FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

ELIAS DE SOUZA

A AVALIAÇÃO DO IMPACTO SOCIAL DE PROJETOS EM PARCERIA COM O ESTADO: um novo olhar sobre o "*accountability*" do financiamento de projetos sociais

SÃO PAULO
2015

ELIAS DE SOUZA

A AVALIAÇÃO DO IMPACTO SOCIAL DE PROJETOS EM PARCERIA COM O ESTADO: um novo olhar sobre o "*accountability*" do financiamento de projetos sociais

Trabalho apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, como requisito para obter o título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.
Campo de conhecimento: Administração Pública.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Cristina Braga Martes

SÃO PAULO

2015

RESUMO

O relatório de prestação de contas do recurso investido em projetos oriundos de parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade civil não pode ser a única forma de avaliação da aplicação de recursos públicos. O presente trabalho analisa a necessidade de ampliar a ótica atual do *accountability* praticado pelo poder público, com o objetivo de incluir a avaliação do impacto social na análise dos recursos investidos em projetos de parcerias sociais público-privadas. A análise do impacto social provoca alterações substanciais no planejamento de políticas públicas abarcadas pelos projetos implementados. O diagnóstico da eficiência e a eficácia dos recursos investidos em parcerias sociais público-privadas é concretizado com a avaliação do impacto social do projeto.

Palavras-chave: Accountability; Avaliação de impacto; Mensuração de impacto; Impacto social; Parceria social público-privado.

ABSTRACT

The provision of finance resource accounts report invested in projects arising from partnerships between the government and civil society cannot be the only way to evaluate the use of public funds. This paper analyzes the need to expand the current perspective of accountability practiced by the Government, in order to include the social impact assessment in the analysis of the funds invested in projects of public -private social partnerships. The analysis of the social impact causes substantial changes in the design of public policies embraced by the implemented projects. The diagnosis of the efficiency and effectiveness of resources invested in public-private social partnerships is achieved with the assessment of the project's social impact.

Keywords: Accountability; Impact evaluation; Measurement impact; Social impact; Social Public-private partnership.

SUMÁRIO

Introdução..... 6
1. Algumas reflexões sobre a nova gestão pública no Brasil 8
2. O modelo de *accountability*: a prestação de contas 10
3. A avaliação do impacto social na análise de projetos sociais..... 13
Considerações finais 20
Referências bibliográficas 22

Introdução

Nas últimas décadas, a capacidade financeira do Estado em atender as necessidades da sociedade tornou-se cada vez mais insuficiente, porém, isto é um fenômeno global que tem provocado algumas reflexões sobre a concepção de práticas de gestão pública inovadoras. De fato, é preciso buscar novas práticas gerenciais que tragam eficiência para os recursos financeiros do Estado.

Ao revisitarmos o passado nacional, verificamos que o esgotamento do modelo burocrático que precedeu a chamada "reforma gerencial" já demonstrava sinais claros de esgotamento dentro do cenário econômico deflagrado e das mudanças no papel do Estado, com ampliação das suas responsabilidades e a escassez de recursos. É sabido que algumas reformas foram sendo impostas desde a década de 1980, mas nenhuma delas resistiu aos desgastes da máquina pública, o que ensejou um contexto de crise fiscal.

Manning et tal (2009, p. 99) destacam que "*nos últimos 100 anos, assistimos a um aumento colossal das funções do setor público e da complexidade das expectativas colocadas sobre os servidores*". Neste mesmo contexto, os autores ainda afirmam que "*a gestão pública tem sido objeto de constantes mudanças, mas as transformações ocorridas (...) foram uma clara resposta a novas expectativas de cidadãos e políticos, no que diz respeito ao escopo das atividades de governo e à forma em que o governo opera*".

Dessa forma, a reforma gerencial proposta em 1995 trazia a oportunidade de transformar os burocratas em verdadeiros administradores públicos, educando-os na visão ampla da gestão pública moderna, ou seja, reconstruindo a capacidade técnica do Estado para execução de processos mais eficientes e responsáveis (BRESSER-PEREIRA L. , 2009).

No entanto, Silva (2009) acredita que a ausência de ações efetivas do Estado consubstanciam nos chamados problemas sociais, os quais abarcam desde a falta de saneamento básico até o provento de educação de baixa qualidade, dentre tantos outros problemas encontrados em comunidades locais periféricas. Mas, se considerarmos a premissa de Silva (2009), as dimensões geográficas do Brasil combinadas com o tamanho da sua população ativa, já podem, por si só, serem fortes indícios de que qualquer ação efetiva do Estado não apresenta resultados efetivos a curto prazo.

Anualmente, o Brasil investe uma soma expressiva de recursos públicos no desenvolvimento de projetos que visam a implantação de políticas públicas com o objetivo de modificar os atuais indicadores da realidade social do país. Todavia, tais recursos não são suficientes para atender todas as demandas sociais.

E, não bastasse a insuficiência de recursos, a sua distribuição também não é feita de forma equilibrada às diferentes instituições ligadas ao Estado e, além disso, existe "*a dificuldade para identificar onde estes recursos estão surtindo efeito*" (LIMA, 2005).

De qualquer maneira, pouco se consegue implementar de maneira eficiente, haja vista que o Estado não dispõe da quantidade adequada de recursos humanos para execução de todos os projetos. Logo, surge a necessidade de celebração de parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade civil com o objetivo de implementar projetos que tragam maior eficiência para os recursos financeiros que buscam atender os desafios definidos pelas políticas públicas.

Uma vez estabelecida a chamada parceria social público-privada, o Estado fornece recursos financeiros para implementação de projetos sociais, no entanto, é acordado que a entidade receptora dos recursos financeiros e implementadora dos projetos deve respeitar as práticas atuais de *accountability*, as quais se resumem apenas na apresentação de relatórios com o detalhamento dos recursos dispendidos, ou seja, a chamada prestação de contas.

Britto (2014, p. 55) esclarece que:

> *"(...), o novo modelo de gestão pública busca superar o padrão administrativo centralizado e projetar relações abertas cujo norte é a gestão para a cidadania.*
> *A essência da governança no setor público é o estabelecimento de formas de controle da gestão e a possibilidade dos gestores pelas suas decisões.*
> *(...)*
> *Neste ponto é importante destacar que a accountability é considerada aspecto central da boa governança, porque esta requer claras definições de responsabilidade e compreensão do relacionamento entre os gestores dos recursos e a sociedade*".

Segundo Trosa (2001, p. 46), algumas pessoas acreditam que a prestação de contas serve para provocar a redução do número de servidores públicos, no entanto, outras acreditam que a prestação de contas seja utilizada para censurar as atividades desempenhados pelo Estado,

não permitindo a compreensão e a melhoria do processo de planejamento da aplicação dos recursos públicos. Mas o mundo está em constante transformação.

Hoje, o Estado não pode fechar seus olhos para as mudanças advindas das novas gerações de cidadãos, pois estes não buscam apenas a prestação de serviços públicos eficientes e eficazes, eles estão preocupados com a geração do impacto social provocados pelos investimentos dos recursos públicos. E, do outo lado, temos também a nova geração de servidores públicos que está empenhada na apresentação de resultados, no entanto, se depara com dificuldades gerenciais na proposição de iniciativas que dependem de um diálogo com diversos circuitos hierárquicos.

Algumas pessoas entendem que somente estudos complexos mensurem impactos de longo prazo (TROSA, 2001, p. 177), pois dependem da coleta de dados que forma uma massa crítica que possibilita a sua apuração. Entretanto, o conhecimento atual sobre os custos envolvidos na execução de projetos, bem como a evolução tecnológica que trouxe diversas ferramentas que nos auxiliam na compilação e organização de dados e informações, a disponibilização crescente de dados públicos na rede de internet e, por fim, a motivação das comunidades e atores envolvidos em gerar uma participação colaborativa na execução de projetos, torna cada vez mais possível a implantação de medidas que buscam a avaliação de impactos sociais em projetos financiados com recursos públicos.

Este trabalho não visa explorar os conceitos ou definições sobre as parcerias estabelecidas pelo Estado, tão pouco discutir todas as questões abarcadas na discussão sobre o conceito de *accountability* praticado pela administração pública. O objetivo do trabalho é promover a implantação da avaliação do impacto social nos processos de análises dos recursos investidos em parcerias com organizações sociais.

1. Algumas reflexões sobre a nova gestão pública no Brasil

A nova gestão pública nacional trazida pela Reforma Gerencial de 1995 busca a definição de objetivos claros e a proposição de mecanismos e instrumentos inovadores. Nesse contexto, a Reforma trouxe um dos principais instrumentos da nova gestão pública, a "contratualização de resultados". A professora Regina Pacheco nos ensina que, "*o contrato de*

resultados (ou acordo-quadro, contrato de gestão) é um instrumento de gestão, que relaciona ministérios (ou secretarias responsáveis pela formulação de políticas públicas) e entidades a eles vinculadas, prestadoras de serviços públicos (genericamente denominadas 'agências')" (PACHECO, 2004). Assim, "*por meio de metas pré-acordadas entre as partes, a serem alcançadas pela entidade em troca de algum grau maior de flexibilidade ou apenas de previsibilidade, a contratualização de resultados no setor público substitui o controle clássico político (pela hierarquia) e burocrático (pelo cumprimento de normas)*" (PACHECO, 2004).

Neste novo cenário, fica claro que a gestão pública fica revestida de transparência, na medida que todos tem conhecimento das regras estabelecidas, bem como permite entender os rumos que devem ser tomados para perseguir as metas, buscando aumentar a produtividade e o desempenho dos serviços prestados aos cidadãos. Ou seja, torna-se possível que a sociedade também monitore o desempenho das atividades das entidades parceiras do Estado na prestação de serviços públicos, uma vez que as metas são de cunho público e não mais consideradas de conhecimento exclusivo do Estado.

O novo formato da gestão pública por meio da contratualização de resultado termina com as obrigações estabelecidas de forma hierárquicas. As metas estabelecidas no contrato de gestão não são impostas pelas partes, elas são negociadas, baseadas simplesmente no acordo entre as partes. Neste sentido, a professora Sylvie Trosa nos ensina que a elaboração do contrato de gestão deve respeitar os seguintes requisitos: "*ouvir todos os atores e partes envolvidas; desenvolver capacidade aguçada de julgamento e avaliação, buscando equilibrar as diferentes visões*" (TROSA, 2001).

É um processo inovador de gestão pública. Não é fácil sua implantação. Certamente este processo deve consumir algumas décadas de mudança de paradigmas para os atores envolvidos no processo. São alterações que englobam um árduo processo de aprendizado e amadurecimento, conforme aventado por Bresser-Pereira (2005) e Regina Pacheco (2012).

Não é um processo de gestão que exige apenas a fiscalização de uma das partes contratantes (controle de polícia), é uma transformação de conceitos, no qual todos os atores da cadeia podem ser envolvidos e, de uma forma bastante eficiente, permite que todos eles exerçam uma função estratégica de acompanhamento dos resultados acordados previamente. "*Inspirado nos avanços da reforma gerencial em outros países, e atento para as especificidades do caso brasileiro, o Plano Diretor propôs ao mesmo tempo aperfeiçoar e consolidar os quadros*

permanentes da burocracia, e desenvolver o gerenciamento do setor público. Em outros termos, as propostas visaram fortalecer o núcleo estratégico e desenvolver práticas gerenciais, com base em resultados previamente contratualizados" (PACHECO, 2002). Dessa forma, o monitoramento de resultados passou a exigir o desenvolvimento de novas competências, resultando no profissionalismo dos gestores públicos. As competências focadas em "direção" tornaram-se cruciais para a obtenção de melhores resultados nesta nova era da gestão pública.

Assim, os gestores públicos passaram a utilizar-se de práticas gerenciais modernas, que desprezam o controle, a fiscalização e a prática de verbos no imperativo na relação com os atores envolvidos no processo de movimentação da máquina pública. Este novo formato da gestão pública reflete as novas competências, novas estratégias administrativas e novas instituições exigidas neste mundo globalizado (BRESSER-PEREIRA, SPINK, & [Orgs.], 2006).

Segundo Britto (2014, p. 56), "*com a implantação do novo modelo de administração pública, os gestores públicos ganharam mais autonomia gerencial, de forma que fossem mais eficientes, o que os tornou também mais 'responsabilizáveis'".* E Britto (2014) prossegue afirmando que "*uma vez verificada a falha no cumprimento de diretrizes legítimas, o gestor público é considerado irresponsável e está sujeito a sanções, sob pena do enfraquecimento do accountability*".

Nas afirmações de Cardoso (2015), "*o novo modelo de gestão pública voltada para obtenção de resultados associada a transparência e responsabilização (accountability) tem contribuído para a construção de uma nova postura do setor público*". Neste ponto é que se encaixa a possibilidade de implantação do processo de avaliação do impacto social, o qual visa ampliar os horizontes do atuais gestores, promovendo maior assertividade no desenho de projetos que visam atender os desafios das políticas públicas.

2. O modelo de *accountability*: a prestação de contas

O "*accountability é um termo da língua inglesa, sem tradução exata para o português, que remete à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar*

contas a instâncias controladoras ou a seus representados", conforme explica Britto (BRITTO, 2014)

Moxham (2009) mostra que as organizações da sociedade civil (OSC) demonstram uma certa preocupação sobre a habilidade delas em atender os requerimentos da *accountability* praticada pela administração pública. Aparentemente, existe uma grande dificuldade na mensuração do valor agregado dos serviços prestados pelas OSC's nas parcerias com o Estado. Os benefícios podem ser diretos ou indiretos, mas o formato adotado pela administração pública não permite que haja uma apuração do verdadeiro impacto produzido pelo projeto.

Alguns acreditam que o sistema de *accountability* adotado atualmente pela administração pública pode representar uma das barreiras para o engajamento de novos projetos com as OSC's no futuro, ou ainda, pode significar a descontinuidade de algumas parcerias estabelecidas pelo Estado porque o processo de avaliação está limitado a formulação de prestação de contas dos valores dispendidos com a execução dos projetos.

Mas, a avaliação também não pode ser considerada como um procedimento isolado, passível de tornar os atores (neste caso, as OSC's) como meros entes executores de tarefas definidas previamente no escopo dos projetos, o que tornaria a avaliação um processo de controle e fiscalização (BOSE, FEDATO, & MENDONÇA, 2003). De fato, a tarefa é complexa e envolve diversos atividades que visam entender o impacto provocado com a execução de determinado projeto. Se o processo é entendido como fiscalizatório, a relação de parceria colaborativa deixa de fazer sentido e transforma o processo numa relação contratual de prestação de serviços para o poder público.

De acordo com Bose et tal (2003), "*apesar das dificuldades, o processo de avaliação e monitoramento é importante para o acompanhamento e melhoria dos processos e para a efetividade das ações, além de facilitar a transparência e a prestação de contas (...)*". Ou seja, o processo de avaliação é de extrema importância para a busca da eficiência e do amadurecimento do modelo de *accountability* adotado pela administração púbica.

Bresser-Pereira nos ensina que "*nessa ampla e dispendiosa organização do Estado, o problema da eficiência tronou-se crucial. As demandas de fornecimento de serviços públicos de boa qualidade e baixo custo pesaram sobre políticos e burocratas, cuja legitimidade passou a depender dessa variável*" (BRESSER-PEREIRA L. , 2009, pp. 209-210).

Não se deve buscar, portanto, apenas a identificação dos valores dispendidos no projeto através dos relatórios de prestação de contas, posto que a avaliação deve "*determinar se os objetivos do projeto foram ou estão sendo atingidos, avaliando o papel do projeto na sua concretização e indicando mudanças dele decorrentes*" (BARBOSA, 2001), as quais somente podem ser identificadas com a análise do impacto social.

Parece que existe uma certa dose de esperança nas práticas atuais de *accountability*, as quais não podem ser traduzidas como um relatório de prestação de contas dos dispêndios de recursos públicos investidos em projetos sociais.

E, de uma certa maneira, os atores envolvidos na parceria colaborativa almejam o emprego de metodologias que sejam capazes de mensurar o esforço empregado nos projetos, os quais somente serão traduzidos com a implantação do processo de avaliação do impacto social. Neste sentido, é fundamental o investimento de recursos para a construção de uma base de informações robusta, a qual viabilizará uma prática adequada de mobilização de conhecimentos e de comunicação de resultados, resultando no processo adequado de apuração do impacto social (MCGEE & GAVENTA, 2010).

A avaliação dos projetos suportados com recursos públicos não deve se restringir aos rituais burocráticos, pois este é um momento muito importante para coleta de informações qualitativas e quantitativas sobre os serviços fornecidos através do projeto em análise, as quais se tornam subsídios importantes para a reflexão sobre a aderência do projeto às políticas públicas e, consequentemente, a mensuração do impacto social provocado pelo projeto. O que não pode ser simplesmente traduzido como um processo de prestação de contas.

A prestação de contas visa apenas demonstrar o fluxo de caixa dos recursos empregados no projeto, enquanto que a avaliação do impacto social tem por objetivo ser empregada como ferramenta "*de análise sistêmica, rigorosa e quantificável de como a política, programa ou projeto foi realizado, seus objetivos alcançados, dificuldades enfrentadas, tudo isso com o propósito de fortalecer a iniciativa seja ela uma política, programa ou apenas um projeto*", conforme explica Cardoso (2015).

O modelo de parceria social público-privada é formalizado através de um instrumento legal denominado como "convênio". De acordo com Mendonça et tal (2013, p. 173), a grande falha dos convênios "*é basear-se numa lógica burocrático-formal, na qual importa mais o*

como o recurso público foi gasto do que os resultados que ele proporcionou para a sociedade ─ lógica esta que se deve parte à legislação regente, parte à prática dos órgãos de controle ao interpretá-la e aplica-la". Ou seja, as OSC's ficam refém de um processo composto por diversos controles, os quais impedem que elas sejam capazes de tomar decisões que visem o melhor interesse para o projeto. Nos ensinamentos de Mendonça et tal (2013, p. 189), "*quando se presta contas de resultados, estes raramente são analisados comparativamente, o que subsidiaria a aprendizagem, mudanças de regras e redesenho de programas e políticas públicas*".

Desse modo, o excesso de burocracia e a centralização de recursos só permite a execução do processo de prestação de contas, pois ela está em consonância com as normas e procedimentos adotados atualmente pelo poder público.

3. A avaliação do impacto social na análise de projetos sociais

Analisando a literatura, encontramos Bose et tal (2003) explicando que "*a busca do desenvolvimento social através da colaboração entre organizações públicas e privadas, com ou sem fins lucrativos, tem se intensificado deste a última década do século XX e adquirido novos contornos a partir da redefinição e redistribuição de papéis entre estes atores*". Dessa forma, este modelo colaborativo de parceria urge por práticas inovadoras de gestão das parcerias.

Pestoff e Brandsen (2009, p. 228) nos ensinam que a inovação é a habilidade de trazer alguma coisa nova para os serviços que são prestados pelo poder público. Ou seja, Pestoff e Brandsen estão se referindo a inovação como o universo de possibilidades que a parceria do Estado com as organizações da sociedade civil pode oferecer na execução dos serviços públicos prestados aos cidadãos. E, eles ainda fazem um complemento, o ponto mais importante da inovação não é trazer benefícios apenas para o contexto do serviços público objeto da parceria, mas promover benefícios que sejam acessíveis ao maior número de usuários.

O processo de inovação na administração pública não é tão simples. Tudo prescinde de normas e regulamentos que devem prescrever métodos e ações, os quais compreendem um tempo para o desenvolvimento da sua maturidade. Nos Estados Unidos, existem registros

afirmando que a avaliação de impacto social começou a ser formalmente introduzida no processo de gestão de projetos após 1969 (BURDGE & VANCLAY, 1995). No Brasil, não existem registros tão específicos na literatura nacional, mas é possível afirmar que já houve muita evolução nas práticas de gestão da administração pública nestas últimas décadas, contudo, a prática da avaliação do impacto social de projetos que foram financiados com recursos públicos ainda não foi absorvida pelo poder público nacional.

Cotta (1998, p. 107) afirma que "*a avaliação desempenha um papel central no esforço de racionalização dos programas e projetos sociais*". Não bastasse isso, Cotta (1998) reforça que "a ausência de controles e de metodologias de avaliação geralmente leva a um gasto social ineficiente e, consequentemente, ao desperdício dos recursos disponíveis". Logo, a avaliação do impacto não tem apenas o condão de mensurar um número que demonstre o alcance do projeto, mas apurar a efetividade dos recursos dispendidos pelos Estado.

Gertler et tal (2011, p. 7) define a avaliação de impacto como:

> *"(...) a particular type of evaluation that seeks to answer cause-and-effect questions. Unlike general evaluations, which can answer many types of questions, impact evaluations are structured around one particular type of question: What is the impact (or causal effect) of a program on an outcome of interest? This basic question incorporates an important causal dimension: we are interested only in the impact of the program, that is, the effect on outcomes that the program direct causes. An impact evaluation looks for the changes in outcome that are directly attributable to the program."*

O processo de construção da avaliação do impacto social do projeto deve ser absorvido por todos os atores envolvidos no projeto. É muito importante a incorporação da visão daqueles que serão os beneficiários do projetos, dessa forma, será possível construir uma avaliação com indicadores mensuráveis e que reflitam os objetivos reais do projeto. É um processo colaborativo permanente. Ou seja, todos os atores fazem sua contribuição durante toda a execução do projeto, participando ativamente de questões que envolvam os critérios apuração da eficácia na avaliação do impacto do projeto. Lima (2005) explica que:

> "*A avaliação de impactos procura identificar, então, além das atividades apoiadas e como os recursos foram investidos, que resultados foram sendo alcançados e que mudanças eles geraram. Os impactos podem tanto ser negativos quanto positivos. Para verificar a natureza desses resultados, é preciso usar indicadores que demonstrem a evolução das atividades a partir da implantação dos projetos. No caso de projetos de desenvolvimento*

> *regional, tem sido demonstrada a necessidade do uso de estudos mais amplos, que lancem mão de indicadores também qualitativos e que utilizem abordagens mais amplas que apenas a submissão aos objetivos propostos nos projetos*".

De acordo ainda com Cotta (1998, p. 110), "*a avaliação da eficácia, em particular, pode enfatizar os resultados intermediários (avaliação dos resultados) ou os resultados finais da intervenção (avaliação do impacto)*". Assim, a eficácia poderia ser traduzida pela apuração dos benefícios líquidos relativo ao alcance dos objetivos e metas determinadas em um projeto. Muitas vezes esses benefícios não podem ser mensuráveis monetariamente, mas podem ser qualitativamente apurados pela influência de algum aspecto determinado no projeto. E, tais benefícios podem ser extensivos, ou seja, podem permitir o estabelecimento de análises de impacto sociais que não foram previstas inicialmente no projeto. Cotta (1998, p. 113) ainda reforça que as análise de impacto "*podem ser prospectivas ou retrospectivas*", desde que respeitado "*alguns pré-requisitos para a realização de avaliações deste natureza, quais sejam*":

> *a)* "*os objetivos da intervenção devem estar definidos de maneira a permitir a identificação de metas mensuráveis;*
> b) *sua implementação deve ter ocorrido de maneira minimamente satisfatória, pois, caso contrário, não faria sentido tentar aferir impacto. Isto significa que problemas no desenho e/ou na execução dos programas prejudicam a qualidade dos processos avaliativos e, no limite, podem chegar mesmo a inviabilizá-los*".

O conceito apontado por Brandão et tal (2014, p. 6), define "*a avaliação do impacto social associa-se à ocorrência de mudanças em uma comunidade, população ou território a partir da inserção de uma variável conhecida no sistema (um projeto, programa ou negócio social) em uma relação causal observada entre a mudança e a variável*". Talvez, desse modo, pode-se afirmar que a avaliação do impacto social é necessária para a sustentação de projetos que tem por objetivo a transformação social através da sua capacidade técnica de enfrentar os desafios propostos pelas políticas pública.

Já White (2006) afirma que a avaliação de impacto tem tido diferentes significados nos últimos vinte anos, quais sejam:

- "*An evaluation which looks at the impact of an intervention on final welfare outcomes, rather than only at project outputs, or a process evaluation which focuses on implementation;*
- *An evaluation concerned with establishing the counterfactual, i.e. the difference the project made (how indicator behaved with the project compared to how they would have been without it);*
- *An evaluation carried out some time (five to ten years) after the intervention has been completed so as to allow time for impact to appear; and*
- *An evaluation considering all interventions within a given sector or geographical area*." (WHITE, 2006)

No processo de avaliação do impacto social deve-se considerar o tempo de execução do projeto, porque esta é uma variável que pode afetar a mensuração dos indicadores. Com efeito, as análises de impacto devem apurar evidências com os elementos disponíveis na época do encerramento da intervenção, contudo, também é possível utilizar novamente tais resultados na época que for mais oportuna para a ocorrência dos demais indicadores.

Ocorre que, muitas vezes o impacto social apurado num projeto não apresenta resultados exponenciais, seja pelo número reduzido de pessoas atendidas que foram impactadas, seja pelo tempo também reduzido de execução do projeto. No entanto, a coleta sistemática dessas informações podem gerar verdadeiros estudos sobre as medidas mais efetivas que podem ser adotadas em projetos de larga escala ou também apresentar as fraquezas de algumas ações e iniciativas que devem sofrer ajustes.

O que não pode deixar de ser observado é que existe a necessidade de um planejamento adequado para a execução dos projetos oriundos destas parcerias, no qual deve ser definido os indicadores primários adequados, explicitando as estratégias e os resultados esperados, não permitindo que seja frustrada a relação entre os atores, simplesmente pela falta de objetividade do impacto proposto (BOSE, FEDATO, & MENDONÇA, 2003).

A implantação de processos adequados de gestão pública visa a estruturação do processo de financiamento de projetos, através da celebração de parcerias público-privada com as OSC's, com foco nos resultados e impactos sociais. Ou seja, este processo inovador tem o condão de transformar a gestão meramente burocrática (atualmente em curso) numa atuação governamental que efetivamente promove avanços nos desafios propostos pelas políticas públicas.

A definição proposta por Burdge e Vanclay (1995, p. 59) atribui que a avaliação do impacto social é "*(...) as the process of assessing or estimating, in advance, the social consequences that are likely to follow from specific policy actions or project development, particularly in the context of appropriate national, state or provincial environmental policy legislation*". Mais uma vez, deve-se entender que a avaliação é considerada uma atividade importante para o processo de planejamento de políticas públicas e também para o desenho de novos projetos sociais, porque a avaliação é capaz de identificar a alterações sociais provocadas pela execução de um projeto especifico.

Devemos considerar que "*os projetos sociais fazem parte de um sistema complexo de relações que envolvem diversas variáveis*", dentre elas, "*estão os atores sociais e as políticas públicas que, em última análise, fazem com que surjam projetos de ação social originados de diversos órgãos e entidades, mas principalmente dos órgãos governamentais, que constituem no principal encarregado de zelar pela evolução da comunidade*", de acordo com os ensinamentos de Barbosa (2001, pp. 7-8). Nesse sentido, a avaliação do impacto social demonstrará que houve um planejamento adequado de ações e iniciativas delimitadas no tempo e no espaço, que trouxeram soluções efetivas para o equacionamento dos problemas sociais propostos pelos atores.

Não se pode olvidar que o resultado da avaliação do impacto social tem uma abrangência mais ampla que os seus efeitos, pois abarcam tanto os beneficiários diretos como os indiretos. Ou seja, o impacto provocado por uma projeto pode ser mais profundo. Todavia, a profundidade desse impacto somente poderá ser mensurado se houver um processo adequado de levantamento da realidade que se pretende causar um impacto. E, mais uma vez, reforça a tese que devemos ter todos os atores envolvidos no processo de organização das informações que serão balizadoras para a definição dos indicadores de mensuração do impacto. Tais indicadores devem seguir uma norma (convenção entre os atores), ou seja, "*a standardized impact measurement and reporting system that enhances the availability of material, reliable, comparable, additional, and universal impact data*" (SIIT, 2014). Assim, é necessário a construção de um banco de dados capaz de prover comparações entre os diversos investimentos feitos pelo poder público, indicando aquelas ações que efetivamente provocam impacto no projeto.

White (2009, p. 10) alerta que o entendimento prévio do contexto do projeto é necessário para qualquer balizamento dos indicadores de impacto social, mas o seu desenho deve ser precedido também de uma profunda pesquisa literária sobre a economia política e antropológica do que será impactado, antecipando-se, assim, demandas pontuais e evitando a generalização das formulas de mensuração.

É preciso construir métodos que sejam capazes de mensurar matematicamente, mediante a construção de cenários reais, que possibilitem medir o tamanho do impacto social do projeto (CARDOSO, 2015), considerando que os indicadores propostos inicialmente tinham resultados factíveis e mensuráveis. O que torna o trabalho de avaliação de impacto social desafiante é a formulação de variáveis que contemple uma análise das condições futuras do beneficiários do projeto em análise caso ele não tivesse sido implementado ou, ainda, o dimensionamento dos resultados obtidos caso o mesmo projeto fosse implantado em regiões com uma quantidade de população superior àquela prevista no projeto em análise. Por isso que este processo é colaborativo, todos os atores devem apresentar sua parcela de contribuição, com o objetivo de trazer o processo de avaliação do impacto social para uma realidade factível.

Um método bastante interessante é aquele que utiliza a "teoria da mudança", que Gertler et tal (2011, p. 22) definem como:

> *"(...) a description of how an intervention is supposed to deliver the desired results. It describes the casual logic of how and why a particular project, program, or policy will reach its intended outcomes. A theory of change is a key underpinning of any impact evaluation, given the cause-and-effect focus of the research. As one of the first steps in the evaluation design, a theory of change can help specify the research questions."*

Dias (2007, p. 96) corrobora tal entendimento ao afirmar que "*para analisar o impacto de um projeto social, é essencial definir modelos de controle que podem ser experimentais, quase-experimentais e não experimentais, que permitam avaliar a situação da comunidade beneficiada antes e depois da intervenção do projeto, isolando os efeitos dos elementos não atribuíveis ao mesmo*".

Assim, a determinação de um bom sistema de indicadores é uma fase importante para o processo estruturação da avaliação do impacto social, assim, o trabalho de Valarelli (2005, p. 54) nos apresenta um conjunto de características importantes de serem observadas na concepção

dos indicadores, os quais resumem de uma forma direta e objetiva, todos os principais apontamentos já aventados nos parágrafos anteriores deste trabalho:

- *"É coerente com a visão e com a concepção que as organizações envolvidas têm sobre os objetivos centrais e as dimensões que um projeto deve considerar e resulta da negociação transparente e não impositiva dos diferentes interesses e expectativas;*
- *Considera as particularidades do contexto;*
- *Define indicadores que captam os efeitos atribuíveis às ações, serviços e produtos gerados pelo próprio projeto;*
- *Tem indicadores bem definidos, sem ter pretensão de dar conta da totalidade;*
- *Está orientado para o aprendizado, estimulando novas reflexões;*
- *Prevê e específica os meios de verificação que serão utilizados, bem como os responsáveis pela coleta de informação, pela análise e tomada de decisões;*
- *É simples, capaz de ser compreendido por todos, e não apenas por especialistas, sem ser simplista;*
- *É viável do ponto de vista operacional e financeiro;*
- *Fornece informações relevantes e em quantidade que permite a análise e a tomada de decisão;*
- *Aproveita as fontes confiáveis de informação existentes, poupando recursos, tempo e energia do projeto;*
- *É progressivamente internalizado na organização e apropriado por todos, no cotidiano das ações que desenvolvem;*
- *É compartilhado com os grupos e setores da população junto aos quais a organização intervém, promovendo a sua participação e a construção de parâmetros e indicadores próprios para monitorar e avaliar situações de seu interesse;*
- *Utiliza recursos visuais para expressar situações, processos e suas variações."* (VALARELLI, 2005, p. 54)

Logo, o processo de concepção das estruturas primárias da avaliação do impacto social deve abarcar "*medida e indicadores mais específicos e sensíveis aos efeitos por eles gerados*" (JANUZZI, 2005, p. 157). Os indicadores devem ser capazes de mensurar os impactos para todos os beneficiários do projeto em análise, mesmo que esteja segregados por grupos específicos, mas não pode criar privilégios específicos para cada grupo, pois isto compromete o processo de avaliação de impacto social, na medida que cria distorções nos resultados apurados. Todavia, é possível criar uma visão de análise mais restrita ou mais ampla, considerando o tamanho da população afetada, o espaço de tempo e a natureza dos impactos percebidos pela população impactada (JANUZZI, 2005).

Considerações finais

É necessário a construção de um processo constante de diálogo e colaboração entre o Estado, OSC's e demais atores envolvidos na execução de projetos que tem por objetivo a parceria social público-privada. Tais projetos devem buscar estabelecer um número mínimo de indicadores iniciais que facilitem a determinação do impacto social dos recursos públicos utilizados na parceria. Muitas vezes, tais indicadores podem apresentar um grau de dificuldade que impeça a definição deles no início da celebração da parceria, no entanto, o processo de colaboração entre os atores durante a execução do projeto promoverá a capacidade de definir uma forma de mensurar os impactos sociais.

É claro que existem diversos desafios para implantação do processo de avaliação do impacto social dos projetos suportados com recursos públicos. A estrada é longa e o seu traçado não é muito retilíneo, devendo ser ajustado conforme a velocidade dos passos de cada um dos atores envolvidos. Como se trata de uma parceria colaborativa, a superação dos obstáculos dependerá da capacidade de cada ator assimilar os benefícios da utilização de ferramentas mais elaboradas, propiciando o desenho de indicadores que permitam a aferição do impacto social em cada projeto executado.

A avaliação do impacto social é a perfeita demonstração de eficiência, transparência e responsabilidade fiscal e social. E, a compreensão dos impactos de um projeto na vida dos seus beneficiários visa demonstrar mais instrumentalidade na processo de medição e justificar a continuidade de certas políticas, promovendo a melhoria do processo atual de *accountability* praticado pelo poder público e qualificando melhor as novas iniciativas propostas pelos atores envolvidos nas parcerias colaborativas.

Existe ainda uma grande camada da população que se encontra dentro do processo de exclusão social, desse modo, a estruturação dos projetos não pode apenas basear-se em percepções dos atores envolvidos nas parcerias sócias público-privadas, ela deve adotar um modelo que analise a efetividade das medidas adotadas, a qual é obtida mais assertivamente com a adoção de práticas de avaliação do impacto social em projetos que são suportados financeiramente pela administração pública.

Portanto, a disseminação da cultura de avaliação do impacto social deve ser feita por todos os atores envolvidos na execução de projetos que tenham recursos públicos, mas

principalmente naqueles oriundos de parcerias entre o Estado e as OSC's. Desse modo, as informações devem ser coletadas sistematicamente, visando organizar as ações e os seus resultados para que a efetividade da avaliação do impacto social acabe gerando recomendações de melhoria de critérios para novos projetos ou determinar que outras ações sejam desenhas para atender os desafios prescritos nas políticas públicas.

Referências bibliográficas

BARBOSA, R. (2001). Monitoramento e avaliação de projetos sociais. *Trabalho de conclusão de curso (Especialização em Desenvolvimento Rural e Agroecologia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, RS. Acesso em 22 de junho de 2015, disponível em http://www.emater.tche.br/site/arquivos_pdf/teses/mono_ricardo_barbosa.pdf

BOSE, M., FEDATO, C., & MENDONÇA, L. (2003). Monitoramento de projetos sociais: um desafio para as alianças intersetoriais. *Artigo apresentado na ENANPAD, 2003, Atibaia*. Atibaia, SP. Acesso em 18 de julho de 2015, disponível em http://www.researchgate.net/publication/261437461_Monitoramento_de_Projetos_Sociais_um_Desafio_para_as_Alianas_Intersetoriais

BRANDÃO, D., CRUZ, C., & ARIDA, A. (2014). Métricas em negócios de impacto social. *Publicação patrocinada pela MOVE Avaliação Estratégica em Desenvolvimento Social e ICE Instituto de Cidadania Empresarial*. Acesso em 28 de maio de 2015, disponível em http://www.artemisia.org.br/img/conhecimento/2014-117_Artigo_MetricasNegociosSociais_ICE.pdf

BRESSER-PEREIRA, L. (2005). Reforma da gestão e avanço social em uma economia semi-estagnada. *in LEVY, E., DRAGO, P., & [Orgs.]. Gestão pública no Brasil contemporâneo.*, p. 11-28. São Paulo, SP: FUNDAP: Casa Civil.

BRESSER-PEREIRA, L. (2009). Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública. 416 p. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV.

BRESSER-PEREIRA, L. C., SPINK, P., & [Orgs.]. (2006). Reforma do Estado e administração pública gerencial. *7ª ed.*, 316 p. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV.

BRITTO, É. (2014). Governança e accountability no setor público: auditoria operacional como instrumento de controle das ações públicas a cargo do TCEMG. *Artigo publicado na Revista do TCEMG (jan-fev/2014), pp. 53-70*. Revista do TCEMG. Acesso em 05 de agosto de 2015, disponível em http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/2421.pdf

BURDGE, R., & VANCLAY, F. (1995). Social impact assessment: a contribution to the state of the art series. *Artigo publicado no livro "Environmental and social impact assessment"*, pp. 59-85. UK: John Wiley and Sons (UK). Acesso em 14 de agosto de 2015, disponível em http://www.hardystevenson.com/Articles/SOCIAL%20IMPACT%20ASSESSMENT%20A%20CONTRIBUTION%20TO%20THE%20STATE%20OF%20THE%20ART%20SERIES.pdf

CARDOSO, F. (2015). Gestão à vista: uma proposta de avaliação de impacto da política municipal de garantia de direitos infanto-juvenil. A relação de causa e efeito da prática da monitoria sobre o volume de doações ao fundo para a infância e adolescência - FIA. *Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas*, 76. Rio de Janeiro, RJ. Acesso em 28 de junho de 2015, disponível em http://hdl.handle.net/10438/13738

COTTA, T. (1998). Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. *Revista do Serviço Público (RSP), ano 49, nº 02, abr-jun/1998, 2*(49), pp. 103-123. Acesso em 12 de junho de 2015, disponível em http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/368/374

DIAS, A. (2007). Mecanismos de controle e avaliação de ações sociais corporativas em siderúrgicas mineiras. *Dissertação (Mestrado em Administração). Faculdade de Ciências Empresariais de Belo Horizonte da Universidade FUMEC*. Belo Horizonte, MG. Acesso em 07 de julho de 2015, disponível em http://www.fumec.br/anexos/cursos/mestrado/dissertacoes/completa/albelio_nunes_da_fonseca.pdf

GERTLER, P., MARTINEZ, S., PREMAND, P., RAWLINGS, L., & VERMEERSCH, C. (2011). Impact evaluation in practice. Washington, DC, USA: The World Bank. Acesso em 28 de julho de 2015, disponível em http://siteresources.worldbank.org/EXTHDOFFICE/Resources/5485726-1295455628620/Impact_Evaluation_in_Practice.pdf

JANUZZI, P. (2005). Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público, v. 56(2), pp. 137-160, abril-junho/2005*. Brasília, DF. Acesso em 04 de julho de 2015, disponível em http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/docs/Referencia-ind-sociais-revista-serv-publico.pdf

LIMA, M. (2005). Avaliação de impactos de investimentos públicos em ciência e tecnologia sobre o desenvolvimento regional. *Tese (Doutorado em Administração) - Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul*, 268. Porto Alegre, RS. Acesso em 02 de julho de 2015, disponível em http://hdl.handle.net/10183/4588

MANNING, N., SHEPHERD, G., BLUM, J., & LAUDARES, H. (2009). Reformas de gestão pública: o que a América Latina tem a aprender com a OCDE? *in MEDEIROS, P. C., LEVY, E. & [Orgs.]. Novos caminhos da gestão pública: olhares e dilemas*, pp. 97-148. Rio de Janeiro: RJ.

MCGEE, R., & GAVENTA, J. (2010). Review of impact and effectiveness of transparency and accountability initiatives: synthesis report. *Relatório preparado para o Transparency and Accountability Initiative Workshop, ocorrido no período de 14-15 de outubro de 2010*. UK: Institute of Development Studies (IDS). Acesso em 03 de agosto de 2015, disponível em https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/IETASynthesisReportMcGeeGaventaFinal28Oct2010.pdf

MENDONÇA, P. M., ALVES, M. A., NOGUEIRA, F. d., & [Organizadores]. (2013). *Arquitetura institucional de apoio às organizações da sociedade civil no Brasil* (1ª ed.). São Paulo: FGV. Acesso em 02 de maio de 2015, disponível em http://www.institutocea.org.br/download/download.aspx?arquivo=midiateca/170120143857_arquitetura_institucional_de_apoio_as_oscs_no_brasil.pdf

MOXHAM, C. (2009). Work in progress? Developing public-voluntary sector relationships. *Artigo apresentado na 16th NCVO/VSSN Researching the Voluntary Sector Conference, ocorrida no período de 07-08 de setembro de 2009, University of Warwick (UK).* UK. Acesso em 18 de maio de 2015, disponível em https://www.escholar.manchester.ac.uk/uk-ac-man-scw:78117

PACHECO, R. (2002). Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competências de direção. *Artigo apresentado no VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, no período de 08-11 de outubro de 2002*. Lisboa, Portugal. Acesso em 29 de setembro de 2015, disponível em http://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/regina_monnteiro_-_cambio.pdf

PACHECO, R. (2004). Contratualização de resultados no setor público: a experiência brasileira e o debate internacional. *Artigo apresentado no IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Madri, Espanha. Acesso em 27 de julho de 2015, disponível em http://siare.clad.org/fulltext/0049823.pdf

PACHECO, R. (2012). As armadilhas dos controles no Brasil: subordinação política e constrangimentos burocráticos. *Artigo apresentado no XVII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administração Pública, no período de 30 de outubro a 02 de novembro de 2012*. Cartagena, Colômbia. Acesso em 28 de setembro de 2015, disponível em http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/pachereg.pdf

PESTOFF, V., & BRANDSEN, T. (2009). Public governance and the third sector: opportunities for co-production and innovation? *Artigo apresentado na Conference of the European Group of Public Administration em St Julians (Malta), ocorrida no período de 2-4 de setembro de 2009*. Acesso em 18 de junho de 2015, disponível em http://www.academia.edu/944792/Public_governance_and_the_third_sector_opportunities_for_coproduction_and_innovation

SIIT. (2014). Impact measurement: shifting the paradigm. *Subject paper of the Impact Measurement Working Group*. Social Impact Investment Taskforce (SIIT) established under the UK's presidency of the G8. Acesso em 17 de junho de 2015, disponível em http://www.socialimpactinvestment.org/reports/Measuring%20Impact%20WG%20paper%20FINAL.pdf

SILVA, A. (2009). Como empreendedores sociais constroem e mantêm a sustentabilidade de seus empreendimentos. *Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas*. Rio de Janeiro, RJ. Acesso em 22 de julho de 2015, disponível em http://www.apaenet.org.br/images/apostilas/apostilas/dissertacoes/como_empreendedores_sociais_constroem.pdf

TROSA, S. (2001). Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete. 320 p. Rio de Janeiro, RJ: ENAP.

VALARELLI, L. (2005). A gestão de projetos e a construção e o uso de indicadores. *In "Construindo sistemas de monitoramento e avaliação". Brasília: MMA, 2006*. Rio de Janeiro, RJ.

WHITE, H. (2006). Impact evaluation: the experience of the independent evaluation group of the World Bank. World Bank Independent Evaluation Group. Acesso em 15 de julho de 2015, disponível em https://mpra.ub.uni-muenchen.de/1111/1/MPRA_paper_1111.pdf

WHITE, H. (Junho de 2009). Theory-based impact evaluation: principles and practice. International Initiative for Impact Evaluation. Acesso em 22 de junho de 2015, disponível em http://www.3ieimpact.org/media/filer_public/2012/05/07/Working_Paper_3.pdf