

GT INDICADORES
PLATAFORMA CONTRAPARTES NOVIB

CONCEITO E PRÁTICA DE INDICADORES

Comentários críticos sobre a matriz do Marco
de Referência do Desenvolvimento de Base-MDB
à luz do conceito de indicadores

Lúcia Peixoto Calil

Série Indicadores
Número 05
Outubro 2002

CONCEITO E PRÁTICA DE INDICADORES

*Comentários críticos sobre a matriz do Marco de Referência do Desenvolvimento de Base – MDB – à luz do conceito de indicadores, e como contribuição ao processo de maior clareza e qualificação da intervenção político-social das ONGs*¹.

Lúcia Peixoto Calil²

INTRODUÇÃO

Antes de mais nada, quero agradecer à ADITEPP e ao GT Indicadores pelo convite para participar deste seminário. Também quero pedir desculpas a todos pela impossibilidade de desenvolver os comentários a seguir de forma mais completa. Este texto cumpre a função de organizar minimamente minha contribuição para o tema desta oficina, sem a pretensão de refletir uma análise mais elaborada.

Também quero antecipar que a exposição que farei sobre o MDB parte da experiência que tive como monitora da IAF durante muitos anos e, sobretudo, da experiência de aplicação desta ferramenta aos projetos financiados pela IAF mas, também, a outros projetos e organizações.

Para começar, quero situar a origem do MDB.

A GÊNESE DO MDB

O Marco de Referência do Desenvolvimento de Base – MDB, também conhecido como “Cone”, foi concebido pela IAF para sistematizar aprendizagens a partir da identificação e análise dos resultados alcançados pelos projetos apoiados. Este propósito atendia a um dos objetivos da lei que criou a IAF, 30 anos atrás, ou seja, o de promover aprendizagens sobre processos de desenvolvimento de base, e divulgá-las amplamente.

Para contextualizar a concepção do MDB é importante lembrar que, quando a IAF foi constituída, o valor anual do orçamento estabelecido pelo Congresso Norteamericano era bastante reduzido,

restringindo muito sua capacidade de financiar um grande número de projetos. Então, a opção feita, foi a de disseminar boas práticas em Desenvolvimento de Base, a partir do acompanhamento de projetos inovadores, e da sistematização de “achados” ou das lições aprendidas. Ao longo de aproximadamente 25 anos a IAF fez este acompanhamento, e publicou inúmeros textos em sua revista “Desenvolvimento de Base”, editou e distribuiu uma rica bibliografia sobre experiências realizadas no continente latinoamericano e caribenho.

Na apreciação da própria Fundação Interamericana, esta forma de sistematização era, contudo, precária, pois se baseava quase que exclusivamente em relatos de experiências e, eventualmente, na comparação de experiências diferentes a partir de alguma dimensão destacada.

Na tentativa de criar uma ferramenta que pudesse auxiliar a sistematização de resultados / aprendizagens, por volta de 1992, a IAF começou a desenvolver o MDB, um esforço que levou aproximadamente 3 anos, e que envolveu equipes dos Serviços de Apoio Local e de organizações donatárias de vários países.

Provavelmente, muitos de vocês já aplicaram, conhecem ou ouviram falar do MDB. Não vou me deter em sua descrição, até porque o texto do Leandro³ já o apresenta bastante bem. Mas trouxe comigo algumas transparências⁴ que podem nos ajudar a refrescar a memória em relação aos diferentes elementos que constituem o MDB. Estas transparências mostram o MDB tal como ele foi lançado, em 1994/5. Mais recentemente, há uns dois ou três anos, alguns destes elementos foram redefinidos, sem afetar muito a essência dessa configuração.

As idéias que norteavam o MDB consideravam que os resultados de um processo de desenvolvimento de base podiam ser percebidos em três níveis distintos e de amplitude crescente: pessoas ou famílias, organizações, e comunidade / sociedade geral. (Figura 1).

¹Anotações para a palestra proferida na II Oficina Ampliada do GT-Indicadores / Plataforma NOVIB, em São Paulo, em 4 de junho de 2002.

²Consultora e diretora de Sal da Terra - Consultoria em Desenvolvimento Social Sc Ltda.

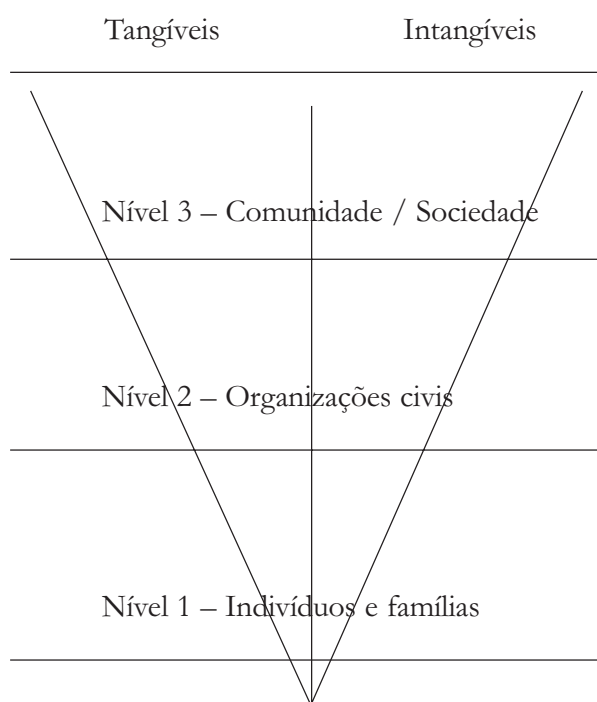
³VALARELLI, Leandro L. Um panorama sobre o estado da arte do debate sobre indicadores. GT Indicadores / Plataforma Contrapartes NOVIB – Texto Base da Oficina I. Rio de Janeiro, 13 a 15 de setembro de 2001. Série Indicadores, número 2. Março de 2002.

⁴As figuras a seguir substituem as transparências apresentadas.

A forma cônica do diagrama que ilustra o MDB representa a ampliação dos efeitos das iniciativas de desenvolvimento de base, ao ascender desde o plano individual ou familiar (nível 1) até o plano societário (nível 3), passando pelo nível intermediário das organizações. Enquanto o primeiro nível demonstra os benefícios diretos incidentes sobre as pessoas e famílias, cujo alcance é limitado no tempo e no espaço, os níveis superiores indicam a existência de efeitos mais duradouros e abrangentes, quer seja em termos do grau de organização da sociedade civil (aqui compreendido a partir de suas formas de representação e vocalização de interesses) ou em termos da amplitude de cobertura.

Além destes três níveis, a concepção do MDB considerava que estes resultados podiam ser de duas naturezas diferentes: tangíveis e intangíveis. Enquanto os primeiros expressariam o conjunto de efeitos materiais (e que, na prática, podem ser contados e medidos), os segundos incorporariam efeitos de difícil mensuração mas tão importantes como os primeiros. Apesar deste aparente equilíbrio entre estes dois tipos de resultados, a concepção MDB expressava a crença da IAF de que o processo de desenvolvimento de base dependia fortemente da existência de condições subjetivas seja no plano das pessoas, das organizações civis ou da própria sociedade; e, segundo esta crença, os resultados de natureza intangível teriam o poder de impulsionar resultados tangíveis.

Figura 1 – Os níveis e tipos de resultados em desenvolvimento de base

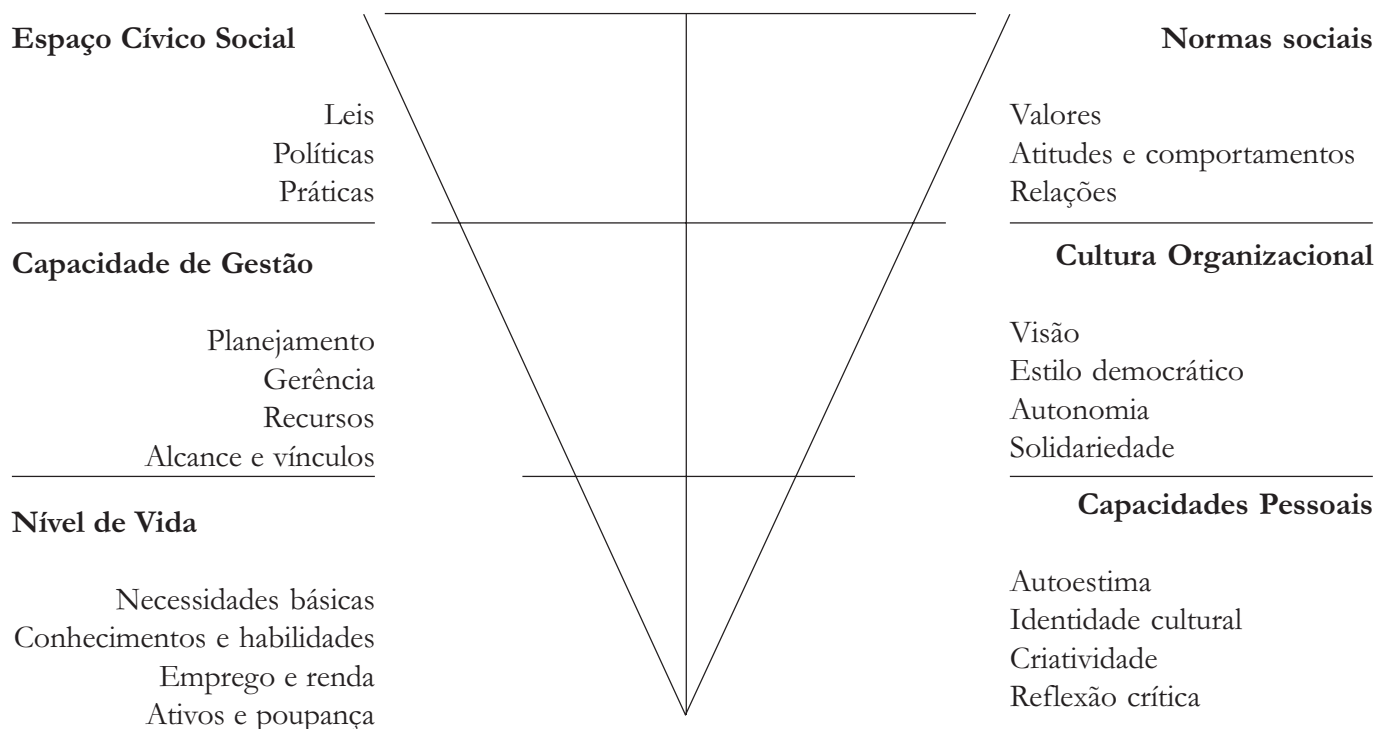


Assim, as hipóteses centrais que fundamentam o MDB são:

- a) existe – ou deveria existir – uma forte relação de interdependência entre os dois tipos e os três níveis de resultados. Por exemplo, considerando o âmbito das organizações, um resultado tangível importante seria a capacidade de planejamento. Contudo, o planejamento pode configurar um exercício estéril se não se apoiar numa clara visão sobre a realidade, o processo de mudança que se deseja, as estratégias de intervenção, etc.
- b) existe (ou deveria existir) equilíbrio entre os três níveis: se, por exemplo, todo o esforço de uma ONG estiver direcionado para o atendimento de necessidades básicas de uma determinada população, sua ação corre o risco de se converter em um paliativo, sem continuidade no tempo, nem possibilidade de produzir mudanças mais permanentes. Pelo contrário, efeitos mais duradouros dos benefícios materiais alcançados através de um projeto orientado ao atendimento de necessidades básicas da população poderiam ocorrer através, por exemplo, da ampliação da capacidade de reflexão crítica dessa população levando-a a exigir seus direitos fundamentais (intangível, nível 1), do fortalecimento de suas organizações sociais (tangível, nível 2), ou de políticas públicas (tangível, nível 3).

Os três níveis de incidência e os dois tipos de resultados configuram seis diferentes conjuntos que, na representação gráfica do **MDB**, aparecem como pedaços. Cada um destes pedaços configura uma **categoria** e corresponde a um conjunto de resultados que pode ser observado num determinado âmbito e com uma natureza específica. Cada categoria comporta um número diferente de **variáveis**, e cada variável agrupa entre um e três indicadores (Figura 2).

Figura 2 – Categorias e Variáveis do MDB⁵



No total, o cone apresentava **6 categorias, 22 variáveis e 44 indicadores**, com a possibilidade de novos indicadores, além dos que estavam previamente definidos pela IAF, serem incorporados pelas organizações executoras dos projetos.

HISTÓRIA DO MDB

Antes de abordar o tema central desta tarde, acho importante resgatar alguns elementos da história da concepção do MDB que, penso, determinam a utilidade da ferramenta, seus potenciais e suas limitações.

O primeiro elemento da história do MDB que eu quero resgatar aqui é que este conjunto de categorias, variáveis e indicadores que eu assinali há pouco, compõe a versão “semi-acabada” do MDB. Digo “semi-acabada” porque, de fato, ela nunca chegou a ser concluída – e, logo veremos suas lacunas.

Como eu disse ao princípio desta exposição, o MDB foi pensado como uma ferramenta de aprendizagem. E, como tal, sua formulação completa deveria ter incorporado outros elementos que permitissem a análise dos resultados à luz do processo e do contexto em que o projeto foi executado, e em relação às hipóteses e estratégias que orientaram a sua concepção e execução. Estes eram, na compreensão das pessoas que estiveram envolvidas

com a concepção do sistema, os elementos necessários para permitir aprendizagens a partir dos projetos.

De acordo com esta concepção, ao analisar um determinado projeto, o sistema de categorias, variáveis e indicadores permitiria formular perguntas do tipo:

- Por que este resultado?
- o que ele significa neste contexto concreto?

E, ao comparar experiências diferentes mas orientadas a objetivos similares, o sistema permitiria perguntas como, por exemplo:

- Que circunstâncias determinam resultados mais significativos?
- Podemos esperar resultados parecidos para projetos executados em circunstâncias também parecidas?
- Que elementos comuns destas experiências podem ser generalizados?

Dessa maneira, esperava-se ser possível identificar estratégias e linhas de ação potencialmente

⁵ Nesta representação, estão descritos apenas as categorias (em negrito) e as variáveis.

mais fortes em cada contexto ou campo temático, orientando não só as ações de outras ONGs mas, também, a política de *funding* da IAF para aquele determinado contexto ou tema.

Nada disso aconteceu, contudo. Em 1994, a vitória do Partido Republicano nas eleições presidenciais e a obtenção da maioria no Congresso por este partido abortaram o processo de formulação da ferramenta que estava em curso, e impuseram uma forte mudança em seu uso.

Talvez, as organizações que tinham convênio com a IAF naquela época se lembrem das turbulências que esta reorganização política introduziu nas prioridades da IAF. Não vou me deter neste ponto mas é importante situar este momento pois, a partir daí – e, progressivamente, cada vez mais, nos anos que se seguiram – *o MDB deixou de ser uma ferramenta para a aprendizagem e passou a ser utilizada para o simples registro dos resultados gerados pelos projetos financiados pela IAF*. Para a nossa frustração (isto é, de todos os que nos envolvemos na concepção da ferramenta) esta foi a maneira como o MDB se tornou conhecido.

CRÍTICA AO MDB

Por que é importante trazer esta história para a mesa?

Em primeiro lugar, para situar os objetivos que norteavam a criação da ferramenta e que, como já mencionamos, se orientavam para auxiliar a compreensão de processos de desenvolvimento de base.

Para a IAF, o desenvolvimento de base é um processo que resulta no empoderamento de populações pobres e de fortalecimento de suas organizações sociais, ampliando seus direitos de cidadania e sua capacidade de enfrentamento da pobreza. Assim, pelo menos em tese, ou seja, retomando as idéias que orientaram a sua concepção, a idéia do MDB guardava afinidade com os objetivos deste GT, ou seja, o de formular ferramentas que permitam *“avaliar e mensurar a intervenção sócio-política e educativa de ONGs no sentido de animar e fortalecer processos de constituição de cidadania e de democratização no enfrentamento da pobreza e da exclusão social”*.

Aqui preciso fazer uma primeira reflexão na perspectiva de analisar a utilidade do MDB para os objetivos deste GT – parêntesis este que é a segunda justificativa para trazer a história do MDB para esta oficina. Trata-se de esclarecer os potenciais e limites do MDB tal como ele tem sido aplicado, isto é, de

forma inacabada e parcial. E aqui começamos a adentrar no campo temático deste seminário.

Primeira questão: o potencial do MDB para mensurar resultados

Ao ler o texto da exposição de Tânia Pacheco⁶ me chamou a atenção a lista de campos e estratégias de intervenção prioritária na perspectiva da construção da cidadania e do enfrentamento da exclusão social. Ao ler esta lista, fiquei imaginando um projeto, um programa, que tivesse todos estes pontos como objetivos ou como resultados esperados. E, então, tentei visualizá-los a partir do MDB, usando as categorias e variáveis desta ferramenta.

O resultado deste exercício me surpreendeu, porque foi possível distribuir essas proposições de uma maneira muito equilibrada tanto no vértice do cone – representando toda uma gama de direitos que incidem sobre as pessoas e famílias, reconhecidos e exercidos –, como na base, aí incluindo todas as mudanças no plano da cultura democrática (dos valores, atitudes e relações) e das normas, políticas e práticas que regem a sociedade (seja ela vista como uma comunidade, a sociedade local ou a sociedade geral do país). E, mesmo a faixa central do cone, que neste exercício apresentou-se com menor densidade de proposições, poderia estar mais preenchida se estivéssemos trabalhando com formulações mais precisas (por exemplo, em relação às condições adequadas para o *“funcionamento de redes de comunicação a serviço da cidadania”*, ou para *“favorecer a emergência da organização como estratégia para a mudança do tecido social”*, que são duas das proposições sintetizadas por Tânia, e escolhidas ao acaso para efeito de ilustração).

Com este exercício quis mostrar uma das virtudes do MDB, que é a de permitir a organização de nosso olhar sobre a natureza e sobre o âmbito sobre o qual estaremos fazendo incidir os resultados de nossa ação.

Neste sentido, as seis categorias do MDB são abrangentes o bastante para conter toda uma gama de possibilidades de resultados na perspectiva da construção da cidadania e da democratização, e do enfrentamento da exclusão social, pois elas representam âmbitos em que estes resultados se manifestarão com maior ou menor intensidade.

A possibilidade de contar com este marco referencial me parece muito rica tanto para as análises ad posteriori que possamos fazer dos resultados de

⁶PACHECO, Tânia. Sociedade civil e democracia: e, no entanto, se movem... (proposta para um debate). GT-Indicadores –Plataforma Contrapartes NOVIB. Anais do Seminário IBASE-NOVIB. Petrópolis, 9 a 12 de dezembro de 1998. Série Indicadores, número 1. Março de 2000.

um projeto, quanto para as indagações que levantamos no momento de planejá-lo, ou mesmo durante a sua execução. Ao perceber que os nossos resultados incidiram ou estarão incidindo num determinado âmbito, podemos nos perguntar se é isso mesmo o que queremos. E, se isso não nos satisfaz, podemos então nos perguntar se não haveriam outras estratégias mais adequadas para provocar o tipo de mudanças que estamos interessados.

Assim, de maneira indireta, o MDB pode nos ajudar a questionar as hipóteses e estratégias que consciente ou inconscientemente formulamos para a nossa ação.

A segunda virtude do MDB, como marco conceitual estruturador de um sistema de análise de resultados, está na tentativa de estabelecer diferentes graus de aproximação ao objeto de nossa observação. Assim, as variáveis (ou sub-categorias, como as variáveis passaram a ser denominadas mais recentemente) abordam diferentes aspectos ou dimensões dentro de uma mesma categoria. Na prática, esta hierarquia facilita a aproximação a dimensões que estão efetivamente sendo trabalhadas num projeto.

Assim, é possível pensar, por exemplo, numa intervenção concreta que está buscando formas de garantir melhorias na renda de uma determinada população, mas que não necessariamente está atuando no acesso a serviços básicos. Na perspectiva do MDB, os resultados desta intervenção estariam provocando mudanças no Nível de Vida daquela população.

Além de permitir um acercamento maior às dimensões que estão sendo efetivamente trabalhadas pelo projeto, as variáveis ou sub-categorias contêm um segundo potencial, que é o de **permitir a agregação de resultados** de diferentes projetos que atuam num mesmo âmbito. Assim, podemos agregar todos aqueles que estão gerando melhorias nas condições materiais de vida de uma população; ou todos aqueles que estão provocando mudanças nas políticas públicas; etc.

Note-se que, até aqui, o MDB nos oferece (além dos dois tipos de resultados – tangíveis e intangíveis) e dos três níveis, duas outras formas de aproximação: as categorias e as variáveis. E, até aqui, por trabalhar com dimensões razoavelmente amplas, o MDB é aplicável a quase todas as situações que visam o fortalecimento de organizações da sociedade civil, a ampliação e a qualificação de instâncias de participação, o reconhecimento de direitos, o acesso a bens e serviços, etc. O diabo, como diria um ex-professor, está nos detalhes, isto é, nos indicadores que permitiriam verificar estes resultados.

Em primeiro lugar convém lembrar que os indicadores propostos pelo MDB foram formulados para observar resultados dos projetos apoiados pela IAF. Portanto, estes indicadores se orientavam à observação de aspectos específicos dos processos de desenvolvimento de base que eram importantes para a IAF. Para chegar a este conjunto de indicadores, foram feitas inúmeras aplicações experimentais, algumas das quais com a participação ativa das organizações apoiadas. No Brasil, em 1994, foi iniciado um programa com o objetivo de começar um processo de identificação de indicadores relevantes para o tipo de ONGs e de trabalho que se realizava aqui – o PLANAV (Programa de Aprendizagem em Planejamento e Avaliação), do qual participaram algumas organizações presentes nesta oficina. Mas, também este programa foi abortado, com a premência de se colocar o "MDB na rua".

Bom, todo este parêntesis é apenas para dizer que foram testados muitos indicadores, quase todos extraídos dos relatórios narrativos dos projetos. E os 44 que ficaram, foram aqueles que, na perspectiva da IAF, melhor expressavam os resultados que ela esperava em desenvolvimento de base. Ainda assim, em geral, os indicadores do MDB pecam pela imprecisão e, ao mesmo tempo, pela incapacidade de demonstrar, na perspectiva do projeto ou da organização responsável por sua execução, facetas importantes dos avanços e dos recuos do processo. Não preciso descrever as reações que o sistema provocou quando foi levado "às ruas", pois o Leandro as mapeou muito bem em seu texto⁷. Estas reações ocorreram tanto entre as ONGs brasileiras quanto entre as de outros países latinoamericanos. As razões para isso estavam dadas em parte pela imprecisão dos indicadores – que, de fato, configuravam grandes dimensões que, para serem adequadamente apreendidas, requeriam a formulação de indicadores mais específicos ou mais significativos para os projetos concretos que estavam sendo executados.

Então, a conclusão que eu chego é que se este conjunto de indicadores apresenta problemas dentro da própria lógica que rege a concepção do MDB, o que dirá para outros propósitos? Seguramente, serão inadequados, se não todos, pelo menos uma parte destes indicadores.

Segunda questão: o potencial de análise do MDB

Quero ressaltar aqui que boa parte das reações ao MDB vinha também da impossibilidade de, a partir do mero registro de resultados com o uso dos indicadores (independente da qualidade com que estavam definidos), extrair qualquer tipo de conclusão a respeito do significado daqueles resultados; e,

portanto, sistematizar aprendizagens, quer seja no âmbito de cada projeto, ou, menos ainda, no conjunto da carteira da IAF.

Por exemplo, que significado tem dizer que “X pessoas (ou Y% dos beneficiários de um projeto) mudaram sua percepção sobre si mesmos e de suas relações com terceiros”? Quem são estas pessoas? Que percepção elas tinham antes e que percepção têm hoje? Como esta mudança de percepção está influenciando sua visão de mundo, seu envolvimento com outros processos, sua cidadania? Nenhuma destas perguntas podia ser respondida pelos indicadores do MDB.

Na melhor das hipóteses, com o MDB semi-acabado podíamos partir do sentido apontado pela definição do indicador, e criar outros indicadores, mais específicos e mais adequados para qualificar de maneira mais efetiva, momentos do processo de mudança esperado. Mas, ainda assim, estávamos apenas avançando um pouco na análise descritiva destes processos (antigamente era assim, agora está assado, ou apresenta tal ou qual tendência, etc.), sem efetivamente explicar o porquê de cada um dos estados observados ou sua importância em relação ao contexto ou ao *momentum* do projeto.

Ainda em relação à possibilidade de formular sub-indicadores ou novos indicadores, havia outro problema, pois o MDB exigia a constatação do alcance daqueles resultados previamente identificados como desejáveis (e não de outros quaisquer). Ao estabelecer de antemão os resultados esperados, estava-se também pré-estabelecendo a mudança passível de ser registrada.

Mesmo para aquelas organizações que trabalham com metas claramente definidas, esta circunstância nem sempre é fácil de ser cumprida. Por exemplo, podemos dizer simplesmente que queremos um aumento na renda média familiar. Até aqui, tudo mais ou menos bem, pois qualquer aumento observado pode ser computado como um resultado positivo. Mais difícil é quando estabelecemos que queremos um aumento real de X% e não consideramos os fatores que podem influenciar o alcance desta meta e que estão fora de nossa governabilidade. Neste caso, mesmo um eventual resultado positivo pode ser insuficiente para justificar uma relação positiva entre o custo de gerar este aumento, e o benefício final.

Se esta limitação acontecia inclusive em relação aos resultados tangíveis - acesso a serviços básicos ou melhoria na renda (para citar alguns dos

resultados tangíveis no âmbito de indivíduos ou famílias), ou a introdução da atividade de planejamento (no âmbito das organizações), ou, ainda, a promulgação de leis ou a prática de políticas públicas (para citar possibilidades no plano da sociedade), o que dizer das limitações desta expectativa em relação aos resultados intangíveis?

Lembro-me de uma grande discussão a este respeito, onde se tomava como exemplo a Campanha contra a Fome. O nosso argumento naquela discussão era que a Campanha havia desencadeado um processo que, naquele contexto específico, representava uma mudança muito mais importante do que qualquer lei ou política. Não obstante isso, o sistema só palidamente permitia identificar este fenômeno tão importante para a sociedade brasileira.

Tentamos, algumas vezes, construir escalas para observar mudanças de natureza intangível, cada intervalo correspondendo a um estágio ou momento de um processo. O maior mérito deste exercício foi, no meu modo de ver, a aprendizagem acumulada em relação à descrição destes momentos – o que diferenciava um do outro –, e à tentativa de explicitar o estágio “final” desejado. Mas, o efeito prático foi bem pouco estimulante pois alguns dos processos observados podiam avançar rapidamente na escala e, de repente, por algum fator interno ou externo, regredir aos intervalos iniciais da escala. Ou, ao contrário, podiam permanecer estacionados por longos períodos, e repentinamente, assumir nova configuração; ou, ainda, desencadear processos imprevistos. E, mais uma vez, o indicador não era capaz de explicar o que estava acontecendo. É claro que, se pudéssemos fazer esta observação ao longo de um período muito longo, talvez fosse possível extrair alguma tendência mais geral para aquele processo, mesmo considerando seus avanços e retrocessos, e suas inflexões. Mas, normalmente, trabalhamos com horizontes muito mais curtos - dois, três anos, que é o tempo normal de duração de um projeto -, o que impede este tipo de observação. Então, o sistema, em si mesmo, não permitia extrair conclusões muito definitivas; e outros instrumentos, mais convencionais, tinham que ser utilizados: inferências “impressionistas”, comparação com outras situações similares, etc.

Lembro-me aqui de um caso verídico, que ilustra bem esta limitação: um grupo de pequenos agricultores teve o valor de sua renda média reduzido por efeito de uma conjuntura cambial desfavorável, não obstante apresentasse avanços importantes em relação à sua organização, produtividade, capacidade

⁷ VALARELLI, Leandro. Op.cit. nota 3.

de vocalização de interesses e várias outras dimensões significativas para seu processo de inclusão social e para aquele contexto específico. Todos estes resultados positivos não foram suficientes para qualificar aquela experiência como exitosa – porque o objetivo central do projeto era o aumento de renda. Este caso, que passou a fazer parte do anedotário da IAF e que, de fato, é uma caricatura, ilustra bem as restrições do MDB como ferramenta analítica.

Terceira questão: o poder de fragmentação do MDB

Outro aspecto que quero chamar a atenção nesta apresentação se refere ao caráter fragmentador do MDB, muitas vezes apontado pelas organizações que o aplicaram.

De fato, a partir do momento em que o MDB passou a ser adotado apenas como ferramenta para o registro de resultados – isto é, quando se deixou de lado a perspectiva da aprendizagem, e não se deu continuidade aos demais elementos que haviam sido pensados para analisar os resultados à luz dos processos e do contexto, e em relação às hipóteses e estratégias –, o projeto passou a ser percebido pela lente dos indicadores.

E aqui entra outro elemento importante dessa crítica: é que a aplicação do MDB não se articulava a nenhum método ou processo de planejamento. Em realidade, a IAF nem mesmo se preocupava explicitamente se o projeto havia passado ou não por um processo de planejamento do tipo formal, que hierarquiza objetivos, atividades, estabelece metas, etc., e que tem como referências a análise de contexto e a definição de estratégias.

Normalmente, a aplicação do MDB ocorria quando o projeto já estava formulado (e aprovado), a partir de um exercício muitas vezes vazio, e que se resumia a ajustar o projeto aos indicadores / variáveis e categorias da ferramenta, sem detectar a relação lógica entre os vários elementos do projeto, nem muito menos, indagar sobre as hipóteses e estratégias adotadas. Progressivamente, este ajuste deixou, inclusive, de contemplar as categorias e variáveis, fixando-se apenas nos indicadores "aplicáveis" e rompendo com a própria lógica do MDB. É óbvio que nestas circunstâncias, o MDB tem o incrível poder de desfigurar o projeto, fragmentando-o em pedaços, cada um dos quais relacionado a um dos 44 indicadores disponíveis.

Nem preciso comentar a inutilidade deste exercício, seja para as organizações que a partir de 96/97 foram obrigadas a assumi-lo, seja para a própria IAF, que na melhor das hipóteses, podia inserir em seu banco de dados informações tão vazias como,

por exemplo, X empregos gerados, ou Y pessoas capacitadas, etc. E, agregar estas mesmas informações, entre todos os projetos apoiados.

Muitas vezes, ao exercitar a aplicação do MDB em conjunto com as organizações apoiadas pela IAF, tive que resgatar a lógica do projeto, ou seja, o seu planejamento, para poder recuperar a sua concepção e, definir, entre aquele conjunto de dimensões, quais eram centrais na concepção do projeto, e que outras eram coadjuvantes. Este resgate possibilitava identificar os resultados principais e os que poderiam ocorrer como efeitos secundários, ou indiretos. Somente depois desse exercício de resgate era possível passar à aplicação do MDB, identificando os âmbitos, categorias, variáveis e indicadores cabíveis. Quando estas equipes já tinham definido indicadores prévios e independentemente do MDB, o exercício agregava a etapa de traduzir aqueles indicadores para a linguagem do MDB, estabelecendo, então, uma espécie de comunicação entre os dois sistemas: o da ONG e o da IAF. Nestes casos, o exercício adquiria muito mais sentido e, sobretudo, utilidade real para a organização, pois respondia a interesses próprios (de gestão, de aprendizagem, etc.).

À GUIA DE FINALIZAÇÃO

Para encerrar esta apresentação, eu quero comentar que não vejo muita distinção entre as finalidades de gestão e de aprendizagem no interior das organizações sociais. Ambas, me parecem condições necessárias para o enfrentamento das situações que justificam a existência da própria organização e para o cumprimento de sua missão institucional.

Portanto, penso que qualquer sistema de monitoramento e avaliação que se baseie num conjunto de indicadores deve estar orientado a estes propósitos. É óbvio que nem sempre estes sistemas são concebidos e desenvolvidos com estas finalidades. É óbvio, também, que nem todas as organizações estão abertas e preparadas para vivenciar, com todas as suas conseqüências, processos de monitoramento e avaliação que se preocupam em resgatar o sentido da própria ação, mais além de contabilizar resultados.

Apesar disso, o que posso dizer de minha experiência de aplicação do MDB é que esta ferramenta, com todas as imperfeições que já comentamos, tem sido muito útil para iniciar um processo de reflexão mais permanente e sistemático.

Pude observar organizações para as quais o simples conhecimento sobre os resultados de sua ação já representou uma enorme janela para a aprendizagem. Em muitas outras, a aplicação do MDB

permitiu perceber aspectos do projeto que estavam despercebidos até então. Adaptações livres da estrutura do MDB têm sido desenvolvidas. Há poucos anos, participei de um seminário no México onde a maioria dos presentes apresentava adaptações deste sistema, substituindo categorias, ou incorporando variáveis e indicadores. Esta me parece uma possibilidade promissora para grupos como este que está reunido aqui.

Mas, o ganho maior foi daquelas que começaram a se perguntar sobre a qualidade, o significado daqueles resultados - fazendo na prática, o que o MDB não conseguiu resolver como sistema de referência. Penso que a observação de resultados é apenas uma porta de entrada para a análise das hipóteses e estratégias que orientam a nossa ação. E neste sentido, o MDB ou a sua adaptação para objetivos mais claramente direcionados para a construção da cidadania e para a democratização da sociedade, pode ser um importante instrumento para aperfeiçoar a ação das ONGs e, inclusive, para facilitar sua comunicação com a sociedade.

Por fim, quero comentar rapidamente sobre alguns mitos que freqüentemente povoam o imaginário de todos os que lidamos com indicadores.

1º mito: a qualidade dos indicadores. Em si mesmos, os indicadores não são nem bons nem maus, embora possam mostrar uma parte maior ou menor do que queremos ver ou, ainda, possam mostrá-la com maior ou com menor nitidez. A qualidade do indicador estará sempre relacionada com dois aspectos: o grau de clareza em relação ao que queremos ver (e, portanto, ao que poderá ser mostrado); e as nossas possibilidades efetivas de aplicá-lo na prática. A primeira condição determina a formulação do indicador; a segunda, sua viabilidade operacional.

Ter clareza em relação ao que queremos ver significa conhecer de antemão a natureza dos processos ou fenômenos estudados - , isto é, não necessariamente os resultados finais destes processos ou as configurações que este fenômeno pode assumir a cada momento.

Daqui surge uma primeira dificuldade que é justamente a de identificar em cada um destes processos ou fenômenos aqueles elementos essenciais que determinam a sua natureza. Daí também surge a dificuldade de lidar com categorias muito amplas - tais como cidadania, democratização, inclusão social, etc. Para que possamos ver estas situações numa realidade concreta, precisamos destrinchar estas categorias em dimensões mais operacionais, um pouco, me parece, na linha do que Francisco de Oliveira comentava da experiência chilena, isto é, decodificando situações que

brecam, amortecem, impedem, turvam a percepção do próprio processo ou fenômeno.

Quanto à aplicabilidade do indicador, todos sabemos das deficiências presentes em nossas estatísticas oficiais e de nossas limitações operacionais para substituí-las a contento. Não obstante ser desejável que as informações proporcionadas pelos indicadores possam ser validadas por procedimentos de pesquisa confiáveis, propósitos de compartilhamento de aprendizagens, de tomada de decisão sobre a ação institucional ou de comunicação social devem privilegiar indicadores que possam ser observados e compreendidos por todos os envolvidos.

Estes dois atributos da qualidade dos indicadores sugere a inconveniência dos indicadores "enlatados". De um modo geral, para ser amplamente compreendido, este tipo de indicador tende a não captar a especificidade dos processos sob observação ou a esbarrar em enormes dificuldades de aplicação.

2º mito: quantitativo x qualitativo. Este é um tema também muito recorrente quando se trata de definir indicadores de processos sócio-políticos mas, na maioria das vezes, tende a ser um falso problema, na medida em que tanto as descrições de estado, como o dimensionamento de situações por si só, dizem pouco, e precisam ser interpretados à luz de referências teóricas e/ou contextuais.

Além disso, a escolha entre indicadores quantitativos e qualitativos depende da natureza do fenômeno que se quer analisar e da disponibilidade / facilidade de obtenção de informações sobre ele. Indicadores quantitativos podem traduzir estados ou qualidades de um fenômeno (por exemplo, a redução da evasão escolar pode estar indicando uma melhoria do ensino ou das práticas educativas numa escola); da mesma maneira que informações qualitativas podem traduzir mudanças quantitativas de uma situação (ilustrativamente, numa situação específica, podemos entender o maior acesso a bens de consumo como indicador de maior disponibilidade de renda, mesmo não conhecendo o valor médio desta renda).

3º mito: o poder fragmentador dos indicadores. Se concordamos que os indicadores revelam partes ou dimensões de um processo ou fenômeno, então temos que concordar também que a visão deste processo e fenômeno será fragmentada se, e sempre que, se basear na leitura estanque a partir do que os indicadores estão revelando. Ao contrário, se tivermos um marco teórico como referência e abertura para interpretar estas informações à luz deste marco, então estaremos em melhores condições para usar os indicadores como pistas para a compreensão destes processos ou fenômenos.