

## **Processos Metodológicos na Construção de sistemas de indicadores (memória terceira oficina)**

---

### **Oficina de Indicadores – Plataforma Novib - 04 a 06 de novembro de 2002**

*“O governo Lula é a oportunidade de visibilizar a atuação das ONGs e tudo o que temos feito para fortalecer a sociedade civil. Devemos, portanto, reafirmar nosso papel na consolidação de direitos e na busca de sustentabilidade”*

(Sérgio Haddad, presidente da Abong, no debate de abertura da Oficina)

As expectativas em relação a esta oficina, realizada poucos dias depois da eleição de Lula à Presidência da República, eram a construção coletiva do saber, baseada nas experiências concretas vivenciadas por algumas ONGs, no que se refere à metodologia de um sistema de indicadores que possam ser usados para avaliação, aprendizagem e planejamento, destacando-se que os indicadores devem ser uma ferramenta e não o centro do trabalho. Também se esperava compreender os indicadores como componentes de um sistema que relaciona *conceito com ação e mudança com resultado*.

Esta expectativa veio ao encontro da trajetória percorrida: a primeira oficina tinha por objetivo uma compreensão comum em torno de conceitos e terminologias, chegando à concepção de indicadores como linguagem; a segunda oficina buscou entrar um pouco nas discussões das metodologias, levando à apropriação e aprofundamento das diferentes metodologias, compreender as bases sobre as quais as entidades estavam fazendo a construção de seus indicadores; esta terceira oficina tem o propósito de inserir a reflexão sobre indicadores dentro de uma metodologia que faz parte de um sistema.

Ao longo dos três dias, a reflexão do tema foi realizada a partir da apresentação das experiências da FASE, do IDEC, do Saúde Sem Limites, da EQUIP e do CTA; com debates e discussões em grupos pequenos; e a organização numa plenária final dos resultados das discussões em grupo que consideraram três tópicos principais: (a) os requisitos para a construção de um sistema de indicadores; (b) os elementos fundamentais que deve conter; e (c) a localização dos diferentes atores. Cada tópico era exemplificado com as experiências das cinco organizações. A apresentação dos grupos foi sistematizada da seguinte maneira:

- Os indicadores devem constituir um sistema.
- Quais as qualidades deste sistema?
- Qual a natureza deste sistema?
- Com quem dialogamos?
- E quanto à metodologia?

#### **1. Os indicadores devem constituir um sistema**

Um indicador não pode ser olhado em si mesmo, mas deve ser visto como uma ferramenta dentro de um sistema mais amplo. Este sistema em geral é um conjunto de indicadores, norteador das ações institucionais, que por sua vez está inserido num conjunto mais amplo de pactos das instituições. Por exemplo, o Saúde Sem Limites, na medida em que deixa de ser uma “ação entre amigos” e passa a ser um grupo que se profissionaliza, sente a necessidade de monitorar o trabalho, perguntando-se qual a sua função na sociedade. A

partir destas perguntas é que irá construir um sistema de indicadores que ajude a nortear suas ações.

Além disso, o sistema de indicadores está inserido também em estruturas organizacionais com determinadas características: funcionais, inovativas, matriciais. Cada tipo de organização terá um jeito de trabalhar o compartilhamento entre áreas e departamentos com os temas e projetos. O planejamento, então, tem uma função importantíssima. No começo, quando está se iniciando, uma organização não pensa em sua estrutura. A formalização vem com o tempo, com o crescimento. Quando a estrutura se complexifica, há um sistema, que é mais que a somatória das partes, são as partes se concretizando em movimento. Para alcançar os resultados, estabelecem pactos internos, planejam.

Por outro lado, todo ano se discute cenário, que é a pactuação externa. A gente olha o mundo e diz “aqui, vamos fazer tal intervenção”, criando formas e mecanismos próprios de atuação.

Os sistemas de indicadores são a série de diálogos que vão nos mostrando se houve ou não mudança. Falamos em sistema porque não estamos falando de um ou dois indicadores, mas de um conjunto.

Os indicadores não devem ter centralidade nem autonomia em relação ao processo de planejamento.

Mas ser utilizados como ferramenta para todas as fases do PMA. Nós atuamos a partir de uma estrutura de organização que se caracteriza por ter objetivos e por ter alguém responsável por ajudar a resolver problemas naquele momento. O planejamento, neste quadro, é como cada um de nós pensa que quer ser um dia, é pensar o futuro. Os indicadores estão relacionados com este planejamento, uma vez que ajudam a perceber se estamos chegando próximos do que queríamos. Talvez seja preciso clarear melhor a função do planejamento nas instituições e, com esta revisão, redefinir os indicadores. Ou seja, o sistema de indicadores é mutável, dinâmico, renovável, ressignificável diante do contexto. E se torna efetivamente um sistema quando dialoga com missão, com planejamento, com objetivo.

Sendo que o campo de trabalho das ONG é o social, o sistema de indicadores deve enfatizar mais os processos do que os produtos, permitindo uma leitura e análise do todo.

O sistema de indicadores deve conter a dimensão micro-macro no sentido de dialogar constantemente com outros sistemas de indicadores. Como é o caso, especialmente, do Saúde Sem Limites ao estabelecer um diálogo com o sistema de indicadores do serviço de saúde governamental. Além disso, dialogam com os indicadores de saúde tradicional e com os indicadores que respondem à própria missão do SSL.

Não se pode ignorar o caráter da teoria sistêmica. A referência é que temos ordem e desordem em relação dialética, e todo resultado de uma ação pode significar um problema para ação seguinte; há unidade com pluralidade, ou seja, mesmo na pluralidade temos uma referência particular.

E não estamos discutindo um sistema no qual os elementos estejam isolados. Mas um sistema de indicadores que esteja inserido num processo. São indicadores para a ação, e é na ação que podemos olhar para a metodologia. É no processo de cada organização que se vai ter a resposta de como pactuar os indicadores ao longo dos processos, e será ao longo dos processos que se definirá quais indicadores deverão ter relevância na organização, e quais não.

Sempre devem ser consideradas as influências externas sobre o sistema de indicadores.

## **2. Quais as qualidades destes sistema?**

O sistema de indicadores deve ser simples, mas com significado forte para a instituição. Cada um dos indicadores que o compõem tem que ter uma função dentro do sistema.

Sua principal função deve ser permitir e alimentar o diálogo interno, favorecendo uma comunicação interativa. Internamente é fundamental constituir um acordo conceitual e buscar integrar as diferentes áreas e frentes de atuação da organização.

Deve haver um pacto interno na elaboração coletiva de indicadores (processo e linguagem) durante o planejamento como projeção de resultados e deve estar atrelado aos objetivos. Desta forma, possibilitará a aprendizagem institucional.

Mas o sistema de indicadores serve também para diálogo com os “outros”, ou seja, com outras organizações, com atores externos e com toda sociedade. Portanto, é fruto também de um pacto externo, para além da organização, e deve refletir os pactos estabelecidos também com estes atores externos. Como o objetivo do nosso campo de ONGs é na busca da inserção social, da democracia, da cidadania e da justiça social, são estes valores que devem ser considerados no âmbito da construção de um sistema de indicadores, é sobre estes valores que queremos estabelecer diálogo e disputar a hegemonia.

Estamos num momento de balanço social . Os indicadores são um projeto político, uma ferramenta para mostrar os resultados. A análise dos indicadores dá visibilidade às ações.

O sistema de indicadores não deve ser refém das exigências dos financiadores, embora contemple suas necessidades e prioridades (pacto), uma vez que os financiadores devem ser considerados entre os diferentes atores externos com os quais dialogamos.

Os indicadores servem para gestão interna, diálogo com sociedade, agregação e maturação de grupos, disputa de hegemonia. O exemplo do IDEC é bastante claro ao se observar os três tipos de indicadores construídos: os operacionais (voltados para questões internas), os institucionais (utilizados no diálogo com o público mais próximo, que são os associados) e os de impacto (referentes aos resultados grandes da instituição e que são utilizados na disputa de hegemonia no campo do consumo).

Uma vez que os indicadores respondem historicamente a uma conjuntura da organização e da sociedade, e aos diferentes diálogos pretendidos, eles são dinâmicos e mudam a cada nova etapa do trabalho, embora alguns possam permanecer por períodos mais longos. Ou seja, são infinitos enquanto duram.

O sistema de indicadores deve estar inserido na dinâmica da organização, ser transparente para todas as partes, sua elaboração deve ser participativa e deve haver uma preocupação prévia com a construção de informações (forma, tempo, fontes, sujeitos e riscos de distorção).

E deve haver flexibilidade para as mudanças necessárias no decorrer dos processos. Por exemplo, se o indicador não é capaz de responder às questões que tínhamos ao elaborá-lo, ele deve ser alterado. Por outro lado, se o sistema de indicadores mostra que os objetivos não estão sendo alcançados, é preciso avaliar e reformular a ação. Por isto dizemos um sistema: os indicadores estão ligados a um processo mais amplo e dialogando todo o tempo com este processo mais amplo, que envolve missão e objetivos da organização.

Assim, o planejamento deve ter uma relação com o sistema de indicadores. E deve haver um questionamento permanente ao sistema em seu conceitos e na relação deste conjunto com o planejamento, no sentido que é necessário ação e sistematização da ação. Não é uma relação de causa e efeito, mas ação planejada e de qualidade.

### **3. Qual é a natureza deste sistema?**

Um sistema de indicadores deve estar afinado e relacionado com a natureza e a identidade organizacionais. Por exemplo, na FASE, no IDEC, no CTA, no Saúde Sem Limites e na EQUIP, o sistema vai se constituindo dentro de uma identidade já existente, dentro de uma organização que tem clareza de para onde quer ir. O sistema de indicadores busca explicitar os diferentes interesses presentes na organização e estabelecer um pacto de quais perguntas serão respondidas neste momento.

Ao buscar esta explicitação de interesses particulares ou de projetos dentro de um interesse mais amplo, a construção de um sistema de indicadores pode propiciar a interação entre diferentes ações e entre as ações e a missão.

Neste sentido, o sistema vai depender também da clareza da missão, conceitos e concepções da organização.

Ou seja, no diálogo interno, o sistema de indicadores deve fortalecer a gestão e a unicidade institucionais.

Por outro lado, no diálogo externo, um sistema de indicadores pode fortalecer a identidade da organização dentro de um campo com o qual temos vínculos: defesa de direitos, inserção social, democracia, justiça social. E é nesse campo que temos que construir nossos indicadores.

### **4. Com quem dialogamos?**

Na elaboração de um sistema de indicadores, os atores sociais devem ser envolvidos desde o momento da sensibilização, passando por diagnóstico participativo, planejamento, monitoramento, avaliação direta e indireta até priorização da ação.

A atuação do Saúde Sem Limites, por exemplo, implica interagir com o sistema de saúde dos povos com os quais trabalham, que por sua vez está muito integrado às questões culturais tradicionais. Para pensar um sistema de indicadores, portanto, é preciso envolver os que estão envolvidos na recuperação das sabedorias tradicionais, mas também a população cuja auto-estima estava baixa por serem indígenas, os próprios profissionais de saúde não indígenas que enfrentam situações muito distintas das previstas nos cursos de formação profissional, envolve outras organizações presentes na região, como ONGs, exército brasileiro, missionários e o ministério da saúde.

O diálogo será diferente com cada um destes atores:

Por exemplo, os grupos beneficiários (grupos com os quais trabalhamos) devem ser considerados em todo o processo dependendo do projeto e da relação do projeto com o conjunto da instituição e do ideário comum.

Os grupos e forças contrárias devem ser considerados para formular estratégias que os neutralizem ou os convençam.

Junto aos grupos e entidades parceiras devem ser buscadas interseções (talvez indicadores comuns).

Os atores devem ser incorporados no processo amplo de planejamento e não só no de construção de indicadores. De todo modo, cada um deve ser ator e co-ator no indicador que mexe com a atividade da qual participa.

Se queremos avançar no nosso diálogo com nossos parceiros e com a sociedade, precisamos fortalecer e ampliar a participação dos atores, envolvendo-os e capacitando-os. É preciso considerar que todos estes atores são relevantes para o processo, mas existem diversos níveis de inserção.

Para isto, o sistema de indicadores deve ser simples, inclusive para ser compreendido por quem não estava no processo, porém permitir análise complexa.

Na experiência do CTA, por exemplo, cujo propósito é a sensibilização e a educação mas sem fazer o acompanhamento continuado dos processos, o desafio era saber até que ponto a extração madeireira realmente não comprometeria a floresta e os recursos. Para isso se juntaram a equipe do CTA e as comunidades. Mas como saber se o manejo dá certo ou não? Reuniram o CTA - que tinha necessidade de registrar, sistematizar experiências processos e resultados para que outros pudessem replicar a experiência sem repetir o erro -, os seringueiros - cuja melhoria de vida estava dependendo do projeto e queriam incrementá-lo -, e ambos, CTA e seringueiros, queriam divulgar resultados positivos para dentro e para fora da reserva.

A partir de um diagnóstico participativo foi mapeada a reserva, identificaram os diferentes grupos de interesse, construíram cenários futuros, identificaram as principais preocupações. Das preocupações - segurança fundiária, renda e acesso a serviços básicos - construíram indicadores de processo e de resultado.

Quatro tipos de dificuldades foram encontradas:

- a) ritmo da comunidade: ao se envolver outros atores, estes geralmente já têm outros afazeres;
- b) visões diferenciadas: cada um dos atores enxerga a realidade de uma maneira diferente e tem outro objetivo com a ação que será desencadeada;
- c) processo lento de construção: quando se envolve diferentes atores, leva-se mais tempo para definir indicadores que sejam simples, compreensíveis para todos e que tenham relevância;
- d) baixa escolaridade: no caso do CTA, foi preciso garantir a concretude do processo todo o tempo, do contrário alguns atores perdiam o interesse.

Como resultado, o sistema de indicador busca sinalizar não só o quanto os objetivos da ONG foram alcançados, mas também da comunidade com a qual se está atuando.

No caso do nosso campo de atuação, voltado para garantia dos direitos, a construção do sistema de indicadores deve levar em conta nosso diálogo com toda a sociedade, permitindo-nos avançar no rigor do que queremos falar.

No começo da construção de um sistema de indicadores que envolva todos os atores, e que seja incorporado pelo coletivo, vamos gastar muito tempo. Mas um sistema, para que se efetive, depende desta pactuação com todos. Talvez parecesse mais fácil entregar pronto o sistema, mas se o princípio é o da participação e do estabelecimento de um diálogo efetivo, não faz sentido entregar pronto, é preciso construir junto, ser incorporado coletivamente.

Uma outra dificuldade decorrente da construção coletiva é a valoração dos resultados. Em geral há disputas, tanto interna à organização entre as diferentes áreas de atuação quanto com outros parceiros e atores considerados relevantes no processo, de quais resultados realmente importam. Quanto mais o sistema de indicadores for integrado a um diagnóstico e um planejamento participativos, mais ele representará os valores e interesses da atuação da organização como um todo e de seus parceiros.

E na medida em que nossas organizações definem no diálogo social mais amplo o que tem valor enquanto resultado, e isto for aceito, teremos avançado na construção de hegemonia, na disputa de um projeto de sociedade. Se os indicadores colaboram para deixar claro o que somos, o que fazemos, o que queremos, como queremos ser vistos para nós mesmos e com as pessoas com as quais dialogamos, todo o campo das ONGs terá avançado.

## **5. E quanto à metodologia?**

Um primeiro passo é reconhecer e avaliar a metodologia que já vem sendo aplicada pela organização. Para a avaliação é importante levar em conta algumas características.

Deve ser baseada numa visão sistêmica, relaciona-se ao objetivo permanente de cada ONG, tendo como referência os eixos e identidades institucionais.

O sistema de indicadores deve ser simples, mas sua análise deve ter algum nível de complexidade para que tenha credibilidade. No seu conjunto, os indicadores devem ser complementares.

Na metodologia é importante considerar a diversidade de gênero, raça, o respeito à diferença e a efetivação dos direitos. Além disso, deve prever indicadores de fatores externos que possam eventualmente mascarar o resultado ou o impacto das ações realizadas.

Para garantir estas características para o sistema de indicadores, é preciso que a organização tenha uma boa definição de missão, planos, objetivos, modelos de gestão. Ou seja, se não houver clareza de para que existe a organização e como ela se vê no futuro, dificilmente conseguirá construir um sistema de indicadores que ajude a analisar sua atuação interna e externamente.

O processo deve contemplar a análise dos limites e possibilidades institucionais (viabilidade de recursos humanos e financeiros e estrutura). Além disso, a elaboração do sistema de indicadores deve ser um processo participativo, com abertura e interligação das partes com o todo, fortalecendo, assim, o aprofundamento da democracia e abrindo espaços para se tratar os conflitos inerente a um processo de construção de um instrumental de análise quanto às ações das organizações para alcançar determinados objetivos.

A metodologia deve também ser criadora de espaços de diálogo entre diferentes atores sociais, atuando na perspectiva de garantir sua autonomia

Devem ser promovidas reuniões de explicitação de interesses entre financiador, organização e beneficiário, considerando a realidade dos grupos, pessoas, entidades, parceiros e os diferentes níveis de participação dos atores e buscando ampliar esta participação imbuído de visão sistêmica.

### *Coleta de informações*

Ao construir o sistema de indicadores é preciso considerar o sistema de coleta de informações. Um dos problemas é o conflito entre o trabalho de campo e o necessário registro. Nem sempre os atores envolvidos têm disponibilidade de tempo ou capacitação para realizar as duas ações dentro de prazos e tempos que façam sentido para o sistema.

Ou seja, para que o sistema funcione, precisa ser simples e facilmente monitorável para operacionalização. Isto significa que os meios de verificação precisam ser claros, viáveis e complementares.

Além disso, os indicadores devem estar integrados ao cotidiano. Na FASE, por exemplo, isto fica claro ao se considerar que não foi criada qualquer estrutura paralela para lidar com os indicadores. Quando eles não se encaixam na estrutura existente, pára-se o processo para uma revisão.

### *O que fazer com os resultados*

As informações, para garantir a transparência do sistema, devem ser tema de reuniões, encontros constantes para avaliação e qualificação do sistema. Como a análise é um elemento metodológico, deve ser feita o mais coletivamente possível, de forma transparente e democrática.

Para que o sistema de indicadores não se limite a um banco de dados, deve-se depurar a capacidade analítica da organização.

### *Perigos e dificuldades*

Muitas vezes falta tempo e recursos humanos para se fazer os registros e o monitoramento exigidos pelo sistema de indicadores adotado. Em muitas organizações há um problema de gestão no momento da interação entre áreas, programas e os atores envolvidos no processo. Além disso, a rotatividade da equipe envolvida dificulta o processo de construção e monitoramento dos indicadores. Sem o monitoramento, não há retorno da informação e, conseqüentemente, não se pode avançar nas análises que poderiam ser propiciadas pelo sistema de indicadores.

### **Considerações**

Tendo claro o processo de construção do sistema de indicadores, a instituição não se agarra ao indicador como se fosse ele nele mesmo. E os indicadores, quaisquer, ficam no seu devido lugar.

O PMA um caminho, não no sentido de execução de tarefas, mas no sentido de termos um planejamento que é monitorado, avaliado e replanejado no cotidiano. Isto é sermos políticos.

O que se quer é que os indicadores, as informações e os dados nos coloquem na disputa política por hegemonia e não a mera utilização de indicadores como números e informações que nos digam se alcançamos ou não os resultados.

Desta forma, olhamos para o sistema de indicadores como uma disputa política, como algo que pode fortalecer todo o campo das ONGs. Estamos reafirmando que o sistema de indicadores precisa valorizar o público, as parcerias, a interlocução, a escuta, a transparência e a comunicação, e o fortalecer-se como campo na medida em que tivermos sistema de indicadores referentes à nossa atuação e aos nossos avanços.

Sistematização: Veronika Paulics, a partir dos relatos dos grupos e dos debates em plenárias



[WWW.dhnet.org.br](http://WWW.dhnet.org.br)