

"A FEA e a USP respeitam os direitos autorais deste trabalho. Nós acreditamos que a melhor proteção contra o uso ilegítimo deste texto é a publicação online. Além de preservar o conteúdo motiva-nos oferecer à sociedade o conhecimento produzido no âmbito da universidade pública e dar publicidade ao esforço do pesquisador. Entretanto, caso não seja do interesse do autor manter o documento online, pedimos compreensão em relação à iniciativa e o contato pelo e-mail bibfea@usp.br para que possamos tomar as providências cabíveis (remoção da tese ou dissertação da BDTD)."

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E
CONTABILIDADE

DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO

A AVALIAÇÃO DE PROJETOS NO TERCEIRO
SETOR:

Um estudo sobre a FEAC - Federação das Entidades
Assistenciais de Campinas/ Fundação Odila e Lafayette
Álvaro

Candidato:

Paulo Roberto Durigan

Orientador:

Prof. Dr. Antonio Cesar
Amaru Maximiano

São Paulo
2000

Reitor da Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Jacques Marcovitch

Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Prof. Dr. Eliseu Martins

Chefe do Departamento de Administração

Prof. Dr. Cláudio Felisoni de Ângelo

PAULO ROBERTO DURIGAN

DEDALUS - Acervo - FEA



20600004806

A AVALIAÇÃO DE PROJETOS NO TERCEIRO SETOR:

Um estudo sobre a FEAC - Federação das Entidades Assistenciais
de Campinas/ Fundação Odila e Lafayette Álvaro

Dissertação apresentada ao
Departamento de Administração, da
Faculdade de Economia,
Administração e Contabilidade, da
Universidade de São Paulo, para a
obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Antonio Cesar
Amaru Maximiano

SÃO PAULO
2000

AGRADECIMENTOS

Quando se chega ao final de um trabalho dessa natureza, são muitos os agradecimentos cabíveis, e a necessidade de síntese acaba provocando alguma lacuna.

Agradeço ao orientador, professor Antonio Cesar Amaru Maximiano, com quem foi possível interagir para chegar a uma direção, e que cuidou em manter-me fiel ao foco da pesquisa.

Todos os professores das disciplinas cursadas deram sua contribuição importante, que, se não foi utilizada especificamente neste trabalho, certamente contribuiu para uma visão mais consistente da administração. Cabe registrar em particular a atenção e a contribuição dada pelos professores que compuseram a banca do exame de qualificação, professores doutores Isak Kruglianskas e Joel de Souza Dutra, cujas recomendações foram de grande valia.

Foi essencial para a realização deste trabalho a acolhida oferecida pelos integrantes FEAC - Federação das Entidades Sociais de Campinas/Fundação Odila e Lafayette Álvaro. Desde o superintendente, Sr. José Luiz Camargo Guazzelli, que foi o primeiro contato, o diretor de Ação Social, Sr. Darcy Paz de Pádua, pioneiro da causa social em Campinas, a jornalista responsável pela Assessoria de Imprensa, Kelma Medeiros Godoy, que agendou as entrevistas, o coordenador, Sr. Romeu Bornelli Filho, os chefes de Departamento: Rita de Cássia Angarten Marchiore, Maria Bernadete Gonçalves de Souza, Márcia Beatriz Osório Costa e José Fernandes Braga, que concederam as entrevistas e procuraram oferecer todas as informações solicitadas. Fica registrada a minha admiração a todo esse grupo e aos demais integrantes da FEAC, por seu profissionalismo na dedicação a uma causa nobre.

Um agradecimento especial cabe à minha irmã Marlene Durigan, doutora na área de Letras, professora da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, que me deu apoio e incentivo de toda ordem durante a fase de elaboração da dissertação. Embora distante fisicamente, a ela devo não apenas o esclarecimento de dúvidas sobre metodologia, orientações sobre alternativas, a revisão de boa parte do trabalho, mas também um apoio pessoal, de incentivo, quando era preciso superar momentos de incerteza.

Também agradeço às minhas irmãs Giselda e Nair, e à minha mãe Lile, que sempre deram seu incentivo e aceitaram a minha ausência.

Agradeço a Deus, a quem atribuo a coesão que consegui manter, nos planos espiritual e emocional, que permitiram chegar a esse resultado de um trabalho predominantemente intelectual.

SUMÁRIO

CAPÍTULO I – CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA.....	1
1 - Introdução e objetivos.....	1
2 - Questões de pesquisa.....	4
3 - Justificativa do estudo.....	5
4 - Limitações.....	6
CAPÍTULO II – REVISÃO DA BIBLIOGRAFIA.....	9
1 - Definição de termos.....	9
2 - A administração de projetos e sua avaliação: considerações preliminares.....	11
2.1 - O conhecimento atual sobre administração de projetos.....	11
2.2 - Distinção entre projetos e operações.....	21
2.3 - Ciclo de vida, processos e outros conceitos básicos.....	22
2.4 - Áreas de conhecimento	29
2.5 - A avaliação de projetos.....	35
3 - O terceiro setor, as entidades de assistência e promoção social e a administração de projetos.....	49
3.1 - Caracterização do terceiro setor e das entidades sem fins lucrativos.....	49
3.2 - Desafios para as entidades de assistência social no Brasil.....	61
3.3 - A administração de projetos no terceiro setor.....	67
3.4 - O papel das Fundações e outras organizações privadas no Brasil, no incentivo à administração por projetos.....	72
4 - A avaliação de projetos no terceiro setor.....	79

4.1 - Conceitos sobre avaliação de projetos e programas sociais.....	80
4.2 - A avaliação na análise e seleção.....	88
4.3 - A avaliação durante o desenvolvimento (monitoramento/controlo).....	96
4.4 - A avaliação final de projetos e programas implantados.....	101
CAPÍTULO III – METODOLOGIA.....	106
1 - Estrutura e perspectiva da pesquisa.....	106
2 - Modelo conceitual.....	111
3 - Fontes de informação.....	114
4 - Aspectos pesquisados.....	116
4.1 - Caracterização de projeto, programa e outras definições.....	116
4.2 - Critérios e procedimentos adotados na seleção de projetos.....	116
4.3 - Critérios e procedimentos de avaliação durante o desenvolvimento (monitoramento/controlo).....	117
4.4 - Critérios e procedimentos adotados para a avaliação final.....	118
4.5 - Avaliação particular de projetos e programas	119
CAPÍTULO IV - DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	120
1 - Situação da FEAC como integrante do terceiro setor e principais interações.....	120
2 - Como a avaliação de projetos sociais se insere na linha de atuação da FEAC.....	126
3 - Resultados obtidos do levantamento dos aspectos propostos.....	128
3.1 - Caracterização de projeto, programa e outras definições.....	128

3.2 - Critérios e procedimentos adotados na seleção de projetos.....	134
3.3 - Critérios e procedimentos para a avaliação durante o desenvolvimento (monitoramento/control).....	143
3.4 - Critérios e procedimentos para a avaliação final.....	149
3.5 - A institucionalização de instrumentos de avaliação: a criação dos indicadores.....	153
3.6 - Análise de um programa bem sucedido: o Programa de Apoio a Crianças e Adolescentes em Circunstâncias Especialmente Díficeis na Cidade de Campinas	158
3.6.1 - Concepção do Programa e seleção dos projetos integrantes.....	158
3.6.2 - Monitoramento e controle.....	162
3.6.3 - Avaliação final.....	164
3.7 - Análise de um projeto em andamento: Qualidade na Escola.....	173
3.7.1 - Concepção, delineamento e seleção das escolas participantes.....	173
3.7.2 - A avaliação durante o desenvolvimento, até o estágio atual.....	181
3.7.3 - Elementos para a avaliação final.....	184
CAPÍTULO V - CONCLUSÃO.....	186
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	195

ÍNDICE DAS ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Fases de um projeto.....	24
Figura 2 - Sobreposição dos grupos de processos em uma fase, conforme o PMI.....	26
Figura 3 - Ligações entre grupos de processos em uma fase.....	28
Figura 4 - Áreas de conhecimento da administração de projetos.....	31
Figura 5 - Sinergia entre a administração de projetos e a estratégia da Empresa.....	39
Figura 6 - Relacionamento entre os processos de controle.....	41
Figura 7 - Estrutura organizacional da FEAC - Federação das Entidades Assistenciais de Campinas/ Fundação Odila e Lafayette Álvaro.....	109
Figura 8 - O desenho da pesquisa.....	113
Figura 9 - Organograma da Fundação FEAC (diretoria para o biênio 1999-2000).....	124
Figura 10 - Procedimento mais usual para a seleção de propostas de projetos.....	136

Quadro 1 - Evolução do número de atendimentos efetivados entre novembro de 1993 e dezembro de 1998, por projeto (Programa de Apoio a Crianças e Adolescentes em Circunstâncias Especialmente Difíceis na Cidade de Campinas)..... 166

Quadro 2 - Percentagem de sucesso e insucesso representados pela situação dos usuários do Programa até maio de 1998 (Programa de Apoio a Crianças e Adolescentes em Circunstâncias Especialmente Difíceis na Cidade de Campinas)..... 168

RESUMO

O objetivo principal desta pesquisa é verificar, em uma organização típica do terceiro setor, a adoção de práticas de avaliação, na administração de projetos que tratam de questões sociais.

Este é um estudo de caso particular, inserido na abordagem qualitativa. Os dados foram coletados junto à FEAC - Federação das Entidades Assistenciais de Campinas/ Fundação Odila e Lafayette Álvaro, uma instituição privada que presta serviço público. A FEAC é uma fundação que tem características peculiares, entre muitas entidades sem fins lucrativos. Este estudo verificou a tendência à adoção da administração de projetos na área de atuação da FEAC e procurou detalhar como ocorrem os critérios e procedimentos de avaliação em três momentos: na seleção dos projetos e programas a serem conduzidos, durante o seu desenvolvimento, e após a sua conclusão.

Com base no modelo proposto pelo PMI - Project Management Institute para a administração de projetos e no conhecimento acumulado sobre administração de projetos, foi possível identificar os procedimentos específicos de avaliação, e chegar às recomendações teóricas para a avaliação dos projetos e programas sociais.

Alguns administradores e um diretor da FEAC foram entrevistados, com vistas a verificar as práticas na área de atuação da FEAC. Investigou-se quais dessas práticas estavam de acordo ou em divergência com a teoria e se a sua adoção contribuiria para o avanço no desempenho no desenvolvimento de projetos sociais. Para uma abordagem mais exata das práticas de avaliação, foram analisados um programa social já concluído e um projeto em andamento.

Os resultados revelaram um forte relacionamento entre a FEAC e as entidades filiadas, começando da concepção das propostas de projetos. Um

monitoramento próximo durante o desenvolvimento dos projetos favorece que eles sejam bem sucedidos. A FEAC desenvolveu indicadores de avaliação, que orientam seu relacionamento com as entidades afiliadas. Esses indicadores são também uma referência para decidir sobre quais tipos de projetos podem ser conduzidos por ou com cada uma das entidades.

ABSTRACT

The main objective of this research is to verify, in a typical organization of the third sector, the adoption of evaluation practices, in project management dealing with social issues.

This is a single case study, inserted in the qualitative approach. The data were collected on the FEAC - Federação das Entidades Assistenciais de Campinas/ Fundação Odila e Lafayette Álvaro, a private institution that delivers public services. The FEAC is a foundation that has peculiar characteristics, among many nonprofit entities. This study verified the trend to adoption of project management in FEAC's action area and tried to detail how evaluation criteria and procedures occur in three moments: at the selection of projects and programs to be conducted, during their development, and after their conclusion.

Based on the model proposed by the PMI - Project Management Institute for project management, and on the accumulated knowledge on project management, it was possible to identify the specific procedures of evaluation, and arrive at the theoretical recommendations for social projects and programs evaluation.

Some managers and a director of the FEAC were interviewed, in order to verify the practices in FEAC's performance area. It was investigated which of them were according to or in distinction with the theory, and if the adoption of these practices would contribute for the advance of performance in the development of social projects. For a more exact approach of the evaluation practices, one social program already finished and one project in process were analysed.

The results revealed a strong relationship between the FEAC and the affiliated entities, beginning from the conception of the proposals of projects. A

closed monitoring during the development of the projects favourises them to be well succeeded. The FEAC developed evaluation indicators, that guide its relationship with the affiliated entities. These indicators are also a reference for deciding on which kind of projects can be conducted by or with each one of the entities.

CAPÍTULO I – CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA

1 - Introdução e objetivos

A administração de projetos apresenta características que a tornam pertinente a múltiplos campos da atividade humana: quer a projetos industriais mais estruturados, como os projetos espaciais, quer a empreendimentos mais simples e mais transitórios, como o desenvolvimento de um produto novo, uma nova versão de um produto já existente, ou de um novo serviço.

Nas empresas industriais e comerciais e nas de prestação de serviços, um projeto geralmente visa alcançar um diferencial perante os concorrentes, de forma a ganhar vantagens competitivas, que individualizem o produto ou serviço a ser produzido ou oferecido, imprimindo-lhe novas características. Os objetivos são claros, os recursos precisam ser dimensionados, e o tempo é fator determinante de sucesso ou insucesso, já que todo um esforço para atingir inovações pode ser ultrapassado por um esforço melhor direcionado de um concorrente.

Por outro lado, quando se trata de projetos com intenção de atender a demandas sociais, geralmente não há um propósito tão acentuado de competição ou uma preocupação em superar concorrentes. As necessidades nunca satisfeitas para boa parte da população e o surgimento de novas necessidades em camadas que antes podiam considerar-se atendidas requerem esforços inovadores para sua abordagem com chances de sucesso. Há a possibilidade de ganho para todos os envolvidos mediante uma coordenação de esforços para a condução de projetos que visem a atender a necessidades na área social. Essas necessidades sociais não cobertas pelo setor governamental, nem pelo setor privado da economia, voltado para o mercado, representam lacunas ou desafios pendentes de solução ou de

resposta da sociedade como um todo. Acrescente-se, ainda, que, a partir da demanda individual, das famílias e de setores desprovidos de recursos, é possível identificar e desenvolver alternativas para encaminhamento de soluções. A abordagem das necessidades e desafios nessa área sob a forma de projetos constitui um campo para desenvolvimento dos recursos de administração desenvolvidos originalmente em outras áreas.

Os projetos e programas de natureza social assemelham-se em alguns aspectos a projetos de cooperação internacional, por meio dos quais os países mais ricos canalizam recursos através de instituições e órgãos especializados, para procurar diminuir algumas distorções e favorecer condições econômicas e sociais para o desenvolvimento de outras regiões. Também se assemelham a projetos de fomento ou de desenvolvimento, muitas vezes oriundos de entidades governamentais.

O conjunto das atividades exercidas por organizações não governamentais, que não fazem parte nem do governo, em seus diversos níveis, nem do setor privado ou empresarial (este voltado para o mercado) constituem o que se convencionou designar recentemente por terceiro setor. O conjunto de entidades que vêm surgindo procura preencher lacunas deixadas pelos que são considerados os setores mais tradicionais e que contam com maior volume de recursos. Os governos procuram diminuir sua área de atuação e não conseguem atender às diversas demandas da sociedade. O setor privado, por sua vez, enfrenta altíssima competição e mesmo luta pela sobrevivência no mercado. A prioridade para as empresas bem sucedidas é aumentar os lucros dos seus proprietários ou acionistas. As entidades não governamentais, que surgiram em resposta até um tanto difusa às necessidades não atendidas, buscam formas de viabilizar sua ação e de cumprir os propósitos para os quais foram criadas. Não são antagônicas aos outros dois setores, mas buscam, por um lado, aliar-se, complementando ou oferecendo seus serviços com vantagens de operacionalização e de gestão para o setor público e, por outro lado, sensibilizar o setor privado para a

obtenção de fundos. A busca do despertar do interesse da chamada sociedade civil, ou das pessoas físicas para a importância de seus propósitos, sensibilizando aliados, sustentadores, patrocinadores e voluntários, constitui um ingrediente sempre presente nas entidades integrantes do terceiro setor (ou de forma mais restrita, no setor sem fins lucrativos).

As entidades assistenciais, a maioria das quais surgiu da base, de associações de bairro ou de organizações religiosas, tendem a conduzir aquilo que aceitam como sua missão ou parte dela com os recursos mais próximos do próprio grupo, dentro da comunidade local. Geralmente essas entidades são de pequeno porte e têm dificuldades de se articular ou mesmo de ambicionar uma atuação mais abrangente.

Há um campo praticamente ilimitado para a atuação das entidades não governamentais e das entidades de assistência social em particular. No caso destas últimas, o propósito é suprir as necessidades mais básicas da população, procurando corrigir grandes distorções sociais utilizando recursos bastante limitados. Assim, o surgimento de organizações com as características da FEAC - Federação das Entidades Assistenciais de Campinas/Fundação Odila e Lafayette Álvaro traz novas possibilidades a serem consideradas no campo da administração de projetos na área social, seja por se tratar de uma área ainda pouco explorada no Brasil, seja pela relevância que esse tipo de organização pode assumir na busca de soluções para os problemas sociais vivenciados em âmbito mundial, seja, ainda, pela simples necessidade de se avaliar a aplicabilidade de princípios e técnicas desenvolvidos no campo da Administração a entidades sem fins lucrativos. Ressalte-se que a aplicação desses princípios e técnicas pode ser uma forma de vencer o empirismo, amadorismo, condução de entidades a partir de pressupostos, vontades e orientações muitas vezes estritamente individuais ou limitados por dogmas dificultadores do melhor aproveitamento de recursos, ou mesmo da busca de recursos que possam trazer condições de maior abrangência ao trabalho a ser desenvolvido.

Os objetivos fundamentais da presente pesquisa consistem em verificar se há critérios consistentes para seleção e aprovação dos projetos e programas a serem conduzidos e apoiados, se há critérios e procedimentos para avaliação durante o desenvolvimento e se há critérios e procedimentos sistemáticos para avaliar o sucesso ou fracasso dos projetos e programas empreendidos. Em segundo plano, busca-se verificar se o conhecimento acumulado nessas atividades de avaliação, em momentos distintos, é utilizado e disseminado para o conjunto de entidades participantes da Federação.

Todas as referências e citações em língua estrangeira foram traduzidas pelo autor desta pesquisa, a quem devem ser atribuídas eventuais imprecisões ou falhas no texto produzido.

2 - Questões de pesquisa

Em conformidade com os objetivos propostos, a pesquisa responde a três questões básicas, que norteiam tanto a revisão da bibliografia como o levantamento de dados.

1. Quais os critérios e procedimentos utilizados para a seleção de projetos a serem apoiados pela FEAC?

2. Quais os critérios e procedimentos adotados pela FEAC para a avaliação de projetos durante o seu desenvolvimento?

3. Quais os critérios e procedimentos empregados para avaliar o sucesso ou fracasso dos projetos implantados?

A resposta a essas questões pode esclarecer aspectos importantes quanto ao assunto objeto do estudo. Os resultados são discutidos, e analisados especificamente com relação à entidade objeto do estudo de caso.

3 – Justificativa do estudo

A área das organizações sem fins lucrativos vem despertando o interesse de muitos pesquisadores da área de administração. Com a tendência ao crescimento dessas organizações, maior que o dos setores do governo e do mercado, em alguns países, dentre os mais desenvolvidos, já se faz sentir a necessidade de se incrementar a profissionalização e a otimização das funções administrativas de um modo geral e da administração de projetos em particular. Tanto em questões de administração geral como em administração de projetos voltados para o terceiro setor ou para as organizações sem fins lucrativos, há muito campo para ser explorado e pesquisado.

A Lei federal brasileira número 8.742, de 07/12/1993, designada Lei Orgânica da Assistência Social, define em seu artigo 24 que :

Os programas de assistência social compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais.

E em seu artigo 25, a citada Lei define:

Projetos de enfrentamento da pobreza compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência,

elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio ambiente e sua organização social.

Entre as propostas contidas na Lei e a prática bem sucedida nos diversos níveis de organização, há a interveniência de vários fatores, alguns por iniciativa dos governos em seus diversos níveis, outros das entidades oriundas da sociedade civil organizada. Como fator da mais alta importância, para que das intenções se chegue aos resultados pretendidos ou necessários, está a profissionalização da administração, com a aplicação do conhecimento acumulado tanto na administração pública como na administração das empresas que visam a lucro. Entre os recursos a serem empregados, enfatiza-se nesta pesquisa a utilização dos recursos de avaliação na administração ou gerenciamento de projetos.

A escolha da Fundação FEAC para este estudo de caso oferece algumas vantagens, a saber:

- a) definição da área de atuação (setor de assistência social);
- b) delimitação da área geográfica de atuação (município de Campinas);
- c) porte compatível com o empreendimento de projetos inovadores, que possam representar agregação de valor ao setor social.

4 - Limitações

A administração de projetos, como tendência contemporânea, crescentemente utilizada e objeto de estudos consistentes e sistemáticos, traz inúmeras possibilidades de abordagem. O modelo proposto pelo PMI (1996), e as análises feitas sobre esse modelo por Cleland (1999), são cotejados, neste estudo, com aspectos relevantes constantes de outras propostas sobre administração de projetos, em especial com relação ao enfoque para projetos

sociais, buscando sempre o conhecimento presente a respeito da questão da avaliação.

Com relação a aspectos da avaliação de projetos de natureza social, a pesquisa apóia-se também nas propostas de Rossi e Freeman (1993), mesmo considerando que elas foram apresentadas para uma questão mais abrangente, a saber, a avaliação (e a pesquisa de avaliação) de projetos sociais, especialmente com grande envolvimento e financiamento do setor governamental.

A busca do aprimoramento na avaliação de projetos, em suas diversas fases, caminha junto com o conhecimento relativo à administração de projetos. Em se tratando de projetos e programas sociais, a discussão está aberta na busca dos melhores critérios e procedimentos.

A organização objeto deste estudo de caso, a FEAC - Federação das Entidades Assistenciais de Campinas/Fundação Odila e Lafayette Álvaro, congregando cerca de uma centena de entidades de assistência social, cujo trabalho coordena e supervisiona, é parte decisiva no exame e definição de projetos a serem conduzidos, além de distribuir verbas a serem aplicadas, ou nos programas, projetos, ou em atividades de manutenção das entidades sociais. Há projetos em que a própria FEAC é um participante ativo ou o administrador direto, e há projetos de menor porte, desenvolvidos no âmbito das regiões, por uma ou um grupo de entidades, supervisionadas pela FEAC. Dentre os relacionamentos existentes entre a FEAC e as entidades federadas, o foco deste estudo centra-se naqueles relativos à administração de programas e projetos, e mais especificamente à sua avaliação, aqui considerada em três momentos distintos: na seleção de projetos a serem conduzidos (que ocorre nas fases iniciais), durante todo o desenvolvimento (juntamente com o monitoramento/controle), e após sua finalização. Pesquisa-se a adoção de procedimentos considerados como fatores que contribuem positivamente no processo decisório, para verificar se há uma determinação para a identificação

mais precisa daqueles projetos que possam produzir melhores resultados na resolução de problemas pendentes na área de assistência social. Verifica-se se esses procedimentos de alguma forma podem representar uma contribuição maior à administração de projetos e programas no terceiro setor.

Estudos sobre o terceiro setor oferecem uma gama imensa de possibilidades, na área da administração, e a presente proposta busca o aprofundamento com relação aos aspectos de avaliação de projetos e programas praticados pela FEAC. Assim, restarão muitos aspectos sobre práticas administrativas presentes nessa entidade que também poderão vir a ser abordados em outros estudos, assim como há a possibilidade de outras abordagens sobre o terceiro setor.

Trata-se de um setor em que há sempre muita carência de recursos, muitas necessidades a atender, e cujos resultados são difíceis de mensurar. Além da sempre percebida carência de recursos, há carência de conhecimento sobre administração e necessidade de absorver novas práticas. Ressalte-se, também, que a pesquisa em administração tem se voltado com prioridade para as atividades empresariais, e relativamente pouco tem sido produzido em pesquisas sobre o terceiro setor, do que se deduz ser possível registrar essa pequena contribuição. Um aprofundamento maior poderá ser alvo de um estudo posterior.

A análise que se empreende limita-se a uma única Fundação, sem estender-se a uma discussão aprofundada sobre a administração de projetos ou sobre o conhecimento em administração de projetos para o terceiro setor. Ao optar pelo estudo de uma organização com área de atuação bem definida, procurou-se, também, desenvolver um trabalho viável para uma dissertação de mestrado.

CAPÍTULO II - REVISÃO DA BIBLIOGRAFIA

1 - Definição de termos

Projeto (PMI, 1996: 4, 5) é:

um esforço empreendido para criar um produto ou serviço único. Temporário significa que cada projeto tem um início definido e um final definido. Único significa que o produto ou serviço é diferente, em alguma forma de distinção, de todos os outros produtos ou serviços similares.

O projeto deve ser bem delimitado em termos de objetivo, escopo, duração no tempo, contar com um orçamento e com uma alocação de recursos humanos e materiais bem definida, com vistas a atender a especificações técnicas ou de qualidade.

Programa (PMI, 1996: 8, 9) é um grupo de projetos gerenciado de uma forma coordenada para obter benefícios não disponíveis por um gerenciamento individual. Pode envolver também uma série de desafios repetitivos ou cíclicos, como muitas organizações sem fins lucrativos têm um "programa de levantamento de fundos", um esforço contínuo para obter apoio financeiro que freqüentemente envolve uma série de projetos discretos (...). Meredith e Mantel Jr. (1989: 4) admitem a utilização dessa designação para projetos de longa duração, como para projetos excepcionalmente amplos ou para um grupo de projetos similares.

Subprojetos (PMI, 1996: 10) são subdivisões de projetos mais fáceis de gerenciar, geralmente repassados para execução por uma empresa externa ou outra unidade funcional na organização. Geralmente são considerados mais como um serviço (ainda que único), e podem ser tratados também como projetos.

Administração de projetos (PMI, 1996: 6):

É a aplicação de conhecimento, habilidades, ferramentas e técnicas a atividades de projeto, com vistas a satisfazer ou exceder às necessidades e expectativas do stakeholder. Satisfazer ou exceder a necessidades e expectativas do stakeholder invariavelmente envolve o equilíbrio entre demandas concorrentes entre:

- escopo, tempo, custo e qualidade;*
- stakeholders com diferentes necessidades e expectativas;*
- exigências identificadas (necessidades) e não identificadas (expectativas).*

Stakeholders (PMI, 1996: 15) são "indivíduos e organizações ativamente envolvidos no projeto, ou cujos interesses podem ser positiva ou negativamente afetados como um resultado da execução bem sucedida do projeto". *Stakeholders-chave* em cada projeto incluem: o gerente do projeto, a organização executante, os patrocinadores (indivíduos ou grupos que provêm os recursos para que a organização executante possa conduzir o projeto), e os clientes (indivíduos ou organizações que irão usar o produto ou serviço). Pode haver múltiplas camadas de clientes.

Expertise: conhecimento específico, altamente especializado e atualizado, de acordo com as melhores práticas disponíveis no momento.

Fase: etapa do ciclo de vida de um projeto.

Alocação matricial: forma de administração de recursos muito utilizada na administração de projetos, que consiste basicamente em criar uma estrutura de alocação de pessoas vinculadas a setores distintos da organização, cada uma especializada em determinada área ou função, para integrarem a equipe do projeto enquanto ele durar ou por um período de tempo limitado.

Outros termos específicos, relacionados com administração de projetos, serão utilizados. Eles serão definidos à medida em que forem sendo apresentados, ao longo do texto.

2 - A administração de projetos e sua avaliação: considerações preliminares

2.1 - O conhecimento atual sobre administração de projetos

Vários autores apontam para eventos bem antigos como empreendimentos perfeitamente enquadrados como projetos, alguns de grande amplitude quanto a escopo, recursos materiais e humanos utilizados ou tecnologia empregada. Desses projetos, é possível recuperar pela história alguns que deixaram suas marcas por um período maior, como as grandes obras de engenharia e arquitetura produzidas por várias civilizações. A construção das pirâmides é mencionada por Lewis (1995b: 1), mas também houve grandes obras produzidas pelos maias, pelos incas e por outras civilizações, muitos outros grandes empreendimentos realizados há alguns milênios, para cuja administração empregou-se uma concentração de esforços e conhecimento específico, ainda que não sistematizado.

É impossível precisar quando se começou a trabalhar por projetos, e como foi evoluindo a administração nessa área. As revoluções industriais, por exemplo, fundamentaram-se em projetos. O sucesso conseguido com um conjunto de empreendimentos, ainda que conduzidos separadamente, acabou dando corpo a uma mudança de mentalidade, configurada na atitude dos empreendedores. Também na área de construção civil muitos grandes desafios

foram enfrentados com características de projetos, dada a complexidade, urgência e mesmo a dose de incerteza e desconhecimento que incluíam.

Durante algum tempo, o desenvolvimento na área de administração de projetos teve à frente especialistas da área de engenharia e produção, e os projetos diziam respeito mais à indústria, à indústria bélica em particular e, mais recentemente, à indústria voltada para a conquista do espaço.

Meredith e Mantel Jr. (1989: 1) atribuem ao setor bélico muito do que se acrescentou em conhecimento relativo à administração de projetos, e relacionam isso ao enfrentamento de desafios, que não teriam sido superados por formas tradicionais de operação. Mencionam também os programas espaciais como "aplicações bem sucedidas dessas abordagens de administração, desenvolvidas especialmente para projetos extraordinariamente complexos". Apontam o fato de que "setores governamentais não militares, indústria privada, agências de serviço público e organizações voluntárias, todas utilizaram a administração de projetos para aumentar sua eficácia". Atribuem a emergência de novos métodos de administração, que se expressou na administração de projetos, como consequência, entre muitas forças envolvidas, de:

- (1) *crecente demanda por bens e serviços complexos, sofisticados e customizados;*
- (2) *expansão exponencial do conhecimento humano.*

A necessidade de agregar muitos conhecimentos específicos, de utilizar estruturas múltiplas e flexíveis para desenvolver partes que teriam de se integrar de forma perfeita em um todo, a necessidade de diminuir o tempo para disponibilização dos resultados concretos, a ênfase cada vez maior na qualidade, e outros fatores que influenciam estrategicamente na competitividade das empresas e de outras organizações, conduziram a uma ênfase cada vez maior na evolução das técnicas e de todo o conhecimento que foi incorporado para a área de administração de projetos.

Tanto na indústria bélica como na indústria aeroespacial (que aliás têm vários pontos em comum), geralmente trabalha-se no limiar do conhecimento, com tecnologia de ponta, conectada com pesquisa e desenvolvimento. Há muitas exigências quanto a especificações, os orçamentos são bem definidos, os controles rígidos, o tempo restrito é um desafio constante, e é preciso conjugar módulos desenvolvidos por empresas diferentes, com altíssimos níveis de precisão. A necessidade de eficiência em todas as etapas é máxima. E a administração de projetos desenvolveu-se justamente como forma de atender a esses requisitos.

Stewart (1965, apud Meredith e Mantel Jr., 1989: 19) comenta que poucos executivos de negócios pretendiam adotar as técnicas oriundas da indústria aeroespacial, com sua versatilidade e as poderosas ferramentas de controle; entretanto as poucas empresas que foram aprendendo e aplicando tais técnicas começaram a ter vantagens, ao conseguirem colocar produtos melhores e em menor prazo no mercado. A partir dessa constatação, a ampliação da adoção das técnicas de administração de projetos, bem como sua adaptação e aperfeiçoamento, passaram a ser uma tendência que até hoje parece irreversível.

A importância estratégica da adoção da administração de projetos é atestada por Oliveira (1994: 207), para quem:

A estratégia vai estabelecer "o que" vai ser feito para se chegar à situação desejada (objetivos e desafios); o projeto vai explicitar "o como" atuar e operacionalizar as ações para realizar a decisão estratégica. Ou seja, é nos projetos que o executivo vai alocar e administrar os recursos necessários à ação estratégica.

Harrison (1996: 3, 4) aponta para a constatação, pelas organizações em diversos setores, de que muitas de suas atividades seriam melhor conduzidas

utilizando a administração por projetos, em substituição à abordagem tradicional, orientada por funções. A administração por projetos passou a ser entendida como mais eficiente para integrar múltiplas disciplinas, trabalhando com restrições de tempo, custo e exigência de padrões de desempenho.

Segundo o PMI (1993: 6), quando as organizações tratam muitos aspectos de operações contínuas como projetos com vistas a aplicar a elas a administração de projetos", a designação mais apropriada para essa abordagem é "administração por projetos".

Segundo Kruglianskas (anotações de aula da disciplina "Administração de Programas e Projetos", de 27/05/1997, no curso de Mestrado em Administração na FEA-USP), é conveniente empregar administração por projeto, em contraposição ao trabalho distribuído pelas áreas funcionais quando:

- *pretende-se introduzir inovações tecnológicas;*
- *o empreendimento requer esforços multidisciplinares;*
- *as metas são bem definidas;*
- *o empreendimento foge à rotina;*
- *os planos estão sujeitos a mudança e requerem alta flexibilidade por parte da organização;*
- *para se atingir as metas é necessária alta integração de duas ou mais unidades funcionais ou organizações independentes.*

Neste trabalho, quando se refere a administração de projetos, pressupõe-se que as especificidades desse tipo de administração só poderão ser aplicadas a empreendimentos bem caracterizados como projetos, ou seja, quando se emprega a administração por projetos.

O aumento da competitividade obriga a uma otimização de recursos. Podem ser fatais para um projeto, diante da concorrência: atrasos no cronograma, excessos nos custos ou falhas na qualidade. Em tempos de

globalização, com a competitividade levada aos extremos, qualquer falha em um ou mais desses fatores poderá inviabilizar um novo produto ou serviço, provocar grandes prejuízos e até mesmo comprometer a sobrevivência da organização. Daí a necessidade de uma administração de projetos cada vez mais eficiente.

Para Harrison (1996: 18), em administração de projetos "planejamento e controle eficazes são não somente importantes, eles são críticos para o sucesso ou o fracasso do projeto". Planejamento e controle envolvem um grande número de atividades, que em muitos casos são distribuídas por grupos de trabalho (equipes) e empresas distintas, requerendo habilidades na utilização de sistemas computacionais.

Por que houve avanço da administração de projetos? Por que esse recurso vem sendo cada vez mais utilizado pelas empresas do setor produtivo e outras organizações?

Segundo Kruglianskas (1987: 44, 45), desde que existam as condições que tornem a administração por projetos mais interessante que a administração funcional e o projeto seja adequadamente conduzido, pode-se obter benefícios como:

- *delegação de responsabilidade e autoridade em alto grau ao líder do projeto;*
- *problemas e conflitos terão maior probabilidade de serem confrontados e debatidos de forma mais eficiente do que numa organização funcional, devido às pressões de tempo e custo;*
- *maior motivação e pressão para a busca de soluções, bem como um sentimento de maior identificação com o grupo e compreensão dos papéis;*
- *em função do controle centralizado do líder do projeto, maior eficácia na adoção de soluções equilibradas em*

relação a custos, prazos e qualidade técnica em comparação à administração funcional, onde ocorre, em geral, uma responsabilidade dividida em relação a estes parâmetros.

A administração por projetos não exclui a existência das áreas funcionais (como: marketing, finanças, produção, assuntos jurídicos) nas empresas, mas traz benefícios, na utilização do *expertise* desenvolvido em cada uma dessas áreas, que também executam funções básicas de suporte afetas a sua especialização. Enquanto isso, as equipes formadas para trabalhar em projetos dedicam-se mais especificamente às atribuições voltadas para o projeto. Também há situações em que algumas pessoas compartilham seu tempo entre projetos e atividades funcionais, o que exige flexibilidade e boa coordenação entre as áreas, para evitar conflitos e desperdícios.

O sucesso da administração por projetos está diretamente vinculado à capacidade do gerente de projeto em desempenhar bem suas funções. Será o elemento responsável pelo bom andamento de todos os processos envolvidos, para que se chegue a resultados ótimos. Precisa administrar bem o ambiente interno da equipe do projeto, além de garantir que se esteja caminhando para atender a todas as especificações, de acordo com o que foi definido.

O atingimento ou superação dos padrões definidos de desempenho (inclusive qualidade técnica), o cumprimento dos prazos e a manutenção dos custos dentro do previsto são um denominador comum em muitas considerações sobre a administração de projetos. Embora esses aspectos já estivessem presentes em outras abordagens da administração, quando se trata de administração de projetos torna-se quase uma obsessão, residindo aí a grande vantagem da técnica. Conciliar o cumprimento de todos esses requisitos é premissa básica da administração de projetos. Também procura aperfeiçoamentos constantes de forma a obter os melhores resultados nesses aspectos, com o melhor aproveitamento de todos os recursos disponíveis.

O avanço experimentado em várias frentes que foram adotando e aperfeiçoando os recursos e técnicas utilizados em administração de projetos passou a constituir um conjunto específico de conhecimentos, que foi sendo registrado em bibliografia, como objeto de estudos acadêmicos, e originou também a constituição de associações de profissionais que atuam nessa área.

Uma dessas associações, que se tornou provavelmente a mais respeitada e reconhecida internacionalmente, é o Project Management Institute (PMI). Conforme Cleland (1999: 10-13), o PMI é uma organização profissional sem fins lucrativos, integrando a participação de mais de 30.000 praticantes de administração de projetos, compilou o que se convencionou designar por *Project Management Body of Knowledge*, que inclui "a soma de conhecimentos, habilidades e atitudes dentro da profissão de administração de projetos". Uma síntese desse conjunto de conhecimentos, publicada em 1996, é uma das referências utilizadas neste estudo.

Outras associações que tratam da administração de projetos foram constituídas, e têm contribuído para o acréscimo de conhecimento, como é o caso do IPMA – International Project Management Association (Cleland, 1999: xiv).

Cleland (1999: 7) considera que o corpo de conhecimento que foi desenvolvido para descrever a arte e a ciência da administração de projetos está mudando a forma como as organizações estão sendo administradas na atualidade, pela utilização de técnicas e processos de administração de projetos.

O setor ocupado pelas organizações não governamentais constitui uma área com um vasto campo para aplicação específica dos conhecimentos que vêm sendo acumulados pela administração de projetos.

O grande trunfo da administração de projetos é que sua adoção e aperfeiçoamento vêm trazendo resultados satisfatórios em implementar mudanças estratégicas, tanto na criação de novos produtos e serviços como na forma de se trabalhar nas mudanças organizacionais.

Os bons resultados obtidos com a administração de projetos exigem muitas adaptações do quadro de administradores e favorecem o aproveitamento, como líderes de projetos, de integrantes das equipes que revelaram possuir as múltiplas habilidades agora mais valorizadas. O que tem sido mais valorizado são os papéis de: facilitador, *coach* (treinador), mentor, conselheiro, coordenador (Cleland, 1999: 532), e habilidades tanto de generalista como de especialista, tanto para lidar com pessoas e seus aspectos psicológicos, como para lidar com tecnologia de ponta.

A tendência das organizações em evoluírem para adaptações permanentes de recursos humanos e financeiros, como nas organizações matriciais e por projetos, entre outras, é atestada por Kliksberg (1997:106).

Para Cleland (1999: 537), a administração de projetos traz a flexibilidade adequada para se lidar com toda sorte de mudanças em diversos setores da sociedade atual e futura, incluindo: mudanças políticas, sociais, econômicas, legais e tecnológicas, entre outras tendências induzidas pelo mercado. Os trabalhadores tendem a reivindicar maior participação nos benefícios econômicos resultantes do próprio trabalho, que são traduzidos em aumento da produtividade. Há uma tendência a que os *stakeholders* passem a ter maior participação e influência nas atividades de administração de projetos.

Mesmo a busca de melhores condições de vida irá incentivar o uso da administração de projetos em abordagens multidisciplinares, que atendam a interesses múltiplos, por meio de recursos também diversos, em arranjos antes não pensados ou previstos. Novas pesquisas sobre a teoria e a prática da administração de projetos serão uma necessidade.

As próprias organizações de profissionais que atuam em administração de projetos deverão continuar a produzir conhecimento, mantendo a tendência de atualização e aprofundamento contínuos nessa área de conhecimento.

Segundo Cleland (1999: 545), haverá limites para mudanças nas técnicas para otimização de custos e cronograma, mas

as maiores oportunidades para a melhoria da administração de projetos irão lidar com questões humanas e organizacionais. O monitoramento, avaliação e controle serão assumidos mais pelos membros da equipe de projeto que por revisão formal e procedimentos de relatórios.

Aí vemos a ênfase nas atividades de avaliação, que serão destacadas na presente pesquisa.

É possível que haja uma revolução no entendimento entre grupos, povos e nações, no sentido de um aproveitamento mais racional e conservacionista de recursos nacionais escassos.

A simples opção pela adoção da administração de projetos não significa por si só melhores resultados. Diversas evidências indicam que não se trata de uma questão de nomenclatura, nem de tendência recente, de um modismo. As habilidades requeridas dos administradores a quem é atribuída a responsabilidade de gerenciar os projetos, irão requerer um nível elevado de dedicação, atenção, empenho; enfim, um nível de desempenho muito maior do que se poderia exigir dos gerentes funcionais. É verdade que existem gerentes de projeto possuidores de muitos níveis diferentes de habilidades. Geralmente, de acordo com o porte dos projetos, também se situa a projeção que os gerentes de projeto adquirem, compatível com o nível de responsabilidades e de cobranças que a eles são dirigidas e que eles desempenham, produzindo resultados satisfatórios.

O contínuo e incrementado acesso a fontes de informações atualizadas e aprofundadas, via comunicação eletrônica e outras facilidades, também favorece o incremento e aperfeiçoamento da administração de projetos.

A adoção de projetos nas organizações exerce efeitos em aspectos externos aos próprios projetos. A abordagem do trabalho por projetos requer flexibilidade na alocação de recursos humanos e organizações capacitadas para que subprojetos ou atividades desmembradas do núcleo principal de execução sejam desenvolvidas dentro dos requisitos.

A necessidade de maior rapidez em resposta às demandas do mercado, a cada movimento ou ação dos concorrentes, exigiu que fossem adotados novos procedimentos organizacionais, abalando as estruturas organizacionais tradicionais. A formação de equipes para conduzir os projetos requer a reunião, na medida certa, de *expertise*, encontrada em funcionários especializados nas diversas tarefas envolvidas e pelo tempo certo, bem como através da contratação de recursos humanos preparados, não disponíveis na própria organização.

Uma das características que mais diferencia essas equipes é a sua dinâmica e flexibilidade. Elas incluem todos os recursos necessários, pelo tempo adequado, mas as próprias equipes também vão liberando os recursos para outras atividades (que podem ser outros projetos), à medida em que são completadas as suas tarefas.

O controle dos custos é de todo relevante. A importância da seriedade de um processo de planejamento de projetos, em que se chegue ao nível de detalhe possível e adequado, reflete-se na própria viabilidade do projeto. Viabilidade não se refere a argumento de “venda” do projeto aos seus patrocinadores, mas ao fato de que o seu desenvolvimento trará lucro à organização. Falhas importantes na fase de planejamento podem causar

prejuízos, desperdícios e resultar em pessoas competentes que perderam a motivação por falta de uma direção adequada e criteriosa.

A internacionalização das economias traz uma tendência a que se chegue a produtos e serviços que possam ser oferecidos em âmbito internacional, para uso por populações e culturas diferenciadas.

2.2 – Distinção entre projetos e operações

O PMI (1996) classifica todo tipo de trabalho executado pelas organizações em operações e projetos. A semelhança entre ambos seria que tanto as operações como os projetos são realizados por pessoas, sofrem restrições de recursos limitados e podem ser planejados, executados e controlados.

Para o PMI, a distinção principal seria que cada projeto é temporário e único. "Temporário" porque tem um começo e um fim bem definidos, cessando quando os objetivos declarados antes de seu início são atingidos; "único", porque mesmo que contenha elementos que se repetem em outros projetos semelhantes, algumas de suas especificações serão distintas.

As operações também podem ser designadas por atividades contínuas.

Para as entidades voltadas para a assistência social que, se bem colocadas, atuam com o objetivo maior ou missão relacionada a melhorar as condições de vida dos setores mais carentes da população, há uma demanda muito forte pelas atividades contínuas ou operações. É preciso uma determinação bastante forte, uma consciência generalizada sobre a relevância e a primazia de um projeto em andamento, em relação a outras solicitações, o comprometimento dos que detêm o poder de decisão, para empreender e

conduzir satisfatoriamente projetos que representem mudanças significativas, que venham a proporcionar formas alternativas, mais eficientes, de atendimento de necessidades. Quando um novo projeto visa à criação de um novo tipo de serviço ou uma nova modalidade de atendimento, após sua implantação as atividades desse novo atendimento passarão a ser consideradas como atividades de manutenção, uma vez que o projeto foi terminado e implantado.

Para Meredith e Mantel Jr. (1989: 6), o fato de uma organização definir que uma atividade seja conduzida como projeto já significa que ela não conseguiria chegar aos resultados desejados utilizando apenas as atividades funcionais de uma forma tradicional. Por isso, precisará instituir mecanismos que facilitem a alocação de recursos e seu máximo aproveitamento.

2.3 – Ciclo de vida, processos e outros conceitos básicos

Por ser um desafio único (PMI, 1996: 11), um projeto envolve um grau de incerteza. Sua divisão em fases facilita o controle gerencial e ligações apropriadas com as operações contínuas. O conjunto das fases de um projeto é designado por ciclo de vida do projeto. As fases de um projeto caracterizam-se por completar um ou mais resultados que são disponibilizados. Esses resultados parciais são parte de uma lógica geralmente seqüencial, desenhada para assegurar definição apropriada do produto do projeto. O momento da conclusão de cada fase é apropriado para se fazer uma revisão, tanto dos resultados parciais como do desempenho do projeto, com vistas a sua continuidade e à detecção e correção de erros. Cada fase do projeto normalmente inclui um conjunto de produtos de trabalho definidos, desenhados para estabelecer o nível desejado de controle gerencial.

O PMI (1996: 12) admite o conceito de fases do ciclo de vida de um projeto, que podem ser apresentadas em três grupos: fase inicial, fases intermediárias (uma ou mais), e fase final.

Meredith e Mantel Jr. (1989: 7-9) consideram a existência, no ciclo de vida de um projeto, de uma fase entre a concepção e o planejamento, que designam por seleção (vide representação na Figura 1). Outros autores não reconhecem essa existência, ou a incluem dentro da fase de concepção. Quer seja uma fase, quer seja uma atividade que possa ser incluída em outra das fases, a seleção pode ser considerada como parte da avaliação, aspecto que se pretende destacar na presente pesquisa, por ser da maior relevância quando há que se optar entre várias propostas possíveis para a destinação de recursos. O que Meredith e Mantel Jr. apresentam como fase de planejamento, cronograma, monitoramento e controle é designado por outros autores como uma fase de planejamento, separada de outra de desenvolvimento ou execução. Ainda os mesmos autores identificam também uma fase que designaram por avaliação e terminalização, e que interessa particularmente ao presente estudo, pois aí podem situar-se as atividades de avaliação final, quando se poderá questionar sobre os fatores que contribuíram para o sucesso ou para o fracasso do projeto.

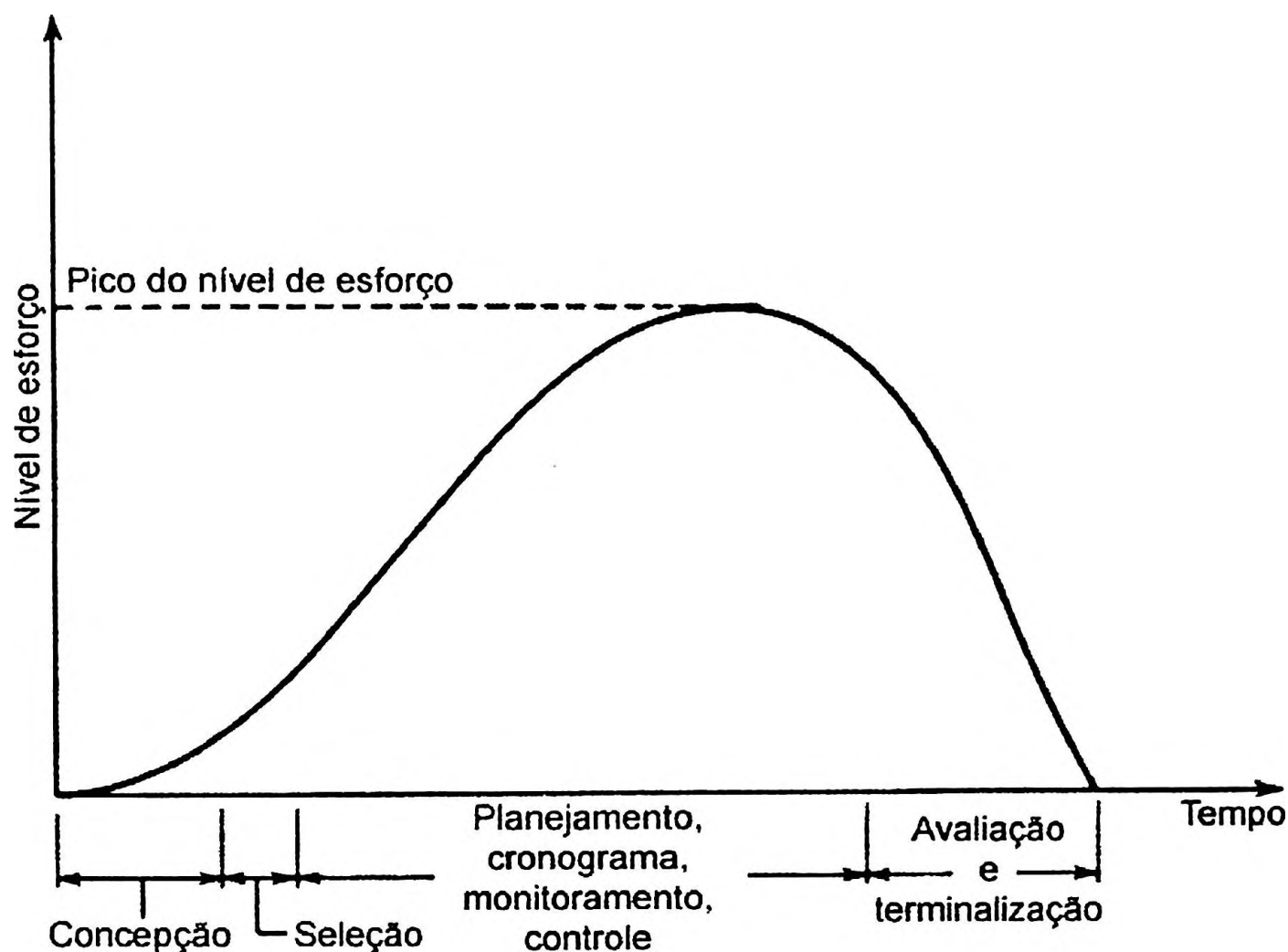


Figura 1 – Fases de um projeto (Meredith e Mantel Jr., 1989: 7)

De acordo com a concepção do PMI (1996: 27-29), os processos que compõem a administração de projetos são integrados entre si, ligados por suas entradas (*inputs*) e saídas (*outputs*), que se materializam através de documentos ou de itens documentáveis. A organização apresentada pelo PMI assemelha-se ao que outros autores designam por fases do ciclo de vida do projeto. Uma distinção é que, no modelo do PMI, há uma superposição dos processos, com a predominância de um deles em cada período. Assim, de acordo com esse modelo, os processos de execução começam a ser praticados já quando ainda predominam os processos de iniciação, continuam durante o declínio desses e durante o incremento dos processos de planejamento, por exemplo. É importante destacar que os processos de controle, na proposta do PMI, nunca chegam a prevalecer, mas desenrolam-se em paralelo a todos os outros processos principais. A Figura 2 representa a

ocorrência dos processos, e mostra sua sobreposição. Embora essa figura e a proposição do PMI sejam genéricas para qualquer fase do ciclo de vida do projeto, pode-se considerá-la como uma representação esquemática do ciclo completo de um projeto, desde sua inicialização até seu encerramento.

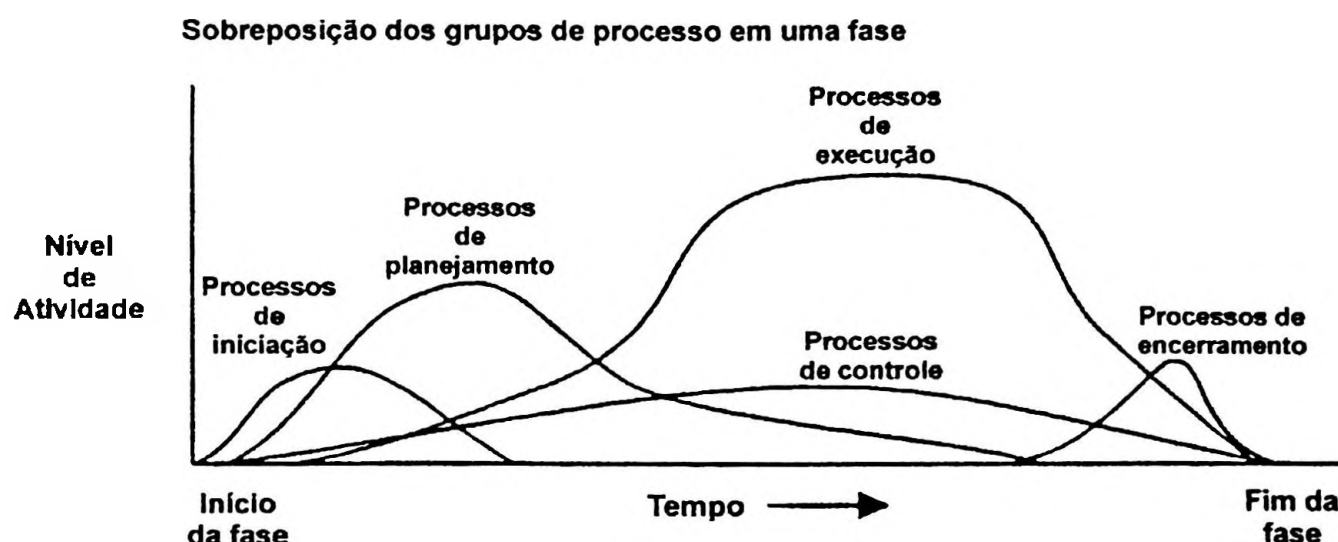


Figura 2 - Sobreposição dos grupos de processos em uma fase, conforme o PMI (PMI, 1996: 28).

Segundo o PMI (1996: 3), administração de projetos é a aplicação de conhecimentos, habilidades, ferramentas e técnicas para atividades de projeto, com vistas a satisfazer ou exceder necessidades e expectativas dos *stakeholders*. Envolve (PMI, 1996: 6) o equilíbrio de demandas que competem entre:

- *escopo, tempo, custo e qualidade;*
- *stakeholders com necessidades e expectativas diferentes;*
- *requisições identificadas (necessidades) e requisições não identificadas (expectativas).*

O PMI (1996: 6-8) identificou nove áreas de conhecimento, que abrangem os processos componentes, incluindo a administração: da integração do projeto, do seu escopo, tempo, custo, qualidade, recursos humanos, comunicação, risco e compras.

O modelo do PMI (1996: 8) tanto inclui conhecimentos próprios sobre gerenciamento de projetos geralmente aceitos, como conhecimento e práticas

gerais da administração, abrangendo planejamento, organização, formação de equipes, execução e controle das operações de uma empresa em funcionamento, incluindo atividades de suporte, como também conhecimento e práticas de áreas de aplicação, que incluem categorias de projetos portadores de elementos comuns mas nem sempre presentes ou necessários em todos os projetos.

O projeto (idem: 17) é influenciado pela organização ou organizações que o conduzem, e seu gerenciamento (idem: 27) é um desafio integrativo, em que uma ação ou a ausência de uma ação em uma área irá geralmente afetar outras áreas.

Os projetos são compostos de processos, ou seja, de uma “série de ações levando a um resultado”. Processos de gerenciamento do projeto se sobrepõem e interagem com processos orientados para o produto, durante a execução do projeto.

Os processos envolvidos em um projeto podem ser organizados em grupos. Eles se ligam pelos resultados que produzem, que se tornam a entrada para o processo seguinte. O modelo proposto pelo PMI propõe-se focalizar as ligações entre os processos individuais, por suas entradas e saídas, e descrever cada processo (idem: 29) em termos de suas:

- *entradas: documentos ou itens documentáveis sobre os quais se vai agir;*
- *ferramentas e técnicas: mecanismos aplicados às entradas para criar as saídas;*
- *saídas: documentos ou itens documentáveis que são um resultado do processo*

A Figura 3 representa as ligações entre grupos de processos em uma fase.

Ligações entre grupos de processo em uma fase

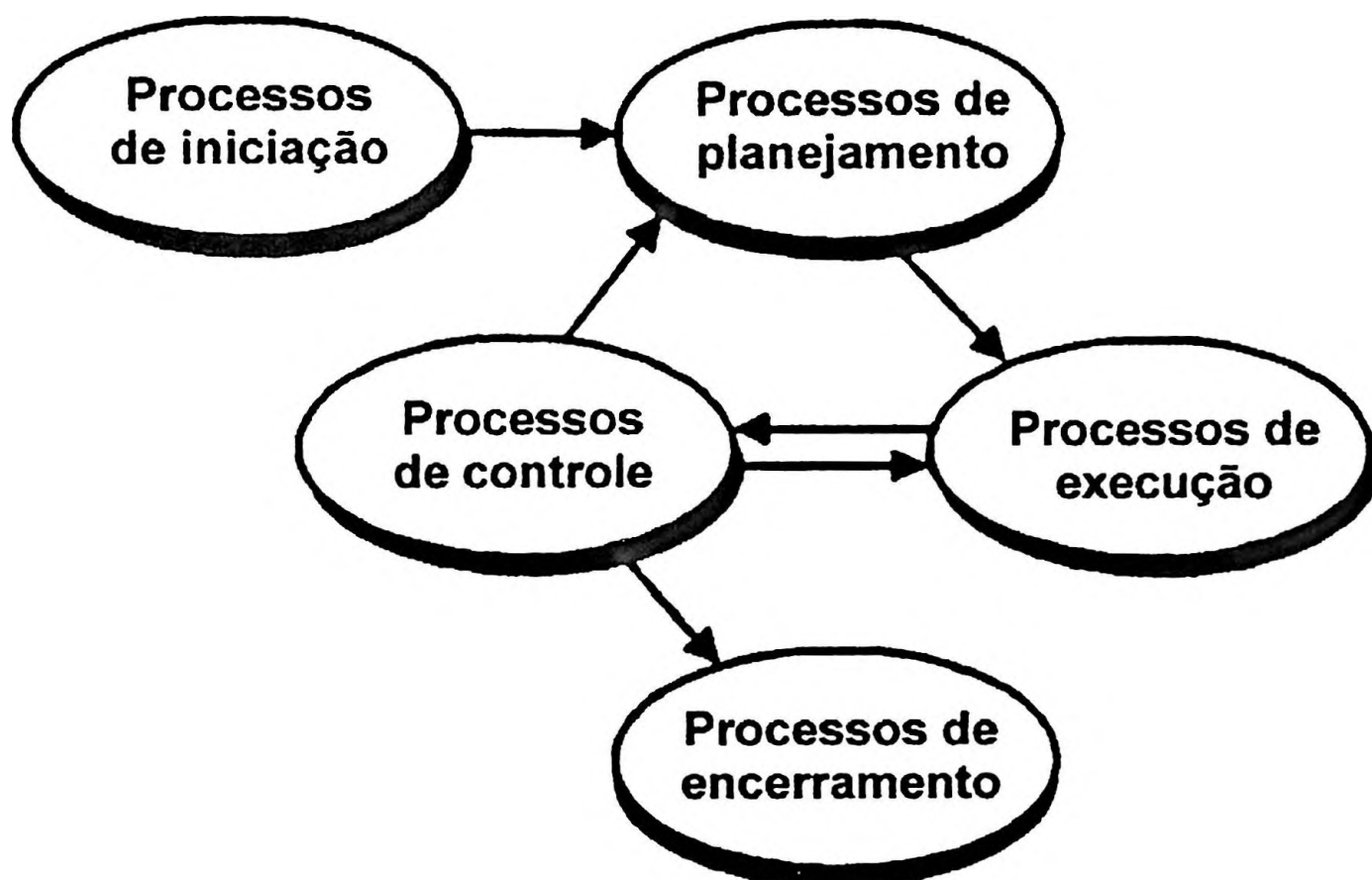


Figura 3 - Ligações entre grupos de processos em uma fase (PMI, 1996: 28)

Os processos de iniciação incluem apenas o comprometimento da organização em começar a próxima fase do projeto. Quanto ao processo de planejamento é da maior importância, pois "planejar um projeto envolve tornar factível algo que nunca foi feito antes" (PMI, 1996: 30).

A Figura 3 representa de forma esquemática como os principais relacionamentos entre os processos maiores (que também podem ser decompostos em processos mais restritos e detalhados). Os processos de

planejamento relacionam-se com os processos de execução. Os processos de controle, por sua vez, relacionam-se tanto com os processos de planejamento como com os de execução e de finalização. O controle, durante o planejamento e execução, também designado por monitoramento, constitui um acompanhamento permanente, buscando verificar se tudo que foi inicialmente especificado está sendo conduzido satisfatoriamente, para evitar desvios, desperdício de recursos, aumento de custos, mudança de rumos. Na medida em que problemas ou desvios são identificados, eles poderão ir sendo corrigidos, ou levados à alçada de decisão adequada, a começar do próprio gerente do projeto, para se buscar uma correção preventiva em relação aos possíveis desvios em alcançar os objetivos. Esses processos de controle incluem uma avaliação contínua, que ocorre durante o desenvolvimento de um projeto.

O modelo do PMI detalha a decomposição dos processos principais em processos menores e considera-os aplicáveis à maioria dos projetos na maior parte do tempo. Registra, porém, que nem todos os processos vão ser necessários em todos os projetos, e nem todas as interações irão aplicar-se a todos os projetos.

Os processos realizam-se empregando as diversas áreas de conhecimento de administração de projetos.

2.4 - Áreas de conhecimento

O modelo do PMI agrupa os conhecimentos utilizados nas diversas atividades e tarefas envolvidas na administração de projetos no que se convencionou designar por áreas de conhecimento. Atualmente, são admitidas nove áreas de conhecimento, que interagem para compor, devidamente ajustadas umas às outras, o projeto como um todo. Essa proposição é aceita

por muitos autores. Essas áreas de conhecimento hoje aceitas são as seguintes:

- administração da integração do projeto;
- administração do escopo do projeto;
- administração do tempo do projeto;
- administração do custo do projeto;
- administração da qualidade do projeto;
- administração dos recursos humanos do projeto;
- administração das comunicações do projeto;
- administração do risco do projeto;
- administração das compras.



Áreas de conhecimento da administração de projetos (Cleland, 1999:11)

Figura 4 – Áreas de conhecimento da administração de projetos (Cleland, 1999: 11, representação adaptada do modelo proposto pelo PMI).

A administração da integração do projeto, conforme o PMI (1996: 39), inclui "os processos requeridos para assegurar que os vários elementos do projeto são coordenados adequadamente". Isso envolve confrontos entre objetivos e alternativas, com vistas a satisfazer ou exceder necessidades e expectativas dos *stakeholders*. Os principais processos dessa fase, que são primariamente integrativos, são:

- desenvolvimento do plano do projeto;
- execução do plano do projeto;
- controle da mudança ao longo do projeto como um todo.

A área de conhecimento da administração da integração do projeto é aquela capaz de garantir que as diversas áreas de conhecimento sejam conduzidas de modo satisfatório e bem relacionadas entre si, no tempo e na forma como os resultados de uma interação com as outras.

A administração do escopo do projeto abrange (PMI, 1996: 47) o processo requerido para assegurar que o projeto envolva todo o trabalho requerido, e apenas o trabalho requerido, para completar-se com sucesso. Preocupa-se primariamente com a definição e controle do que está ou não incluído no projeto. Os principais processos dessa fase são:

- *iniciação;*
- *planejamento do escopo;*
- *definição do escopo;*
- *verificação do escopo;*
- *controle da mudança do escopo.*

O planejamento do escopo, que representa o desenvolvimento de uma declaração escrita do escopo, como base para decisões futuras sobre o projeto. Envolve as entradas (*inputs*), ferramentas e técnicas e as saídas (*outputs*). Os *inputs* incluem: descrição do produto, as regras do projeto, restrições e premissas. As saídas (*outputs*) serão: a declaração de escopo, detalhamento de apoio (incluindo premissas e restrições) e plano de gerenciamento do escopo, que contém a descrição de como o escopo do projeto será administrado e de como as mudanças de escopo serão integradas no projeto.

A administração do tempo do projeto compreende (PMI, 1996: 59) os processos necessários para assegurar que o projeto termine dentro do tempo previsto. Inclui os seguintes processos principais:

- definição de atividade;*
- seqüenciamento de atividades;*

- *estimativa da duração das atividades;*
- *desenvolvimento de cronograma;*
- *controle do cronograma.*

Como parte integrante da administração do tempo do projeto, a definição de atividades envolve a identificação e documentação das atividades específicas que precisam ser executadas com vistas a produzir os produtos e subprodutos identificados. Envolve a definição das atividades requeridas para que os objetivos do projeto sejam atingidos. Cada fase produz informações que serão utilizadas como entradas para a fase seguinte. Os processos para o controle do tempo interagem com outras áreas.

A administração do custo do projeto inclui (PMI, 1996: 73) os processos requeridos para assegurar que o projeto será completado dentro do orçamento aprovado. Envolve os seguintes processos principais:

- *planejamento de recursos;*
- *estimativa de custos;*
- *orçamento de custos;*
- *controle de custos.*

O planejamento de custos começa com a definição dos recursos necessários, tanto de pessoal, como de equipamentos e outros materiais, em suas respectivas quantidades. Elabora-se uma estimativa de quanto esses recursos poderão custar, e providencia-se a reserva desses recursos financeiros no orçamento a ser utilizado. O controle de custos irá preocupar-se em que os custos efetivamente realizados se mantenham dentro do previsto, e administrar eventuais alterações que se façam necessárias no decorrer do desenvolvimento.

A administração da qualidade do projeto contém os processos requeridos para assegurar que o projeto irá satisfazer as necessidades para as quais foi empreendido. Inclui todas as atividades para a função de

planejamento global que determina a política, objetivos e responsabilidades da qualidade, e que os implementa por meios como: planejamento da qualidade, controle da qualidade, garantia da qualidade e melhoria da qualidade, dentro do “sistema de qualidade”.

A administração dos recursos humanos do projeto (PMI, 1996: 93) abrange os processos necessários para fazer o uso mais eficaz das pessoas envolvidas com o projeto. Isto estende-se a todos os envolvidos com o projeto – patrocinadores, clientes, contribuintes individuais e outros, através dos seguintes processos principais:

- *planejamento organizacional;*
- *aquisição do pessoal;*
- *desenvolvimento de equipe.*

A administração das comunicações do projeto engloba (PMI, 1996: 103) a geração e divulgação de informações corretas e atualizadas sobre o projeto. Compreende os processos de planejamento das comunicações, distribuição das informações, coleção e disseminação de informações sobre o desempenho, e sobre o término de cada fase e do projeto como um todo.

A administração do risco do projeto inclui (PMI, 1996: 111) os processos que identificam, analisam e avaliam, e respondem ao risco do projeto, na tentativa de se procurar maximizar os resultados de eventos positivos, e minimizar as conseqüências de eventos negativos.

A administração das compras compreende (PMI, 1996: 123) os processos para adquirir bens e serviços de fora da organização, ou seja: o planejamento das compras, a documentação das necessidades, o levantamento de cotações, a administração de contratos e o encerramento de contratos.

Todas as áreas de conhecimento de administração de projetos enfrentam desafios, alguns previsíveis e outros que podem originar-se das mais diversas fontes. O enfrentamento dos desafios ou a resolução dos conflitos serão um componente comum às diversas áreas.

O fato de a administração de projetos ter suas áreas específicas de conhecimento não elimina a utilização do conhecimento e da prática da administração geral. Esse conhecimento e essa prática estão permeados entre todas as áreas de conhecimento da administração de projetos.

Segundo o PMI (1996: 8), além das nove áreas de conhecimento mencionadas, há ainda as áreas de aplicação, específicas para projetos voltados para necessidades que exigem conhecimento técnico especializado,

2.5 - A avaliação de projetos

As atividades de avaliação podem ocorrer nos diversos processos que integram o ciclo de vida dos projetos.

Como atividade de análise e seleção, a avaliação faz parte dos processos de inicialização, de concepção ou de análise de viabilidade. Pode ser considerada como uma fase distinta, de acordo com a proposta de Meredith e Mantel Jr. (1989: 7-9). Nessa etapa inicial (qualquer que seja a designação que se lhe dê), a avaliação é do tipo preventivo, em que se procura antever as possibilidades de que os recursos sejam bem empregados. Isto significa que, entre diversas opções de utilização, os recursos deverão ser direcionados para aquele projeto que oferece perspectivas de produzir resultados mais positivos, que atenda aos objetivos propostos, consoante com a missão da organização, que satisfaça ao que pretendem os diversos *stakeholders*. Essa avaliação inicial deve anteceder aos processos de planejamento, nos quais se irão

detalhar os caminhos a seguir, os recursos a alocar, além dos demais aspectos pertinentes.

Para Maximiano e Sbragia (1994: 512), "objetivos bem formulados e que estejam claros para o gerente ou a equipe do projeto e para o usuário ou patrocinador oferecem maior certeza quanto aos critérios para julgar o resultado final". Adotando essa concepção, um dos aspectos a considerar na análise e seleção de projetos é a clareza e adequação dos objetivos.

Kruglianskas (1987: 36) constatou que "os critérios para avaliação e seleção de projetos podem ser bastante diversificados" e "abranger dimensões variadas". Especificamente para projetos de pesquisa e desenvolvimento, dada a necessidade de gerar critérios próprios, considera que "o problema não é gerar um grande número de critérios, mas sim aqueles que são críticos".

Kruglianskas (1987: 36, 37), analisando a seleção de projetos de pesquisa e desenvolvimento, identifica o contraste entre duas abordagens distintas: "top-down approach", (condução do processo pela alta administração), e "bottom-up approach" (em que as decisões sobre a seleção são tomadas "a partir das prioridades estabelecidas pela área funcional de pesquisa e desenvolvimento, com maior ou menor participação de elementos das demais áreas funcionais da empresa"). Kruglianskas considera que a abordagem "top-down" é vantajosa por considerar aspectos de mais longo prazo, mais consistentes com a estratégia da empresa, enquanto que a abordagem "bottom-up" é vantajosa por considerar necessidades mais imediatas.

A avaliação durante o desenvolvimento envolve os processos de controle (ou monitoramento), que se desenvolvem paralelamente aos demais processos, a começar dos processos de iniciação, e continuam durante o planejamento, execução e finalização. Quando incluída nos processos de controle, a avaliação irá apontar eventuais desvios, indicar o risco e prevenir

contra desvios maiores no futuro. Se detectados cedo, tais desvios são passíveis de correção, de modo que as distorções sejam mínimas, ou possam ser evitadas.

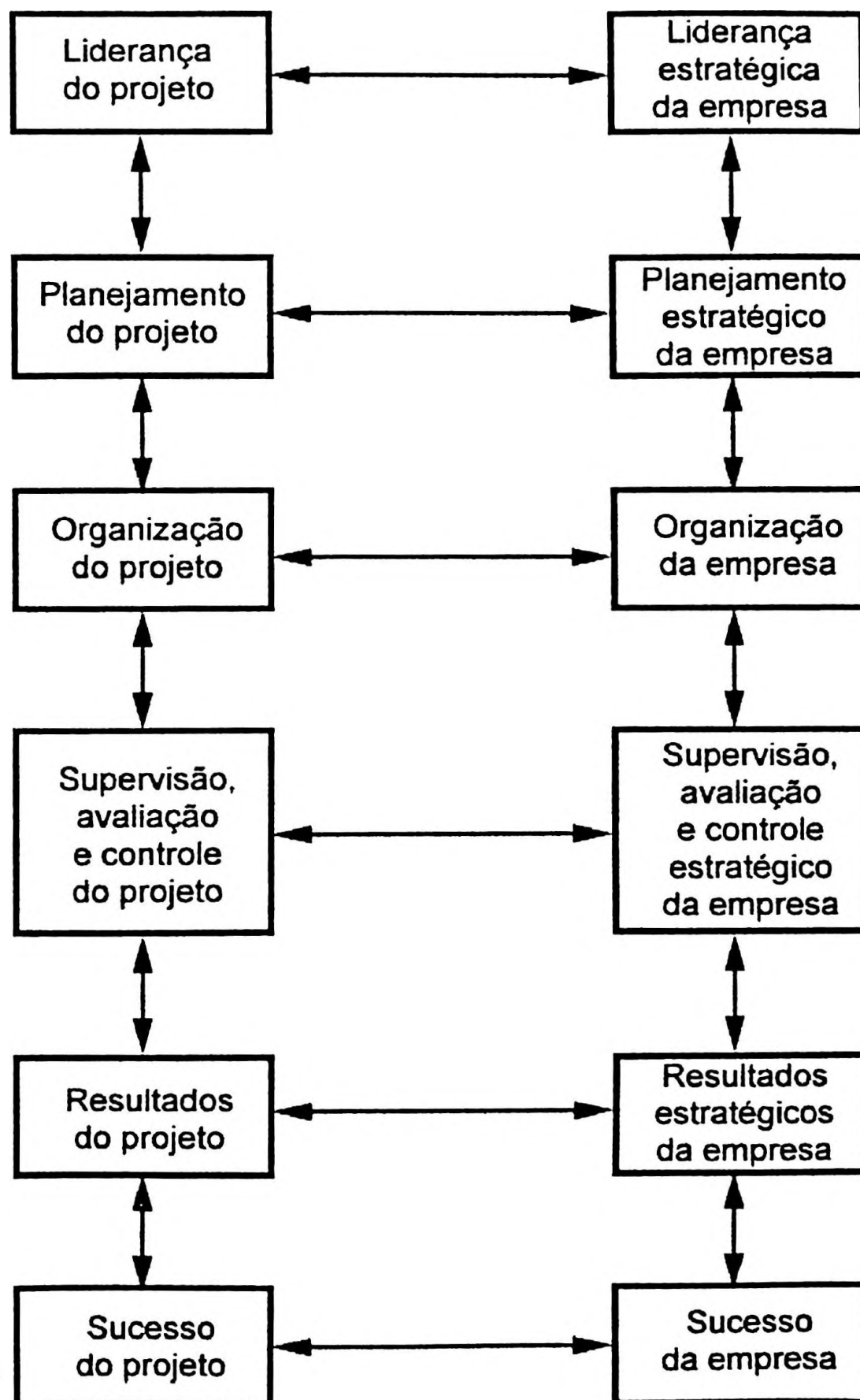
Kruglianskas (1987: 50) admite que pode existir informalidade durante o acompanhamento e controle do projeto, mas recomenda "a adoção de mecanismos formais de controle, especialmente para projetos de maior porte (10 ou mais pessoas)". Ressalta que "o acompanhamento deve estar intimamente ligado ao planejamento, pois é com base neste que são avaliadas as informações sobre desempenho técnico, respeito ao cronograma e posição financeira". Recomenda, também que os relatórios utilizados para o acompanhamento e controle observem o "princípio da simplicidade e objetividade, para fornecer as "informações necessárias para a execução do projeto com a devida observação dos parâmetros técnicos de qualidade, de prazo e de custo". Identifica os seguintes tipos de relatórios, a partir das constatações de Bracco, 1968 e Blake, 1978 (apud Kruglianskas, 1987: 50-52): "relatórios financeiros periódicos, relatórios de utilização de mão-de-obra, relatórios técnicos parciais, relatórios orais e relatório final".

Segundo Maximiano (1997: 87), "a avaliação de resultados (avaliação terminal) procura determinar se o problema original foi resolvido, se novos projetos são necessários e quais lições foram aprendidas, além de outras finalidades". Como parte dessa avaliação terminal, cabe a análise do grau de sucesso ou insucesso atingido, e o apontamento dos fatores que contribuíram para o resultado.

As atividades de avaliação podem estar presentes em todos os processos que constituem o projeto. Cabe ao gerente do projeto ou a seus patrocinadores (dependendo da alçada para decisão e níveis de responsabilidade implícitos em cada projeto) definir já no início sobre que tipo de enfoque será dado à avaliação, em suas diversas modalidades, em quais processos e em quais momentos ela será utilizada. O *feedback* que o processo

de avaliação pode auxiliar muito na condução do projeto, indicar fatores importantes para correção, e acrescentar conhecimento para empreendimentos posteriores, a cada nova ocorrência. O grau de formalização, sistematização e documentação deverá ser consistente com os critérios adotados no planejamento, por exemplo, e para outros aspectos presentes na administração de projetos na organização.

Cleland (1999: 104) vê na condução eficiente dos projetos, em uma sinergia com a administração da empresa, um potencial para apoiar a sua missão, possibilitando atingir o sucesso. A administração de projetos, incluída a sua avaliação, é fundamental para os bons resultados estratégicos na administração da empresa. Há uma interdependência entre os fatores presentes na administração de projetos e as práticas equivalentes em todas as formas de atuação da organização. Como resultado final, o sucesso do projeto contribui e é essencial para o sucesso da organização (vide Figura 5).



Sinergia entre a administração de projetos e a estratégia da empresa (Cleland, 1999:104)

Figura 5 - Sinergia entre a administração de projetos e a estratégia da empresa

Com base na proposta do PMI (1996: 34), é possível detalhar o que aquele modelo propõe para os processos de controle. De acordo com o PMI, os processos de controle, que se desenrolam paralelamente às diversas fases do projeto, podem ser decompostos em processos de controle específicos, que tratam:

- *do controle abrangente da mudança, que coordena as mudanças ao longo de todo o projeto;*
- *do controle da mudança de escopo, que trata das mudanças do escopo do projeto;*
- *do controle do cronograma, que cuida das mudanças do cronograma do projeto;*
- *do controle de custo, que lida com as mudanças no orçamento do projeto;*
- *do controle de qualidade, que inclui o monitoramento de resultados específicos do projeto para determinar se eles estão em conformidade com padrões de qualidade relevantes e identificação de maneiras para eliminar causas de desempenho insatisfatório;*
- *do controle de resposta ao risco, durante o curso do projeto.*

Na Figura 6 é apresentado um esquema da proposição formulada acima.

Relacionamento entre os processos de controle

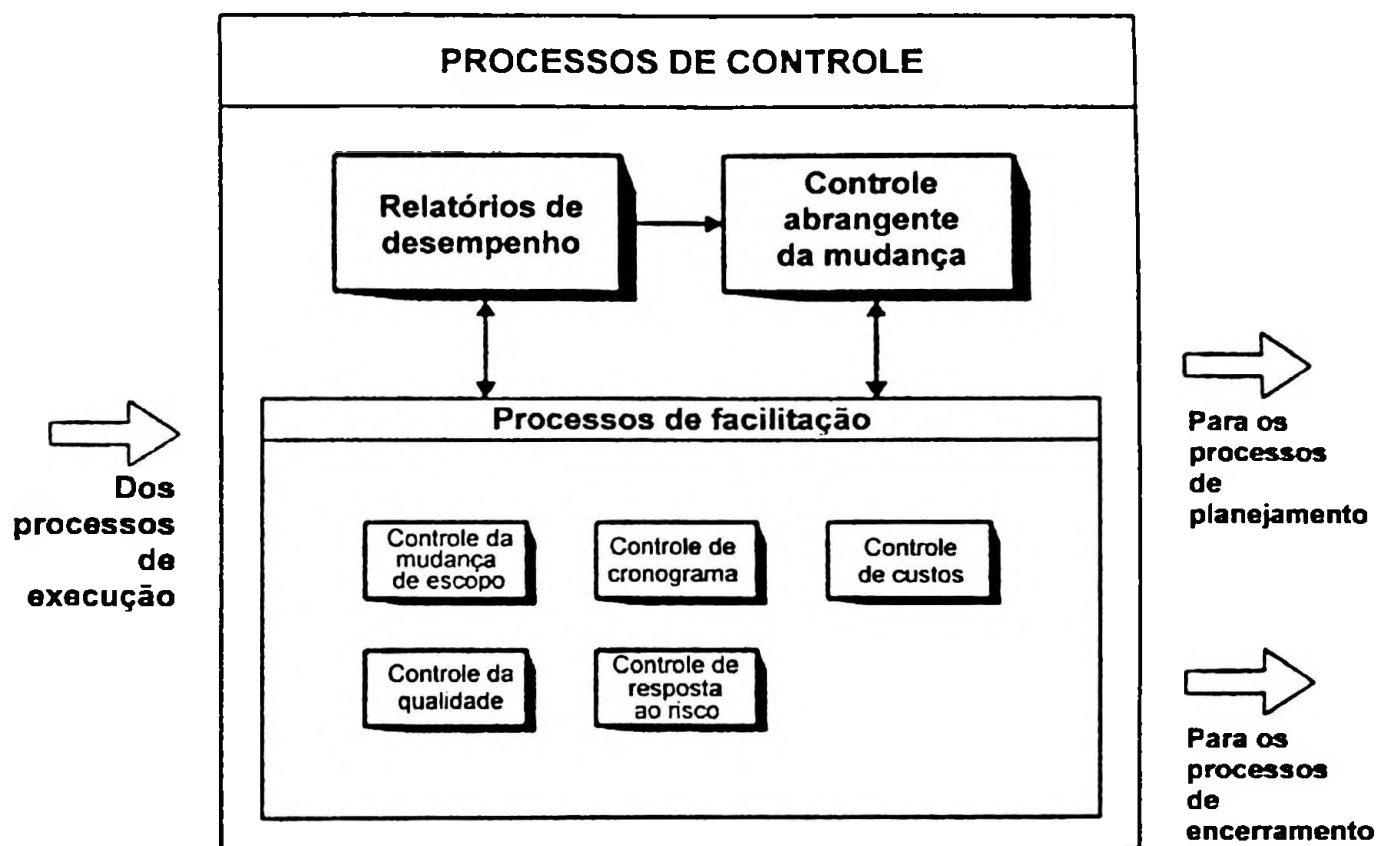


Figura 6 - Relacionamento entre os processos de controle (PMI, 1996: 34)

O PMI também considera como integrante dos processos de controle os relatórios de desempenho, que consistem na "coleção e disseminação de informações sobre desempenho: relatórios de status, medida de progresso e previsão".

De acordo com a proposta do PMI (1996: 32), "o desempenho do projeto precisa ser medido regularmente para identificar variâncias do plano", permitindo que se dediquem atenção e atitudes que levem à correção de desvios significativos, que "ponham em risco os objetivos do projeto". Essas mensurações ou comparações entre o que foi proposto inicialmente e o que está de fato acontecendo durante o desenvolvimento/execução do projeto podem ser entendidas como atividades típicas de avaliação, e são cabíveis durante todo o andamento da fase de execução ou desenvolvimento do projeto.

Quando tais atividades são conduzidas, elas possibilitam identificar prontamente eventuais pequenos desvios, e prever conseqüências mais abrangentes no futuro, caso não sejam corrigidos. O monitoramento ou controle pode ser entendido como uma avaliação contínua e que ocorre próxima aos fatos, tanto no espaço como no tempo. Essa avaliação deve ser conduzida a intervalos de tempos não muito longos, e com contatos diretos com a equipe ou com os membros da equipe envolvidos na execução da parte do projeto que esteja sendo monitorada ou avaliada.

Na proposta do PMI (1996: 44), o controle abrangente da mudança (*overall change control*) deve atender a propósitos que se pode considerar ambiciosos, como:

influenciar os fatores que criam mudanças para assegurar-se de que elas sejam benéficas, determinar que uma mudança ocorreu, e gerenciar as mudanças reais quando e como elas ocorrem.

É requerida uma forte coordenação das mudanças entre as diversas áreas de conhecimento, entendimento da influência recíproca que umas exercem ou podem exercer sobre as outras, e como isso pode incorrer em mudanças em aspectos fundamentais do projeto e reflexos em outros aspectos também importantes. O que o PMI propõe como controle abrangente da mudança praticamente engloba todos os demais controles, inerentes às diversas áreas de conhecimento.

A participação da própria equipe do projeto, no que poderia ser designado por auto-avaliação, deve ser um ingrediente essencial dessas atividades de avaliação durante os processos de controle e monitoramento. Mesmo que haja alguma(s) pessoa(s) não integrante(s) do grupo, é essencial que flua livremente todo tipo de discussão e troca de informações relevantes.

Lewis (1995 a: 159) aponta como razões para se conduzir essas atividades de monitoramento ou auditoria durante a execução do projeto:

- *melhorar o desempenho do projeto com a administração do projeto;*
- *assegurar-se de que a qualidade não seja prejudicada pelas preocupações com cronograma e custo;*
- *revelar logo problemas no desenvolvimento;*
- *identificar áreas em que outros projetos possam ser administrados de forma diferente;*
- *manter o cliente informado sobre o status do desenvolvimento do projeto;*
- *reafirmar o comprometimento da organização com o projeto.*

Dinsmore (1999: 26 e 27) apresenta abordagem pertinente à administração de projetos na forma de questões específicas, colocadas em dois formatos distintos. Um deles apresenta as questões essenciais aplicáveis a cada uma das fases do projeto (que ele dividiu em pré-projeto, conceitual, planejamento, implementação, final e pós-projeto). O outro formato apresenta as questões por área de conhecimento da administração de projetos, com base na classificação do PMI, dividindo-as em duas categorias: as que devem ser feitas e respondidas logo no início do projeto e as que devem ser respondidas durante as revisões periódicas do projeto.

Na abordagem das questões por fases de projeto, é interessante notar que Dinsmore separou uma fase de pré-projeto e outra de pós-projeto, fases essas que não aparecem comumente em outras propostas de divisão do projeto em fases. Essa proposta é compatível com o presente trabalho, basicamente porque na fase de "pré-projeto" as atividades de avaliação correspondem às aqui designadas por seleção, e na fase "pós-projeto", à avaliação final (incluindo os fatores de sucesso e insucesso).

As preocupações apresentadas por Dinsmore (1999: 26) como cabíveis na fase de pré-projeto dizem respeito a:

- *se o projeto atende a padrões da organização quanto à lucratividade ou retorno sobre investimento;*
- *se o projeto é coerente com os planos estratégicos da organização;*
- *se os recursos estão disponíveis para se conduzir o projeto;*
- *se as premissas e números usados no estudo de viabilidade são válidos.*

Essas preocupações são de todo pertinentes para se selecionarem projetos. Ressalve-se, com relação aos recursos, caso eles não estejam disponíveis, caberia analisar quais os que têm chance de serem conseguidos, na forma de recursos externos, podendo ficar a aprovação pendente dessa condição.

As questões apresentadas por Dinsmore para as fases normalmente indicadas por outros autores como integrantes do ciclo de vida do projeto (conceitual, planejamento, implementação e final) também encerram fortes elementos de avaliação e controle, sempre com vistas a identificar dificuldades o quanto antes, permitindo sua pronta correção sem causar prejuízos para o andamento do projeto.

Na etapa que Dinsmore designou por "fase pós-projeto", as preocupações que apresenta incluem:

- *identificar o que foi feito certo no projeto e o que precisa ser melhorado em um próximo;*
- *como o projeto se situou, com relação a outros projetos comparáveis, dentro ou fora da organização;*
- *quais, entre as lições aprendidas, precisam ser compartilhadas com outros na organização;*

- *como os resultados do projeto podem ser usados para propósitos promocionais e de marketing.*

Na abordagem de Dinsmore (1999: 27), que apresenta as questões por área de conhecimento, o denominador comum é que haja concordância inicial em se estabelecerem planos, padrões, especificações, cujo seguimento possa ser acompanhado, e mobilizados os recursos necessários para sua correção, quando necessário.

Em síntese, a finalidade da avaliação é distinta em cada um de seus três momentos, a saber:

- *antes do início do projeto, visa a assegurar se se está fazendo uma boa escolha, e a garantir a existência de suporte e condições para que o projeto seja desenvolvido;*
- *durante o planejamento e desenvolvimento, destina-se a evitar desvios e a contornar todas as dificuldades que se apresentem;*
- *na finalização ou depois dela, seu objetivo é acrescentar aprendizado para a organização, utilizável em futuros empreendimentos ou naqueles que estejam em curso.*

Vários autores confirmam a relevância do acompanhamento de algumas áreas-chave, no desenvolvimento de projetos, principalmente o tempo, o custo e a qualidade. Uma vez bem definidos os objetivos e o escopo, torna-se mais fácil quantificar os fatores, para depois poderem ser confrontados com uma previsão (como um orçamento e um cronograma, com relação a custos e tempo, respectivamente). Os padrões de qualidade desejada também podem ser confrontados, quando se trata de desenvolver um novo produto, melhorar um existente ou produzir um serviço bem especificado. Em alguns casos, torna-se difícil confrontar padrões de qualidade e também identificar possíveis desvios.

Pode-se considerar o tratamento dos riscos como algo não desejado; caso eles se tornem reais, deverá haver um enfrentamento, de modo a não advirem prejuízos nem para o cronograma, nem para orçamento e nem para a qualidade. A alocação e a capacitação adequadas dos recursos humanos necessários, bem como os cuidados com a manutenção da equipe motivada e produtiva devem caminhar normalmente, assim como os recursos e as condições para que a comunicação, flua tanto interna à equipe como para fora dela. O encaminhamento das diversas etapas relacionadas com as compras deve ocorrer conforme a previsão, refletindo-se na adequação do cronograma e do orçamento, bem como na manutenção dos padrões de qualidade. O esforço de integração deve garantir que o conjunto do que foi planejado esteja sendo conduzido de forma integrada.

Dada a maior praticidade que reside em confrontar orçamentos e cronogramas, as áreas de administração do custo e do tempo são de fato as mais utilizadas quando a avaliação ocorre nos processos de controle ou monitoramento, durante o desenvolvimento ou execução do projeto. O cotejamento com os padrões de qualidade é importante para, em primeiro lugar, atestar se um aparente cumprimento de cronograma ou a contenção de despesas não estão sendo apenas resultados parciais positivos, quando ao mesmo tempo esteja havendo um relaxamento em prejuízo dos padrões de qualidade do produto ou serviço que esteja sendo preparado. Mantendo-se para a qualidade o mesmo rigor que para o tempo e o custo, também se atende, pelo menos em parte, à avaliação da manutenção do escopo, assim como ao tratamento do risco e aspectos de outras áreas de conhecimento da administração de projetos.

A maior dinâmica, o menor tempo de resposta para as diversas ações, para todos os integrantes das equipes, ainda que temporários, e principalmente dos gerentes de projeto, levaram tanto à busca do desenvolvimento e aperfeiçoamento de recursos gráficos e de computação (e de microcomputação, tendência atual), que resultaram em várias ferramentas

auxiliares, como sistemas de informação mais sofisticados e poderosos. Esses recursos de computação ajudam a visualizar graficamente o andamento do projeto e são fáceis de entender e interpretar. Com a utilização das redes de microcomputadores, também as informações relativas ao acompanhamento dos projetos podem ser colocadas à disposição e acessadas por praticamente todos os diretamente envolvidos, os integrantes das equipes e áreas gerenciais. Também a outros envolvidos externos (*stakeholders*), poderá ser dado acesso a informações, quer mais detalhadas, quer com segregação das que possam mais lhes interessar, com menor precisão de detalhes ou de dados consolidados, conforme a situação específica, e os recursos utilizados.

As atividades de avaliação podem ser realizadas com maior peso e precisão, em momentos pré-definidos. A profundidade e os recursos previstos para as próprias atividades de avaliação também devem ser incluídos no orçamento do projeto.

As avaliações devem gerar documentos, que poderão ser analisados e recuperados a qualquer momento. Assim, poderão ser utilizados em ocasiões distintas, como fonte de informação consistente, ao se estudarem novas propostas, para uma avaliação prévia.

Jenkins (1997: 38-42) considera o Banco Mundial como a única instituição internacional a promover a prática da avaliação profissional de projetos ao longo das últimas cinco décadas, e apresenta um estudo sobre essa atividade, que é relatado a seguir. Jenkins associa as origens da avaliação de projetos ao início dos estudos sobre a política econômica, porém reconhece que depois esse tipo de atividade foi englobado pela análise econômica aplicada.

Segundo o autor, uma abordagem tradicional é a que procura comparar os custos com os benefícios econômicos de uma política, plano ou projeto. O objetivo básico seria verificar se um investimento poderia trazer mais ganhos

para a economia do que aquilo que retira dela como custos. O próprio manual do Banco Mundial, de 1980 (*Operational Manual on the Economic Analysis of Projects*) não resolvia, no entanto, a questão de se chegar a resultados distintos confrontando-se a análise financeira do projeto em si com a análise econômica, esta mais abrangente.

A partir de 1989, o Banco Mundial iniciou uma profunda revisão nos critérios e práticas adotados para avaliação de projetos por ele desenvolvidos ou utilizados. Depois de aplicar e modificar sua metodologia em muitas situações e circunstâncias diferentes, em 1991 o Banco Mundial ainda procurava melhorar os recursos empregados para analisar e avaliar projetos. Uma das conclusões básicas foi a de que seria necessário começar pela medida dos custos e benefícios econômicos potenciais: avaliar sistematicamente se o projeto teria chances de sobreviver ou de ter um desempenho suficiente para gerar os benefícios econômicos líquidos. Encontrou-se uma relação que permitia estabelecer que a probabilidade de bom desempenho ou de falha de um projeto era uma função da qualidade da análise econômica feita antes de sua aprovação. Verificou-se também que as condições macroeconômicas de um país eram determinantes importantes do desempenho de projetos. Quando as condições macroeconômicas eram melhores e mais estáveis, as próprias avaliações dos projetos eram de melhor qualidade. Daí a opção pela ênfase, na análise econômica de projetos, no ambiente econômico circundante e em sua influência no andamento do projeto, em um mundo de incertezas. Propôs-se, pois, que a análise financeira de projetos procurasse determinar sua sustentabilidade (inclusive na mesma moeda doméstica) e que a análise econômica e financeira fossem cotejadas.

A metodologia proposta pelo Banco Mundial busca antever as probabilidades potenciais de um projeto para o sucesso ou fracasso. Essa metodologia aproxima-se das análises utilizadas no setor privado de órgãos financiadores, e deve conduzir à melhoria da qualidade na tomada de decisões. Revela que algumas preocupações básicas ainda não foram definitivamente

resolvidas, não se tendo chegado a uma fórmula precisa que produza resultados sempre válidos.

Embora desenhada para projetos de vulto, geralmente projetos de desenvolvimento econômico contratados com os governos, essa metodologia do Banco Mundial enfoca aspectos que também se fazem presentes na administração de projetos de menor vulto, com menor consumo de recursos, e de natureza e objetivos diversos, e portanto, é pertinente ao objeto da presente análise.

3 - O terceiro setor, as entidades de assistência e promoção social e a administração de projetos

3.1 - Caracterização do terceiro setor e das entidades sem fins lucrativos

O conceito atualmente empregado para agrupar em um só setor as entidades e organizações que não são parte do Estado e nem do setor privado voltado para o lucro (o setor do mercado), leva a um conjunto heterogêneo. A heterogeneidade é uma das características do que se convencionou nomear de terceiro setor, que inclui entidades e organizações de natureza e finalidades distintas. Vários autores consideram que o terceiro setor cresce em parte para preencher lacunas deixadas pelo Estado e pelo setor empresarial. Mesmo assim, esse terceiro setor somente consegue produzir melhores resultados na medida em que atua de forma mais sincronizada com os outros setores e com o restante da sociedade, a chamada sociedade civil.

Manifesta-se a respeito Wolfe (1992, apud Reilly, 1994: 1), que constata:

Ao complementar o estado e o mercado com a sociedade civil, esta faz destacarem-se as famílias, as vizinhanças, as organizações voluntárias, os sindicatos e os movimentos espontâneos de base.

Vale ressaltar a observação de Reilly (1994: 2), sobre as ONGs - Organizações não governamentais em geral, em uma tentativa de generalização sobre a natureza das entidades que integram o terceiro setor:

As ONGs são entidades legais não lucrativas que proporcionam serviços, mobilizam interesses, fomentam a auto-suficiência ou se empenham por melhorar as condições de vida e as oportunidades dos cidadãos.

A grande razão da existência do terceiro setor é sem dúvida a tentativa de satisfazer a necessidades não atendidas pelo Estado nem pelo setor voltado para o mercado.

Algumas características comuns às entidades do terceiro setor, de acordo com Salamon (1995: 249, 250) são:

- *não distribuição de resultados aos detentores do controle da organização (acionistas ou diretores);*
- *são auto-governativas;*
- *localizadas fora do aparato formal do estado;*
- *envolvem um esforço voluntário privado significativo;*
- *grande diversidade tanto de missão como de estrutura;*
- *produzem bens e serviços difíceis de avaliar, e com conteúdo ideológico.*

Para Weisbrod (1974, apud Oster, 1995), as entidades sem fins lucrativos funcionam como complemento ao setor público, suplementando ou substituindo bens e serviços públicos quando os indivíduos estão insatisfeitos

com o nível ou qualidade. Daí o terceiro setor atuar muitas vezes nas mesmas áreas do setor público.

Salamon (1995: 35, 36) registra que a parceria entre o setor *nonprofit* (sem fins lucrativos) e o setor governamental não vem sendo bem estudada, principalmente por falta de teoria, de base conceitual a respeito. Como outros autores, vê um estreito relacionamento entre o setor público ou governamental e as entidades sem fins lucrativos. A partir da própria categorização como entidade sem fins lucrativos, geralmente a organização passa a usufruir de benefícios com relação a isenções totais ou parciais de impostos e contribuições obrigatórias para outras categorias de organizações.

Para Falconer (1999: 36), o terceiro setor "é genericamente definido como um setor privado não voltado à busca de lucro, que atua na esfera do público, não vinculado ao Estado", ou, remetendo à definição de inúmeros outros trabalhos, "as organizações que o compõem são *não* governamentais, *sem* fins lucrativos". No que designa por "versão mais otimista e idealizada" (idem: 84):

As organizações sem fins lucrativos que compõem o terceiro setor são o produto e as guardiãs dos valores comunitários, do capital social, mas também são responsáveis pelo provimento de serviços concretos importantes, e são portadoras de características organizacionais positivas - como flexibilidade e criatividade - que potencializam a sua capacidade de atender a demandas insatisfeitas pelo Estado e Mercado. Como regra, atribui-se uma valoração positiva ao terceiro setor, tanto como ator político quanto como provedor de serviços. Esta visão (...) é uma simplificação de uma realidade mais complexa e sobre a qual há menos consenso.

Falconer (1999: 87) refere-se ao fato de que em muitos países já está bem aceita a categorização de um terceiro setor conforme definido acima, mas

que isso ainda não ocorre no Brasil. Como campo de interesse para os estudos de administração, ainda resta muito a avançar.

O que se convencionou designar por terceiro setor abrange uma diversidade muito ampla de organizações, com as mais diversas finalidades e objetivos. As considerações são centradas, nesta pesquisa, naquelas entidades sem fins lucrativos, e dentro desse grupo, mais especificamente nas entidades que trabalham visando à assistência social com vistas à promoção humana.

Em muitos países, principalmente entre os mais desenvolvidos, as entidades sem fins lucrativos evoluíram muito, e encontram-se em fase de crescimento e fortalecimento. E hoje elas são as entidades que realizam muitos serviços antes atribuídos ao setor público (Salamon: 1995, 34). A diversidade dessas entidades (idem: 49) "reflete a diversidade dos interesses humanos e todo o escopo da vida da comunidade, ... servem a uma ampla faixa da população e respondem a uma variedade imensa de necessidades". Mesmo considerando apenas as entidades sem fins lucrativos, dada a sua grande diversidade, Salamon aponta dúvidas se é possível falar sobre "um setor coerente de fato".

Salamon (1995: 38-40) identificou duas teorias para explicar a existência e o desenvolvimento do setor voluntário (ou terceiro setor): a teoria da falha do mercado/falha do governo, e a teoria da falha de contrato.

Salamon vê nas organizações voluntárias vantagens para operar em uma menor escala, numa maior proximidade com os clientes, mais eficiente que agências ou órgãos governamentais. Mas mesmo essas vantagens relativas não eliminam pontos fracos e debilidades do setor voluntário. Segundo esse autor (idem: 40):

Limitado em sua habilidade de gerar um nível adequado de recursos, é vulnerável a particularismo e favoritismo dos ricos,

é propenso a paternalismo, e às vezes tem sido associado com formas de cuidar amadoras, em oposição a formas profissionais.

Profundas transformações, tanto nos países capitalistas como nos socialistas, alteraram os papéis que vários atores jogam no jogo político, econômico e social. Para Salamon (1995: 261), essas mudanças:

abriram caminho para arranjos institucionais alternativos que podem responder de forma mais flexível e eficaz às necessidades humanas. Em virtude de sua menor escala, sua relativa flexibilidade, sua habilidade em engajar energias das bases sociais, seu caráter privado, e sua confidencialidade percebida, as organizações sem fins lucrativos têm parecido candidatas ideais a esse papel.

Entretanto, o setor das entidades sem fins lucrativos enfrenta muitas vulnerabilidades e fraquezas, que tornam incerto o papel que irão desempenhar no futuro, tanto a médio como a longo prazo. Apenas a superação de fragilidades, e especialmente melhorias na forma de administração, que inclua a sensibilização, engajamento e participação da sociedade civil, inclusive e fundamentalmente no fornecimento de fundos e no acompanhamento das ações desempenhadas, poderão contribuir para o fortalecimento do setor voluntário. Num país como o Brasil, em que não há uma tradição de associativismo fundamentada, a dependência de recursos do poder público continuam sendo um dificultador, um fator limitante.

A área de assistência social apresenta características bem distintas da área empresarial. Procura identificar necessidades sociais não resolvidas em sua área de atuação, e reunir os recursos de apoio e suporte financeiro para poder atender a essas demandas.

Na busca de encaminhamentos possíveis para solucionar carências de parcela da população, as entidades voltadas para a assistência social precisam encontrar a forma mais adequada de lidar com ambos os aspectos: as necessidades de setores da população, e a carência de recursos suficientes para atender satisfatoriamente a essas necessidades manifestas e identificadas, que aguardam um encaminhamento para solução.

As entidades que atuam com assistência e promoção social podem ser constituídas por pessoas físicas, que têm algum ponto em comum, seja até por localização geográfica, por já compartilharem algum ambiente em comum, por participarem juntas de uma entidade que defende princípios como de fraternidade ou redução das diferenças entre as pessoas. É o caso de muitas organizações religiosas, que são uma base de referência para a constituição de entidades assistenciais, que de certa forma complementam a atuação mais estritamente religiosa ou de difusão de princípios filosóficos ou doutrinários. Na maioria dos casos, as pessoas que passam a constituir o quadro básico para a constituição de uma entidade não são possuidoras de recursos financeiros disponíveis nem de patrimônio de que possam abrir mão para virem a servir de lastro para suprir carências de outras pessoas ou grupos de pessoas.

Na medida em que as entidades levam a sério a missão a que se propõem, de resolver questões sociais, carências importantes de setores da população, defrontam-se com a necessidade de criar mecanismos de sustentação ou apoio financeiro. Nesta empreitada, abordam outras pessoas físicas, apelando para a sua sensibilização em favor de uma causa que consideram nobre. As empresas também são procuradas, na pessoa de seus proprietários ou dirigentes. As entidades procuram apoiar-se na legislação e na regulamentação pelos órgãos oficiais, e reivindicam verbas de todas as formas possíveis, procurando identificar múltiplas alternativas de subvenção para o tipo de trabalho que desenvolvem.

Em um país com enormes disparidades entre setores da população, com um percentual elevado daqueles que se convencionou designar por "excluídos", pode-se, mesmo sem fazer uma prospecção minuciosa e precisa, admitir a dificuldade que as organizações voltadas para a assistência e a promoção social enfrentam para não restringirem toda a sua ação, para não despenderem todos os recursos que conseguem, apenas em atividades que já vinham desenvolvendo em período anterior, em caráter de manutenção. Ainda há o risco de desânimo, tanto dos que dão suporte financeiro como dos próprios trabalhadores das entidades, inclusive muitos voluntários, em função de resultados conseguidos em confronto com os não conseguidos.

O aspecto da competitividade parece não ser relevante entre as entidades que atuam em assistência social. Mas em uma área onde muitas entidades são constituídas, e para atuar em necessidades da mesma natureza, pode haver, entre outros fatores: redundância e desperdício de esforços e recursos, atuação duplicada ou sobreposta em relação a algumas pessoas ou grupos que são objeto do atendimento.

A possibilidade de agregação ou coordenação de entidades sociais, para juntas refletirem, traçarem planejamento, que inclua definição de atribuições específicas a cada uma, contribui para diminuir redundâncias, desperdícios e "invasões" de área, ou seja, evitar que mais de uma entidade atuem sobre uma sub-área geográfica, um segmento carente da população ou mesmo sobre uma mesma família.

Uma alternativa que favorece uma melhoria ou ampliação qualitativa no atendimento oferecido por uma entidade que atue em assistência social consiste na elaboração de projetos, acompanhada da adoção das diversas técnicas e práticas já desenvolvidas na área empresarial. Propostas de projetos consistentes podem contribuir para sensibilizar setores da chamada sociedade civil, pessoas físicas, empresários, e mesmo para obter recursos de fontes governamentais. Uma proposta consistente, voltada para atender a

necessidade relevante e percebida como tal, é candidata a receber apoio de patrocinadores. A abordagem da resolução de carências sociais através do desenvolvimento de projetos será tanto mais eficaz, entre outros fatores, quanto mais corretamente ocorrer a utilização consistente de técnicas e procedimentos estabelecidos pela administração de projetos voltada para o setor empresarial, devidamente testadas e adaptadas a uma realidade distinta.

De forma semelhante à que ocorre nas empresas, nas entidades sociais a aplicação da administração de projetos trará a necessidade de:

- aprimorar os critérios para planejamento, a começar pelo planejamento estratégico, que precisará ser muito mais que uma declaração de intenções ou de linhas gerais de ação;
- adaptar de forma dinâmica a estrutura organizacional, para alocar os recursos humanos requeridos em posições adequadas para o momento, e para trazer de fora os recursos não disponíveis internamente à organização;
- procurar a maior exatidão possível em garantir-se de que terá disponibilizados os recursos materiais necessários;
- evitar o início de projetos que possam vir a ser inacabados ou abandonados, por falta de estudos de análise e avaliação preliminares.

Kliksberg (1997: 121-155) arrolou dificuldades enfrentadas para a produtividade e operação das organizações sociais, entre as quais se podem destacar, de forma resumida:

- *fraca representatividade do setor público voltado para o setor social, com influência limitada nas decisões, sem capacidade de influir de forma relevante nos processos fundamentais que lhe permitam cumprir seus objetivos;*
- *nas estruturas públicas de muitos países em desenvolvimento, as organizações do setor social ou são institucionalmente atrasadas ou em estado intermediário para uma organização administrativa moderna;*

- *presença de influências de clientelismo e pressões políticas na disputa por recursos oficiais, em que os objetivos dos programas sociais ficam em um segundo plano;*
- *disputas entre as próprias organizações sociais por espaço de poder e recursos;*
- *modelos organizacionais ultrapassados, que obstruem a participação e geram conflitos com a comunidade;*
- *em muitas instituições prevalece o modelo organizacional centralizador, e há resistências à descentralização;*
- *dificuldade de articulação com os órgãos governamentais e outros setores da sociedade civil;*
- *falta de uma gerência social especializada, capacitada para lidar com o quadro característico dos programas sociais (incerteza, conflito, escassez de recursos, pressões múltiplas e negociação ininterrupta);*
- *fraca utilização da avaliação, como instrumento gerencial;*
- *dificuldades em articular esforços de diversas entidades de diversos campos em projetos que incluam operações multiinstitucionais.*

Embora a ênfase da abordagem de Kliksberg seja com relação a entidades e organizações do setor público voltadas para o atendimento das questões sociais em países em desenvolvimento, é importante destacar que também é válida para as entidades não governamentais voltadas para a assistência social no Brasil, uma vez que essas mesmas dificuldades são verificadas aqui, no universo dessas entidades.

Para Fernandes e Carneiro (in Reilly, 1994: 88), as ONGs são organizações:

pequenas, microarticuladoras, que se mobilizam entre as grandes instituições da sociedade, e gravitam em torno do Estado, das empresas, das Igrejas, dos partidos, das

universidades, dos movimentos sociais, dos meios de informação.

Palazzo, Sesún e Lembeye (1992, apud Modesto in Merege e Barbosa, 1998: 12) constataram como um dos diversos aspectos comuns às diversas reformas do Estado:

o incentivo à gestão direta pela comunidade de serviços sociais e assistenciais, fora do aparato burocrático do Estado, porém com apoio direto dele e com sua assistência permanente (organizações não-governamentais, associações de utilidade pública, escolas comunitárias).

Modesto considera que os objetivos práticos da reforma do Estado incluem objetivos econômicos, gerenciais, sociais e políticos. Os objetivos sociais e os políticos relacionam-se com aspectos do presente estudo (in Merege e Barbosa, 1998: 13):

Objetivos sociais: aumentar a eficiência dos serviços sociais oferecidos ou financiados pelo Estado, atendendo melhor ao cidadão a um custo menor, zelando pela interiorização da prestação dos serviços e pela ampliação de seu acesso aos mais carentes;

Objetivos políticos: ampliar a participação da cidadania na gestão da coisa pública, estimular a ação social comunitária, desenvolver esforços para a coordenação efetiva das pessoas políticas no implemento dos serviços sociais de forma associada.

O enquadramento de uma entidade como organização social, sem fins lucrativos, de fins filantrópicos ou de utilidade pública requer, além dos requisitos próprios a cada categoria, segundo Modesto (in Merege e Barbosa, 1998: 17,18):

- *possuir um título jurídico especial, conferido pelo poder público em vista do atendimento de requisitos gerais de constituição e funcionamento previstos expressamente em lei;*
- *um ato formal de reconhecimento do poder público, facultativo e eventual.*

Para Modesto (in Merege e Barbosa, 1998: 22), "tanto as organizações sociais quanto as atuais entidades de utilidade pública podem ser descritas como entes privados que colaboram com a administração, mas que com ela não se identificam".

Ainda conforme Modesto (in Merege e Barbosa, 1998: 24), no Brasil, a legislação federal trata indiferentemente todos os diversos tipos de associações e fundações sem fins lucrativos. Essa falta de diferenciação entre categorias distintas de entidades e associações no seu relacionamento com o Estado brasileiro pode ser um sintoma da pouca expressividade do setor, ou das dificuldades que ele enfrenta para ocupar uma posição de maior projeção no cenário nacional.

Landim (1993: 8) adota cinco categorias amplas para abrigar as organizações sem fins lucrativos no Brasil, a saber:

- *sociedades civis ou organizações sem fins lucrativos;*
- *associações;*
- *organizações filantrópicas ou de caridade;*
- *organizações não governamentais (ONGs);*
- *fundações.*

Falconer (1999: 94, 95) elabora uma classificação um pouco distinta, também para categorizar como cinco grupos os integrantes do terceiro setor no Brasil:

- *instituições religiosas e entidades ligadas a Igrejas;*

- *organizações não-governamentais e novos movimentos sociais;*
- *empreendimentos 'sem fins lucrativos' no setor de serviços;*
- *setor para-estatal e nascido sob a tutela do Estado;*
- *fundações e entidades empresariais.*

O presente estudo preocupa-se em focalizar as entidades que prestam serviços que buscam a promoção social. O objeto principal do estudo é uma fundação, que no caso coordena ou supervisiona, além de subvencionar, um conjunto de entidades de outra natureza. A maioria dessas outras entidades podem ser consideradas tanto como organizações filantrópicas ou de caridade, associações ou organizações sem fins lucrativos. As categorias utilizadas por Landim não são estanques ou totalmente exclusivas.

No Brasil, uma das opções que tem um embasamento jurídico bem definido para constituição de uma entidade sem fins lucrativos é a de fundação. Entre outros requisitos para sua constituição como tal, é requerida a existência de um patrimônio inicial que sirva de lastro concreto para o funcionamento da entidade. Segundo o Código Civil (apud Resende, in Merege e Barbosa, 1998: 44, 45), em seu artigo 29, II, é proibida a modificação dos objetivos a que foi vinculado o patrimônio destinado à fundação, e o artigo 30, caput, estabelece que, no caso de extinção da fundação, "...o patrimônio, salvo disposição em contrário no ato constitutivo, ou nos estatutos, será incorporado em outras fundações que se proponham a fins iguais ou semelhantes". Resende registra também (idem: 45) o fato de "a fundação ser 'avalizada', amparada e fiscalizada pelo curador de Fundações", o que garante a manutenção dos propósitos e da linha de atuação consistentes com atos da instituição da fundação. Eventuais alterações terão de ser aprovadas pela maioria absoluta dos membros dos órgãos que administram a fundação e também pelo Ministério Público, conforme o artigo 29, I e III do Código Civil e o artigo 1.203 do Código de Processo Civil. O Ministério Público exerce o papel de defesa do

interesse coletivo, constituindo garantia contra qualquer tipo de desvio, alteração prática de propósito ou mesmo má administração das fundações.

No caso específico da FEAC, objeto do presente estudo, observam-se tanto as características básicas de uma organização do terceiro setor, como de entidade filantrópica, sem fins lucrativos, de utilidade pública, como de fundação. As suas características de fundação, a solidez do lastro de patrimônio, a vigilância do Ministério Público, a seriedade da administração e dos Conselhos, a atuação consistente com as entidades mais representativas do município garantem a permanência das diretrizes de sua missão, objetivos e natureza de atividade, bem como da probidade administrativa.

3.2 – Desafios para as entidades de assistência social no Brasil

Nos chamados países em desenvolvimento da América Latina e no Brasil em particular, as demandas por serviços das chamadas áreas sociais são consideráveis. Isto parece decorrer do fato de que o modelo econômico adotado não se coaduna com um discurso político (cujo objetivo primordial talvez seja manter a “imagem” dos dirigentes), que alardeia uma ênfase no social ou algo semelhante. Em certa medida, há ênfase em reservar verbas importantes para atender às necessidades das áreas de saúde e educação, que sem dúvida atingem as camadas de menor poder aquisitivo da população.

Quanto à assistência social governamental propriamente dita, em alguns períodos conta mesmo com um ministério específico, com secretarias estaduais e órgãos municipais, em um grande número de municípios. Porém há muita heterogeneidade quanto ao modo pelo qual são conduzidos os trabalhos nessa área e aos esforços mobilizados (oficiais ou de outros setores da comunidade), que possam viabilizar um trabalho consistente e que traga resultados.

Um aspecto básico que faz aumentarem as demandas relacionadas com assistência social é a praticamente permanente crise do emprego. Qualquer trabalhador está sempre correndo o risco de perder o seu emprego e sua fonte de manutenção da família, advindo daí situações em que irá precisar receber algum tipo de apoio ou ajuda para não ficar totalmente marginalizado da sociedade.

A exclusão social ou marginalização deriva da baixa qualificação da maioria da população, do baixo nível de escolaridade, da falta de formação profissional ou de desenvolvimento de habilidades que possam tornar o indivíduo capacitado a tomar iniciativas próprias que lhe venham a garantir condições dignas de sobrevivência. Por outro lado, a política habitacional é insuficiente para atender a todas as demandas e, com o crescente êxodo de famílias das zonas rurais para os centros urbanos, as condições de vida tendem a se deteriorar.

A questão da assistência social está intrinsecamente ligada à questão do enfrentamento da pobreza e aos fatores que a acompanham. As demandas são sempre muito maiores que os recursos disponibilizados. Os governos reservam sempre uma fatia menor do orçamento para essa categoria de despesa, de modo que o setor público tem se revelado impotente para lidar com sucesso com a questão social. Quando há cortes nos orçamentos, a área social é uma das mais atingidas.

A atuação de entidades organizadas a partir da chamada sociedade civil, com objetivos bem definidos para enfrentar, de alguma forma, parte das demandas sociais, tem espaço praticamente ilimitado no País. Na prática, as entidades organizadas a partir da sociedade civil, em sua maioria, trabalham com alguma forma de interação com os governos em seus diversos níveis. As próprias entidades lidam com escassez de recursos, e a aproximação com o setor público pode ser um passo para atenuar algumas dessas dificuldades.

Muitas vezes há algum tipo de relacionamento entre as entidades e o poder público, sendo o mais comum a busca de verbas. Para o poder público, é de todo conveniente que floresçam na sociedade civil organizações as mais diversas, que venham de alguma forma a compartilhar a tarefa de atender às demandas sociais. Como tais organizações geralmente operam com baixos custos operacionais, utilizando muitos recursos em caráter de voluntariado, a utilização de seus serviços passa a ser uma alternativa muito interessante para o poder público. No âmbito municipal, há maiores chances de se observar a conveniência desse compartilhamento de recursos. Tanto o poder político está mais próximo dos cidadãos, da sociedade civil, como as entidades assistenciais também podem ser melhor acompanhadas ou mesmo fiscalizadas com relação ao tipo de trabalho que desenvolvem, quer pelo poder público, quer pelos seus patrocinadores financeiros, quer pela própria população beneficiária dos serviços que prestam.

Reilly (1994: 1, 2) registrou que as organizações sem fins lucrativos, originadas no seio da sociedade civil, “proporcionam serviços, mobilizam interesses, fomentam a auto-suficiência ou se esforçam por melhorar as condições de vida e as oportunidades dos cidadãos”. A participação nas associações da sociedade civil “multiplica as oportunidades de negociação, melhora a competência e a resolução de conflitos, e promove a busca de um consenso viável”. Associou também (idem: 3) a maior colaboração, a prática de contratos e distribuição de custos entre as ONGs e os governos municipais à substituição dos regimes autoritários pelos regimes democráticos.

Muitas vezes, a população carente desconhece as informações básicas ou não tem acesso a elas. Desconhece até mesmo as possibilidades de acesso a redes de assistência social e a falta de participação nas decisões voltadas para a própria população pobre (Reilly, 1994: 6). Por outro lado, “organizações ineficientes podem favorecer amplamente usuários não-

legítimos e podem, além do mais, ser protegidas e estimuladas por eles" (Kliksberg, 1997: 139).

Sob uma perspectiva histórica, a assistência social no Brasil originou-se de um esquema colonial e escravocrata. As elites privilegiadas em recursos às vezes praticavam atos de caridade para com os miseráveis, mas o trabalho assistencial desenvolveu-se mais fundamentado em organizações religiosas. Ao longo de muito tempo, as mudanças foram pequenas.

A evolução do trabalho social junto às comunidades pode permitir muitas formas criativas peculiares a cada situação em particular, em que florescem, a partir de elementos da própria comunidade, iniciativas que podem conduzir a alternativas de solução.

Para Fernandes e Carneiro (in Reilly, 1994: 16, 17), as organizações não governamentais brasileiras vinculadas aos movimentos sociais "oferecem serviços de consultoria, educação popular, investigações aplicadas e informação, formação de dirigentes, produção de fitas de vídeo e assistência técnica a grupos de base e movimentos populares." Os autores destacaram a importância da ajuda internacional para o funcionamento das ONGs no Brasil (1994: 90).

Para Bava e Mullahy (in Reilly, 1994: 133), "as possibilidades para o progresso e a mudança construtiva são ilimitadas quando diferentes perspectivas, esperanças e prioridades se unem em um interesse comum", ao passo que, para Reilly (1994: 298), "as associações voluntárias e as ONGs promovem o intercâmbio de informação e recursos financeiros, pedidos (demandas) e apoios, que são elementos do poder." São aspectos presentes e que caracterizam o trabalho dessas entidades.

Carroll (apud Reilly, 1994: 299) considera que, para as ONGs, em alguns países da América Latina é da maior relevância "manter um código de

ética que evite o paternalismo e a dependência." Se isso é efetivamente atingido em maior ou em menor grau, depende de cada situação em particular.

Kliksberg (1997: 131, 132, 136) lembra a premissa de que uma das funções do trabalho do gerente social é criar condições para o "fortalecimento da articulação social dos setores assistidos, com vistas a facilitar-lhes a conquista da autonomia", numa "busca persistente das condições que permitam à população assistida desenvolver suas próprias energias e potencialidades". Essas condições gerenciais, entre outras, são essenciais para que as políticas corretas venham a produzir os melhores resultados.

Identificando um potencial enorme de articulação entre o setor social público, as organizações não governamentais e outras entidades da sociedade civil, Kliksberg (1997: 128, 145 e 146) propõe, entre outras mudanças importantes, a municipalização dos programas sociais. No município, entidades assistenciais, órgãos públicos, *stakeholders* e população assistida estão todos próximos, facilitando-se a interação, a produção de respostas mais rápidas, a integração entre as diversas áreas sociais (saúde, educação, nutrição, habitação), possibilitando uma otimização da utilização compartilhada de recursos e facilitando a correção de rumos.

Há dificuldades de integração das entidades voltadas à assistência social entre si. As articulações, trocas de experiências, junção de esforços são tímidas e insuficientes, salvo exceções localizadas. As dificuldades, se vistas como limitações, bloqueiam possibilidades de ampliar sua forma e profundidade de atuação. Requerem-se avanços, na busca de eficácia e eficiência administrativa que ajudem as entidades a superar o lugar comum de conduzir apenas atividades de manutenção, de distribuir o fruto da caridade de uma parte da população a outra parte dela. Como as carências sociais tendem a aumentar, há muitos desafios a serem enfrentados. A contribuição da pesquisa e da prática em administração, tanto oriunda de outros setores da

economia, como dos meios acadêmicos, pode ser um instrumento importante para as entidades que busquem a superação do atual "status quo".

Falconer (1999: 110) atesta a percepção de que:

O perfil das organizações do terceiro setor no Brasil parece, à primeira vista, apenas confirmar a percepção de que o problema do setor é, fundamentalmente, um problema de competência na gestão: operando em um meio desfavorável, caracterizado pela falta de recursos e de apoio do poder público, as organizações não conseguem romper o ciclo vicioso:

falta de recursos humanos capacitados → gerenciamento inadequado → falta de dinheiro → insuficiência de resultados.

Dessa abordagem, Falconer (1999: 112, 113) destaca a relevância da habilidade na gestão, que considera "a competência mais desejável e menos presente nas organizações do terceiro setor". Em sua abordagem (idem: 116), essa competência em gestão deverá se expressar, entre outros aspectos, na busca do cumprimento da missão, da eficiência e da eficácia, na otimização do uso de recursos.

No Brasil, pode-se considerar ainda como muito tímida a atuação tanto do terceiro setor em geral como das entidades voltadas para a assistência social em particular, em ações para reivindicar e influir na definição de políticas públicas mais abrangentes e profundas, que possam criar condições concretas para a superação definitiva de demandas sociais que elas próprias não têm capacidade para superar, e o setor estatal até agora também não o fez.

Percebe-se que a sociedade civil não está estruturada ou organizada o suficiente para influir decisivamente em decisões importantes das políticas públicas, nem nos rumos da economia. E reflexos de decisões a respeito dessas questões atingirão os setores mais carentes, exatamente o público-alvo

da atuação das entidades voltadas para a assistência social. Não se abrem perspectivas realistas para que a sociedade civil em geral ou entidades de uma natureza específica possam influir para mudar o rumo dos fatos. Uma das conseqüências é que as entidades de assistência social continuam atuando de forma reativa, tentando diminuir as carências, mas sem possibilidade concreta para influir de forma significativa para que novas carências possam vir a ser evitadas.

3.3 – A administração de projetos no terceiro setor

Roman (1986: 26) assegura que o setor sem fins lucrativos é negligenciado, tanto com relação à administração em geral como em administração de projetos, embora ele venha crescendo mais rapidamente que o setor do mercado e o do governo. Dada a diversidade das entidades enquadradas como terceiro setor e a diversidade dos projetos empreendidos, há muito o que considerar com relação à administração de projetos. E será necessária uma crescente adaptação e geração de conhecimento específico para o desenvolvimento de projetos nessa área, a começar pelos critérios para a seleção dos projetos a serem levados adiante, com a seqüência das outras fases.

O PMI (1996: 9) menciona que podem ser considerados como programas também as campanhas de arrecadação de fundos para o setor sem fins lucrativos, programas esses que "freqüentemente envolvem uma série de projetos discretos".

Rossi e Freeman (1993: 35) consideram que um programa social tem sua origem em "um problema social, um conjunto reconhecido socialmente de defeitos na condição humana e social", e uma determinação para sua superação. Essa observação também se aplica aos projetos individuais.

Plonski (1994: 369) afirma existirem, na área de administração designada por Administração de Projetos, especialidades reconhecidas, como: construção civil, pesquisa e desenvolvimento, empreendimentos industriais, sistemas informatizados, novos produtos e engenharia. Propõe o delineamento de uma nova especialidade em Administração de Projetos, relativa à cooperação técnica internacional. Na mesma linha, é pertinente a possibilidade de se chegar também a uma área de administração de projetos específica para as peculiaridades do terceiro setor, o setor das entidades sem fins lucrativos.

Para Plonski (1994: 367), nos projetos empreendidos em cooperação técnica internacional muitas vezes o resultado pretendido é "o desenvolvimento da capacitação da entidade receptora no tema objeto da cooperação". Essa capacitação visaria a "acelerar a ascensão de uma sociedade na escala tecnológica", com vistas a uma participação mais competitiva no seu segmento de atuação. A complexidade dos fatores e esforços envolvidos, ensejando esforços articulados de várias organizações promotoras, dá aos empreendimentos porte suficiente para serem considerados como projetos.

A própria LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8.742, de 07/12/93) preconiza, em seu

Artigo 26: O incentivo a projetos de enfrentamento da pobreza assentar-se-á em mecanismos de articulação e de participação de diferentes áreas governamentais e um sistema de cooperação entre organismos governamentais, não-governamentais e da sociedade civil.

Embora consideremos que a utilização do termo "projetos" na Lei possa não significar que ela preconize critérios e procedimentos desenvolvidos pelo conhecimento na área de administração de projetos, é uma referência a mais, a favor da adoção dessa prática.

A adoção da administração de projetos contribui para a busca de soluções mais eficientes, com mais qualidade tanto nos resultados em serviços que venham a ser prestados na forma de resultados perceptíveis do projeto, como no processo administrativo. Será possível, assim, atingir padrões mais elevados de desempenho. À medida em que as entidades percebam que a adoção da administração de projetos contribui para obter melhores resultados, provavelmente procurarão ampliar essa prática.

Kliksberg endossa a afirmativa de Wurgaft (s.d., apud Kliksberg, 1997: 152) no sentido de que nos programas de emprego se recomende a "entrega ao menos da execução dos projetos a organizações comunitárias de base".

Kliksberg (1997: 180) considera que

Há uma inquietação generalizada na América Latina, dado que não parece haver dúvidas quanto à imprescindibilidade de contar-se com uma gerência de alta qualificação para os processos de implementação de políticas sociais e para a gestão de programas sociais.

Sistemas de informação, que facilitem a obtenção de dados para subsidiar decisões, são importantes. Esses sistemas podem incluir, não só o acesso a todo tipo de informação, como a uma integração do setor social com outros setores da economia, como o empresarial ou o acadêmico, que podem contribuir para o aprimoramento dos recursos de gestão.

O sucesso nos projetos empreendidos no terceiro setor, em geral, e nos projetos sociais, em particular, possivelmente revele alguma relação com o grau em que os setores privado (ou do mercado) e o público estejam dispostos a participarem de formas de conjugação de esforços que possam interessar a todos os envolvidos. Também deve relacionar-se com o grau em que as pessoas físicas estejam dispostas a engajar-se no crescimento desse terceiro setor, de forma que a organização da chamada sociedade civil possa ampliar-

se, e passar a atuar de forma mais consistente e definitiva para os rumos da sociedade em que está inserida.

As dificuldades em se conseguir medidas mais objetivas dos resultados dos projetos sociais pode ser um fator que dificulta um maior aporte de recursos. Em países onde o terceiro setor, ou as organizações não governamentais são muito desenvolvidos, há diversas formas de benefícios, como os que permitem que os contribuintes escolham dar o direcionamento que julguem mais apropriados às cotas de sua contribuição em impostos, em especial com relação ao equivalente ao imposto sobre a renda. Resultados muito expressivos, avaliados de forma positiva por amplos setores da sociedade, poderão chegar a provocar a definição de critérios legais, na área tributária, que facilitem algum tipo de contribuição ou doação.

Tavares (1999: 79) registra o crescente aumento do "relacionamento das organizações não governamentais com os órgãos das Nações Unidas, envolvidos com a área de assistência humanitária", embora "a base do seu financiamento sejam os contribuintes privados dos países desenvolvidos e seus Governos individuais" (idem: 82).

Tavares (1999: 88) constata que:

Muitas ONGs, tradicionalmente voltadas para a assistência humanitária, procuraram incluir, em seus programas de ação, aspectos de desenvolvimento, relacionados em particular com a agricultura, microempresa, saúde básica, reflorestamento e construção de estradas - até mesmo porque a área de desenvolvimento econômico e social é considerada, pela comunidade não-governamental, como a de maior importância e prestígio.

A procura da promoção de uma nova agenda, para Tavares (1999: 88), veio privilegiar a capacitação de recursos humanos, participação popular, fortalecimento institucional e diminuição da pobreza.

Tavares destaca (1999: 88-89) como órgãos da ONU mais envolvidos com a área de desenvolvimento econômico e social os seguintes órgãos: o PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância, e o Banco Mundial.

Ainda segundo a concepção de Tavares, o relacionamento entre o PNUD com as ONGs começou com vistas à efetivação de iniciativas do próprio Programa, evoluiu para o reconhecimento de que as ONGs eram "representantes reais de desenvolvimento, e passou a financiar "projetos de pequena escala, a cargo de organizações comunitárias", através dos Fundos de Assistência às Iniciativas de Base, e do "Programa Parceiros no Desenvolvimento", em apoio ao fortalecimento das ONGs em 60 países.

Tavares (1999: 90) situa o incremento do relacionamento das ONGs com o Banco Mundial a partir da década de 1980, sendo que hoje essas organizações estão envolvidas em cerca de 50% dos projetos financiados, o que atesta o reconhecimento de que elas são agentes importantes em preencher as lacunas deixadas pelo mercado e pelo Estado. Segundo Tavares (1999: 92), a preocupação do Banco Mundial com o alto índice de fracasso apontado em projetos financiados, levou-o a reconhecer, a partir de 1987, como resultado da reunião de seu Comitê de contato com as ONGs, entre outros aspectos, "a necessidade de utilizar mais a experiência de ONGs de países em desenvolvimento, (...) envolver ONGs nas fases de planejamento e monitoramento de projetos, além da implementação".

Portanto, quer pelo papel de intermediadores para a consecução de recursos, quer pelo fornecimento de recursos, tanto a ONU, através de seus

Programas ou Agências em particular, como o Banco Mundial, têm incrementado seu relacionamento com as organizações não governamentais, e em especial na condução de projetos ou programas, tanto os de maior amplitude como os projetos locais, inclusive que possam ser conduzidos por organizações de área de atuação mais restrita, tanto no tipo de atendimento prestado como na área geográfica de atuação. A maior simpatia, a mudança de orientação e a busca de maior associação com as entidades não governamentais, em especial nos países em desenvolvimento, atestam que, tanto a ONU (incluídos os seus programas) como o Banco Mundial estão confiando mais na atuação das organizações não governamentais, preferindo-as ao financiamento aos próprios governos. Esse apoio, como mencionado acima, pressupõe a participação dessas organizações, tanto no planejamento como na implementação dos programas e projetos.

3.4 - O papel das Fundações e outras organizações privadas no Brasil, no incentivo à administração por projetos

As Fundações geralmente têm uma fonte segura de recursos. O volume desses recursos pode variar muito: não há limites legais que restrinjam a dotação dessas instituições. Por outro lado, as fundações doadoras de recursos para projetos sociais sustentam algum propósito de colocar ideais elevados em prática, com vistas a buscar mudanças na situação real que se verifica. Conquanto o volume dos recursos aplicados em empreendimentos eleitos represente pouco em comparação com as necessidades, é importante considerar algumas diretrizes que estão sendo seguidas por esse tipo de instituição.

Cabe o destaque às Fundações neste trabalho, não apenas porque o processo objeto do estudo desenvolve-se em uma Fundação, mas também porque as Fundações atuando no terceiro setor podem ser consideradas como

as instituições que têm melhores condições para o aprimoramento em gestão, e favorecem o empreendimento de projetos. Como muitas delas financiam apenas empreendimentos que tenham características de projeto, as próprias organizações menores, que pleiteiam recursos, são levadas a aprender a trabalhar por projetos.

É possível encontrar distinção entre algumas categorias de Fundações. Serão mencionadas neste item algumas Fundações típicas, que operam com um volume significativo de recursos financeiros, quando comparadas com organizações do terceiro setor com área de atuação ou área geográfica mais limitadas.

Por um lado, há as Fundações ligadas a empresas, que até conservam o nome de origem da própria empresa-mãe. Muitas vezes podem ser consideradas como o "braço social" da empresa. Ajudam mesmo até a "vender" uma imagem de que a empresa-mãe se preocupa com algo mais além do lucro empresarial. Sua linha de atuação pode ser diversificada. Podem proporcionar ensino de qualidade aos filhos dos próprios funcionários, o que irá garantir um fluxo contínuo de fornecimento de mão-de-obra para a própria empresa-mãe. Mas elas muitas vezes também se dedicam a procurar resolver questões sociais pendentes, e abertas à comunidade, e não apenas ao seu quadro de funcionários e respectivas famílias. Têm, assim, uma contribuição significativa sobre as questões sociais que privilegiam. Alguns exemplos de Fundações ligadas a grupos empresariais no Brasil são as Fundações: Bradesco, Orsa, Votorantim, Odebrecht.

Conforme consta de seu *site* na Internet (Fundação Orsa, in Internet, s. d.) , a Fundação Orsa foi criada em abril de 1994, voltada para a "execução de programas e projetos de promoção social, próprios ou em parceria com outras empresas e instituições, com ênfase nas crianças e adolescentes carentes". Seus projetos abrangem as áreas de educação, saúde, promoção social e desenvolvimento humano". Tem a preocupação em não apenas fornecer o

recurso, mas em ensinar a obtê-lo e a geri-lo. No site da Internet onde foram obtidas essas informações, é citada a parceria com a Fundação Kellogg, que tem como objetivo principal "ensinar 25 instituições sociais como gerir seus negócios de forma planejada".

Entre as Fundações de natureza privada, uma das mais recentes é o Instituto Ayrton Senna. Conforme Kanitz Associados (in Internet, s. d.), tem registro no Conselho Nacional de Assistência Social de 26/02/1996, declarada de utilidade pública municipal em São Paulo em 20/02/1997 e de utilidade pública federal em 13/07/1998, e constituída com a missão de "contribuir para a criação de condições e oportunidades para que todas as crianças e adolescentes possam desenvolver plenamente o seu potencial". Tendo como sua fonte de recursos principal os rendimentos obtidos com as marcas "Ayrton Senna" e "Senninha", vem apoiando programas e projetos em várias localidades no País, em parceria com entidades locais ou regionais, que seguem linhas programáticas definidas. São exemplos dos projetos apoiados (Instituto Ayrton Senna, in Internet, s. d.):

- *Projetos de combate à desnutrição, dirigidos à prevenção da desnutrição infantil, combate à fome, além da recuperação mental e motora de crianças desnutridas;*
- *Programa Educação através do esporte, que utiliza o esporte como instrumento de desenvolvimento integral de crianças e jovens;*
- *Programa Educação através da arte, beneficiando o Programa "Dança - Movimento para a vida", que se propõe a utilizar a arte como instrumento de resgate da auto-estima, senso de cidadania, direito ao conhecimento e à expressão estética, contribuindo para o desenvolvimento global de jovens em situação de risco social;*
- *Programa Educação através de ensino profissionalizante, buscando utilizar experiências inovadoras na educação*

- profissional do adolescente, dando-lhe oportunidade e qualificação para o ingresso no mercado de trabalho;*
- Programa Qualidade no atendimento de saúde;*
- Programa Qualidade em educação;*
- Programa de Comunicação social, com objetivo de informar e mobilizar a sociedade brasileira na garantia dos direitos da criança e do adolescente, inclusive os meios de comunicação de massa;*
- Programa Pesquisa e capacitação, buscando novas iniciativas de intervenção social, e de defesa dos direitos humanos.*

A Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança, constituída e suprida de fundos por uma associação das maiores empresas produtoras de brinquedos instaladas no Brasil, é um exemplo de Fundação que, embora com base empresarial, traçou e vem desenvolvendo uma linha de atuação marcante, de grande visibilidade. Tendo adotado o ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente como marco de referência, tem promovido campanhas institucionais, associando-se a vários organismos e instituições, com vistas a implantar em toda a sociedade tanto a consciência dos direitos da criança como a busca de que esses direitos sejam respeitados. Ainda que o resultado do sucesso dessas campanhas possa de alguma forma favorecer as indústrias de brinquedo (ou se a própria campanha favorece a imagem delas), é pertinente registrar a relevância prática dessas campanhas, principalmente dado o grau de carência nessa área. Essa Fundação aceita propostas de projetos de entidades que atuem de acordo com sua linha programática (Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança, in Internet, ca. 1999)

São importantes, também, as Fundações de atuação internacional e suas coligadas, e que são basicamente fornecedoras de recursos, praticando um gerenciamento à distância sobre os empreendimentos apoiados. Nessa linha, destacam-se, para efeito de referência ao presente estudo, duas Fundações, que operam no Brasil, e desempenham papel importante, não só

como fornecedoras de recursos financeiros, mas no aperfeiçoamento da administração no terceiro setor.

A instituição Vitae (ca. 1999: 3) é "uma associação civil sem fins lucrativos, que apóia projetos nas áreas de educação, cultura e promoção social, com vistas a contribuir para a melhoria da qualidade de vida da comunidade". É mantida pela Fundação Lampadia, que tem sede em Lichtenstein. É uma instituição doadora de recursos financeiros, para projetos a serem conduzidos por outras organizações do terceiro setor. Tem critérios próprios para selecionar, tanto entre as propostas oriundas e concebidas pelas próprias entidades que solicitam o apoio, como para selecionar aquelas que serão eleitas para operarem os projetos dentro do seu eixo programático. A Vitae divulga, em sua home page na Internet, "*Orientações para a elaboração de projetos na área de promoção social*" (Vitae in Internet, s. d.). São instruções bastante claras, que as entidades que pleiteiam recursos devem preencher, para que suas propostas possam vir a ser consideradas. O roteiro para a elaboração de projeto a ser submetido à Vitae requer, entre outras, informações sobre o seguinte:

- *caracterização sócio-econômica do município ou região da entidade solicitante;*
- *caracterização da instituição solicitante;*
- *serviços existentes na instituição solicitante;*
- *sobre o projeto propriamente dito: objetivos, metas, maneira como serão feitos o acompanhamento e a avaliação, etapas prováveis, recursos necessários, planejamento físico-financeiro.*

Um dos requisitos básicos é que as próprias entidades tenham garantidas as fontes de recursos para suas atividades de manutenção. Uma de suas linhas de atuação, que é divulgada com destaque, na área de promoção social, é o "Programa de Apoio a Projetos de Atendimento a Crianças e Jovens de 7 a 16 Anos - Grande São Paulo", tendo como objetivo a "implantação de

novas atividades educativas (oficinas lúdicas, culturais e/ou de introdução ao mundo do trabalho)." Financia também programas e projetos na área de educação (como apoio ao ensino técnico e agrotécnico de nível médio, capacitação de docentes do nível básico, educação complementar e treinamento) e cultura.

A Fundação W. K. Kellogg, fundada nos Estados Unidos em 1930, conforme Reis e Valarelli (in Internet, s. d.), é uma organização exclusivamente doadora de recursos, de atuação em vários continentes, entre eles a América Latina e o Caribe. Como financiadora, desenvolveu uma excelência na seleção de propostas de projetos. Preocupou-se com a condução de projetos, e por isso desenvolveu um manual destinado à avaliação de projetos sociais, para que os diversos agentes participantes desse tipo de projetos possam desenvolver as habilidades nessa área.

Diversas dessas fundações atuam como financiadoras ou como repassadoras de recursos para outras instituições. Isso requer que elas tenham preocupações com os resultados que possam ser obtidos, em mudança social, para as populações-alvo. Em primeiro lugar, a abordagem das propostas de mudança social específicas, com objetivos definidos a serem atingidos, prazos e recursos definidos, as configura como projetos ou programas. Por outro lado, para se chegar às propostas mais consistentes e que possam trazer resultados satisfatórios, as atividades de avaliação enfocadas neste trabalho são pertinentes.

Kanitz (in Internet, s. d.) constata que, no Brasil, as empresas doam muito pouco para causas sociais. Propõe a adoção do que designou por "filantropia estratégica", que consiste em que os empresários passem a conhecer melhor as instituições para as quais podem efetuar doações. Ao comparar com o que as empresas americanas doam para fundações e outras organizações não governamentais, considera irrisório o volume de doações no Brasil. Nessa concepção de "filantropia estratégica" admite-se que a filantropia

vise, entre outros objetivos, a adquirir maior visibilidade entre o potencial público consumidor, ao apoiar uma causa nobre (que favoreça uma simpatia do consumidor), de preferência que tenha alguma afinidade com o tipo de produto ou serviço produzido pela empresa.

Valarelli (in Internet, 1999:1) assinala como uma das tendências para a cooperação internacional "maior ênfase no apoio a projetos, reduzindo os chamados apoios institucionais".

As instituições de atuação local, que tenham idéias, vontade, liderança disposta e um nível de competência coerente com o desafio que se propõem a enfrentar, que consigam desenhar propostas consistentes, convincentes aos doadores podem candidatar-se a ampliar sua atuação e a colocarem em prática suas idéias. Mas terão muito trabalho pela frente, para adequarem-se às exigências cada vez melhor definidas pelos doadores.

A organização Ashoka Empreendedores Sociais, que se apresenta como "uma associação global de profissionais empreendedores sociais", promoveu o "Programa Base de Cidadania" (Ashoka Empreendedores Sociais, s. d.: 4, 5), com a participação de diversas Fundações e outras organizações do terceiro setor, perseguindo o objetivo de "estimular o conhecimento e as novas práticas das organizações da sociedade civil em mobilização de recursos humanos e materiais visando sua sustentabilidade." Vem promovendo eventos, como concursos, com vistas a "contribuir para a criação de um fórum de expressão da criatividade de indivíduos e organizações que estão implementando novas maneiras de sustentar suas organizações". As entidades proponentes vencedoras receberam prêmios em dinheiro, com a finalidade de implementar as idéias premiadas.

A preocupação com a identificação de possíveis fontes de recursos, o mais diversificado possível, a busca da sustentabilidade, são fatores que podem tornar viáveis ou, ao contrário, sepultar boas idéias e propostas. Esse

lado do trabalho com propostas de projetos sociais não pode ser esquecido. Os financiamentos por Fundações doadoras devem ser apenas uma possibilidade dentro de diversas outras fontes que devem ser asseguradas, para garantir uma continuidade. Inclusive após o término de projetos inovadores.

4 – A avaliação de projetos no terceiro setor

Uma das preocupações das entidades que atuam na área social deve ser, de acordo com Kliksberg (1997: 136), encontrar formas de "focalizar os programas para maximizar seu impacto sobre setores cujo atendimento é considerado prioritário". Para tanto, propõe (idem: 137) "definir elementos de avaliação que permitam ampliar e aprofundar os termos do debate conceitual e prático que se trava sobre o tema da gerência social".

Ainda de acordo com Kliksberg (idem: 146), "a avaliação é um instrumento de trabalho obrigatório na gerência social, já que se trata de pôr em prática programas destinados a cumprir objetivos múltiplos, heterogêneos e de natureza complexa". Ainda é necessário aprender com a própria realidade, e enriquecer a prática da gerência social, segundo Sulbrandt (1989, apud Kliksberg, 1997: 136).

Uma das formas práticas propostas por Kliksberg (1997: 155) consiste em "investigar as razões do sucesso de programas sociais que realizaram importantes avanços gerenciais no continente, para aprender com elas e procurar aplicá-las em outros casos".

A constituição federal, em seu artigo 74, II, estabelece que:

Cabe ao sistema de controle interno integrado dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário a comprovação da legalidade e a avaliação de resultados, também quanto à eficácia e à

eficiência, da aplicação de recursos públicos por entidades de serviço privado".

Para Coelho (in Merege e Barbosa, 1998: 132), "o processo de fiscalização e controle é realizado mais difusamente e de forma indireta" no Brasil. E quando existe uma fiscalização (idem, ibidem: 138), "o foco principal dos mecanismos de controle é a fiscalização orçamentário-financeira. Acaba-se desprezando, ou melhor, não avaliando a qualidade dos serviços prestados". Cabem, portanto, iniciativas das próprias entidades, para conduzir de forma sistemática e contínua as avaliações do andamento dos projetos empreendidos, assim como das próprias tarefas administrativas de rotina.

4.1 - Conceitos sobre avaliação de projetos e programas sociais

São utilizados conceitos apresentados por Rossi e Freeman (1993), que foram emitidos com ênfase no que designaram por "pesquisa de avaliação" e "avaliação de programas sociais". Tais conceitos serão considerados, no que eles sejam aplicáveis especialmente à avaliação de projetos na área de assistência social. A abordagem da teoria apresentada por esses autores estende-se aos programas sociais patrocinados pelos governos, de longa duração, que portanto transcendem à ênfase da presente pesquisa, que é o enfoque em projetos com escopo, orçamento e prazos bem delimitados, e restritos a iniciativas conduzidas por entidades sem fins lucrativos, voltadas à assistência e promoção social, sem limitações quanto à origem dos recursos financeiros nem quanto à duração.

Rossi e Freeman (1993: 3) elencam múltiplas utilidades do emprego da avaliação de programas sociais, a saber:

- *para julgar o valor de programas em andamento e para estimar a utilidade de tentativas para melhorá-los;*

- *para avaliar a utilidade de novos programas e iniciativas;*
- *para melhorar a eficácia da gerência e administração de programas;*
- *para satisfazer as requisições de responsabilidade dos patrocinadores.*

Para Cronbach (1982, apud Rossi e Freeman, 1993: 30):

Avaliação é uma arte, e cada avaliação representa, ou deveria representar, um esforço particularizado para satisfazer às necessidades dos patrocinadores e stakeholders do programa. Assim, enquanto os estudos científicos se esforçam em encontrar um conjunto de padrões de pesquisa indicado pelos pares dos investigadores, as avaliações precisam ser desenhadas e implementadas em maneiras que reconheçam os interesses da política e do programa dos patrocinadores e stakeholders, e que irão produzir informações com a máxima utilidade para tomadores de decisão, dadas as circunstâncias políticas, restrições de programas e recursos disponíveis.

A conceituação de Cronbach é bastante abrangente, podendo aplicar-se tanto a extensos e vultosos programas governamentais ou de agências de desenvolvimento como a programas menores e projetos individuais. Há várias fontes de influência que precisam ser levadas em conta, para evitar decisões de escolha distorcidas, que não encontrem respaldo daqueles que terão de manter o seu apoio e patrocínio para que o projeto possa ser desenvolvido e implementado com eficácia e eficiência.

Oster (1995: 139) constata que:

Para as empresas sem fins lucrativos, a avaliação de programas tem mais complicações. Os lucros são freqüentemente difíceis de medir e, mesmo quando medidos, proporcionam um índice inadequado de desempenho. O valor

do resultado da organização - desde que geralmente não é comprado no mercado - é ambíguo. Os clientes podem valorizar o serviço muito diferentemente de outros doadores, do público ou do staff.

Mesmo vendo essas imprecisões e imperfeições nas formas de medida, Oster (1995: 140) considera importantes as avaliações internas de programas:

A avaliação de programas tem um papel vital no setor sem fins lucrativos, ajudando-o a inovar e a ajustar-se a mudanças em seu meio ambiente. (...) Como um resultado, avaliações internas vão exercer um papel mesmo mais valioso em decisões de programa.

Com relação ao objeto das avaliações, Oster (1995: 140, 141) vê as avaliações de programas focalizando mais nos resultados que nos processos, procurando verificar "quão bem a organização está atingindo os objetivos". Registra também a tendência a se empregar "avaliações mais profundas, quando as metas são vagas, ou a longo prazo".

Oster (1995: 142) identifica interesses divergentes, em termos de resultados, esperados por clientes, doadores e administradores: os clientes valorizam os resultados, os administradores as medidas estruturais e de operações, e os doadores o desempenho financeiro.

Oster (1995: 143) vê dificuldades em ter critérios mais precisos para avaliar em organizações com as características das organizações sem fins lucrativos, que ele considera "organizações com ideologias fortes e metas vagas ou difíceis de medir".

Para que a avaliação tenha resultados mais precisos e confiáveis, Oster (1995: 144) recomenda que seja feita por pessoas de fora da organização, como forma de "ajudar a proteger tanto clientes como doadores", supondo que

os avaliadores de fora tenham total independência. Eles poderão confrontar os resultados "usando dados de programas comparáveis de outras organizações" (Oster, 1995: 146, 147).

Rossi e Freeman (1993: 34, 35) distinguem entre três maiores classes de pesquisa de avaliação de programas sociais:

- *análise relacionada à conceitualização e desenho de intervenções;*
- *monitoramento de implementação de programas;*
- *avaliação da eficácia e eficiência de programas.*

Essa classificação pode ser considerada coincidente com outras formulações, oriundas dos pesquisadores em administração de projetos, como é o caso do PMI, de Cleland e de Dinsmore, por exemplo, já mencionados neste trabalho. Trata-se de uma proposição praticamente consensual, entre várias autoridades nessa área de conhecimento, e adequada também para as considerações específicas sobre a avaliação de projetos sociais.

Uma avaliação completa pode nem sempre ser viável, conforme constatam Rossi e Freeman (1993: 35), mas recomendam que "em algumas circunstâncias a avaliação de programas sociais pode precisar incluir todas as três classes de atividades, resultando em avaliações abrangentes (*comprehensive evaluations*)".

Anthony (1971: 9 e 11, in Borst e Montana, 1977), não visualiza "uma forma de desenvolver uma boa estrutura de controle em uma organização sem fins lucrativos". Registra a falta de competição por clientes, que poderia servir como fonte de motivação. Aponta também que, pelo fato de os dirigentes não serem remunerados, muitas vezes faltam-lhes o tempo e a competência requeridos para um bom desempenho, e utilizam-se critérios ultrapassados para a escolha de dirigentes, nem sempre os mais indicados. Há casos de pessoas que se apropriam das entidades, tornando-se "presidentes perpétuos",

formando guetos ou grupos de domínio, ou mesmo buscando uma projeção pessoal utilizando para isso a problemática social. Além da possibilidade de tentativas de uso de entidades sociais para objetivos políticos ou eleitorais.

Para Knauft et alii (1991: 25), um dos maiores fatores de sucesso de uma organização sem fins lucrativos é "a capacidade de atrair e sustentar recursos financeiros suficientes".

Como fundação doadora e não diretamente condutora de projetos, a Fundação W. K. Kellogg, com sede nos Estados Unidos, desenvolveu o *W. K. Kellogg Foundation Evaluation Handbook*, que é objeto de análise apresentada a seguir.

A partir de sua missão de ajudar as pessoas a ajudarem-se a si mesmas, a Fundação Kellogg produziu esse modelo, com vistas a que as próprias entidades que trabalham com projetos sociais e outros *stakeholders* tenham um instrumento que possa auxiliá-las na tarefa da avaliação. O manual é apresentado como tendo utilidade tanto para os diretores de projeto e equipes envolvidos com avaliação, como para avaliadores externos e para membros de conselho.

A Fundação Kellogg dá muito valor à avaliação, mesmo não podendo executá-la no dia-a-dia do desenvolvimento de todos os programas e projetos que subsidia. Atribui (W. K. Kellogg Foundation, 1998: 4) como "missão original de um programa de avaliação nos serviços humanos e no campo da educação, contribuir para a melhoria da qualidade dos programas sociais".

O modelo em questão é bastante flexível, e enfatiza as peculiaridades de cada projeto ou de cada situação. A ênfase é na avaliação que deve ocorrer durante todo o desenvolvimento ou implementação de projetos sociais, e inclui o próprio entendimento do que é o projeto, de quais as melhores maneiras de ele ser conduzido, dos procedimentos para a tomada de decisão, da

visualização da relação entre as atividades em andamento durante o desenvolvimento e os resultados pretendidos (não perder o rumo ao objetivo), a constante busca de melhores caminhos; enfim (W. K. Kellogg Foundation, 1998: 3), "uma ferramenta de gerenciamento e aprendizagem". As linhas-mestras da propostas são apresentadas (W. K. Kellogg Foundation, 1999: 2, 3) como sendo:

- *fortalecer os projetos, durante o seu ciclo de vida, e, sempre que possível, também os resultados, com vistas a capacitar a organização para conduzir a avaliação mesmo após a finalização de apoio externo;*
- *desenhar a avaliação para resolver questões reais, adaptada ao contexto da comunidade;*
- *criar um processo participativo, possibilitando visões distintas dos diversos tipos de envolvidos;*
- *incentivar a flexibilidade, indispensável para abordagens bem sucedidas de programas complexos e abrangentes como muitas vezes são os projetos sociais;*
- *construir capacidade, principalmente nos diretamente envolvidos com o projeto, que poderão utilizar e difundir as práticas aprendidas em outros desafios e circunstâncias.*

O modelo propõe que se mude a ênfase no acompanhamento quantitativo para uma abordagem mais qualitativa com vistas a melhorar os programas. Há uma preocupação em que o próprio processo de avaliação seja um meio para as organizações e os indivíduos aprenderem, de forma que, após o encerramento do projeto, elas estejam (W. K. Kellogg Foundation, 1998: 2) "mais fortes e mais capazes de usarem uma avaliação semelhante quando o apoio externo termina".

Considera que nas propostas tradicionais de avaliação há uma ênfase na influência do método científico, que procura medir (W. K. Kellogg Foundation, 1998: 6) "mudanças estatisticamente significativas em certos

resultados". Sem excluir a demonstração de eficácia e a medição do impacto, propõe que seja dada importância equivalente "ao foco em reunir e analisar dados que irão ajudar-nos a melhorar nossas iniciativas sociais".

E desde que essas iniciativas são baseadas em colaborações de múltiplas origens e de múltiplas perspectivas da comunidade, suas metas e atividades/serviços principais estão constantemente mudando e evoluindo para atender às necessidades e prioridades de uma variedade de stakeholders da comunidade. Em resumo, essas iniciativas são "não avaliáveis", usando o paradigma dominante da ciência natural (Connell, Kubisch, Schorr e Weiss, 1995, apud W. K. Kellogg Foundation, 1998: 8).

O modelo (W. K. Kellogg Foundation, 1998: 9) propõe que:

os avaliadores entendam as implicações de suas ações durante todas as fases da avaliação e sejam sensitivos às preocupações do diretor do projeto, staff, clientela, e outros stakeholders. Esse entendimento requer diálogo contínuo com todos os grupos envolvidos e uma responsabilidade para representar completamente o projeto, através do processo de avaliação.

O modelo Kellogg recomenda "aprender e refletir sobre paradigmas alternativos e métodos apropriados ao trabalho" (W. K. Kellogg Foundation, 1998: 10-12) que inclui a consideração:

- do "paradigma interpretivista ou construtivista", que leva em conta dados qualitativos e descrições para um entendimento do empreendimento conduzido,
- da avaliação participativa, envolvendo de forma igualitária os mais diversos *stakeholders*, e procurando que "o processo de avaliação e

seus resultados sejam relevantes e úteis para os *stakeholders* para ações futuras";

- avaliação baseada na teoria, que encerra a preocupação de obter medidas, mesmo que provisórias, durante o andamento do projeto, que indiquem se a forma como está sendo conduzido poderá levar aos resultados finais pretendidos.

Outra recomendação (W. K. Kellogg Foundation, 1998: 12) é no sentido de a própria equipe envolvida "questionar as questões", para identificar se ainda falta alguma. E uma terceira indica a tomada de ação para lidar com os efeitos dos paradigmas, políticas e valores.

O modelo Kellogg (W. K. Kellogg Foundation, 1998: 14-18) propõe a avaliação em três níveis:

- *avaliação ao nível do projeto;*
- *avaliação em cluster;*
- *avaliação da programação e da construção de políticas.*

A avaliação a nível do projeto deve coletar dados de múltiplas fontes e perspectivas, usando uma variedade de métodos. Inclui a escolha das questões, tendo em vista o propósito da avaliação. Propõe (W. K. Kellogg, Foundation, 1998: 16) que a avaliação seja contínua, e que deve ocorrer em cada fase do desenvolvimento do projeto, para contribuir para a tomadas de decisão que conduzam aos resultados pretendidos.

A avaliação em *cluster* (W. K. Kellogg Foundation, 1998: 17) " é um meio de determinar quão bem uma coleção de projetos atende aos objetivos de mudança sistêmica", e pressupõe um aprendizado entre as organizações executoras envolvidas, como um subproduto dessa interação.

Para a Fundação W. K. Kellogg (1998: 20), uma boa avaliação de projeto deveria:

- *examinar como o projeto opera dentro do ambiente econômico, social e político de sua comunidade e contexto do projeto;*
- *contribuir para o planejamento, inicialização e execução de um projeto, assim como a documentação da evolução do projeto (avaliação da implementação);*
- *medir os resultados a curto e longo prazo do projeto (avaliação de resultados).*

Ainda para a Fundação W. K. Kellogg (1998: 27), "é mais importante conhecer por que um projeto atinge suas metas do que apenas saber o que ele faz". Para chegar a isso, propõe uma avaliação abrangente, em vários níveis, sendo um dos componentes essenciais a avaliação da situação dos usuários finais do projeto, e de como eles evoluíram em consequência do projeto.

A avaliação de programas e construção de políticas, no mais alto nível de decisão, necessita das informações de avaliação de múltiplos níveis, examinada em maneira holística, ou seja, no seu conjunto.

4.2 - A avaliação na análise e seleção

Alguns autores também designam por "avaliação *ex-ante*", ou seja, uma avaliação realizada antes da aprovação e do início do projeto propriamente dito.

São utilizadas tanto considerações para projetos empresariais como para projetos públicos, procurando verificar o que poderia ser aplicável também para as entidades do terceiro setor, e para as entidades de assistência e promoção social em particular.

Sem uma preocupação com a precisão, Martin e Tate (1999: 17) afirmaram que "um minuto investido em planejamento é uma hora poupada na execução". É essencial o emprego do tempo necessário e suficiente, na fase de concepção, investido para que se chegue, preliminarmente, até a decisão quanto a empreender ou não um projeto ou programa. A partir dessa decisão, poder-se-á passar a investir o tempo e outros recursos na fase ou processo de planejamento.

Rossi e Freeman (1993: 3) enfatizam a necessidade de a avaliação inicial "focalizar-se em avaliar a extensão e severidade dos problemas requerendo intervenção social e em desenhar programas para melhorá-los", sempre com vistas a enfrentar (idem: 6) "o desafio contínuo de visualizar meios de remediar as sérias deficiências na qualidade da vida humana". Portanto, a avaliação procura determinar a eficácia dos programas propostos, verificando-se (idem: 3) "quão bem sucedidos eles são em proporcionar à população-alvo pretendida os recursos, serviços e benefícios previstos por seus patrocinadores e planejadores".

As opções que se apresentam nessa área muitas vezes são heterogêneas, e até de difícil comparação, pois se confrontam propostas distintas, que objetivam atender a carências distintas (já que estas são múltiplas). Não há, portanto, um critério de aplicação geral às organizações do terceiro setor ou às entidades de assistência social em particular, que leve em conta todas as variáveis envolvidas, de forma a se chegar a um resultado definitivo, se possível quantitativo. Um critério genérico, por exemplo, poderia ser a partir da identificação das propostas que contenham "a promessa de serem mais eficazes e menos custosos" (Rossi e Freeman, 1993: 26). Nessa hipótese, os custos ainda podem ser calculados, mas com relação à eficácia, comparando-se propostas com objetivos distintos, a questão torna-se mais complexa.

Para Roman (1986: 26, 27):

Projetos nas organizações sem fins lucrativos irão refletir, é evidente, o ambiente operacional e irão variar nos processos de seleção e implementação. Em essência, os fatores que afetam a seleção de projetos em organizações sem fins lucrativos são normalmente sujeitos a uma gama ampla de considerações e, em alguns exemplos, irão assemelhar-se à seleção de projetos em organizações que visam lucro, e em outras vezes e em outras organizações irão aproximar-se mais das metodologias de seleção de projetos empregados pelas organizações governamentais.

As pessoas que detêm poder de decisão precisam estar bem convencidas de qual a melhor escolha. É importante que elas tenham em mãos estudos que mostrem e quantifiquem, o mais precisamente possível, o que é requerido quanto a tempo, recursos humanos, recursos financeiros, além das habilitações específicas e da natureza dos riscos e incertezas que poderão afetar o projeto.

Clifton Jr. e Fyffe (1977: 2-8) propõem uma seqüência de estágios para a análise de viabilidade de um projeto, que compreenderia: identificação, pré-seleção, análise e avaliação. Já no estágio de pré-seleção cabe a decisão pela conveniência em se aprofundar em detalhes sobre a proposta, definir seu escopo e estimar o próprio custo dos estudos. A pré-seleção deve incluir análise do mercado, estimativa dos investimentos necessários, dos custos envolvidos e dos lucros prováveis, e dos possíveis riscos.

Para Roman (1986: 41), a pré-seleção pode ser feita por uma equipe de técnicos em nível hierárquico intermediário. A seleção propriamente dita poderia ser feita ou pela alta administração ou ao nível operacional (este último no caso de projetos menores, e necessários para o funcionamento das próprias unidades operacionais).

Alguns autores, como Buarque (1984), Pomeranz (1988) e Gartner (1998) abordam a avaliação social de projetos, porém dão ênfase nos aspectos econômico-financeiros de sua viabilidade, e na importância desses aspectos para os organismos que financiam projetos. Apresentam a importante questão dos benefícios sociais que poderão advir de um projeto a ser privilegiado pelos órgãos governamentais, bancos de desenvolvimento ou organismos de financiamento e fomento. Além de serem viáveis economicamente, isto é, de produzirem um retorno financeiro, contribuirão para criar empregos, gerar mecanismos de distribuição de riqueza? Trarão vantagens para toda a sociedade, paralelamente a uma rentabilidade financeira para o empresário ou órgão empreendedor? Mas trata-se sempre de projetos que visam à obtenção de retorno concreto, palpável, financeiro.

Para Pomeranz (1988: 21), deve-se considerar a "demanda de bens ou serviços a ser atendida pelo projeto", ... que "pode ser total ou parcialmente atendida ou pode até não ser atendida pelo projeto".

Buarque (1984: 132) recomenda, a um organismo de fomento, considerar a análise de solidez, a análise de consistência e determinação do mérito, antes de aprovar um projeto, sem perder de vista as possibilidades de retorno do capital emprestado e de sua remuneração. Menciona também (1984: 140) que deverá ser levado em conta na análise o mérito distributivo que o projeto tem sobre a renda social, qual o impacto que poderá ter "sobre a distribuição dos benefícios e dos custos entre as diferentes camadas sociais menos favorecidas".

Gartner (1998: 23, 33 e 34) chama a atenção para a "lei da escassez": "os desejos e as necessidades humanas em consumir bens e serviços crescem mais que proporcionalmente". Considerando que os bancos de desenvolvimento financiam empreendimentos que a própria rede bancária privada não financiaria, em virtude do alto risco e do longo prazo, considera da

maior importância a análise de projetos para identificar aqueles que serão viáveis, com vistas à possibilidade de retorno do capital investido.

Kruglianskas (1989: 37), tratando de projetos de pesquisa e desenvolvimento, destaca a existência de "mais idéias para projetos do que de recursos disponíveis para sua execução". Ressalta a importância da avaliação e seleção, para ajudar a "decidir pela execução de alguns projetos em detrimento de outros".

Patton (1997, apud W. K. Kellogg Foundation, 1998: 5) constata:

A avaliação de programas como um campo distinto da prática profissional nasceu de duas lições.(...) Primeiro, a percepção de que não há dinheiro suficiente para fazer todas as coisas que precisam ser feitas; e segundo, mesmo se houvesse dinheiro suficiente, é preciso mais que dinheiro para resolver problemas humanos e sociais complexos. Como não se pode fazer tudo, precisa haver uma base para decidir quais coisas compensa fazer.

É consenso a necessidade de privilegiar os projetos que venham a produzir a utilização mais eficaz e eficiente dos recursos disponíveis.

Para Roman (1986: 210), busca-se a "combinação de aspectos em curso de ação alternativos que irão dar o retorno máximo aos recursos utilizados".

Pomeranz propôs (1992: 87-93) uma metodologia alternativa para a avaliação de projetos no setor público, que designou por "metodologia de avaliação por multicritérios", envolvendo a participação, no caso de projetos de organização que presta serviços à comunidade, de representantes da comunidade. Ela propõe a definição de critérios associados a indicadores e admite que tanto os critérios como os indicadores (valores) sejam qualitativos,

mas propõe que devam ser, o mais possível, quantificados, de forma a diminuir o grau de subjetivismo da avaliação.

Para Meredith e Mantel Jr. (1989: 37), "a ênfase em metas financeiras, (...) traz alguns problemas sérios para a firma, tanto para organizações que visam lucro como para as sem fins lucrativos".

De um modo geral, os empreendimentos do terceiro setor envolvem a busca da solução de problemas sociais, dentro de um contexto complexo de componentes. Muitas vezes é até difícil detalhar todos os fatores envolvidos, pois ao lidar com problemas sociais, trata-se de problemas concretos que resultam da ação e interação de múltiplos fatores, ou da falta de ação de outros setores que agem e influenciam na economia nacional, quase todos fora do controle das entidades que procuram justamente abordar ou resolver, pelo menos em parte, esses problemas. Apenas para lembrar alguns fatores importantes, as políticas governamentais e suas oscilações, as crises econômicas sucessivas (em âmbito nacional e internacional) interferem fortemente na problemática social. A tendência verificada nas últimas décadas é geralmente no sentido do agravamento dos problemas. As entidades que tratam das questões sociais praticamente não têm possibilidades de interferir no quadro global, e as suas possibilidades de tratar das questões assumidas como possíveis de abordagem são pequenas.

Um dos fatores que tende a conduzir à adoção da administração de projetos em entidades de assistência social é a constatação da existência de diversos desafios a serem enfrentados. E, diante de um rol desses desafios, se eles forem adequadamente levantados e detalhados, caberá elencar uma escala de priorização, considerados vários aspectos.

Maximiano e Sbragia (1995: 512) incluem os programas e projetos de desenvolvimento econômico e social entre aqueles de difícil avaliação de

resultados, ao lado dos programas e projetos de ciência e tecnologia e de cooperação técnica internacional.

Os problemas e desafios levantados são de natureza e dimensões diversas. A tarefa de estabelecer prioridades envolve variáveis múltiplas, sujeitas a muitos critérios possíveis, e ainda não padronizados. A busca de quais seriam os melhores critérios para essa prática poderá contribuir, no futuro, para a seleção dos projetos que provavelmente trarão os melhores efeitos.

A exigüidade de recursos, a dependência da benemerência privada espontânea de pessoas físicas e empresas torna ainda mais crucial aplicar com a maior objetividade possível, com a maior eficácia, os poucos recursos disponíveis.

Dentre os elementos sugeridos por Roman (1986: 27) para instrumental na seleção de projetos nas organizações sem fins lucrativos, destacam-se:

- *embora o projeto não seja diretamente motivado pelo lucro, afeta o levantamento de fundos e a subsequente continuidade organizacional;*
- *a análise de custo/benefício é crítica, devido à natureza do levantamento de fundos e da demanda por serviços;*
- *o desejo de conseguir uma imagem favorável e a boa vontade do público;*
- *os projetos deveriam sustentar a missão da organização e ajudar a proporcionar continuidade à medida que as necessidades da missão evoluem;*
- *o projeto deveria trazer para a organização a oportunidade de desenvolver as habilidades técnicas necessárias para sustentar sua missão.*

Para Roman (1986: 27), considerando a realidade norte-americana:

Por causa das dificuldades operacionais das organizações sem fins lucrativos, é extremamente difícil generalizar sobre os fatores que induzem à seleção de projetos. Talvez seja mais próximo das organizações governamentais que das organizações que visam lucro.

Podem estar presentes nas entidades de assistência social, como fatores que interferem na seleção de projetos, algumas das constatações de Roman. Entre elas, a preocupação com a forma como um projeto poderia afetar a obtenção de fundos para a organização, como ele será visto pela sociedade em geral (e potenciais contribuintes, em particular), se o projeto atende a algum propósito que esteja de acordo com a missão e objetivos da organização, se ele poderá trazer oportunidade de aprendizado para a organização, no que tange à administração de projetos sociais.

Clifton e Fyffe (1977: 2) admitem que para projetos pequenos o formato de um estudo para seleção de projetos pode ser informal. Mas não dispensam esse estudo, ainda que informal, antes de se definir que um determinado projeto deva ser executado.

Em se tratando de projetos para atender a carências da população, e a serem executados ou administrados por entidades na área de assistência social, a avaliação dos riscos e incertezas será predominantemente de natureza qualitativa, uma vez que há dificuldades para uma quantificação. Só será possível quantificar os valores investidos, mas será muito difícil quantificar em valores monetários os resultados sociais pretendidos, para um posterior confronto com os que forem conseguidos. É importante que, já no momento da seleção dos projetos a serem apoiados e aprovados, os envolvidos e responsáveis por essa análise e decisão tenham também poder suficiente para sustentar o projeto, de modo que seja conduzido até um final bem sucedido, desde que o seu desenvolvimento se dê dentro dos parâmetros propostos.

O aperfeiçoamento dos critérios para a seleção dos melhores projetos para serem executados e receberem um aporte dos recursos necessários, com um escopo bem delimitado e um cronograma viável, é fator importante para que o trabalho do setor produza resultados e ganhe vulto.

4.3 - A avaliação durante o desenvolvimento (monitoramento/ controle)

Ao abordar o monitoramento de programas com a finalidade de avaliação e gerenciamento, Rossi e Freeman (1993: 163) consideram-no:

direcionado a três questões-chave:

- 1) a extensão em que um programa está alcançando a população-alvo apropriada;*
- 2) se o seu resultado em serviços é consistente com as especificações do desenho do programa;*
- 3) se os recursos estão sendo ou foram gastos na condução do programa.*

Rossi e Freeman consideram que trata-se de uma "avaliação de processo", em que o avaliador precisa conhecer os recursos (custos) consumidos pelo programa, para relacioná-los com os resultados, e assim chegar a uma avaliação da eficácia, ou seja, se os benefícios justificam os custos (Rossi e Freeman, 1993: 164).

Rossi e Freeman (1993: 163) consideram que:

o monitoramento como ferramenta de administração (gerenciamento) ultimamente tende a ser conduzido também com o propósito de avaliar o andamento do programa, fornecendo informações que atendem tanto aos administradores como aos stakeholders.

Neste trabalho, adota-se a orientação de que a avaliação do andamento do programa ou projeto ocorre como parte do processo de monitoramento/ controle, e não se faz conveniente tentar separar a avaliação de outras atividades desse processo. Mesmo nas avaliações genéricas propostas pelo PMI, o monitoramento/ controle envolvem sempre uma comparação do que foi planejado com o que está sendo executado, quer em termos de tempo, custos, qualidade e outras particularidades de cada projeto. Esse confronto pode ser considerado como avaliação. Pode ser efetuado com maior ou menor rigor ou precisão, com maior detalhamento quantitativo ou mais qualitativo. Mas sempre haverá aspectos de avaliação, na maioria das vezes na busca de auxiliar na tomada de decisões que levem à correção de desvios, ou mesmo que indiquem a necessidade de alguma mudança de rumo traçado anteriormente, quando se considere que essa seja a melhor alternativa.

Rossi e Freeman (1993: 166) consideram que

As atividades empreendidas como parte da avaliação deveriam atender plenamente as necessidades de informação de todos os grupos interessados (pesquisadores de avaliação, gerentes de programas, e staff, policymakers, apoiadores e stakeholders). (...) Na prática, entretanto, limitações em tempo e recursos podem exigir que se dê prioridade a um grupo de necessidades de informações sobre outro."

Chelimsky (1985, apud Rossi e Freeman, 1993: 171) compara e distingue "auditoria" e monitoramento. Para aquele autor, "auditoria é uma atividade normativa, que compara "o que é" com "o que deveria ser". Enquanto que "o monitoramento é centrado na identificação e medida empírica do que, de fato, ocorreu". Essa diferenciação permite admitir que as atividades de monitoramento não sejam tão rígidas quanto uma auditoria, ou que não precisem apresentar resultados tão precisos. Assim, no monitoramento prevaleceria uma avaliação qualitativa, que levaria em conta não apenas números ou resultados precisos, mas todo o contexto no qual o projeto ou

programa em desenvolvimento está inserido, inclusive eventos externos ao programa ou projeto.

Rossi e Freeman (1993: 172) consideram que "o monitoramento, de uma perspectiva administrativa, é particularmente vital durante a implementação e teste-piloto de programas inovativos".

Rossi e Freeman analisam o monitoramento sob três perspectivas:

- a) sob a perspectiva do avaliador,
- b) sob a perspectiva da adequação/conformidade;
- c) sob a perspectiva administrativa (gerencial).

Para Rossi e Freeman (1993: 187, 188):

O monitoramento dos serviços disponibilizados na implantação real de um programa (...) é importante para decisões sobre continuar ou expandir programas (...), para determinar níveis de desempenho dos membros da equipe.(...) Antes de tudo, todavia, os avaliadores da disponibilização de serviços procuram determinar se os resultados reais de uma intervenção aproximam-se suficientemente dos pretendidos.

Para Rossi e Freeman (1993: 197), "em todos os aspectos da avaliação, as abordagens particulares usadas precisam levar em conta os recursos disponíveis e a habilidade (*expertise*) do avaliador", sendo que, em muitos casos, atividades simples e não custosas são suficientes.

Rossi e Freeman (1993: 198) consideram a existência de quatro fontes de dados que podem ser consideradas no desenho de uma avaliação no monitoramento:

observação direta pelo avaliador, registros de serviço, dados dos provedores de serviços e informações dos participantes do

programa ou seus associados (...) Uma avaliação de monitoramento abrangente incluiria dados de todas as quatro fontes.

Os dados levantados terão de ser analisados, considerando como o projeto foi originalmente desenhado, as comparações entre o previsto e o realizado, a conformidade do projeto com os seus objetivos.

Para Rossi e Freeman (1993: 211):

se conduzido como parte de uma avaliação mais abrangente, o monitoramento de dados proporciona informações sobre a congruência entre o desenho e a implementação do programa. (...) Flutuações e mudanças ao longo do tempo podem permitir que o programa seja redesenhado ou afinado conforme sejam feitas reavaliações da extensão em que o conjunto de metas da implementação do projeto precisam ser modificadas.

A avaliação se um programa atinge os seus efeitos pretendidos pode ser designada por avaliação de impacto. Pode ocorrer em outras etapas, mas principalmente durante o desenvolvimento, ou seja, como parte do monitoramento. Essa avaliação de impacto, conforme proposta por Rossi e Freeman (1993: 240), pressupõe, entre outros aspectos, "estimar a diferença entre duas condições: uma em que a intervenção está presente e outra em que ela está ausente". Também envolve a questão de avaliar fatores externos que possam afetar os resultados. Entretanto, é de se reconhecer que, em se tratando de projetos sociais, essa separação ou comparação pode ser inviável, em muitos casos. Embora reconhecendo a validade da avaliação qualitativa, Rossi e Freeman consideram essencial que sejam coletados cuidadosamente dados quantitativos, para uma avaliação de impacto precisa.

A Fundação W. K. Kellogg (1998: 3) considera que

A avaliação efetiva não é um 'evento' que ocorre ao final de um projeto, mas sim um processo contínuo que ajuda aos tomadores de decisão a entender melhor o projeto e a determinar trajetórias no presente e para o futuro.

A Fundação W. K. Kellogg (1998: 4, 5) propõe uma avaliação de projetos sociais como composta de três partes, que são:

- 1) avaliação contextual: examinar como funciona o projeto no meio econômico, social e político de sua comunidade e do contexto de projeto mesmo;*
- 2) avaliação de processo ou implementação: ajudar na planificação, organização e execução de um projeto, assim como determinar sua evolução;*
- 3) avaliação de produto e de impacto: avaliar os resultados do projeto a curto e longo prazo.*

Segundo a perspectiva da Fundação W. K. Kellogg (1998: 4), a implementação de um projeto inclui adaptações a circunstâncias, dinâmica e incertezas, e a avaliação que se executa durante esse processo "concentra-se na apreciação das atividades primordiais empregadas para alcançar as metas do projeto e seus impactos esperados". A divulgação dos achados deve atender a alguns propósitos: "melhorar o funcionamento de outros projetos e organizações relacionadas, convencer a diferentes públicos acerca da importância do projeto, e gerar maior apoio ao projeto que foi implementado". Pretende que "o esforço de avaliação deixe a organização mais forte e mais capaz de usar uma avaliação semelhante quando o apoio externo termina" (W. K. Kellogg Foundation, 1998: 2). Propõe "usar múltiplas abordagens (multidisciplinares) para a resolução de problemas, incluindo várias técnicas para abordar importantes questões de pesquisa", e também que a avaliação seja "desenhada para resolver questões reais, baseadas nos problemas e circunstâncias contextuais da comunidade". Propõe a avaliação não como um "evento que ocorre no fim de um projeto, mas sim um processo contínuo, que

ajuda os tomadores de decisão a entender melhor o projeto, como ele está impactando participantes, agências parceiras e a comunidade, e como ele está sendo influenciado/impactado, tanto por fatores internos como por fatores externos".

4.4 - A avaliação final de projetos e programas implantados

Neste item discute-se o que diversos autores designam por "avaliação *ex-post*", a que é realizada após o término do projeto.

Encontra-se em Cleland (1999: 111, 112) a convicção de que a adoção sistemática de procedimentos de avaliação nas diversas etapas anteriores do projeto, com responsabilidades bem definidas, é requisito para se poder chegar a medir o sucesso do projeto, após sua conclusão.

A avaliação do grau de sucesso alcançado após sua finalização procura verificar: se os objetivos foram atingidos, se o cronograma foi cumprido, se os recursos humanos e materiais foram alocados e, especialmente, se foi alcançado o resultado almejado em mudança social. Essa avaliação inclui elementos de difícil aferição, em especial quanto aos resultados sociais. Ainda que o escopo e os objetivos tenham sido bem definidos, é difícil escolher indicadores de medida que possam realmente precisar os resultados. Ainda quando seja possível medir algumas variáveis escolhidas, pode não ser possível associá-las todas e tão-somente às atividades e investimentos feitos como parte do projeto.

Oliveira (1994: 226) relaciona as características que um projeto deverá atender para ser considerado como bem sucedido:

- *cumprimento dos prazos previstos;*
- *enquadramento aos custos preestabelecidos;*

81774

- *cumprimento da qualidade técnica esperada;*
- *cumprimento das exigências de viabilidade;*
- *cumprimento de equilíbrio financeiro durante e/ou após a conclusão;*
- *manutenção do equilíbrio operacional nas atividades da empresa;*
- *manutenção do equilíbrio monetário nas atividades da empresa;*
- *aumento ou pelo menos manutenção da rentabilidade normal da empresa;*
- *aumento ou pelo menos manutenção da captação de oportunidades de negócio.*

Para as entidades de assistência social, a maioria dessas características também são aplicáveis, cabendo uma adaptação de algumas delas.

A avaliação *ex-post* (após a conclusão) de projetos é um recurso importante para auxiliar na análise e seleção de novos projetos, direcionando novos recursos para aqueles que contenham elementos que de alguma forma se aproximem dos projetos que foram bem sucedidos, embora por si só esse fato não garanta o possível sucesso de uma nova proposta, a ser conduzida com outros recursos, em outras circunstâncias. Será um aprendizado, que poderá ser aproveitado na análise de novas propostas.

De acordo com a OIT – Organização Internacional do Trabalho, apud Maximiano e Sbragia (1994: 519), "a avaliação analisa o atingimento de objetivos de modo a maximizar o impacto de projetos em andamento e fornecer orientação para o planejamento de novos projetos". O monitoramento, orientado para a eficiência do projeto e para facilitar o seu andamento, enfoca o progresso físico e a situação financeira, ao passo que a avaliação orienta-se para a eficácia, comparando se os resultados alcançados com os objetivos planejados. O que facilita a avaliação (idem: 522, 523) é a previsão cuidadosa

dos objetivos finais e intermediários, dos indicadores e dos relatórios a serem preparados pela equipe de execução e analisados pela equipe de avaliação. A avaliação também deve incluir (idem: 524) "o dispêndio de recursos financeiros em comparação com os orçamentos, os prazos em comparação com os cronogramas e outros aspectos semelhantes".

Maximiano e Sbragia relacionam (1994: 533, 534) como causas de sucesso ou fracasso, dependendo de estarem presentes, os fatores indicados pela bibliografia:

- *compromisso da equipe do projeto com sua meta;*
- *precisão da estimativa inicial de custos;*
- *competência técnica adequada da equipe do projeto;*
- *financiamento adequado;*
- *técnicas adequadas de planejamento e controle;*
- *pequenas dificuldades no início da execução;*
- *orientação para a tarefa (em contraste com a orientação social);*
- *ausência de burocracia;*
- *presença de um gerente de projeto no local da execução;*
- *critérios de sucesso definidos com clareza (Murphy, David; Baker, Bruce e Fisher, Dalma. Determinants of Project Success. Nasa, 1974).*

Cohen e Franco (1998: 34) apontam para o fato de que os programas sociais geralmente não são avaliados; daí não ser possível saber se os objetivos para os quais foram criados estão sendo alcançados. Lembram também que as metodologias utilizadas para avaliação não são adequadas para os projetos sociais, e propõem o que designam por "métodos como o de custo-efetividade". Apontam problemas gerais relacionados com a administração de projetos e programas sociais, e identificam a persistência e continuidade nas ações como uma das prioridades, dado que a prestação dos serviços sociais é contínua. Distinguem (idem: 214-216) entre avaliação de

processos e de impacto, caracterizando a primeira como aquela em que se busca melhorar a eficiência operacional do projeto, e determinar as mudanças que ele produziu na população beneficiada, e a segunda como a que compreenderia as etapas de identificar com precisão os objetivos do projeto, além da tradução dos objetivos em dimensões operacionais e indicadores. O ponto crítico seria a escolha dos indicadores, para, a partir daí, chegar-se a determinar o grau em que os objetivos foram alcançados.

Para Cohen e Franco (1998: 72), a informação para a avaliação “deve ser *suficiente* e não necessariamente ‘completa’ (...), justificando-se uma maior ênfase na avaliação em função dos resultados. A avaliação gera uma retroalimentação para o processo de planejamento, que permite escolher entre diversos projetos de acordo com sua eficácia e eficiência, possibilitando retificar ações e reorientá-las para os objetivos que se busca atingir (idem: 73).

Quais seriam os critérios mais apropriados para a avaliação social de projetos? A finalidade principal da avaliação social de projetos (Cohen e Franco, 1998:179) seria “medir o verdadeiro impacto que o projeto tem sobre o bem-estar geral da comunidade”. Como medir isso? Há benefícios tangíveis e outros intangíveis. Os autores distinguem os critérios da avaliação sob o ponto de vista privado (que considera os custos e os benefícios diretos, a preço de mercado), dos critérios para a avaliação social, que considera melhor os custos e benefícios indiretos (externalidades, produzidos como consequência do projeto, mas fora do âmbito em que este é realizado, e que só podem ser avaliados sob critérios subjetivos) e os intangíveis, não traduzíveis em unidades monetárias. Como exemplos de externalidades, pode-se ter os efeitos na distribuição de renda e a inserção de pessoas no mercado de trabalho, e como exemplo de efeitos intangíveis, projetos de saúde e de melhoria na nutrição.

Maximiano e Sbragia (1994: 512, 513) apontam para o fato de que alguns programas e projetos apresentam dificuldades para ter seus resultados

avaliados, especialmente quando os objetivos são difíceis de serem aferidos. Os projetos de desenvolvimento econômico e social, apontados por esses autores, podem apresentar essa dificuldade de avaliação e incluem os projetos relacionados com a assistência social.

Pode-se considerar adequada a proposição de Cleland (1999: 111), de que "o sucesso do projeto é muito dependente de uma sinergia apropriada com o sucesso da empresa". De forma que o resultado da avaliação do sucesso de projetos implantados poderá dar indicações sobre o grau de sucesso da própria organização. O que também deve valer para as entidades que atuam em assistência social.

CAPÍTULO III - METODOLOGIA

1 – Estrutura e perspectiva da pesquisa

Com relação ao critério para tabulação dos dados, a presente pesquisa é de natureza qualitativa, portanto com a prevalência da lógica indutiva. Segundo Creswell (1994: 7), nesse tipo de pesquisa "as categorias emergem dos informantes, ao invés de serem identificadas *a priori* pelo pesquisador".

Ainda segundo Creswell (1994: 10):

Para estudos qualitativos, o problema de pesquisa precisa ser explorado, porque existe pouca informação sobre o tópico. As variáveis são desconhecidas, e o pesquisador quer focalizar no contexto que pode modelar o entendimento do fenômeno a ser estudado.

A pesquisa preocupa-se com a qualidade da informação, buscada em profundidade. A realidade é analisada com a complexidade com que seja possível investigá-la, e são usados para sua interpretação recursos que procuram avaliar atitudes, reações subjetivas e aspectos emocionais revelados pelos envolvidos.

Considerada em relação aos objetivos, a pesquisa apresenta características de pesquisa exploratória, pois pretende:

familiarizar-se com o fenômeno ou conseguir nova compreensão deste, freqüentemente para poder formular um problema mais preciso de pesquisa ou criar novas hipóteses. O planejamento desse tipo de pesquisa precisa ser suficientemente flexível, de modo a permitir a consideração de muitos aspectos diferentes de um fenômeno. (Selltiz et alii, 1975: 59).

Em consequência, não são formuladas hipóteses, pois a presente pesquisa pode ser considerada um ponto de partida para futuras investigações que possam ser feitas seguindo uma metodologia mais estruturada.

A pesquisa constitui um estudo de caso, que, segundo Yin (1989: 13), é:
a estratégia preferida quando questões do tipo 'como' ou 'por que' estão sendo apresentadas, quando o investigador tem pequeno controle sobre os eventos, e quando o foco é em um fenômeno contemporâneo dentro de algum contexto da vida real.

Por outro lado, para Yin (1989: 14):

A necessidade do estudo de caso advém da necessidade distinta que surge do desejo de entender fenômenos sociais complexos. Permite a investigação reter as características de conjunto (holísticas) e significativas de eventos da vida real.

E também (idem: 19):

O estudo de caso é preferido ao examinarem-se eventos contemporâneos, mas quando os comportamentos relevantes não podem ser manipulados (...) Apóia-se em muitas das mesmas técnicas que uma pesquisa histórica, mas acrescenta duas fontes de evidência não usualmente incluídas no repertório do historiador: observação direta e entrevista sistemática.

A pesquisa enfoca a adoção de procedimentos de administração de projetos, e mais especificamente de avaliação de projetos e programas sociais, pela FEAC - Federação das Entidades Assistenciais de Campinas/ Fundação Odila e Lafayette Álvaro. É estudada a avaliação dos projetos conduzidos pela própria FEAC, em parceria com outras entidades, bem como daqueles conduzidos pelas entidades federadas, sob a supervisão da FEAC. Verificam-

se os procedimentos relativos à avaliação, nos momentos principais em que ela pode ocorrer: na análise e seleção de projetos, durante o seu desenvolvimento, juntamente com o monitoramento/controle, e após a sua conclusão. São confrontados os procedimentos recomendados pelo conhecimento disponível em administração de projetos, com a finalidade de verificar em que medida as adaptações recomendadas para as entidades do terceiro setor e de assistência social em particular, conforme exposto no Capítulo II, são praticadas no âmbito da FEAC e em seu relacionamento com as outras entidades. Ao final, chega-se a um diagnóstico de "como" e "por que" se pratica a avaliação de projetos de assistência social pela administração da FEAC, em diversos níveis de decisão, e a indicações quanto ao fato de esses procedimentos serem recomendáveis para outras entidades similares no terceiro setor, e se são pertinentes estudos mais aprofundados a respeito.

A Figura 7 representa o organograma geral da FEAC, mostrando seus principais órgãos componentes.

**Estrutura Organizacional da FEAC
Federação das Entidades Assistenciais de Campinas /
Fundação Odila e Lafayette Álvaro (1)**

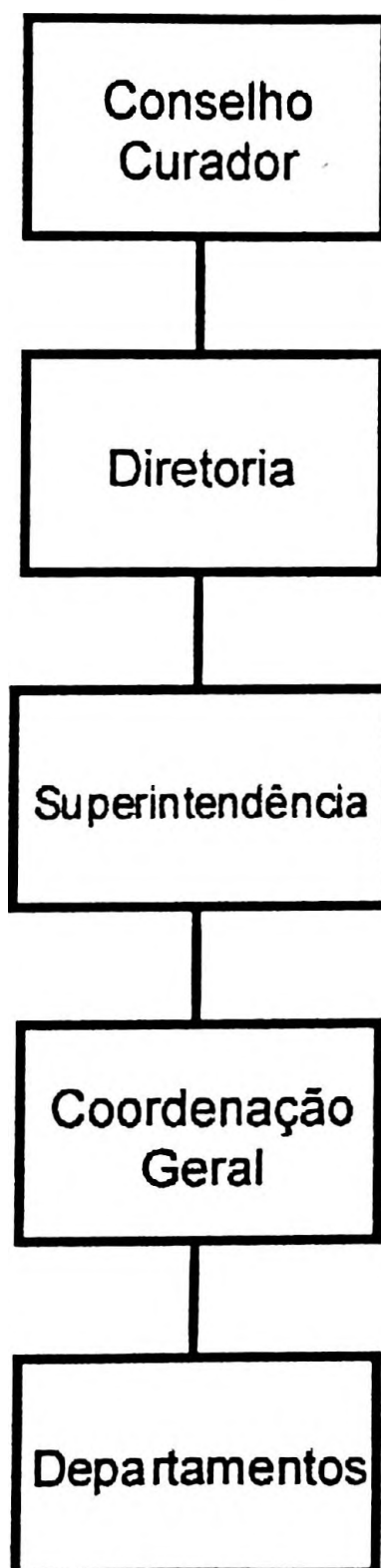


Figura 7 - Estrutura organizacional da FEAC - Federação das Entidades Assistenciais de Campinas/ Fundação Odila e Lafayette Álvaro.

Trata-se de uma entidade bem caracterizada como pertencente ao terceiro setor, especialmente por não ter fins lucrativos, assim como todas as entidades filiadas. Um dos pré-requisitos para que as outras entidades possam associar-se à FEAC é que tenham obtido o seu reconhecimento como entidade de utilidade pública (para o que um dos pré-requisitos é a condição de ser sem fins lucrativos). O fato de ter sua área de atuação restrita ao município de Campinas traz vantagens, por estar próxima tanto de todas as entidades filiadas como da população-alvo final dos serviços prestados. Pode interagir, por maior proximidade, com o poder público local e, pelo que representa (a supervisão de uma centena de entidades), também interage com os poderes constituídos nas esferas estadual e federal.

A partir de iniciativas das mais diversas origens, foram empreendidos nos últimos anos vários projetos e programas de relevância, com vistas a modificar a ação social em diversas frentes. Há projetos e programas em desenvolvimento e em execução, e outros ainda em fase de estudos. Alguns projetos, uma vez implantados, tornaram-se depois atividade permanente ou contínua, e outros até ensejaram a criação de uma nova entidade, dada a solidez e a relevância da proposta concretizada. Paralelamente ao desenvolvimento e implementação de programas e projetos, desenvolvem-se as atividades normais, de rotina. O empenho para o direcionamento bem definido de recursos materiais e humanos para a execução de projetos específicos constitui fator essencial para a sua viabilização.

São imensas as necessidades sociais a requererem novos projetos e programas. Assim, mesmo considerando-se apenas um município - mas com quase um milhão de habitantes - e a limitação de recursos, para uma entidade como a FEAC, que trabalha distribuindo recursos para destinações específicas, é necessário que as propostas sejam bem definidas, caracterizando os elementos mínimos de um projeto, de modo que fiquem bem definidos: o escopo, o cronograma, os custos, os recursos humanos e materiais

necessários. Também são essenciais procedimentos bem definidos para avaliação e seleção dessas múltiplas propostas de projetos, elegendo-se para efetivação aquelas que melhor atendam aos objetivos maiores da questão social em Campinas, considerando-se múltiplos aspectos. Além disso, são relevantes as atividades de acompanhamento dos projetos, quer elas sejam desenvolvidas pela própria FEAC, quer pelas entidades executoras, quer por organismos financiadores ou por outros órgãos externos, quer em parceria. A avaliação *a posteriori* dos resultados obtidos e das experiências, positivas e negativas, acrescenta conhecimento a ser utilizado pelo conjunto de entidades em oportunidades no enfrentamento de desafios semelhantes no futuro. Investigar quais são esses procedimentos adotados para as atividades de avaliação, nas diversas etapas, fases ou processos do desenvolvimento dos projetos, é o objetivo da presente pesquisa.

2 – Modelo conceitual

A pesquisa é qualitativa, na forma de estudo de caso. São pesquisados os fatores e aspectos considerados relevantes para os objetivos da pesquisa, com ênfase no que diz respeito à avaliação dos projetos destacados, sob a ótica administrativa. Os dados são primários, obtidos pelo resultado das entrevistas, e secundários, quando obtidos pela consulta a documentos. A avaliação dos dados é feita de forma interpretativa pelo pesquisador.

A unidade de análise é o processo de avaliação de projetos e programas praticado pela FEAC - Federação das Entidades Assistenciais de Campinas/ Fundação Odila e Lafayette Álvaro.

Por ser um estudo de caso específico, limitado à FEAC, a seus relacionamentos com instituições financiadoras de projetos e programas, e a outras entidades voltadas para a assistência e promoção social que atuam no

município de Campinas (SP), os resultados não são passíveis de generalização para outras Fundações ou entidades que atuam na área. Apenas retratam a realidade específica pesquisada.

Mesmo com as vantagens do desenho holístico, "vantajoso quando não podem ser identificadas subunidades lógicas" (Yin, 1989: 49), a evidência apontou também para questões diferentes, não previstas no desenho original da pesquisa.

A pesquisa tomou por base os conceitos estabelecidos pela teoria desenvolvida e aceita sobre administração de projetos. A partir das informações obtidas nas referências bibliográficas, mencionadas no Capítulo II, foram identificados os aspectos que cabia serem levantados, que foram utilizados como roteiro para as entrevistas, e são os constantes dos itens 4.1 a 4.4 deste capítulo. Verifica-se se há indícios de que os procedimentos e critérios utilizados no processo de avaliação que ocorre para a seleção dos projetos e programas a serem empreendidos (item 4.2), assim como durante o seu desenvolvimento (item 4.3), contribuem para o seu sucesso final (item 4.4). Para o programa e o projeto analisados em particular (item 4.5), são considerados os mesmos aspectos listados nos itens 4.1 a 4.4).

Na figura 8 está representado o modelo utilizado na pesquisa.

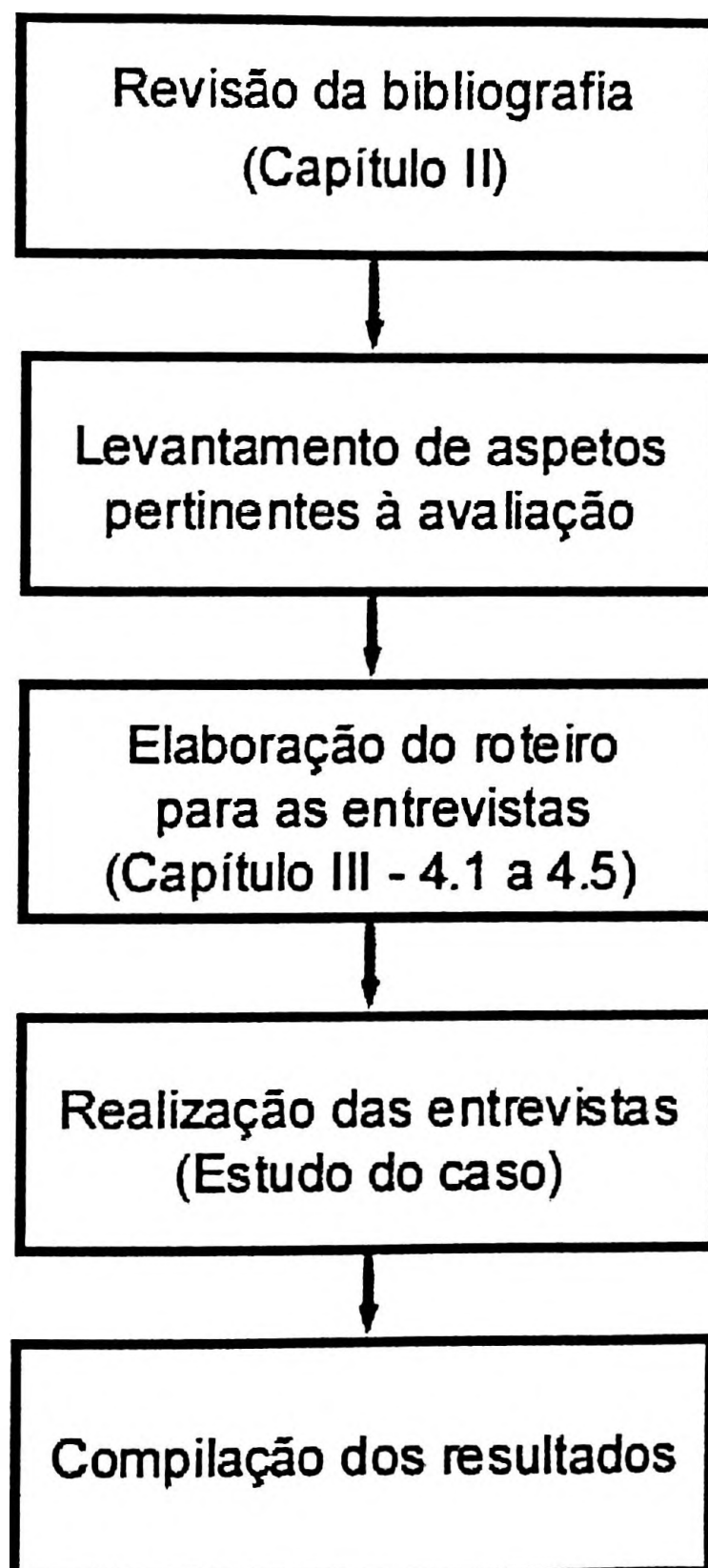


Figura 8 - O desenho da pesquisa

3 – Fontes de informação

Os dados foram colhidos por meio de entrevistas em profundidade com dirigentes e administradores da Fundação FEAC – Federação das Entidades Assistenciais de Campinas/Fundação Odila e Lafayette Álvaro.

A amostra dos entrevistados foi reduzida. Os entrevistados foram escolhidos pelo pesquisador, segundo o critério de poderem fornecer as informações que se pretendia obter. O roteiro para a entrevista foi semi-estruturado; portanto aberto a adaptações no momento das entrevistas, caracterizando-se a flexibilidade na coleta de dados, segundo propõe Yin (1989: 64), sem perder o rigor, a fidelidade ao propósito da pesquisa original, e possibilitando tomar decisões durante a própria coleta de dados, ou focar aspectos cujo surgimento não havia sido previsto.

Dentre os componentes do corpo diretivo da FEAC, foram entrevistados os ocupantes dos seguintes cargos:

- um membro da Diretoria (Diretoria de Ação Social);
- o superintendente;
- o coordenador-geral;
- os chefes dos departamentos: de Planejamento de Projetos, de Relações com as Entidades, de Programas Próprios e de Voluntários.

Em paralelo, foi consultada parte da documentação existente, relativa aos projetos a que foi dado destaque na pesquisa. Foram utilizados, também, de forma acessória, dados publicados, portanto fontes secundárias, já analisadas e publicadas. Essa documentação incluiu: balancetes e balanços contábeis, propostas de projetos, documentação que registrou sua aprovação, relatórios de acompanhamento, e de avaliação final.

A interpretação dos dados foi feita de forma global, confrontando as várias entrevistas entre si, e cotejando as entrevistas com os documentos, de forma a garantir a integridade e a coerência das informações relatadas.

4 – Aspectos pesquisados

4.1 - Caracterização de projeto, programa e outras definições:

- caracterização do que é considerado projeto e programa, segundo a administração da FEAC;
- definição de objetivos, metas e estratégias a serem conseguidos com a condução de projetos;
- distinção entre projetos e atividades de manutenção ou contínuas;
- compatibilidade entre os projetos aprovados e o planejamento estratégico da FEAC;
- contribuição dos projetos empreendidos para a superação dos pontos fracos nas atividades de assistência social no município de Campinas;
- adequação da estrutura da FEAC ao suporte necessário ao bom andamento dos projetos;
- participação ativa das entidades filiadas nos esforços concentrados para o desenvolvimento de projetos;
- existência de critérios para a FEAC associar-se com outras entidades externas à Federação para a condução de programas e projetos especiais;
- formas de busca de parceria e de captação de recursos para tornar as propostas e projetos viáveis.

4.2 – Critérios e procedimentos adotados na seleção de projetos:

- origens admitidas para iniciativas propondo projetos;
- existência de procedimentos de interação entre a FEAC e as entidades no delineamento (concepção) de propostas;
- existência de procedimentos de revisão de propostas com vistas a sua adequação aos requisitos da FEAC;
- existência de avaliação da capacidade da entidade em conduzir um projeto;

- existência de um só ou vários níveis de decisão;
- existência de delegação de alçada a nível menor de decisão para projetos de menor vulto;
- existência de fatores bem definidos, para subsidiar a decisão;
- identificação desses fatores;
- adoção de ponderação para cada fator considerado;
- possibilidade de análise de projetos de porte distinto: grandes, médios e pequenos (considerados os recursos humanos e materiais, orçamento e nível de especificações técnicas);
- existência de procedimentos específicos para selecionar os projetos de menor vulto;
- relevância para a comunidade objeto do projeto (comunidade assistida);
- relevância para a divulgação, com vistas à captação de recursos;
- capacidade da entidade ou do gerente do projeto em conduzir o projeto com sucesso, com base na estrutura, qualidade administrativa e resultados produzidos em empreendimentos anteriores.

4.3 - Critérios e procedimentos de avaliação durante o desenvolvimento (monitoramento/controle)

- definição clara da separação de atribuições entre a FEAC e as entidades envolvidas com a execução;
- se é feito acompanhamento do andamento do desenvolvimento do projeto, com vistas a evitar desvios;
- definição da área a quem cabe o monitoramento/controle;
- se são produzidos documentos que retratam o cumprimento, em confronto com o que foi proposto;
- se há intervalos de tempo definidos para verificar o andamento do projeto;
- se são feitas avaliações da necessidade ou conveniência de mudança ou correção de rumos;

- se são avaliadas causas de desvios ou desempenho insatisfatório, e se são feitas tentativas de corrigir;
- qualificação e habilitação técnica de todo o pessoal alocado;
- apoio e comprometimento da alta administração com os projetos em andamento;
- acesso direto às áreas funcionais e de apoio administrativo;
- conflitos com as áreas funcionais;
- acesso a todas as informações disponíveis, que possam interessar ao andamento do projeto;
- nível decisório que recebe informações regulares sobre o andamento do projeto;
- existência de burocracia;
- padrões de desempenho apropriados, com base no plano do projeto;
- diferenças no tipo de controle e monitoramento adotado para projetos de porte distinto.

4.4 – Critérios e procedimentos adotados para a avaliação final:

- se há fatores definidos para configurar o sucesso;
- se houver, quais são os fatores considerados como de sucesso;
- se há uma indicação dos fatores que podem levar ao fracasso;
- se os fatores de fracasso são considerados para a seleção futura;
- se há economia de recursos (cotejamento: custos realizados X custos propostos);
- se o cumprimento de cronogramas é verificado;
- se há critérios para a avaliação da qualidade dos resultados;
- se é obtida a opinião dos patrocinadores e de outros *stakeholders*;
- se é verificado o resultado do atendimento para a clientela (efeitos para os usuários finais dos serviços);
- se é avaliada a ampliação ou o aprofundamento da atuação da entidade.

4.5 - Avaliação particular de projetos e programas

São enfocadas as características específicas relativas a aspectos da avaliação nas diversas etapas (especialmente os mesmos listados nos itens 4.2, 4.3 e 4.4), de dois dentre os projetos e programas desenvolvidos sob a coordenação da FEAC. São analisados, em maior profundidade, dois empreendimentos que vêm sendo divulgados por boletins, jornais e outras publicações da FEAC.

Um já foi concluído e é considerado pela FEAC como um programa bem sucedido. Trata-se do "Programa de Atendimento a Crianças e Adolescentes em Circunstâncias Especialmente Díficeis na Cidade de Campinas", em que a FEAC atuou como coordenadora de um grupo de entidades sociais de atenção à criança e ao adolescente, e que foi objeto de um convênio entre a FEAC, o BID e a Prefeitura Municipal de Campinas.

Outro empreendimento a ser analisado é o denominado "Qualidade na Escola", que se encontra em desenvolvimento. É conduzido junto a escolas oficiais estaduais, e não com as entidades de assistência e promoção social filiadas à FEAC.

CAPÍTULO IV - DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

1 - Situação da FEAC como integrante do terceiro setor e principais interações

Neste capítulo, são utilizadas informações levantadas por meio de entrevistas realizadas com integrantes do corpo administrativo da FEAC. Com a finalidade de simplificar as remissões a tais entrevistas, explicita-se a seguir as pessoas entrevistadas, cargos e datas.

Nome do entrevistado	Cargo do entrevistado	Data da entrevista
José Luiz Camargo Guazzelli	Superintendente	14/01/1999
Darcy Paz de Pádua	Vice-presidente para Assuntos da Área Social	03/02/1999
Márcia Beatriz Osório Costa	Chefe do Departamento de Voluntários	20/04/1999
Romeu Bornelli Filho	Coordenador geral	25/01/2000
José Fernandes Braga	Chefe de Departamento de Planejamento e Projetos	25/01/2000
Maria Bernadete Gonçalves de Souza	Chefe de Departamento de Programas Próprios	27/01/2000
Rita de Cássia Angarten Marchiore	Chefe de Departamento de Relações com as Entidades	15/02/2000

O detalhamento do histórico da Fundação FEAC, relatado neste item, foi obtido a partir do depoimento dos Srs. Darcy Paz de Pádua e José Luiz Camargo Guazzelli.

A FEAC surgiu a partir de dois movimentos inicialmente não articulados. Em 1958, o casal Odila e Lafayette Álvaro tomou a iniciativa de legar parte de seus bens para a constituição de uma Fundação com fins assistenciais, em Campinas (SP). Para a constituição da Fundação foi legada uma propriedade rural de cerca de 4.000.000 metros quadrados, hoje situada anexa à cidade.

Por outro lado, conforme atesta Martins (1998: 90-91), os principais fatores que levaram à criação da FEAC foram: a insatisfação de líderes locais com a atividade de assistência social tradicional e a pesquisa efetuada junto a outros países, com a constatação de que, nos Estados Unidos, em muitos municípios, havia um Fundo comum, que era distribuído entre entidades com "projetos habilitados, considerados prioritários, evitando o desperdício e a duplicação de esforços". Esses líderes locais de Campinas articularam, em 1964, a criação de uma federação de assistência social. Nesse mesmo ano, houve entendimentos entre o Sr. Lafayette Álvaro e os dirigentes da Federação, e as duas entidades foram unificadas, mantendo tanto as características de uma federação municipal de entidades sociais como de uma fundação. Sua designação oficial é "Federação das Entidades Assistenciais de Campinas/ Fundação Odila e Lafayette Álvaro", referenciada neste trabalho, abreviadamente, ora como FEAC ora como Fundação FEAC (formas utilizadas pela própria organização em seus instrumentos de divulgação).

A FEAC - Federação das Entidades Assistenciais de Campinas/Fundação Odila e Lafayette Álvaro é uma entidade sem fins lucrativos, voltada para o incremento de atividades de assistência e promoção social, cujas atividades estão limitadas ao município de Campinas (SP). Desempenha no município um papel de destaque como coordenadora de um conjunto de entidades a ela filiadas por livre opção, e que para isso se propõem desenvolver uma integração, que visa ao progresso no cumprimento de sua missão e objetivos. Tem relacionamentos com o setor empresarial, com outras Fundações e outros órgãos buscando apoios e financiamentos para projetos na sua área de atuação, e pratica uma integração de esforços e recursos. Tem

atuado em estrita observância da legislação vigente, como a LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social e o ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente, que são tidos como base para toda ação empreendida.

A FEAC constituiu um Fundo de recursos, que distribui sistematicamente às entidades de acordo com critérios bem definidos e conhecidos, e também para o financiamento de projetos. A FEAC exerceu diversos tipos de atividades com vistas a angariar recursos, e até hoje atua junto ao empresariado. Houve entendimentos bem sucedidos para a construção, em área pertencente à Fundação, de um Shopping Center e de um Hipermercado, cujo funcionamento iniciou-se, respectivamente a partir de 1981 e de 1988. Esses empreendimentos, feitos com investimentos exclusivos da iniciativa privada, passaram a constituir as principais fontes de recursos financeiros da Fundação. Uma parte menor desses recursos é empregada para manter a estrutura da FEAC, e uma parte mais expressiva é distribuída às entidades para aplicação em obras de caráter de assistência social, incluídos os projetos específicos.

Desde seu início, abriu-se para a sociedade civil, empresas, pessoas físicas, e qualificou-se ante os órgãos governamentais como entidade sem fins lucrativos, de utilidade pública. Lançou sua proposta para agregar entidades de assistência social que já atuavam no município, o que continua fazendo até hoje. A adesão das entidades sociais do município sempre foi espontânea. A FEAC tem critérios próprios, que precisam ser aceitos e preenchidos por uma entidade que se interesse em integrar-se à Federação. Desde abril de 1999, congrega quase uma centena das entidades sociais mais ativas do município, e procura evoluir na sua missão, buscando obter, de si própria e de cada uma das entidades federadas, melhores resultados. Para tanto, lança mão de toda espécie de recursos possíveis.

Entre os recursos utilizados pela FEAC está a adoção das mais modernas recomendações da área de administração. Ela passou, recentemente, pelo que foi designado como reestruturação interna, com vistas

a manter a sintonia entre a forma de atuação da Fundação e as novas demandas na área social, especialmente em Campinas. Essas mudanças significam uma atualização constante, e a adoção de recursos de administração, inclusive conceitos e práticas de administração estratégica para definir sua forma de ação, bem como das entidades. Muitas medidas concretas foram tomadas para diminuir os custos administrativos, minimizando-se a estrutura burocrática da própria FEAC, procurando dar agilidade à tramitação das demandas e de todo tipo de processo atinente a suas funções. A FEAC colabora e faz parcerias com o setor público. Busca recursos de organismos financiadores que visem a atender também a área social. Administra e supervisiona projetos e programas, quer de sua iniciativa própria, quer de iniciativa das entidades federadas ou de outros setores da sociedade civil ou órgãos interessados no desenvolvimento do trabalho social.

A Figura 9 apresenta o organograma da Fundação FEAC, com a separação por diretorias (vice-presidência) e a designação dos ocupantes dos cargos no biênio 1999-2000.

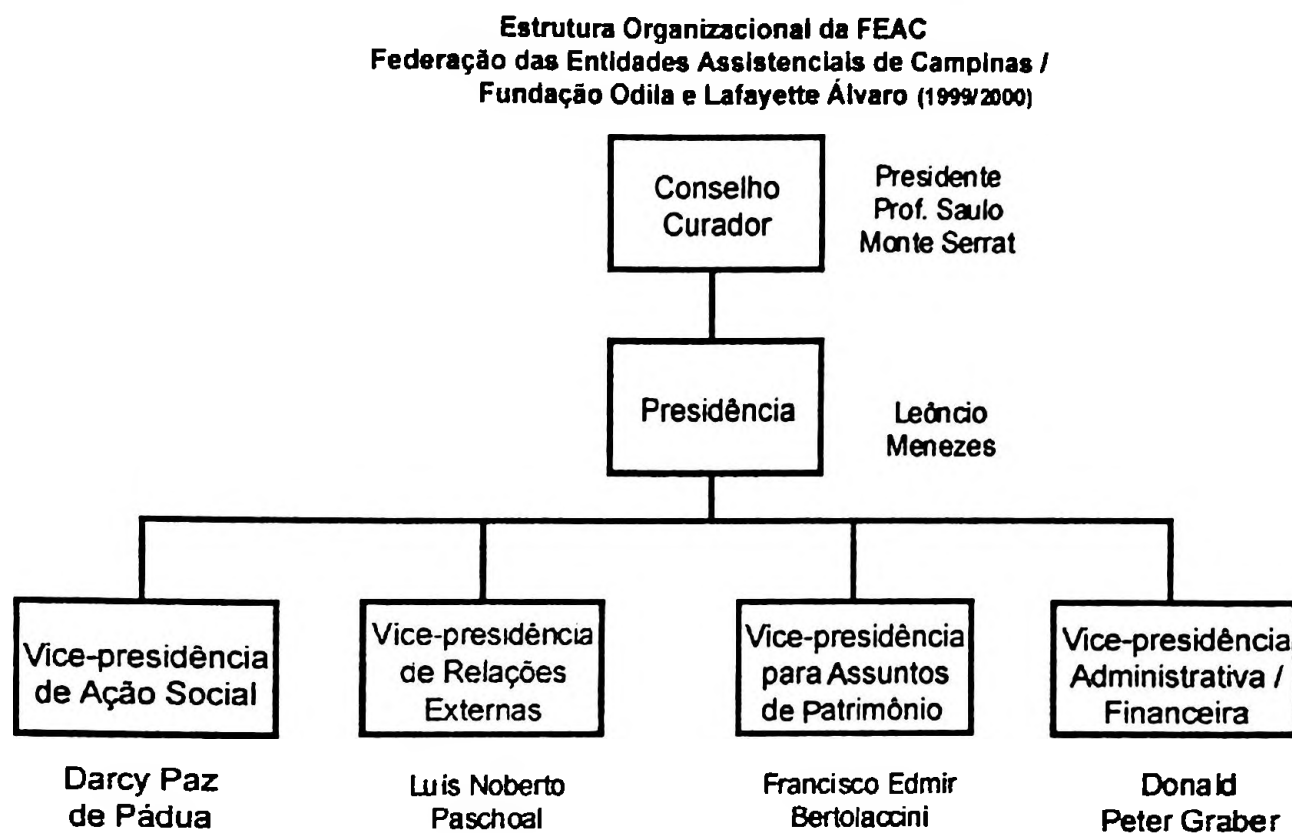


Figura 9 - Organograma da Fundação FEAC (diretoria para o biênio 1999-2000).

Um dos pontos fortes da atuação da FEAC em relação às entidades filiadas consiste no apoio prestado por suas áreas funcionais, como se apurou nas diversas entrevistas realizadas (com o Sr. José Luiz Camargo Guazzelli, o Sr. Romeu Bornelli Filho e o Sr. José Fernandes Braga). Estruturada em Departamentos, que reúnem a competência nas principais áreas básicas, a FEAC especializou-se e mantém-se atualizada, tanto com a legislação em seus diversos aspectos (contábeis, sobre administração de recursos humanos, exigências específicas relativas a entidades de assistência social), como com o funcionamento do mercado financeiro, engenharia e conhecimentos de informática. Tanto presta orientação às entidades com relação a esses aspectos como executa serviços específicos (como os de contabilidade), para entidades menores ou que tenham dificuldades de executá-los, tudo conforme termo de compromisso firmado entre as partes e revisto anualmente.

A área que se pode considerar como de maior interação com as entidades é o DRE - Departamento de Relações com as Entidades. A sua Chefe, Sra. Rita de Cássia Angarten Marchiore, esclareceu que o Departamento conta com outras Assistentes Sociais, Nutricionista e Arte-Educadora, que têm responsabilidades distribuídas não só por área de especialização de sua formação, como também pela supervisão de grupos de entidades (a cidade foi dividida em 12 regiões, para efeito de agrupamento). Há uma distribuição de atribuição das representantes do DRE, que supervisionam as entidades por regiões. Há uma interação permanente entre a FEAC e as entidades filiadas: as entidades apóiam-se no que a FEAC pode fornecer de suporte e a FEAC acompanha todo tipo de atividade.

A FEAC não faz o atendimento direto ao usuário final (de qualquer tipo). Ela tem a preocupação permanente de estar atualizada para o desenvolvimento e o aprimoramento de toda atividade das entidades filiadas, bem como das ações pela promoção social em todo o município de Campinas.

Conforme informações prestadas pelo Sr. Romeu Bornelli Filho, por operar com uma estrutura de pessoal reduzida a um mínimo, a FEAC gastou, dentre o total de suas despesas em 1999, apenas 9% (nove por cento) com a manutenção de sua infra-estrutura de apoio, sendo a maior fatia do seu orçamento (de cerca de sete milhões de reais) destinada para financiar as atividades das entidades filiadas. A maior parte dessa receita provém, conforme cláusula contratual, dos pagamentos efetuados pelo Shopping Center Eldorado, construído em área pertencente à Fundação. O financiamento ou subsídio às entidades filiadas requer a formalização de compromissos, e um afinamento entre a entidade sem fins lucrativos, que atua em promoção e assistência social, em que as bases são a missão da entidade e a missão da FEAC.

2 - Como a avaliação de projetos sociais se insere na linha de atuação da FEAC

Durante o ano de 1997, foi desencadeado, pela administração da FEAC, com pleno respaldo da diretoria (Fundação FEAC, ca. 1998: 13):

um amplo processo de reestruturação interna, com o objetivo de manter a sintonia entre a forma de atuação da Fundação às novas demandas despertadas pela proximidade do século 21, no contexto do agravamento da crise social no Brasil e de suas significativas repercussões em Campinas.

Essa reestruturação seguiu as seguintes linhas-mestras ou regras: a crença na possibilidade de melhoria, a busca da melhoria da satisfação dos clientes, a redução de prazos, o aumento da flexibilidade e a melhoria da qualidade.

No ano de 1998, foi constituído o Comitê de Planejamento Estratégico, que incluiu pessoas da comunidade para repensar a FEAC, conforme informação obtida em entrevista com o Sr. Darcy Paz de Pádua. Houve atividades de maior interação com as entidades filiadas, e elaborou-se o documento "Novas estratégias - Subsídios ao terceiro setor". Mesmo antes de esse documento ser concluído, as entidades filiadas passaram a firmar com a FEAC um documento designado "Termo de compromisso", uma evolução na formalização das obrigações que cada uma das partes propunha-se desempenhar em um período posterior.

As metas traçadas para serem alcançadas, tanto no ano de 1997 como nos anos de 1998 e 1999, envolviam esforços tanto da FEAC como das entidades filiadas, na busca de melhores resultados, que incluíam: aumento de receita, redução de despesas, redução do custo por usuário, melhoria da

qualidade de atendimento, elevação da contribuição dos apoiadores (sócios) e aumento do seu número, bem como diminuição da dependência financeira das entidades em relação aos recursos destinados a elas pela FEAC. Ressalte-se que essas metas têm muito em comum com uma visão empresarial: a persecução de melhores resultados com os recursos limitados de que se dispõe.

A FEAC mantém vários tipos de relacionamento com outras instituições. Relaciona-se com os governos, nos seus diversos níveis, desde o governo municipal, onde está localizada sua atuação, passando pela esfera estadual, até a federal. Também mantém relacionamentos com os poderes Judiciário e Legislativo, como ficou evidenciado em diversas entrevistas.

Um tipo de interação importante é o que busca conhecimento específico, aplicável em sua área de atuação. Um exemplo foi a interação com o SEBRAE do Estado de Santa Catarina, que visou, especificamente, a adquirir conhecimento sobre como dinamizar um programa de recrutamento de voluntários e seu aproveitamento junto às entidades, com base em experiências anteriores, conforme entrevista concedida pela Chefe do Departamento de Voluntários, Márcia Beatriz Osório Costa. Outro exemplo foi a interação com o SEADE, órgão do governo do Estado de São Paulo, que trabalha com dados estatísticos, na busca de elementos para o aperfeiçoamento da construção de indicadores apropriados, conforme depoimento do Sr. José Luiz Camargo Guazzelli.

A recomendação de Kliksberg (1997: 155), mencionada no Capítulo II, item 4 deste trabalho, no sentido de que a gerência social deve "investigar as razões de sucesso de programas sociais (...), para aprender com elas e procurar aplicá-las em outros casos" é praticada intensamente pela FEAC, que atua em sintonia com o que ocorre em organizações que conduzem projetos sociais com sucesso.

Constata-se a adoção, na FEAC, das três maiores classes de pesquisa de avaliação de programas sociais preconizadas por Rossi e Freeman (1993: 34, 35), já registradas no Capítulo II, item 4.1, e tratadas com designação distinta por outros autores, e que se pode sintetizar como a avaliação relacionada com a concepção, desenho e seleção de projetos, durante o monitoramento de implementação e na avaliação da eficácia e eficiência.

3 - Resultados obtidos do levantamento dos aspectos propostos

3.1 - Caracterização de projeto, programa e outras definições

A adoção dos termos "programa" e "projeto" merece algumas considerações iniciais.

A Sra. Rita Marchiore, Chefe do DRE- Departamento de Relações com as Entidades, área responsável pela condução de vários projetos, conceitua projeto como: um empreendimento "focado: tem começo, meio e fim, tem custo especial, eu até defino assim; para mim, tendo usuário diferente, custo diferente, público-alvo diferente, ele é um projeto diferente". Essa definição preenche os requisitos encontrados na bibliografia, e a definição adotada neste trabalho, conforme Capítulo II, item 1.

Quando se busca definir mais precisamente o que é um projeto, percebe-se que há empreendimentos com características bastante distintas, abrigados sob essa mesma categoria. De acordo com o grau de envolvimento de outras entidades ou de financiadores, podem-se distinguir algumas categorias de projetos: os projetos próprios da FEAC, os projetos que têm fortes parcerias com instituições financiadoras e os projetos por iniciativa das entidades filiadas.

Programas e projetos que contam com financiamento e apoio de órgãos externos são vistos como tais, tanto pela própria FEAC como pelos organismos financiadores. Não há uma delimitação clara sobre quando adotar a designação como programa ou como projeto. Os organismos financiadores privilegiam o favorecimento de projetos e programas, mas a tendência é de não contemplarem atividades contínuas, de simples manutenção de um atendimento a questões sociais já em operação.

A FEAC não é rigorosa em distinguir a designação de "projeto" ou "programa". O empreendimento designado por "Programa Qualidade na Escola" prevê o desenvolvimento de novas etapas, conforme a publicação "Aliança de Campinas pela Educação"(Fundação FEAC, maio de 2000). Entretanto, não foram identificadas na pesquisa ações concretas para essas novas etapas. Portanto, a análise do empreendimento que se encontra em desenvolvimento, em confronto com a teoria (Project Management Institute e outros autores), aponta para sua melhor caracterização como um projeto. Não se deve ter como suficiente a duração, que pode ser considerada longa, e os vários envolvimento, com diversas escolas, por um lado, e, por outro, várias empresas apoiadoras) para justificar sua caracterização como programa, já que configura-se como um empreendimento único, e não como um conjunto integrado de projetos. Essa divergência quanto à designação adotada pela FEAC não prejudica o resultado da presente análise, já que se considera que o conhecimento aplicável a projetos e a programas repousa sobre uma mesma fundamentação.

Quando os projetos dependem de apoio externo de órgãos financiadores, como o BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento, a Fundação Abrinq, a associação Vitae, o Instituto Ayrton Senna, as propostas são também submetidas a esses órgãos. A consecução do apoio depende dos critérios e procedimentos próprios dessas entidades financiadoras (mais precisamente, doadoras). Alguns desses critérios são divulgados e de

conhecimento público, e outros são utilizados internamente pelas áreas que decidem nessas instituições doadoras.

Quando as entidades têm iniciativas que necessitam de recursos externos ou de apoio financeiro, suas propostas precisam ser submetidas primeiramente à apreciação da FEAC, até o nível decisório de diretoria. É verificada a adequação das propostas à missão da própria entidade e da FEAC, bem como ao planejamento estratégico da FEAC. Somente após serem aprovadas pela FEAC como estando em conformidade com o que deva ser conduzido como prioridade para o município de Campinas, é que podem ser levadas adiante. Uma condição básica é a participação da entidade com seus próprios recursos ou com recursos que ela possa captar junto à comunidade e apoiadores.

Pode-se considerar a estrutura organizacional da FEAC como adequada para dar o suporte ao bom andamento dos projetos, bem como efetuar sua avaliação. As mesmas áreas funcionais, que dão o suporte às entidades nas atividades contínuas, também apóiam as atividades relacionadas com os projetos. O Departamento de Planejamento e Projetos especializou-se em orientar e assessorar as entidades na formatação de propostas específicas de projetos, e desenvolveu recursos para o acompanhamento e avaliação de projetos em andamento.

Os resultados obtidos no desenvolvimento de projetos com as entidades indicam o engajamento e o empenho das entidades executoras com vistas ao sucesso dos empreendimentos.

A FEAC busca associar-se com outras entidades, mesmo externas à Federação, quando há oportunidades de empreendimentos sociais que são por ela tidos como prioritários, e aprovados pela Diretoria. Os casos concretos, analisados nos itens 3.6 e 3.7, apontam nessa direção. As parcerias são buscadas tanto junto a Fundações e outras instituições doadoras de recursos

para projetos sociais, como junto ao setor empresarial. A FEAC procura analisar a coerência entre os requisitos dos doadores e os objetivos dos projetos a empreender.

No caso dos projetos próprios da Fundação FEAC, que não requerem financiamento intensivo por outros órgãos, todo o processo de elaboração, montagem e aprovação das propostas ocorre dentro da própria FEAC e de seus órgãos decisórios, porém exigem envolvimento das entidades participantes em potencial e mesmo de órgãos e personalidades externas. Segundo a Sra. Rita Angarten Marchiore, a participação das entidades no Conselho das Entidades Filiadas, que ocorre mensalmente, contribui para o delineamento dessas propostas de projetos. A consulta para participação da entidade em um projeto de iniciativa da FEAC pode não ser feita de maneira formal, quando se tratar de projetos que visem à maior capacitação, ao aprimoramento de seus quadros técnicos e administrativos; pode ser apenas uma pesquisa de interesse ou de alguns aspectos envolvidos na proposta. Para a Sra. Rita Angarten Marchiore, esses projetos voltados para a capacitação "pretendem ser sempre o mecanismo, o instrumento que a gente tem, de oferecer troca de experiências e formação". Ela identifica que ainda há dificuldades em estabelecer uma proposta de projeto para melhorar a capacitação dos dirigentes de entidades.

Geralmente as propostas de iniciativa da FEAC originam-se de algum de seus Departamentos e são uma resultante de uma forte interação com as entidades, de forma que, uma vez que ela chegue à montagem de uma proposta de projeto, é difícil que sofra uma rejeição forte pelas entidades filiadas. Mas, mesmo assim, as entidades são convidadas a participar do empreendimento; nunca são obrigadas a fazê-lo.

Quando se trata de projetos de ampliação, reforma ou melhoria de instalações, geralmente se busca apoio na forma de recursos financeiros. Nesse caso, a análise pela FEAC e sua posterior aprovação, são um pré-

requisito importante para a condução do projeto. E o principal critério adotado pela FEAC para opinar sobre tais projetos, de construção ou arquitetônicos, assim como de quaisquer outras propostas, é a análise da utilidade, do benefício social das construções ou reformas propostas, bem como do atendimento aos padrões compatíveis com o fim a que se destinam. Conforme o Sr. Romeu Bornelli Filho, a proposta é confrontada com padrões arquitetônicos relativos à finalidade da construção, bem como a padrões de custo, e requer-se uma contrapartida, uma participação importante com recursos próprios ou apoios conseguidos de outra forma. Segundo o Sr. José Luiz Guazzelli, o Departamento de Engenharia desempenha papel importante nesse tipo de projeto, podendo participar do desenho do projeto, da contratação da obra de forma eficiente, de acordo com o processo de licitação, em busca de menor custo, sem prejuízo da qualidade da construção.

Nos últimos anos tem se verificado uma orientação da FEAC em aumentar o tratamento de desafios como projetos, como forma de se buscarem novos patamares de qualidade, tanto na gestão das entidades e no grau de profissionalização na condução dos empreendimentos, como na melhoria do produto final, que é o atendimento prestado ao usuário final, em sua maioria crianças, adolescentes e suas respectivas famílias.

A quantidade, o volume e o escopo dos projetos adotados são o resultado de considerações, estudos, análises diversas que são levadas à diretoria. A diretoria da FEAC considera a capacidade de atendimento em um determinado período, a dotação orçamentária, os recursos requeridos por cada proposta, e aprova aqueles que considera possíveis de serem cumpridos. Portanto, pode-se afirmar que o volume e o porte dos projetos empreendidos está adequado à capacidade atual da FEAC e de seu universo de ação. Para o presente ano de 2.000, ampliou-se o número de projetos próprios a serem conduzidos com as entidades, no âmbito e sob a coordenação do Departamento de Relações com as Entidades: de 11 para 14, sem aumento

considerável de dotação orçamentária. Pode-se considerar portanto esse número um avanço.

Um dos projetos financiados pela FEAC, num conjunto de parcerias, e que teve como consequência a perenização de sua proposta foi o ISA - Instituto de Solidariedade para Programas de Alimentação (Martins, 1998: 136, 137). Efetivado em 1995, o projeto visava a aproveitar, no CEASA de Campinas, excedentes de alimentos, de boa qualidade, antes destinados ao lixo, por falhas na relação entre produção e consumo. O Instituto passou a articular o aproveitamento e a distribuição desses alimentos às entidades credenciadas. Concluída a sua implantação como resultado de um projeto específico, passou a funcionar como uma instituição e com uma proposta de atuação permanente. O Instituto presta ainda assessoria a outros órgãos e entidades que queiram implantar proposta semelhante, e produziu um manual com as instruções básicas que a instalação de projetos semelhantes requer.

Um outro exemplo de empreendimento conduzido pela FEAC, é o por ela designado como Programa de Voluntários, que procura despertar a consciência de responsabilidade social e cidadania em pessoas de diversas idades, formação, capacitação profissional e condição social, para darem sua contribuição pela promoção de outros, via atuação junto às entidades que atendem à população carente. Dentro desse programa amplo de voluntariado, pode-se destacar o empreendimento que a FEAC designa por "Projeto Voluntários Gestores", que, segundo Márcia Beatriz Osório Costa, "procura sensibilizar e arregimentar profissionais que atuam na iniciativa privada, que têm conhecimento administrativo-financeiro, e sensibilidade para as questões sociais". Esses profissionais usam parte do seu tempo para contribuir para profissionalizar a atuação das entidades, nos aspectos de seu domínio, e, em contrapartida, aprendem como é feito o tratamento das questões sociais. Esse esforço contribui para desenvolver a cidadania empresarial, para que os próprios empresários tomem consciência da importância de que as carências de parte da população sejam encaminhadas para uma solução. São voluntários

tanto os profissionais como as entidades que os recebem. Embora esse tipo de empreendimento não se enquadre aos requisitos da teoria (do PMI, por exemplo), para caracterizar-se como programa ou projeto, é válido registrar o benefício quanto à transferência de aprendizado em sentidos diversos, e a contribuição efetiva à ação social. São dificuldades para o enquadramento como programa ou projeto, conforme a teoria: a falta de delimitação no tempo, os múltiplos objetivos possíveis, a partir da realidade de cada entidade atendida, a atuação dos voluntários em apoio a atividades contínuas. Há outras linhas de voluntariado, todas estimuladas pela FEAC. As entidades em particular contam com uma elevada dose de voluntariado.

3.2 - Critérios e procedimentos adotados na seleção de projetos

A FEAC admite múltiplas origens das propostas para projetos a serem consideradas. Dependendo do seu escopo, da amplitude, do volume de recursos materiais, humanos e financeiros requeridos, da quantidade e natureza das entidades que terão de ser envolvidas para sua execução, as propostas terão de percorrer um caminho maior ou menor, em alguns casos já melhor definido, e em outros casos, delineado de acordo com a situação específica.

Conforme esclarecimentos da Sra. Rita Marchiore, podem ser executados por decisão exclusiva da entidade, projetos que requeiram recursos disponíveis e ao seu alcance, ou em que ela mesma obtenha o apoio externo de que necessita para sua condução diretamente junto à comunidade e ao seu quadro de apoiadores. Desde que a FEAC não precise entrar com qualquer recurso adicional, além do subsídio que fornece normalmente à entidade, não fará qualquer exigência adicional à entidade para que possa conduzir e implantar esse projeto, contanto que ele não prejudique as atividades já contratadas e os compromissos de atendimento já assumidos anteriormente

pela entidade. A entidade pode submeter a proposta à FEAC para obter uma assessoria sobre sua viabilidade ou para sua melhoria. A FEAC presta o apoio e assessoria em que suas áreas funcionais específicas estão habilitadas, conforme o Sr. José Fernandes Braga. Portanto, esses projetos menores podem ser totalmente decididos pela própria entidade. Apenas a FEAC deverá ser informada disso, o que pode ser feito diretamente com o representante do DRE - Departamento de Relações com as Entidades em atuação na área geográfica coberta pela entidade, ou com a Chefe de Departamento, ou ainda com o Coordenador Geral.

As propostas de projetos que requeiram algum tipo de apoio financeiro, da FEAC ou de outra instituição, podem ser discutidas preliminarmente com representantes do DRE, que mantêm maior contato com as entidades. Quando são trazidas formalmente até a FEAC, essas propostas devem ser apresentadas à Coordenação geral. Uma proposta só será levada avante quando a própria FEAC considera que ela realmente trará benefícios para o atendimento ao usuário, evitando-se desperdícios e duplicação de esforços. A decisão pela aprovação ou rejeição da proposta será da diretoria da FEAC. Conforme depoimento do Sr. José Fernandes Braga, a análise preliminar das propostas é feita pelo Coordenador geral. O Coordenador identifica as áreas específicas (Departamentos) que deverão dar seu parecer e distribui a proposta para cada uma dessas áreas. Caso seja encaminhada ao Departamento de Planejamento e Projetos, esse Departamento analisa a proposta, a partir de seus aspectos formais, que são confrontados com os requisitos da entidade financiadora. Caso a proposta não esteja adequada, não esteja fornecendo todos os elementos necessários para uma análise, ou apresente lacunas ou imprecisões, a entidade será chamada para esclarecer, ou para refazer a proposta. Depois, a proposta retorna ao Coordenador Geral, que, quando considera satisfatória a fase de estudos, encaminha-a à Diretoria. Este procedimento mais usual, utilizado na seleção de propostas de projetos, é apresentado na Figura 10.

Seleção de propostas de projetos
Procedimento mais usual para iniciativas das entidades

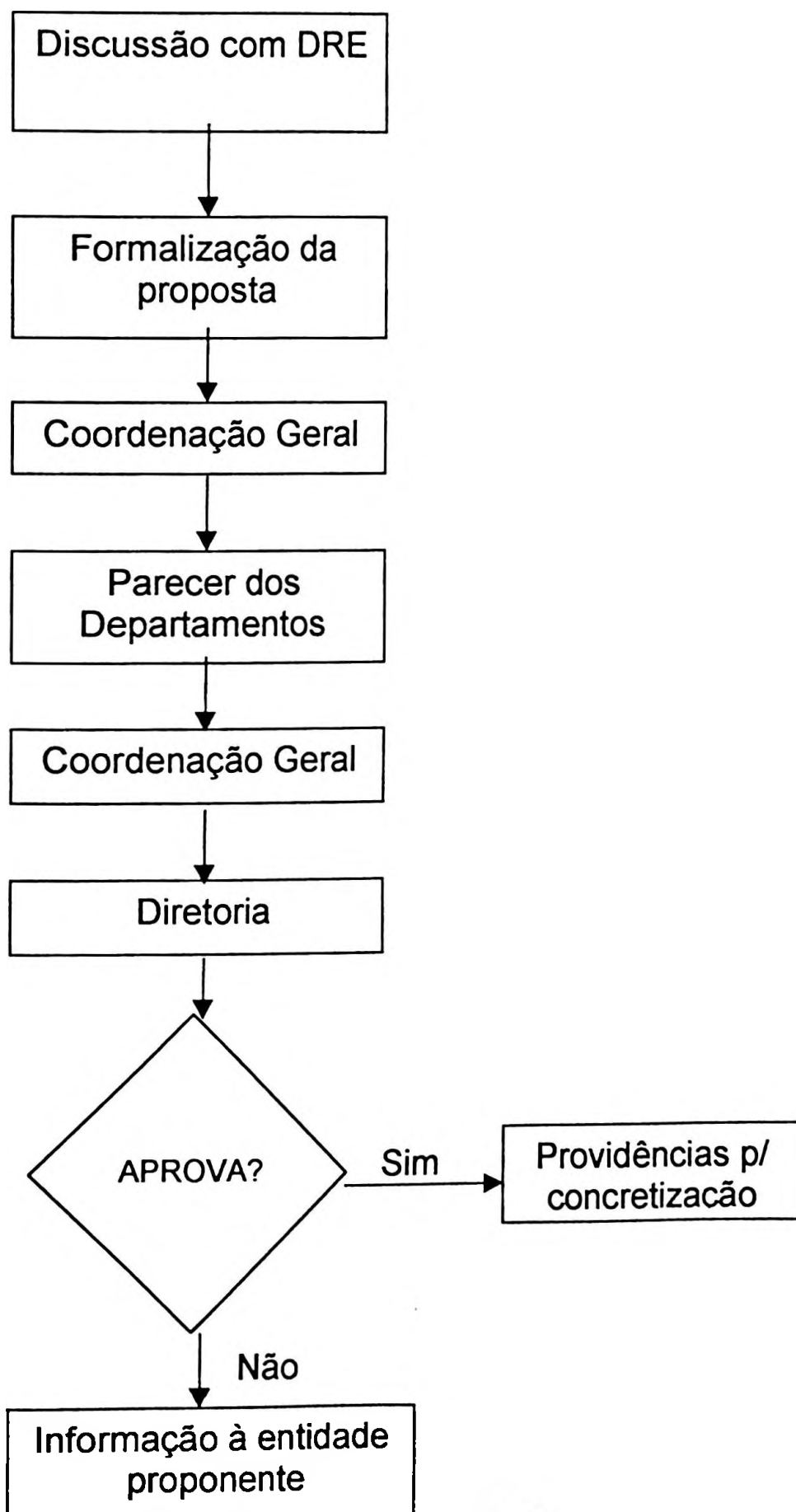


Figura 10 - Procedimento mais usual para seleção de propostas de projetos

Cotejando as informações obtidas por meio dos depoimentos de vários dirigentes da FEAC, é representativa a expressão do seu Coordenador Geral, Sr. Romeu Bornelli Filho, que sintetizou como critérios básicos para a aprovação de uma proposta de projeto:

- *que traga uma inclusão social das pessoas que serão envolvidas ou atendidas;*
- *que alcance um bom número de pessoas;*
- *que tenha uma relação custo/benefício satisfatória;*
- *de preferência com ênfase na prevenção, embora também seja possível a aprovação de projetos com vistas à correção de distorções sociais já instaladas.*

Embora não elencados no mesmo momento, constata-se que também são levados em conta os requisitos levantados pela avaliação das entidades: o custo por usuário, de acordo com o tipo de atendimento prestado, e a avaliação da qualidade feita em conjunto com a FEAC (que considera a sua estrutura e o seu funcionamento da entidade). Esses fatores são detalhados no item 3.5.

Segundo o Sr. José Fernandes Braga e o Sr. Romeu Bornelli Filho, a Diretoria da FEAC é a responsável pela decisão em apoiar ou não uma proposta de projeto em particular, que requeira recursos específicos (financeiros, em pessoal especializado ou algum tipo de contratação). Ela não adota um outro elenco de fatores, a serem ponderados matematicamente, como ferramenta de apoio à decisão. Utiliza basicamente os mesmos parâmetros apontados pelo Sr. Romeu Bornelli Filho, e também a avaliação da entidade, descrita no item 3.5.

Em épocas definidas, nos últimos meses do ano, como seqüência de inúmeras discussões, que nascem de reuniões do Conselho de Entidades Filiadas (que ocorrem mensalmente), em que afloram necessidades importantes, e de inúmeras outras formas de acionamento, os Departamentos podem ser solicitados a formalizar propostas de projetos que desejem conduzir.

Essas propostas precisam conter os objetivos, os recursos necessários (materiais e humanos), informações sobre quais recursos estão disponíveis e sobre quais dependem de verba para sua consecução ou contratação, sobre as origens dos recursos requeridos, e o mais detalhadas possível sobre os benefícios para os usuários finais. A Diretoria aprecia, nos últimos meses do ano, as propostas de projetos e programas próprios a serem conduzidos ou iniciados no ano seguinte. Irá designar um responsável pelo projeto, designado internamente como coordenador, dentro da estrutura da FEAC (geralmente um Chefe de Departamento). Automaticamente, toda a estrutura da FEAC, no que diz respeito a apoio das áreas especializadas, pode ser solicitada pelo coordenador (Gerente) do novo projeto, para que a proposta possa viabilizar-se.

Os projetos que necessitem de apoio externo, uma vez aprovados, contam com a atuação da Diretoria junto a outras entidades financiadoras/doadoras ou parceiras, quando isso é julgado conveniente. O Departamento de Planejamento e Projetos presta sua assessoria, orientando a entidade proponente para que adeqüe sua proposta às exigências do órgão cujo financiamento pretende pleitear. Outros Departamentos (Jurídico, Financeiro, de Engenharia e de Serviços) podem dar sua contribuição. Quando se trata de buscar apoio de empresários, o coordenador do projeto (que equivale ao gerente de projeto, conforme a teoria) é a pessoa que deve ter uma forte atuação e persistência, a não ser que a Diretoria tome para si essa atribuição.

Há indícios de que as propostas de projetos não são encaminhadas pelas entidades seguindo a um procedimento único, uniforme. Segundo depoimentos do Sr. José Fernandes Braga e Sr. Romeu Bornelli Filho, há uma forte interação anterior ao encaminhamento das propostas. Nesse processo, as entidades têm a oportunidade para exporem suas idéias iniciais, o que pretendem empreender, a que resultados esperam chegar. Os diversos representantes das áreas específicas da FEAC têm oportunidade para darem

sua contribuição, quer com base em experiências semelhantes, já conduzidas por outras entidades, quer a partir de informações de entidades ou instituições externas. Além disso, o grande órgão de troca de idéias e intercâmbio entre FEAC e entidades e das entidades entre si é o Conselho das Entidades Filiadas.

Constata-se que a elaboração de uma proposta de um projeto social é um processo dinâmico, em que os interessados vão interagindo na maturação das idéias, que vão tomando corpo, na medida em que se vislumbra que podem ser viáveis de colocação em prática, de que oferecem perspectivas de atender a fatores que se coadunam com a missão e objetivos da FEAC, ou seja, da busca de uma "ação sistêmica, objetivando a garantia da cidadania plena aos excluídos socialmente da cidade", conforme Sr. José Luiz Guazzelli.

A Sra. Rita Angarten Marchiore relata um caso concreto de seleção de projetos. Ao final do ano de 1998, seu Departamento elaborou propostas para conduzir 25 projetos, que foram submetidos à Diretoria. Essas propostas eram bem definidas quanto aos objetivos, metas, custo e prazo. Apenas 11 dessas propostas foram aprovadas para serem conduzidas no ano de 1999. Ela indica como critério para rejeição das demais propostas o fator financeiro, ou seja, a dotação de recursos, dentro do orçamento da FEAC. Os recursos próprios são distribuídos para todo tipo de projeto, bem como para o subsídio concedido mensalmente às entidades. Já para o ano 2.000, houve uma consciência anterior acerca das possibilidades, e o Departamento propôs 14 projetos, que foram todos aprovados, e já estão em fase de execução.

Embora os projetos em execução e os executados com sucesso tenham algum tipo de divulgação, a relevância para a divulgação não é declarada por qualquer dos entrevistados como critério que influa na decisão pela aprovação ou não de uma proposta. A divulgação posterior parece mais ser consequência do sucesso alcançado.

Boa parte dos projetos propostos e depois conduzidos pelo DRE, tratam da capacitação das várias categorias de pessoas envolvidas com o trabalho nas entidades. A Sra. Rita Angarten Marchiore aponta para o fato de que, mesmo tendo parte de suas propostas rejeitadas, seu Departamento ocupou cerca de 80% do tempo de seu pessoal trabalhando com projetos, e apenas os 20% restantes com consultoria, assessoria e preparação. Aponta essa orientação como parte do resultado das mudanças trazidas pelo planejamento estratégico introduzido na FEAC, em 1998, e que se vem procurando aperfeiçoar nos últimos anos. Essas atividades de capacitação dos quadros das entidades poderiam ser consideradas como atividades contínuas, e não como projetos. Entretanto, admite-se seu enquadramento como projetos, desde que atendam a requisitos mínimos (objetivos específicos, escopo, cronograma, alocação de pessoal e orçamento bem definidos), que pode-se considerar preenchidos. O Departamento reconhece que melhorou muito o seu desempenho, e os resultados alcançados, a partir de quando passou a trabalhar por projetos como forma de organizar a transmissão sistemática de conhecimento para as diversas categorias de profissionais atuando nas entidades.

Pratica-se na FEAC o que é preconizado por Rossi e Freeman (1993: 3), conforme mencionado no Capítulo II, item 4.2, no sentido de que na avaliação inicial deve-se "focalizar em avaliar a extensão e severidade dos problemas requerendo intervenção social e em desenhar programas para melhorá-los". Como a origem e a evolução ou agravamento das carências sociais são contínuos e complexos, a concepção de um projeto ou programa para tentar saná-los requer múltiplos levantamentos, avaliações e interações. E isso a FEAC procura fazer, e interage nessa direção com as demais organizações que atuam com ela no município.

O fato de serem adotados poucos critérios é previsto por Kruglianskas (1987: 36), conforme mencionado no Capítulo II, item 2.5, que destaca a relevância de que os poucos critérios adotados sejam críticos. No caso

específico em estudo, pode-se considerar que os poucos critérios que a FEAC adota são críticos e estão alinhados com a missão e objetivos da instituição, o que significa que são adequados.

Embora não seja procedimento comum o confronto entre várias propostas ao mesmo tempo (registre-se como exceção o caso das propostas do Departamento de Relações com as Entidades submetidos à diretoria), a FEAC pratica o que Rossi e Freeman (1993: 26) recomendam, conforme registrado no Capítulo II, item 4.2: eleger aquelas que contenham "a promessa de serem mais eficazes e menos custosas", assemelhando-se, nesse particular, "a seleção de projetos em organizações que visam lucro", conforme previsto por Roman (1996:26, 27).

Embora haja uma forte participação dos diversos Departamentos da FEAC no encaminhamento das propostas, principalmente do Departamento de Relações com as Entidades e do Departamento de Planejamento e Projetos, além da própria Coordenação Geral, constata-se que há uma prevalência da abordagem "top-down", que, conforme mencionado por Kruglianskas (1987: 36, 370, e registrado no Capítulo II, item 2.5, é vantajosa por considerar aspectos de mais longo prazo, e ter um maior comprometimento da alta administração, no caso a Diretoria, que é quem realmente decide e escolhe os projetos a serem conduzidos. O fato de os Departamentos participarem do processo enriquece a análise, permitindo que múltiplos aspectos sejam considerados.

Pratica-se também na FEAC o que Roman (1986: 41, já mencionado no mesmo capítulo II, item 4.2) identificou como uma pré-seleção em nível hierárquico intermediário. Função essa que é desempenhada tanto pelo DRE - Departamento de Relações com as Entidades, como pelo Departamento de Planejamento e Projetos, como ainda pela Coordenação Geral da Fundação.

Observa-se também a preocupação em lidar bem com os recursos escassos, procurando obter o retorno máximo de sua utilização, o que é

constatado por Gartner (1998: 23, 33 e 34), por Kruglianskas (1989: 37) e por Roman (1986: 210), todos já mencionados no Capítulo II, item 4.2.

Pelos dados levantados, percebe-se que, embora os mesmos critérios básicos sejam válidos para os diversos tipos de propostas, há procedimentos distintos. Há uma forte interação entre áreas da FEAC e as entidades proponentes, que permite ajustes, antes de uma rejeição definitiva. O volume de propostas apreciadas não é muito expressivo, justamente devido à interação permanente, que permite conhecer previamente se há condições mínimas para aprovação. Por outro lado, o poder de decisão da diretoria da FEAC pode até mesmo anular o resultado que uma proposta obteria caso fosse avaliada somente por critérios objetivos. Mas os próprios critérios para decisão encerram componentes subjetivos, o que torna o processo de seleção de propostas sujeito a uma aceitação particular, e a algo como uma conjuntura ou conjunto de situações favoráveis (como existência de disponibilidade de verba). O que não invalida o processo de seleção, que oferece a oportunidade de as entidades e departamentos exporem suas propostas, devidamente fundamentadas, na busca do convencimento. Os instrumentos de avaliação desenvolvidos pela FEAC, descritos no item 3.5, contribuem para diminuir o fator de subjetividade. A subjetividade dos procedimentos e mesmo de avaliação dos critérios parece também ocorrer em outras instituições financiadoras de projetos sociais, que levam em conta também a estrutura, capacidade de realização e outras características da entidade proponente. É o que se pode verificar, a partir dos próprios dados solicitados para o preenchimento de propostas a serem submetidas para pleitear recursos junto à Associação Vitae, por exemplo, conforme divulgado na Internet (Internet, s. d.).

3.3 - Critérios e procedimentos para a avaliação durante o desenvolvimento (monitoramento/ controle)

Uma vez aprovada uma proposta de projeto, serão claramente definidas as atribuições, tanto da FEAC como de cada uma das entidades ou instituições envolvidas para o seu desenvolvimento e acompanhamento. Conforme depoimento do Sr. José Fernandes Braga, é elaborado um cronograma, com base em discussões com os responsáveis pelas áreas envolvidas, ficando claras as atribuições de cada área, e os prazos para cada uma das tarefas. Uma situação típica é a em que a entidade executora do projeto compromete-se a executar determinadas ações, e deve trazer até um Departamento específico da FEAC os documentos que comprovam tais ações. Quando se trata de questões relativas a construções ou reformas, esse Departamento é o de Engenharia, que irá confrontar o cronograma de obras, e a manutenção dos requisitos de qualidade e segurança das construções, com o que foi proposto. Com relação aos demonstrativos financeiros, o Departamento envolvido é o de Planejamento e Projetos. A FEAC faz visitas de rotina, e também em datas não previstas, à entidade, ocasião em que, entre outros aspectos, verifica o andamento dos projetos. O DRE preocupa-se em avaliar a qualidade do atendimento prestado, de acordo com a proposta da entidade, a sua área de atuação, e os padrões exigidos pela FEAC. Como é o Departamento que tem mais contato com as entidades, pode apontar para a necessidade de visitas específicas de representantes de outros departamentos. Há outros projetos em que algumas ações, no local onde o projeto se desenvolve, dependem da presença de representantes, de técnicos ou contratados pela FEAC. Em caso de se contratarem serviços ou de se fazer alguma modalidade de licitação ou tomada de preços, a FEAC também pode ser envolvida, e ter tarefas a desempenhar. Como cuidar que sejam cumpridos os requisitos da legislação que trata das licitações. Há um comprometimento da alta administração da FEAC com a condução e avaliação dos projetos conduzidos.

Nos projetos em que tanto a coordenação como a sua execução ou o desenvolvimento ficam a cargo da própria FEAC, como regra a Chefia do Departamento responsável pela coordenação do projeto será também responsável pelo seu acompanhamento e controle. Há uma designação específica para essa atribuição, a cada caso em particular. É o que se verifica no presente momento, com os vários programas e projetos em andamento. Essa coordenação do projeto ou programa estará sendo supervisionada pela Coordenação geral e pela Superintendência da FEAC, e é responsável por elaborar posições periódicas sobre o andamento de cada projeto em relação ao que foi planejado. Como diretriz de ação, a Coordenação geral e a Superintendência, assim como a Diretoria, dão apoio aos projetos em andamento, e têm interesse em que eles se desenvolvam cumprindo os cronogramas e orçamentos previstos. Há uma grande interação entre as áreas, inclusive sobre o andamento de atividades de projetos em entidades visitadas.

O Departamento de Planejamento e Projetos tem o registro dos projetos aprovados, de seu cronograma, com o detalhamento de tarefas e respectivos responsáveis. Esses dados ficam à disposição dos envolvidos, e dos órgãos superiores (Coordenação, Superintendência e Diretoria). Essas áreas poderão ter acesso às informações disponíveis, e confrontar o previsto com o realizado, em termos de documentação. Uma avaliação qualitativa do andamento do projeto pode ser fornecida pelos integrantes do DRE - Departamento de Relações com as Entidades, ou por visitas aleatórias, que também podem ser feitas por representantes de outros Departamentos.

Não há registro de conflitos entre as atividades dos projetos e as áreas funcionais. As áreas funcionais, dentro de sua especialização, são colocadas à disposição, tanto das entidades como dos projetos. Portanto, prestam assessoria ou consultoria de acordo com as solicitações e dentro das disponibilidades. Como o quadro funcional da FEAC é bastante restrito, faz-se necessário um agendamento de compromissos para um melhor atendimento, sem desperdício de tempo em espera. O próprio Departamento de

Planejamento e Projetos dá assessoria e executa atividades de apoio em questões de controle financeiro, pagamentos e compras. O Departamento Jurídico e o de Recursos Humanos prestam forte atendimento em atividades próprias de sua especialidade, também quando solicitados para projetos específicos.

Na elaboração das propostas de projetos já se leva em consideração se haverá a necessidade de compartilhamento de recursos humanos (da FEAC ou das entidades filiadas), de modo que essa condição fica definida na proposta. Por isso, há entendimentos prévios para se chegar a propostas viáveis em termos de recursos. Os projetos que requerem recursos adicionais a serem contratados são claras a esse respeito. Se requerem recursos, sua contratação é providenciada para a época devida (inclusive por terceirização, se for o caso), para serem conduzidos com o êxito pretendido. O desempenho dos recursos humanos alocados é avaliado juntamente com a qualidade dos resultados produzidos.

O nível decisório, dentro da FEAC, a receber informações regulares, documentadas e verbais, sobre o andamento do projeto, é o definido como coordenador responsável pelo Projeto. Pode ser um Chefe de Departamento, e pode ser um Diretor (no caso do Programa de Apoio a Crianças e Adolescentes em Circunstâncias Especialmente Difíceis na Cidade de Campinas, descrito no item 3.6, foi um diretor, auxiliado por integrantes de um Departamento).

Existe uma preocupação em identificar desvios entre o executado, em confronto com o que foi planejado. O nível de burocracia praticado é mínimo. Há abertura entre os diversos níveis, de forma que se pode discutir eventuais desvios ou dificuldades enfrentadas por um projeto em particular a qualquer tempo, quando não possam ser resolvidos direta e pessoalmente pelo próprio coordenador do projeto. A prioridade é, sempre, o atendimento ao usuário, e a manutenção ou aprimoramento da qualidade dos serviços oferecidos.

Procura-se verificar se o projeto está cumprindo o cronograma previsto. Em caso de atraso, procura-se identificar as causas, e corrigir o curso do projeto. Verifica-se também quais os recursos financeiros que estão sendo consumidos. Os recursos financeiros somente podem ser utilizados na medida em que eles estejam disponíveis, e a cada nova liberação de recursos, a FEAC cuida em averiguar se o andamento do projeto beneficiado está consistente com as despesas já realizadas. Segundo o Sr. José Fernandes Braga, é feito um confronto do cronograma dos dispêndios financeiros com o cumprimento das etapas previstas. Os relatórios financeiros ficam à disposição da FEAC, podendo ser consultados tanto pela Diretoria como pela Superintendência, Coordenação geral, coordenação do projeto, conforme informação do Sr. Romeu Bornelli Filho.

Nos projetos controlados pela própria FEAC, sem envolvimento de financiadores externos, o controle durante o desenvolvimento do projeto é menor em termos de produção de documentos e relatórios.

No caso dos projetos financiados por agentes externos, a FEAC e as entidades envolvidas adequam-se às exigências do órgão financiador. Caso a FEAC fique responsável, perante o órgão financiador, por algum tipo de controle, ela exerce um papel de monitoramento mais rigoroso, cobrando rigorosamente das entidades envolvidas a comprovação das atividades desenvolvidas, como comprovantes de pagamentos efetuados, dos procedimentos adotados nas compras e nas contratações de serviços. Em visitas de rotina e nas eventuais, a FEAC acompanha detalhes da execução do projeto, sob o aspecto da prestação de serviços aos usuários finais.

A FEAC conduz a avaliação durante o desenvolvimento dos projetos e programas levando em conta, sempre, o planejamento, estando portanto de acordo com as recomendações de Kruglianskas (1987: 50), conforme mencionado no Capítulo II, item 2.5. Os relatórios utilizados são os suficientes, não constituem excesso ou burocracia.

Nos projetos próprios das entidades, em que elas assumiram a viabilidade de sua execução, apenas com os recursos ao seu alcance, a FEAC não exerce um monitoramento ou controle propriamente ditos. É o que se depreende da entrevista com a Sra. Rita Angarten Marchiore. Apenas os responsáveis pelas visitas regulares à entidade, e em especial os representantes do DRE - Departamento de Relações com as Entidades, procuram verificar se a entidade continua prestando um padrão dos seus serviços normais à clientela atendida, ou seja, se o projeto conduzido em paralelo não interfere ou prejudica as atividades normais, e se esses serviços continuam consistentes com a proposta da área de atuação da entidade. Nesse caso, prevalece a avaliação da entidade como um todo.

A FEAC conduz ou é parte integrante de projetos outros que não envolvem entidades filiadas. Ou que, além de envolverem entidades filiadas, envolvem também outras instituições. Um exemplo típico dessa condição é o projeto "Qualidade na Escola", que é tratado no item 3.7.

O andamento dos projetos, e as eventuais dificuldades porventura encontradas, ou são tratados diretamente com Departamentos específicos da FEAC, ou então trazidos para as reuniões do Conselho das Entidades Filiadas (quando se trata de entidade filiada), segundo a Sra. Rita Angarten Marchiore.

A avaliação do desenvolvimento dos projetos, nos seus aspectos de qualidade, procura verificar se a forma como está conduzido irá possibilitar que os objetivos propostos sejam atendidos.

Os procedimentos adotados pela FEAC parecem atender, em boa parte, às recomendações de Cronbach (1982, apud Rossi e Freeman, 1993: 30), mencionadas no Capítulo II, item 4.1. A FEAC procura atender, durante o desenvolvimento dos projetos e programas, às necessidades e requisitos apresentados pelos patrocinadores e *stakeholders*. Há uma intensa interação,

que possibilita a adoção prática de recomendações que sejam feitas durante essa fase da vida do projeto, e aceitas pelas partes envolvidas, e em consonância com os objetivos do empreendimento.

Não se verifica uma ênfase na fiscalização orçamentário-financeira, em detrimento da qualidade de serviços prestados, que Coelho (in Merege e Barbosa, 1998: 132) identificou no sistema de controle preconizado pela constituição, mencionado no Capítulo II, item 4. É feito o controle de recursos financeiros consumidos durante o desenvolvimento dos projetos, porém em confronto com os resultados (ainda que parciais) que devem ser alcançados com a utilização desses recursos. O tempo previsto para as ações é também considerado, mas é flexível em função do fluxo de recursos, ou seja, caso haja atraso em liberação de recursos por órgãos doadores, o atraso é tido como normal. A qualidade é acompanhada, tanto pela coordenação designada para o projeto, como pelos outros envolvidos em cada projeto em particular. Não há uma série de critérios específicos para confronto de fatores, o que se justifica pela especificidade de cada projeto ou programa.

A avaliação praticada durante o desenvolvimento dos projetos não produz elementos particularizados de acordo com cada uma das áreas de conhecimento de administração de projetos propostas pelo PMI, descritas no Capítulo II, item 2.4. Embora as informações mais importantes para o andamento sejam produzidas e acompanhadas, não há relatórios particulares para o controle de cada uma das áreas de conhecimento. Como os projetos aprovados e financiados geralmente requerem um fluxo de recursos, o confronto entre os recursos consumidos e o que foi efetivamente concretizado, ou seja, de que forma foram consumidos esses recursos, considerados em paralelo com a avaliação da qualidade do que foi realizado, fornecem elementos que se pode considerar suficientes para se ter uma avaliação global do andamento do projeto, e que podem definir as eventuais necessidades de correção de rumos, ou a administração de mudanças ou riscos surgidos durante o desenvolvimento. A proximidade entre a FEAC e as entidades

possibilita que, mesmo a avaliação durante o desenvolvimento não sendo exaustiva, que seja suficiente para se chegar a resultados satisfatórios.

Pode-se considerar que os procedimentos adotados atendem ao que é proposto por W. K. Kellogg Foundation (1998: 2,3), mencionado no Capítulo II, item 4.1, ou seja, em síntese, que a avaliação deve "fortalecer os projetos durante o seu ciclo de vida", ser voltada para "resolver questões reais, adaptada ao contexto da comunidade", "criar um processo participativo", "incentivar a flexibilidade, e "construir capacidade".

3.4 - Critérios e procedimentos para a avaliação final

O critério básico para se configurar o sucesso, para a FEAC, consiste em verificar se o projeto dado por concluído atingiu plenamente a tudo aquilo a que se propôs: se o cronograma foi cumprido, se o custo não foi excedido, se os resultados proporcionaram satisfação aos usuários atendidos com o resultado do projeto, conforme depoimentos citados do Sr. Romeu Bornelli Filho, Rita Angarten Marchiore e José Fernandes Braga.

Alguns desses fatores são mais fáceis de medir que os outros. O cronograma é verificado automaticamente, confrontando-se o prazo realizado com o previsto. O custo também é verificado diretamente por um confronto de números, entre o que foi previsto e o que foi realizado. O controle que é feito durante o desenvolvimento impede desvios em relação aos custos previstos.

Já o nível de satisfação dos envolvidos requer uma análise mais criteriosa. A FEAC tem procurado evoluir em fazer essa análise. Já que uma de suas premissas básicas de atuação é cuidar para que serem prestados serviços com qualidade a todos os usuários, e que os diversos envolvidos fiquem satisfeitos com os resultados obtidos. O ponto fraco dessa avaliação é o

grau de satisfação do usuário final. Não é prática adotada pela FEAC, nem ela exige das demais entidades, como regra geral, chegar até o usuário final, diretamente ou por algum tipo de pesquisa, para tentar medir o seu grau de satisfação, ou se o resultado produzido pelo projeto foi satisfatório e em que medida. A Sra. Rita Angarten Marchiore aponta para situações em que esse tipo de avaliação do usuário final foi feita, conforme detalhado mais adiante neste item.

Segundo o Sr. José Fernandes Braga, foi desenvolvido um modelo de relatório, a ser preenchido ao final de um projeto, em que deverão ficar registradas as opiniões dos parceiros no empreendimento. Mas explicou que esse tipo de relatório não é usado em todos os casos. Talvez um dos motivos de nem sempre se fazer uma avaliação final mais rigorosa ou sistemática reside no fato de se acompanhar o desenvolvimento do projeto, em que se procuram corrigir os desvios, na medida em que eles são identificados.

No caso dos projetos coordenados pelo DRE, os resultados obtidos com os projetos exercem influência sobre a avaliação do conjunto das ações de cada entidade participante. A avaliação conduzida pelo DRE, que é feita utilizando diálogo com os responsáveis da entidade, leva em conta relatórios de visitas efetuadas durante o ano e todo o tipo de informação acumulada, como as relativas aos projetos a cargo ou com participação das entidades.

A Sra. Rita Angarten Marchiore explicou o processo de avaliação de projetos, na área de atuação de seu Departamento. Após o encerramento dos projetos, convida os participantes. Segue uma metodologia aberta, voltada para cada realidade em particular. Citou o exemplo de uma parceria com o SESC, em que efetuou a avaliação final em 3 níveis: o primeiro entre a coordenadora do projeto pela FEAC e o coordenador responsável pela parte do SESC; o segundo com a equipe técnica do SESC e FEAC que participaram, e o terceiro, que envolve os usuários finais do projeto, ou seja, no caso as crianças e adolescentes. Para cada um dos três tipos de avaliação, foi aplicado um

instrumento específico. Pode-se considerar importante esse tipo de prática, pois a avaliação é vista a partir de múltiplas visões, e não em um sentido só, unilateral. É requerida uma interpretação desses dados, que consiga cotejá-los, e extrair daí um resultado consolidado, ainda que qualitativo, para determinar o grau de sucesso. Mesmo sendo de tipo qualitativo, esse tipo de avaliação pode indicar também os pontos falhos, que podem ser corrigidos para futuros empreendimentos similares.

Foram identificados dois casos que podem ser considerados como apresentando algum tipo de fracasso. O projeto proposto, entre um total de 11, coordenados pelo Departamento de Relações com as Entidades para o ano de 1999 designado "Da Desnutrição à Nutrição" não foi desenvolvido. A origem do fracasso foi admitir, na concepção do projeto, que haveria um certo tipo de participação da Prefeitura Municipal, que não se concretizou ao longo do ano. Com a inviabilização dessa parceria, a própria coordenadora, Chefe do Departamento responsável, Rita Angarten Marchiore, admite o fracasso. Na prática, a proposta não trouxe desperdício ou prejuízo financeiro. Mas houve um erro de avaliação (admitido pela FEAC) ou falhas na negociação, no convencimento do poder público ou da alçada decisória dentro da Prefeitura (suposição do autor). Há uma preocupação em não aprovar propostas de projetos que pressuponham parcerias não garantidas. No caso específico, dado um caso de fracasso, procura-se evitar que ele se repita. De um modo geral, há uma preocupação das diversas áreas da FEAC em aprender sempre, e prevenir possíveis falhas.

Outro exemplo que se pode considerar como apresentando insucesso parcial, é o programa "Aliança de Campinas pela Educação", especificamente quanto a seu objetivo original, que apontou uma data (o ano 2000) para que não houvesse nenhuma criança fora da escola em Campinas, dentro da faixa de ensino de primeiro grau obrigatório pela Constituição, e com um ensino de qualidade. Originou-se de uma perspectiva de participação bastante ampla, mas parece ter sofrido algum tipo de retração. Foram feitos censos em alguns

bairros (o maior deles o de Campo Grande), que revelaram alto índice de crianças de 7 a 14 nos fora da escola, a apontaram a necessidade de um esforço significativo para articular as ações, de forma a cumprir aquela meta ambiciosa em toda a cidade. Isso requer forte atuação de amplos setores: poder público municipal, estadual e federal, empresários, sociedade civil, sociedades de bairro, igrejas. A proposta da "Aliança de Campinas pela Educação" vem sendo mantida pela FEAC, mas fatalmente terá de ser revista a proposta que estabeleceu o ano 2000 como limite para uma meta a ser atingida. Uma vez feita essa retificação, é possível que a proposta possa encontrar o caminho para o sucesso. No presente momento, isso é uma incógnita. No item 3.7.1 são mencionadas algumas ações desenvolvidas dentro da proposta da "Aliança de Campinas pela Educação", que precederam o projeto "Qualidade na Escola".

Destaque-se, todavia, que, a partir da proposta ampla da "Aliança de Campinas pela Educação", foram empreendidos e encontram-se em fase de desenvolvimento projetos relevantes, com atuação na área educacional, como "Ame a Vida sem Drogas" (de caráter preventivo junto a escolas oficiais), e o "Qualidade na Escola", que é objeto de análise no item 3.7. Estes empreendimentos, em particular, podem ser considerados como de sucesso até o presente, já que seus objetivos foram consistentes com possibilidades concretas.

As características propostas por Oliveira (1994: 226), registradas no Capítulo II, item 4.4, são observadas, desde que interpretadas como aplicadas para projetos sociais, e não para empresas. O cumprimento dos prazos, enquadramento aos custos, cumprimento da qualidade, das exigências de viabilidade, do equilíbrio financeiro, monetário e operacional são perseguidos pela FEAC em seus projetos, e considerados na avaliação final.

Os procedimentos de avaliação final, na FEAC, nem sempre são bem estruturados ou sistematizados. Pode-se justificar isso pelo fato de haver um

forte acompanhamento durante o desenvolvimento dos projetos. Como se procura corrigir eventuais distorções antes da finalização, quando se aproxima do final já se tem uma posição do andamento.

Cohen e Franco admitem (1998: 72 e 179), conforme mencionado no Capítulo II - item 4.4, que se faça uma avaliação "suficiente e não necessariamente completa", desde que a ênfase seja em avaliar os resultados, em "medir o verdadeiro impacto que o projeto tem sobre o bem-estar geral da comunidade". Considerado sob esse ponto de vista, a FEAC tem procurado incrementar, nas suas múltiplas interações com as entidades, os procedimentos de avaliação, das próprias entidades, dos serviços prestados e dos resultados que os projetos trazem em mudança da condição social dos atendidos.

3.5 - A institucionalização de instrumentos de avaliação: a criação dos indicadores

Embora as informações relatadas neste item não estivessem previstas entre os objetivos iniciais da pesquisa, o levantamento dos dados indicou a sua relevância, por dizerem respeito à avaliação em todos os momentos. Por essa razão, estando já inclusive mencionadas nos itens anteriores, são descritos mais pormenorizadamente neste item. Justifica-se este procedimento ao que é admitido por Yin (1989: 49), conforme registrado no Capítulo III, item 2, que prevê a possibilidade de que "as evidências comecem a apontar para questões diferentes", não previstas no desenho original da pesquisa.

À parte a preocupação com a própria avaliação de projetos propriamente dita, a FEAC vem se preocupando, já há alguns anos, em encontrar formas de avaliar, com a maior precisão possível, o resultado de todo o seu trabalho, bem como o das entidades a ela filiadas, e que desenvolvem projetos e outras

atividades em parceria ou com algum tipo de integração. A ênfase nesse tipo de preocupação ficou clara nas entrevistas efetuadas com o superintendente, Sr. José Luiz Guazzelli, com o vice-presidente de Ação Social, Sr. Darcy Paz de Pádua e com o Coordenador geral, Sr. Romeu Bornelli Filho.

Pode-se atribuir a evolução dessa preocupação não apenas a um questionamento natural dentro da própria FEAC, mas também à constatação de que outros órgãos financiadores de projetos (como a associação Vitae, a Fundação Abrinq, o BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento) passaram a exigir, das entidades financiadas, atividades de avaliação, até para eles saberem se os recursos concedidos foram efetivamente empregados no que se propunha e, em certa medida, indícios sobre os resultados concretos daí advindos. Provavelmente por estarem distantes das entidades executoras, que consomem os escassos recursos, a preocupação dos doadores (a começar pelas Fundações e outros grandes doadores) resultou em procurar critérios bem definidos que ajudassem a escolher a entidade mais indicada para obter esses recursos.

A partir daí, foram desenvolvidos os chamados indicadores sociais, a serem utilizados como referência para considerações posteriores, estabelecimento de linhas de ação e tomada de decisão. Como componentes desses indicadores sociais, chegou-se ao custo por usuário atendido e aos indicadores de padrão de qualidade. O objetivo desses indicadores era chegar a um parâmetro para a comparação dos custos operacionais das entidades e para orientar o relacionamento entre a FEAC e as entidades filiadas. A FEAC passou a utilizar a combinação dos dois indicadores - padrão de qualidade e custo - para comparação do desempenho de entidades de cada grupo homogêneo (de acordo com o tipo de atendimento prestado).

Para se chegar ao custo-padrão por usuário, comparam-se os dados de despesas consumidas por uma entidade, que é dividido pelo número de usuários atendidos. Com base nos dados das entidades federadas que

prestam o mesmo tipo de atendimento para a mesma categoria de usuário, a FEAC chegou a diversos custos-padrão. O custo de cada entidade é considerado e discutido, e considera-se normal a variação de um percentual de 20%, tendo a média das entidades da mesma categoria (que prestam o mesmo tipo de atendimento) como medida de referência.

A FEAC desenvolveu um formulário, designado "Indicador de atendimento", que sintetiza todo um esforço que empreendeu para chegar aos fatores que compõem o indicador de atendimento, também referenciado na FEAC como indicador de qualidade. Esses fatores foram o resultado de pesquisa e intensos e exaustivos debates internos (conforme entrevista com Sra. Rita de Cássia Angarten Marchiore), desencadeados a partir do planejamento estratégico, que tinha como uma de suas metas chegar a esse tipo de resultado. Por ocasião da avaliação, que vem sendo feita com periodicidade anual, são atribuídos pontos para cada fator, que recebem valores de 0 a 3, que equivalem desde a condição de inexistente até a de plenamente satisfatório (ou de 0 a 100%). Os fatores são agrupados pelo que se pode considerar como categorias de requisitos da entidade, que são os seguintes:

- documentação legal;*
- diretoria e conselho fiscal;*
- programa de trabalho;*
- metodologia de trabalho;*
- equipe de voluntários;*
- comunicação;*
- equipamentos e materiais;*
- condições físicas;*
- dependências físicas;*
- controle administrativo e financeiro.*

Para o item "dependências físicas", os fatores são diferenciados, segundo a natureza da atividade da entidade, a saber:

- para creches com berçário;
- para creches sem berçário;
- para entidades que oferecem atividades complementares à escola;
- para centros comunitários;
- para abrigos de terceira idade;
- para portadores de deficiências e excepcionais;
- para abrigos de crianças e adolescentes.

O item "controle administrativo e financeiro" apresenta dois conjuntos de fatores, que distinguem as entidades entre as que:

- fazem a contabilidade na FEAC;
- não fazem a contabilidade na FEAC.

As entidades que trabalham com iniciação profissional são também avaliadas, além dos demais fatores, por um conjunto que se convencionou designar por "iniciação profissional de adolescentes".

Esses fatores, que irão resultar no indicador de atendimento, são bastante bem definidos, específicos para cada área, e pode-se considerar que representam bem as necessidades que devem ser preenchidas por entidades que trabalham com projetos sociais. Se a sua avaliação for criteriosa, e seguir o mesmo critério para todas as entidades, representa uma ferramenta importante para avaliar a capacidade das entidades, em seus diversos aspectos, desde legais, da atuação do seu corpo dirigente, a partir da diretoria e do conselho fiscal, da linha administrativa adotada e praticada, até as condições físicas, de instalações, bem como aspectos de sustentação financeira, como controles internos, e apoio financeiro conseguido junto à comunidade. Pode-se considerar esse documento, desde que aplicado com critérios consistentes e com o mesmo rigor para todos, como um avanço no desenvolvimento de parâmetros para avaliação de entidades que atuam em

promoção e assistência social. Ele sintetiza um conhecimento acumulado pela FEAC, no trato com as necessidades para um atendimento social de qualidade.

Já os indicadores de custo por usuário seguiram uma outra metodologia própria para sua apuração. Os resultados permitem comparar os custos de entidades que atuam oferecendo a mesma natureza de atendimento, e são um indicador significativo para as próprias entidades verificarem onde podem melhorar (isto é, baixar) os seus custos, quando eles se mostram excedendo a faixa admitida como ideal ou exequível, sem prejuízo da qualidade do serviço prestado ao usuário final. Dado o clima de cooperação e de troca de experiências que é amplamente incentivado, é possível uma troca de informações que beneficiam a todas as entidades, nessa tentativa de conciliar custos baixos com boa qualidade de atendimento.

A relevância do uso desses indicadores, como uma referência para todo o relacionamento entre a FEAC e as entidades filiadas, é mencionada por praticamente todos os entrevistados. Conforme informação da Sra. Rita Angarten Marchiore, a primeira avaliação anual foi feita unilateralmente pela FEAC, mas depois evoluiu-se para uma avaliação em conjunto, em que fica claro para o dirigente da entidade quais são os motivos por que sua entidade está recebendo um ou outro conceito para cada item específico, e até pode haver um diálogo para se chegar ao resultado definitivo, em caso de discordância.

O Sr. José Luiz Guazzelli afirmou estar buscando junto a outros órgãos e instituições elementos para um novo tipo de avaliação, que possa medir o que designou por "parâmetros sociais", que possam indicar a evolução da população assistida, que possa medir, para cada indivíduo que recebe algum tipo de atendimento social com participação da FEAC, o seu avanço social.

3.6 - Análise de um programa bem sucedido: o Programa de Apoio a Crianças e Adolescentes em Circunstâncias Especialmente Difíceis na Cidade de Campinas

3.6.1 - Concepção do Programa e seleção dos projetos integrantes

Os dados mencionados neste item, e nos itens seguintes, 3.6.2 e 3.6.3, foram extraídos do documento produzido pelo coordenador do Programa, Sr. Darcy Paz de Pádua, "Programa de Apoio a Crianças e Adolescentes em Circunstâncias Especialmente Difíceis na Cidade de Campinas (ATN/SF - 4580-BR) - Relatório final e avaliação de impacto", em março de 1999. São mencionados os dados obtidos por entrevistas.

Embora muitas entidades trabalhem em Campinas há muito tempo com menores, a iniciativa que levou a esse Programa foi da Prefeitura Municipal de Campinas. Em julho de 1993, foi publicado um levantamento feito pela ATEP - Assistência Técnica de Estudos e Projetos, órgão ligado à Prefeitura Municipal, que, utilizando dados do censo do IBGE de 1991, indicava que havia cerca de 23.568 crianças com até 14 anos, mais 6.829 jovens com 15 a 19 anos vivendo em favelas no município. Constatava-se também que um número significativo de crianças e jovens vivia nas ruas, interceptando os carros nos faróis, mendigando, oferecendo algum tipo de serviço, expostos ao perigo do vício das drogas, à prostituição, à violência em suas diversas formas, com sério comprometimento de suas possibilidades de conseguirem um futuro digno, e dificuldades para terem um desenvolvimento que pudesse ser considerado no mínimo normal.

Para enfrentar o desafio, a própria Secretaria Municipal de Promoção Social participaria, assim como algumas entidades que já atuavam na área. Houve contatos entre a Prefeitura e a FEAC a respeito da idéia. A Prefeitura

solicitou ao BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento recursos financeiros para que a proposta pudesse tornar-se realidade. Uma das condições impostas pelo BID para conceder o seu apoio financeiro foi de que a FEAC assumisse o papel de executora e coordenadora do conjunto do Projeto.

O processo de seleção dos projetos que viriam a constituir o Programa que se delineava não seguiu a critérios bem definidos, nem a um procedimento previsto anteriormente. Conforme informações do Sr. José Fernandes Braga, a FEAC convidou as entidades que considerava habilitadas para terem um projeto incluído no Programa, a apresentarem suas propostas. Com as propostas formalizadas, foram feitos estudos pela representante do BID, da Prefeitura e da FEAC, e realizadas discussões em conjunto. Foram consideradas e julgadas 21 propostas individuais. Ao final, prevaleceu a palavra de decisão do BID, sobre quais projetos deveriam ser incluídos no Programa e receber o apoio financeiro do Banco. Praticou-se o modelo "top-down", mencionado por Kruglianskas (1987: 36), conforme mencionado no Capítulo II, item 2.5. A Prefeitura e a FEAC aceitaram a composição final a que se chegou. As 9 propostas de projetos selecionadas seriam suficientes para abordar o problema, contemplando desde a prevenção até a recuperação, a preparação e o encaminhamento para o trabalho das crianças e adolescentes envolvidos com a rua, ou que corriam riscos de chegar a ela por falta de perspectiva de vida. Mas foi também acertado que a FEAC apoiaria outros projetos, de alguma forma relacionados com o problema para o qual se buscava a solução (estes sem o apoio do BID). Como um critério do BID, não foi beneficiado nenhum projeto que envolvesse construções ou reformas. O Banco entendia que as entidades poderiam obter recursos financeiros para esse tipo de empreendimento de outra forma.

Cabe registrar que foi forte o componente subjetivo praticado pelos tomadores de decisão. Assim que configurada a oportunidade, a própria FEAC, ao tomar a iniciativa de convidar algumas entidades a apresentarem as

propostas, foi seletiva, pois convidou aquelas entidades que considerava, com base em atuação anterior, melhor habilitadas a esse tipo de empreendimento.

O Programa veio a ser esse conjunto integrado de 9 projetos, envolvendo nove entidades, das quais duas não eram (e continuaram não sendo) filiadas à FEAC, uma outra era órgão da Prefeitura Municipal de Campinas e mais seis entidades eram filiadas à FEAC. Mesmo com a rejeição de 12 propostas de projetos de entidades, o conjunto integrado dos 9 projetos veio a ser o maior programa já desenvolvido pela FEAC, e com um maior volume de recursos. E talvez tenha sido o maior desafio. Os nove projetos complementavam-se. Dentro da especialidade de cada entidade envolvida, procuravam-se ações que convergissem para um propósito comum.

O Programa foi estruturado como composto pelas seguintes entidades e respectivos projetos:

- *3 projetos de ação educativa em meio aberto, com contato nas ruas do centro da cidade:*
 - *Casa Amarela (estrutura criada recentemente pela Prefeitura Municipal, vinculada à Secretaria da Promoção Social);*
 - *Externato São João;*
 - *APOT - Associação Promocional Ação e Trabalho (com ênfase na recuperação de crianças e jovens viciados em drogas);*
- *2 projetos de abrigos:*
 - *Casa dos Menores de Campinas;*
 - *Lar Caminho da Verdade;*
- *3 projetos de ação preventiva, com atuação em bairros:*
 - *Associação Beneficente Salém;*
 - *Centro Comunitário Jardim Santa Lúcia;*
 - *Gente Nova;*
- *1 projeto de escola profissionalizante:*
 - *Instituto Dom Bosco.*

Os recursos orçados e negociados previamente com todas as entidades envolvidas atingiam o montante de USD 4.500.000,00 (quatro milhões e quinhentos mil dólares dos Estados Unidos), que deveriam ser utilizados durante um período de quatro anos. Conforme informações do Sr. José Fernandes Braga, desde a aprovação da proposta foi estabelecido cronograma de liberação coincidente com as necessidades específicas de cada um dos projetos. Portanto, cada entidade sabia, desde a aprovação da proposta, quais os recursos financeiros que deveria receber, quais eram as suas atribuições, quais as realizações que deveria cumprir, para fazer jus a tais recursos.

Com vistas à possibilidade de se viabilizar o Programa financiado pelo BID, a FEAC teve de rever sua estrutura, e criou o Departamento de Planejamento e Projetos, em setembro de 1993 (informação do Sr. José Fernandes Braga). Esse Departamento assessorou outras entidades, não envolvidas diretamente com o Programa, mas conforme colocado em cláusula contratual como contrapartida necessária. Foram conseguidas outras parcerias, a FEAC teve sua participação e outros projetos afins foram conduzidos. Apenas junto à associação Vitae, foi conseguido o financiamento de 19 projetos, alguns beneficiando entidades já participantes do Programa financiado pelo BID. A FEAC teve participação ativa na seleção dessas propostas, e também considerou os requisitos da entidade doadora dos recursos, procurando encaminhar propostas que atendessem a requisitos que já indicassem previamente a possibilidade de sua aceitação.

Conforme o Sr. José Fernandes Braga, o contrato para desenvolvimento do Projeto foi assinado, pelo BID, Prefeitura Municipal, FEAC e entidades, em agosto de 1994. No início, foram beneficiadas duas entidades, a partir de setembro de 1994, e as demais a partir de janeiro de 1995. Ainda segundo o Sr. José Fernandes Braga, o BID fez um depósito inicial no valor de USD 447.000,00, que foi denominado fundo rotativo.

Pode-se entender que neste Programa foi adotado o modelo que W. K. Kellogg (W. K. Kellogg Foundation, 1998: 17) designa por "avaliação em cluster", em que se empreende e se avalia em conjunto um grupo de projetos, em que uns exercem influência sobre os outros, para atender a uma necessidade social de vulto.

3.6.2 - Monitoramento e controle

Conforme indicado pelo BID e aceito pela Prefeitura Municipal de Campinas, a FEAC foi designada a executora e coordenadora do Programa e de seus projetos componentes. A Diretoria da FEAC indicou o Sr. Darcy Paz de Pádua, vice-presidente de Ação Social, para ser o coordenador. O BID designou o Sr. Darcy como seu consultor e coordenador do Programa em Campinas, com a incumbência de aplicar a metodologia e procedimentos definidos e estabelecidos pelo próprio Banco, como já ficara acordado durante as negociações.

Conforme explicado pelo Sr. José Fernandes Braga, o Departamento de Planejamento e Projetos passou a executar as operações de monitoramento e controle do programa, em suas atividades cotidianas. Os integrantes desse Departamento foram: o Sr. Henrique Oppermann, que foi o coordenador assistente, responsável pelo acompanhamento e pelos relatórios técnicos, que auxiliou e assessorou diretamente o diretor Sr. Darcy Paz de Pádua, coordenador do Programa, e um controlador financeiro, o Sr. José Fernandes Braga, que acompanhava, controlava e relatava todo o fluxo de recursos financeiros. O Departamento de Planejamento e Projetos foi o órgão articulador das tarefas iniciais para operacionalização dos contratos assinados pela Prefeitura, o BID, a FEAC e as entidades. Ficou encarregado do monitoramento e controle do andamento do projeto, auxiliando no desempenho dessa atribuição perante o BID o Vice-presidente de Ação Social da FEAC.

Conforme depoimento do Sr. José Fernandes Braga, como diretriz da coordenação procurou-se otimizar os esforços das entidades envolvidas, de forma que as ações de cada uma fossem complementares e cooperativas com as das demais, em especial no que se referia ao projeto em andamento em cada uma delas. Assim, elas foram direcionando seus esforços de uma forma mais especializada, de acordo com o trabalho que cada uma se propôs a desenvolver, porém engrenada com o tipo de trabalho que estava sendo desenvolvido por suas congêneres.

Paralelamente aos programas vinculados ao Programa financiado pelo BID, e até como contrapartida, a FEAC empreendeu o desenvolvimento de outros projetos correlatos, com outras entidades filiadas, e com o apoio de outras fundações, que também contribuíram para o atendimento ao menor.

A metodologia trazida pelo BID exigia o acompanhamento e o registro da evolução de cada um dos menores atendidos. E cada uma das entidades cuidou de manter esse registro atualizado. Assim como tinha de controlar rigorosamente toda a documentação relativa a despesas, que eram monitoradas diretamente pelo Departamento de Planejamento e Projetos da FEAC, que controlava os pagamentos e a natureza dos gastos que eram incorridos.

As visitas regulares às entidades, pelos diversos departamentos da FEAC, e a presença dos diretores das entidades nas reuniões, trouxeram elementos para o acompanhamento do desenvolvimento dos projetos.

Com relação ao fluxo financeiro, conforme o Sr. José Fernandes Braga (complemento à entrevista de 25/01/2000, respondido por correio eletrônico em 28/03/2000), a FEAC controlava a utilização do que ia sendo gasto, do valor depositado pelo BID no fundo rotativo:

À medida que o fundo ia se esgotando, era preparado um 'pacote' de relatórios (geralmente abrangendo 2 ou 3 meses), e enviado para Brasília. Cerca de 30 dias após, esse relatório era pago pelo Banco, repondo assim o fundo rotativo. Anualmente, era feito um relatório financeiro do ano, o qual era previamente auditado pela Arthur Andersen.

A cada 6 meses, o vice-presidente de Ação Social encaminhava ao BID o relatório apontando o andamento de cada um dos projetos. E o BID enviava seus representantes para fazerem visitas eventuais, inclusive às entidades, quando julgava conveniente.

Portanto, o monitoramento/controlado foi feito em diversos níveis. Cada uma das entidades conhecia o cronograma que deveria cumprir. O Departamento de Planejamento e Projetos da FEAC acompanhava as ações de todas elas.

3.6.3 - Avaliação final

O relatório final, elaborado como consolidação dos resultados de cada um dos projetos, e complementado pelas considerações do seu autor, o coordenador do Programa, Sr. Darcy Paz de Pádua, sintetizou o que se conseguiu durante o período de operação do Programa.

Os números apontam para alguns desvios. Em algumas entidades (justamente dentre as que tinham a oferecer um suporte maior) o número de atendidos ficou aquém do esperado. Mas em outras ocorreu o contrário. Para uma análise mais precisa seria necessário levantar mais dados, que não constaram do relatório.

Com relação aos recursos financeiros consumidos ao final dos 4 anos previstos para o encerramento do projeto, o BID autorizou a continuidade do seu apoio por mais alguns meses, para a manutenção do mesmo nível de atendimento que vinha sendo prestado. Segundo explicação do Sr. José Fernandes Braga (correio eletrônico de 28/03/2000):

As entidades foram encerrando o recebimento de verbas a partir de abril de 1998, ou seja, quando a verba disponível se acabou. A última encerrou o recebimento em fevereiro de 1999. Todavia, todas elas tiveram que continuar enviando relatórios técnicos, até o encerramento total do Programa.

O prazo previsto para o total do Programa era de 4 anos. Como o recebimento de recursos iniciou-se em setembro de 1994, deveria terminar em agosto de 1998. Segundo o Sr. José Fernandes Braga, houve uma solicitação de prorrogação por mais 6 meses, que foi aceita pelo BID (porque ainda havia previsão de liberação de recursos para algumas das entidades), e o Programa foi encerrado apenas em fevereiro de 1999.

O Quadro 1, a seguir, representa a evolução da capacidade de atendimento atingida pelos 9 projetos que compuseram o Programa BID, identificados por entidade.

Entidade	Base inicial Nov/93	Alvo do projeto	Dez/94	Dez./95	Dez./96	Dez./97	Dez./98	Pico em 98	Mês de pico	Pico em 98 X alvo
APOT	130	230	148	155	128	138	114	154	04	(76)
Casa Amarela	70	270	355	273	322	393	326	454	08	184
E. S. João	-	100	128	216	252	264	377	377	11	277
Dom Bosco	318	418	406	370	363	355	370	425	03	7
Casa Menores	60	240	92	116	119	115	127	127	11	(113)
Lar Caminho	30	60	35	46	40	46	47	48	09	(12)
Santa Lúcia	10	80	11	18	65	114	65	149	05	69
Salém	80	170	125	139	174	147	152	183	06	13
G. Nova	100	130	140	140	140	140	170	170	08	40
TOTAIS	798	1698	1420	1473	1603	1712	1748	2087	-	389

Quadro 1 - Evolução do número de atendimentos efetivados entre novembro de 1993 e dezembro de 1998, por projeto (Programa de Apoio a Crianças e Adolescentes em Circunstâncias Especialmente Difíceis na Cidade de Campinas - ATN/SF - 4580-BR, Relatório final e avaliação de impacto, coordenador: Darcy Paz de Pádua: março de 1999, p. 6).

Observa-se no Quadro 1 que o número previsto de atendimentos (1.700 crianças e jovens) foi atingido em dezembro de 1997, e permaneceu satisfatório até a última informação disponível, de dezembro de 1998.

O relatório registrou os levantamentos pontuais feitos durante o período abrangido pelo Programa BID, que registrou a evolução a quantidade de crianças e adolescentes vivendo no centro expandido de Campinas. Esse número foi de 250 em julho de 1993, aumentando para 550 em dezembro de 1994, quando o Programa ainda não havia produzido seus efeitos. Reduziu-se para 138 em outubro de 1995, e permaneceu em quantidades inferiores a essa até a última contagem dessa natureza (sempre seguindo os mesmos critérios estabelecidos inicialmente), que revelou existirem 84 menores vivendo na rua nessa região da cidade em novembro de 1998.

Com base em critérios definidos, e na documentação acumulada sobre a história de vida de cada criança e adolescente atendido durante o período, chegou-se a um índice de sucesso e a um índice de fracasso. Dos dados constantes do relatório, pode-se destacar, entre os usuários atendidos, os que foram considerados como tendo obtido sucesso através do Programa, os que apresentaram, após receberem o atendimento, ou até maio de 1998 (época dessa avaliação de situação individual), algumas ou várias dentre as seguintes condições principais: estar com a família, na entidade, na escola; profissionalizado, vivendo na entidade, emancipado, trabalhando. Por outro lado, foram considerados como fatores de insucesso as situações em que o menor: encontrava-se evadido ou com paradeiro ignorado, na rua, preso, na FEBEM, assassinado ou falecido. O quadro 2 apresenta as percentagens de sucesso e de insucesso consideradas como resultado da avaliação final.

Entidade/Projeto	Percentagem de sucesso	Percentagem de insucesso
APOT	63,15	36,85
Casa Amarela	76,24	23,76
Externato São João	99,13	0,87
Dom Bosco	89,18	10,82
Casa dos Menores	81,72	18,28
Lar Caminho	90,43	9,57
Santa Lúcia	89,22	10,78
Salém	98,60	1,40
Gente Nova	100,00	0
TOTAL	86,92	13,08

Quadro 2 - Percentagem de sucesso e de insucesso representados pela situação dos usuários atendidos pelo Programa até maio de 1998 (Programa de Apoio a Crianças e Adolescentes em Circunstâncias Especialmente Difíceis na Cidade de Campinas - ATN/SF - 4580-BR, Relatório final e avaliação de impacto, coordenador: Darcy Paz de Pádua: março de 1999, Anexo 3).

O número de menores para essa avaliação de sua condição positiva (considerada como sucesso do atendimento) ou negativa (considerada como fracasso do atendimento) mostra que foram atendidos muitos outros menores além dos que viviam nas ruas. Foi um projeto também de prevenção que atuou sobre parte da população que corria riscos de vir a viver nas ruas.

As situações consideradas como indicadoras de sucesso não são idênticas, ou seja, não representam o mesmo grau de sucesso. Pelos números apresentados, percebe-se que a maioria dos atendimentos pelo Programa ocorreu em caráter preventivo. Procurou-se criar alternativas de perspectiva de vida para os menores, que ainda não viviam nas ruas, mas de alguma forma

poderiam ser considerados vulneráveis. Já para os casos mais complexos, em que seria necessário convencer aqueles que já viviam nas ruas a mudarem seu estilo de vida, era necessário, a priori, criar condições que permitissem essa mudança e o esforço empreendido foi muito maior. Portanto, o grau de sucesso nos casos recuperados deve ter um peso distinto. Criar condições para que um menor deixe de viver nas ruas, para que consiga libertar-se do vício das drogas e da subserviência aos traficantes, demanda um esforço muito maior que evitar que um menor de família de baixa renda venha a viver nas ruas e a tornar-se viciado. Mas ambas as ações são importantes, e devem ser consideradas fatores de sucesso.

Os casos apontados pelo relatório final como de insucesso também merecem considerações. O fato de haver um número elevado de menores atendidos que se encontravam ao final com paradeiro ignorado aponta para uma fragilidade dos registros e controles com relação ao estado de cada um dos atendidos durante o Programa. Pode-se considerar como casos de insucesso parcial as situações de paradeiro ignorado ou evadidos (já que faltam dados mais concretos sobre a situação final do atendido). Também percebem-se as limitações nos controles individuais dos atendidos, pelas entidades.

Outros fatores de insucesso podem ser considerados com maior peso: é o caso dos que continuavam vivendo nas ruas e, pior ainda, os que estavam presos ou na FEBEM. Quanto aos que foram assassinados, seria necessário levantar as causas e circunstâncias em que ocorreram essas mortes. O mesmo com relação aos que faleceram: seria necessário verificar o motivo e as circunstâncias (por exemplo, se morte natural ou causada por vício e drogas em excesso, ou por envolvimento em situações de violência).

As informações dos entrevistados, administradores da FEAC que acompanharam o Programa, e o que constou do relatório de avaliação, atestam que a FEAC e o BID consideraram satisfatórios os resultados obtidos. Supõe-

se que tanto o BID, como a FEAC e as entidades não esperavam que fosse atingido sucesso total, ou seja, seria impossível, tanto zerar o número de crianças e adolescentes vivendo nas ruas da cidade, como libertar do vício das drogas todos aqueles que a elas haviam sido submetidos.

Os resultados demonstram que o acompanhamento da evolução dos menores atendidos não foi completo, pois aqueles que não voltaram à entidade, não forneceram ou não atualizaram seus endereços, ficaram sem qualquer forma de contato.

Os controles do fluxo financeiro, e da natureza das atividades desenvolvidas por cada entidade condutora de um projeto integrante do Programa, foram componentes melhor acompanhados pela FEAC do que a história de cada um dos atendidos, que ficou a cargo da própria entidade.

Além da análise numérica, o relatório de avaliação final apontou para o impacto verificado, com o empreendimento desse projeto em Campinas (Pádua: Relatório citado, p. 8):

- sobre as organizações que integraram o Programa:
 - trabalhando de forma integrada "numa convivência solidária e fraterna, convergindo para o mesmo fim último: salvar as crianças, formar cidadãos e transformar a sociedade";
- sobre as autoridades em Campinas:
 - ação paralela da FEAC denominada PARECA (parceiros do Estatuto da Criança e do Adolescente) junto às autoridades, resultou em reconhecimento das entidades e melhor tratamento das crianças e adolescentes;
 - formalização de documento envolvendo a prefeitura e outras autoridades e representantes de instituições locais, "reconhecendo a importância e necessidade de ação conjugada para melhor proteção à criança e ao adolescente em situação de risco nas ruas da cidade de Campinas";
 - remoção dos "pais de rua";

- criação da UAP - Unidade de Atendimento Provisório, para abrigo e orientação de crianças e jovens em conflito com a lei;
- treinamento a policiais militares solicitado pelo próprio comandante da Polícia Militar à FEAC, sobre o tratamento com crianças e adolescentes.

Sob o ponto de vista das propostas para a administração de projetos e programas (PMI, Cleland e outros autores), voltada primariamente para as atividades empresariais, o tempo necessário para um programa ou projeto seria apenas aquele necessário para tornar viável a produção de um novo produto ou a liberação de um novo tipo de serviço. Aplicando-se esse conceito à análise do Programa em estudo, o tempo poderia ser apenas aquele necessário para se articular, em cada uma das entidades, a seqüência de ações necessárias para construir novas formas de atendimento. Poderia incluir a formação de todas as equipes de trabalho, com suas especializações, e encerrar-se aí. A execução das atividades, sob novas formas de atendimento especializado, poderiam passar a ser tratadas como atividades contínuas, de manutenção ou operações.

Entretanto, ao confrontar o procedimento adotado pelas diversas Fundações que financiam programas e projetos sociais, percebe-se que é procedimento comum o subsídio a empreendimentos semelhantes, durante um período que possa consolidar uma nova forma de atendimento, e não apenas na montagem dos elementos constitutivos de uma nova forma de atendimento.

Como o grande fator a garantir a continuidade das mudanças é a existência de um fluxo regular de recursos financeiros, as Fundações e entidades doadoras mantêm seu apoio durante um período de tempo maior, provavelmente de forma a criar condições para que as entidades executoras, por uma lado assimilem e consolidem a nova forma de trabalhar com eficiência e eficácia uma carência social e por outro lado possam construir uma rede de apoio financeiro que venha a substituir o financiador/doador original. Esse procedimento, que parece ser uma norma quando se trata de projetos sociais,

pode ser visto como uma tentativa eficaz de romper o ciclo vicioso indicado por Falconer (1999: 110), mencionado no Capítulo II, item 3.2:

falta de recursos humanos capacitados → gerenciamento inadequado → falta de dinheiro → insuficiência de resultados.

Segundo informações dos Srs. Romeu Bornelli Filho e José Fernandes Braga, as entidades que integraram o Programa continuaram a prestar o mesmo tipo de atendimento que iniciou-se durante o período em que durou o financiamento. Após o encerramento oficial dos projetos, elas não tiveram mais de encaminhar os relatórios periódicos, segundo modelos especificados pelo BID. Elas mobilizaram-se junto a outros setores da sociedade, e conseguiram obter outras fontes de apoio financeiro, algumas com maior grau de sucesso que outras.

Pode-se considerar que a aplicação do conhecimento oriundo da administração de projetos foi importante para a viabilização das mudanças, e para o aprendizado das entidades envolvidas. Embora os aspectos formais praticados tenham sido de certo modo flexíveis, a coordenação pela FEAC e a supervisão do BID, assim como a atuação da auditoria externa foram importantes para criar uma disciplina e uma metodologia, com vistas a buscar o sucesso no atingimento dos objetivos, no cumprimento dos requisitos quanto a tempo, custo e qualidade do serviço prestado. E grande parte desse conhecimento desenvolvido e praticado foi assimilado pelas entidades que executaram os projetos.

Pode-se considerar como adequada a aplicação do conhecimento de administração de projetos e sua adaptação para projetos e programas sociais, ocorrida nesse Programa.

3.7 - Análise de um projeto em andamento: Qualidade na Escola

3.7.1 - Concepção, delineamento e seleção das escolas participantes

As informações, mencionado em várias das entrevistas, foram obtidas em detalhe junto à sua coordenadora, a Chefe de Departamento Maria Bernadete Gonçalves de Souza, em entrevista concedida em 27/01/2000, e complementada por correio eletrônico de 03/04/2000, através do qual respondeu a questões pendentes. Foram também utilizadas informações divulgadas na publicação "Aliança de Campinas pela Educação" (Fundação FEAC, maio/2000).

Esse empreendimento pode ser categorizado como um projeto: tem custo delimitado, escopo bem definido, recursos financeiros definidos, parcerias institucionais definidas, recursos humanos definidos. Estende-se a escolas situadas em regiões distintas, envolvendo apoios de origens distintas (uma Fundação e vários empresários), mas pode ser considerado como uma só unidade. Envolve múltiplas articulações, que exigem abordagens específicas, mas pode-se considerar que elas se encaixam como uma só unidade. Embora haja a possibilidade de se expandir o mesmo processo para outros conjuntos distintos de escolas e apoiadores, não foi identificada qualquer ação concreta neste sentido, até o presente. Por isso, adotou-se neste trabalho a designação "projeto", em lugar de "programa" (que é a designação oficial, utilizada pela FEAC).

O interesse em que seja proporcionada escola de boa qualidade para os filhos geralmente é preocupação dos pais em geral e da classe média em particular. Isso explica o avanço e a proliferação de escolas particulares, oferecendo propostas pedagógicas diversas e um ensino caro e inacessível para a grande maioria da população. A escola pública, estadual e municipal,

continua sendo o instrumento dos governos para tentar cumprir o preceito constitucional de garantir ensino público e gratuito, no mínimo dos 7 aos 14 anos, e da 1ª até a 8ª série (ensino de primeiro grau). As dificuldades encontradas em manter um ensino de bom nível são de diversas origens, algumas aparentemente mais fáceis de serem abordadas, e outras envolvendo fatores mais complexos e de difícil controle. As deficiências na qualidade do ensino que vem sendo proporcionado pelas escolas públicas têm sido um fator que limita as possibilidades da maioria dos alunos que realizam nelas os seus estudos básicos. Embora a constituição institua a obrigatoriedade de que todas as crianças de 7 a 14 anos recebam gratuitamente o ensino de 1º grau, não há mecanismos consistentes que possam coagir as famílias a cumprirem essa exigência. Quando as escolas não estão estruturadas para oferecer vagas em quantidade necessária, também não há uma forma regular de exigir dos governos que aquela exigência constitucional seja estritamente cumprida.

Pode-se situar como marco que antecedeu a concepção do projeto "Qualidade na Escola", e sua adoção pela FEAC, a proposta que se designou por "Aliança de Campinas pela Educação". Segundo a Sra. Maria Bernadete Gonçalves de Souza, as origens da proposta da "Aliança de Campinas pela Educação" remontam a um seminário interno, promovido pela FEAC, no ano de 1995, que "identificou a má qualidade do sistema educacional como primeira causa do agravamento das injustiças sociais" (Fundação FEAC, maio/2000). A partir daí, começou-se a discutir sobre a possibilidade de a FEAC passar a investir em educação, como caminho para diminuir a exclusão social. Passou-se a procurar como concretizar uma proposta nesse sentido. No ano de 1996, a FEAC procurou engendrar uma mobilização de vários setores da comunidade, na tentativa de estabelecer um suporte a partir do qual se pudesse empreender um projeto grandioso, que pudesse melhorar em muito a qualidade no ensino público básico no município de Campinas.

Houve um contato com um especialista, o professor Antônio Carlos Gomes da Costa, consultor do UNICEF e de outras atividades relacionadas

com a melhoria em educação básica, inclusive o chamado "Pacto de Minas pela Educação", um programa patrocinado pelo governo do Estado de Minas Gerais, com envolvimento de diversos segmentos da sociedade civil.

A FEAC promoveu e reuniu em um seminário representantes de diversos segmentos da sociedade local, supostamente interessados na melhoria da educação pública. Participaram dessas reuniões representantes dos seguintes órgãos: reitorias de Universidades, governo municipal, delegacias de ensino estaduais, órgãos de classe, alguns empresários interessados e já engajados com a questão social, representantes de Igrejas de diversos credos. O grupo do professor Antônio Carlos Gomes da Costa participou desse Seminário. Como um dos resultados do Seminário, surgiu a proposta do que se convencionou designar por "Aliança de Campinas pela Educação", no ano de 1996. A missão proposta para essa Aliança seria: nenhuma criança de 7 a 14 anos fora da escola em Campinas, até o ano 2.000.

A FEAC divulgou a idéia também junto às entidades sociais, que não haviam sido todas convocadas para o seminário.

A partir do seminário inicial, em que os vários setores da sociedade representados concordaram com a proposta, houve um certo marasmo, que durou até meados do ano de 1997. Não houve a construção de uma estrutura ou a designação e distribuição de responsabilidades. Embora a missão proposta fosse aparentemente simples, a sua consecução exigiria muito empenho, e um forte poder de coordenação e de mobilização de todos os recursos requeridos. Talvez cada um dos vários setores representados já estivesse muito envolvido em suas próprias atividades. E alguns podem ter ficado aguardando um acionamento ou alguma iniciativa.

Procurando uma forma de iniciar algum tipo de ação concreta, a FEAC conseguiu tornar viável uma ação específica com a participação de uma entidade, a União Cristã Feminina, e uma escola, situada no mesmo bairro,

Jardim Santa Mônica. Foram conseguidos voluntários entre alunos da própria escola e participantes da comunidade religiosa ligada à entidade, que, com a FEAC, planejaram, organizaram e realizaram um censo, entre toda a população do bairro, procurando identificar onde estavam as crianças com idade entre 7 e 14 anos, que não estavam freqüentando escola. Houve um trabalho de convencimento, de casa em casa, para trazer de volta os alunos que estavam fora da escola. A direção da escola garantiu a criação das vagas para todos, e comprometeu-se a favorecer as condições para a adaptação dessas crianças à escola, inclusive para se evitar a rejeição social e até a expulsão formal. Foi organizada uma atividade paralela, o chamado "Lição de Casa", para reforçar o aprendizado, e atividades de reforço para alunos do período noturno. A experiência concreta obtida nesse trabalho junto ao Jardim Santa Mônica, embora estivesse ainda muito aquém da proposta da "Aliança de Campinas pela Educação", constituiu uma realização concreta. A partir dessa ação prática, a área da FEAC que estava designada para tratar do "Programa Aliança de Campinas pela Educação" passou a perseguir a estruturação de um projeto concreto, que se mostrasse viável e tornasse factível a agregação de recursos e esforços. Em junho de 1997 foi feito um censo escolar em vários bairros da cidade, que apontou como resultado a existência de 6,86% de crianças com 7 a 14 anos fora da escola. Em agosto de 1998 foi iniciado um censo escolar na região do bairro chamado Campo Grande, um dos mais carentes da cidade, que contou com a participação de cerca de 280 pessoas, entre voluntários, coordenadores e pessoal de apoio. Esse censo na região de Campo Grande, que visitou cerca de 10 mil residências, identificou 5.716 crianças de 7 a 14 anos fora da escola, numa proporção de aproximadamente 9% da população nessa faixa etária.

A partir da percepção da necessidade de ampliar a atuação, de uma forma mais estruturada, a FEAC buscou então a parceria do Instituto Qualidade no Ensino, sediado em São Paulo, e vinculado à Câmara Americana de Comércio, que tem "know-how" nesse tipo de atividade, para chegar ao

desenho de um projeto consistente, viável, com uma proposta que pudesse encontrar outros apoios e tivesse a possibilidade de ampliação e continuidade.

Os principais objetivos do projeto "Qualidade na Escola" são:

- conseguir o ingresso, o regresso (dos que saíram da escola), a permanência e o sucesso dos alunos de 7 a 14 anos, no ensino de 1º grau;
- proporcionar um ensino de boa qualidade nas escolas envolvidas;
- resultados concretos a atingir: que 75% dos alunos dominem, no mínimo, 70% dos padrões de aproveitamento propostos nos Parâmetros Curriculares Nacionais, em Língua Portuguesa e em Matemática.

O projeto foi estruturado da seguinte forma:

- um Conselho gestor, com mandato anual (findo o período de um ano são eleitos novos integrantes) que se reúne a cada dois meses, integrado por doze membros, a saber: dois Delegados Regionais de Ensino, oito representantes de algumas das empresas financiadoras, um representante da FEAC e um do Instituto Qualidade no Ensino;
- um Conselho Consultivo, que se reúne uma vez por mês, constituído por: diretores, vice-diretores, coordenadores pedagógicos e representantes dos pais e professores das 5 escolas envolvidas, além de representantes de empresários, da FEAC e do IQE.

Distribuição de atribuições:

- participaram do planejamento e elaboração do projeto: a FEAC, sob a coordenação da Chefia do Departamento de Estudos e Pesquisas (atualmente Departamento de Programas Próprios) e o IQE - Instituto Qualidade no Ensino;
- a FEAC e os técnicos do IQE detalharam as ações e seu cronograma.

A FEAC interagiu com as Delegacias Regionais de Ensino (na época eram 4, hoje duas Diretorias Regionais de Ensino), da área das escolas estaduais, com vistas a selecionar quatro escolas que se interessassem em participar ativamente, durante pelo menos 4 anos, para a execução desse empreendimento. As Delegacias de Ensino indicaram dez escolas, que deveriam atender ao requisito indicado pela FEAC, de já terem alguma forma de integração com a comunidade por elas atendidas. Cada uma delas foi então contatada, e houve um diálogo franco sobre as condições e responsabilidades das partes envolvidas. A FEAC e o IQE tiveram acesso ao corpo de professores de cada escola, e procurou-se avaliar um interesse praticamente unânime em participar do projeto, não apenas porque ele viria a trazer algum ganho salarial adicional para os professores da rede estadual, mas principalmente para se avaliar o interesse e o engajamento em uma proposta que viesse trazer uma melhoria na qualidade do ensino, para o que os próprios professores teriam de dar maior dedicação, trabalhar além de seu período normal, estarem recebendo treinamento específico, e aplicando-o em suas classes.

O processo de seleção não envolveu a seleção de propostas, mas, a partir de uma proposta aprovada pela própria FEAC e pelo IQE, a FEAC, apoiando-se também na assessoria do IQE, estabeleceu critérios próprios para selecionar quais as escolas que iriam ser aceitas para participar. A partir dos dados levantados junto a cada uma das escolas, indicadas pelas Delegacias de Ensino subordinantes, a FEAC comparou-as entre si, e escolheu as que, segundo a avaliação do grupo responsável pela definição, demonstravam:

- maior abertura para um trabalho com finalidade social (medida de sua interação com a comunidade);
- interesse do corpo de professores, ante a necessidade de dedicar um tempo adicional para receber uma capacitação, e a disposição em aplicar junto a seus alunos as técnicas aprendidas;

- interesse da direção, necessário para tornar a sua escola aberta a interferências de fora no processo de capacitação de professores, metodologia de ensino/aprendizagem, e processo paralelo de avaliação.

A avaliação desses diversos componentes é bastante subjetiva. Provavelmente o de análise mais fácil tenha sido o posicionamento dos diretores, por envolver a opinião de um número bastante restrito de pessoas. Quanto à aceitação pelos professores, pode ter havido influência de alguns sobre os demais, com prevalência das opiniões defendidas com mais ênfase.

Embora a FEAC tenha definido critérios para a seleção, os procedimentos para a avaliação desses critérios foram bastante abertos e subjetivos. De forma que prevaleceu a opinião, a sensibilidade do conjunto de pessoas que decidiram quais escolas deveriam participar do empreendimento. É possível que uma ou mais dentre as cinco escolas que não foram aceitas para integrar o projeto oferecessem condições de desenvolver um trabalho consistente.

Houve acerto entre os diversos envolvidos para implantar o Projeto em 5 escolas estaduais, que atendem a um total de cerca de 3.500 alunos.

As escolas selecionadas e participantes do projeto são as seguintes
Escolas Estaduais:

- Professor Antônio Fernandes Gonçalves (Vila Castelo Branco);
- Coronel Firmino Gonçalves Siqueira (Parque São Quirino);
- Professor Marcelino Velez (Nova Aparecida);
- Professor Dr. Paulo Mangabeira Albernaz (Nova Aparecida);
- Manuel Marcondes Machado (Jardim Morumbi).

Paralelamente, a FEAC conduziu a negociação com as empresas, que, para formalizar sua adesão e participação, assinaram um termo de

compromisso, que estabelece, em linhas gerais, suas responsabilidades para com o projeto, durante os quatro anos previstos para sua execução.

As datas básicas foram as seguintes:

- foi lançado oficialmente como programa em 03/12/1998, depois de uma interação anterior entre a FEAC e o IQE, mesmo sem ter sido assinado o convênio;
- o convênio entre a FEAC e o IQE foi assinado em 08/06/1999;
- o início da atuação direta do pessoal treinado pelo IQE nas escolas foi em 02/08/99;
- o término do está previsto para o final do ano letivo de 2002;
- há a intenção de que, durante o período do projeto, as escolas incorporem a abordagem adequada e tornem-se autônomas para oferecer um ensino básico de melhor qualidade.

O custo total do projeto está estimado em R\$ 1.240.000,00, que significa um custo mensal aproximado de R\$ 7,38 por aluno (Fundação FEAC, maio/2000). Pode-se considerar esses valores bastante baixos, considerando os benefícios que se espera (é preciso lembrar que o custo básico já custeado pelo governo do Estado não é computado).

A aprovação dessa proposta, pela Diretoria da FEAC, e as medidas para a concretização, representaram a ampliação da sua área de atuação para além dos menores carentes, estendendo-a a todos os alunos das escolas públicas estaduais beneficiadas, dentro da faixa obrigatória de escolaridade. Mesmo que esteja aquém de uma proposta abrangente como é a da "Aliança de Campinas pela Educação". Pode ser considerada uma oportunidade concreta para mobilizar setores da sociedade civil a engajarem-se para obter o atendimento da necessidade de um ensino básico de melhor qualidade. Também os órgãos da Secretaria da Educação do Estado têm a oportunidade de verificar e avaliar esse tipo de iniciativa, e encontrar alguma forma de o próprio governo procurar oferecer um ensino básico de melhor qualidade.

3.7.2 - A avaliação durante o desenvolvimento, até o estágio atual

A coordenação foi atribuída à Chefe do Departamento de Programas Próprios (na época denominado Estudos e Pesquisas), Sra. Maria Bernadete Gonçalves de Souza. Ela participa tanto do Conselho Gestor (onde o representante da FEAC é o Sr. Darcy Paz de Pádua, como representante da Diretoria) como também do Conselho Consultivo, do qual é vice-presidente.

Há uma coordenadora contratada especialmente para supervisionar o trabalho dos professores contratados, que os acompanha em suas ações, e mantém contato permanente com as escolas. E reporta-se à coordenadora do programa, a Sra. Maria Bernadete (que desempenha o papel designado na teoria como Gerente de projeto).

Há um acompanhamento no mínimo semanal, quando os técnicos e a coordenadora ficam na sede da FEAC, e podem interagir diretamente com a coordenadora.

As reuniões regulares do Conselho Gestor e do Conselho Consultivo garantem procedimentos contínuos de cobrança recíproca, e a necessidade de a coordenação do projeto estar sempre atualizada e bem informada, com o controle de tudo o que está ocorrendo dentro da área de atuação. Exercendo tais atribuições, estes Conselhos também participam do processo de avaliação do projeto, principalmente durante o seu desenvolvimento.

No caso desse projeto, será possível o acompanhamento sistemático dos resultados obtidos pelos usuários finais, os próprios alunos. As provas a que eles se submetem, cientificamente preparadas para avaliar o domínio das habilidades preconizadas pelos Parâmetros Curriculares Nacionais, para as disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática para a 1ª à 4ª série darão um

retrato fiel da evolução de cada aluno, em cada uma das 5 escolas envolvidas. Como a proposta tem a duração de 4 anos, mesmo que algumas classes ou escolas persistam apresentando deficiências, haverá tempo e condições para uma abordagem mais focada onde estiverem os fracos desempenhos. Caso advenham resultados negativos ou caso não haja uma evolução, poderá tornar-se necessário ampliar os esforços previstos ou aprofundar a abordagem pedagógica. Como se trata de um projeto ainda em seu início, essas são apenas conjecturas.

Segundo a Sra. Maria Bernadete:

O Programa está incluído no planejamento estratégico da FEAC, e todos os objetivos e ações são avaliados e mensurados sistematicamente com todas as chefias, coordenação geral, superintendência e diretoria da FEAC.

Apresenta-se com uma proposta de baixo custo. A obtenção de recursos, parte junto à Interamerican Foundation e parte junto aos empresários tornou viável o empreendimento, a custo mínimo para a FEAC. Entretanto, por desempenhar o papel de coordenadora, cabe a ela zelar para que sejam tomadas as medidas necessárias para corrigir os rumos, sempre que necessário. Cabe-lhe garantir, por um lado a manutenção do nível de ensino melhorado, com o engajamento dos professores, e dos técnicos do IQE, e por outro, manter o convencimento aos empresários de que o projeto está trazendo resultados, de forma a que eles mantenham o seu compromisso de sustentação.

Como pontos fortes que poderão sustentar o desenvolvimento do projeto, pode-se considerar a gestão democrática, com ampla participação dos segmentos envolvidos, consubstanciada nos dois conselhos. A atualização anual do conselho gestor pode ser vista como um bom indicador, pois dará a oportunidade de participação a outros representantes dos diversos segmentos envolvidos.

O projeto terá de enfrentar algumas dificuldades, algumas das quais já ocorreram no curto espaço de tempo de funcionamento, como foi a demissão espontânea da coordenadora técnica do IQE, tendo demorado alguns meses para se contratar uma outra pessoa para substituí-la. Outro aspecto negativo que já ocorreu, foi a substituição de grande parte dos professores, devido a escolha do cargo de professor na rede estadual pelos aprovados em concurso. Segundo a Sra. Maria Bernadete, essa substituição foi de até 60% nas escolas onde a mudança foi maior. No caso específico, foi promovida uma capacitação intensiva, tentando-se passar para esses professores o que seus antecessores já haviam assimilado. Há vulnerabilidade também no caso de demissão de um dos técnicos, que são professores especializados em transmitir aos outros professores como proporcionar melhor qualidade no ensino, dentro dos critérios estabelecidos.

A avaliação periódica dos alunos, e a liberação do acesso a informações sobre os resultados conseguidos, tanto para orientar o trabalho dos professores como para verificação pelo conselho gestor e pelo conselho consultivo do projeto, dão condições para que todos esses envolvidos (*stakeholders*) estejam permanentemente comprometidos, e não percam de vista o objetivo maior de todo o projeto, que é o usuário final, o aluno do ensino básico estar sendo melhor qualificado, assimilando melhor o que a escola oferece.

Os custos são controlados rigorosamente pela FEAC, pois as despesas dependem da entrada de recursos da Interamerican Foundation, que fornecerá um total de USD 300.000,00 para o total do período (até o final de 2002), e os recursos fornecidos pelos empresários parceiros.

As épocas (meses) para a aplicação das avaliações já estão definidas, e todo o trabalho empreendido preocupa-se em cumprir essas datas.

A qualidade do trabalho desenvolvido é acompanhado pela coordenação do Projeto constantemente, com as visitas semanais de trabalho dos técnicos, a cada uma das escolas e com o comparecimento dos técnicos à FEAC. Além das visitas da coordenadora geral do Projeto às Escolas e da participação dos diversos setores envolvidos no Conselho Gestor e no Conselho Consultivo.

3.7.3 - Elementos para a avaliação final

Como já mencionado no item 3.7.2, a avaliação considera, neste caso, um componente importante, que é a medida dos resultados apresentados pelos beneficiados finais do projeto: os próprios alunos. Essa medida irá refletir o que se conseguiu quanto à qualidade do projeto como um todo, pelo resultado convertido em melhoria de aprendizado, pelos alunos-alvo, ao final do período. Esse será o mais forte indicador para avaliar se o empreendimento obteve sucesso ou não. Entretanto, essa avaliação será completa apenas para os alunos acompanhados desde o ano de 1999, ou seja, durante os 4 anos. Para os alunos que forem ingressando nos anos seguintes, o acompanhamento será parcial. E, neste caso, os alunos terão menor prazo para atingir aquela condição de aproveitamento estabelecida como desejada (grau de domínio das habilidades previstas nos Parâmetros Curriculares Nacionais em Língua Portuguesa e Matemática).

Outros fatores para medir se o projeto teve sucesso ou não será medir os custos, se eles ficaram aquém ou se ultrapassaram o proposto. Um outro critério possível será averiguar se os empresários cumpriram até o final o compromisso que assumiram em dar sua cota de contribuição. Esses são fatores acompanhados com persistência pela coordenação do projeto.

Mais um fator que se pode considerar como pertinente à avaliação do sucesso do empreendimento consiste em acompanhar as cinco escolas, após

o término do período letivo do ano 2002, para verificar se elas incorporaram novas técnicas didáticas e se poderão continuar oferecendo um ensino básico de melhor qualidade, mesmo sem estarem mais ligadas a um projeto externo. Essa também é uma pretensão da gerência do projeto.

Mais um fator que se pode considerar como pertinente à avaliação do sucesso do empreendimento consiste em acompanhar as cinco escolas, após o término do período letivo do ano 2002, para verificar se elas incorporaram novas técnicas didáticas e se poderão continuar oferecendo um ensino básico de melhor qualidade, mesmo sem estarem mais ligadas a um projeto externo. Essa também é uma pretensão da gerência (coordenação) do projeto.

A Fundação FEAC (maio/2000) registra que tem em vista etapas futuras. Caso elas se tornem viáveis, poderá configurar-se um novo "Projeto Qualidade na Escola", envolvendo então outros grupos de escolas e empresas apoiadoras, e mesmo alguma instituição financiadora. Caso isso se concretize, e os projetos tenham algum tipo de integração ou harmonia dentro de uma proposta comum, tornar-se-ia apropriada a designação desse conjunto de projetos como um "Programa Qualidade na Escola".

CAPÍTULO V - CONCLUSÃO

A adoção das práticas da administração de projetos é um fato na FEAC. Trata-se de tendência crescente nos últimos anos. Em parte induzida por requisitos de outras instituições doadoras de recursos, que privilegiam as propostas de projetos bem estruturadas, e apresentadas por entidades que tenham condições de levá-las adiante com sucesso. A partir da estruturação de um Departamento de Planejamento e Projetos, a FEAC incrementou o apoio às entidades a ela filiadas, especificamente nos aspectos de elaboração de propostas de projetos.

A diretriz da FEAC em aprimorar suas práticas administrativas inclui a adaptação à realidade sobre que atua, do conhecimento aceito em relação à administração de projetos e a projetos sociais em particular. Sua experiência concreta como entidade coordenadora de outras entidades assistenciais, na administração de projetos sociais, produz resultados dinamizadores do atingimento dos objetivos, por meio de procedimentos de avaliação. Dessa experiência decorre um ganho em conhecimento para a administração na área do terceiro setor. Há indicações de uma tendência a se incrementar a adoção da prática de administrar empreendimentos na área social por projeto e, em consequência, da utilização do conhecimento acumulado em administração de projetos. Verifica-se também que os resultados obtidos pela utilização dos critérios e procedimentos de avaliação são relevantes para as entidades que executam os projetos

Como uma das vertentes do incremento de técnicas que a administração recente da Fundação FEAC tem implantado, trazendo conhecimento desenvolvido na iniciativa privada e nos meios acadêmicos, foi adotado o planejamento estratégico, com metas e objetivos ambiciosos, com vistas à otimização da utilização dos recursos e a atingir os melhores resultados para a ação social no Município. Busca-se conhecimento novo que possa ser aplicado e transferir o conhecimento já assimilado a todas as entidades filiadas.

Tem havido um aumento nas atividades da FEAC nos empreendimentos estruturados como projetos ou programas. Alguns desses projetos visam à capacitação dos recursos sociais filiados. Outros buscam a captação de recursos, pela atuação junto a segmentos da sociedade civil. Os de maior impacto são os que visam a enfrentar os desafios sociais, a superar carências de setores menos privilegiados da população. As entidades filiadas participam como integrantes de projetos coordenados pela FEAC, voltados para o atendimento do usuário final, que têm objetivos comuns a várias entidades, mas que cada uma delas provavelmente teria dificuldades em empreender com a mesma qualidade ou capacidade de articulação. Conduzidos de forma conjunta, beneficiando várias entidades, a FEAC articula alianças com instituições externas, algumas financiadoras, outras que colocam à disposição recursos e instalações que são compartilhados. A ênfase que a FEAC vem dando, entre outras mudanças na busca de aprimoramento de recursos de administração, em empreender propostas para enfrentar desafios sociais como projetos e programas pode ser, em parte, explicada pela necessidade de otimizar a utilização de seus recursos, inclusive estruturando melhor a forma de transmitir conhecimento e *expertise* no enfrentamento das questões sociais. A administração da FEAC já entende que a administração por projeto traz inúmeras vantagens, por isso é um componente importante em seu planejamento estratégico.

A relevância dada pela FEAC às atividades de avaliação de projetos sociais e de toda a estrutura e funcionamento das entidades foi em parte o resultado da assimilação da orientação e exigências de outras fundações doadoras de recursos.

Os instrumentos de avaliação das entidades desenvolvidos pela FEAC são utilizados como critério para selecionar as entidades que estão habilitadas a empreender projetos específicos e auxiliam na elaboração de propostas de projetos, que visem à maior capacitação e superação de dificuldades e pontos

fracos identificados a partir da avaliação e a identificar potencial para projetos de maior alcance social, mediante uma coordenação centralizada e aproveitamento mais efetivo dos recursos. A avaliação das entidades, empreendida pela FEAC, levou à construção dos indicadores de qualidade e de custo por usuário e à sua utilização como critérios na seleção de projetos a serem apoiados. O que foi designado indicador de qualidade é bastante abrangente, constitui uma avaliação praticamente integral, que revela como a entidade é e como ela atua, considerando os requisitos esperados para cada categoria de entidade, ou seja, de acordo com o tipo de necessidade social que ela atende. Esses indicadores são utilizados de forma aliada ao acompanhamento permanente, tanto das entidades que estão envolvidas com projetos como das que desenvolvem apenas suas atividades contínuas. Esse fato obscurece um pouco as atividades de avaliação específicas ao monitoramento/controle dos projetos em andamento. É mais fácil distinguir essas atividades de avaliação específicas quando se estudam projetos ou programas em particular.

As propostas de projetos são delineadas mediante múltipla integração entre os diversos agentes interessados (*stakeholders*). O processo de avaliação de propostas oriundas das entidades não é algo frio, nem tão sistemático. Pode começar com entendimentos preliminares, a partir da discussão de desafios ou oportunidades que se apresentam para abordar problemas sociais pendentes. Até a evolução para uma proposta concreta, são possíveis os mais diversos tipos de entendimentos: com o Departamento de Relações com as Entidades, passando pelo Departamento de Planejamento e Projetos, ou começando pelas reuniões do Conselho das Entidades Filiadas, ou ainda por contatos pessoais com outros integrantes da administração da FEAC. Os vários Departamentos da FEAC são abertos a consultas, até mesmo quando as entidades querem discutir possibilidades de novos empreendimentos. Em consequência dessas múltiplas interações, o processo de seleção de propostas não é muito estruturado, embora haja um caminho normal.

Os critérios adotados para selecionar os projetos a serem apoiados são poucos, conforme registrado no Capítulo IV, item 3.2. Pode-se considerá-los consistentes, e suficientes para determinarem uma boa escolha das melhores propostas. Tais critérios têm em comum as características de visar à conquista da inclusão social para segmentos carentes, e também requerem a otimização do emprego de recursos escassos naqueles projetos realmente prioritários. Incluem a avaliação que é feita regularmente do custo por usuário praticado pela entidade, e da avaliação da estrutura e funcionamento da entidade como um todo, em sua área de atuação. Entretanto, os procedimentos para utilização desses critérios não são bem estruturados ou formalizados, o que dá margem a subjetivismos, tanto num confronto entre propostas com finalidades distintas como em uma análise individual. É possível até que essa análise subjetiva, na qual a decisão pela Diretoria é que determina a aceitação ou não da proposta, pode atribuir pesos diferentes para os critérios que se propõe aplicar. Por motivos os mais diversos ou imprevistos, a Diretoria pode preferir um projeto que não seria o escolhido por uma avaliação mais objetiva. Entretanto, seria difícil construir critérios precisos (que pudessem utilizar algoritmos matemáticos para se chegar a um resultado, por exemplo), para se examinar propostas de projetos sociais, que visam a atender a carências distintas. As propostas podem tanto ser apreciadas individualmente como em grupo. Assim, em situações específicas (como na seleção das propostas formuladas pelo Departamento de Relações com as Entidades) são cotejadas umas em confronto com outras, enquanto que, em outros casos, é feita uma análise particular, em que não há um confronto direto com outras proposições. No caso concreto do Programa de Apoio a Crianças e Adolescentes em Circunstâncias Especialmente Difíceis na Cidade de Campinas, detalhado no Capítulo IV, item 3.6, embora a FEAC tenha tido participação importante até mesmo na montagem das propostas e depois na sua seleção, teve de aceitar a deliberação dada pela representante do BID. Neste caso, a deliberação do BID não excluiu a possibilidade de desenvolvimento das outras propostas, antes ao contrário, ela apontou a necessidade de que algumas das propostas não

contempladas com o financiamento do BID deveriam obter fundos de outra origem. Muitas dessas propostas receberam o apoio da FEAC, obtiveram recursos junto a outras entidades doadoras e os projetos foram desenvolvidos com sucesso.

Os casos concretos dos programas e projetos analisados apontam para uma flexibilidade que é praticada, que permite adaptar as características dos procedimentos de avaliação a cada empreendimento em particular. Existe um acompanhamento do desenvolvimento dos projetos, que inclui atividades de avaliação permanente, em paralelo e que se confundem com o monitoramento/ controle. Esse controle é melhor documentado nos aspectos que podem ser quantificados: no fluxo financeiro de gastos, balancetes, relatórios de andamento de obras.

No caso do projeto educacional em andamento, focado no Capítulo IV, item 3.7, o "Qualidade na Escola", prevalece um acompanhamento permanente, na interação entre a coordenação, os técnicos que atuam diretamente com as escolas e os conselhos, estes com participação dos diversos segmentos envolvidos. Essa prática revela que são utilizados os procedimentos preconizados pela teoria, de envolvimento e acompanhamento dos diversos *stakeholders* para possibilitar a continuidade e o sucesso dos projetos. Até o presente, não há garantias de que o projeto "Qualidade na Escola" possa ser reproduzido ou estender-se a outros segmentos ou a toda a rede de ensino público do município. Uma expansão de tal natureza, que daria ao empreendimento características de um Programa, mais abrangente, exigiria a obtenção de novos apoios e fontes de financiamento, e a ampliação da estrutura envolvida, na FEAC.

O Programa descrito no Capítulo IV, item 3.6, para beneficiar crianças e adolescentes em situações de risco na cidade, foi o maior programa já empreendido pela FEAC, tanto pelos valores monetários envolvidos como pela proposta ambiciosa e pela abrangência do atendimento. Os resultados

alcançados foram, por um lado a redução drástica do número de menores vivendo nas ruas, e, por outro, alterações nas condições das entidades participantes: novas instalações foram construídas (por projetos conduzidos em paralelo, financiados por outras fontes que não o BID), novas propostas educacionais e de tratamento com os menores praticadas. Já durante o desenvolvimento do programa, as entidades executoras atenderam a um elevado número de menores, que receberam abordagens preventivas, com vistas a capacitá-las, de forma a impedir que viessem a buscar a vida na rua como alternativa. Algumas dessas grandezas são de difícil aferição, mas os números produzidos revelaram a efetivação das construções e os atendimentos efetuados. Quanto ao acompanhamento permanente, feito pela FEAC, complementou os esforços de cada entidade, ou seja, a avaliação durante o desenvolvimento trouxe a segurança de que o Programa estava sendo conduzido com sucesso. O próprio agente financiador concordou em estender a sua duração, enquanto restavam recursos financeiros a serem utilizados, conforme a previsão orçamentária original. As entidades executoras dos projetos prestam até hoje as novas formas de atendimento construídas a partir do Programa, e articularam-se para obter sustentação financeira de outras fontes, o que reforça a constatação de que foi de fato um Programa que alcançou sucesso.

Os procedimentos para a avaliação final não são muito estruturados. Pode-se considerar que eles atendem ao essencial que é preconizado, tanto pela administração de projetos em geral como pela avaliação de projetos sociais, em particular. No caso do Projeto descrito no Capítulo IV, item 3.6, a avaliação final foi mais detalhada, e pode ser considerada abrangente. Verifica-se uma preocupação com que os projetos empreendidos, com recursos alocados, sejam conduzidos com sucesso. Os critérios para identificar o sucesso geralmente já estão relacionados com os critérios utilizados na seleção prévia dos projetos a serem apoiados ou empreendidos. E o que se constata é quando houve um rigoroso processo de análise ou seleção inicial, e os projetos contaram com a avaliação durante o desenvolvimento, para manter

os objetivos iniciais ou corrigir eventuais desvios, caracterizaram-se pelo sucesso final. Sucesso esse que se resume basicamente no cumprimento dos objetivos do projeto e na contribuição concreta para a inserção social dos beneficiários finais dos serviços prestados, sem exceder os custos e os prazos. A FEAC tem perseguido formas de avaliar o nível de satisfação dos usuários finais e de identificar mudanças na sua condição social. Como o consumo de recursos financeiros é rigorosamente controlado, e são feitas visitas periódicas, não há a possibilidade de desvios de finalidade ou desperdícios, ou pelo menos não há registro de que eles tenham acontecido até o presente. Há uma preocupação constante em manter e melhorar a qualidade no atendimento, no que as entidades são constantemente acompanhadas.

A administração da FEAC não tem preocupação em identificar projetos concluídos como fracasso: ela procura atuar durante o desenvolvimento, para corrigir o que for necessário, de forma a evitar desperdício de recursos humanos e financeiros. A avaliação final de programas e projetos visa mais a levantar subsídios para melhorar a abordagem de projetos semelhantes, no futuro.

A FEAC considera adequados os recursos que utiliza para a avaliação dos projetos e programas sociais em seus diversos momentos. Ela considera que os recursos disponíveis estão sendo bem utilizados, e que os resultados produzidos são satisfatórios.

A administração de projetos sociais e sua avaliação podem ser consideradas desafios presentes, que estão sendo enfrentados de forma satisfatória pela Fundação FEAC. Os resultados concretos de projetos e programas já encerrados e dos que estão em andamento evidenciam que há uma consolidação das práticas recomendadas pela teoria, com as adaptações identificadas como apropriadas, pela administração da FEAC. Essas adaptações são admitidas pela teoria (Rossi e Freeman e W. K. Kellogg Foundation, entre outros autores).

É provável que se mantenha a tendência à adoção de recursos preconizados pela administração de projetos, no âmbito da FEAC. Entretanto, como as atividades de manutenção de atendimentos já estabelecidos, que recebem apoio técnico, administrativo e financeiro, precisam continuar, não foi constatada uma tendência a substituir a administração voltada para as atividades de manutenção ou contínuas, que continuam sendo componente importante do esforço de diversos departamentos.

Dadas as suas características de fundação privada, que presta um serviço público, com um orçamento equiparado ao das grandes fundações doadoras de recursos que atuam no Brasil, e ao mesmo tempo como coordenadora, fornecedora de suporte e de conhecimento específico, a FEAC ocupa, no universo das organizações do terceiro setor, uma posição diferenciada. O aperfeiçoamento dos recursos administrativos para a continuidade e o aperfeiçoamento de sua ação pode indicar possibilidades para outras instituições, ou para que a sociedade civil se interesse em construir empreendimentos por meio de instituições semelhantes.

Cabe ressaltar que tanto os resultados obtidos na administração de projetos e programas, como os avanços na sua avaliação e das próprias entidades podem ser atribuídos em grande parte ao fato de que tais instituições são dirigidas em observância a valores morais. Dentre esses valores, a solidariedade, o voluntariado, a honestidade e a seriedade são essenciais no trato de questões com vistas a superar falhas na estrutura social. Valores esses que são difíceis de mensurar e de cultivar ou produzir de forma sistemática ou por gerenciamento.

Estudos posteriores poderão ser conduzidos, numa prospecção mais detalhada da atuação de Fundações e outras instituições privadas que são doadoras de recursos para que outras organizações do terceiro setor empreendam projetos e programas. Sugere-se uma abordagem quantitativa,

que pode estender-se a uma comparação com os custos dos programas e os resultados obtidos pelos projetos conduzidos pelas fundações privadas, por um lado, e projetos sociais empreendidos pelos órgãos governamentais, por outro. A avaliação desses empreendimentos poderá trazer informações relevantes, tanto para a administração do terceiro setor como do setor governamental.

Outros estudos podem ser empreendidos para verificar, em um universo maior, como são conduzidas as atividades das entidades que prestam assistência social de origem não estatal, em que predominam as pequenas entidades, para se verificar se há possibilidades de que venham a se capacitar para empreender projetos de maior envergadura, inclusive em ações articuladas, com vistas a enfrentar os desafios de superar a exclusão de boa parte da população. Seria oportuno estudar a conveniência de se estruturarem, em âmbito municipal, estadual e federal, propostas de maior profissionalização do trabalho em projetos sociais, capacitando-se as entidades locais, a maioria das quais ainda presas apenas a um atendimento de emergência e a atividades de manutenção.

Cabe lembrar que as organizações que atuam no terceiro setor não devem limitar-se a tentar corrigir as distorções cujas causas podem ser atribuídas, pelo menos em parte, ao próprio Estado ou ao comportamento dos agentes do mercado, do setor empresarial ou mesmo da omissão da sociedade civil. Assim, essas organizações, além de trabalharem para superar todos os tipos de barreiras e carências, podem e devem empreender, cada vez mais, atividades que visem a sensibilizar os outros setores da sociedade, de forma que se busque, como orientação política concreta em todos os níveis, poderes e setores, corrigir as distorções que originam as carências sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASHOKA Empreendedores Sociais. *Resultados do 2º Concurso de idéias inovadoras em captação de recursos: premiação 1998*. São Paulo, s. d.
- BORST, Diane e MONTANA, Patrick J. *Managing nonprofit organizations*. New York: Amacom, 1977.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988, 7ª ed. Atual*. São Paulo: Saraiva, 1993.
- BRASIL. Lei no. 8.742, 07/12/93. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Lei Orgânica da Assistência Social. *Legislação Federal*, 1993: 1.013-1.022.
- BUARQUE, Cristovam. *Avaliação Econômica de projetos*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 8ª reimpressão, 1984.
- CLELAND, David I. *Project management: strategic design and implementation*. 3ª edição. New York: McGraw-Hill, 1999.
- CLIFTON Jr., David S. e FYFFE, David E. *Project feasibility analysis: a guide to profitable new ventures*. New York: John Wiley & Sons, 1977.
- COELHO, Simone de Castro Tavares. A legislação brasileira sobre organizações do terceiro setor. In MEREGE, Luiz Carlos (Coord.) e BARBOSA, Maria Nazaré Lins (Org.). *Terceiro setor: reflexões sobre o marco legal*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- COHEN, Ernesto e FRANCO, Rolando. *Avaliação de Projetos Sociais*. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

CRESWELL, John W. *Research design: qualitative & quantitative approaches*. Thousand Oaks (USA): Sage Publications, 1994.

DINSMORE, Paul C. Tips for executives: looking astute in the third millenium. *PM Network*, fevereiro de 1999, p. 25-27.

FALCONER, Andres Pablo. *A promessa do terceiro setor: um estudo sobre a construção do papel das organizações sem fins lucrativos e do seu campo de gestão*. Dissertação para obtenção do título de Mestre. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1999.

FUNDAÇÃO ABRINQ PELOS DIREITOS DA CRIANÇA. In *Internet*, site www.fundabring.org.br, ca. 1999.

FUNDAÇÃO FEAC. *Novas estratégias - Subsídios ao terceiro setor*. Campinas (SP): [ca. 1998].

FUNDAÇÃO FEAC. *Aliança de Campinas pela Educação*. Campinas (SP), maio de 2000.

FUNDAÇÃO ORSA. Fundação Orsa, o maior orgulho da empresa. In *Internet*, site www.grupoorsa.com.br.

GARTNER, Ivan Ricardo. *Análise de projetos em bancos de desenvolvimento*. Florianópolis, Editora da UFSC: 1998.

HARRISON, F. L. *Advanced Project Management: a structured approach*. Cambridge, England: Gower, 1996.

JENKINS, Glenn P. Project analysis and the World Bank. In *The World Bank*, vol. 87, número 2, maio de 1997, p. 38-42.

KANITZ, Stephen. Filantropia estratégica ou doações ao acaso? In *Internet*, site www.filantropia.com.br, s. d.

KANITZ ASSOCIADOS. Guia da Filantropia. In *Internet*, site www.filantropia.com.br, s. d.

KNAUFT, E. B., BERGER, Renee e GRAY, Sandra T. *Profiles of excellence: achieving success in the nonprofit sector*. San Francisco (USA): Jossey-Bass Publishers, 1991.

KLIKSBERG, Bernardo. *O desafio da exclusão: para uma gestão social eficiente*. São Paulo: Edições FUNDAP, 1997.

KRUGLIANSKAS, Isak. Critérios e procedimentos para a seleção de projetos de P & D em empresas brasileiras. In: *Revista de administração*. São Paulo, outubro/dezembro de 1989, p. 36-47.

KRUGLIANSKAS, Isak. *Seleção, planejamento e controle de projetos de P & D: um estudo exploratório em empresas brasileiras*. São Paulo, 1987. Tese (Livre-docência). Faculdade de Economia e Administração, Universidade de São Paulo.

LANDIM, Leilah. Defining the nonprofit sector: Brazil. In: *Working Papers of The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, n. 9, edited by Lester M. Salamon and Helmut K. Anheier. Baltimore (USA): The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1993.

LEWIS, James P. *The project manager's desk reference: a comprehensive guide to project planning, scheduling, evaluation control & systems*. Chicago (USA): Irwin Professional Publishing, 1995a.

LEWIS, James P. *Project planning, scheduling and control*. Chicago: Irwin Professional Publishing, 1995b.

MARTIN, Paula K. e TATE, Karen. Planning: too little, too much...just right! In *PM Network*, fevereiro de 1999, p. 17

MARTINS, José Pedro Soares. *Vocação solidária: flashes da história da assistência social em Campinas*. Campinas, Ed. Pedro Fávoro Jr., 1998.

MAXIMIANO, Antônio César Amaru. *Administração de projetos: como transformar idéias em resultados*. São Paulo: Atlas, 1997.

MAXIMIANO, Antônio César Amaru e SBRAGIA, Roberto. Avaliação e determinantes do sucesso de projetos de cooperação técnica internacional. In *Cooperação internacional: estratégia e gestão*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994, p. 511-538.

MEREDITH, Jack R. e MANTEL Jr., Samuel J. *Project management: a managerial approach*. New York: John Wiley & Sons, 1989.

MEREGE, Luiz Carlos (Coord.) e BARBOSA, Maria Nazaré Lins (Org.). *Terceiro setor: reflexões sobre o marco legal*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1998.

MODESTO, Paulo. Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil: as dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizações sociais. In MEREGE, Luiz Carlos (Coord.) e BARBOSA, Maria Nazaré Lins (Org.). *Terceiro setor: reflexões sobre o marco legal*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 11-35.

- OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. *Planejamento Estratégico: conceitos, metodologia e práticas*. 8ª edição atualizada e ampliada. São Paulo: Atlas, 1994.
- OSTER, Sharon M. *Strategic Management for nonprofit organizations: theory and cases*. New York: Oxford University Press, 1995.
- PÁDUA, Darcy Paz de. *Programa de apoio a crianças e adolescentes em circunstâncias especialmente difíceis na cidade de Campinas (ATN/SF - 4580/BR): Relatório final e avaliação de impacto*. Campinas: Fundação FEAC - Federação das Entidades Assistenciais de Campinas/Fundação Odila e Lafayette Álvaro, 1999.
- PLONSKI, Guilherme Ari. A administração de projetos aplicada ao ambiente da cooperação técnica internacional: visão de conjunto. In *Cooperação internacional: estratégia e gestão*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994, p. 367-383.
- POMERANZ, Lenina. *Elaboração e análise de projetos*. São Paulo: Editora Hucitec, 2ª edição, 1988.
- POMERANZ, Lenina. *Avaliação de projetos públicos: metodologia alternativa*. São Paulo: IPE/USP, 1992.
- PMI Standards Committee. *A guide to the project management body of knowledge*. Upper Darby, USA: Project Management Institute, 1996.
- REILLY, Charles A. *Nuevas políticas urbanas: las ONGs Y los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana*. Arlington, Virginia, U.S.A.: Fundación Interamericana, 1994.

- REIS, Leilane e VALARELLI, Leandro (Coord.). Apoio à gestão: captação de recursos. Rits - Rede Informações para o Terceiro Setor. In *Internet*, site www.rits.org.br, 28/09/1999.
- RESENDE, Tomaz de Aquino. Fundações, cidadania e ministério público. In: MEREGE, Luiz Carlos (coord.) e BARBOSA, Maria Nazaré Lins (org.). *Terceiro setor: reflexões sobre o marco legal*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 43-53.
- ROMAN, Daniel D. *Managing projects: a systems approach*. New York: Elsevier, 1986.
- ROSSI, Peter H. e FREEMAN, Howard E. *Evaluation: a systematic approach*. Newbury Park, California (USA): Sage Publications, 1993.
- SALAMON, Lester M. *Partners in public service: government - nonprofit relations in the modern welfare state*. Baltimore (USA): The Johns Hopkins University Press, 1995.
- SELLTIZ, Claire et alii. *Métodos de pesquisa nas relações sociais*. 5ª reimpressão. São Paulo, E.P.U. - Editora Pedagógica e Universitária Ltda/EDUSP - Editora da Universidade de São Paulo, 1975.
- TAVARES, Ricardo Neiva. *As organizações não governamentais nas Nações Unidas*. Brasília, Instituto Rio Branco/Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1999.
- VALARELLI, Leandro Lamas. Apresentando projetos a agências de cooperação não governamental. Rits - Rede de Informações para o Terceiro Setor, In *Internet*, site www.rits.org.br, 27/09/1999.

VITAE. Orientações para a elaboração de projetos na área de promoção social.
In *Internet*, site www.vitae.org.br, s. d.

VITAE - Apoio à Cultura, Educação e Promoção Social. *Relatório 1999*, s. d.

W. K. KELLOGG FOUNDATION. *W. K. Kellogg Foundation Evaluation Handbook*. Battle Creek, Michigan, USA, ca. 1998.

YIN, Robert K. *Case study research: design and methods*. Ed. Ver. Newbury Park, Sage Publications, 1989.