

Área Temática: Gestão Socioambiental

Título do Trabalho:

A Gestão Estratégica do Desempenho em um Programa Social Brasileiro

AUTORES

FLAVIO HOURNEAUX JUNIOR

Universidade de São Paulo

flaviohjr@uol.com.br

CAIO DE RESENDE TROGIANI

Universidade de São Paulo

caiotrogiani@gmail.com

Resumo: Intensamente explorada na literatura de Administração, a mensuração de resultados no meio empresarial já conta com instrumentos avançados para avaliar de forma concreta e objetiva o desempenho de cada firma. Porém, tais instrumentos podem perder sua eficácia se utilizados para avaliar os resultados da atuação de Organizações Sociais, cujo contexto apresenta diversos obstáculos para uma análise dessa natureza e caso não seja implantado um processo cuidadoso que retrate a realidade das organizações, desde a sua visão e missão, até a mensuração e avaliação do seu desempenho (DRUCKER, 1992), objeto deste estudo. Desta forma, este artigo contempla o processo de construção e implementação de um sistema de avaliação de desempenho na Associação Minha Rua Minha Casa, programa social paulistano vinculado à Organização de Auxílio Fraternal, Organização Não-Governamental que trabalha com a população de rua do centro da cidade de São Paulo. Trata-se de um estudo descritivo, com uma metodologia que segue os critérios de estudo de caso único, conforme proposto por Yin (2001). A análise do processo destaca os principais pontos trabalhados no aprimoramento do mecanismo de avaliação do programa, ressaltando também os atuais desafios para o seu aperfeiçoamento.

Abstract: This article describes and analyzes the process of constructing and implementing a performance evaluation system in Associação Minha Rua Minha Casa, a Sao Paulo's social program linked to Organização de Auxílio Fraternal (NGO) which works focuses on city center's homeless people. This is a descriptive study and its methodology follows the criteria for unique case study, according to Yin (2001) proposition. The processes analysis emphasizes the main aspects worked during the program's evaluation system improvement, and also identifies the present challenges for its continuous progress.

Palavras-chave: avaliação de programas sociais; indicadores de avaliação; mensuração de desempenho.

1 Introdução

Intensamente explorada na literatura de Administração, a mensuração de resultados no meio empresarial já conta com instrumentos avançados para avaliar de forma concreta e objetiva o desempenho de cada firma. Porém, tais instrumentos podem perder sua eficácia se utilizados para avaliar os resultados da atuação de Organizações Sociais, cujo contexto apresenta diversos obstáculos para uma análise dessa natureza e caso não seja implantado um processo cuidadoso que retrate a realidade das organizações, desde a sua visão e missão, até a mensuração e avaliação do seu desempenho (DRUCKER, 1992), objeto deste estudo.

Frente a essa realidade, e cientes da necessidade de aprimorarem a gestão de suas ações, algumas Entidades Sociais vêm buscando construir seus próprios instrumentos de medição, procurando avaliar de forma menos subjetiva os resultados de seu trabalho, de modo a permitir o aprimoramento da utilização de seus recursos e a apresentação transparente da consecução de seus objetivos.

É esse o movimento da Organização Auxílio Fraternal, uma entidade social paulistana com mais de cinquenta anos de atuação junto à população de rua e que vem profissionalizando sua gestão ao longo dos últimos cinco anos. O presente artigo pretende descrever e analisar o processo de construção do atual sistema de avaliação de um dos programas da OAF até o início de 2008, identificando os pontos fortes e os de melhoria trabalhados ao longo desse processo contínuo cujo objetivo é aprimorar o sistema de avaliação do programa como um instrumento prático e efetivo de mensuração e comunicação de resultados. O programa a ser descrito e analisado é a Associação Minha Rua Minha Casa (AMRMC), maior programa da OAF em número de pessoas atendidas, que lida com moradores de rua de diferentes condições físicas, financeiras e psico-sociais, os quais apresentam necessidades variadas que exigem tratamentos específicos. Por abranger diversos aspectos da população de rua, seu processo de avaliação tende a ser mais complexo, podendo sua descrição e análise servir de referência para a melhoria dos sistemas avaliativos dos outros programas da Entidade.

2 Metodologia do estudo

Este artigo é resultado de uma pesquisa exploratória. Triviños (1987, p.109) aponta que os estudos exploratórios permitem ao investigador “aumentar sua experiência em torno de determinado problema”, a partir de uma hipótese e do aprofundamento dos estudos nos limites de uma realidade específica, buscando antecedentes e maior conhecimentos para, em seguida, planejar uma pesquisa descritiva ou de tipo experimental. Sampieri, Collado e Lucio (1994, p.59) justificam o uso do estudo exploratório quando o objetivo é examinar um determinado tema que tenha sido pouco ou nada estudado anteriormente, permitindo que se obtenha um maior grau de familiaridade com os fenômenos envolvidos no estudo.

O método de pesquisa utilizado neste artigo foi o estudo de caso único. Tanto Mattar (1996) quanto Triviños (1987) defendem o estudo de casos como importante ferramenta metodológica. Yin (2001) define esse método como “uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto de vida real, especialmente, quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidos...” (YIN, 2001, p.32-33). Ademais, o estudo de caso parece ser a melhor estratégia a ser adotada porque os objetivos desta pesquisa vão ao encontro da essência de um estudo de caso, que é a de tentar “esclarecer

uma decisão ou um conjunto de decisões: o motivo pelo qual foram tomadas, como foram implementadas e com quais resultados” (SCHRAMM apud YIN, 2001, p.31).

A descrição e análise do sistema de avaliação da AMRMC cobre o período de agosto de 2006 a fevereiro de 2008, fase na qual foram desenvolvidos dois modelos de avaliação para o programa. Com base em uma revisão bibliográfica direcionada acerca de conceitos e práticas de avaliação adotadas por programas sociais, o artigo busca descrever e analisar a passagem do primeiro modelo para o segundo, sublinhando quais pontos de melhoria foram aprimorados nesse processo, bem como quais desafios ainda permanecem para o aperfeiçoamento do sistema de avaliação da AMRMC.

3 Fundamentação Teórica

3.1 Um breve panorama sobre a população de rua de São Paulo

A composição da população de rua sofreu profunda alteração no decorrer dos anos, mudando também seu perfil, suas necessidades e suas reivindicações. O morador de rua não é mais apenas o andarilho ou mendigo tradicional. Trabalhadores desempregados ou subempregados que perderam suas casas e seus laços familiares passaram a compor esse segmento da sociedade, tornando-o extremamente heterogêneo e distinto do que era há cinquenta anos.

Para Vieira et al (2004, p. 93), a rua pode ter dois sentidos: um abrigo para aqueles que, sem recursos, dormem circunstancialmente nos logradouros públicos; ou um modo de vida em si, para aqueles que construíram na rua seu habitat, estabelecendo com ela uma complexa rede de relações. Esses dois sentidos implicam três situações referentes à relação de permanência na rua: (i) ficar na rua – circunstancialmente dormir na rua, por falta temporária de recursos e de abrigo, a qual logo é superada; (ii) estar na rua – adotar a rua como local de pernoite, sendo que ela deixa de ser tão ameaçadora como antes; e (iii) ser da rua – ficar permanentemente na rua, a qual se torna espaço de moradia praticamente definitiva, sendo raramente alternada com outras situações. As três situações em conjunto podem ser entendidas como um processo gradual de inserção da pessoa nesse contexto: a pessoa vai abandonando seus antigos hábitos, costumes e conceitos, substituindo-os por novas formas de entender a rua – a qual deixa de ser um espaço de perigo e oposto negativo da casa para se tornar um local possível de sobrevivência – e a própria vida.

Um levantamento estatístico feito pela FIPE em parceria com a Secretaria de Assistência Social de São Paulo em 2003 junto à população de rua da cidade de São Paulo revela algumas informações surpreendentes acerca dessa população. De acordo com a pesquisa, existem aproximadamente 10.400 pessoas vivendo nas ruas de São Paulo. Desse total, 60% dorme em albergues e os outros 40% dorme direto nas ruas. Vieira et al (2004, p. 80) sublinham que a ausência de residência fixa é característica da população de rua, o que reforça suas marcas de instabilidade e transitoriedade, dificultando o estabelecimento de vínculos em outros níveis – como nas relações familiares e de trabalho. Cerca de 84% das 10.400 pessoas são homens. Essa proporção demonstra que as mulheres parecem ter mais alternativas do que os homens para se abrigar, seja na própria família, seja em empregos domésticos (VIEIRA et al, 2004, p. 90). Observa-se também uma maioria de negros e pardos na composição dessa população, os quais, juntos, representam 58% do total, seguidos por 36% de brancos. Com relação à faixa etária, há uma maior concentração de pessoas de idade entre 26 a 40 anos (32%) e entre 41 a

55 anos (36%). Surpreende o número de crianças encontrado: 22% da população é formada por crianças de 0 a 6 anos.

3.2 Práticas de gestão aplicadas às Organizações Não-Governamentais

O Terceiro Setor pode ser definido como “o espaço composto por organizações privadas, sem fins lucrativos, cuja atuação é dirigida a finalidades coletivas ou públicas” (FISCHER, 2002, p. 45). Salamon (*apud* WORTHEN et al, 2004, p. 651) detalha mais a definição, conceituando esse setor como “uma série de instituições organizadas como empresas que prestam algum serviço público, como a melhoria da saúde, educação, progresso científico, bem-estar social (...)”.

O tema da avaliação começa a ganhar cada vez mais espaço no Terceiro Setor, seja como fruto de um esforço das Entidades em conseguir avaliar o andamento de suas atividades, a fim de melhor orientar suas ações, seja como resultado da exigência colocada por setores da sociedade que estão envolvidos com tais Entidades – os financiadores, por exemplo – de saber exatamente onde, como e para que os recursos a elas fornecidos estão sendo empregados.

Como reflexo – ou talvez também como fator de estímulo – da inserção desse tema no dia-a-dia de Entidades do Terceiro Setor, muitos estudos e programas passaram a ser desenvolvidos voltando-se para a questão da avaliação em Entidades Sociais. Programas de capacitação, serviços de consultoria, redes de conhecimento começam a se desenvolver, proporcionando evoluções nas práticas de avaliação utilizadas por essas Entidades. Mesmo assim, esse é um movimento ainda incipiente no Brasil. A grande maioria das ONGs e OSCIPs ainda não introduziu em suas práticas administrativas, de maneira estruturada e sistematizada, os princípios da avaliação – bem como ainda não adotaram outros princípios de gestão.

3.2.1 Mensuração e avaliação de desempenho aplicadas às Organizações Não-Governamentais

Scriven (*apud* WORTHEN et al, 2004, p. 104) afirma que **a avaliação** é o ato de julgar o valor ou mérito de alguma coisa. Worthen et al (2004, p. 35) vão mais além, conceituando o termo como a identificação, esclarecimento e aplicação de critérios defensáveis para determinar o valor, o mérito, a qualidade, a utilidade, a eficácia ou a importância do objeto avaliado em relação a esses critérios. Pode-se acrescentar aqui a consideração de Stake (*apud* WORTHEN et al, 2004, p. 105) de que as duas ações básicas da avaliação são a descrição e o julgamento daquilo que está sendo avaliado. Carvalho (2005, p. 56) também traz sua contribuição quando pontua que a avaliação no âmbito social é a “atribuição de valor sobre o grau de eficiência, eficácia e efetividade de políticas, programas e projetos sociais”. A autora reforça que a avaliação não trata apenas de medir, mas também de julgar a partir de um referencial de valores.

De acordo com Worthen et al (2004, p. 38), o **objetivo da avaliação** é produzir julgamentos de valor sobre o objeto de avaliação – ou seja, aquilo que está sendo julgado. Em outras palavras, a avaliação buscaria determinar o mérito ou o valor de um objeto de avaliação. Os autores ressaltam que há diferenças entre o objetivo da avaliação e os seus usos – ou seus diferentes papéis. Scriven (*apud* WORTHEN et al, 2004, p. 105) reforça essa colocação ao afirmar que o objetivo da avaliação é dar respostas a perguntas avaliatórias significativas, diferenciando-o dos **papéis da avaliação**, os quais se referem à maneira pela qual as respostas são utilizadas.

Worthen et al (2004, p. 42) ainda reforçam que os usos da avaliação não se limitam a dar informações – podem, por exemplo, exercer efeitos benéficos sobre o comportamento do avaliado, pelo fato desse saber que está sendo avaliado. Vale ressaltar aqui também o caráter educativo da avaliação, ao permitir uma reflexão acerca das ações empreendidas pelo programa. Será que ele está no caminho certo? Ou deveria rever sua estratégia? John Hamm (2006, p. 79) contribui com essa colocação quando trata da questão do significado da meta. O autor afirma que a meta não deve servir como um mecanismo de pressão sobre os funcionários, mas sim como uma ferramenta de aprendizado, que proporciona uma reflexão crítica sobre as ações empreendidas pela equipe no decorrer do período considerado pela meta. Trazendo essa consideração para o campo da avaliação, essa também não tem – ou pelo menos não deveria ter – o intuito de monitorar e controlar as equipes dos programas, mas sim de auxiliá-las a melhorar cada vez mais seu trabalho, através de um processo de aprendizado baseado em informações concretas.

Não é demais pontuar os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade no âmbito da avaliação. Carvalho (2005, p. 62) define esses conceitos ao afirmar que a avaliação da **eficiência** de um programa examina a relação entre a aplicação de recursos e os benefícios oriundos de tal aplicação – logo, será mais eficiente aquele programa que gerar mais benefícios a um menor custo. A avaliação da **eficácia** de um programa analisa quanto ele conseguiu atingir dos resultados com os quais se comprometeu. Já a **efetividade** de um programa refere-se à capacidade do mesmo de atender de fato a demandas sociais, causando transformações concretas na realidade com a qual se preocupa. A mensuração da efetividade de um programa se daria pela quantidade de mudanças significativas e duradouras que ele conseguiu provocar em seu público-alvo.

3.3 O *Balanced Scorecard*

Kaplan e Norton (1997, p. 24), criadores do *Balanced Scorecard* (BSC), definem o método como “uma ferramenta completa que traduz a visão e a estratégia da empresa num conjunto coerente de medidas de desempenho”. Para os autores, o *Balanced Scorecard* seria o meio pelo qual se traduziria a missão e a estratégia da organização em objetivos e medidas, facilitando a comunicação, informação e aprendizado.

Kaplan e Norton (1997, p. 304-305) justificam a utilização do *Balanced Scorecard* como “pedra angular do sistema gerencial de uma organização”, a partir dos seguintes processos-chave: (i) esclarecimento e atualização da estratégia; (ii) comunicação da estratégia a toda a organização; (iii) alinhamento das metas de departamentos e indivíduos à estratégia; (iv) identificação e alinhamento das iniciativas estratégicas; (v) associação dos objetivos estratégicos com as metas de longo prazo e os orçamentos anuais; (vi) alinhamento das revisões estratégicas e operacionais; e (vii) obtenção de *feedbacks* para fins de conhecimento e aperfeiçoamento da estratégia.

O *Balanced Scorecard* apresenta quatro perspectivas diferentes que “equilibram os objetivos de curto e longo prazos, os resultados desejados e os vetores de desempenho desses resultados, as medidas concretas e as medidas subjetivas mais imprecisas” (KAPLAN; NORTON, 1997, p. 26), conforme ilustrado na Figura 1, a seguir.

Uma contribuição do *Balanced Scorecard* para a organização seria o alinhamento entre os processos administrativos chave e a estratégia (KAPLAN; NORTON, 2001, p. 147). Kaplan e Norton (2001, p. 147-156), ampliam o conceito do *Balanced Scorecard*, quando colocam os cinco princípios que devem ser seguidos para que uma organização tenha um foco estratégico:

- traduzir a estratégia para linguagem operacional – a estratégia seria um ponto de referência para a organização e seus membros;
- alinhar a organização à estratégia – os mais diversos setores da organização devem estar cientes das estratégias que são articuladas e medidas pelo *Balanced Scorecard*;
- fazer com que a estratégia faça parte do dia-a-dia de todos – a participação de todos os níveis da organização é fundamental para a consecução da estratégia; uma visão holística da organização é igualmente necessária;
- fazer da estratégia um processo contínuo – três pontos importantes: é recomendável que a estratégia esteja relacionada aos processos orçamentários; reuniões periódicas devem ser realizadas para acompanhamento dos processos; e deve-se fomentar um processo de aprendizagem e adaptação com relação à estratégia; e
- a liderança executiva deve mobilizar a mudança – como processo de mudança, a implementação do *Balanced Scorecard* deve gradualmente se tornar parte da cultura da organização, até que se integre ao seu sistema de governança.

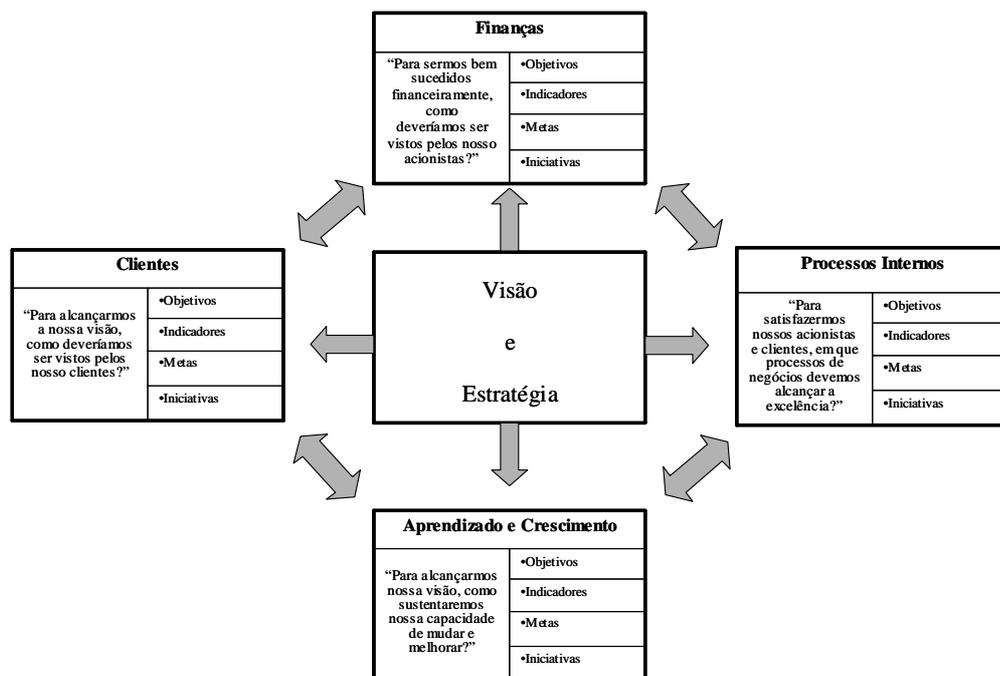


Figura 1: As quatro perspectivas do *Balanced Scorecard*

Fonte: Kaplan e Norton (1997, p. 10)

Kaplan e Norton têm, continuamente, desenvolvido seus conceitos sobre o *Balanced Scorecard*, ampliando o seu uso. O mais recente foco dos autores recai sobre os chamados mapas estratégicos, que seriam uma “representação visual das relações de causa e efeito entre os componentes da estratégia de uma organização” e significariam uma evolução dos conceitos anteriores do BSC (KAPLAN; NORTON, 2004, p. 10).

A elaboração do mapa estratégico permitiria à organização perceber e determinar como os ativos intangíveis alavancam o crescimento e a sustentabilidade na criação e fornecimento de valor para os clientes, acionistas e demais *stakeholders* (KAPLAN; NORTON, 2004, p. 14).

4 O caso Organização de Auxílio Fraternal de São Paulo (OAF-SP)

4.1 Descrição do caso

A Organização de Auxílio Fraternal (OAF) foi criada em 1955, em uma época em que se “trabalhava para os pobres” e não “com os pobres”. Focando-se, a partir de 1978, na atuação junto à população de rua, catadores de material reciclável e jovens em situação de risco social, cresceu, mudou, inovou e continua sendo um referencial na sua área de atuação. Ao contrário de práticas assistencialistas, que cristalizam relações de dependência com as instituições, fixando o morador de rua na condição de excluído, a OAF vem desenvolvendo projetos que requerem a participação ativa da pessoa, resgatando seus recursos internos e promovendo a sua emancipação. Sua missão é desenvolver e ampliar programas e ações sócio-educativas, que promovam o reconhecimento dos direitos fundamentais, a organização e a emancipação da população de rua, jovens em situação de risco e catadores de materiais recicláveis.

A OAF funciona como um guarda-chuva de programas sociais. Esses programas atuam no centro de São Paulo, na região do Vale do Glicério, sendo que cada um deles foca seu trabalho em uma questão da população de rua – moradia, trabalho, assistência, geração de renda –, tratando-a sempre de maneira integrada com as outras dimensões que envolvem esse público. Dessa forma, a OAF pode ser entendida como um processo sócio-educativo formado atualmente por um grande programa de “entrada” e três programas de “saída”. O primeiro é a “Associação Minha Rua Minha Casa” (AMRMC), onde o morador de rua tem o contato inicial com a Entidade, recebendo atendimento de necessidades básicas e tendo oportunidade de desenvolver habilidades e reconstruir laços sociais; os três últimos são a Oficina-Escola “Arte que vem da Rua”, a Moradia Provisória “Minha Rua Minha Casa” e o “Caminhos Produtivos”, nos quais a pessoa irá concretizar seu processo de desenvolvimento. Ressalte-se que esse não é um processo linear, sendo que a pessoa pode participar de mais de um programa ao mesmo tempo, bem como completar o processo sócio-educativo dentro de apenas um programa.

4.2 A Associação Minha Rua Minha Casa – AMRMC

A AMRMC existe há mais de dez anos, orientando-se pela **missão** de “Construir, de forma responsável, articulada e solidária, um processo sócio-educativo de fortalecimento e desenvolvimento com a população adulta de rua para o seu reconhecimento enquanto sujeitos de direitos e deveres capazes de promover mudanças em sua vida”. Como já ressaltado, caracteriza-se como um “programa de entrada” da OAF: ali, o “povo da rua” recebe os atendimentos iniciais, que visam a suprir suas necessidades básicas mais urgentes – alimentação, vestimenta, higiene e saúde. Sanadas as necessidades básicas, esse atendimento pode se desdobrar em um trabalho gradativo junto à pessoa – dentro da Associação ou nos outros programas da OAF –, buscando a superação de suas dificuldades particulares relativas a trabalho, família, educação, moradia, convivência social, geração de renda etc.

Esse trabalho gradativo junto à pessoa funciona de acordo com um processo educativo de três fases. Em cada uma das fases são trabalhadas demandas individuais específicas, as quais devem estar razoavelmente solucionadas para que a pessoa possa avançar para a próxima fase. As três fases são resumidas a seguir, no Quadro 1.

Fases	Público-Alvo	Objetivo e Atividades
1 ^a	Bastante heterogêneo, é composto de indivíduos que estão em albergues, moradias provisórias, ocupações, ruas e, em alguns casos, aqueles que conseguiram alugar uma moradia, mas ainda se encontram em situação de vulnerabilidade.	<p>Atender as necessidades básicas daqueles que chegam e despertar neles tanto uma identidade positiva – fazer com que a pessoa se sinta capaz de tentar mudar de situação – quanto um sentimento de pertencer, de modo que a pessoa possa considerar o programa um local acolhedor onde ela pode trabalhar seus problemas.</p> <p>As pessoas atendidas têm a oportunidade de se alimentar, tomar banho, fazer curativos, lavar e adquirir roupas, obter documentos, e também conviver, ouvir música, ler revistas ou livros e participar de oficinas abertas.</p>
2 ^a	Formado por pessoas com maior controle sobre o uso de álcool ou drogas, que demonstrem preocupação com os cuidados básicos e que estejam dispostas a assumir responsabilidades e participar de atividades solidárias e coletivas.	<p>Desenvolver nos participantes um comprometimento com o grupo, além de apoiá-los na identificação e desenvolvimento de habilidades e potencialidades individuais.</p> <p>Os beneficiários têm a oportunidade de participar de equipes de cooperação – Apoio, Manutenção, Cozinha, Jardinagem e Artesanato –, onde colaboram com atividades para atender ao público que demanda os serviços da primeira fase. As equipes e os grupos funcionam como Núcleos-Escola, oferecendo capacitação aos seus participantes.</p>
3 ^a	Contempla pessoas que já contam com habilidades e conhecimentos específicos desenvolvidos na primeira e segunda fase, os quais podem ser trabalhados no sentido de uma geração de renda mais estável e significativa.	<p>Processo educativo preparatório para o encaminhamento da pessoa a programas de geração de renda ou para a saída da Associação, em busca de sua autonomia, preparando-se para o mundo do trabalho e buscando empreender sua própria vida, revertendo a postura de dependência em relação à rede sócio-assistencial.</p> <p>Aqui a pessoa ainda participa dos Núcleos-Escola, mas dessa vez com uma maior preocupação com a geração de renda.</p>

Quadro 1: Fases de desenvolvimento do programa

Fonte: criado pelos autores

4.3 Diagnóstico do processo de mensuração e avaliação de resultados da AMRMC

Em 2005, como consequência do movimento de profissionalização de sua gestão, a OAF iniciou seu primeiro processo de Planejamento Estratégico, com o intuito de estabelecer claramente quais as suas intenções de contribuição para a transformação da realidade de seu público-alvo e quais as prioridades de atuação necessárias para a concretização dessas intenções.

O segundo passo desse trabalho, já uma implementação de algumas das prioridades de atuação selecionadas anteriormente, foi a construção dos Planos de Negócio de cada um dos programas da Entidade. Tais Planos tinham a função de auxiliar os programas a organizar e orientar suas atividades e de servir de ferramenta para a captação de recursos externos pela OAF. Sendo assim, durante todo o ano de 2006, foi empreendido um esforço junto aos quatro principais programas da Entidade, dentre eles a AMRMC, para a construção de seus Planos Estratégicos.

No trabalho junto à AMRMC, na etapa de definição dos objetivos do programa, houve a preocupação de traduzi-los em termos mais concretos – as metas –, tentando-se também

construir um quadro de indicadores que iriam avaliar a sua consecução. Esse esforço resultou no primeiro modelo de avaliação da Associação, focado em mensurar a consecução dos objetivos definidos no Plano Estratégico, gerando informações que permitissem analisar e corrigir ou aprofundar os rumos nele definidos. Esse modelo foi a primeira tentativa de construção de um sistema de avaliação no programa, reavaliada e aprimorada durante o segundo semestre de 2007 e início de 2008, gerando o segundo modelo de avaliação da Associação – o qual manteve o intuito de mensurar a consecução dos objetivos estabelecidos pelo programa para o ano de 2008. Pretende-se aqui apresentar o primeiro modelo, analisando-o de forma a destacar seus pontos fortes e pontos de melhoria, os quais foram trabalhados na construção do segundo modelo, apresentado em seguida.

Com o intuito de contextualizar o processo de avaliação da AMRMC, vale primeiramente destacar como o trabalho de avaliação do programa era feito até o final de 2007, momento no qual seu Plano de Negócios – incluindo o primeiro quadro de indicadores – foi implementado.

O **registro de resultados** do programa era feito em dois documentos: (i) no relatório mensal a ser entregue à Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), atendendo às especificações exigidas pela Prefeitura, descrevendo as atividades ocorridas no mês e apresentando informações como número de pessoas atendidas, metodologias utilizadas e recursos empregados; e (ii) no Relatório Anual de Atividades da OAF, o qual contempla todos os programas da Entidade, inclusive a AMRMC, descrevendo atividades e conquistas obtidas no ano, de maneira qualitativa.

Não existiam formas de registro dos resultados utilizadas internamente ao programa. Sendo assim, a **divulgação de resultados** da AMRMC no âmbito da OAF era feita principalmente de forma oral, geralmente seguindo uma linha de comunicação: a equipe de educadores e a coordenadora técnica discutiam entre si, a coordenadora repassava essas informações para a coordenação da OAF, que as repassava para a Diretoria. A única forma de **divulgação externa dos resultados** era através do Relatório Anual de Atividades e do relatório mensal enviado para a PMSP.

O Quadro 2 apresenta o primeiro conjunto de indicadores de avaliação da AMRMC, relacionados aos objetivos estratégicos que deveriam mensurar, estabelecidos para o ano de 2007. As metas definidas para cada indicador foram omitidas, já que a preocupação da análise é a ferramenta de avaliação. A análise do quadro é apresentada em seguida. Vale destacar que, por se tratar do primeiro quadro de indicadores desenvolvido pelo programa, foram encontrados mais pontos de melhoria do que pontos fortes, como previsto.

Quadro 2 – Quadro de Indicadores da AMRMC – 2006

Objetivos	Indicadores
1) Utilização consciente dos serviços de atendimento básico do Programa	<ul style="list-style-type: none"> • Utilização média diária da capacidade de atendimento instalada
2) Criar e fortalecer vínculos entre os participantes e a AMRMC	<ul style="list-style-type: none"> • % dos participantes das atividades vespertinas que participam das Oficinas • Número de Oficinas funcionando no período vespertino • Grau de acompanhamento das Atividades e Oficinas (percepção qualitativa da qualidade do acompanhamento das Oficinas e Atividades vespertinas pelos educadores)

3) Fortalecer a identidade positiva de cada pessoa	<ul style="list-style-type: none"> • % dos encaminhados¹ e participantes das Oficinas cuja evolução é acompanhada • % de pessoas encaminhadas que deram retorno sobre a eficácia dos encaminhamentos
4) Desenvolver o comprometimento da pessoa com o grupo	<ul style="list-style-type: none"> • Nível de envolvimento dos associados nos grupos da AMRMC (percepção qualitativa dos educadores com relação à atuação dos participantes, através de sugestões, críticas e comentários, nos grupos abertos para discussão: Assembléia, reuniões dos Núcleos-Escola e das Oficinas)
5) Aprimorar o desenvolvimento de habilidades e potencialidades individuais	<ul style="list-style-type: none"> • % das tarefas realizadas com qualidade adequada nos Núcleos-Escola
6) Estimular e ampliar o acesso aos Benefícios e Serviços da Seguridade Social	<ul style="list-style-type: none"> • % de demanda atendida • % de eficácia dos encaminhamentos • Número de ações informativas e orientadoras sobre serviços e benefícios da seguridade social e oportunidades de trabalho
7) Ampliar e transformar conhecimentos em práticas de cidadania	<ul style="list-style-type: none"> • % de adesão voluntária a grupos e comissões temáticas • % de participação em Conselhos e Fóruns²
8) Criar condições que viabilizem a reversão da postura de dependência com relação à rede sócio-assistencial	<ul style="list-style-type: none"> • Número de associados que estão estudando • % dos associados acompanhados por um Planejamento Individual estruturado • Número de Oficinas/ discussões sobre principais questões da população de rua
9) Desenvolver a capacitação e propiciar as informações necessárias para a inserção no mundo do trabalho	<ul style="list-style-type: none"> • Número de ações informativas e orientadoras sobre serviços e benefícios da seguridade social e oportunidades de trabalho • Número de associados participantes do Programa de Formação³ da AMRMC • Número de pessoas inseridas no mercado de trabalho
10) Estruturar, capacitar e integrar a equipe de educadores e de suporte	<ul style="list-style-type: none"> • % das vagas definidas preenchidas • Número de grupos de estudo realizados • Taxa de rotatividade da Equipe de Educadores • Número de reuniões entre Equipe de Educadores e de Voluntários • Grau de autonomia da Equipe de Suporte (percepção qualitativa sobre capacidade da Equipe de Suporte conseguir desenvolver suas atividades sem recorrer à Equipe de Educadores) • Número de eventos/cursos/palestras dos quais a Equipe de Educadores participou
11) Aprimorar o processo de recepção, acolhida e encaminhamento interno e externo	<ul style="list-style-type: none"> • % dos participantes das atividades vespertinas que conhecem a AMRMC e suas possibilidades: Oficinas, Núcleos-Escola, serviços básicos etc.
12) Adequar a infra-estrutura para os serviços básicos e para a equipe	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidade da estrutura de comportar adequadamente a Equipe de Educadores • % de disponibilidade da capacidade instalada
13) Ampliar e fortalecer parcerias	<ul style="list-style-type: none"> • Número de novas parcerias firmadas • % dos atuais parceiros que mantiveram a parceria
14) Garantir recursos que viabilizem o funcionamento do programa	<ul style="list-style-type: none"> • Resultado financeiro do programa • % de participação de cada fonte na receita total

¹ Os encaminhamentos ocorrem quando a AMRMC não dispõe do serviço de que a pessoa necessita, devendo direcioná-la para uma outra Entidade que possa atender à sua demanda. Grande parte dos encaminhamentos se refere à questões de saúde – marcação de consultas médicas especializadas, direcionamentos para postos de saúde e hospitais – e moradia – direcionamentos para albergues e moradias provisórias.

² Espaços de discussão externos onde são tratadas questões da população de rua, tais como moradia, geração de renda, trabalho etc.

³ Programa de formação e capacitação voltado à inserção da pessoa em empreendimentos de geração de renda.

A seguir, são analisados os pontos fortes e os pontos de melhoria identificados na análise realizada.

Pontos Fortes

Definição de objetivos claros e tangíveis. O esclarecimento dos objetivos do programa facilita a comunicação dos mesmos para diferentes públicos, bem como auxilia a justificar a realização ou o encerramento de atividades no programa, como ressalta Worthen et al (2004, p. 38). Apesar das dificuldades levantadas pelos autores de se estabelecer metas para Entidades Sociais (WORTHEN et al, 2004, p. 144), a equipe da AMRMC empreendeu um esforço coletivo de construção de um primeiro conjunto de objetivos e metas que revela seus interesses para o ano de 2007.

Método formal de mensuração de resultados. Apresenta critérios claros de mensuração, o que torna os resultados medidos publicáveis e inteligíveis por diferentes públicos, inclusive aqueles que não participam do dia-a-dia de trabalho do programa, estando de acordo com o a definição de Worthen et al (2004, p. 36) de avaliação formal.

Pontos de Melhoria

Definição da frequência e dos métodos de mensuração. Apesar de poder ser classificado como um método formal de avaliação de resultados, o quadro de indicadores da AMRMC **não explicita como essa mensuração é realizada.** Sem métodos claros, não se pode considerar o quadro de indicadores como uma ferramenta de avaliação objetiva. O intuito de um processo de avaliação não é se prender cegamente à técnica objetiva – fortemente criticada, como apontam Worthen et al (2004, p. 109) –, mas também não é ficar submetido a uma lógica de avaliação subjetiva – cujas conclusões podem perder credibilidade, como ressaltam os mesmos autores.

Também não foi estabelecida a **frequência da mensuração dos resultados**, não ficando claro qual a periodicidade da coleta de dados para cada indicador. Certamente as periodicidades são diferentes para cada um deles, estando atreladas à intensidade de gerenciamento que determinado indicador requer.

Organização e priorização de indicadores. O quadro conta com 32 indicadores. O alto número se deve ao fato de eles englobarem todas as áreas funcionais – Finanças, RH, Comunicação etc – do programa, além de avaliarem os resultados alcançados junto ao seu público-alvo. Apesar desse elevado número de indicadores poder dificultar seu acompanhamento, como destacam Worthen et al (2004, p. 142), a quantidade pode não ser em si um problema. A dificuldade parece estar na organização de tais indicadores, de forma que a relação entre eles fique explícita, como reforçam Kaplan e Norton (1997, p. 169). Uma devida revisão e priorização dos indicadores – diferenciando os indicadores de ocorrência, que medem resultados, dos vetores de desempenho, que avaliam os meios de se atingir os resultados –, bem como a divisão da responsabilidade pelo acompanhamento dos mesmos, poderia aprimorar o processo de avaliação de resultados da AMRMC.

Balanceamento entre indicadores quantitativos e qualitativos. Quase todos os objetivos da AMRMC são avaliados com base em indicadores quantitativos. Esse tipo de indicador tem com vantagem subsidiar uma avaliação objetiva, gerando informações confiáveis e comunicáveis a diferentes públicos. Porém, Worthen et al (2004, p. 112) ressaltam que, em alguns casos, a avaliação qualitativa pode ser mais adequada, podendo inclusive ser utilizada

como complemento à avaliação quantitativa. Os autores também atentam para o equívoco da fixação do processo de avaliação em um único paradigma de investigação. Sendo assim, é válido perguntar se no quadro de indicadores da AMRMC alguns objetivos não seriam melhor verificados através de uma avaliação qualitativa.

Definição de um processo de acompanhamento dos indicadores por diferentes instâncias da OAF. Não foi estabelecida uma atividade de acompanhamento dos resultados dos programas pela equipe coordenadora da OAF, tampouco por outras instâncias da Entidade – seja a própria Diretoria, sejam as coordenações dos outros programas. Kaplan e Norton (2001), ao citarem os cinco princípios necessários para se modelar uma organização focada na estratégia, ressaltam a importância de toda a organização estar alinhada em torno da estratégia. Essa ação colaboraria para criar uma **cultura de avaliação** na OAF, integrando ao dia-a-dia de trabalho dos programas uma prática disciplinada de avaliação.

Definição do registro dos resultados avaliados. A definição de onde os resultados das avaliações dos indicadores da AMRMC possam ser sempre registrados, de forma padronizada, podendo ser acompanhados não só pela própria equipe da AMRMC, mas também por outras instâncias da OAF, certamente colaboraria para estimular e facilitar o processo de avaliação do programa – a implantação de um sistema informatizado de informações é uma alternativa interessante para suprir essa lacuna.

Definição dos públicos interessados na avaliação dos resultados do programa. Não foram estabelecidos explicitamente quais eram os grupos interessados nos resultados da AMRMC. Os princípios da avaliação responsiva (Stake apud WORTHEN, 2004, p. 225) priorizam os interesses das partes interessadas pela avaliação na construção e no desenvolvimento desse processo.

Divulgação dos resultados. A divulgação dos resultados para públicos externos também deve fazer parte das atividades ligadas ao processo de avaliação da AMRMC. Certamente, essa atividade só poderá ser realizada quando o processo de avaliação do programa estiver mais avançado, de modo que seus indicadores estejam bem delineados a ponto de conseguirem expressar com precisão os resultados da AMRMC.

Identificados os pontos de melhoria, a equipe da AMRMC, durante o segundo semestre de 2007 e início de 2008, empreendeu um novo esforço para reformular seu quadro de indicadores. Esse esforço contou com uma primeira etapa de revisão de todos os indicadores construídos em 2006, considerando-se aspectos como excesso de indicadores, abordagem exclusivamente quantitativa, indefinição de método e frequência de mensuração e ausência de responsabilização pelas mensurações. Em seguida, buscou-se priorizar os indicadores, estabelecendo-se uma separação aqueles que mensuravam resultados e aqueles que avaliavam os meios para se atingir os resultados. O resultado desse trabalho foi a elaboração de um novo conjunto de indicadores – cada qual com método de mensuração, frequência de medição e membro da equipe responsável pela medição estabelecidos – e a construção de um mapa estratégico, onde foi definida a inter-relação entre os objetivos do programa – e, por consequência, entre os indicadores aos quais estavam vinculados. A Figura 2, a seguir, apresenta o mapa estratégico da Associação, ilustrando a inter-relação mencionada.

“Construir, de forma responsável, articulada e solidária, um processo sócio-educativo de fortalecimento e desenvolvimento com a população adulta de rua para o seu reconhecimento enquanto sujeitos de direitos e deveres capazes de promover mudanças em suas vidas”

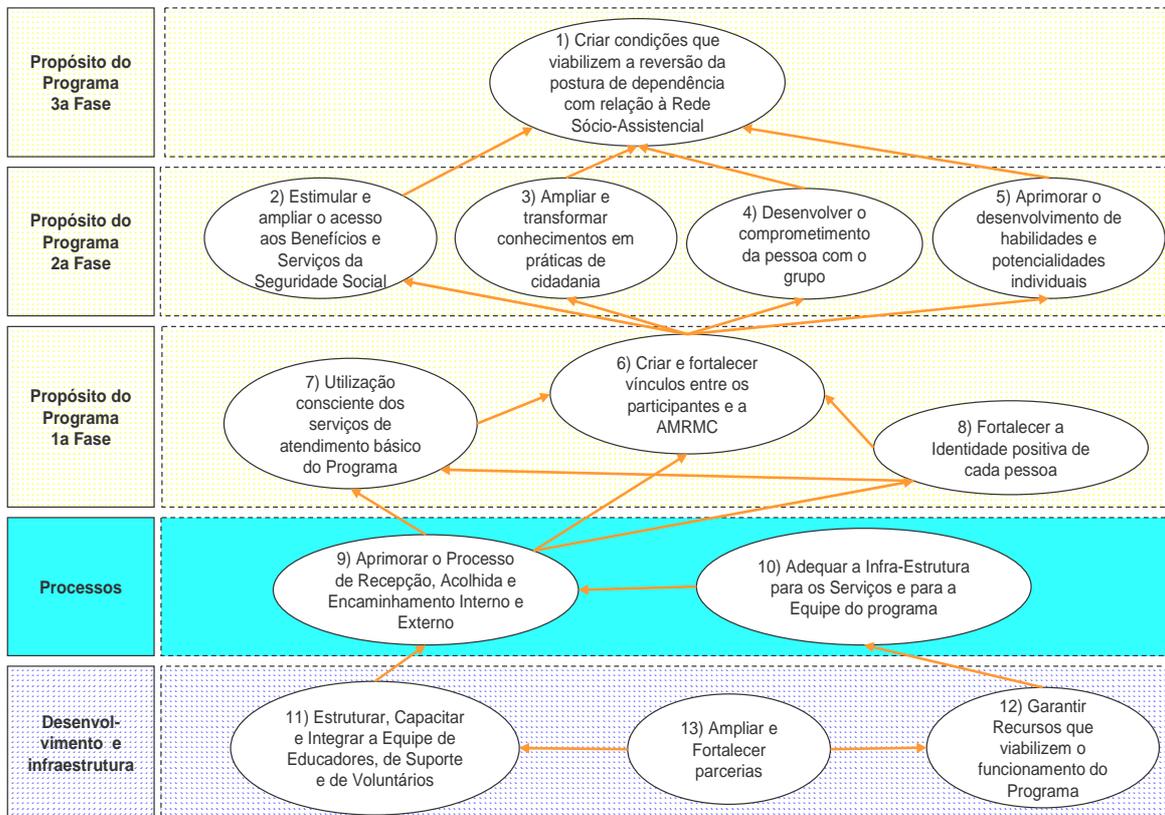


Figura 2: Mapa Estratégico da AMRMC

Fonte: Criado pelos autores

Ao final da análise, como desafios para o aprimoramento do novo modelo de avaliação da AMRMC, destacam-se a implantação de algumas das recomendações citadas anteriormente: estabelecer um processo formal e contínuo de acompanhamento dos indicadores por diferentes instâncias da OAF – de modo a tornar a avaliação da AMRMC um processo dinâmico e denso, contando com diferentes pontos de vista; definir um formato padronizado de registro periódico dos resultados avaliados; e desenhar uma estratégia de divulgação dos resultados para os públicos externos ao programa. Ressalte-se que a equipe do programa vem trabalhando desde o início de 2008 no aprimoramento de seu instrumento, introduzindo muitas das práticas mencionadas.

5 Considerações finais

Esse estudo é um ponto de partida para a implementação de um sistema estruturado de avaliação na OAF, entendido não apenas como um conjunto de indicadores articulados, mas sim como um processo disciplinado de reflexão e aprendizado orientado para o aprimoramento dos programas e da própria Entidade. A inserção de um processo dessa natureza no dia-a-dia de uma Entidade Social – ou mesmo de qualquer outra organização – requer um trabalho gradual, sendo aprimorado constantemente até entrar definitivamente no

cotidiano das atividades da equipe. Tal aprimoramento se refere tanto ao desenvolvimento técnico dos mecanismos de avaliação quanto ao entendimento da equipe sobre a importância da avaliação enquanto ação constante, a qual deve ser devidamente alocada na agenda de trabalho do grupo, sob risco de ser esquecida em meio ao turbilhão de tarefas e atividades diárias de seus membros.

Como sugestões para estudos futuros, pode-se, além de verificar a extensão desta iniciativa a outros programas e instituições do Terceiro Setor, analisar a influência destas iniciativas ao longo do tempo sobre a qualidade, eficiência e eficácia na gestão de tais organizações. A hipótese seria ratificar a influência do uso de ferramentas de gestão estratégica no desempenho de instituições do Terceiro Setor.

6 Referências

- BRANT DE CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (coord.). **Avaliação: construindo parâmetros das ações socioeducativas**. São Paulo: Cenpec, 2005.
- BRANT DE CARVALHO, Maria do Carmo Brant de; BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre (coord.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC/SP, Cenpec, Cedac, 2001.
- CHIANCA, T. **Desenvolvendo a cultura de avaliação em organizações da sociedade civil**. São Paulo: Global, 2001.
- DRUCKER, Peter, F. **Administração de Organizações Sem Fins Lucrativos: Princípios e Práticas**. São Paulo: Thomson Learning, 1992.
- FISCHER, Rosa Maria. **O desafio da colaboração: práticas de responsabilidade social entre empresa e Terceiro Setor**. São Paulo: Gente, 2002.
- HAMM, John. Cinco mensagens que o líder deve controlar. **Harvard Business Review**. São Paulo, v. 84, n.5, p. 74-83, maio 2006.
- KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Balanced Scorecard: A Estratégia em Ação**. 8a ed., Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Mapas Estratégicos**. Rio de Janeiro: Campus, 2004
- KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Organizações orientadas para a estratégia: como as empresas que adotaram o BSC prosperaram no ambiente de negócios**. 3a ed., Rio de Janeiro: Campus, 2001.
- MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 6a ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- MARINO, Eduardo. **Manual de Avaliação de Projetos Sociais**. 2a ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- MATTAR, F. N. **Pesquisa de marketing**. São Paulo: Atlas, 1996. 271p. (Edição compacta).
- PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Secretaria da Assistência Social – SAS. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE. **Caracterização sócio-econômica dos moradores de rua da cidade de São Paulo**, vol. 1, São Paulo, 2003.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, P. B. **Metodología de la investigación**. México: McGraw Hill, 1994.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987. 175p.

VIEIRA, Maria Antonieta (org) et al. **População de rua**: Quem é, como vive, como é vista. São Paulo: Hucitec, 1992.

WORTHEN, R. B.; SANDRES, J. R.; FITZPATRICK, J. L. **Avaliação de programas**: concepções e práticas. Tradução Dinah de. Abreu Azevedo. São Paulo: Gente, 2004.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Tradução: Daniel Grassi. Porto Alegre: Bookman, 2001.