco lógico e suas derivações - ZOPP, PCM**

O marco lógico é um dos métodos de planejamento de projetos de desenvolvimento mais disseminados na atualidade junto a organizações da sociedade civil, instituições públicas, agências de cooperação não-governamental e instituições bi e multilaterais. Grande parte das exigências de produção e monitoramento de indicadores decorre da crescente adoção, por parte das agências financiadoras, do marco lógico como referência para a elaboração, apresentação, aprovação, monitoramento e avaliação dos projetos.

De modo geral, afirma-se que o marco lógico foi um instrumento desenvolvido na década de 70 e que desde então vem sendo adotado por diversos organismos da cooperação [11]. Uma versão da sua origem afirma que foi uma ferramenta desenvolvida

ao longo das décadas de 50 e 60 para elaboração e acompanhamento de projetos ligados a projetos no campo aeroespacial.

No campo da cooperação para projetos de desenvolvimento, a GTZ alemã foi uma das primeiras instituições da cooperação a adotá-lo. Em 1983 tornou-se obrigatório seu uso em todas as fases de planejamento e execução de projetos e, progressivamente, para todos os projetos no âmbito do Ministério Alemão da Cooperação Econômica. Ao longo dos anos 80 e início dos 90, a maior parte das instituições da cooperação européia foram adotando o Marco Lógico como base metodológica. A partir de 1993 a então Comissão Européia adota a abordagem do Marco Lógico como a base para a apresentação, acompanhamento e avaliação de projetos.

Em si mesmo, o Marco Lógico é um método de análise sob a forma de passos e estruturação dos seus resultados que resulta numa matriz. Nela, de forma sistemática e lógica, são apresentados os objetivos de um projeto/programa e as relações de causalidade que o sustentam, as referências para se verificar o alcance de objetivos e as hipóteses exteriores ao projeto/programa que podem influenciar seu êxito [12].

O Marco Lógico é geralmente tomado pelo método ZOPP, desenvolvido pela GTZ, mas não são a mesma coisa. Na verdade, o Marco Lógico é o núcleo central e básico de metodologias de gestão de projetos mais abrangentes, que concebem a gestão de projetos como um ciclo constituído por vários momentos ou fases, nos quais o Marco Lógico desempenha um papel importante como estruturador das análises e das decisões ou como orientação e referência para a execução, monitoramento e avaliação.

Estas metodologias adquirem várias denominações: *Abordagem Integrada*, *Gerenciamento do Ciclo de Projetos* (PCM - Project Cycle Management), *ZOPP* (Planejamento de Projetos Orientados para Objetivos). Têm em comum tanto o Marco Lógico quanto a visão de projetos como ciclos.

Diferenciam-se quanto aos instrumentos adicionais que utilizam nestas diversas fases, nas ênfases distintas que conferem a técnicas de participação ou visualização, etc. Por exemplo, o ZOPP prevê a realização de diversas fases preparatórias, incluindo análises de viabilidade econômica, financeira, de

impactos sócio-ambientais, além de trabalhar com matrizes de fluxo de informação e de monitoramento e avaliação não previstos ou não derivados diretamente do Marco Lógico.

Foge ao escopo deste trabalho o aprofundamento destas abordagens e suas variações, bem como a análise aprofundada do Marco Lógico. Irei aqui tão somente apresentar algumas de suas características gerais que permitam identificar os conceitos e importância que possuem os indicadores no método.

### PREMISSAS DO MARCO LÓGICO [11]

“A adoção do Marco Lógico como instrumento base da elaboração, acompanhamento e avaliação de projetos baseia-se na percepção de que grande parte dos problemas dos projetos de desenvolvimento situam-se na etapa de sua preparação e na ausência de disciplina necessária para tomar as decisões que se impõem no momento oportuno.

Na preparação, destacam-se: a pouca validade e viabilidade de “idéias de projeto”, que se mantêm graças a inexistência de análises que as depurem ou que se relacionem com estudos de viabilidade anteriormente realizados; a pouca participação dos atores envolvidos, principalmente os beneficiários, no desenho do projeto, o que dá margem a estratégias equivocadas ou não compreendidas e/ou aceitas claramente e do mesmo modo por todos; a negligência quanto ao modo como o projeto pode efetivamente alcançar seus objetivos; a não consideração dos fatores que condicionam o êxito do projeto.

No tocante às decisões tomadas durante sua execução, destaca-se tanto a ausência de referências compartilhadas para tomada de decisões em tempo hábil quanto a necessária reformulação/revisão de atividades e objetivos em função das mudanças ocorridas ao longo de sua execução.

O Método sustenta-se na análise de relações de causa e efeito e no desenho de uma intervenção que altere eficazmente estas relações, condizente com a abordagem da cooperação para o desenvolvimento que se propõe a atacar as causas dos problemas. Por outro lado, estes problemas não existem independentemente dos indivíduos, grupos e organização, cujos interesses, ações e capacidades devem ser levados em conta para que seja possível antever os obstáculos - muitas vezes negligenciados - e as possibilidades de interação que possam interferir positiva ou negativamente no enfrentamento dos problemas.

O Marco lógico é um instrumento e, como tal, por mais adequado e eficaz que seja não constitui por si só uma garantia de êxito. Há vários outros fatores que determinam o sucesso ou não de projetos, como as capacidades das organizações e dos indivíduos nele envolvidos, por exemplo.

Ele permite às pessoas responsáveis pela preparação de um projeto estruturar e formular de forma mais adequada a sua reflexão, comunicar e explicar a concepção do projeto e exprimir-se de uma forma clara e coerente. Porém, se a política é inadequada e os critérios mal selecionados, o marco lógico revelará estas contradições e lacunas, mas não substituirá a política nem os critérios.“

### CONCEITOS E DEFINIÇÕES DO MARCO LÓGICO

Em termos bastante simplificados, o Marco Lógico estrutura-se a partir de duas grandes fases: a de Análise da Situação e a de Planificação.

#### Análise de situação

Consiste na realização e sistematização de análises extensivas e na troca de opiniões sobre a situação - na qual estudos técnicos e realizados por especialistas podem contribuir - para formar uma “imagem da realidade” que permitirá a escolha de um conjunto de objetivos aceitáveis e apoiados por todos, detalhados no momento da Planificação. Nesta fase, realiza-se a análise de problemas, análise de objetivos e análise de estratégias.

#### 1. Análise de problemas

Consiste na identificação de problemas, definidos como *estados negativos de situações existentes*, isto é como situações reais e não como “falta de soluções”. A partir de um problema considerado central, identificam-se as relações de causa-efeito imediatas e diretas entre eles, construindo uma representação gráfica destas relações sob a forma de uma árvore.

#### 2. Análise de Objetivos

Formulam-se objetivos a alcançar a partir da conversão dos problemas identificados na etapa anterior em “*estados positivos já alcançados*”, de forma realista. Por exemplo, para os problemas “*reduzida produção agrícola*” e “*rede de irrigação não funciona*”, formulam-se os objetivos “*aumento da produção agrícola*” e “*Rede de irrigação reparada*”. A conversão de problemas em objetivos constrói uma outra “árvore” que indica as relações de Meio e Fim entre eles.

#### 3. Análise de estratégias

Dada a árvore de objetivos, analisa-se os conjuntos de objetivos e de relações de meio e fim da árvore de objetivos, os seus “galhos”. De princípio estes “galhos” constituem **estratégias** que devem ser analisadas quanto à sua viabilidade e oportunidade, considerando vários critérios: a capacidade que o grupo que planeja tem de influenciar aqueles objetivos, o volume de recursos materiais, financeiros, humanos e políticos necessários para implementá-la, complementaridade com as ações de outras organizações, o tempo necessário para que sejam produzidos resultados, prioridades das partes interessadas, etc. Selecionadas uma ou mais estratégias, tem-se a estratégia geral do projeto com a indicação de objetivos, resultados e atividades.

#### Planificação

Nesta fase dá-se a montagem da *Matriz do Marco Lógico*, ou *Matriz do Projeto*. A estratégia de intervenção é apresentada de forma estruturada, indicando de modo sistemático e lógico:

- as relações causais entre atividades, resultados e objetivos (lógica vertical)
- a relação e influencia de fatores externos (hipóteses) sobre as atividades, resultados e objetivos (lógica diagonal)
- detalhamento dos objetivos e resultados, através da descrição de indicadores e os seus meios de verificação (Lógica horizontal)

Matriz do Marco Lógico

	Lógica da intervenção	Indicadores objetivamente verificáveis	Fontes de verificação	Hipóteses
Objetivo Global				
Objetivo Específico				
Resultados				
Atividades		Meios	custos	
				Condições prévias

### Indicadores Objetivamente Verificáveis

Os indicadores no marco lógico são definidos como *descrições operacionais em termos de “produto” (sua quantidade e qualidade), grupo alvo, período (início e duração) e lugar*, para avaliar em que medida os objetivos, os resultados e as atividades foram concretizados.

A descrição operacional dos objetivos e resultados sob a forma de indicadores permite rever a pertinência e a viabilidade do objetivo/resultado e acompanhar a sua realização.

Para evitar a designação apenas de variáveis (por exemplo aumento da renda per capita), os indicadores devem ser :

- específicos em termos de quantidade (quanto?) e qualidade (qual?);
- claros quanto ao grupo alvo e ao local a que se referem;
- pertinentes (abranger o essencial do que contém o objetivo ou resultado - o quê)
- Independentes e diferentes entre si, cada indicador relacionando-se apenas com um só objetivo, resultado ou atividade
- Verificáveis, baseados em dados acessíveis
- Definir o período que será avaliado, durante quanto tempo e com que frequência

Pode ser necessário formular mais que um indicador para especificar um objetivo ou resultado, quando este for complexo. Por outro lado, se um indicador resultar muito complexo ou inviável operacionalmente, podem ser utilizados indicadores indiretos, que captem alguns fenômenos que razoavelmente podem ser a tradução do objetivo. Por exemplo, ao invés de um indicador sobre renda familiar numa comunidade, poder-se-ia utilizar outro relativo ao número ou aumento de bicicletas em circulação.

Além dos objetivos e resultados, as hipóteses também devem gerar indicadores a fim de tornar possível seu monitoramento. Do mesmo modo, as atividades são detalhadas em diversas metas intermediárias que constituirão indicadores de progresso e realização das mesmas.

### Meios de verificação

São as fontes de informação contidas em relatórios, documentos e outros meios que permitem reunir as informações necessárias para os Indicadores. As fontes

que são externas à intervenção devem ser avaliadas quanto a:

- Adequação de sua forma
- Se são suficientemente específicas
- Confiabilidade das informações
- Acessibilidade
- Custos para obtenção da informação

O Marco Lógico se propõe a ordenar e a apresentar de forma sintética, lógica e sistemática o conjunto de análises, opções e negociações que precedem e presidem um projeto. Nesta perspectiva, as exigências e critérios para a formulação de indicadores nos diversos níveis do projeto (objetivos globais, específicos, resultados, hipóteses e atividades) contribuem para que se reforce a explicitação, detalhamento e a revisão do que se pretende em termos de mudanças.

Neste sentido, provoca que sejam “afinadas” as expectativas e imagens que os vários atores têm relativas ao projeto, das suas possibilidades de ação, da governabilidade dos processos nas mãos deste conjunto de atores.

A partir da diretriz “*se não consegue localizar um indicador, faça uma revisão no objetivo, clareando-o*”, o Marco Lógico proporciona permanentemente idas e vindas que contribuem para conferir ao projeto maior consistência, coerência e viabilidade.

Há, no entanto, algumas premissas e características do método, além de outras relacionadas à sua adoção na prática, que apresentam vários problemas com o conjunto de indicadores que se gera ao seu final.

As referências teórico-políticas que embasam a seleção de indicadores estariam na verdade orientando a concepção e formulação do projeto no seu todo. Os indicadores, tais como definidos, são meras descrições operacionais de objetivos e resultados, estes sim capazes de traduzir concepções e princípios.

Os indicadores são, portanto, resultantes de um processo lógico dedutivo na sua formulação e indutivo na sua análise, num exercício complexo de mediações onde a utopia, o desejo, os interesses transformam-se em situações detalhadas e objetivamente verificáveis. São comprobatórios, permitem verificar se o planejado está sendo feito ou alcançado e,

portanto, expressam certezas e apostas, e não áreas em torno das quais haja dúvidas ou incertezas.

Tais características do método implicam numa gradual e crescente perda de identificação e envolvimento dos vários atores com as definições mais técnico-operacionais que regem a produção dos indicadores. O risco de os indicadores transformarem-se em trabalho de poucos, de especialistas e não apropriado/compartilhado pelos demais é grande e na verdade ocorre com bastante frequência. Considerando que muitas vezes os consensos existentes na fase de desenho de projeto são frágeis, abstratos e instáveis, a produção de um conjunto detalhado de indicadores pode tornar-se um exaustivo trabalho de ficção.

Em particular, as exigências de detalhamento nas fases de apresentação de projetos por parte das agências de cooperação internacional que adotaram o Marco Lógico obriga que os indicadores sejam formulados em situações onde há muitas incertezas e dúvidas, o que por um lado torna inviável ou inócuo a definição de indicadores e, por outro, cristaliza indicadores pouco consistentes como as bases para o acompanhamento e avaliação do projeto.

Seguindo-se todos os procedimentos e etapas do método, têm-se ao final um conjunto enorme de indicadores e de instrumentos para acompanhá-los: matrizes de monitoramento de atividades, de monitoramento de resultados, de hipóteses e de objetivos específicos e globais. Alguns problemas derivam daí.

Primeiro, a complexidade dos instrumentos e regras para a montagem de matrizes e seu uso não necessariamente condiz com o grau de estruturação, familiaridade ou capacidade dos indivíduos e das organizações a ponto de dominá-las.

Segundo, o volume de informações que deverá ser produzida, processada, sistematizada e analisada exigem condições organizativas (humanas, materiais, financeiras, operacionais) que na maioria das vezes não são encontráveis nas ONGs e organizações populares.

Terceiro, por ser uma abordagem voltada para *projeto*, embora aplicada muitas vezes a projetos institucionais, constrói um sistema de monitoramento a partir de indicadores que deriva unicamente da aplicação do método, sem considerar as experiências, a cultura e sistemas preexistentes nas organizações envolvidas. Não raro, o monitoramento de projetos baseados no Marco Lógico tensiona fortemente uma organização, gerando sobretrabalho e sobreposição de iniciativas

e informações. Nestes contextos, o potencial do método como ferramenta de gerenciamento se perde, tornando-o mero instrumento burocrático de “prestação de contas”.

Por fim, o fato de não prever passos analíticos que permitam simplificar ou redimensionar o conjunto dos indicadores ajustando-o às características, necessidades e possibilidades das organizações, costuma gerar cemitérios de dados ou o abandono do método como referência para o projeto.

Exceção deve ser feita a algumas abordagens de gerenciamento de projetos baseados no ZOPP disseminadas por indivíduos e setores com larga experiência na cooperação internacional, que resgatam o processo de elaboração e implementação de projetos como um exercício de política permanente, não de engenharia.

## **2. Os Marcos do Desenvolvimento de Base da IAF - Fundação Interamericana [26]**

No início da década de 90, a Inter American Foundation – IAF - desenvolveu um sistema de registro de resultados dos projetos que eram por ela apoiados no mundo, conhecido como MDB: Marcos de Referência do Desenvolvimento de Base.

Tal sistema baseou-se na experiência de anos da IAF e buscou de forma sintética resgatar as principais referências políticas da instituição e os principais tipos de resultados que pretendia medir. É um sistema que articula uma concepção de desenvolvimento e seu processo em termos de categorias e âmbitos principais. Define também variáveis-chaves deste processo em função das prioridades políticas da IAF. Indica as características básicas que devem possuir os indicadores de modo a serem aptos a mensurar os processos focados pelas variáveis.

No âmbito da elaboração deste texto não foi possível averiguar a existência de um processo sistemático de diálogo da IAF com suas contrapartes anterior ao desenvolvimento do MDB. Porém, no período aproximado entre os anos de 92 e 94, todos os projetos apoiados pela IAF passaram a ter, como uma das cláusulas contratuais, a utilização do MDB como um dos instrumentos formais de registro e de comunicação.

No Brasil, as reações e críticas à proposta não foram poucas e tomaram como alvos tanto a forma pela qual o MDB estava sendo “apresentado” - configurando uma exigência unilateral e imposição - como o seu conteúdo: para muitos, o MDB não dava conta das características das intervenções das ONGs brasileiras, das concepções que as animam e dos processos nos quais visam e logram ter incidência.

Porém, as críticas não redundaram em desenvolvimento de alternativas ao MDB. No lugar dele não havia uma outra proposta, principalmente considerando-se que um dos argumentos críticos era o da singularidade de cada organização e cada contexto, o que por si só já decretaria a impossibilidade de um sistema de mensuração de resultados unificado. Vários argumentos chamavam a atenção para o quão inexpressivo e inócuo seria um esforço desta natureza, além de indesejável em função do sentido homogeneizador que encerraria.

Apesar das objeções, os projetos apoiados pela IAF tiveram mesmo que utilizar o MDB e adaptá-lo às circunstâncias e temas específicos, desenvolvendo e detalhando indicadores a partir das categorias, variáveis e indicadores estándares propostos. Até o momento, há pouca reflexão documentada sobre os ganhos obtidos, dificuldades enfrentadas e aprendizados por parte tanto da IAF quanto das organizações e projetos que os utilizaram.

### BOX 1 - PREMISSAS DO MDB

#### Valores da IAF

- Respeito à dignidade e ao mérito da pessoas humana;
- Fortalecimento das instituições democráticas;
- Trabalho em prol de sociedades mais justas e equitativas.

#### Sentido e objetivos do MDB

O desenvolvimento de base é percebido “*como um processo polifacético construído a partir de esforços ad hoc, isolados e desconexos*”. Neste quadro, o MDB:

- *“localiza estes esforços dentro de um panorama mais global que ajuda a entender seu significado, organizando conceitualmente os resultados alcançados pelos projetos apoiados;*
- *fornece o denominador comum que dá coerência aos resultados de uma ampla gama de projetos de distintas áreas temáticas, dirigidos a diferentes beneficiários e desenvolvido em contextos dispares;*

- *possibilita linguagem comum que facilita a comunicação entre a Fundação, as organizações donatárias, os serviços de apoio local e outras agências financiadoras;*
- *indiretamente, serve de fio condutor para a integração do planejamento, monitoramento e avaliação dos projetos com a aprendizagem, a partir dos resultados observados;*
- *proporciona o princípio organizador para a constituição de um banco de dados com informações agregadas para mais de 1000 projetos executados em toda a América Latina e Caribe.”*

### CONCEITOS E DEFINIÇÕES DO MDB

O foco de atenção do MDB é um conjunto de produtos ou resultados, e não atividades, cuja distinção é dada pela lógica de cada projeto: **atividades** são realizadas para se **obter produtos** que, por sua vez, **contribuem para alcançar objetivos previamente estabelecidos**. Produtos e resultados configurariam um *continuum* que vai desde resultados materiais tangíveis até efeitos menos palpáveis, porém reais.

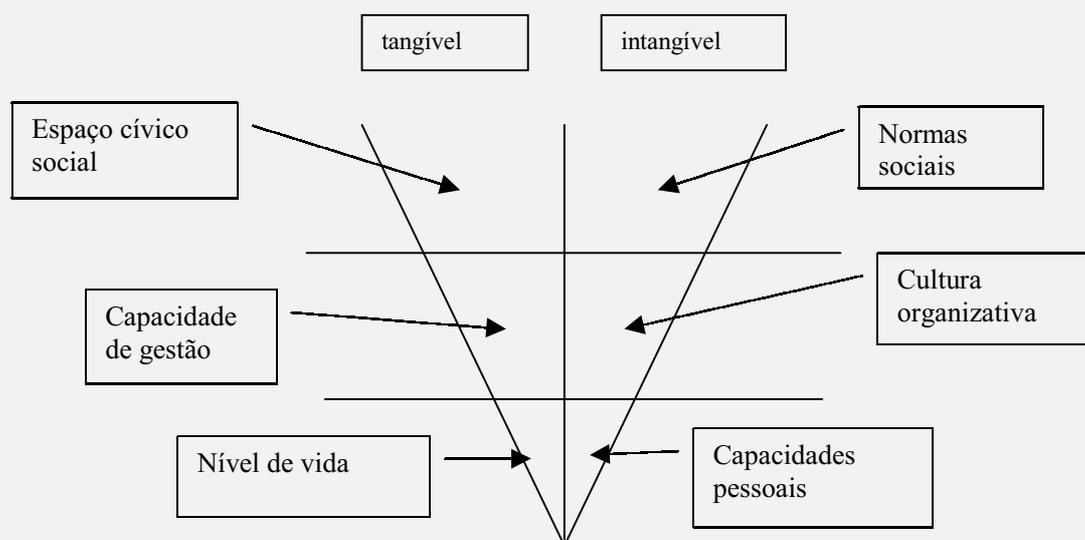
Os Resultados são enfocados a partir de dois tipos e 3 níveis:

#### Tipos

- **Tangíveis:** podem ser medidos e documentados de forma direta
- **Intangíveis:** podem ser observados, inferidos e verificados de maneira confiável, mas não medidos diretamente

#### Níveis

- 1 - Benefícios diretos na qualidade de vida dos beneficiários
- 2 - Fortalecimento das organizações comunitárias e das ONGs que proporcionam apoio e serviços
- 3 - Efeitos que transcendem os limites do projeto e que contribuem para promover mudanças nas atitudes, políticas, leis e relações que perpetuam as desigualdades sociais



O “cone” acima ilustra a ampliação dos efeitos das iniciativas de desenvolvimento de base, ao ascender desde o plano individual até o plano societário. O primeiro nível demonstra os benefícios diretos e incidentes sobre as pessoas e famílias, mas cujo alcance é limitado no tempo e no espaço.

Já os níveis superiores indicam a existência de efeitos mais duradouros e abrangentes. A hipótese central do MDB é de que existe forte interdependência entre os dois tipos e três níveis de resultados, além de expressar a necessária busca pelo equilíbrio entre os três níveis numa dada intervenção ou projeto, de modo a combinar mudanças concretas na situação de indivíduos e comunidades com a criação de novas condições político-institucionais que possibilitem mudanças mais permanentes.

#### Definições

**Categorias:** os seis âmbitos sobre os quais incidem os resultados

**Variáveis:** em número de 22, expressam a essência dos elementos que, a longo prazo, conduzem ao processo de desenvolvimento, ou seja, o fortalecimento de pessoas e organização, a sustentabilidade, o crescimento humano e material

**Variáveis-chave:** seis variáveis selecionadas previamente pela fundação, com base nos critérios (i) importância dentro das prioridades da fundação; (ii) aplicabilidade a uma ampla gama de projetos; (iii) relativa facilidade de gestão.

**Indicadores** - são a medida concreta da mudança na variável, e devem conter

- *Descrição:* especifica que tipo de alteração quantitativa ou qualitativa da variável se pretende captar com o indicador
- *Tipo de medida:* define se o indicador é baseado em dados, estimativas ou opinião, além de dizer qual a fonte
- *Unidade de análise:* define qual a unidade sobre a qual serão construídas e comparadas as medidas, se indivíduos, organizações, comunidades, cidades, etc.
- *Unidade de medida:* especifica as categorias, escalas e parâmetros que serão utilizados na coleta e sistematização dos dados, conferindo concretude e operacionalidade à descrição feita anteriormente.

#### Exemplos:

**Categoria:** capacidades pessoais

**Variável:** *Auto Estima*, cuja definição é: reconhecimento pessoal do valor próprio e da dignidade humana e valorização do seu potencial para viver uma vida melhor e contribuir com a sociedade

**Indicador 1 - Valorização** (auto-imagem)

- *Descrição:* número e porcentagem de beneficiários que mudaram a percepção sobre si mesmos e de suas relações com terceiros
- *Tipo de medida:* opinião (dos próprios beneficiários)
- *Unidade de análise:* indivíduo
- *Unidade de medida:* número e porcentagem de pessoas que, em relação à percepção que tinham sobre si mesmos e sobre suas relações com terceiros consideraram que (i) mudaram negativamente; (ii) não mudaram ou (iii) mudaram positivamente

**Categoria** : Normas societais

**Variável** : *Relações*, cuja definição é substituição de relações de dominação e dependência entre indivíduos, grupos, organizações ou setores, por relações baseadas na equidade e na interdependência

**Indicador 1** - *Capacidade de negociação com a sociedade civil*

- *Descrição*: capacidade da população alvo e/ou de suas organizações representativas de negociar com outros setores da sociedade civil
- *Tipo de medida*: opinião (dos técnicos da ONG ou dos dirigentes das organizações de base)
- *Unidade de análise*: sociedade ou comunidade
- *Unidade de medida*: escala de 1 a 5 sendo 1=muito baixa, 2=baixa, 3=média, 4=alta, 5=muito alta

O MDB é apresentado como um sistema, não como um método. Entretanto, nele estão presentes características que permitem desvelar seus pressupostos políticos e metodológicos de modo a sugerir caminhos para o desenvolvimento de outros sistemas. Dentre suas novidades e méritos, podem ser apontados os seguintes:

- O MDB explicita as bases políticas e institucionais nas quais se funda: missão institucional, concepção e princípios relacionados ao desenvolvimento de base, objetivos do sistema e suas características. Para além do mero discurso, há clara e perceptivelmente uma conexão entre estas bases e as características metodológicas e operacionais do sistemas, definindo e articulando conceitos, definições, níveis, etapas e procedimentos.
- Parte de uma noção de desenvolvimento de base que distingue e articula níveis distintos de impactos da intervenção das ONGs e movimentos sociais, o que representa um avanço em relação às oposições bastante comuns entre o micro e o macro, entre mudanças junto a um público determinado e mudanças na subjetividade ou institucionalidade dos processos mais abrangentes.
- O MDB reconhece as dimensões tangíveis e intangíveis dos processos, abrindo-as e valorizando-as, superando concretamente a mera retórica da afirmação do intangível: o identifica, define e apresenta meios (variáveis e indicadores) que tornariam possível apreendê-lo.
- Opera com indicadores quantitativos e qualitativos, na maioria das vezes quantificando

o qualitativo. Esta quantificação, que poderia ser objetada, muitas vezes é apoiada não apenas em números, mas em ordens de grandeza, tais como “muito”, “pouco”, “maioria”, “grande parte”, etc. A preocupação em dar a dimensão dos processos observados através da quantificação não encobre nem necessariamente contradiz o caráter qualitativo dos indicadores utilizados.

- Opta claramente pela primazia da identificação de resultados ao invés de atividades.
- Articula os elementos da concepção que o presidem através de uma representação gráfica, o diagrama em forma de cone. Facilita a apreensão de sua lógica tornando-o, de princípio, um sistema bastante inteligível.
- Apresenta as definições que esclarecem o significado das variáveis que adota, superando a mera formulação genérica.
- Contém um manual que orienta o seu uso e que estabelece normas e procedimentos operacionais para o seu uso e adaptação, guardadas as devidas prioridades anunciadas pela IAF.
- Prevê, em certa medida, seu uso flexível e adaptado aos contextos particulares, mas a partir de um conjunto mínimo de categorias e variáveis definidos pela IAF. Quanto a este aspecto em particular cabe ressaltar que o sistema apenas registra e dá visibilidade a critérios de seleção de projetos que antecedem a utilização do sistema. Como qualquer fundação ou agência, as prioridades políticas se manifestam no processo de diálogo e negociação do apoio. O que o MDB faz é tornar visível e conter, nele mesmo, as prioridades e requisitos básicos que levaram um projeto a ser escolhido para apoio por parte do IAF.

Alguns aspectos intrínsecos ao MDB e outros relacionados ao modo como foi implementado junto aos projetos indicam algumas lacunas, problemas ou limites para que pudesse servir a uma ampla gama de organizações, dentre os quais podem ser destacados:

- Sua transformação em exigência contratual acabou por impor o MDB aos projetos. Com pouca margem para revisões e adaptações mais profundas, houve significativas resistências e apropriação burocratizada, como “exigência contratual”. Nesta situação, a internalização do sistema na vida e na cultura da organização tornam-se muito pouco prováveis.

- O sistema está claramente voltado para o *controle e aprendizado* por parte da IAF, a partir da identificação de resultados e impactos dos projetos que apoia. Mas não enfatiza nem está orientado para promover o aprendizado por parte das organizações que implementam os projetos. É um sistema desenvolvido para responder as necessidades de informação da IAF e como tal parece modelar. Mas não necessariamente as necessidades de seus parceiros. Não são previstos instrumentos, mecanismos e processos através dos quais cada projeto apoiado - ou o conjunto deles - poderia utilizar, acessar ou refletir a partir do banco de dados gerado pelo sistema na IAF.
- Nas orientações de ordem metodológica e operacional para os projetos, não há diretrizes nem cuidados relativos ao modo como o MDB pode ser inserido numa organização. A possibilidade de já existirem sistemas de monitoramento nas organizações, bem como os custos materiais, financeiros, humanos de sua incorporação, operação e/ou adaptação frente a possíveis outras exigências e necessidades não são considerados ou mencionados. O que reforça o sentimento de impositividade e unilateralidade do uso do MDB.
- O MDB apresenta-se como um instrumento eficaz de informação e comunicação entre a IAF, os projetos e outras agências. O circuito da comunicação mantém-se restrito a este universo, num pacto do qual só participariam os que estabelecem relações contratuais no âmbito da cooperação. O sistema não prevê nem propõe que deste pacto façam parte outros atores relevantes, tais como os beneficiários e outras organizações da sociedade em geral. A participação dos beneficiários na definição, coleta e análise de indicadores não é focada.

Como sistema desenvolvido para atender às necessidades da IAF, o MDB emerge como um dos mais interessantes e acabados sistemas de indicadores para o monitoramento e avaliação de resultados. Suas principais debilidades encontram-se justamente no fato de ter sido concebido como resultante de um processo de definição institucional autônomo, e não de um diálogo junto àqueles que são ao mesmo tempo objeto de análise e operadores do sistema.

Por analogia, tal questão também está colocada para qualquer organização que pretenda desenvolver um sistema de indicadores que lhe seja adequado: em que

medida se processará o diálogo e a negociação junto aos vários atores envolvidos e interessados no monitoramento e na avaliação dos projetos, tais como beneficiários, parceiros, agências e demais organizações da sociedade?

De todo modo, o MDB serviu de referência e inspiração para várias organizações estabelecerem indicadores e/ou sistemas próprios, principalmente no que concerne à combinação de dimensões quantitativas e qualitativas, tangíveis e intangíveis.

## **E – A abordagem dos indicadores como instrumentos de aprendizagem e desenvolvimento institucional.**

Dentre as ferramentas e métodos, todas elas situam a importância do monitoramento e avaliação para o processo de aprendizagem institucional. Mas suas características em termos de conceitos, passos, procedimentos e instrumentos nem sempre se coadunam com esta perspectiva. Uma das poucas abordagens que tem o aprendizado como premissa e como orientação metodológica é o PIM, descrito adiante.

A aprendizagem organizacional e o seu desenvolvimento dependem de fatores como o estabelecimento de diálogos, envolvendo amplos setores dentro e fora da organização, para localizar perguntas chaves, relevantes para cada um e todos.

Implica em produzir informações consideradas úteis e relevantes para apoiar a construção de respostas a elas e difundir essas informações o mais amplamente possível. Ainda, demanda a criação de espaços onde as reflexões em torno das informações, combinada com as experiências de cada um, possam ser apresentadas de forma livre, criativa, ousada, produzindo compreensões compartilhadas sobre os processos, suas causas e articulações e possibilitando a identificação de propostas e respostas de novo tipo.

Por fim, implica no comprometimento e na aposta de todos em introduzir mudanças e inovações, que são também acompanhadas e avaliadas nos seus resultados por todos.

Um dos maiores problemas dos sistemas de monitoramento e avaliação vem do fato de, apesar de suas intenções, envolverem poucos membros de uma organização, além de estarem orientados para produzir informações que atendam as exigências de atores externos, tais como os financiadores.

Se não existe internalização, ou se as informações geradas circulam de modo restrito e sem gerar reflexões, o aprendizado coletivo na organização não ocorre e os processos de mudanças ou são determinadas por circunstâncias aparentemente fora do controle da organização, ou caóticos ou pouco compartilhados e/ou não motivadores. Na pior das hipóteses, todas estas, e mais algumas condições, simultaneamente.

## O PIM - Monitoramento Participativo do Impacto (Project Impact Monitoring) [21]

Como o próprio nome sugere, o PIM se propõe a ser um método voltado para a gestão de projetos, com foco no monitoramento de seus resultados e impactos de forma participativa. Foi desenvolvido pela GTZ em meados dos anos 90 e divulgado no Brasil através da agência alemã Pão para o Mundo.

O PIM foi concebido, prioritariamente como um instrumento para “projetos de auto ajuda” levado a cabo por grupos ou organizações de base. Tem por objetivo possibilitar-lhes:

- O ajuste das atividades do projeto às necessidades dos membros do grupo de auto-ajuda;
- O envolvimento dos membros na observação, na reflexão e na tomada de decisão;
- O fortalecimento das estruturas da organização.

Além dos grupos e organizações de base, o PIM também orienta as assim chamadas “ONGs de base” ou de desenvolvimento a criarem também seus instrumentos de monitoramento, diferenciando-os daqueles utilizados pelos grupos de base. Concebe que cada um destes dois grupos deva ter seus próprios instrumentos e prioridades para o monitoramento, mas em permanente diálogo e articulação um com o outro.

Em termos metodológicos, isto se traduz na proposição de um conjunto de passos relacionados à definição de prioridades, seleção de indicadores, coleta de informações e sua análise que deveriam ora ocorrerem conjuntamente, ora separadamente por parte destes dois grupos.

Em termos bastante gerais, a PIM pretende ser um método antes de tudo que contribua para o empoderamento das organizações de base, possibilitando que desenvolvam sistemas autônomos de monitoramento de acordo com seus interesses, formas de gestão de projetos, cultura, seus meios e subjetividade. A participação dos membros dos grupos de base em todas as fases do processo torna-se, então, o coração do método.

Outra característica fundamental deriva de sua clara orientação para a gestão, ou seja, que o monitoramento tem como sentido último aprimorar a ação. Portanto, as condições para o desenvolvimento desta ação e do próprio trabalho de monitoramento são questões incorporadas como passos metodológicos. Além desses passos, a ênfase é dada ao processo de reflexão e tomada de decisão por parte do grupo e a própria revisão do sistema de monitoramento.

### PREMISSAS DO PIM

#### As diferentes organizações e seus interesses

O PIM distingue as organizações em três tipos principais: grupos de auto ajuda ou organizações de pessoas; ONGs ou organizações para o desenvolvimento; agências de financiamento ou doadores. Cada um destes grupos tem interesses próprios, específicos. Quando envolvidos numa problemática comum, cada grupo esboça “seu” projeto, cuja intersecção resulta num pacto que configura de fato um projeto. Ainda assim, cada organização mantém interesse de monitorar e gerir “seu” projeto, o que torna necessário reconhecer, explicitar e negociar autonomamente estes distintos olhares, que podem sobrepor-se mas que não são coincidentes.

As diferenças de poder e recursos colocam desafios ao processo de comunicação e entre os vários grupos e de sua participação no processo. A participação deve se dar visando garantir a autonomia de cada um e encarada como algo a ser aprendido.

#### Monitoramento das mudanças subjetivamente importantes

Há várias possibilidades de foco do monitoramento: orçamento, atividades e dos objetivos do projeto estabelecidos nos documentos e planos (objetivos gerais, objetivos do projeto, resultados, hipóteses e riscos). O PIM baseia-se no monitoramento de impactos em sentido amplo, no qual as mudanças subjetivamente importantes associadas a um projeto são importantes e prioritárias.

Os indivíduos, grupos ou organizações tem intenções e motivações particulares, que constituem objetivos informais orientadores das ações de cada ator. Quanto mais informais os contextos, mais relevantes são estas intenções, o que torna as mudanças subjetivamente importantes mais relevantes que os objetivos formalmente fixados. Porém, mesmo nas organizações formalizadas e estruturadas, a dimensão informal e subjetiva é também relevante e invisível, tal como a parte submersa de um iceberg.

O monitoramento deve estar relacionado a estes objetivos subjetivamente importantes para os indivíduos e organizações, garantindo a motivação necessária para fazer frente ao tempo e ao esforço que demanda.

O monitoramento baseado nos planejamentos e documentos formais pode não corresponder a estes interesses reais de cada grupo relativos aos projetos, em função dos códigos culturais específicos que regem a elaboração destes processos, das dificuldades de expressão e participação dos grupos populares neles, e do caráter muitas vezes incipiente e instável dos acordos gerados nestes momentos. As matrizes de planejamento, neste sentido, não equacionam linearmente as necessidades e expectativas das pessoas e organizações envolvidas.

### **Impactos técnicos e econômicos X Impacto Socio-cultural**

A maioria dos sistemas de monitoramento convencionais concentra-se nos impactos definidos formalmente nos planos e de caráter técnico e econômico, quando na verdade os projetos de auto-ajuda e outros almejam mudanças na capacidade de os grupos atuarem autonomamente, nos comportamentos, atitudes, valores, conhecimentos, processos de aprendizagem e relações. Não planejáveis e sobretudo difíceis de serem medidos, os impactos socioculturais são na verdade os mais relevantes a longo prazo, principalmente na perspectiva da aprendizagem.

### **Participação e monitoramento**

A participação não é resultado de instrumentos participativos. Requer atitudes que podem ser aprendidas e exercitadas. A participação é um processo contínuo na construção de capacidades que requer mudanças contínuas. Significa que deve haver uma concessão permanente de poder aos grupos de pessoas que passam a aprender a agir de forma crescentemente autônoma (empoderamento) e que outros grupos aprendem a abrir mão de responsabilidades e de poder.

O monitoramento orientado para a tomada de decisões com base em lições aprendidas reconhece, portanto, que cada grupo tem consciente ou inconscientemente suas prioridades próprias, sistemas de monitoramento e avaliação autônomos, mesmo que não sistemáticos ou formalizados. O diálogo entre estes diferentes interesses e “sistemas” como iguais e de modo autônomo deve orientar o monitoramento do projeto conjunto, através de momentos coletivos onde observações, análises e aprendizados podem ser compartilhados.

## **CONCEITOS E DEFINIÇÕES DO PIM**

### **Monitoramento e Avaliação**

Monitoramento significa reflexão periódica, freqüente e sistemática de modo a gerir uma combinação de atividades de uma organização ou de um grupo. É auto-dirigida e promove o desenvolvimento contínuo da capacidade pessoal, o desenvolvimento da equipe e o desenvolvimento organizacional.

A avaliação, que se distingue apenas do ponto de vista analítico, envolve uma análise compreensiva sobre as atividades com o objetivo de adaptar a estratégia e o planejamento às circunstâncias. Difere do monitoramento, portanto, na freqüência e na escala das decisões.

### **Indicadores**

São exemplos concretos que permitem verificar se as mudanças ocorrem de maneira desejada ou não. Como placas de sinalização na estrada, que indicam se a direção está certa e o quanto já se andou.

O PIM não requer soluções científicas, mas soluções práticas para as organizações de base e pequenas ONGs de desenvolvimento. Portanto os indicadores são recolhidos dos exemplos e da experiência das pessoas, sem demandar coleta meticulosa de dados. Os indicadores podem ser construídos:

- Medindo ou contando - (números exatos)
- Graduando ou diferenciando - (“muito bom, regular, muito má”)
- Classificando - (sim ou não, homem ou mulher, etc.)
- Descrevendo qualitativamente

### **Passos metodológicos**

#### Existência de condições prévias

Analisa-se e reflete-se sobre se existem ou não as condições para a implantação do PIM, tais como: desejo de experimentar novo conceito de monitoramento; disposição para gastar tempo no monitoramento e na tomada de decisões coletivas; aceitação de possíveis perdas de influência por parte de indivíduos; desejo real por maior transparência; disposição para enfrentar e superar conflitos surgidos de divergências entre atitudes, expectativas e objetivos.

#### Passo preliminar - conhecimento sobre o contexto

Disponibilização ou obtenção de informações essenciais sobre o contexto e seu compartilhamento, antes da introdução do PIM. Através de métodos participativos, formais ou informais de identificação de problemas, outros atores envolvidos e troca de informações sobre características das organizações parceiras.

#### Passo 1 – O que deveria ser observado?

Levantamento das expectativas e receios relativamente às mudanças geradas pelo projeto e seleção daquelas prioritárias considerando sua relevância para o grupo.

#### Passo 2 – Como observar?

Para cada expectativa ou receio são definidos indicadores, as fontes de informação e o método de observação. Prioriza-se as informações obtidas a partir dos próprios membros do grupo, consideradas mais autênticas, geradoras de discussão e menos dispendiosas.

### Passo 3 – Quem deve observar?

Escolha dos indivíduos ou grupo que irão ao campo coletar as informações

### Passo 4 – Como registrar as informações?

Definição das regras para anotação documentação e construção de instrumentos de registro das informações, bem como a definição do circuito de informação: quais informações, para quem, quando e como?

### Passo 5 – O que foi observado?

Apresentação e socialização das informações obtidas através dos indicadores para os membros do grupo

### Passo 6 – Por que foram obtidos esses resultados?

Discussão e análise dos resultados obtidos, para identificar as necessidades de tomada de decisão em face a resultados que não correspondam com as expectativas. Analisa-se também as relações de causa e conseqüências das mudanças, para extrair aprendizados sobre os processos e identificar as influências exercidas (ou potenciais) por parte do grupo e de outros atores no processo.

### Passo 7 - Que ação deve ser realizada?

Tomada de decisão e planejamento das ações visando reorientar as atividades. Também são realizados ajustes no sistema de monitoramento, via exclusão, inclusão ou aperfeiçoamento dos indicadores, melhoria dos processos de observação, análise, comunicação e tomada de decisão.

O PIM, coerente com suas premissas, não dá destaque aos indicadores neles mesmos, tanto que não chega a definir suas características, formatos ou qualidade técnica. A qualidade está no quão inteligíveis e significativos são os indicadores para o grupo que define.

Embora seja simples nos passos que propõe e articula, o PIM parte de bases teórico-políticas bastante densas, atuais e inovadoras quando comparadas às de outras abordagens sobre monitoramento, avaliação e uso de indicadores. A contemporaneidade teórica e política do PIM, bem como suas novidades, são percebidas nos seguintes aspectos:

- A ênfase, não apenas retórica, no processo de aprendizagem individual e organizacional que sugere que a introdução da PIM ocorra devagar, orientada pela simplicidade e pela relevância para os indivíduos envolvidos.
- O reconhecimento, e conseqüente incorporação no método, da subjetividade “invisível” que move indivíduos e organizações, que se transforma num critério para a identificação do que precisa

ser acompanhado em termos de mudanças. Diferencia-se dos sistemas baseados em processo formais de planejamento, mesmo que participativos, em função dos limites que eles apresentam ao trabalhar com os aspectos lógicos, lineares e claramente verbalizados.

- A afirmação categórica do direito à autonomia dos distintos sistemas de monitoramento, formais ou informais, dos grupos de base, ONGs e agências, na contramão das tentativas de sistemas ou métodos “padrão” para todos e de subordinar uns a outros.
- A participação como processo que dá viabilidade e sentido ao monitoramento, na perspectiva do empoderamento e da aprendizagem;
- A caracterização dos projetos e de seu monitoramento como processo de diálogo e pactuação entre indivíduos no interior de um grupo e/ou organização e destes com os demais atores envolvidos: ONGs, agências, beneficiários, etc.
- O alerta em torno do tempo necessário para o processo de monitoramento (estimado em 10% do total) e para as condições materiais, humanas e subjetivas (motivações) que devam existir para a implantação e operação de um sistema de monitoramento.
- A orientação de revisão periódica do próprio sistema de monitoramento.

Tais características tornam o PIM uma abordagem de monitoramento que pode ser extremamente útil e eficaz quando discutida no âmbito de grupos de base e pequenas organizações ou projetos.

Seus limites tendem a surgir quando se trata de iniciativas ou organizações cujos temas, estratégias de intervenção ou panorama de relações institucionais impõem ao monitoramento e à avaliação significados políticos mais complexos, em vários níveis e focos e/ou que exigem outra qualidade técnica e rigor metodológico dos indicadores para que sejam referências aceitas por um leque maior de atores.

Além destas abordagens metodológicas, várias organizações experimentaram e desenvolveram a seu modo sistemas de monitoramento e avaliação apoiados por indicadores. Falar delas exigiria descrevê-las nas suas singularidades, o que extrapola a finalidade deste texto. No entanto, deve ser ressaltado que em algumas dessas experiências certamente será possível encontrar respostas políticas e metodológicas que superam as lacunas e limites presentes nos métodos analisados.

## IV - Reflexões preliminares

1. As considerações e práticas mencionadas ao longo do texto nos mostram um leque bastante diversificado de possibilidades de as ONGs, movimentos e organizações populares utilizarem indicadores.

O que de imediato nos indica que não há uma questão ou apenas um debate acerca de indicadores, mas várias questões e debates possíveis, dependendo das preocupações, interesses e necessidades que mobilizam as organizações.

A utilização de indicadores para o acompanhamento de cenários e políticas levanta questões de ordem política, operacional e metodológica bastante diferenciadas daquelas que surgem quando se trata de pensar indicadores que possibilitem a grupos populares co-gerirem processos de intervenção e mudança nas suas realidades. As abordagens não são excludentes mutuamente, mas é preciso reconhecer suas diferentes exigências para que sua articulação se torne viável.

2. Indicadores são instrumentos que, ao par de poderem ser bastante simples, resultam de um conjunto de mediações complexas ao mesmo tempo em que são também mediadores de várias práticas e relações político-comunicativas. É apenas no interior destas relações, no contexto da práxis na qual estão imersos, que adquirem sentido.
3. Um conjunto de indicadores, por si só, não nos diz muitas coisas. A possibilidade de expressar algo está indissociavelmente ligada às práticas ligadas à sua definição e uso: os objetivos e interesses que motivaram o uso de indicadores, o envolvimento de atores, os procedimentos de coleta de informação, análise, sistematização, interpretação, a sua divulgação e o processo de diálogo estabelecido a partir daí, etc.  
As características inscritas no processo de produção de indicadores, no seu uso e nos diálogos que se estabelecem a partir deles nos dizem muitas vezes mais sobre eles do que propriamente as informações que portam.
4. Indicadores, assim, como qualquer dado ou palavra escrita ou falada, tanto revelam como ocultam, e se prestam a diferentes significados e interpretações. Não é possível exigir dos

indicadores aquilo que nenhum outro meio de comunicação ou informação pode oferecer: a capacidade de expressar todas as relações acerca de um determinado fenômeno e todas as relações também subjacentes a ele mesmo.

5. Como instrumentos resultantes de mediações, são sempre expressão de um pacto ou de um processo de diálogo entre sujeitos, seja entre indivíduos no interior de uma organização seja desta organização com outros grupos, instituições presentes na sociedade. Sendo parte de uma relação dialogal, integram uma linguagem cujos termos têm que ser aceitos e compartilhados. O que define um indicador é a sua possibilidade de integrar um processo de comunicação, gerar imagens e produzir significados sobre o real ainda que não sejam coincidentes.
6. O impacto dos indicadores está na razão direta da possibilidade de trazer uma percepção nova e significativa sobre algo que, antes mesmo do indicador, já esteja presente como pré-ocupação das pessoas. A possibilidade de os indicadores servirem para comparar situações é um aspecto chave, pois literalmente reordena nas mentes as situações e valores. O IDH e outros são índices cujo impacto também se explica por isso, ao obrigar a recompor, sob uma nova lógica e escala, a percepção que tínhamos do mundo.
7. Indicadores obviamente revelam e carregam concepções, mas não de modo direto. São construções mediadas pelas concepções, mas também pelas perguntas, questões, interesses e situações. Portanto, não derivam direta e univocamente de uma concepção ou ideário teórico ou político. As práticas mencionadas no texto nos mostram que para cada conjunto de indicadores, índices ou métodos existe um ator ou um campo de atores que, antes de defini-los, estabeleceu pactos e compromissos em torno do que se deve almejar, do que se deve observar. A legitimação de um conjunto ou sistema de indicadores é dada pelos processos políticos que lhes dão sustentação. As determinações mais diretas de um conjunto de indicadores derivam menos da concepção teórica e política e mais desta teoria *em ação*, ou seja da **práxis política** e das escolhas políticas que dela derivam. Conceitos e perspectivas abrangentes também determinam indicadores, mas dos indicadores não se chega às concepções.

Neste sentido, seria um exercício meramente analítico a construção de uma espécie de *taxonomia* de indicadores, derivada de uma possível taxonomia das práticas, dos conceitos e utopias. Apenas se conseguiria resgatar o que se faz ou o que existe num determinado momento, mas não um horizonte a ser compartilhado. Num momento posterior, em função da dinâmica sócio-política, a importância dos temas, das questões e de pretensos indicadores poderia estar profundamente alterada.

8. Além das exigências e necessidades impostas pelas mudanças nas relações de cooperação internacional, é forçoso reconhecer que a relevância dos indicadores também tem raízes nas mudanças dos processos de produção e difusão do conhecimento na sociedade informatizada em rede.

Num contexto de produção e consumo voraz da informação, ganha destaque e presença a informação contundente, que mais se aproxima de um *núcleo capaz de traduzir conceitos e relações complexas*. Paradoxalmente, numa época de descenso das utopias e ideologias, a informação mais apropriada é aquela que consegue produzir **imagens** que integrem e povoem o imaginário público. Ou seja, não é um conjunto de informações e dados objetivos que pesa, mas o modo como são capazes de adquirir rapidamente um significado para as pessoas.

Alguns indicadores, tais como o sobre a corrupção nos países, funda-se exatamente neste pressuposto, ainda que de maneira invertida: o de que a percepção ou sentimento que as pessoas tem sobre o grau de corrupção nas suas sociedades é uma referência plausível sobre o que de fato ocorre.

Na própria administração de empresas, algumas abordagens enfatizam que as teorias administrativas não passam de metáforas, de imagens com poder de nos fazer “ver” as organizações funcionando daquela forma e de intervirmos nelas a partir desta imagem. Assim também se passa na relação entre a idéia de *rede* e realidade que as redes assumem.

9. A legitimidade social e política dos indicadores deriva dos atores que o apresentam e formulam e o modo como de certo modo respondem adequadamente a regras do jogo instituídas e

aceitas socialmente e aos interesses dos vários sujeitos. A credibilidade dos atores, a consistência técnica e metodológica, etc., são fatores que pesam de modo distinto nas várias situações. Do que resulta que não há padrões únicos que possam ou devam nortear um conjunto de indicadores.

10. Os assim chamados “Macro” indicadores, ou seja aqueles referidos a contextos de países e a questões abrangentes e aspectos relacionados ao desenvolvimento e à cidadania, só conseguem ser produzidos e ganhar expressão e significado se amparados em processos cumulativos, em movimentos e blocos de força num determinado momento histórico e território, produtos de redes, coalizões, governos, tais como o IDH, o Índice de Exclusão, índices de qualidade de vida, etc. E como tal, dificilmente teriam capacidade de orientação de organizações tomadas individualmente, cuja abrangência e capacidade de intervenção estejam muito aquém do que os indicadores se referem.

11. O horizonte de cidadania e democracia pode orientar não tanto quais indicadores, mas o como chegar a eles. Isto é, imprimir aos processos de definição, produção e uso dos indicadores uma perspectiva democrática e cidadã.

O que significa transformá-los em processos que promovam a participação da população, que sejam caracterizados pelo diálogo em torno de interesses e necessidades, que compartilhem informação e conhecimento, que promovam a percepção e a possibilidade de intervenção nos problemas, que estimulem o controle social sobre as políticas, etc.

Em síntese, converter estes processos em diálogo e pactuação na perspectiva da democratização da informação e do empoderamento da população e, principalmente, daqueles que vivem a exclusão, a desigualdade e a negação de direitos.

12. Uma mesma organização ou um conjunto delas pode demandar diferentes sistemas de monitoramento e avaliação, com também distintos enfoques e ênfases, em função dos vários objetivos, relações e pactos que estabelece. Portanto, diferentes tipos, qualidades e processos de uso de indicadores podem ser necessários para atender aos interesses e necessidades institucionais.

Aprendizado, controle, disputa de opinião pública, prestação de contas, busca de legitimidade social e política, podem ser alguns dos objetivos

projetados nos sistemas de monitoramento e indicadores. Estes enfoques, embora contraditórios, demandam definições, procedimentos, recursos e capacidades técnicas e operacionais distintas, difíceis de serem todas encontradas numa única organização.

13. Os diferentes métodos de planejamento, monitoramento, avaliação e aqueles que especificamente abordam a construção de sistemas de indicadores não orientam satisfatoriamente os processos de discussão e análise que ajudem a uma organização a realizar as escolhas diante deste conjunto de possibilidades citadas anteriormente.

Em grande parte das vezes, vários sistemas de monitoramento e avaliação convivem de forma estanquizada numa mesma organização. Sobretrabalho, apropriação burocrática, não internalização ou delegação da tarefa a especialistas são algumas das conseqüências.

Uma proposta que ajude e oriente as organizações a decidirem e estruturarem sistemas de monitoramento e de indicadores, situando-as quanto às suas necessidades relativamente ao contexto, às suas características institucionais e às suas relações, poderia ser oportuna e de grande valia.

## V - Implicações para o GT

### 1. O foco e o escopo do GT – o debate em torno do “Micro X Macro”

Em um texto anterior apresentado ao GT indicadores, refletindo sobre seus possíveis caminhos, escrevi o seguinte quanto ao objetivo de construir referências coletivas de cidadania e democracia:

*“A tarefa situada neste plano macro e abrangente, referido a um campo de organizações que extrapola em muito o universo das ONGs e das contrapartes da Novib, coloca o GT numa encruzilhada: qual o papel que quer e pode desempenhar neste debate dada a magnitude e complexidade na qual está sendo considerada? Tendo um GT uma tarefa específica de gerar produtos, proposições numa temporalidade definida, como pode situar-se diante dos desafios tal como formulados no seminário? Se o seu enfrentamento está muito além da sua capacidade e da sua governabilidade, e depende dos avanços e recuos do processo de diálogo e articulação política entre os vários atores que constituem este campo, quais metas o GT estabelece para si?”*

*Portanto, parece estar colocado para o GT a necessidade de re-situar sua “missão”, seu propósito dentre as várias possibilidades que se vislumbram para seu trabalho. Não haveria um caminho certo ou errado. Não se trata de possibilidades antagônicas. Mas algum grau de priorização e ênfase deveria ser estabelecido, circunscrevendo o escopo do trabalho do GT. Seja na direção de o GT orientar-se para contribuir para o avanço deste debate de ordem mais geral, seja pautando-se pela construção de propostas e respostas num plano mais colado às necessidades de uma campo mais restrito de organizações, apesar de o marco teórico e político acerca das perspectivas da luta política e social no Brasil não estar, digamos assim, consolidado ou consensuado.”*

Penso que esta questão ainda permanece colocada para o GT. Os objetivos do GT, face às expectativas existentes dos integrantes da Plataforma, precisam estar claras. Uma tarefa seria buscar maior exatidão sobre o que se pretende exatamente dizer e o que se entende das noções de “micro” e “macro”. “Macro”

estaria referido ao que é externo à organização ou ao que é nacional, global? “Micro” seria o que diz respeito a ação de uma organização, ou ao que é temático, setorial, específico ou local?

Algumas experiências em nível municipal, tal como o Índice de Exclusão de Santo André, articulam questões gerais e contemporâneas da cidadania e da democracia e a situam num território concreto, servindo de base para a pactuação de compromissos entre governo e sociedade. Esta é uma abordagem “macro” ou “micro”?

Algumas organizações utilizam-se de indicadores referidos aos contextos sócio-econômico-políticos nos quais intervém tanto para interpelar as políticas públicas quanto para orientar suas estratégias e, ainda, para monitorar e avaliar o impacto que sua intervenção e a de outros atores é capaz de produzir. Esta seria uma abordagem “micro”?

A distinção ou oposição entre *Macro* e *Micro* como modo de circunscrever o debate ou o alcance das práticas relacionadas à produção e uso de indicadores carece tanto de conteúdo como de sentido. Não existem, em si mesmos, indicadores de tal ou qual tipo: o que os distingue é a intencionalidade que preside o seu uso por parte das organizações e grupos, sendo que um mesmo conjunto de indicadores pode ser mera referência de contexto, para uns, ou a base para a avaliação do impacto de ações de uma articulação, para outros.

No âmbito da Plataforma Novib, o que está em questão é o pacto em torno das necessidades e interesses que movem cada um e todos na discussão deste tema neste fórum específico. De certo modo, o enfrentamento desta questão está relacionado à consideração de 3 aspectos:

- (i) o que são as necessidades, as urgências das organizações que compõem a Plataforma Novib, individualmente e enquanto coletivo;
- (ii) as iniciativas já existentes de clareamento de conceitos e de definição de indicadores por parte de fóruns, redes, articulações e coalizões e movimentos formais ou não;
- (iii) a capacidade e viabilidade política e prática das organizações da plataforma darem conta das metas e objetivos a que se proponham.

## 2. Sistema de indicadores

A proposição do GT até o momento, de desenvolver uma *metodologia de construção de sistema de indicadores* vem ao encontro das questões identificadas anteriormente, especialmente a contida no item 12 do capítulo anterior.

Além da estagnação referida no item, há que se reconhecer que ao longo da vida das organizações os diferentes níveis de monitoramento, com seus respectivos sistemas, vão sendo superpostos. Em parte por exigências de financiadores, parte visando cumprir normas legais, é comum que o primeiro nível na vida de uma organização seja o do monitoramento de recursos e depois, numa seqüência nem sempre linear, o monitoramento de atividades, o de resultados e impactos, o de políticas setoriais, etc.

Um sistema de indicadores, e uma metodologia que embasa a sua construção, deveria possibilitar às organizações a realização de um balanço das suas necessidades de informação e dos compromissos a que estão submetidos de modo a poderem, de algum modo e com certo grau de liberdade, redimensionar as tarefas de monitoramento e avaliação e/ou de produção de indicadores, combinando esforços e iniciativas. O que implica, obviamente, em negociações internas e externas à organização quanto aos objetivos, prioridades, qualidades, procedimentos e recursos.

Qual a combinação mais adequada de indicadores quantitativos e qualitativos, tangíveis e intangíveis, diretos e indiretos? Que dimensões serão prioritárias: responder às necessidades dos financiadores, de comunicação com a sociedade ou aos compromissos estabelecidos com o público beneficiário? Dar mais ênfase à eficiência, eficácia ou efetividade? Quantos indicadores são necessários para fornecer uma base confiável de informação para o monitoramento e a avaliação?

Um sistema de indicadores deveria ser o resultado destas várias escolhas, de modo a ser viável, satisfatório e significativo para a organização, instrumentalizando-a para o diálogo com novos financiadores.

Um sistema de indicadores traria em si o resultado de escolhas baseados em vários aspectos:

### a) Concepções, interesses e enfoques das organizações envolvidas

Um sistema de indicadores é sempre resultado do processo de diálogo e negociação entre os diferentes sujeitos envolvidos em torno das prioridades de monitoramento e avaliação. Cada organização tem uma leitura dos problemas sociais, de suas causas e possíveis soluções; possui valores próprios e atribui para si uma missão ou papel na resolução destes problemas.

Adota um enfoque sobre que dimensões o projeto deve abordar e cria expectativas sobre o ganho e o aprendizado que terá com ele. Considera também que algumas agências e fundações já possuem sistemas de indicadores estruturados, que guardam estreita relação com a visão que possuem sobre os objetivos estratégicos de uma organização ou projeto social. Portanto, supõe clarear as bases de negociação, tornar mais nítidas as posições em jogo, definindo parâmetros mínimos e comuns.

As exigências que ultrapassam em muito estes acordos ou possibilidades poderiam ser negociadas a partir do acréscimo correspondente de recursos humanos, materiais e financeiros, aumentando o consenso em torno do que se pretende alcançar e diminuindo as chances de conflito no futuro, na medida em que estabeleça previamente que parâmetros serão utilizados na avaliação.

### b) O contexto

Cada organização ou projeto requer um sistema de indicadores próprio. Mesmo que o conjunto de variáveis utilizadas seja semelhante aos de outros projetos, os indicadores deverão retratar as condições específicas de cada realidade.

O grau de conhecimento sobre uma situação, bem como a quantidade e qualidade de informações já existentes e disponíveis, determinam se os dados são facilmente acessíveis ou se deverá produzi-los por sua própria conta. Além disso, as características políticas, sociais, econômicas, históricas e culturais podem determinar a possibilidade ou não do uso de alguns indicadores.

Em situações onde seja muito delicado, difícil e até mesmo indesejável produzir informações a partir de levantamentos e perguntas diretas, devido à resistência da população a esta abordagem, poderá ser mais adequado um indicador indireto, menos preciso e baseado em observações qualitativas. Em outras

situações, a falta de regularidade ou a baixa desagregação de informações estatísticas podem inviabilizar um indicador considerado “perfeito”.

#### c) O modo de gestão

Uma organização cuja gestão ou relações priorizam a dimensão do controle tenderá mais facilmente a enveredar para a produção de um sistema de indicadores complexo, muito detalhado, apoiado em planilhas e dados quantitativos enviados ao topo da hierarquia. Por outro lado, uma gestão voltada para o aprendizado e o aperfeiçoamento poderá estar apoiada em um sistema mais simples, com poucos, porém relevantes, indicadores.

Os limites dos indicadores podem ser plenamente compensados por discussões envolvendo as várias pessoas e organizações e pela utilização de outras fontes de informação e análise da realidade que permitam ampliar a compreensão sobre outros fatores e processos a considerar.

Um bom conjunto de indicadores pode valer muito pouco se não estão bem definidas as responsabilidades pela produção e coleta das informações, pela sua análise e pela tomada de decisões. É comum produzirem-se montanhas de informação, os chamados cemitérios de dados, que ninguém consegue aproveitar ou são analisadas por pessoas sem poder de decisão.

#### d) Recursos

O tempo estabelecido para os objetivos e metas de uma organização determinam também a possibilidade da utilização de indicadores. Alguns indicadores de impacto muitas vezes só nos dizem alguma coisa quando vistos em prazos longos. Por sua vez, a disponibilidade de recursos humanos, materiais e financeiros também os condiciona: alguns parecem “perfeitos”, mas o tempo, recursos financeiros ou atividades exigidos superam as possibilidades existentes.

Considerando os aspectos acima, um bom sistema de indicadores de uma organização apresentaria algumas características:

- Seria coerente com a visão e com a concepção que as organizações e atores envolvidos e interessados têm sobre os objetivos centrais e as dimensões que uma intervenção deve considerar e resultaria da negociação transparente e não impositiva dos diferentes interesses e expectativas;

- Consideraria as particularidades do contexto e teria sido desenvolvido a partir de um bom conhecimento da realidade na qual se vai intervir;
- Definiria indicadores que captam os efeitos atribuíveis às ações, serviços e produtos gerados pela própria organização e por outros atores;
- Teria indicadores bem definidos, precisos e representativos dos aspectos centrais da estratégia do projeto, sem ter pretensão de dar conta da totalidade;
- Estaria orientado para o aprendizado, estimulando novas reflexões e a compreensão pelos vários envolvidos sobre a complexidade dos fatores que podem determinar ou não o alcance dos objetivos;
- Preveria e especificaria os meios de verificação que seriam utilizados, bem como os responsáveis pela coleta de informação, pela análise e tomada de decisões;
- Combinaria, de modo adequado à natureza do projeto, indicadores relativos à eficiência, eficácia e efetividade;
- Seria simples, capaz de ser compreendido por todos, e não apenas por especialistas, sem ser simplista;
- Seria progressivamente internalizado na organização e apropriado por todos, no cotidiano das ações que desenvolvem
- Seria viável do ponto de vista operacional e financeiro;
- Seria leve e enxuto, de modo a não sobrecarregar nem demandar excessivamente os recursos humanos da organização;
- Forneceria informações relevantes e em quantidade que permitiria a análise e a tomada de decisão;
- Aproveitaria as fontes confiáveis de informação existentes, poupando recursos, tempo e energia da organização;
- Seria compartilhado com os grupos e setores da população junto aos quais a organização intervém, promovendo a sua participação e a construção de parâmetros e indicadores próprios para monitorar e avaliar situações de seu interesse;
- Seria capaz de traduzir informações sob a forma de imagens e que massificassem conceitos e percepções sobre os processos;
- Utilizaria recursos visuais para expressar situações, processos e suas variações.

### 3. O desenvolvimento de uma metodologia de construção de sistemas de indicadores: mais um método na praça?

O desafio relacionado ao desenvolvimento de uma metodologia neste campo não é pequeno. Para ser útil para o conjunto das ONGs e movimentos devem considerar o conjunto diversificado de suas necessidades e verificar se é possível indicar perguntas, procedimentos e critérios que as ajudem a tomar decisões, estruturar seu sistema, fazê-lo funcionar e, principalmente, trazer ganhos.

Analisar as experiências já existentes é um dos caminhos já apontados pelo GT. Além daquelas já citadas ao longo do texto, seria útil conhecer as iniciativas de organizações tais como o CEAS, a APAEB de Valente, o Caatinga, o Idaco e o Ibase, entre outras possíveis, pois são organizações que, além de serem de diferentes perfis, têm se defrontado com a tarefa de definir e utilizar indicadores que guardem coerência com seus propósitos e objetivos institucionais e adequados aos contextos que atuam e relações que possuem com outros atores.

Outro passo, também previsto originalmente, é o de avaliar mais a fundo as metodologias existentes, identificando nelas suas possibilidades, limites e as lições da prática. Não necessariamente uma metodologia de construção de sistema tem que superá-las, mas poderá talvez articulá-las ou apresentá-las como opções. O desafio será contemplar em passos, perguntas e instrumentos os aspectos e dimensões que identifiquemos como ausentes em suas proposições.

Algumas possíveis características dessa proposta metodológica podem ser vislumbradas. Penso que ela pode fomentar e possibilitar:

- A busca e explicitação de referências teórico-políticas
- A análise do contexto em que se move
- A percepção dos atores, relações de accountability e diálogo com eles sobre demandas de informação e análise
- Ênfase na aprendizagem e accountability institucional
- A integração no sistema de PMA existente e a apresentação de orientação e/ou diretrizes para que gere análises articuladas ao processo de

avaliação institucional

- Elegger prioridades políticas e técnicas de informação relevante articulada ao sistema decisório e ao processo de diálogo com atores
- A utilização de critérios e diretrizes para analisar a viabilidade política, técnica e operacional de conjuntos ou sistema de indicadores
- Orientar o desenho dos processos de envolvimento e diálogo com atores com os quais se relaciona
- Orientações técnicas e metodológicas para identificação consistente e coerente de campos e ou categorias, variáveis, indicadores, fontes de informação e verificação
- Orientações e/ou critérios para incorporação progressiva e internalização na instituição
- Gestão e manutenção do sistema de indicadores.

## Bibliografia Pesquisada

1. ABONG. *As ONGs e o desenvolvimento institucional - o programa de co-financiamento dos Países Baixos no Brasil*. São Paulo ; Cadernos Abong ; Número 24 ; 1998
2. \_\_\_\_\_. *O impacto social do trabalho das ONGs no Brasil*. São Paulo. Abong, 1998.
3. ARAÚJO, Eduardo Jordão. *Indicadores: instrumento de trabalho para uma boa avaliação de projetos*. Recife. Catholic Relief Services, 1994, mimeo.
4. ARMANI, Domingos. *Concepções e práticas de desenvolvimento institucional na rede PAD - Relatório da sistematização nacional sobre DIDO*. Porto Alegre, 2000.
5. CAPPELLIN, Paola; GIULIANI, Gian Mario. “Compromisso social no mundo dos negócios” in *Boletim do Ibase «Orçamento e Democracia»*. Ano 6, No 11. Fevereiro de 1999, pág. 10 e 11.
6. CCFD. *Encontro das entidades parceiras, regiões Sul e Sudeste, Brasil: sistematização e elaboração de indicadores sociais*. Rio de Janeiro. CCFD., 1999, mimeo.
7. CESE. *Caminhos: Planejamento, monitoramento, Avaliação - PMA - Encontro de Agentes de Projetos*. Salvador. 1999.
8. CHIANCA, Thomaz; MARINO, Eduardo; SCHIESARI, Laura. *Desenvolvendo a cultura de avaliação em organizações da sociedade civil*. São Paulo. Global Editora - Instituto Fonte, 2001. (coleção Gestão e Sustentabilidade)
9. CIDA - Canadian International Development Agency. *Results-based management in CIDA: an introductory guide to the concepts and principles*. Canadá. CIDA, 1999, mimeo.
10. CIED - Centro de Investigación, Educación y Desarrollo. *Indicadores de impacto y desarrollo sostenible*. Lima, CIED/Unidad de Desarrollo Institucional, nº 40 ano V, 1994. Mimeo.
11. COMISSÃO EUROPÉIA. *Manual Gestão do Ciclo do Projeto: abordagem integrada e quadro lógico*. Bruxelas. 1993. (Série Métodos e Instrumentos para a gestão do ciclo do projecto)
12. DÜTTING, Martin et alii. *A avaliação no contexto da cooperação das igrejas para o desenvolvimento: manual de trabalho para organizações de promoção do desenvolvimento*. Stuttgart, AGKED / MISEREOR, 1994
13. FGV. *Construindo indicadores de desenvolvimento local*. FGV/Banco do Nordeste-PNUD, Projeto Práticas Públicas e Pobreza, 2000, mimeo (relatório da Oficina realizada em Petrolina, PE, em 03 e 04 de agosto de 2000)
14. \_\_\_\_\_. *Construindo indicadores de desenvolvimento local*. FGV/Banco do Nordeste-PNUD, Projeto Práticas Públicas e Pobreza, 2000, mimeo (relatório da Oficina realizada em Salvador, BA, , PE, em 29 e 30 de novembro de 1999)
15. Folha de São Paulo. “País não conseguiu deter desigualdade nos anos 90”. Caderno Cotidiano de 05/abril/2001.
16. Folha de São Paulo. “Ranking da Ciência”. Caderno Especial de 12/set/1999.
17. FÓRUM NACIONAL DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO E SUSTENTÁVEL. *Caderno Temático*. Brasília, 1998.
18. FÓRUM SÃO PAULO SÉCULO XXI. *Índice Paulista de responsabilidade social São Paulo*. Assembléia Legislativa de SP, 2001.
19. FREIRE, Fátima de Souza; Malo, François Bernard . “Memória social e decisões estratégicas”. Boletim do Ibase *Orçamento e Democracia*. Ano 6, Número 12. Junho de 1999, pág. 10 e 11.
20. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO / IPEA. “Definição e metodologia de cálculo dos indicadores e índices de desenvolvimento humano e condições de vida”. 1998.
21. GERMANN, Doris; GOHL, Eberhard. *Monitorização Participativa do Impacto - PIM (Participatory Impact Management)*. GATE / Brot Fur die Welt. Stuttgart. 1997. Cadernos 1, 2 e 3.
22. GILHUIS, Henk et alii. *Building bridges in PME: guidelines for good practice in the planning, monitoring and evaluation of community-based development projects implemented by southern ngos with support from european ecumenical agencies*. Zeist, NH. ICCO, BFDW, Christian Aid, DanChurchAid, 2000. Disponível em formato acrobat <http://www.icco.nl>
23. GRZYBOWSKI, Cândido. “Enxugar, desmontar, refundar: contradições e impasses nas reformas

- do Estado”. Rio de Janeiro. Ibase, 1999, mimeo.
24. \_\_\_\_\_. “O Brasil que não muda”. Folha de São Paulo.
  25. HART, Maureen. *Sustainable Community Indicators Trainer’s Workshop*. US EPA Massachusetts. Office of Sustainable Ecosystems Communities. OSEC, 1998.
  26. IAF, Sal da Terra. *Manual de referência do sistema de registro de resultados de projetos*. Sal da Terra, 1995, mimeo.
  27. IBASE. “O Ibase e o Balanço Social”. <http://www.balancosocial.org.br/>
  28. \_\_\_\_\_. “Seminário cidadania, pobreza e exclusão social - Anais do seminário Ibase-Novib”. Rio de Janeiro. Ibase, 2000, mimeo.
  29. IBGE / UNICEF. *Indicadores sobre crianças e adolescentes*. Brasília / Rio de Janeiro, 1997.
  30. INSTITUTO DE GOVERNO E CIDADANIA DO ABC. *Mapa da Exclusão/Inclusão social da cidade de Santo André*. Santo André, 2000. Segundo e terceiro produtos.
  31. JUNTERMANN, Gerd; Cajas, Edmundo. *Gestión de Proyectos: técnicas e instrumentos*. Berlin, 1997.
  32. KISIL, Rosana. *Elaboração de projetos e propostas para organizações da sociedade civil*. São Paulo. Global Editora - Instituto Fonte, 2001. (coleção Gestão e Sustentabilidade)
  33. MARINO, Eduardo. *Manual de Avaliação de Projetos Sociais: uma ferramenta para a aprendizagem e desenvolvimento de sua organização*. São Paulo. Instituto Ayrton Senna.
  34. MDF. “Indicadores: como usá-los como instrumentos de gestão?”. MDF, 1998, mimeo
  35. MELLO, Sérgio C. Benício (coord. Pesquisa). *Empresas e responsabilidade social: um estudo no Nordeste do Brasil - sumário executivo*. Recife, Catholic Relief Services / Oxfam-GB / Save the Children e Visão Mundial, 1999.
  36. MILLER, Valerie. “La incidencia política de los ONGs y de los organismos populares: ¿como se mide el éxito?”. IDR (Institute for Development Research), s/d, mimeo.
  37. OLIVEIRA, Francisco. “Aproximações ao enigma: que quer dizer desenvolvimento local?”. São Paulo. 2001, mimeo
  38. \_\_\_\_\_. “Entre a terra e o céu: mensurando a utopia?”. Rio de Janeiro, 1999, mimeo
  39. \_\_\_\_\_. “Megapólis: entre o local e o nacional”. São Paulo. 2001, mimeo.
  40. PAIXÃO, Marcelo. “Os indicadores de Desenvolvimento Humano (IDH) como instrumento de mensuração das desigualdades étnicas: o caso Brasil”. Rio de Janeiro. FASE, 1999, mimeo.
  41. PACHECO, Tânia. *Sociedade civil e democracia: e, no entanto, se movem... (proposta para um debate)*. Rio de Janeiro, 1999, mimeo
  42. PAULICS, Veronika (org.). *125 Dicas - idéias para a ação municipal*. São Paulo, Pólis, 2000.
  43. PBSB- Projeto Brasil sustentável e Democrático. “Brasil sustentável e Democrático”. Rio de Janeiro. FASE, 2000, mimeo.
  44. PIRES, Mauro Oliveira; SANTOS, Irene Maria dos (orgs.). *Construindo o Cerrado sustentável: experiências e contribuições das ong’s*. Goiânia. Rede Cerrado de Organizações Não Governamentais, 2000.
  45. PNUD. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2000*. Lisboa. Trinova Editora, 2000.
  46. \_\_\_\_\_. *Superar la pobreza humana: informe del PNUD sobre la pobreza humana 2000*. Nova York. 2000.
  47. POLIS. “Relatório do Instituto Pólis ao Condepe”. São Paulo, Pólis, 2001, mimeo
  48. SEADE. *Índice Paulista de responsabilidade social*. São Paulo, SEADE/Assembléia Legislativa de SP, 2001.
  49. SILVA, Antonio Luiz de Paula. *Utilizando o planejamento como ferramenta de aprendizagem*. São Paulo. Global Editora - Instituto Fonte, 2001. (coleção Gestão e Sustentabilidade)
  50. SILVEIRA, Caio Márcio; BOCAYUVA, Cunca. “Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável : Enfoque Estratégico e Construção de Indicadores”. PNUD-DLIS. <http://dlis.undp.org.br/>.
  51. SOUTO, Anna Luiza Salles et alii. *Como reconhecer um bom governo?; O papel das administrações municipais na melhoria da qualidade de vida*. São Paulo, Pólis, 1995. (Publicações Pólis, 21)

52. SOUTO, Anna Luiza Salles; KAYANO, Jorge. *São Paulo: a cidade e seu governo - O olhar do cidadão*. São Paulo, Pólis, 1996. (Publicações Pólis, 26)
53. SPOSATI, Aldaíza (coord.). *Mapa da Exclusão/ Inclusão Social da Cidade de São Paulo/ 2000: dinâmica social dos anos 90*. São Paulo. NEPSAS - PUC/SP / INPE / PÓLIS, 2000.
54. TORRES, Ciro. “Responsabilidade social e transparência”. <http://www.balancosocial.org.br/>
55. \_\_\_\_\_ . “Um pouco da história do Balanço Social”. <http://www.balancosocial.org.br/>
56. VALARELLI, Leandro. “Indicadores de resultados de projetos sociais”. Rio de Janeiro. RITS, 1998. Mimeo
57. \_\_\_\_\_. *Desenvolvimento Institucional e Organizacional das Organizações do Regional Sudeste do PAD - Sistematização das respostas ao questionário elaborado pelo GT DI/DO do PAD*. Rio de Janeiro, fev/2000.
58. WALLACE, Tina with Tony Burdon. *Strategic Planning Review*. Oxford. OXFAM, 1994. Oxfam Research Paper 10.
59. WWF. *Monitoramento e Avaliação de Projetos de Conservação e Desenvolvimento Sustentável: sistematização de uma experiência - Programa Piloto de Monitoramento e Avaliação*. São Paulo. WWF, 2000. Consultores Eduardo Ehlers e Lúcia Peixoto Calil.
60. GULJT, Irene E SIDERSKY, Pablo. “Poniendose de acuerdo sobre los indicadores” . in Boletín de (?), março 1997
61. ARAÚJO, Inesita e JORDÃO, Eduardo. “Velhos dilemas, novos enfoques: uma contribuição para o debate sobre estudos de recepção” . Versão em xerox, sem referência de publicação, data e local.
62. COMISSÃO DE AVALIAÇÃO CER/CIMI. *Avaliação e cooperação: contexto e diretrizes*. Março 1995.
63. CADERNOS DO OBSERVATÓRIO. Rio, Ibase/Observatório da Cidadania no Brasil, n°s 0, 1 e 2.
64. JUNTERMANN, Gerd, CAJAS, Edmundo. *Técnicas apropiadas de gestión de proyectos - material didáctico*. Berlim, mimeo, 1997.
65. LANDIM, Leilah (org). *Ações em sociedade: militância, caridade, assistência, etc*. Rio de Janeiro: NAU, 1998.
66. ARMANI, Domingos. *PMA: conceitos origens e desafios: O Planejamento e a Avaliação de Programas Sociais nas ONGs*. Porto Alegre, mimeo, 1998.
67. VALARELLI, Leandro. *Aprendizagem organizacional*. Rio, mimeo, 2000.