

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS DE
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL:
Análise de experiências de organizações não governamentais.**

Tassila Kirsten Fernandes

Orientador: Prof. Dr. Elimar Pinheiro do Nascimento
Co-orientadora: Professora Dra. Mônica Celeida Rabelo Nogueira

Dissertação de Mestrado

Brasília, DF
Novembro de 2016

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS DE
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL:**

Análise de experiências de organizações não governamentais

Dissertação de Mestrado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Sustentável

Aprovada por:

Professor Doutor Elimar Pinheiro do Nascimento, (CDS/UnB)
(Orientador)

Professora Doutora Mônica Celeida Rabelo Nogueira CDS/UnB)
(Co-orientadora)

Professor Doutor Marcel Bursztyn (CDS/UnB)
(Examinador Interno)

Professor Doutor Welington Almeida (PPGDHC / UnB)
(Examinador Interno)

Brasília, DF, 02 de Novembro de 2016.

FERNANDES, TASSILA KIRSTEN

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: Análise de experiências de organizações não governamentais, 178 pp., (UnB-CDS, Mestre, Desenvolvimento Sustentável, 2016).

Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília. Centro de Desenvolvimento Sustentável.

1. ONGs

2. Avaliação

3. Monitoramento 3

4. Desenvolvimento Sustentável

I. UnB-CDS

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta tese e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. A autora reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta tese de doutorado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito da autora.

Tassila Kirsten Fernandes

Mais perto da essência
O sentido respira
Mas nem sempre o ar mais puro se tem
Mais perto da essência
O sentido respira
Consumido no perfume que vem
E os espinhos são pra quem pensa em enganar a flor
A beleza rédea prosa da dor
E o seu umbigo ainda em flor
Vai mexer com o tempo vai matar a dor de novo

(Chico Science & Nação Zumbi)

AGRADECIMENTOS

Aos educadores amorosos que a sincronia acadêmica me ofertou: Elimar Nascimento e Mônica Nogueira. Nesta jornada, vocês foram “dois polos de uma pilha carregada de energia que dificilmente se acabará”. No meio de tantos compromissos e agendas comprometidas, doaram e trocaram comigo seus tempos, vidas e experiências. Cada qual, com suas qualidades, se mostraram espertos e profissionais naquilo que fazem: trabalhar pela educação da forma mais libertadora. Sou grata por me ensinarem a partir da reflexão sobre a prática!

À luz dos ensinamentos do que se tornou a ciência na minha vida, eu me apaixonei pela pesquisa social, que me mostrou caminhos difusos, prolixos e complexos que pareciam vir da prática. Eu realmente sou grata por hoje compreender como o mundo funciona por meio das representações sociais.

Eu sinto muito respeito e gratidão à todos amigos e colegas de trabalho que fiz no meu tempo sabático de Mestrado. Acredito que todas as relações que construímos juntos me trouxeram alguma maturidade e paciência. Pois, a expressão máxima, ditada como mantra à minha realidade, ecoou durante todo o tempo: “Tudo acontece quando você faz Mestrado”.

Agradeço o amor, o carinho, a compreensão e os risos que recebi das minhas amigas mais presentes nesta fase: Claudia Valadares, Luciana Sousa, Ana Karina Reis, Livia Miranda, Daniesse Kasanoski e Bárbara Fellows. Sou especialmente grata ao meu companheiro Juliano Santos, à minha avó Lúcia Kirsten e à minha família. Vocês compartilharam e significaram de perto esta a árdua conquista das linhas que se seguiram.

Com carinho especial, agradeço aos colegas de trabalho, professores e amigos, que me motivaram a aprender cada vez mais com o tema que escolhi estudar: Luiz Fujiwara e Antônio Mello, Marcel Bursztyn, Wellington Almeida e Frederic Mertens e Alberto Lourenço. E ainda, a todos os colaboradores das organizações aqui envolvidas – Instituto Sociedade, População e Natureza – ISPN e Fundação Amazonas Sustentável – FAS –, que confiaram no meu trabalho, me ensinaram e se abriram sobre suas práticas, dedicando seus preciosos tempos à pesquisa que incitei aos seus modos de atuação.

Por fim, como todo meu comprometimento de causa, agradeço aos homens e mulheres com quem troquei olhares de sinceridade, àqueles das comunidades ribeirinhas do Rio Negro, Amazonas, e dos diversos caminhos por onde percorri no bioma Cerrado. O conhecimento sobre suas práticas e realidades ainda me instigam e me mobilizam seguir na pesquisa sobre o nosso desenvolvimento sustentável.

RESUMO

É crescente a valorização do Monitoramento e Avaliação (M&A) de políticas públicas, programas e projetos por parte de órgãos de governo, Organizações Não governamentais (ONGs) e entidades internacionais de apoio e fomento ao desenvolvimento sustentável no Brasil. Esta pesquisa focaliza os sistemas de Monitoramento e Avaliação (M&A) implementados por duas ONGs com atuação nos biomas Cerrado e Amazônia no acompanhamento de pequenos projetos socioambientais, a Fundação Amazonas Sustentável (FAS) e o Instituto Sociedade Populações e Natureza (ISPN). O ISPN apoiou 529 projetos com o Programa de Pequenos Projetos Ecosociais (PPP-ECOS) no período 1994 a 2015. E a FAS no ano 2015 executou 881 projetos com o Programa Bolsa Floresta (PBF). A pesquisa, de natureza comparativa, busca entender a prática e os problemas de M&A nessas organizações, ao implementarem os sistemas com a expectativa de alcançarem maior efetividade e participação social na realização dos projetos comunitários que apoiam e assessoram. Os sistemas de M&A embasam-se em duas tendências e conceitos de avaliação de programas: o de gestão por resultados e o da sistematização de experiências. A primeira dá ênfase nos produtos e saídas resultantes dos programas, adota métodos quantitativos com tendências ao uso de auditorias e técnicas de feedback. A segunda é qualitativa e se preocupa com o empoderamento e aprendizagem social e adota ferramentas dialógicas e etnográficas. As escolhas destes métodos por estas organizações respeitam o duplo desafio: das perspectivas dos doadores e das prioridades das populações locais. As ONGs objeto do estudo transitam entre os dois paradigmas, gerando novas combinações para realizar o monitoramento e avaliação de forma genuína e sustentável de seus projetos e campo que atuam.

Palavras-chave: Organizações Não Governamentais. Monitoramento. Avaliação. Programas e Desenvolvimento Sustentável.

ABSTRACT

Monitoring and Evaluation (M & A) of public policies, programs and projects are being given increasing importance by government agencies, Non-Governmental Organizations (NGOs) and international agencies promoting sustainable development in Brazil. This research focuses on the monitoring and evaluation systems (M & A) implemented by two NGOs, the Society Institute People and Nature (ISPN), and the Amazonas Sustainable Foundation (FAS). The ISPN implemented 529 projects with the Pequenos Projetos Ecosociais Program (PPP-ECOS) in the period 1994 to 2015. And the FAS in 2015 assisted 881 projects with the Bolsa Floresta Program (PBF). The comparative analysis seeks to understand, how, trying to be more efficient and more responsive in community development projects, these organizations dealt with the problems of M & A implementation. M & E systems can be divided in two concepts of program evaluation: management by results; and the systematization of experiences. The first emphasizes output analysis, adopts quantitative methods and uses audits and feedback techniques. The second adopts qualitative methods of dialogic analysis and ethnographic tools. It stresses empowerment and social learning as major goals of programs. This work tries to understand how these organizations combined the two methods to respond to contradictory pressures: the perspectives of donors and the priorities of local people. The study object NGOs move between the two paradigms, creating new combinations to perform the monitoring and evaluation of genuine and sustainable way of their projects and field work.

Keywords: Non-Governmental Organizations. Monitoring. Evaluation. Program and Sustainable Development.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
METODOLOGIA.....	4
CAPÍTULO 1: O CONCEITO E O CONTEXTO DE AVALIAÇÃO	10
1.1 AVALIAÇÃO: UMA REVISÃO CONCEITUAL E INSTRUMENTAL.....	11
1.1.1 Tipo de avaliações conforme o tempo	17
1.1.2 Tipos de avaliações conforme a função	18
1.1.3 Definições de programas, projetos e agregados da avaliação	19
1.1.4 Avaliação de Programas.....	20
1.2 A AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS COM DISCIPLINA PARA COMPREENSÃO DO MONITORAMENTO & AVALIAÇÃO (M&A).....	22
1.2.1 Monitoramento e Avaliação: uma revisão crítica e conceitual	26
1.2.2 A Avaliação do Desenvolvimento	34
1.2.3 A avaliação nas agendas do desenvolvimento sustentável da ONU	36
1.2.4 O terceiro setor e as ONGs que atuam no desenvolvimento sustentável no Brasil.....	39
1.3 CARACTERIZAÇÃO DAS REGIÕES DE INTERESSE: BIOMAS CERRADO E AMAZÔNIA. 45	
1.3.1 O Cerrado: notas sobre o bioma.....	46
1.3.2 O Bioma Amazônia na dimensão das Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas- AM.	50
CAPÍTULO 2: O INSTITUTO SOCIEDADE, POPULAÇÃO E NATUREZA (ISPN), ESTUDO DE CASO SOBRE O PPECOS	53
2.1 O PPP-ECOS E SEUS INSTRUMENTOS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO	58
2.1.1 Projeto Agroindústria De Derivados De Cana De Açúcar Com Utilização De Frutos Do Cerrado – Pé da Serra	71
2.1.2 Projeto Agroextrativismos de frutos do Cerrado gerando riqueza e conservando a natureza no Sudoeste do Mato Grosso-MT	75
2.1.3 Projeto XAVANTE - Associação dos Índios Xavantes de Pimentel Barbosa no Mato Grosso	78
2.2 AS AVALIAÇÕES E COMUNICAÇÕES DE RESULTADOS DO PPP-ECOS	81
CAPÍTULO 3: A FUNDAÇÃO AMAZONAS SUSTENTÁVEL (FAS) E O PROGRAMA BOLSA FLORESTA (PBF).....	85
3.1 INSTRUMENTOS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO.....	91
3.2 O PROGRAMA BOLSA FLORESTA (PBF).....	100
3.3 BOLSA FLORESTA FAMILIAR (BFF).....	104

3.4	BOLSA FLORESTA ASSOCIAÇÃO (BFA)	105
3.5	BOLSA FLORESTA RENDA (BFR)	105
3.6	BOLSA FLORESTA SOCIAL (BFS)	107
3.7	AS EXPERIÊNCIAS BEM SUCEDIDAS APOIADAS PELO PBF	110
3.7.1	Artesanato Teçume D´Amazônia	110
3.7.2	Projeto Manejar para Conservar	113
CAPITULO 4: ANÁLISE COMPARADA		117
4.1	BENEFICIÁRIOS	117
4.2	GÊNESES	117
4.3	NATUREZA INSTITUCIONAL E FUNCIONAMENTO	119
4.4	PROJETOS	122
4.5	FINANCIADORES	127
4.6	PROCEDÊNCIA DO MODELO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO	129
4.7	MONITORAMENTO	133
4.8	AVALIAÇÃO	139
4.9	ENFOQUE METODOLÓGICO	143
4.10	PUBLICAÇÕES E DIFUSÃO DO CONHECIMENTO	146
4.11	ADVOCACY	147
4.12	ACCOUNTABILITY	147
4.13	PARTICIPAÇÃO	148
4.14	RESULTADOS	152
4.15	APRENDIZAGEM	154
4.16	INOVAÇÕES	155
4.17	REPLICAÇÃO E SCALING-UP	156
CONCLUSÕES		158
REFERÊNCIAS		163
APÊNDICES		170

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Ciclo de um projeto segundo as práticas do Banco Mundial.....	20
Figura 2: Mapa da inserção dos projetos do Instituto Sociedade, População e Natureza e Fundação Amazonas Sustentável nos biomas brasileiros	46
Figura 3: Mapa de projetos do Programa de Pequenos Projetos Ecosociais (Instituto Sociedade, População e Natureza) no bioma Cerrado.	49
Figura 4: Mapa de atuação do Programa Bolsa Floresta (Fundação Amazonas Sustentável) no bioma Amazônia.....	52
Figura 5: Estrutura organizacional do Instituto Sociedade, População e Natureza	57
Figura 6: Estrutura organizacional do Programa de Pequenos Projetos Ecosociais	60
Figura 7: Fluxograma de seleção do Programa de Pequenos Projetos Ecosociais	62
Figura 8: Fluxo de execução de um projeto	66
Figura 9: Imagem 4: Oficina de Planejamento e Capacitação do Programa de Pequenos Projetos Ecosociais, realizada entre os dias 08 e 10 de julho de 2015, em Brasília, Distrito Federal.	67
Figura 10: Imagem 5: Ciclo virtuoso de projetos para o Programa de Pequenos Projetos Ecosociais	68
Figura 11: Caminhos perigosos de projetos.	68
Figura 12: Dialógica de resultados dos pequenos projetos do Programa de Pequenos Projetos Ecosociais	69
Figura 13: Matriz de indicadores do Programa de Pequenos Projetos Ecosociais, no Projeto Agroextrativismo de Frutos do Cerrado” da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, Mato Grosso.....	81
Figura 14: Áreas de atuação da Fundação Amazonas Sustentável.....	85
Figura 15: Pilares conceituais do trabalho da Fundação Amazonas Sustentável	92
Figura 16: Painel apresentado na reunião trimestral de nivelamento da Coordenadoria da Fundação Amazonas Sustentável sobre o período outubro-dezembro de 2015..	95
Figura 17: Indicadores de resultados – Atividades realizadas pelo Programa Bolsa Floresta e nível de participação nas atividades.....	96
Figura 18: Fluxograma sobre o funcionamento da Fundação Amazonas Sustentável	103

Figura 19: Pesquisa de opinião sobre os investimentos mais importantes do Bolsa Floresta Renda.....	106
Figura 20: Pesquisa de opinião – Investimentos mais importantes do Bolsa Floresta Social	108
Figura 21: Modelos de projetos adotados pelo Programa de Pequenos Projetos Ecosociais e Programa Bolsa Floresta.....	124
Figura 22: Nuvem de palavras sobre o Programa de Pequenos Projetos Ecosociais do Instituto Sociedade, População e Natureza.....	135
Figura 23: Fluxo de entregáveis no monitoramento de pequenos projetos do Programa Bolsa Floresta	136
Figura 24: Nuvem de palavras sobre o Programa Bolsa Floresta da Fundação Amazônia Sustentável.....	138
Figura 25: Critérios de avaliação do Programa Bolsa Floresta Renda estabelecidos nas reuniões de feedback	142

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Diferenças entre a avaliação e outros mecanismos de feedback.....	13
Quadro 2: Abordagens e métodos da avaliação	15
Quadro 3: Quadro 2: Funções Complementares ao Monitoramento e Avaliação conforme a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico.....	29
Quadro 4: Financiadores do Instituto Sociedade, População e Natureza	58
Quadro 6: Quadro de resultados e avaliação de impactos do projeto.....	74
Quadro 7 Caracterização das áreas de atuação da Fundação Amazonas Sustentável	86
Quadro 8: Associações parceiras da Fundação Amazonas Sustentável	88
Quadro 9: Resumo das características dos componentes do Programa Bolsa Floresta	109
Quadro 10: Resultados do Projeto Manejar para Conservar.....	115
Quadro 11: Contagem das palavras repetidas do Programa de Pequenos Projetos Eossociais do Instituto Sociedade, População e Natureza.....	134
Quadro 12: Contagem das palavras repetidas do Programa Bolsa Floresta da Fundação Amazônia Sustentável.....	137
Quadro 13: Importância dos resultados aos financiadores e beneficiários do Programa de Pequenos Projetos Eossociais e Programa Bolsa Floresta.....	143
Quadro 14: Programa de Pequenos Projetos Eossociais e Programa Bolsa Floresta: padrões de semelhanças e diferenças em Monitoramento e Avaliações.....	161

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALSO	Projeto Alternativas Econômicas à Soja
APPs	Áreas de Proteção Permanentes
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CIDA	<i>Canadain International Development Agency</i>
CDPLAR	Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional
CEUC	Centro Estadual de Unidades de Conservação
CDB	Convenção de Diversidade Biológica
GIZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i>
GTZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit</i>
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FLORELOS	Projeto Elos Ecosociais entre as Florestas Brasileiras
FAS	Fundação Amazonas Sustentável
GEF	Fundo de Adaptação, o Global Environmental Facility
CIF	Fundos Clima de Investimento
GEF	<i>Global Environment Facility</i>
UNEG	<i>United Nation Evaluation Group</i> /Grupo de Avaliação das Nações Unidas
GEA	Grupo de Estudos Amazônicos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente
ICC	Instituto Camargo Corrêa
IDAM	Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Estado do Amazonas
IMAFLOA	Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola
IPAAM	Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas
ISPN	Instituto Sociedade, População e Natureza
MARCOS	Projeto Mercados e Comercialização
ODM's	Objetivos do Milênio
ONU	Organização das Nações Unidas
OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
IOCE	Organização Internacional de Cooperação em Avaliação

OPAS	Organização Pan-Americana de Saúde
OSCs	Organizações da Sociedade Civil
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
ONGs	Organizações Não Governamentais
PSA	Pagamento por Serviços Ambientais
PBF	Programa Bolsa Floresta
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PPP-ECOS	Programa de Pequenos Projetos Ecosociais
PPCR	Programa Piloto para a Resiliência Climática
RBM	<i>Results Based Management</i> , Gestão de Projetos com Base em Resultados
RDS	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
RLs	Reservas Legais
SDS	Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
SEBRAE	Serviço Nacional de Aprendizagem do Amazonas
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SEUC	Sistema Estadual de Unidades de Conservação
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SGP	<i>Small Grants Programme</i>
SAP	<i>Systems Applications and Products in Data Processing</i>
UCs	Unidades de Conservação
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>
UNB	Universidade de Brasília
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
USUBIO	Uso Sustentável da Biodiversidade do Cerrado
WSSD	<i>World Summit on Sustainable Development</i>
ZOPP	<i>Ziel Orientierte Projekt Planung</i> /Planejamento de Projetos Orientado para Objetivos

INTRODUÇÃO

As transformações globais políticas, econômicas, sociais e o advento das Tecnologias da Informação (TIs) estimulam uma nova dinâmica nos mercados e nas organizações produtivas. As organizações, que eram hierarquizadas e possuíam normas rígidas, tiveram que se adaptar para outra realidade, onde “a mudança tornou-se uma regra e a estabilidade uma exceção” (PENA VEJA; VOLTON, 2014). Tal processo não é restrito ao mercado, mas se estende aos setores governamentais e não governamentais.

As Organizações Não Governamentais (ONGs) são entidades privadas, sem fins lucrativos. Em seu conjunto, compõem o denominado do Terceiro Setor, que é complexo, variado e composto por uma vasta coleção de instituições que se distinguem daquelas que compõem outros dois setores: o mercado e o Estado. Podem ser conhecidas como sociedade civil, setor voluntário, associações corporativas, de vizinhança, ou ONGs (SALAMOM, 1997). Elas se orientam por iniciativas de interesse comum, empreendidas por cidadãos que afirmam o valor da solidariedade de modo espontâneo, em espaços que buscam liberdade e participação (FERNANDES, 1994).

Os papéis das ONGs no desenvolvimento local do Brasil são diversos. Ao se colocarem em um hiato de disputas entre o mercado e o Estado, são capazes de articular tais espaços e descentralizar com capilaridade os recursos destes para uma distribuição mais igualitária, solidária e equitativa. A referida equidade está contida na noção de desenvolvimento defendida por Sachs (2004). Ela corresponde a um princípio operacional, “de tratamento desigual dispensado aos desiguais, de forma que as regras do jogo favoreçam os participantes mais fracos e incluam ações afirmativas que os apoiem” (SACHS, 2004, p.14).

A prática de Monitoramento e Avaliação (M&A) de programas e projetos de duas ONGs brasileiras do campo da sustentabilidade¹, com atuação nos biomas Cerrado e Amazônia, é o objeto da presente pesquisa. Tais biomas se fazem presentes em quase todas as regiões do Brasil, com maior concentração no Norte e Centro-Oeste – regiões que, conforme dados do IPEA (2011), são as mais pobres e que menos receberam recursos para o desenvolvimento regional no Brasil.

¹ Conforme Nascimento (2012), é um campo que possui propriedades próprias, distintas, mas também comuns, tem regras de acesso e funcionamento, agentes, objetos em disputa e conflitos próprios. É composto por cinco esferas, quais sejam: 1) governamental; 2) mercado; 3) terceiro setor; 4) mídia; e, 5) ciência e tecnologia. Para aquele autor, este campo não é entendido exclusivamente como ambiental e dos movimentos ambientalistas, mas sim, interdisciplinar e multidimensional, que apresenta preocupações com o futuro comum da humanidade, e os agentes que o compõe compartilham a crença difusa e genérica de que a humanidade está ameaçada.

O Programa Bolsa Floresta (PBF) da Fundação Amazonas Sustentável (FAS) e o Programa de Pequenos Projetos Ecosociais (PPP-ECOS) do Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN) são os casos escolhidos para análise no presente estudo.

As organizações supramencionadas têm sede em Manaus, Amazonas, e Brasília, Distrito Federal, e são reconhecidas pelo desenvolvimento de programas de apoio a projetos de mitigação da pobreza, de gestão e conservação dos recursos naturais. Seus públicos-alvo são: agricultores familiares, populações tradicionais, instituições de pesquisa, organizações da sociedade civil nacionais e internacionais, e empresas e entidades governamentais. Suas fontes de recursos advêm de doações, parcerias e apoio financeiros de organizações multilaterais de cooperação internacional, governos, empresas privadas, entre outros.

Não obstante os aspectos em comum, as duas ONGs adotam enfoques distintos. Se por um lado nas regiões e biomas em que atuam tem-se uma parte da pobreza rural e os menores investimentos em desenvolvimento regional do País, por outro lado, a Amazônia recebe grande parte da atenção nacional e internacional devotada à conservação, enquanto o Cerrado tem uma condição marginal no contexto socioambiental.

Diante do exposto, o objetivo geral do presente estudo é analisar os processos e instrumentos de M&A adotados por ONGs na implementação de programas de desenvolvimento sustentável, em perspectiva comparada, buscando identificar os fatores de influência na escolha das metodologias de M&A e os efeitos associados.

Por sua vez, tem-se por objetivos específicos os que se seguem:

1. Caracterizar as ONGs, seus programas e projetos selecionados;
2. Identificar, descrever e analisar o(s) sistema (s) de monitoramento e avaliação utilizado(s) pelas ONGs;
3. Comparar os sistemas identificados; e
4. Identificar as razões das escolhas metodológicas e seus efeitos sobre as ONGs e, sobretudo, dos programas de apoio a projetos.

Um desafio conduz as ONGs a se dividirem em termos metodológicos no M&A: satisfazer os financiadores ou conhecer os resultados benéficos para a população. E as duas tendências, com procedimentos metodológicos distintos de M&A, são observadas. As ONGs focam seus esforços para alcançar os resultados de um programa, balizando-se em indicadores de desempenho que normalmente são construídos em uma matriz lógica e planos de trabalho predeterminados. Ao realizarem o processo de prestação de contas, o que geralmente encontram são modelos externos (ou *top down*). Mas, por diversas complicações com comunicação, sistematização de informação, deficiências de métodos, equipe e outros recursos, algumas ONGs, buscam centrar seus esforços em monitoramento autônomo,

diversificação de métodos de avaliação, nas práticas que estimulam a aprendizagem social e o empoderamento², a fim de maximizar os impactos positivos, e no decorrer ou final de um programa, obterem melhorias e sustentabilidade (ESTRELLA, MARISOL, GAVENTA, 2001; ESTRELLA et al., 2003; OAKLEY; CLAYTON, 2003; MMA, 2004; HOLLIDAY, 2006).

Outra questão percebida no contexto em questão é a utilização de métodos e abordagens *bottom up* em iniciativas de desenvolvimento local sustentável, produzindo efetividade³ e participação – dois critérios dificilmente mensuráveis quantitativamente como requerem e estabelecem os rigores, os prazos, os indicadores e as metodologias *top down* de determinados organismos e entidades financiadoras. Tais instrumentos de comunicação de resultados, na dinâmica de certas Organizações, podem dificultar a realização de um M&A contínuo, aberto e criativo (FRASER et al., 2006).

Destarte, os principais questionamentos que aqui se colocam são: 1) Quais metodologias são utilizadas pelas ONGs para a realização do monitoramento de avaliação de seus programas e projetos? 2) Como se distinguem as metodologias adotadas pelas ONGs? 3) Como elas respondem aos desafios de informar resultados quantificáveis e compreender mudanças qualitativas no contexto de projetos? 5) Haveriam melhorias a serem sugeridas como adequadas para o monitoramento e a avaliação de projetos de desenvolvimento sustentável no Brasil?

Em busca de olhares cruzados entre os estudos de casos supramencionados, as realidades das ONGs em suas especificidades, suas regiões e biomas, as linhas que se seguem buscaram a apuração de tais questões e diversidades. A metodologia escolhida foi de cunho qualitativa comparativa, classificada por Ragin (1994) por objetivos, com o intuito de explorar a diversidade e avançar novas teorias. A estratégia da presente pesquisa vincula o uso de métodos qualitativo (para o estudo de aspectos comuns) e comparativo (para o estudo da diversidade) (CRESWEEL, 2010).

O presente estudo conta com cinco partes, incluindo esta introdução e as linhas conclusivas, cuja organização é esclarecida a seguir.

² Traduzido do termo “*empowerment*”, Friedman (1992) aponta que este é um desenvolvimento alternativo que envolve um processo de empoderamento social e político, cujo objetivo, a longo prazo, é ‘reequilibrar’ a estrutura de poder dentro da sociedade, fazendo com que a ação do Estado seja mais responsável perante à sociedade civil, fortalecendo os poderes desta última para que administre seus próprios assuntos, e fazendo com que as corporações empresariais sejam mais responsáveis socialmente.

³ É o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados, isto é, seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas pelo programa sob avaliação (ARRETCHE, 2003). Ou ainda, a capacidade que os resultados de uma intervenção têm de produzir mudanças significativas e duradouras no público beneficiário – em que medida os resultados da atividade foram incorporados permanentemente (FRASSON, 2001; COSTA; CASTANHAR, 2005).

No capítulo 1 têm-se os conceitos instrumentais da avaliação, situados nos programas e agendas de sustentabilidade e das ONGs ambientalistas brasileiras. Os tipos de avaliação são revisados conforme o tempo e suas funções. Um enfoque especial é dado à avaliação de programas e ao histórico da evolução das abordagens de M&A. Tem-se ainda uma breve caracterização do meio ambiente, dos biomas Cerrado e Amazônia, onde estão inseridas as ONGs.

No capítulo 2 concentram-se os pormenores do estudo de caso sobre o ISPN e os instrumentos de monitoramento, avaliação e comunicação de resultados adotados no PPP-ECOS. No universo de 529 pequenos projetos sistematizados, aprofundou-se um olhar descritivo e analítico sobre duas práticas, expondo seus resultados e lições aprendidas, quais sejam: 1) o Projeto Agroindústria de Derivados de Cana de Açúcar com Utilização de Frutos do Cerrado – Pé da Serra; e, 2) o Projeto Agroextrativismo de frutos do Cerrado, gerando riqueza e conservando a natureza na região sudoeste do Estado do Mato Grosso.

No capítulo 3 tem-se a apresentação da FAS – o segundo caso de estudo da presente pesquisa. Os componentes do PBF são conceituados, bem como a descrição dos resultados, sua lógica de monitoramento e avaliação. E entre a infinidade de projetos, dá-se a apresentação de duas experiências do programa, a saber: 1) o Projeto Manejar para Conservar; e, 2) o Artesanato Teçume D'Amazônia.

No capítulo 4 encontram-se os resultados da pesquisa e as análises comparadas. As nuances do monitoramento e avaliação do PPP-ECOS e PBF, as diversidades e as semelhanças são colocadas em contrastes e classificadas nas seguintes categorias comuns dos programas: beneficiários; gêneses; natureza institucional e funcionamento, projetos, financiadores, procedência do monitoramento e avaliação, monitoramento, avaliação, enfoque metodológico, publicações e difusão do conhecimento, *advocacy*, *accountability*, participação, resultados, aprendizagem, inovações e replicação e *scaling-up*.

Nas linhas conclusivas têm-se os resultados das comparações entre os programas, o resumo dos elementos recorrentes e diferentes, encerrando-se com as devidas recomendações.

METODOLOGIA

O enfoque metodológico básico da presente pesquisa seguiu os princípios e as orientações alinhadas com metodologias de cunho observacional. Sobre a questão, a observação é um modo de entender a realidade por meio da organização de algo que se vê e se ouve. Ou seja, trata-se de enfoque metodológico que depende de comunicação, linguagem e cultura para sua efetivação. Assim, as metodologias observacionais dificilmente

são puramente passivas, uma vez que podem estar relacionadas com noções anteriormente possuídas pelo pesquisador no processo de estruturação do objeto de análise.

No presente estudo, a pesquisadora buscou adotar uma interpretação sobre a realidade observada, representada no formato de um modelo teórico. As reflexões epistemológicas explicam o método científico, bem como a adoção ou a rejeição de modelos teóricos que partem de uma visão espontânea ou socialmente condicionada pela cultura, e que se estruturam por meio de hipóteses que legitimam uma tese ou síntese a partir de representações sociais observadas em relação ao objeto de pesquisa (FOUREZ, 1995).

Complementarmente, Becker (2007) ensina que toda teoria propõe uma representação social das pesquisas em desenvolvimento e de como o mundo funciona de modo empírico. Além disso, Ragin (1994) destaca o caráter aplicado da pesquisa ao destacar que a ciência é uma prática social utilizada para transformar demandas sociais (problemas políticos e econômicos, por exemplo) em objetos de pesquisas e, assim, gerar invenções ou inovações que possam colaborar na solução das referidas demandas. Por essa mesma via é possível entender que as pesquisas, invenções e inovações impactam, refletem e são apropriadas pelo mercado, pelas Políticas Públicas e pela sociedade civil (BOURDIEU, 2004).

Ragin (1994) estabelece relações entre cada um dos objetivos de pesquisa identificados com as diferentes estratégias de pesquisa a que estes se vinculam, sendo o uso de métodos qualitativos adotados para o estudo dos aspectos observacionais comuns, o enfoque comparativo utilizado para o estudo da diversidade, e o enfoque quantitativo utilizado para o estudo das relações existentes entre as diversas variáveis. As perspectivas comparada e qualitativa estão evidentemente alinhadas com os objetivos gerais do presente estudo, sendo a primeira reforçada por meio da análise de aspectos comuns observados em relação a cada objeto de estudo da pesquisa, e a segunda, de acordo com a análise da diversidade que também permeia os casos aqui analisados.

Os métodos comparativos tem por base a diversidade observada entre nos estudos de caso aqui analisados, buscando se inferir o que é diferente, ou similar, em relação às partes que compõem o todo organizacional de cada um dos estudos de caso que se configuram como objetos da presente pesquisa. Assim, as análises propostas no âmbito das linhas que se seguem se dão com base na identificação de padrões similares ou distintos, de modo a explorar e compreender a relevância destes padrões em relação a fatos históricos e culturais, com o intuito de se avançar na produção de novas teorias sociais. O processo de pesquisa comparativo com base na diversidade, em suma, se dá pela seleção de casos enquanto objetos de análise, sendo complementado pelo uso de marcos analíticos que permitam a identificação e a análise dos padrões recorrentes de diversidade.

É importante ressaltar que, “a principal diferença entre a pesquisa comparativa sobre a diversidade e pesquisa qualitativa em pontos comuns é que a sua orientação básica para casos difere. Para tanto, os pesquisadores comparativos que estudam a diversidade, tendem a olhar para as diferenças entre os seus casos (...) examinar os padrões de semelhanças e diferenças e tentar entrar em acordo com a sua diversidade [...] e ao mesmo tempo dar uniformidade às categorias contrastando-os a partir de combinações criadas com os casos estudados. Na pesquisa comparativa, o foco é a diversidade - padrões de semelhanças e diferenças (RAGIN, 1994, p.107).

Integra-se ao enfoque comparativo na presente pesquisa a abordagem qualitativa. As pesquisas nas ciências sociais e humanas são, em grande parte, qualitativas, com o uso crescente de métodos mistos qualitativos e quantitativos (CRESWEEL, 2010). A premissa de utilização de enfoques metodológicos mistos, de natureza interdisciplinar, tem por base a disponibilização de instrumentos de pesquisa que ensinam o pesquisador a lidar com problemas complexos que podem ser observados em fenômenos sociais. A estratégia de investigação qualitativa explora, portanto, os estudos de caso enquanto objetos de pesquisa, e faz uso, complementarmente, da triangulação como ferramenta que promove a robustez científica na coleta de dados qualitativos e quantitativos (CRESWEEL, 2010) – no presente caso, com maior prioridade aos aspectos qualitativos. Em suma, a estratégia metodológica mista combina e complementa a abordagem de Ragin (1994), uma vez que promove o uso de dois enfoques metodológicos distintos e independentes para o estudo adequado de um mesmo fenômeno de interesse do pesquisador.

Nesta abordagem, a coleta de dados quantitativos e qualitativos é concomitante, ocorrendo em uma fase de estudo de pesquisa. Em condições ideais, é atribuído peso igual aos dois métodos, mas, na prática, frequentemente, um ou outro pode ser priorizado. A combinação durante essa abordagem, em geral é encontrada em uma sessão de interpretação ou de discussão, significa realmente fundir dados [...] ou integrar ou comparar os resultados dos dois bancos de dados lado a lado em uma discussão. (...) Esse modelo tradicional dos métodos mistos é vantajoso por que é familiar à maioria dos pesquisadores e pode resultar em resultados bem validados e substanciados. (CRESWEEL, 2010, p.251)

O universo amostral escolhido intencionalmente para a presente pesquisa qualitativa é orientado pelas características de dois biomas brasileiros Cerrado e Amazônia. Considera ainda as características de ocupação dos territórios e suas importâncias sociais, econômicas e ambientais no cenário de intervenção das Políticas Públicas brasileiras e das ONGs ambientalistas que executam projetos de desenvolvimento sustentável naqueles biomas. Neste sentido, tem-se aí a justificativa para a seleção das organizações ISPN e FAS, e de seus respectivos programas: PBF e PPP- ECOS, expostos nos capítulos 2 e 3 das linhas que se seguem.

Além do critério biomas, o tempo de existência, a visibilidade da organização, o reconhecimento, a incidência política de suas ações nos seus territórios de atuação, o diverso

portfólio de projetos e a diversificação de fontes de financiamento foram elementos fundamentais para a definição das organizações pesquisadas. Olhares cruzados entre os estudos de casos supramencionados, contemplado as realidades das ONGs em suas especificidades, dado suas regiões e biomas de atuação, foram utilizados para a apuração de perguntas de pesquisa e enfoques metodológicos alinhados com a diversidade observada entre os referidos estudos de caso.

Para a coleta de evidências, as técnicas aqui escolhidas foram: entrevistas com roteiro semiestruturado, análise documental e produção de registros observacionais no formato de um diário de pesquisa de campo. A realização de entrevistas (presencial, por *e-mail* e videoconferências) foi orientada por meio de roteiros semiestruturados, sendo gravadas e transcritas. O procedimento de coleta de dados também é complementado pela realização de entrevistas em profundidade, ou interativas, realizadas juntos a atores sociais específicos (GIL, 2002). Sobre as entrevistas semiestruturadas, em profundidade ou não, estas costumam considerar a existência de uma relação dialógica entre o sujeito e o universo real a ser pesquisado, permitindo que o pesquisador oriente os questionamentos e realize intervenções e perguntas complementares de forma interativa. Porém, o uso deste tipo de ferramenta pode proporcionar limitações como, por exemplo, a filtragem subjetiva das informações, conforme o ponto de vista e a percepção de pesquisados e pesquisador. Além disso, a simples presença do pesquisador pode influenciar o formato ou conteúdo das repostas obtidas.

A pesquisa documental e em materiais audiovisuais no presente trabalho teve início com a consulta e análise de documentos públicos e privados, atas de reuniões, relatórios de campo, chamadas públicas e editais, legislação pertinente e de manuais e publicações sistematizadas pelas organizações e projetos sob análise, além da verificação em jornais, *sites* institucionais e acervos de vídeos e fotografias.

As estratégias analíticas para examinar, categorizar e classificar as evidências qualitativas coletadas foram orientadas pelo ‘desenvolvimento de descrições’ sobre os estudos de casos supramencionados. Logo, sua base se deu em “proposições teóricas” sobre avaliação e monitoramento, conforme literatura pertinente, a fim de examinar as características do trabalho desenvolvido em cada caso e os resultados obtidos por cada organização. Assim, construíram-se padrões recorrentes de informação e foi explorada a eliminação de “explanações concorrentes” para garantir que a comparação dos estudos em questão decorresse de características organizacionais de cada objeto de estudo, e não por conta de fatores externos (YIN, 2001).

As categorias criadas partiram de análises detalhadas de cada parágrafo dos dois casos descritos nos capítulos 2 e 3 do presente estudo, com base na codificação aberta, que se dá

ao levantar as ideias principais dos parágrafos, a fim de encontrar características desejáveis. Os memorandos e agrupamentos foram o passo seguinte para o encontro das similaridades e diferenças. As categorias foram colocadas em uma matriz comparativa, de modo que facilitou a disposição e classificação das evidências, explicações e características dos dois casos supramencionados (STRAUSS; CORBIN, 2008).

A conexão das partes textuais comuns e a contagem de palavras também foram utilizadas para a análise do conteúdo de projetos estudados na presente pesquisa, fazendo uso do aplicativo com licenciamento livre *Tagul Word Cloud Art images* © 2009 – 2016, que tem por objetivo a construção de nuvens de palavras e está disponível no *site*: <https://tagul.com>. Adotaram-se também outros modos de apresentação de dados examinados, por meio de fluxogramas e elementos gráficos construídos pela autora do presente estudo, conforme sugere Yin (2001).

É preciso destacar que no decorrer das análises qualitativas de carácter crítico e interpretativo, além de embasamento teórico, a experiência da pesquisadora do presente estudo com programas em ONGs deve ser acrescida. A análise ancorou-se ainda nos contextos e premissas identificados e classificados para, então, formular a matriz de comparação da abordagem concomitante, ou a “tabula da verdade”, defendida por Ragin (1994), que contém dados interpretativos das realidades distintas, de modo a cotejar semelhanças e diferenças, avanços e impasses de cada projeto pesquisado. Na prática, recorreu-se à análise dos conteúdos e às evidências retiradas dos parágrafos, para a correta distribuição dos conhecimentos nesta matriz.

O percurso metodológico de execução da presente pesquisa seguiu as etapas ou procedimentos descritos a seguir:

- Investigação e análise dos documentos sobre os contextos institucionais de cada organização, projetos e experiências locais escolhidas/indicadas;
- Levantamento e definição da experiência local mais relevantes de cada organização/projeto pesquisado, do ponto de vista do Monitoramento e Avaliação (M&A);
- Descrição analítica do campo das organizações, projetos e experiências locais definidas, os critérios que os regulam e os sistemas e mecanismos de M&A;
- Elaboração de roteiros de entrevistas e realização de entrevistas e reuniões com atores-chave no processo de M&A dos projetos;
- Coleta de informações, descrição e análise dos dados das entrevistas;
- Revisão da bibliografia e definição do conceitos e teorias essenciais à pesquisa;

- Construção de matriz de conhecimentos explicativa e classificatória, contendo informações e parâmetros comparáveis de cada caso analisado;
- Interpretação dos resultados, contextos e contrastes, identificando diferenças e semelhanças, limites e aproximações, vantagens e desvantagens; e
- Elaboração de sugestões de melhoria, a partir de circunstâncias comuns ou coincidentes nos casos analisados.

Por fim, criou-se a perspectiva de que as imagens construídas com base no mundo empírico, suas funcionalidades e as transformações requeridas sejam explicadas pela relação entre a teoria e a prática, por meio de evidências empíricas, as quais são, porém, moldadas por noções *ex-ante* e pela própria experiência da pesquisadora do presente estudo.

O trabalho desenvolvido preocupou-se com a sua “utilização”, de modo a encontrar “características comuns ou coincidentes”, para que as organizações supramencionadas adotem ou assumam os “aspectos desejáveis” como proposições de melhorias e/ou mudanças seus sistemas de M&A.

Os conhecimentos e as experiências resultantes da pesquisa serão restituídos aos usuários e setores interessados com a publicação de um trabalho científico, que possa contribuir para uma atuação qualificada das ONGs e seus programas de intervenção local sob análise, ou ainda, com o fortalecimento dos atores, incidência em Políticas Públicas de desenvolvimento sustentável e na difusão do conhecimento científico.

CAPÍTULO 1: O CONCEITO E O CONTEXTO DE AVALIAÇÃO

O atual contexto político e social do Brasil, cujo período de dezembro de 2015 a agosto de 2016 se deu o impedimento da continuidade do mandato de Dilma Vana Rousseff como Presidente da República, tem provocado debates e manifestações polêmicas nas ruas, redes sociais e mídias alternativas. As condutas de muitas pessoas são enfáticas, apelam fortemente a princípios éticos e valores culturais ou históricos. Tais questionamentos críticos emanam de posturas ideológicas cada vez mais explícitas.

Em geral, sabe-se que o ser humano avalia seu contexto e orienta suas decisões com base em informações disponíveis. Neste sentido, a presença lancinante da avaliação como prática democrática passou a fazer “parte dos hábitos, como uma espécie de instrumento de regulação social, de marca dos conflitos, das lutas e dos mecanismos” de desenvolvimento social (BONNIOL, 2001). Tal movimento traz reflexões quanto à relevância da prática de avaliação na vida pessoal e profissional, no âmbito individual e coletivo, no meio formal e informal.

A informação em rede⁴ torna-se outro forte condutor de “achismos”, especulações, saberes e outras formas de pseudo racionalidade. De modo instantâneo e inovador, a informação em rede se espalha, mobiliza multidões, coletiviza conhecimentos e aprendizados. Quando se parte da premissa de que a informação é poder, é possível afirmar que as relações de poder tecidas nestas instâncias políticas e sociais são inerentes ao campo da avaliação (FREITAS et al., 2002); logo, a avaliação também é poder.

A prática avaliativa é inata ao comportamento humano, onde qualquer pessoa pode escolher “X” ou “Y” com base em alguma evidência ou mérito, a partir de sua própria percepção sobre as alternativas disponíveis. Mesmo que a escolha ou seleção seja estruturada e formalizada, toda avaliação é sempre, ao final, uma construção subjetiva (WORTHEN, 2004).

Não se trata aqui de rastrear todos os sentidos, as dimensões e as fases históricas do uso da avaliação, mas sim, de se estruturar uma visão sucinta sobre os seus principais paradigmas, o que é fundamental para a compreensão dos impactos da realização deste tipo de pesquisa, de cunho avaliativo, bem como para entender de que forma o monitoramento e a avaliação, como atividades organizacionais, se afetam e se relacionam com as instituições, incluindo o Estado e sociedade civil. Complementarmente, é preciso considerar os principais

⁴ Morin (1985) já previa esse fenômeno da informação em rede ao afirmar: “[...] em lugar de emanar de um posto emissor, ela (polirrede) emana de toda parte e de todos os seus receptores”. Nascimento (2014) ilustra tal ideia recordando as manifestações de junho de 2013 no Brasil, “pois não havia centro, todos eram o centro, simultaneamente ator e autor”.

enfoques epistemológicos presentes em atividades de avaliação, bem como as implicações éticas, culturais e políticas que influenciam este campo dinâmico de produção de conhecimento no âmbito das ciências sociais (SOBRINHO, 2004).

1.1 Avaliação: uma revisão conceitual e instrumental

A palavra “avaliação” tem relação ao ato ou efeito de avaliar, podendo também referir-se a valor, análise ou apreciação. “É um processo que visa interpretar dados quantitativos ou qualitativos para obter um parecer segundo critérios previamente estabelecidos” (FERREIRA, 2010).

As atitudes humanas de dar valia, examinar, julgar, medir e controlar, reverberam uma definição mínima de avaliação. No significado ofertado por Bonniol e Vial (2001), a avaliação é o lugar onde se tem um duplo conflito “entre dois registros de palavras, ou duas falas: o da *Rathio* (avaliar é ser justo, objetivo) e o do *Phatos* (acompanhar, cumprir, amar)”.

A concepção dicotômica tradicional entre ‘fatos e valores’, aplicados a exercícios de avaliação, destaca que tais elementos são vistos como coisas que não se encaixam. Os avaliadores até poderiam descobrir fatos, mas a determinação de valores estaria condicionada por fatores que vão além da realização de investigações racionais propriamente ditas. Na visão contemporânea, os juízos de valor estão supostamente sujeitos às análises racionais realizadas por avaliadores. “Na verdade, os valores que são cuidadosamente considerados” são, antes de tudo, aspectos acessórios de qualquer exercício avaliativo. Assim sendo, como entendido nos dias de hoje, o trabalho de avaliar produz fatos (racionais) e valores (emocionais) que se entrelaçam em um *continuum* informacional nos relatórios de avaliação (HOUSE, 2006).

Sobrinho (2004) ratifica a controvérsia dos dois sistemas de ideias e práticas, onde defende que eles não se excluem mutuamente. Assim, avaliar é articular forças opostas à complementariedade, a partir da inteligência da mistura, fazendo urdir produtos, procedimentos e processos inerentes à avaliação de forma articulada.

Avaliar é regular. E regular é articular, é fazer um vaivém, passar de um a outro, e vice-versa, é pôr em circuito, em jogo. É assimilar os problemas problematizando-os, é transformar as contradições em paradoxos férteis ou em sínteses interrogativas. (BONNIOL; VIAL, 2001 p. 355-357)

A avaliação é vista como um fenômeno, manifestação ou prática complexa, essencialmente social, por envolver atitudes e valores dos indivíduos em diversas dimensões (FREITAS et al., 2002; SOBRINHO, 2004; SCRIVEN, 1996; CHELIMSKY, 1998, 2013).

Em outras ciências (Administração e Contabilidade, por exemplo), as avaliações podem ser sinônimos de *feedback*, pesquisa, mensuração, auditoria, controle de qualidade, coleta de informações para tomada de decisão gerencial e escolha de um produto. Nesta perspectiva, ainda que os objetivos principais da avaliação possam ser a melhoria do processo de tomada de decisão, é preciso considerar o auxílio na alocação apropriada de recursos e o aumento da responsabilidade e controle social. Neste ínterim, o essencial é que a avaliação contribui para a aprendizagem das pessoas envolvidas ao permitir maior compreensão do trabalho que está sendo desenvolvido, da condução gerencial decorrente desta compreensão e do processo de implementação efetiva das intervenções propostas. E ainda, a avaliação pode satisfazer a interesses sociais na “medida que se compreende melhor o funcionamento da sociedade” (ALA-HARJA; HELGASON, 2000).

A popularização do termo “avaliação” tem abrangido outras formas de análise e atividades avaliativas. Diversos setores se apropriaram do discurso avaliativo para qualificar meras atividades de satisfação do cliente ou de tomada de preços mais eficientes. Algumas diferenças, explicitadas no Quadro 1, a seguir, confrontam e delineiam os mecanismos gerenciais de *feedback* às avaliações perseguidas no presente estudo.

Estudos científicos	As avaliações se centram em metodologias científicas e no uso prático da informação e conhecimento.
Auditoria tradicional	As avaliações analisam os gastos públicos a partir de pontos de vista mais amplos, podendo ser questionados aspectos sobre a propriedade dos objetivos de um programa e a sua eficácia e/ou eficiência, conforme a satisfação do avaliador. As diferenças entre elas, em geral, não são muito claras.
Monitoramento	As avaliações são conduzidas como parte de um esforço único e buscam reunir informações aprofundadas sobre o programa em questão, embora a existência de sistemas regulares e eficientes de monitoramento seja necessária como base para o desenvolvimento de avaliações bem-sucedidas.
Mensuração de desempenho	As avaliações procuram ir além: buscam encontrar explicações para os resultados observáveis e entender a lógica da intervenção pública (contudo, sistemas de mensuração de desempenho, se eficientes, podem caracterizar, sobretudo nos Estados Unidos da América – EUA, uma forma de avaliação).
Análise das Políticas	As avaliações estão frequentemente centradas na análise <i>ex post</i> . Tal análise das Políticas, às vezes, é definida como uma avaliação prévia para o estudo de possíveis Políticas no futuro.

Quadro 1: Diferenças entre a avaliação e outros mecanismos de *feedback*

Fonte: (ALA-HARJA; HELGASON, 2000 p. 9) com adaptações.

Diante do exposto, é preciso considerar que embora existam novos métodos para avaliação organizacional amplamente utilizados por empresas, setor público e organizações sem fins lucrativos, determinadas abordagens estão conectadas ao trabalho de avaliação, mas são denominadas por outros termos, quais sejam: “planejamento estratégico”, “administração da qualidade total”, “controle de qualidade” e “garantia de qualidade” (WORTHEN, 2004). Além das distinções da avaliação com outros mecanismos de *feedback* e diante da infinidade de usos e abordagens metodológicas existentes nesta área de conhecimento, tem-se a tendência de integração de métodos como tema conexo ao presente estudo – tendência sustentada pela necessidade de buscar um dado equilíbrio próprio da avaliação, para o enfrentamento de problemas metodológicos encontrados na relação dicotômica entre a teoria e a prática (HOUSE, 1992, 2006, 2012).

Neste ponto de inflexão, três ponderações importantes são colocadas por Chelimsky (2013), quais sejam: 1) o quão é inquestionável a força metodológica nas avaliações, “apesar de grandes dificuldades de cumprir na prática e no mundo real as condições de alguns modelos teóricos”; 2) a necessidade de reconhecer e preparar respostas adequadas às limitações políticas, dilema proposto tanto para os relatórios de avaliação quanto para os avaliadores; e, 3) a necessidade de expandir o foco teórico e seguir o trabalho para além da metodologia em alguns aspectos do ambiente de avaliação.

De todo modo, os mais frequentes usos da avaliação categorizados por Worthen (2004) são:

- a) Usos instrumentais ou alocativos: para tomar decisões ou introduzir mudanças;
- b) Usos persuasivos: para algum tipo de ganho pessoal ou persuadir financiadores;
- c) Usos conceituais: para mudar o pensamento da comunidade; e
- d) Usos simbólicos: para legitimar decisões ou atacar um ponto de vista.

As abordagens e métodos interiorizam os instrumentos e técnicas indicadas por Al-Harja e Helgason (2000 p. 23) para a realização de avaliações. Na área de Políticas e programas, aqueles autores sugerem quatro tipos principais, a saber: 1) experimental; 2) pragmática; 3) econômica; e, 4) naturalista.

Experimental	Incorpora ideias positivistas de aplicação da metodologia de ciências naturais à engenharia de programas públicos. Em projetos experimentais, grupos aleatoriamente selecionados, comparáveis e similares, foram comparados após a aplicação de um programa a um deles. A atribuição do efeito observado ao programa depende da premissa de que não há nenhuma outra causa concorrente para o resultado. E também de que se trata de um exercício <i>ex-post</i> , e que é possível construir um contrafacto.
Pragmática	Centra-se, acima de tudo, na utilidade dos resultados da avaliação. A avaliação deve se orientar pelos objetivos e práticas de trabalho dos tomadores de decisão. A exequibilidade política, o <i>timing</i> e o custo são aspectos importantes. Projetos quase experimentais, estudos de casos e vários métodos descritivos são geralmente utilizados como ferramentas de avaliação.
Econômica	Geralmente é conduzida de modo ligeiramente isolado da avaliação geral. As ferramentas incluem análises de custo-benefício e avaliações de custo-efetividade. Introduzem informações quanto ao custo dos programas, ou seja sua monetização, como um dos critérios de avaliação.
Naturalista	Rejeita tanto a avaliação experimental quanto a econômica, alegando que a sociedade se constrói socialmente e está em constante mudança por força da interação dos indivíduos. Assim, a avaliação não pode ofertar respostas corretas e objetivas, mas meramente agir como elemento facilitador para a produção de consenso entre os interessados. Os métodos aplicados, tais como: etnografia, observação de participantes, estudos de caso etc., têm por objetivo descrever e esclarecer os valores e as premissas dos interessados e dar apoio à negociação de tais aspectos no processo avaliativo.

Quadro 2: Abordagens e métodos da avaliação

Fonte: (ALA-HARJA; HELGASON, 2000 p. 23) com adaptações.

Ala-Harja e Helgason (2000) ainda consideram nos processos de aprendizagem e tomada de decisões que as abordagens e os métodos de avaliações, quando aplicados às Políticas Públicas, possuem diferentes papéis. Por exemplo, a avaliação econômica e experimental pode ser utilizada para decisões orçamentárias, e a avaliação naturalista, para a melhoria de programas e projetos.

Todavia, não existe método ideal, uma vez que é possível adequar-se às sugestões teóricas ao que se deseja avaliar, o que pode restringir os resultados das avaliações, mesmo sendo ela uma vertente com bastante aderência na prática de alguns avaliadores. As avaliações também podem ser guiadas pelo próprio objeto empírico, com enfoque na prática e na “caixa preta” de um programa (SCRIVEN, 1996).

Uma das tendências na avaliação de programas é a integração de métodos adotada por Fujiwara (2015) na sua avaliação do Programa da Pastoral da Criança no combate à mortalidade infantil no Brasil. A integração proposta por ele é inspirada nas duas ondas de avaliação de Vedung (2010), com base em evidências e conhecimentos. A onda que tem por base as evidências é composta por desenhos experimentais e *Randomized Control Trials* (RCTs) que, por sua vez, possuem limitações práticas em sua utilização e poder preditivo limitado em contextos de maior complexidade. A onda que tem por base os conhecimentos busca os experimentos naturais, a integração de métodos e resulta em um processo iterativo de geração de conhecimento. O esquema proposto na pesquisa de Fujiwara integra métodos qualitativos com instrumentos do tipo: Entrevistas Semiestruturadas; Grupos Focais; Observação Participante; Pesquisa-Ação; Estudos Etnográficos; e, Estudos Comparativos. E os quantitativos com as ferramentas do tipo: *Targeting* e Cobertura; Estudos de Impacto (*Treatment Effects*); Dupla Diferença; *Two Way Fixed Effects*; *Random Effects*; *Propensity Scores*; *Propensity Scores Weighted Regressions*.

As avaliações podem ainda ser classificadas conforme suas funções ou segundo o *timing*, tempo ou momento em que vão ocorrer (antes, durante ou depois de uma intervenção). Elas variam conforme a posição do avaliador em relação ao objeto avaliado (interna, externa ou semi-independente);, e ainda, pela natureza do objeto avaliado (contexto, insumos, processo e resultados) (SCRIVEN, 1996; ALA-HARJA; HELGASON, 2000; FRASSON, 2001; WORTHEN, 2004; COSTA; CASTANHAR, 2005; FARIA, 2005; TREVISAN, A.; BELLEN, 2008).

Em resumo, o referencial é vasto e composto por vários tipos. As classificações e os conceitos se aproximam e mudam conforme a escola de avaliação, campo de estudo ou origem dos autores. Mas as terminologias frequentes na literatura teórica da presente revisão são: Avaliações *Ex-ante*, *Ex-post*, Formativas e Sumativas.

Sem esgotar o assunto e tampouco desenvolver aqui todas as relações, mas discernindo quanto às vertentes metodológicas convergentes aos casos nominados no presente estudo, parece razoável a adoção das concepções relativas aos contextos onde são aplicados, conforme o *timing* e as suas funções. Para tanto, faz-se importante observar os tipos básicos de avaliação dispostos a seguir.

1.1.1 Tipo de avaliações conforme o tempo

1.1.1.1 Avaliações *Ex ante*

São prognósticos antecipados à realização de uma política de gestão, programa ou projeto. Elas analisam a capacidade, estimam informações e dados anteriores ao início da intervenção, a fim de conhecer melhor seus resultados e auxiliar a tomada de decisão (FRASSON, 2001; COSTA; CASTANHAR, 2005). Trata-se de uma prospecção que orientará a formulação ou o desenvolvimento de uma intervenção (Política, programa ou projeto). Segundo Vedung (2010), este tipo de avaliação é orientado para processos prováveis que podem surgir como efeito de uma intervenção, calculando as prováveis consequências da intervenção proposta. Como parte deste tipo de avaliação têm-se as análises de custo-benefício, de custo-efetividade e das taxas de retorno econômico de investimentos (TREVISAN; BELLEN, 2008; DERLIEN, 2001). Sabe-se que as avaliações *ex-ante* foram muito estimuladas pelos organismos multilaterais de financiamento e nos programas de infraestrutura econômica e desenvolvimento urbano (TREVIAN; BELLEN, 2008), entre outros.

1.1.1.2 Avaliações *Ex-post*

São análises objetivas e factuais, realizadas após o cumprimento de alguma etapa ou na conclusão de uma Política, programa ou projeto. Sobre a questão, Vedung (2010) aponta para suas ocorrências apenas após as intervenções, enquanto Ala-Harja e Helgason (2000) afirmam que elas devem ocorrer no transcurso da intervenção.

Para Costa e Castanhar (2005), este tipo de avaliação pode medir o êxito alcançado com metas ou impactos previamente estabelecidos. Os produtos mais imediatos ou concretos são medidos (conforme o número e as condições dadas) em avaliações do cumprimento de metas. Já a medição dos impactos de uma intervenção, conforme seu propósito e objetivos, se dá após o atingimento de resultados finais. Aqui não são analisadas apenas as atividades executadas, como ocorre nas avaliações de metas.

O foco desse tipo de estudo é, em síntese, detectar mudanças nas condições de vida de um grupo-alvo ou de uma comunidade. Como o resultado de um programa, e, em que medida as mudanças ocorreram na direção desejada. Elas determinam seu impacto e benefícios em relação à situação inicial, assim como, na execução, funcionamento e resultados ou efeitos do projeto, permitindo analisar as razões que levaram ao seu fracasso ou sucesso (COSTA; CASTANHAR, 2005 p. 979).

1.1.2 Tipos de avaliações conforme a função

1.1.2.1 Avaliações formativas

As avaliações formativas, ou de meio termo, são geralmente conduzidas durante a implementação de uma intervenção. Elas são intermediárias, visam melhorar a gestão e dar suporte ao desenvolvimento de um projeto (TREVISAN; BELLEN, 2008), permitindo a aquisição de conhecimento que possa informar o processo decisório. Sua atenção se dá para os aspectos operacionais (monitoramento e *delivery* das atividades, por exemplo) e geram informações que possam apoiar a obtenção de resultados e impactos previamente desenhados. Neste tipo de avaliação, os avaliadores são externos, e os clientes podem ser internos ou externos.

A principal preocupação deste tipo de avaliação é quanto à aplicabilidade direta dos seus resultados na melhoria das intervenções em andamento (SCRIVEN, 1996; ALA-HARJA; HELGASON, 2000; COSTA; CASTANHAR, 2005) – o que é um paradoxo, uma vez que tais avaliações são feitas justamente para corrigir problemas e melhorar a implementação. As perguntas comumente feitas, ao se realizar uma avaliação formativa, são: o que tem funcionado? O que precisa ser melhorado? Como pode ser melhorado?(WORTHEN, 2004) .

1.1.2.2 Avaliações Sumativas

As avaliações sumativas também podem ser as avaliações finais, e são frequentemente consideradas, na literatura, como avaliações *ex-post*, uma vez que ocorrem quando a intervenção já foi implementada. Em casos de programas com muitos componentes, elas são feitas quando as ações ainda estão em curso (SCRIVEN, 1996; WORTHEN, 2004). Esta também pode ser uma decisão operacional que não necessariamente tem a ver com a complexidade do objeto avaliativo. Os estudos conduzidos nestas avaliações julgam seu valor total, averiguando se os recursos foram utilizados de modo efetivo no desenvolvimento de atividades e atingimento de resultados. Os clientes são externos, e os agentes de decisão raramente são externos. As constatações precisam ser objetivas, e devem enfatizar mais a relevância e os resultados da intervenção do que a implementação destas (ALA-HARJA; HELGASON, 2000). As suas principais perguntas são: “Quais foram os resultados? Quem participou? Em que condições? Com que treinamento? Quanto custou?” (WORTHEN, 2004,).

As distinções entre avaliações sumativas e formativas atenta para o aspecto contínuo das avaliações formativas, que às tornam reguladoras. E para o controle dos resultados realizados após um percurso de formação das avaliações sumativas. Bonniol e Vial (2001) sugerem o relacionamento das duas epistemologias, uma vez que a avaliação sumativa depende de uma adequada implementação; logo, depende da avaliação formativa. Assim, se

o programa não foi bem implementado, a avaliação sumativa perde seu propósito. O desenvolvimento de programas sem realização de avaliações formativas torna-o incompleto e ineficiente. Um exemplo simples sobre tal afirmação está no absurdo de se criar um modelo de avião e submetê-lo ao teste de voo “sumativo”, antes de testá-lo no túnel aerodinâmico “formativo”, normalmente justificado por se considerar que os “testes de voo” podem ser dispendiosos e caros quando não se tem ideia da probabilidade de êxito (WORTHEN et al., 2004).

Na literatura sobre a avaliação, a sumativa é mais criticada que a formativa, dado as suas classificações generalistas e os seus primeiros contrastes entre o processo e o resultado, e entre seu papel da investigação e seu papel prático. Para Scriven (1996), a avaliação formativa não tem apenas um papel prático, e as sumativas podem ser feitas para a investigação ou por razões de ordem prática, concentrando-se no processo ou no resultado. Tais misturas interessam, por exemplo, aos programas com muitos componentes, onde as avaliações sumativas podem desempenhar papel formativo na melhoria do programa.

Dada a ênfase particular na avaliação de programas, faz-se necessária uma pausa para conceituar este termo, devido a aproximação da avaliação com a linguagem comum da disciplina de gestão de projetos.

1.1.3 Definições de programas, projetos e agregados da avaliação

No presente estudo, os programas são compreendidos na perspectiva do planejamento, que se dá como apoio às atividades governamentais e estratégias gerenciais de entidades privadas. É um processo onde as estratégias, os objetivos e as metas se definem e são revisadas ciclicamente. Já os programas são tratados como ações integradas, operacionalizadas em um cronograma e orçamento, para a implementação de Políticas Públicas, que podem ser definidas como “condições que permitam o alcance de metas políticas desejáveis” (ALA-HARJA; HELGASON, 2000).

Os projetos são materialização dos programas. Eles seguem o fluxo POLÍTICA-PLANOS-PROGRAMAS-PROJETOS. Os projetos aqui concernidos, na perspectiva da gestão, estabelecem uma lógica consecutiva de ações de um plano estratégico, que traduz um programa. O ciclo de vida (início, meio e fim) de um projeto prevê avaliações contínuas, segundo as práticas do Banco Mundial (BM), conforme indicado na Figura 1, a seguir.



Figura 1: Ciclo de um projeto segundo as práticas do Banco Mundial

Fonte: <http://go.worldbank.org/2IDRT9HF60>

Todavia, a área de gestão⁵ (Política, plano, programas e projetos) faz uso de linguagem heterogênea, com diversidade de concepções e metodologias, o que dificulta a compreensão e o diálogo no campo do planejamento, onde normalmente se insere a avaliação, apesar de ser tida como uma disciplina estruturada (CANO, 2006), nem sempre vinculada com o planejamento.

1.1.4 Avaliação de Programas

A noção de avaliação também vem acompanhando a lógica evolutiva das instituições, emergindo do campo da educação para práticas qualificadas de natureza jurídica, administrativa, financeira e política (BONNIOL; VIAL, 2001). No campo das Políticas Públicas (programa e projetos), a teoria ou prática da avaliação abarca conhecimentos, pessoas,

⁵ Por exemplo, a área de Administração de Empresas e Negócios indica metodologias do *Project Management Institute* (PMI). Algumas agências de financiamento (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* – GIZ, por exemplo) adotam o seu próprio método (o *Ziel Orientierte Projekt Planung* – ZOPP – em português, Planejamento de Projetos Orientado para Objetivo; a *Canadian International Development Agency* orienta-se para o *Results Based Management* – RBM – em português, Gestão de Projetos com Base em Resultados, que também orienta a Organização das Nações Unidas – ONU e o Banco Mundial – BM). Recentemente, no campo das organizações da sociedade civil, criou-se uma certificação internacional e um manual que reúne vários métodos com foco a projetos sociais e de desenvolvimento (o *Project Management Development* – PMD), visando o *gerenciamento de projetos para profissionais de desenvolvimento*.

processos e metodologias distintas (CHELIMSKY, 2013). Em um sentido amplo, a avaliação não se limita apenas aos efeitos das intervenções e atividades no nível de resultados (na sociedade ou na natureza), mas também inclui saídas, processos de implementação, conteúdo e organização (VEDUNG, 2010).

A avaliação de programas é normalmente definida como uma análise sistemática de aspectos importantes contendo julgamentos de valor que fornecem informações confiáveis e utilizáveis, mas também complementam os esforços de *advocacy*⁶, mensuração, monitoramento e auditoria de desempenho. Neste sentido, vale mencionar a existência de críticas sobre esta categoria, por ser uma abordagem limitada, abrangendo apenas uma parte do que é necessário para fazer uma avaliação adequada dos mais diversos tipos de programas (SCRIVEN, 1993 *apud* WORTHEN, 2004).

Para Vedung (2010), a avaliação foi incorporada em uma das “grandes narrativas dos nossos tempos, onde o mundo pode ser feito mais humano, se o capitalismo e a economia de mercado forem travados por doses adequadas de políticas de planejamento e intervenção pública a nível global”. Assim, o desenvolvimento e as transformações sociais, políticas, econômicas e ambientais delegam à avaliação responsabilidades perante o consumismo, a atitude de gestão e a perda de legitimidade (BONNIOL; VIAL, 2001).

No delineamento das prioridades para reformas do setor público, o Comitê de Gestão Pública da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE)⁷, ao pontuar as prioridades das reformas, elegeu a avaliação contínua de Políticas implementadas por programas como um “indicador de bom funcionamento” (ALA-HARJA; HELGASON, 2000). O Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE assinala ainda seu propósito em determinar a pertinência e o alcance dos objetivos, além da eficiência, da efetividade, do impacto e da sustentabilidade do desenvolvimento (TREVISAN; BELLEN, 2008). Neste caso, a qualidade das avaliações de programas, quando devidamente praticadas no setor público, podem fortalecer outras iniciativas de interesse público.

⁶ Amplamente conhecida como práticas individuais ou coletivas que buscam influenciar Políticas Públicas e captação de recursos. Mas o conceito aqui compreendido envolve o Modelo de Coalizões de Advocacia (MCA), desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith, o que enfatiza o papel das ideias e dos valores no processo de formulação e mudança das Políticas Públicas. Por esta via foram interpretados no contexto da política nacional de biodiversidade e florestas no período 1992-2006 (ARAÚJO, 2007).

⁷ Organização internacional de países desenvolvidos e industrializados ligados aos princípios da democracia e da economia de mercado, inspirada na doutrina do liberalismo econômico e tendo a participação de 34 países. Sua missão é ajudar os países membros a realizar um crescimento sustentável da economia, melhorar o nível de vida, contribuir para o crescimento do comércio mundial e manter a estabilidade financeira. É uma fonte importante e confiável de dados estatísticos econômicos e sociais.

1.2. A avaliação de programas como disciplina para compreensão do Monitoramento & Avaliação

Em contextos históricos, políticos, econômicos sociais e jurídicos, a avaliação influencia a tomada de decisão, gera conhecimentos, mudanças e intervenções, equívocas ou sábias, na vida cotidiana dos cidadãos. As ideias que permeiam o assunto são fundamentadas nas formas institucionais de fazer avaliação (KUSEK, J. Z.; RIST, 2004). Os paradigmas científicos que evoluíram o campo da avaliação partem da docimologia⁸, passando pelo positivismo⁹ e racionalismo¹⁰, além do construtivismo¹¹, da dialética¹² e da hermenêutica¹³. As concepções e práticas formais de avaliação começam a ser evidenciadas no mundo¹⁴, conforme o referencial deste estudo, nos países da Europa (sobretudo, anglo saxões e escandinavos) e/ou nos EUA, e mais tardiamente na América Latina.

A partir dos anos 1930, no âmbito da educação, a avaliação tem as primeiras referências, com a aplicação dos testes padronizados com base em normas de referência de programas específicos para medição do aprendizado, personalidade e perfis de interesse que, com o tempo, foram sendo aplicados no setor militar e indústrias privadas (WORTHEN et al., 2004; FREITAS et al., 2002; SOBRINHO, 2004). Outras relações encontradas sobre a época

⁸ A docimologia é o estudo dedicado aos exames. As primeiras pesquisas partem do ano de 1922, na França, por Piéron, quando se referiu ao certificado de estudos primários. Ele tinha foco nos exames e provas escolares para torná-los mais confiáveis, e se manteve até os anos 1960. Este tipo de estudo permite analisar e comentar certas representações da cientificidade nas ciências humanas que, apesar de sua caducidade, continua marcando, de certo modo, alguns enfoques epistemológicos da pesquisa em educação (BONNIOL; VIAL, 2001). Até 1930 tinha-se a prática da psicometria: tecnologia adotada para medição de inteligência e desempenho por meio de testes padronizados. Posteriormente, surgiu a edumetria, que muda a ênfase dos testes para a aprendizagem individual, coletiva e resultados quantitativos, que garantiam a credibilidade positivista da época (BONNIOL; VIAL, 2001).

⁹ Conhecimento que se tem por base os fenômenos naturais em suas propriedades e relações tal como verificados pelas ciências empíricas. A realidade existe independente daqueles que a percebem. Marca a certeza dogmática, a determinação e o reducionismo impensado (WORTHEN et al., 2004).

¹⁰ Tal como o positivismo, referiu-se ao quadro das mudanças econômicas, políticas e sociais ocorridas principalmente a partir do século XVI e às correntes de pensamento que estabeleceram os alicerces da modernidade europeia. É uma corrente filosófica que privilegia o conhecimento inteligível, ou seja, tudo que é racional é real; tem-se a razão em detrimento da experiência do empirismo como via de acesso ao conhecimento (QUINTANEIRO et al., 2003).

¹¹ Teoria que emerge das afirmações de Piaget sobre o conhecimento com algo construído pela interação do indivíduo com o meio físico, social e simbólico. Se constitui por força da ação humana e não por qualquer dotação prévia, na bagagem hereditária ou no meio. http://maratavarespsictics.pbworks.com/w/file/attach/74464829/oquee_construtivismo.

¹² A realidade tem por base as oposições entre as situações diversas ou opostas. Na ótica de Marx e Engels, a dialética aponta as contradições constitutivas da vida social, que resultam na negação e superação de uma determinada ordem (QUINTANEIRO et al., 2003).

¹³ Estuda a interpretação e a compreensão de escritos, processos, linguagem e do conhecimento por meio de métodos; produz reflexão e sentidos sobre a vida e fenômenos humanos de forma qualitativa (ALVES, 2011).

¹⁴ Não há consenso na bibliografia sobre o País de surgimento. Apenas que se deu formalmente no setor público por volta do ano 2000 a. C., na China. Na educação, Sócrates fazia diversas avaliações verbais para o processo de aprendizado. Nas ciências naturais, no século XVII, remete ao valor necessário à observação direta; posteriormente, na pesquisa social empírica.

em questão abarcam ideias do campo da educação visando a aprendizagem e emancipação dos indivíduos, de modo experimental e quantitativo, adotando instrumentos de verificação (testes provas e exames) escolares, para seleções ao serviço público ou para empregos na indústria, antes da Revolução Industrial (SOBRINHO, 2004).

Bonniol e Vial (2001) confirmam que os primeiros trabalhos se limitavam a estudar “os efeitos imediatos da formação, como modificação das atitudes e comportamento dos indivíduos formados nos programas de formação”. Ala-Harja e Helgason (2000) apontam que na Suécia foram realizadas as primeiras avaliações por comissões públicas encarregadas da formulação de Políticas e tomada de decisão. Entre os anos 1960-1990, a ênfase política na avaliação passou da função de informações à de relocação ou prestação de contas até sua legitimação no cenário político mundial (DERLIEN, 2001).

Bonniol e Vial (2001) trabalham com três correntes epistêmicas de avaliação. A primeira, a avaliação como medida dá prioridade aos produtos¹⁵, e é sinônimo de operações de medição nos meios escolares. Ela tenta responder ao seguinte questionamento: quanto vale o que fazemos? A segunda é a avaliação como gestão que focaliza os procedimentos¹⁶. “Gerenciar” e “governar com economia”, fazendo render o máximo, são os termos de ordem. E finalmente, a avaliação como problemática de sentido, atenta aos processos¹⁷, é complexa e possui desafios¹⁸ que confrontam as ciências humanas e naturais. Ela comporta o excesso de sentido para aquém, ou, para além do saber.

Por sua vez, Sobrinho (2004) posiciona a avaliação no centro das transformações econômicas e políticas como algo que corrobora como instrumento fundamental e motor das reformas do Estado. Aquele autor considera as implicações complexas, éticas e políticas da avaliação, mas apresenta duas lógicas que sustentam os modelos avaliativos mais recorrentes, quais sejam: 1) a objetiva – da verificação e medida da conformidade, conservadora e voltada ao passado; e, 2) a subjetiva - da atribuição de valor e produção de sentidos, o real, a produção passada, e o sentido já acabado – aspectos utilizados como projeto aberto ao futuro.

Uma proposta abrangente de Worthen et al. (2004) classifica resumidamente seis categorias de abordagens de avaliações diferentes, a saber:

¹⁵ São objetos privilegiados do balanço, de controle formal pelo formador, evidentemente pelo sujeito em formação.

¹⁶ Podem ser objetos de controle ou de regulação externa e de autorregulação pelo sujeito em questão.

¹⁷ Podem ser apenas objetos de autorregulação.

¹⁸ Síntese face à pulverização dos saberes especializados – relações complexas entre o sujeito e o objeto do conhecimento – desafio do determinismo, das emergências de formas organizadas – articulação das diversas dimensões constitutivas da realidade humana (BONNIOL, J.-J.; VIAL, 2001).

1. Abordagens centrada em objetivos: especifica metas e objetivos, determinando em que medida foram atingidos;
2. Abordagens centrada na administração: interessa ao atendimento das necessidades de informação na tomada de decisão administrativa;
3. Abordagens centrada no consumidor: fornecimento de informações sobre produtos ao consumidor para determinação entre diferentes opções de escolha;
4. Abordagens centradas em especialistas: dependem dos conhecimentos especializados de profissionais para julgar a qualidade ou atividade avaliada;
5. Abordagens centradas no adversário: posiciona em oposição pontos de vistas prós e contras de diferentes avaliadores; e
6. Abordagens centradas no participante: envolve as partes interessadas na avaliação, determinando valores critérios, necessidade e dados.

As posições referenciais aqui expostas são convergentes em muitos aspectos. Mas, a qualificação de Evert Vedung, da Universidade de Uppsala, Suécia, é didática e interdisciplinar. Neste sentido, o presente estudo optou referendar a orientação do autor, defendendo que a atual paisagem da avaliação foi moldada por quatro diferentes ondas, quais sejam: 1) científica; 2) do diálogo; 3) neoliberal; e, 4) das evidências. “Estas ondas não desaparecem sem deixar rastro, pois deixam para traz camadas de sedimentos” (VEDUNG, 2010).

Uma sucessão de forças internacionais promoveram mudanças econômicas e governamentais em todo mundo até as atuais teorias do desenvolvimento. Nos anos 1960-1970, têm-se o florescimento e a institucionalização da avaliação, principalmente em governos sócio liberais que buscavam a solução para diversos problemas sociais, bem como para a melhoria de Políticas e programas (BONNIOL, J.-J.; VIAL, 2001; STUFFLEBEAM, 2001; FREITAS et al., 2002; SOBRINHO, 2004; HOUSE, 2006).

Faz-se importante salientar a onda orientada para a ciência, iniciada nos anos 1960, onde o positivismo racionalista faz um forte apelo às pesquisas científicas experimentais, que ajudavam na tomada de decisão pública e eram compostas de abordagens semi tecnocráticas orientadas ao *feedback* e aos modelos de engenharia da governança pública, a fim de torná-la menos irracional – “a avaliação faria o governo mais racional por pesquisadores e profissionais acadêmicos” (VEDUNG, 2010).

No ano de 1964 tem-se a avaliação moderna de programas, impulsionada pela *Great Society*, que adotou uma agenda social de programas de educação, saúde, moradia, justiça criminal e redução da deterioração urbana, com o objetivo de ampliar a igualdade de acesso aos cidadãos nos EUA. No desenvolvimento dos programas tiveram início às preocupações

quanto à prestação de contas, aos desperdícios, aos abusos e incompetências administrativas e aos apelos ao governo por elementos avaliativos mais sérios. Em 1965, nos EUA, foi criada a Lei do Ensino Fundamental e Médio (LEFM), exigindo que milhares de educadores avaliassem suas atividades, com base no nascimento da avaliação contemporânea de programas; porém, os resultados não foram exitosos (WORTHEN et al., 2004).

Os processos de planejamento e programação foram introduzidos para melhorar a formulação de políticas. Condições fiscais favoráveis e melhor condição e oferta de conhecimento de ciências sociais contribuíram nesse esforço. O foco esteve direcionado na melhoria dos programas, e os gerentes de programas tinham interesse em usar a avaliação como mecanismo de feedback. (ALA-HARJA; HELGASON, 2000, p.14)

No final dos anos 1970, abalou-se a crença que os problemas sociais seriam resolvidos com recursos generosos às políticas adequadas. A expressão “Estado Avaliador” trouxe significados quanto ao controle, à fiscalização de gastos e à busca de resultados. Além disso, incidiu no amadurecimento e na inovação da avaliação (FREITAS, et al., 2002). Nas novas Políticas tem-se a função da informação e previsão de resultados, que nas análises anteriores, eram difíceis de realizar (DERLIEN, 2001). As abordagens e metodologias passaram a ser mais bem desenvolvidas; publicações conceituais e empíricas sobre a avaliação se expandiram; e teve início uma carreira em avaliação e a institucionalização da função, com o surgimento de associações profissionais de avaliadores (WORTHEN et al., 2004).

A onda orientada para os aspectos referentes ao diálogo, à democracia, ao construtivismo e às correntes ideológicas de esquerda, que ocorre em meados dos anos 1970, reafirma a ideia de partes interessadas, incorporada ao discurso das avaliações. Ela gerou acordos deliberativos, consensos, aceitabilidade política e legitimidade democrática. Ocorria por meio da participação dos atores em arenas de avaliação, onde os usuários e outros públicos deliberavam sobre a implementação e efeitos das intervenções públicas, tornando os atores mais engajados, promovendo uma tendência ao empoderamento avaliativo. Tal orientação da avaliação também foi impulsionada por princípios ambientalistas verdes (VEDUNG, 2010).

Nos anos 1980 tem-se a segunda etapa da institucionalização da avaliação: a função de relocação, com ênfase nas quantidades sobre as qualidades. É a fase da avaliação pela racionalidade técnica. Dá-se a onda neoliberal, de orientação para o mercado, quando das desregulamentações políticas e privatizações. A eficiência e a satisfação do cliente são os focos das avaliações (VEDUNG, 2010).

Com o racionalismo em cena mundial, a avaliação com mecanismos de controle sofisticados fica menos evidente e mais lenta, uma vez que os órgãos de auditoria e as legislações públicas passam a se apropriar do desenvolvimento de avaliações (DERLIEN,

2001), em grande parte, devido a problemas relacionados à legitimidade do setor público e à necessidade de aumentar a responsabilização do governo na realização de *accountability*¹⁹. É uma forma de demonstrar eficiência na prestação de contas à sociedade, principalmente nos gastos com Políticas sociais (FREITAS et al., 2002; ALA-HARJA; HELGASON, 2000; SOBRINHO, 2004).

Houve uma mudança de paradigmas – do Estado de Bem Estar para o Neoliberalismo –, constituindo-se o “Novo Estado Avaliador” (SOBRINHO, 2004). A prestação de serviços à sociedade apontou alguns problemas na consecução dos programas, levando os Estados a exercerem rigores de controle e fiscalização. A avaliação de eficácia dos programas sociais que buscavam produtividade e melhorias em termos sociais, de fato, perdeu sua importância, prevalecendo o controle nos orçamentos e cortes de financiamento, que por sua vez significaram o ‘rebaixamento da fé pública’ (FREITAS et al., 2002).

Tal perspectiva enaltece mais a prestação de contas e menos a promoção social. A “Nova Gestão Pública”, com base em resultados, impulsionou avaliações com abordagens e foco em processos bem definidos, determinação de etapas, buscando melhor desempenho e atingimento dos objetivos dos programas. Neste sentido, têm-se aí as técnicas de Monitoramento & Avaliação (M&A) para financiamento de programas de desenvolvimento social e econômicos, estimulados principalmente por bancos, agências multilaterais e organismos internacionais.

1.2.1. Monitoramento & Avaliação: uma revisão crítica e conceitual

O conhecimento e a prática de M&A são amplamente difundidos. Criam uma área de conhecimento de gestão como elemento central no ciclo de projetos. A sigla M&A possui certa unidade: são ações que coincidem e se relacionam nos processos de gestão. Conceitualmente são duas atividades organizacionais distintas. O monitoramento é o acompanhamento sistemático para verificar o progresso de ações. Ele possibilita a coleta de informações para direcionar e controlar o que foi traçado, bem como a realização das adequações necessárias. A avaliação é uma forma de julgar e dar importância a um projeto ou organização, verificando sua produtividade diante do que foi planejado (MMA, 2004;

¹⁹ Cutt e Murray (2000) conceituam como uma palavra da moda, utilizada como um conceito abrangente que cobre as instituições, técnicas e linguagem de medição de desempenho, geração de relatórios e avaliação nas organizações públicas e organizações privadas sem fins lucrativos. O termo em questão é bastante utilizado por agências internacionais de fomento ao desenvolvimento, aplicado às ONGs, referindo-se à prestação de contas, transparência e responsabilização dos gestores quanto às suas ações (RODRIGUES, 2004). A palavra “*accountability*” está carregada de forte conteúdo político; sua tradução sugere a ideia de ‘prestação de contas’ ou responsabilidade, mas em sentido mais amplo, aproxima-se do termo “transparência” de sentido político (MMA, 2004).

NOGUEIRA, 2005; DUARTE; 2005). Tais ações, em suma, promovem uma gestão contínua de conhecimentos integrados sobre os projetos e as organizações que os implementam.

Os bons sistemas de M&A reconhecem e qualificam projetos e organizações pelo seu desempenho e as mudanças que provocaram com sua intervenção. Verificam o uso de recursos quantitativa e qualitativamente, fornecendo aos gestores informações sobre os progressos obtidos; auxilia a corrigir erros e encontrar suas causas, a gerir mudanças, mediar conflitos e tomar decisões (NOGUEIRA, 2005). São ferramentas que proporcionam medir e julgar o início, meio e fim de um projeto.

Tais sistemas têm obtido muitos adeptos devido ao aumento nas exigências das economias globais para medir o desempenho dos governos, bem como no acompanhamento útil dos resultados e das avaliações na gestão de Políticas, programas e projetos. “O objetivo da vigilância é relatar progresso, identificar as lições e fazer melhorias durante a vida de uma intervenção” (STEM et al., 2005).

O jargão existente nos manuais e guias técnicos de orientação sobre como fazer sistemas de M&A²⁰ são: *feedback*²¹ e lição aprendida²². A sua característica mais conhecida é a gestão com base em resultados²³.

O setor público e os executores de recursos financeiros internacionais de ajuda ao desenvolvimento são pressionados a implantar sistemas de M&A pelo próprio motivo das reformas. Se por um lado, as pressões aos países são internas (o combate à corrupção, o

²⁰ O monitoramento pode ser definido como uma função contínua que visa principalmente proporcionar a gestão de uma intervenção permanente com as primeiras indicações do progresso, ou falta dela, na obtenção de resultados, para as principais partes interessadas. Uma intervenção em curso pode ser um projeto, programa ou outro tipo de apoio a um resultado. A avaliação é um exercício seletivo, que tenta avaliar de forma sistemática e objetivamente progressos no sentido e alcance de um resultado. A avaliação não é um evento por tempo, mas um exercício que envolve avaliações de diferentes amplitudes e profundidades realizadas a vários pontos no tempo e em resposta a evolução das necessidades de conhecimento e aprendizagem avaliativo durante o esforço para lograr um resultado. Todas as avaliações, mesmo aquelas de projetos que buscam avaliar a relevância, desempenho e outros critérios de necessidade, devem estar ligadas a resultados como oposição a uma única implementação ou realizações imediatas (UNDP, 2002).

²¹ O *feedback* é um processo no âmbito do acompanhamento e da avaliação pelo qual a informação e o conhecimento são divulgadas e utilizadas para avaliar o progresso global para os resultados ou confirmar a obtenção de resultados. Pode consistir em constatações, conclusões, recomendações e lições da experiência. Pode ser utilizado para melhorar o desempenho e tomado como base para as decisões e na promoção da aprendizagem em uma organização (UNDP, 2002).

²² A lição aprendida é um exemplo instrutivo com base na experiência, aplicável a uma situação geral, em vez de uma circunstância específica. É aprender com a experiência (UNDP, 2002).

²³ A gestão com base em resultados é uma estratégia de gestão ou abordagem onde uma organização assegura que seus processos, produtos e serviços contribuem para a obtenção de resultados claramente definidos. Fornece um quadro coerente para o planejamento e gestão estratégica, reforçando a aprendizagem como uma estratégia de gestão ou abordagem onde uma organização assegura que seus processos, produtos e serviços contribuem para a obtenção de resultados claramente definidos. E ainda, fornece um quadro coerente para o planejamento e a gestão estratégica, reforçando a aprendizagem (UNDP, 2002).

fortalecimento do papel dos parlamentos, a necessidade de expandir a autoridade de Auditorias Gerais ou ainda de pressões de partidos opositores aos governos, por exemplo), por outro lado, estão as pressões externas, por parte da comunidade de ajuda internacional e organizações (União Europeia – UE e BM, por exemplo), que procuram monitorar as consequências e os impactos de suas intervenções nos países em desenvolvimento (KUSEK, J. Z.; RIST, 2004; GÖRGENS-ALBINO; KUSEK, 2009).

Governos e organizações de todo o mundo estão a braços com as demandas e pressões internas e externas para melhorias e reformas na gestão pública. Essas demandas vêm de uma variedade de fontes, incluindo instituições multilaterais de desenvolvimento, governos doadores, os parlamentos, o setor privado, ONGs, grupos de cidadãos e da sociedade civil, a mídia, e assim por diante. Os países desenvolvidos, particularmente os da Organização Europeia de Cooperação e Desenvolvimento (OECD), tiveram 20 ou mais anos de experiência em M & A, enquanto muitos países em desenvolvimento estão apenas começando a usar esta ferramenta de gerenciamento de chave pública. As experiências dos países desenvolvidos são instrutivas, e pode fornecer lições importantes para os países em desenvolvimento. (KUSEK, J. Z.; RIST, 2004, p. 1-2)

O tipo de sistema de gestão supramencionado possui várias formas de consecução em etapas, ou por passos, conforme Kusek e Rist (2004) sugerem no *Hand Book* do BM. O diferencial do sistema proposto está na “avaliação de prontidão”, isto é, “avaliação realizada antes da efetiva criação de um sistema”: a base para o início de um sistema de M&A.

A execução *self-selection* dos meios, ou seja, a execução dos meios por escolha ou vontade voluntária do executor, é um princípio essencial da gestão com base em resultados, desde que esteja dentro do orçamento e atinja os objetivos. A avaliação do ciclo de intervenções com foco *ex-post* e no *back-end* (fase final) é comum no pensamento administrativo dos anos 1980. O cerne daqueles sistemas está no monitoramento *follow-up* (acompanhamento) das ações, ou seja, a cada tarefa realizada. O *feedback* (opinião, reação, retroalimentação) se os objetivos destas várias etapas estão sendo cumpridas para alcançar os resultados, é exigido do agente executor, principalmente durante o acompanhamento. Tal fato se mostra de fundamental importância, uma vez que são responsáveis por avaliar o sistema como um todo, independente da etapa. Todas as informações coletadas e analisadas formam uma base de dados para a avaliação de resultados. Assim, o esforço dedicado ao monitoramento e à avaliação está sendo utilizado por autoridades de sucesso, e as experiências obtidas visam estimular outras menos bem sucedidas (VEDUNG, 2010).

O M&A pode transformar a cultura de organizações e ajudar nas operações das intervenções. As premissas básicas são: responsabilização, transparência na prestação de contas e geração de conhecimento. Tais sistemas querem resposta à pergunta em inglês: *So what?* (E daí?). Em torno desta, têm-se os seguintes questionamentos: quais atividades tem

ocorrido? Que resultados estão gerando? (GÖRGENS-ALBINO; KUSEK, 2009; KUSEK; RIST, 2004). O Quadro 3, a seguir, aponta funções complementares no M&A defendidas pela OCDE.

Monitoramento	Avaliação
Esclarece os objetivos do programa	Analisa quais resultados pretendidos foram ou não alcançados
Liga atividades e seus recursos para os objetivos	Avalia as contribuições causais específicas de atividades e resultados
Traduz os objetivos em indicadores de desempenho e conjuntos de metas	Examina o processo de implementação
Rotineiramente recolhe dados sobre esses indicadores e compara os resultados reais com as metas	Explora os resultados indesejados
Relata os progressos para os gestores e os alertam sobre os problemas	Fornece lições aprendidas, destaca a realização significativa ou potencial do programa, e oferece recomendações para a melhoria

Quadro 3: Quadro 2: Funções Complementares ao Monitoramento e Avaliação conforme a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico

Fonte: (KUSEK, J. Z.; RIST, 2004, p. 14), traduzido pela autora.

No sistema proposto pelo BM, a avaliação é um complemento para o monitoramento, de tal modo que, ao encontrar algum problema, o sistema de monitoramento envia sinais de que os esforços estão indo fora do caminho (a população-alvo não está fazendo uso dos serviços, os custos estão acelerando, verifica-se resistência à adoção de uma inovação, por exemplo). Então, a informação avaliativa aponta as tendências que podem ser ajustadas aos resultados traçados, bem como ajuda a esclarecer se e como os objetivos estão sendo alcançados ao longo do tempo (GÖRGENS-ALBINO; KUSEK, 2009; KUSEK; RIST, 2004).

Todavia, outras abordagens evoluíram com a prática. Para Stem et al. (2005), o monitoramento faz parte do planejamento por adotar ferramentas similares nos processos de gestão, tais como: estruturas lógicas, técnicas com ênfase na participação e sistemas de *feedback*.

Os quadros lógicos respondem aos administradores e doadores em relação à organização e comparação de projetos, sendo o recurso mais utilizado pelas organizações de desenvolvimento internacional e doadores. Eles incentivam o pensamento na lógica da intervenção e identificam as ações esperadas em curto prazo, além de trabalharem pelos impactos. Sua interpretação motiva o enfrentamento dos problemas mostrando as causas dos problemas sociais.

O marco lógico se destina aos beneficiários por meio de processos participativos, principalmente para ajudá-los a identificar objetivos e indicadores. Ele é neutro, serve para diferentes tipos de intervenções sociais e ajuda o monitoramento à luz do desenrolar dos acontecimentos (STEM et al., 2005).

O Monitoramento & Avaliação Participativos (M&AP) se adequa às demandas de campo e populações locais com processos de construção de conhecimentos, com foco nas habilidades e na confiança das partes interessadas. Tais conhecimentos foram agrupados em quatro categorias, a saber: 1) Diagnóstico Rural Participativo e ferramentas relacionadas; 2) meios audiovisuais; 3) ferramentas quantitativas; e, 4) ferramentas da tradição "antropológica". (GUIJT, 1999; ESTRELLA, MARISOL, GAVENTA, 2001; STEM et al., 2005). Os mecanismos diferem em alguns aspectos, pois são adotados para atender às exigências dos intervenientes e partes interessadas que, em geral, são diversificadas (SALAFSKY; MARGOLUIS, 2003).

Já os Sistemas de *Feedback* – abordagem defendida por Stem et al. (2005) – ligam os dois modelos anteriores. Em algumas Organizações Não Governamentais (ONGs) e programas com incentivo internacional, a abordagem de tais sistemas tem se mostrado inovadora, aberta e criativa, por combinar elementos quantitativos de engenharia, satisfação do cliente, *social accountability* e M&AP. Aqueles sistemas partem de índices de pesquisas de satisfação aos clientes e dependem do quanto a organização que o desenvolve se empenha em deliberar sobre os dados e responde-los. É uma boa prática que ajuda no monitoramento junto aos doadores e públicos beneficiários, ajuda na tomada de decisões dos gestores sêniores e, em meio ao contexto dos programas de desenvolvimento, é uma ferramenta que facilita no acompanhamento do desempenho em *interface* com os doadores, agências governamentais e aliados políticos. A satisfação do cliente, por sua vez, é muito comum em ambientes comerciais, que se dedicam na compreensão dos elementos que surgem entre a expectativa dos clientes e o trabalho da linha de frente das empresas.

A abordagem *Feedback* é emergente, no contexto dos programas de desenvolvimento, e está sendo testado com lições aprendidas. Esta promete ser algo que possa referendar a tomada de decisão, ser objetivo e incremental aos sistemas tradicionais de monitoramento abrangentes, e ainda, concentrar-se na opinião e nas prioridades das populações locais, promovendo a devida participação (STEM et al., 2005).

A participação nos processos de M&A é questão fundamental para gerir as mudanças e os aprendizados dos projetos de desenvolvimento local. Sobre a questão, Soares (1998) afirma que para a concretização de tal ação, é preciso divulgar informações, consultar as comunidades e capacitá-las para os itens organização e finanças. Acredita-se, portanto, que

a ênfase não está apenas em quem mede a mudança nos processos participativos, mas também em quem se beneficia com a aprendizagem. Neste sentido, Estrella e Gaventa (1998) e Guijt (1999) incorporam a participação nesta sistemática, e discorrem sobre a questão do *Seguimiento y Evaluación Participativos* (SyEP), que entre os seus distintos propósitos destacam-se: a melhoria do planejamento; a administração de projetos; o fortalecimento das organizações; e, a promoção do aprendizado institucional. No aporte à elaboração de Políticas Públicas, vale destacar o reconhecimento da perspectiva dos atores envolvidos.

Os fatores objetivos e subjetivos se entrelaçam na compreensão teórica das abordagens adotadas nas avaliações. Os métodos quantitativos e qualitativos²⁴ seguem a mesma lógica. O dilema sobre qual a abordagem mais aceita ainda não é totalmente superado. As discordâncias entre os avaliadores ocorreram nos anos 1960 e nos anos 1980, onde muitos consideravam os métodos qualitativos inferiores, não confiáveis e com cientificidade menor ou “mais mole”, adversamente aos enfoques quantitativos, controlados, parte das ciências “duras” (FREITAS et al., 2002).

Tais diferenças paradigmáticas, a partir dos anos 1990, foram compatibilizando-se por avaliações mistas, mais produtivas e perspicazes. “A maioria dos avaliadores contemporâneos vê os dois métodos como abordagens compatíveis e complementares entre avaliação de programas educacionais, sociais e empresariais” (WORTHEN et al., 2004 p. 119).

A onda da evidência, nos anos 1990, dá ênfase à ciência e à experimentação. O seu lema é: “O que funciona é o que importa” (VEDUNG, 2010). O esforço maior é torná-la mais científica e real. A grande pergunta direcionada aos sistemas de M&A, aos moldes do BM, é ter respostas factuais com a indagação: “E daí?” (KUSEK, J. Z.; RIST, 2004).

A produção de conhecimentos, a partir de experiências e provas de sucesso, se dá tanto na parte das lições aprendidas quanto nos resultados das avaliações. Até o ano 2000, as avaliações científicas e experimentais foram estabelecidas por organizações internacionais nos programas sociais, de saúde pública, educação e segurança, com vistas à produção de conhecimento seguro dos efeitos das intervenções. Nestes trabalhos têm-se revisões sistemáticas²⁵ com base em provas. Entre os tipos de estudos estão: ensaios clínicos

²⁴ As avaliações com métodos qualitativos tendem a concentrar nos processos sociais e suas diferentes representações, trazendo um sentido e significado ao ponto de vista do sujeito pesquisado. Com o pesquisador como principal instrumento, as análises são mais intuitivas quanto aos dados. As avaliações quantitativas advindas das ciências naturais adotam experimentos para testar hipóteses e métodos estatísticos de análise, além de enfatizar a padronização e buscar confiabilidade na mensuração, com possibilidade de reproduzir e generalizar suas conclusões (WORTHEN et al., 2004).

²⁵ É uma ferramenta de apoio à tomada de decisão. Fornecem uma avaliação independente, imparcial e objetiva das provas. São utilizadas para resumir, avaliar e comunicar os resultados e as implicações

randomizados, estudos quase-experimentais, comparações transversais antes e após, estudos de amostra aleatória, avaliações de processo, estudos de caso, pesquisa-ação, pesquisa etnográfica, opinião de profissionais e opinião de usuários (VEDUNG, 2010).

Por defender uma decadência da avaliação no período supramencionado, Derlien (2001) traz um enfoque diferenciado. O cenário crítico evidenciado por aquele autor é que não se carecem melhorias nos programas, uma vez que, com as redefinições das funções de Estado, o objetivo agora é reduzir os programas, melhorar o controle fiscal e fazer auditorias externas, além de “liberar os mercados a si mesmos e permitir mais a terceirização na sociedade” (DERLIEN, 2001, p. 00). Ademais, as reformas, a descentralização, a desregulamentação, as privatizações e as terceirizações aumentam o imperativo de monitoramento e avaliação, já que os prestadores de serviços (ONGs, empresas e outros setores da sociedade civil) têm assumido funções de fornecimento de bens e serviços públicos.

Neste sentido, independentemente de quem os implementam, os agentes envolvidos terão de fazer uma boa governança, apresentando resultados e impactos de suas Políticas e programas às partes interessadas. Os governos, os parlamentos, os cidadãos, o setor privado, as ONGs, a sociedade civil, as organizações internacionais e os doadores estão entre partes interessadas em um melhor desempenho (GÖRGENS-ALBINO; KUSEK, 2009).

As metodologias científicas de avaliação acompanham a onda de evidências. As partes interessadas querem e procuram saber como estão sendo gastos seus recursos. Assim, apoiam-se em pontos de vistas das ciências sociais e não apenas na política, na administração e na verificação econômica da eficácia e eficiência de custos. Os métodos mistos tem se espalhado em países desenvolvidos (VEDUNG, 2010) e em países em desenvolvimento (KUSEK, J. Z.; RIST, 2004; GÖRGENS-ALBINO; KUSEK, 2009). Neste sentido, é possível mencionar, por exemplo, os contextos específicos e complexos de intervenções para o desenvolvimento que requerem modelos abertos e flexíveis de monitoramento e avaliação. As lições aprendidas nos programas Adaptação e Mudanças Climáticas questionam como conciliar os tempos longos no horizonte de resultados associados às intervenções de mudanças climáticas, com os tempos mais curtos para se avaliar o desempenho, prestar contas e alcançar os objetivos pautados por organizações e

de uma grande quantidade de pesquisa e informação. Sua finalidade é fornecer melhores evidências disponíveis sobre os prováveis resultados, sendo que inúmeras ações podem carecer de aprovação em caso de não disponibilidade, a fim de destacar as áreas onde se faz necessária melhor investigação (VEDUNG, 2010). Ala-Harja e Helgason (2000) ponderam que as instituições que financiam ou co-financiam os programas públicos, em geral, requerem que os solicitantes dos financiamentos se submetam às avaliações regulares, por vezes, conduzidas pelas próprias instituições de fomento (BM e *Structural Funds*, da UE).

fundos climáticos²⁶, obstinados em avaliar o impacto da sua carteira de programas e projetos (DINSHAW et al., 2014).

Outro domínio relacionado é que a avaliação incorporou um processo democrático²⁷ que deu voz às partes interessadas, legitimou as ações governamentais e trouxe maior transparência e participação. Os experimentos randomizados de mensuração quantitativa – prometem a legitimidade com o aumento do rigor metodológico – e as avaliações democráticas, qualitativas – que prometem legitimidade aumentando a transparência e a participação (HOUSE, 1992, 2006).

Os limites dos atuais modelos de avaliação de Políticas e programas envolvem os seguintes aspectos: a) o cumprimento às regras e regimentos existentes, pressupondo adesão ao que se é desejável pelos doadores; b) a aprendizagem social, onde a criação do conhecimento livre é o foco, colocando em questão a incessante e justificada procura por ele; d) a melhoria na tomada de decisões, que estabelece a utilização instrumental das conclusões da avaliação, onde os instrumentos de monitoramento e avaliação, a escuta ativa, o envolvimento das partes interessadas e a divulgação da avaliação são elementos amplamente explorados. Porém, é preciso refletir quais as decisões estão sendo examinadas e quais os impactos que elas têm sobre os grupos. A validade técnica e ética desta abordagem é ameaçada pela falta de independência, considerando seu princípio básico de serem controladas pelo cliente, ou seja, “quem paga o flautista dá o tom”, priorizando a utilização dos resultados da avaliação para os gestores e decisores, ficando negligente (não intencionalmente) a dimensão social e simbólica dos programas e Políticas avaliados (PICCIOTTO, 2014).

Em suma, no recorte dos programas, a avaliação originalmente se desenvolveu para encontrar soluções a problemas sociais e econômicos, foi se integrando ao funcionamento organizativo das instituições e sendo aceita como uma atitude que se vê afetada por forças e efeitos políticos. As mudanças se deram nas metodologias, na filosofia e na política das avaliações, principalmente entre os anos 1965 e 1990. O desenvolvimento das concepções passou de monolíticas a pluralistas, ratificado pelos acontecimentos em curso na sociedade. O seu serviço incorpora os interesses múltiplos representativos dos clientes, dos beneficiários e da participação. Os métodos conjugam versões quantitativas e qualitativas com propósitos

²⁶ Fundo de Adaptação: *Global Environmental Facility* (GEF) e Programa Piloto para a Resiliência Climática (PPCR), sob Fundos Clima de Investimento (CIF).

²⁷ A avaliação dos programas sociais e educacionais, que aspiram por serem instituições para a promoção da democratização das decisões públicas, tornando possível que estes estejam mais abertos ao escrutínio e à deliberação dos públicos (patrocinadores, sociedade e diversos grupos). No entanto, nem sempre ela tem cumprido estas nobres aspirações (HOUSE, 1992).

de avaliar a responsabilização (administrativa e contábil) e o assessoramento (informativo e formativo). Os usos dos resultados são instrumentais e legitimadores, podem oferecer descrições claras sobre os contextos dos programas, os resultados podem ser incorporados nas estruturas sociais, podem ser aceitos apenas se forem bem apresentados, ou ainda, utilizados a nível global, hierárquico e de decisão política (HOUSE, 1992).

1.2.2. A Avaliação do Desenvolvimento

Com o surgimento da gestão com base em evidências, o campo da avaliação do desenvolvimento obtém estatura no centro do palco das agendas globais que discutem as regras para formulação de Políticas Públicas de desenvolvimento. Os representantes dos Estados, das Organizações da Sociedade Civil e de Mercado²⁸ são os principais agentes deste campo. Os seus discursos e práticas são multifacetados, mas entre avaliadores, tomadores de decisão e cidadãos envolvidos nas intervenções e nos programas de desenvolvimento, tem-se claro os papéis que lhes cabem na retórica da avaliação do desenvolvimento, quais sejam: responsabilidade, transparência, prestação de contas, instrução, aprendizagem, participação etc.

Um estudo recente em avaliação anunciou a formação de correntes ou ondas em torno de questões que permeiam o campo do desenvolvimento e alguns cenários futuros. Tais ondas são impulsionadas por três forças principais, a saber: i) a internacionalização; ii) as novas informações e Tecnologias de Comunicação (TCs); e, iii) a mudança social, conforme a caracterização a seguir.

- i. A internacionalização é a onda da avaliação que tem início nos anos 1990. Eleanor Chelimsky é quem primeiro anuncia, em perspectiva global, o crescimento de uma diversidade de redes e agrupamentos sociais internacionais do campo da avaliação, catalisadas pela comunidade do desenvolvimento. As ONGs²⁹ e as conferências

²⁸ Dentro de um número crescente de países em desenvolvimento, as organizações da sociedade civil são promotoras da participação nas decisões que afetam o bem-estar das comunidades locais. O Estado necessita da energia e da capacidade de adaptação do mercado. O mercado necessita da previsibilidade e da legitimidade do Estado. Tanto o Estado e o mercado necessitam da sociedade civil para garantir que os interesses público e privado estejam judiciosamente equilibrados a servir o bem comum, ao invés de interesses de facções e escusos (PICCIOTTO, 2003)

²⁹ O Grupo de Avaliação das Nações Unidas (em inglês, *United Nation Evaluation Group* – UNEG) é uma rede profissional interinstitucional que reúne as unidades de avaliação do sistema da ONU, incluindo os departamentos das Nações Unidas, agências especializadas, fundos e programas e organizações filiadas. Ela tem atualmente 46 tais membros e observadores. As estratégias operacionais atuais da UNEG estão descritas nos Princípios de trabalhar em conjunto de 2014 a 2019. <http://www.unevaluation.org/>.

internacionais se disseminam. No âmbito da OCDE, a Organização Internacional de Cooperação em Avaliação (em inglês, *International Organization for Cooperation in Evaluation – IOCE*)³⁰ identificou 114 entidades formais e informais. E a avaliação do desenvolvimento passou a operar em favor da disseminação de ideias e soluções (críticas, engendradas da avaliação) que auxiliem na tomada de decisão, na governança e no desafio de fazer reformas políticas a nível global e local, além de ajudar na redução da pobreza mundial, para um desenvolvimento sustentável, considerando que o crescimento econômico desenfreado fez “a globalização injusta para os pobres e um fardo para as futuras gerações” (PICCIOTTO; 2014). O ápice das negociações globais entre as partes interessadas se deu recentemente, em 2015, com o estabelecimento do Ano Internacional da Avaliação³¹.

- ii. As novas TIs evocam um novo desenho, que é irreversível, de M&A, com a colaboração da *internet* para a melhoria da área. As redes sociais, por exemplo, contribuem com o uso crescente de aplicativos capazes de estreitar relações entre as partes interessadas dos programas e projetos. Elas promovem a criação e o compartilhamento de informações avaliativas, ampliam as capacidades devido ao acesso aos conhecimentos e práticas, melhoram a transparência na prestação de contas e ainda diminuem relatórios prolixos de apresentação de resultados para apresentações virtuais, resumindo perspectivas comparativas, imagens vividas, conteúdos em vídeo, *hiperlinks* que permitem acesso a conteúdo técnico e *back up* de provas.
- iii. A mudança social causada por dúvidas quanto aos modelos de democracia, desenvolvimento liberal e desigualdade observados em economias globais pulsa na sociedade de modo geral, e vem representando ameaças à paz, causando turbulências políticas em todo mundo. “A agitação social, os protestos em massa e batalhas sobre o espaço público são os principais indicadores de alteração no desenvolvimento social” (PICCIOTTO, 2014, p. 267). A avaliação somente terá legitimidade neste contexto se for democrática e adotar estratégias para a resolução de dilemas da ação coletiva em ambientes diversificados de governança mundial.

³⁰ Criada com a missão de aumentar a consciência pública e validar globalmente avaliação contribuindo para a boa governação, a tomada de decisão eficaz e reforçar o papel da sociedade civil. E com o mandato de contribuir para a construção de liderança, avaliação e capacidade, especialmente nos países em desenvolvimento; promover a troca de teoria e prática da avaliação em todo o mundo; enfrentar os desafios internacionais em avaliação; e ajudar a profissão de avaliação para ter uma abordagem mais global de contribuir para a identificação e solução de problemas do mundo. <http://www.ioce.net/about-us>.

³¹ Neste contexto foi criada a Associação Internacional de Avaliação do Desenvolvimento (IDEAS) - www.ideas-int.org, e no Brasil, neste mesmo ano, foi realizado o VII Seminário da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, em comemoração do tema, onde uma prévia deste trabalho foi apresentada na temática Múltiplos olhares e abordagens: experiências em M&A.

No limiar de uma avaliação democrática, inclusiva e deliberativa (HOUSE, 1992, 2006, 2015), Picciotto (2014) prevê uma crise ao modelo prescritivo econômico e político da avaliação. Novas diretrizes retratam o crescimento de uma onda de avaliação mais qualitativa e de perspectiva humana para o progresso social, dirigindo sua atenção ao desenvolvimento como liberdade.

Para Sen (2000), o desenvolvimento como liberdade requer uma “dissonância entre renda *per capita* e liberdade dos indivíduos, para ter uma vida longa e viver bem”, bem como a remoção das principais formas de privação de liberdade, quais sejam: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessivo de Estados repressivos. As razões avaliativas e de eficácia³² também são elementos centrais da liberdade defendida por aquele autor, a própria capacidade de avaliação dos agentes e atores envolvidos neste campo auxiliam o processo de desenvolvimento nas suas diversas dimensões, as quais sejam: social, política, econômica, ambiental e etc.

A perspectiva do desenvolvimento suscita novas prioridades, métodos e instrumentos. As organizações internacionais que financiavam governos, Políticas e programas de desenvolvimento, mitigação da pobreza e gestão do meio ambiente são as principais disseminadoras de uma série de publicações, guias, manuais e relatos de experiências com este foco. E apesar de ter sido considerada uma onda fraca, a onda das evidências, de Vedung, descortina uma mudança de paradigma na avaliação. A profissionalização da avaliação de desenvolvimento toma proeminência quando as decisões políticas tem por base a evidência. Entretanto, seu lugar de destaque ainda é na consecução de “objetivos pré-determinados definidos e velados pelo poder” (PICCIOTTO, 2014) – dilema que também atravessa os debates sobre a avaliação de programas.

1.2.3. A avaliação nas agendas do desenvolvimento sustentável da Organização das Nações Unidas

A temática ambiental e a busca pelo desenvolvimento sustentável arrolam a agenda política mundial, penetrando diversos segmentos da sociedade, a saber: governo, cidadãos, ONGs e empresas. A discussão do conceito de desenvolvimento sustentável ocorre no calor neoliberal dos anos 1980, e a Organização das Nações Unidas (ONU) gesta o processo de institucionalização, enquanto os atores envolvidos assumem e convergem quanto ao termo.

³² A razão avaliativa: a avaliação do progresso deve ser feita verificando-se primordialmente se houve aumento das liberdades das pessoas. A razão da eficácia: a realização do desenvolvimento depende inteiramente da livre condição de agente das pessoas (SEN, 2000).

Invariavelmente a posição dos países de primeiro mundo, especialmente os EUA, saem fortalecidos (NOBRE; AMAZONAS, 2009).

Com a globalização consolidada, as Políticas de desenvolvimento e mitigação da pobreza persistem nos países em desenvolvimento, como, por exemplo, o Brasil, mas a crescente competição existente no mundo, aliada à internacionalização financeira, à expansão liberal privatizante e à redução expressiva de verbas para cooperação internacional, desafiam a capacidade de governos democráticos a lidar com os referidos problemas por conta própria (SOARES, 1998; NOBRE & AMAZONAS, 2009 ; PICCIOTTO, 2014; 2003).

Neste sentido, a ONU declarou, no ano 2000, os Objetivos do Milênio (ODMs), que consistem em uma série de metas até o ano de 2015 para a comunidade internacional, tanto para países desenvolvidos como em desenvolvimento. Tais objetivos são um reconhecimento da interdependência entre o crescimento, a redução da pobreza e a sustentabilidade. Os ODMs tornam-se, no contexto da avaliação do desenvolvimento, pontos de referência úteis e simbólicos quando o foco é a gestão por resultados, todavia “representam objetivos complementares que eleitorados de países ricos e pobres podem compreender” (PICCIOTTO, 2003, p. 230).

O desenvolvimento sustentável é, portanto, a chave para o alcance das bases de uma boa governança, com respeito aos direitos humanos, pelo seu forte apelo às exigências globais e às novas tecnologias de maior participação e democracia. Um número crescente de iniciativas e forças internacionais impulsionam a adoção de sistemas de M&A voltados à reforma dos países, para o desenvolvimento sustentável. Assim, “os ODMs estão entre as mais ambiciosas iniciativas globais para adoção de uma abordagem baseada em resultados para redução da pobreza e melhoria das condições de vida”, na medida em que enfatizam a necessidade de medir resultados e o progresso dos financiamentos internacionais (KUSEK, J. Z.; RIST, 2004). Porém, existem críticas ao enfoque e aos modelos da avaliação do desenvolvimento legitimados pelo BM e demais intervenientes. As abordagens deveriam ser feitas visando melhorar os conhecimentos já existentes e disseminar os meios e poder replicá-los, mas ainda continuam moldados pelo paradigma dominante que anima o campo das políticas públicas (PICCIOTTO, 2005; 2012; 2014).

Enfoque particular é dado por Barros (1996) ao reiterar que representantes dos países em desenvolvimento exercem pouca autonomia nas intervenções reguladas por atores internacionais. As proposições políticas, principalmente na área ambiental, estão suscetíveis às recomendações e pressões por adoção de referenciais comuns e diretrizes de ordem generalistas. Sob tal ótica, a participação nos bancos multilaterais é ainda um elemento marginal, pois sofre entraves de diversas ordens: ausências de normas e diretrizes claras,

pouca flexibilidade nos procedimentos e desembolsos, limitações de experiências e capacitação do staff, e restrições de ordem claramente políticas (LEROY; SOARES, 1998).

Por sua vez, entre os intervenientes da avaliação estão as ONGs e os agentes sociais estratégicos vinculados ao compromisso do desenvolvimento sustentável em níveis local, regional, nacional e global. As suas premissas e os valores de existência legitimam a participação e representação coletiva institucionalizada da sociedade e de enfrentamento às questões em prol da democracia, equidade social, conservação ambiental, solidariedade, bem público etc. (SALAMON, 1997). Por sua atuação dinâmica, flexível e capilaridade para agir em relação a fronteiras político-administrativas, e fazer vínculos entre governo, sociedade, empresas e agências financeiras multilaterais e organizações internacionais, as ONGs, procuram, sobretudo, a ideal adaptação em relação aos contextos condicionados pela globalização e sua dependência de recursos financeiros, da cooperação internacional, dos governos e das empresas (LESSA, 1996; TEIXEIRA, 2003).

Nos acordos de cooperação internacional, dois requisitos fundamentais para definir e instruir políticas de desenvolvimento sustentável é o planejamento e a avaliação. Neste intrincado meio, é notória a capacidade das ONGs de lograrem coalizões globais, *advocacy*, além de desenvolver iniciativas em projetos eficazes. Elas buscam maneiras, tanto de monitorar e avaliar seu próprio desempenho, ao receberem financiamentos de agências de cooperação internacional, como por exercerem seus papéis de vigília e intermediação entre a população e o governo (BANCO MUNDIAL, 2000; KUSEK, J. Z.; RIST, 2004; GÖRGENS-ALBINO; KUSEK, 2009).

Nos últimos 10 anos, o ressurgimento de governos mais populares e a necessidade de voltar a fazer Políticas Públicas em países em desenvolvimento da América Latina aumentaram as cobranças por maior atitude da sociedade civil organizada – demandas que requerem esforços conjuntos para um melhor planejamento, monitoramento e avaliação das iniciativas desenvolvimentistas e, de modo especial, colocar em voga o trabalho das ONGs.

Em resumo, cabe às referidas organizações dar capilaridade às ações dos governos em países desenvolvidos e em desenvolvimento, enfatizando a sua capacidade em reunir os interesses do Estado, da sociedade e de mercado. Concernente à esta ideia, elas expressam o pluralismo, e suas capacidades institucionais ampliam-se e diversificam-se (TEIXEIRA, 2003).

1.2.4. O terceiro setor e as ONGs que atuam no desenvolvimento sustentável no Brasil

O formato de organização aqui estudado é não governamental, sem fins lucrativos e do terceiro setor. Para Salamon (1997), este setor é complexo, variado e composto por uma “vasta coleção de instituições e relações existente entre o mercado e o Estado”, podem ser conhecidos como: da sociedade civil, voluntário, da caridade, social-econômico, e das ONGs. No Brasil, tais instituições são reguladas por tipologias, interesses ou finalidades (fundações, associações etc.). Em outro formato são denominadas “Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público” (OSCIP) – termo fornecido a ONGs que cumprem determinados requisitos, tornando-se candidatas a realizarem parcerias com o Estado, recebendo dotações orçamentárias ou doações de empresas, descontadas do imposto de renda.

Um fator muitas vezes invisível pelo carácter sem fins lucrativos das ONGs é a força econômica que representam no mundo. A provisão de serviços humanos e as fontes variadas de recursos que movimentam foi apresentada por um estudo comparativo e estatístico entre sete países (EUA, Reino Unido, França, Alemanha, Itália, Hungria e Japão). A pesquisa realizada pela Johns Hopkins University, EUA, publicada por Salamon (1997), descobriu que foram gastos, no ano de 1990, mais de U\$ 600 bilhões no setor. O montante de todos os países reunidos é superior em 20% ao Produto Nacional Bruto (PNB) da Espanha, e 10% superior ao PNB do Canadá. No setor, estão empregadas mais de 12 milhões de pessoas e cinco milhões de voluntários, ou seja, a cada 10 prestadores de serviços, um está lotado no setor sem fins lucrativos destes países (SALAMON, 1998).

Segundo Fernandes (1994), as ONGs são aquelas que orientam sua lógica de poder para iniciativas de interesse comum, empreendidas por cidadãos que afirmam o valor da solidariedade de modo espontâneo e voluntário em espaços que buscam liberdade e participação. Porém, Drucker (1997) defende que as características e necessidades específicas que as distinguem do governo ou das empresas são: a missão, as estratégias e os resultados particulares. Neste sentido, as organizações sem fins lucrativos vendem a concepção de um serviço, que é intangível e transformado em valor para seu cliente. “Elas utilizam um serviço para provocar mudanças em um ser humano” (DRUCKER, 1997).

A identidade do segmento não governamental explicita sua negação aos governos autoritários em busca de regimes democráticos. As ONGs são precursoras na articulação de recursos e experiências enquanto espaço de participação cidadã. Sobre a questão, Landim (1993; 2002, p. 5) evidencia como o seu papel de protagonista no campo político e social foi historicamente construído:

[...] onde o período autoritário convive com a modernização e a diversificação social do país e com a gestação de uma nova sociedade organizada, baseada

em práticas e ideários de autonomia em relação ao Estado, num contexto em que sociedade civil tende a se confundir, por si só, com oposição política.

A sigla ONG está associada a um tipo de organização com surgimento na década de 1970, no âmbito do sistema internacional de cooperação de países desenvolvidos para países subdesenvolvidos, com financiamento de projetos de interesse social na área de desenvolvimento comunitário (TEIXEIRA, 2003). As características dadas por Kisil (1997) confirmam que elas possuem ações orientadas em âmbito local e global, são inovadoras, flexíveis e estabelecem proximidade e diálogo com comunidades locais.

Tem-se, no entanto, antecedentes a estas organizações, particularmente na Europa. Na França, por exemplo, existe uma Lei datada do ano de 1901 que obriga o Estado a estimular e apoiar as associações criadas no âmbito da sociedade que tenham características de instituições sem fins lucrativos, com base no trabalho voluntário e com objetivos de interesse público. Neste sentido, conforme Maiello (2012), o ditame francês de 1º de julho de 1901

[...] definiu a associação como a convenção pela qual duas ou mais pessoas colocam em comum de modo permanente seus conhecimentos ou a sua atividade com algum objetivo diverso da distribuição dos benefícios. A associação deve ser regida, quanto à sua validade, pelos princípios gerais de direito aplicáveis aos contratos e obrigações, uma vez que o fundamento da associação é tido como contratual. (MAIELLO, 2012 p.21-22).

Nos anos 1990, devido a diversas transformações e processos de democratização da sociedade brasileira e formação do ambientalismo como movimento social, especialmente durante a constituinte do Brasil e após a ECO-92, tem-se uma maior expansão das ONGs (TEIXEIRA, 2003). Aquelas organizações passavam a deter uma forma eficaz de vocalização do movimento ambientalista (ALONSO et al., 2007 ; TEIXEIRA, 2003; BARROS , 1996; VIOLA et al., 1987).

As ações de conservação ambiental – principal pauta das ONGs ambientalistas –, no Brasil, se dão nas últimas cinco décadas, em coalizão ao avanço da fronteira agropecuária nas regiões, sobretudo, ao processo alarmante de degradação ambiental nas regiões e biomas. Uma série de publicações foram paulatinamente divulgadas e eventos internacionais³³ realizados com o objetivo de difundir os problemas e negociar em escalas globais e locais a conservação do meio ambiente e demais temas associados.

A expansão das ONGs se dá no governo Fernando Henrique Cardoso que estimula a sua criação com o intuito de aumentar a capilaridade do governo na prestação de serviços, sobretudo, nas áreas de saúde, educação, desenvolvimento local, direitos humanos, meio ambiente e assistência social. Elas ganham visibilidade e contemplam imperativos de gestão de complexidade por englobar questões do tripé Estado Mercado Sociedade Civil (LANDIM,

³³ Primavera Silenciosa (1962), no relatório Limites ao Crescimento (1972), Relatório Bruntland (1986) etc.

1993; FERNANDES, 1994; 1997; TEIXEIRA, 2003). E ainda, têm capacidade estatutária para descentralizar recursos de diversas fontes e capilaridade para agir com os problemas sociais, ambientais, econômicos e culturais de nível local.

O terceiro setor no Brasil é representado por 290.692 mil entidades sem fins lucrativos; é responsável por empregar 2.128.007 assalariados, onde 62,9% são mulheres e um terço (33%) possuem nível superior. Tal setor apontou um crescimento de 9% na criação de novas organizações no período 2006-2010, sendo estas, em sua maioria, sediadas nas regiões Norte e Centro-Oeste, com 14,6% e 12,6%, respectivamente, expressando características de profissionalização, reforço às ações afirmativas de gênero e avanço na representatividade do setor em regiões esquecidas ou menos desenvolvidas do País (IBGE, 2012). Contam-se ainda 290.692 mil entidades sem fins lucrativos no Brasil (FASFIL, 2010), sendo 15% atuantes no meio ambiente, desenvolvimento e defesa de direitos. Ainda no período em questão, estas empregavam cerca de 4,9% dos trabalhadores brasileiros, representando um contingente de 2,1 milhões de pessoas que ganhavam, em média, R\$ 1.667,05 mensais³⁴.

As ações de ONGs que apoiam e fomentam o desenvolvimento sustentável no Brasil trazem grandes contribuições para a sociedade e o meio ambiente. Elas são importantes pelo papel de defender a democracia, ampliar a cidadania, proteger e conservar o meio ambiente, desenvolver projetos e tecnologias sociais de produção, dinamizar as economias locais, aliviar o efeito de políticas recessivas, formular e apoiar na implementação de políticas públicas governamentais, entre outros aspectos (IOSCHPE, 1997; TEIXEIRA, 2003; ALONSO et al., 2007).

O protagonismo das referidas organizações na sociedade implica desafios em eficiência organizacional, transparência, prestação de contas e responsabilidade pública e/ou *accountability*. Pressupõe requisitos como, por exemplo, o uso de metodologias, planejamento estratégico e sistemas de gestão orientados para resultados. Autores como Ortegón et al. (2005), Kusek e Rist (2004) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (2009) exploram os conceitos e exemplos de experiências em M&A, divulgando-os como ferramenta de apoio à organizações e projetos de desenvolvimento.

Entretanto, Annecke (2008) critica a abordagem dos guias de M&A para projetos de energia, questionando os modelos recomendados por instituições de fomento que, muitas vezes, não são úteis para as condições reais dos projetos à luz de que muitos falharam. Recomenda aos financiadores e interessados na prática de M&A de projetos de

³⁴ Dados de 2010 do estudo sobre as Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil (FASFIL) realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Dos 15%, 2.242 mil FASFIL atuam com meio ambiente e proteção animal, e 42.463 mil com desenvolvimento e defesa de direitos.

desenvolvimento para energia se preocuparem não somente em medir impactos, uma vez que

(...) os processos de avaliação de desenvolvimento devem ir além do desenvolvimento de metodologia e concentrar nos processos de aprendizagem, de compreensão de como os projetos se encaixam com a política. (ANNECKE, 2008, p. 2839-2845)

Há, portanto, a necessidade de combinar novos patamares de gestão orientados para a aprendizagem e linguagens adaptadas ao local, visando a sistematização de conhecimentos. Neste sentido, cabe aqui definir o termo “sistematização”, que se refere às práticas de educação popular. O foco está na aprendizagem, nos princípios participativos e nos resultados que estimulam a produção de conhecimento.

A sistematização é aquela interpretação crítica de uma ou de várias experiências que, a partir de seu ordenamento e reconstrução, descobre ou explicita a lógica do processo vivido, os fatores que intervieram no dito processo, como se relacionaram entre si e porque o fizeram desse modo. (HOLLIDAY, 2006 p. 24).

O conhecimento da ONGs sobre tais instrumentos de gestão é fundamental face às: i) responsabilidades designadas no desenvolvimento de projetos sustentáveis no Brasil; ii) efetividade requerida aos processos que gerem; e, iii) mudanças finalísticas que exercem nos locais de sua incidência, pois, em geral, os processos ocorrem em contextos de fragilidade e carência.

A pesquisa científica, as Políticas Públicas de proteção florestal, a criação de Unidades de Conservação (UCs) e as pautas em torno das mudanças climáticas são exemplos de avanços nas questões ambientais que favoreceram projetos de ONGs na Amazônia sobre o bioma Cerrado (ISA, 2007; SAWYER, 2009).

A agricultura familiar e o extrativismo são importantes aliados da conservação, formando mosaicos de paisagens produtivas associados a áreas de Cerrado conservado, que permitem a manutenção da biodiversidade, dos estoques de carbono, dos ciclos hidrológicos e a conservação do solo. Povos indígenas, comunidades tradicionais e agricultores familiares comprometidos com a conservação do bioma têm um papel extremamente relevante na manutenção das florestas em pé, e na proposição de um novo paradigma para o desenvolvimento sustentável. (ISPN, 2013, p. 9)

Os projetos implantados por ONGs são ações pela sustentabilidade socioambiental que representam nichos de resistência social e política à degradação ambiental provocada por monoculturas agrícolas voltadas para exportação, grandes obras de infraestrutura ou Políticas em prol do crescimento a qualquer custo.

Sobre a questão, Furtado (1974) assegura que intervenções como estas estão embutidas na ideia do desenvolvimento para desviar as atenções da tarefa básica de identificação das necessidades fundamentais da coletividade, concentrando-a em objetivos abstratos puramente economicistas advindos de sociedades economicamente desenvolvidas para as sociedades subdesenvolvidas. Tal modelo de desenvolvimento é composto por grandes empresas advindas de países cêntricos, que se instalam nos países periféricos,

exploram a sua mão de obra barata, seus recursos naturais em abundância, causando ainda um mimetismo cultural, a reprodução do consumo e as significações deste no plano cultural. Neste sentido, jamais serão alcançados padrões similares no Terceiro Mundo. Para tanto, basta perceber a perspectiva ecológica inserida no pensamento de desenvolvimento econômico, bem como a preocupação com os limites dos recursos naturais não renováveis quando aquele autor expõe a imprecisão e a exclusão de tais recursos nos cálculos de um Produto Interno Bruto (PIB) em uma nação, de tal modo, tornando o desenvolvimento contraditório.

Ainda neste contexto, Veiga (2010) confronta diversos autores ao refutar a ideia de que o crescimento é desenvolvimento e aceita que o termo “desenvolvimento” legitimou a incompatibilidade entre o crescimento econômico e a conservação do meio ambiente. Aquele autor remete a Amartya Sen o conceito mais aceito, que requer “a expansão das liberdades substantivas” (VEIGA, 2010), ou seja, somente haverá desenvolvimento quando os benefícios do crescimento servirem para a ampliação das capacidades humanas.

Com base na concepção do relatório *Nosso futuro comum*, o desenvolvimento requer preservar e expandir as liberdades cruciais para o desfrute das necessidades de gerações atuais e futuras, mas, principalmente, requer dar valor às capacidades humanas de pensar, avaliar, agir e participar.

O caminho encontrado por Sachs (2002; 2004) orienta como alcançar o desenvolvimento com sustentabilidade ambiental, trazendo o conceito de ecodesenvolvimento, que impele a busca por soluções triplamente vencedoras, em termos sociais, econômicos e ecológicos. Aquele autor foca em alternativas a partir de recursos da biomassa: os “5 eses” para a integração e interação saudável das populações locais, mediados de instrumentos e abordagens de planejamento participativo, que devem ser negociados minimamente entre as partes envolvidas (*stakeholders*) no processo em questão.

Na prática, o desenvolvimento deve ser identificado a nível de autoridade locais, associações e todos os envolvidos na proteção de uma área. Neste local, a gestão deve ser resultante de um contrato formal contento todas as iniciativas pactuadas, a fim de gerar renda com a administração contratual participativa em áreas não reconhecidas como parques nacionais, por exemplo, garantindo que a população local receba uma fatia dos benefícios resultantes do aproveitamento de seus saberes, dos seus recursos genéticos por ela mesma coletados, e que ainda devem ser protegidos da biopirataria.

As políticas de desenvolvimento de Sachs (2002; 2004) elevam países como, por exemplo, o Brasil, pelo potencial de agregar às suas estratégias nacionais, iniciativas locais de desenvolvimento, e a chave ao sucesso das iniciativas é a participação de atores e seu

empoderamento, para que assumam papéis ativos e criativos no planejamento dos próprios futuros.

Portanto, o engajamento, a mobilização e a formação de minorias indígenas, pequenos agricultores e povos tradicionais, que é parte do trabalho realizados pelas ONGs, com o apoio de pequenas iniciativas locais, têm importância fundamental, pois tais atores são aliados na conservação de recursos naturais e necessitam de empoderamento para lograr alternativas para “viver suas liberdades”. Entretanto, a realidade que os afrontam é forçosa de expulsá-los de suas terras para as cidades, onde acreditam encontrar emprego e renda suficiente, mas, o que normalmente encontram são situações precárias e de marginalização. Neste sentido, não poderia ter sido mais oportuna a exposição da temática por Leonencio Nossa (2015, p. 1), na recente reportagem do jornal *Estadão*:

Um terço da população das grandes e médias cidades da Amazônia vive em territórios do tráfico e com violações de direitos humanos. Nas periferias da maior floresta tropical, a qualidade de vida é pior que nos morros e nas favelas de Rio de Janeiro e São Paulo. [...] Diante do aumento do êxodo provocado por políticas públicas, a fronteira e a mata perdem moradores e os assassinatos de sem-teto nas periferias superam homicídios por disputas de terra.

Para evitar a realidade supramencionada, o que as ONGs buscam como representantes da sociedade civil é mobilizar uma parcela de recursos que promovam mudanças socioambientais duráveis em locais com riqueza de biodiversidade natural. Mas, a partir dos anos 2000, o Brasil em muito avançou no campo socioeconômico. As agências internacionais de financiamento, que até então apoiavam programas de desenvolvimento e redução da pobreza, redirecionaram seus recursos para outros países. As ONGs brasileiras tiveram que buscar novas fontes de financiamento(GIFE, 2009; ABONG, 2014).

Uma publicação que trata do perfil das ONGs afiliadas da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG) retrata uma pesquisa datada de 1993, onde 75% das ONGs dependiam de recursos de instituições internacionais para seu sustento. A esta realidade, nos dias atuais, combinam-se investimentos de capital social privado e recursos governamental (TEIXEIRA, 2003; GIFE, 2009; ABONG, 2014).

Diante do exposto, quando se consideram as sociedades humanas vistas como projetos, é preciso recordar Sachs (2004) quando se remete a tese de Jean Paul Sartre de que “o homem é um projeto”. As iniciativas das ONGs aqui analisadas devem ser harmonizadas com a construção de estratégias denominadas por Sachs (2004) de arranjos colaborativos e sinérgicos para o desenvolvimento sustentável, onde o planejamento deve ocorrer como um processo programático e interativo, que inclui procedimentos de baixo para cima e de cima para baixo dentro do marco de um projeto nacional de longo prazo.

1.3 Caracterização das regiões de interesse: biomas Cerrado e Amazônia

A presente subseção tem por objetivo caracterizar os biomas Cerrado e Amazônia a partir de breves descrições sobre aspectos físicos, sociais e econômicos. As divisões por biomas são necessárias por delimitar as regiões onde as ONGs aqui analisadas estão inseridas, bem como pela divisão político-estratégica, proporcionando uma visão genérica dos espaços físicos e políticos dos seus programas e projetos de desenvolvimento sustentável.

As duas ONGs analisadas no presente estudo tem sedes e programas de desenvolvimento sustentável concentrados nas regiões Norte e Centro-Oeste do Brasil. Ao reunir os territórios no bojo de seus programas, é benéfico abranger uma relativa parcela das Unidades da Federação (UFs), quais sejam: Amazonas, Distrito Federal, Goiás, Tocantins, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas-Gerais, Bahia, Maranhão, Piauí, Rondônia, Paraná, São Paulo além de Amapá e Roraima. Todavia, o agrupamento das localidades de interesse destas organizações faz considerar que o enfoque geográfico da pesquisa empreendida está nos biomas Cerrado e Amazônia, conforme exposto na Figura 2, a seguir.

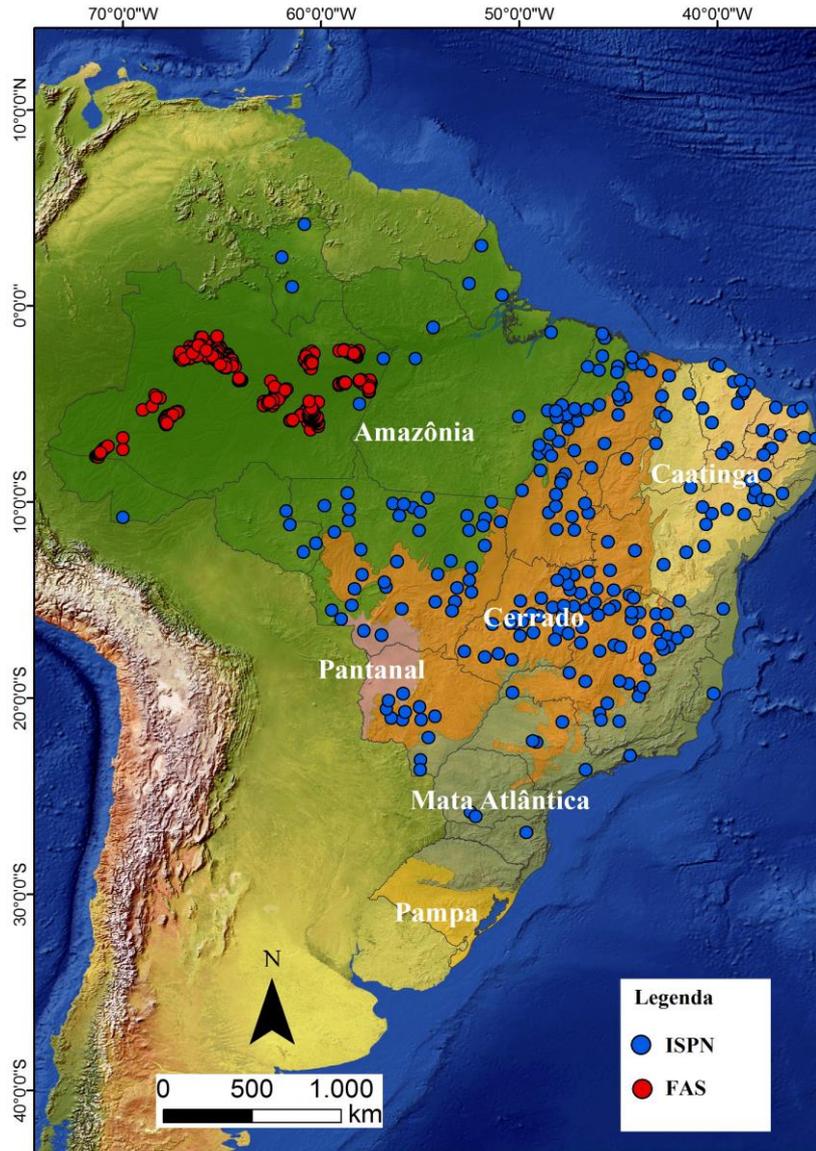


Figura 2: Mapa da inserção dos projetos do Instituto Sociedade, População e Natureza e Fundação Amazonas Sustentável nos biomas brasileiros

Fonte: ISP; FAS 2016, com adaptações da autora e de Carlos Leandro Cordeiro

Os limites ecossistêmicos de ênfase do presente estudo respeitam a escala de mapa de biomas brasileiros, adotada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2004) e pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA). Tais recortes geográficos são instrumentos de domínio público, onde os governos fazem uso como base para definir, implementar e aprimorar Políticas Públicas de conservação, uso sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade brasileira (IPEA, 2010).

O Cerrado: notas sobre o bioma

O Cerrado é o segundo maior bioma do Brasil em extensão territorial; assume uma área de 2.036.448 km², perfazendo cerca de 23% do território nacional. Ele ocupa uma posição

central no País, abrange 12 Estados e faz contato com outros quatro biomas brasileiros (IBGE, 2004; ISA, 2007; MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2007; IPEA, 2010).

A biodiversidade do Cerrado é elevada e possui inestimáveis riquezas. É composto por diferentes ecossistemas em um gradiente de vegetação que vai de matas densas a campos naturais.

Do ponto de vista biológico, o Cerrado abriga

[...] até 10 mil espécies de plantas vasculares, no mínimo, 161 espécies de mamíferos, 837 espécies de aves (4o lugar em diversidade no mundo), 150 espécies de anfíbios (8o lugar em diversidade), 120 espécies de répteis, além de grande concentração de invertebrado. Essa grande diversidade está relacionada ao fato do Cerrado apresentar zonas transicionais com os biomas Pantanal, Amazônia, mata Atlântica e Caatinga. (ISA, 2007, p.133)

Em termos ambientais, aquele bioma tem importância no que diz respeito aos recursos hídricos. O Cerrado é onde nascem e crescem os principais rios brasileiros, as nascentes, os lençóis subterrâneos e outros corpos de água existentes no seu espaço territorial, alimentando as bacias de maior importância continental, quais sejam: Platina, São Francisco e Amazônia, além do Aquífero Guarani (considerado “a caixa d’água” do Brasil). Tais aspectos favorecem sua riqueza em biodiversidade (CARVALHO, 2007; SAWYER, 2009; MMA, 2016a) .

O Cerrado possui ainda a menor porcentagem de áreas sobre proteção integral do País: apenas 8,21% do bioma. Nele contam-se 198 UCs, sendo 103 de proteção integral (22 federais e 81 estaduais, somando 5,9 milhões de ha) e 95 de uso sustentável (25 federais e 70 estaduais, somando 10,7 milhões de ha) (IPEA, 2010; MMA, 2016a).

Outra importância, porém, de cunho social, é atribuída aos povos que o habitam historicamente. As diversas etnias indígenas, os quilombolas, os geraizeiros, os ribeirinhos, as babaçueiras, os vazanteiros e outras populações tradicionais fazem parte do patrimônio histórico e cultural brasileiro, e detêm a maioria dos conhecimentos tradicionais sobre sua biodiversidade. (NOGUEIRA, 2001, 2005; CARVALHO, 2007; SAWYER, 2009; IPEA, 2010; MMA, 2016a). O processo interativo de uso dos recursos naturais pelas populações humanas que, em geral, ocorre de forma equilibrada, “conferiu ao Cerrado uma grande diversidade sociocultural” (CARVALHO, 2007).

Mais de 220 espécies têm uso medicinal e mais 416 podem ser usadas na recuperação de solos degradados, como barreiras contra o vento, proteção contra a erosão, ou para criar habitat de predadores naturais de pragas. Mais de 10 tipos de frutos comestíveis são regularmente consumidos pela população local e vendidos nos centros urbanos, como os frutos do Pequi (*Caryocar brasiliense*), Buriti (*Mauritia flexuosa*), Mangaba (*Hancornia speciosa*), Cagaita (*Eugenia dysenterica*), Bacupari (*Salacia crassifolia*), Cajuzinho do cerrado (*Anacardium humile*), Araticum (*Annona crassifolia*) e as sementes do Barú (*Dipteryx alata*). (MMA, 2016a, p.1)

Sob a ótica do desenvolvimento, principalmente pela implantação da capital do País na região Centro-Oeste nos anos 1960, as Políticas Públicas de infraestrutura voltadas para o crescimento, a urbanização e a industrialização, juntamente com o incremento das atividades produtivas agropecuárias, e as novas dinâmicas econômicas decorrentes, influenciaram de tal modo no processo de ocupação e uso da terra no bioma em questão que, a maior parte de sua vegetação nativa foi convertida para a agricultura e pecuária comercial de grande escala.

Sobre a questão, Carvalho (2007) estima que 140 milhões de hectares do território do Cerrado é formado por áreas plantadas, o que significaria a ocupação de 70% de seu território com monoculturas extensivas, e 30% sendo preenchido por áreas de relevo acidentado, pastagens, áreas urbanas e alguns fragmentos de Áreas de Proteção Permanentes (APPs), Reservas Legais (RLs), UCs, territórios indígenas etc.

Diante da perda de mais da metade de sua área, o desmatamento é ainda uma 'alternativa' economicamente viável no Cerrado. A pequena agricultura familiar tornou-se inviável e, conseqüentemente, tem-se a concentração fundiária nos Estados que encobrem o bioma e o êxodo rural das populações de seu interior às periferias pobres das cidades. E ainda, os problemas dos desmatamentos e da ocupação desenfreada (pelo setor agropecuário) sob as áreas nativas do Cerrado trouxeram um grave problema de direitos humanos "pela utilização não rara de mão de obra escrava e infantil na produção de carvão" (ISA, 2007, p. 129). E um último vetor negativo da expansão da fronteira agrícola sobre o Cerrado é que a produção de bens primários para o comércio internacional de *comodities* não gera riqueza apenas a quem comercializa, mas também capital especulativo na economia brasileira.

Apesar destes fatos amplamente conhecidos, recai ainda sobre o bioma Cerrado o conceito de *hotspot*³⁵, isto é, pontos quentes prioritários às ações de conservação e desenvolvimento sustentável (NOGUEIRA, 2001; CARVALHO, 2007; SAWYER, 2009; IPEA, 2010; MMA, 2016a). É nesta perspectiva que algumas Políticas, programas e projetos evocam mudanças e soluções para os referidos problemas socioambientais, a fim de corrigir ou minimizar as ações devastadoras que impactam negativamente o bioma e, paulatinamente, promover um desenvolvimento endógeno de pequena escala que, replicado, pode gerar efeitos globais.

Tais mudanças de rumo são defendidas pelas ONGs aqui analisadas, culminando em alternativas que tem por base a teoria da ação coletiva, o uso da agrobiodiversidade e dos

³⁵ Um dos biomas mais ricos e ameaçados do globo, abrigando o maior número de espécies ameaçadas de extinção e, conseqüentemente, um incontável número de espécies animais (MYERS, 1992; MITTERMEIER et al., 2004).

recursos naturais do Cerrado. O ISPN, uma das diversas ONGs atuantes no bioma em questão, entende que

A agricultura familiar e o extrativismo são importantes aliados da conservação, formando mosaicos de paisagens produtivas associados a áreas de Cerrado conservado, que permitem a manutenção da biodiversidade, dos estoques de carbono, dos ciclos hidrológicos e a conservação do solo. Povos indígenas, comunidades tradicionais e agricultores familiares comprometidos com a conservação do bioma têm um papel extremamente relevante na manutenção das florestas em pé, e na proposição de um novo paradigma para o desenvolvimento sustentável. (ISPN, 2013, p. 9)

Portanto, faz-se importante observar e valorizar os programas de pequenos projetos que disseminam práticas sustentáveis. Tais projetos são frentes de ações políticas e estratégicas, economicamente rentáveis, necessárias ao fortalecimento dos valores socioculturais ainda existentes no bioma Cerrado (NOGUEIRA, 2001; CARVALHO, 2007; ISA, 2007; SAWYER, 2009). Os projetos compreendidos no seu maior programa – o PPP-ECOS, se distribuem no bioma em questão conforme exposto na Figura 3, a seguir.

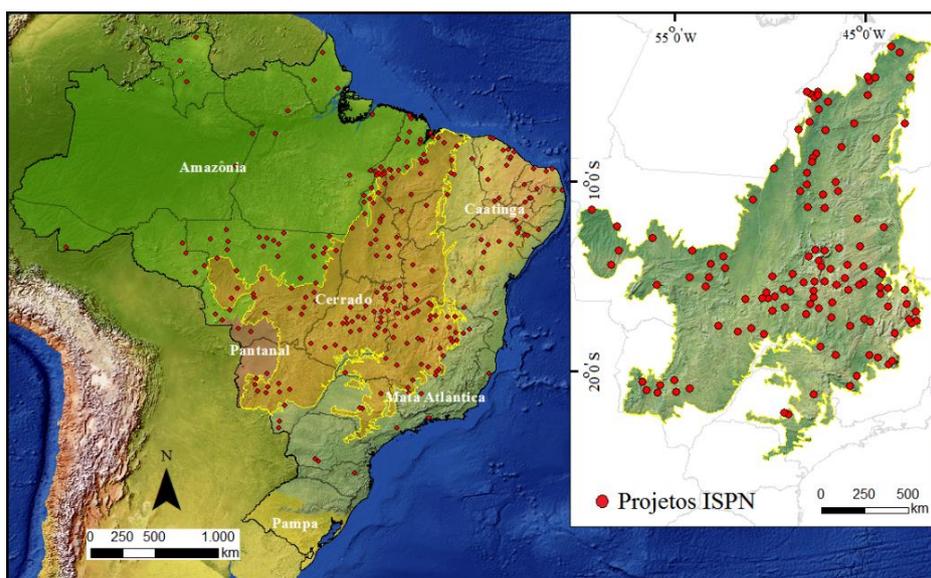


Figura 3: Mapa de projetos do Programa de Pequenos Projetos Ecosociais (Instituto Sociedade, População e Natureza) no bioma Cerrado.

Fonte: ISPN, Brasília-DF, 2016, com adaptações da autora e de Carlos Leandro Cordeiro.

Diante do exposto, Nogueira (2001) afirma que a maioria das ações apoiadas pelo PPP-ECOS são atividades produtivas para a subsistência e/ou comercialização, que primam pelo caráter associativo e pela participação popular. Todavia, são projetos-piloto que, por um lado, estão suscetíveis à replicação e generalização, mas por outro, carregam em si o risco da dissolução, “que deve ser considerado e monitorado na execução de um projeto e, na medida do possível, serem tomadas medidas prévias para sua minimização” (NOGUEIRA, 2001). Assim, compreender como tais alternativas têm sido monitoradas e avaliadas, sob o estio do PPP-ECOS/ISPN, é essencial para a continuidade, ampliação e criação de novas

Políticas Públicas de desenvolvimento sustentável e conservação da biodiversidade do Cerrado a curto, médio e longo prazos.

O bioma Amazônia na dimensão das Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas

A Amazônia corresponde ao conjunto de ecossistemas que formam a Bacia Amazônica³⁶. Aquele bioma se faz presente em nove países da América do Sul³⁷ e é composto por florestas tropicais, mangues, cerrados, várzeas, entre outros. É o maior bioma do Brasil e a floresta tropical com maior biodiversidade do mundo. Nele crescem 2.500 espécies de árvores, que representam um terço de toda a floresta tropical do mundo, e 30.000 espécies de plantas das 100.000 existentes na América do Sul. Entre a infinidade de espécies de mamíferos, peixes, répteis, anfíbios e aves catalogadas, tem-se uma porção considerável que é endêmica, ou seja, ocorrem exclusivamente na Amazônia.

É preciso destacar que grande parte da biodiversidade da Amazônia ainda não possui informações devidamente catalogadas e que necessita de descrição e pesquisa ideais. Os rios amazônicos representam cerca de 20% das reservas de água doce de todo o planeta, sem contar as imensas riquezas minerais existentes nos seus solos (IBGE, 2004; ISA, 2007; IPEA, 2010; VILLARROEL, 2012; MMA, 2016b).

Além de abrigar uma imensa riqueza natural, convivem naquele ambiente povos de diversas culturas, tais como: indígenas, comunidades remanescentes de quilombos e muitas comunidades localizadas, formadas por seringueiros, castanheiros, ribeirinhos e babaçueiros (ISA, 2007; VILLARROEL, 2012; MMA, 2016b). Tais povos ainda detêm valores simbólicos culturais e conhecimentos tradicionais sobre o uso e manejo sustentável dos recursos naturais ali existentes.

Segundo o IBGE (2004), o território do bioma Amazônia representa um percentual de 49% do Brasil, abrangendo 4.196.943 km². Na atual divisão, a Amazônia Legal abrange os Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e ainda uma pequena área do Maranhão, Tocantins e Mato Grosso. Entretanto, tal divisão pode considerar outros formatos geográficos, influências econômicas, políticas e administrativas³⁸.

³⁶ Desde sua nascente, na Cordilheira dos Andes, Peru, até a foz, o rio Amazonas tem uma extensão de 6.400 quilômetros, superando o rio Nilo, segundo as últimas pesquisas (ISA, 2007).

³⁷ Porém, 63% do seu território encontra-se no Brasil.

³⁸ A Amazônia Clássica inclui seis Estados, em um recorte também conhecido como região Norte, quais sejam: Amazonas, Pará, Roraima, Rondônia, Acre e Amapá. São aquelas unidades que formam o núcleo central da paisagem que detêm muitas árvores de grande porte, com até 50 metros de altura. O rio Amazonas é um eixo que domina 300 quilômetros para cada lado do seu curso, ocupando 3,5 milhões de km². Já a Amazônia Legal é uma criação do Governo Federal datada do ano de 1996, que uniu à Amazônia Clássica os Estados que se situavam em suas bordas, quais sejam: Maranhão,

Na Amazônia Legal, os Estados com maior extensão territorial e de maior relevância em quantidade de habitantes são: Amazonas e Pará (IBGE, 2000). A maior cidade amazônica é Manaus, onde a maior parte da população do Estado do Amazonas migrou para a capital devido às características geográficas ali existentes (dificuldade de transposição de rios, grandes extensões etc.). Na década de 1960, a implantação da Zona Franca de Manaus (sede atual de 95% do PIB) e outras ações acabaram por justificar a fraca densidade demográfica e, proporcionalmente, menor alteração ambiental, “o que traz preocupações para as autoridades que veem a região pelo prisma geopolítico da segurança nacional. Inquietam-se com as extensas fronteiras sem a presença de brasileiros”(IPEA, 2010).

No recorte do bioma amazônico, o Estado que tem todo seu território inserido e o que mais contém UCs é o Amazonas, ou seja, 33 UCs federais e 41 UCs estaduais. Neste sentido, mais da metade do território de áreas protegidas são de unidades estaduais de conservação – marca que confere àquela UF o maior sistema estadual de UCs do País (SDS, 2011). Outros aspectos que relevam esta dinâmica de criação de UCs no Amazonas é que no período 2003-2010, aquele Estado implantou Políticas que superaram outras UFs em tal quesito. Logo, este é um aspecto que também pode garantir a maior integridade da cobertura vegetal do bioma com apenas 3% de alteração (CEUC/AM 2011). Se por um lado, o bioma mostra-se por suas grandezas e mistérios quanto à sua biodiversidade, por outro lado, ele tem ecossistema frágil e de equilíbrio sensível. As floretas vivem a partir de seu próprio material orgânico, e o seu solo possui baixa fertilidade. A ação antrópica nas florestas, muitas vezes, causa danos irreversíveis (ISA, 2007; MMA, 2016b).

Enfim, desde a mais conhecida trajetória econômica de ocupação da região, ocorreram muitas transformações culturais, sociais e conflitos socioambientais. A implementação de Políticas de desenvolvimento, de atividades industriais, do avanço da fronteira agrícola e pecuária, das grandes obras de mineração e de projetos de infraestrutura têm gerado desacertos, disparidades regionais e efeitos devastadores naquele bioma (ISA, 2007; IPEA, 2010), aumentando expressivamente o desmatamento na Amazônia Legal.

Desde o ano de 2003, a curva de desmatamento tem sido invertida devido às Políticas Públicas, ações de fiscalização e implementação de instrumentos modernos de monitoramento via satélite. Diante das oportunidades de conservação da biodiversidade a qual a região é favorecida, sendo o foco das atenções internacionais e de pesquisas científicas, as organizações da sociedade civil e governamentais muniram-se de novas Políticas Públicas para o fornecimento de serviços ambientais. Estes, portanto, trazem

Tocantins e Mato Grosso. Tal fato se deu tanto pelas semelhanças de identidade física, humana e histórica, como pelo fato de que a região poderia receber recursos dos incentivos fiscais para o seu desenvolvimento econômico regional (ISA, 2007; IPEA, 2010).

perspectivas para o desenvolvimento sustentável da região, com a prática de agendas de combate ao desmatamento, valorização de produtos locais agroflorestais e agendas macro de educação, saúde, transporte e comunicação no Estado (ISA, 2007; SAWYER, 2009; VILLARROEL, 2012; PAGIOLA et al., 2013).

Por tudo isso, faz-se referência à ação da FAS – organização sem fins lucrativos, que implanta uma Política Pública estadual de desenvolvimento sustentável: o PBF, que terá o capítulo 3 do presente estudo dedicado às suas especificidades, onde suas iniciativas e projetos abrangem o território ilustrado na Figura 4, a seguir.

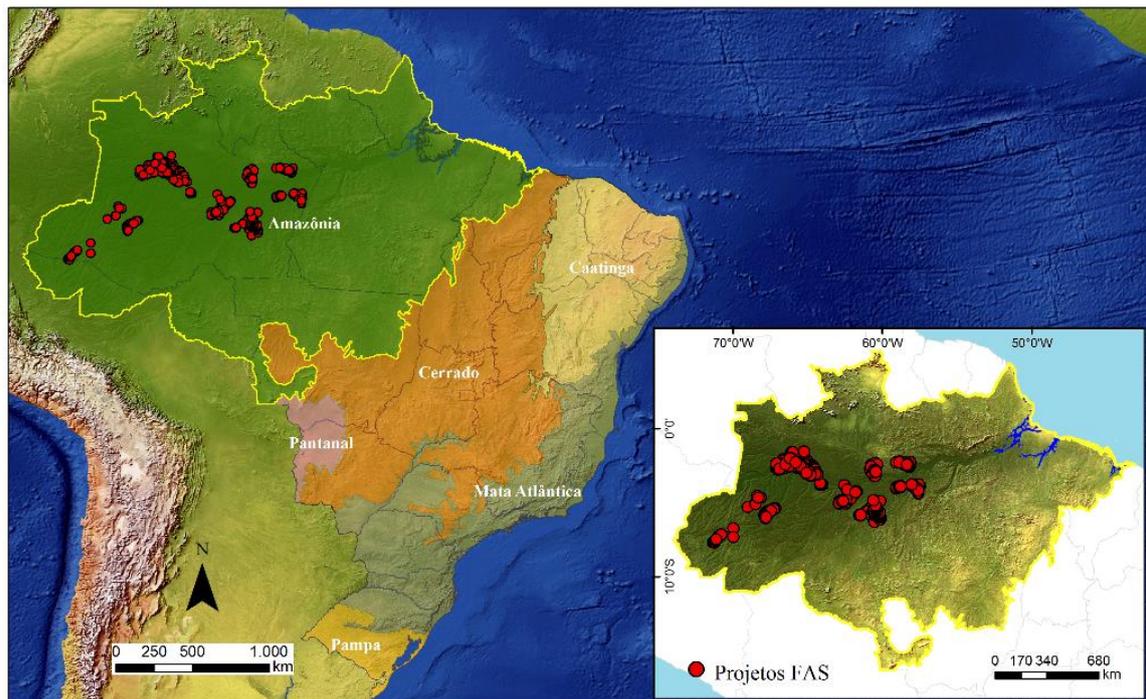


Figura 4: Mapa de atuação do Programa Bolsa Floresta (Fundação Amazonas Sustentável) no bioma Amazônia

Fonte: ISPN, Brasília-DF, 2016, com adaptações da autora e de Carlos Leandro Cordeiro.

CAPÍTULO 2: O INSTITUTO SOCIEDADE, POPULAÇÃO E NATUREZA (ISPN), ESTUDO DE CASO SOBRE O PPECOS

O Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN) é um centro de pesquisa e documentação independente, da sociedade civil, sem fins lucrativos, fundado em 1990, com a missão de contribuir para a viabilização do desenvolvimento sustentável com maior equidade social e equilíbrio ambiental.

A sede do ISPN está situada em Brasília, Distrito Federal. Atualmente possui um quadro de 37 colaboradores efetivos e eventuais, entre os quais: técnicos especializados, consultores associados e acadêmicos de diversas áreas que laboram com múltiplas pautas, projetos e programas, tendo como linha principal de atuação,

[...] o apoio a projetos de organizações de base comunitária voltados à conservação dos biomas brasileiros e à melhoria da qualidade de vida das populações do campo, das florestas e das savanas. Buscando consolidar as experiências aprendidas e qualificar sua atuação, o Instituto promove pesquisa científica, dissemina conhecimentos e estimula o intercâmbio entre pesquisadores e a sociedade. Ao mesmo tempo, subsidia o posicionamento e a atuação de movimentos sociais e ambientais e a formulação de políticas públicas nas interfaces entre desenvolvimento, população e meio ambiente". (ISPN, 2013 p. 4)

A história de sua de criação foi um desdobramento de um Grupo de Estudos Amazônicos (GEA) formado pelo professor Donald Sawyer, juntamente com alguns alunos e professores universitários. Nesta época, entre os anos 1970 e 1980, Sawyer era professor no Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CDPLAR) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), que realizava muitas pesquisas sobre a Amazônia. No segundo ano do Grupo de Estudos, aquele professor e seus colaboradores passaram a escrever e publicar os próprios textos tendo, inclusive, uma coluna no jornal local. No terceiro ano, o Grupo empreendeu-se em pesquisas diversas, sentindo a necessidade de possuir personalidade jurídica para receber recursos. Então, este passou a receber apoio, por exemplo, da Fundação Ford, para realizar um seminário sobre extrativismo na Amazônia: "[...] era pouco viável colocar dinheiro na burocracia da Universidade, então pensamos em criar uma entidade para receber os recursos", conta Sawyer (Donald Sawyer, entrevista cedida em março de 2016).

Em 1989, o professor Sawyer conheceu alguns integrantes da *MacArthur Foundation* em uma conferência sobre população e meio ambiente organizado pelo *World Resources Institute* (WRI), bem como do *Population Reference Bureau* (PRB), em Washington, Estados Unidos da América (EUA). Na oportunidade, ele descobriu que a Fundação *MacArthur* estava ofertando "bolsas gênio" de U\$ 1.000.000,00 para os beneficiários gastarem no que quisessem, a fim de fazer suas contribuições intelectuais ou criativas. *A priori*, o docente pediu U\$ 25.000,00, o que foi negado, afirmando que era preciso solicitar ao menos U\$ 250.000,00 para que a organização analisasse a proposta. Então, juntamente com George Martine, um

amigo canadense que trabalhava na Organização das Nações Unidas (ONU), eles desenvolveram a proposta. Ao final do processo lograram U\$ 480.000,00, com o objetivo de criar um instituto que ainda não teria um nome. E “assim começou o ISPN” (Donald Sawyer, entrevista cedida em março de 2016).

Segundo Sawyer, a pesquisa sobre a Amazônia já não era uma novidade no CDPLAR, e, por motivos pessoais, resolveu mudar-se para Brasília. Tal ação foi pensada de forma estratégica, principalmente por localizar o instituto no centro de decisões do País, onde ainda poderiam influir em Políticas Públicas.

A denominação da instituição como “Sociedade, Populações e Natureza” foi decidida em assembleia em abril de 1990. Ela foi justificada tanto pela retórica do professor, que é sociólogo, que fazia pesquisa social e trabalhava com estudos demográficos, quanto pelos estudos, pesquisas e experiências que o Grupo tivera com a natureza do bioma Amazônia. Assim, seria muito apropriado combinar os temas, ampliando a área de atuação do instituto e, ao mesmo tempo, inter-relacionar os temas de modo prático.

No início, o ISPN trabalhava com temas amazônicos. “Ele era apenas um centro de pesquisa e documentação não ligado ao governo” (Donald Sawyer, entrevista cedida em março de 2016). O quadro de associados da organização era formado por alunos e pesquisadores que já haviam trabalhado com aquele docente em Belo Horizonte, Minas Gerais, e na Universidade de Brasília (UnB). Sobre a questão, Sawyer afirma que somente depois descobriram que eram considerados uma Organização Não Governamental (ONG).

Em 1995, teve início o trabalho do ISPN com o bioma Cerrado. O tema já era muito atrativo para Sawyer³⁹, porém, conforme suas declarações, dois fatos que ocorreram quase ao mesmo tempo atenderam as aspirações do mentor daquela ONG. O primeiro foi quando a UNB, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA) lograram um financiamento do Governo Britânico e criaram a Agencia para Biodiversidade do Cerrado, com o objetivo da conservação e do manejo da biodiversidade do bioma em questão. O Instituto era o responsável pelo componente de sócio economia e montou uma equipe para trabalhar os aspectos econômicos e da biodiversidade do bioma Cerrado.

³⁹ Pois, nos anos 1960, ele viveu no Estado de Goiás trabalhando em um programa do governo americano denominado Corpo da Paz. Nesta fase, ele fazia sua pesquisa de graduação e se entusiasmou com as possibilidades ofertadas pelo bioma Cerrado. Tal experiência o motivou a voltar ao Brasil e, no ano de 1974, foi pesquisar as áreas de colonização espontâneas na região nordeste do Estado do Pará durante o período de campo de seu doutorado na Universidade de Harvard.

O segundo foi quando o Fundo para o Meio Ambiente Mundial (em inglês, *Global Environment Facility – GEF*) pesquisava oportunidades para pequenos projetos no Brasil. O ISPN foi escolhido para fazer uma consultoria exploratória com foco geográfico no bioma Cerrado. Logo, sugeriram que aquele Instituto passasse a coordenar e ser a Instituição Anfitriã Nacional do programa de pequenas subvenções – *Small Grants Programme (SGP)* – no Brasil. “[...] por causa destas duas iniciativas o ISPN ficou mais envolvido no Cerrado e muito menos na Amazônia”, afirma Sawyer (Donald Sawyer, entrevista cedida em março de 2016).

Todavia, o professor aposentado Charles Muller, do Departamento de Economia da Universidade de Brasília (ECO-UnB), ex-presidente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foi Diretor-Presidente do ISPN no período 1996-1998. Tendo sido Diretor-Superintendente no ISPN, fez um importante trabalho sobre a expansão da fronteira agrícola e, especificamente, sobre o bioma Cerrado. Sobre a questão, Muller quando entrevistado afirma que sua incidência foi pequena por ter que dedicar maior tempo à Universidade. Mas, na época, afirma, era mais empático à necessidade de trabalhar com pesquisa quantitativa e demográfica na Amazônia – uma das ênfases iniciais do trabalho do ISPN. E durante a entrevista, aquele docente deixou transparecer que tal fato também foi tema de divergências e debates no corpo diretivo da ONG em questão. Contudo, ele entende o quão estratégico seria seguir as tendências das Políticas socioambientais brasileiras, conferências internacionais e demandas de seus principais financiadores.

Assim, da experiência-piloto do Programa de Pequenos Projetos (PPP)⁴⁰, “as iniciativas do ISPN ganharam maior ênfase na ação do que na pesquisa. Não chegamos a ser uma ONG de militância ambientalista, nosso papel era de apoiar as comunidades as ONGs ou Organizações da Sociedade Civil (OSC’s), tanto no nível local quanto no nível de políticas públicas” (Donald Sawyer, entrevista cedida em março de 2016). Mas, continuamente, buscavam apoiar experiências com a expectativa de gerar “conhecimento útil”.

Em meados da década passada, o PPP-ECOS cresceu, e o ISPN logrou apoio da Comissão Europeia para a geração e difusão de conhecimentos que partissem da experiência concreta com o Programa em questão. Neste sentido, o objetivo não era fazer pesquisas especificamente acadêmicas, mas, no contato com a realidade local e, assim, disseminá-las.

⁴⁰ Termo traduzido para o português, dado a preocupação de não torná-lo um programa de caridade e realizá-lo mediante apresentação de projetos pelas organizações interessadas, mas também para evitar a conotação trazida da tradução ao espanhol: “Programa de Pequeñas Donaciones”. Mas, posteriormente, com a criação e o reconhecimento da sigla governamental Parcerias Público Privada (PPP), o programa foi qualificado com o termo “Ecosociais”, acrescentado um adjetivo que combina a parte ambiental com a parte social, ao nome Programa de Pequenos Projetos Ecosociais (PPP-ECOS), utilizado até os dias atuais.

A nossa ideia era fazer novas tecnologias, por exemplo, de mostrar como fazer uso sustentável da biodiversidade. Mas o que também esperávamos era criar uma massa crítica representativa, ou seja, as comunidades locais e as populações tradicionais tendo voz e influencia. (Donald Sawyer, entrevista cedida em março de 2016)

O ISPN acompanhou eventos nacionais e internacionais relevantes nos debates sobre área ambiental, quais sejam: a RIO-92, a RIO+5, a COP 8 da Convenção de Diversidade Biológica (CDB) e o *World Summit on Sustainable Development* (WSSD), ou RIO+10, em 2002, em Johannesburgo, África do Sul. A sua área principal de atuação é qualificada como “ecossocial” por envolver as áreas ambiental e social. Seus principais objetivos são:

Contribuir para a manutenção das funções ecossistêmicas por meio da promoção do uso sustentável da biodiversidade por agricultores familiares e povos e comunidades tradicionais;
 Ampliar o conhecimento científico e tecnológico sobre as relações entre desenvolvimento, população e meio ambiente e suas implicações para as políticas públicas;
 Disseminar e intercambiar conhecimentos entre pesquisadores, produtores, planejadores, executores, legisladores, imprensa, estudantes e outros atores políticos e sociais;
 Fornecer subsídios à formulação de propostas para a ação política dos diversos níveis de governo e dos movimentos sociais e ambientais. (ISPN, 2013, p. 5)

A entidade é membro de fóruns, redes temáticas e organizações nacionais vinculadas a movimentos sociais e ambientais, com incidência ativa na discussão de **Políticas** socioambientais e programas de governo. Nos últimos 25 anos, ganhou posição influente na discussão e definição de Políticas Públicas brasileiras no setor. É parceira de diversas organizações governamentais brasileiras e, conforme o seu portfólio, já firmou contrato para a execução de projetos de cooperação internacional bilateral com as seguintes entidades:

Institut de Recherche pour le Développement (IRD), Groupement d'intérêt public RECLUS (GIP-RECLUS), Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Fundação DOEN, Department for International Development (DFID-UK), United States Agency for International Development (USAID), Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI) e Fundo Finlandês para a Cooperação Local. Já a cooperação internacional multilateral inclui: contratos com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Banco Mundial (BIRD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Organização dos Estados Americanos (OEA) e Organização Pan- Americana de Saúde (OPAS). (ISPN, 2013, p.7.)

Seu funcionamento é sustentado por projetos financiados majoritariamente com recursos de origem internacional. Tem-se aí o acúmulo de experiências, conhecimentos e perspectiva de continuidade em longo prazo da ONG. A estrutura organizacional expõe que as decisões são tomadas em assembleia. A lógica dos trabalhos respeita uma hierarquia aparentemente horizontal, conforme exposto na Figura 5, a seguir. O clima e a cultura organizacional é acolhedor, estimula a criatividade e promove a flexibilidade para a atuação, muitas vezes, com experimentalismo e inovação.

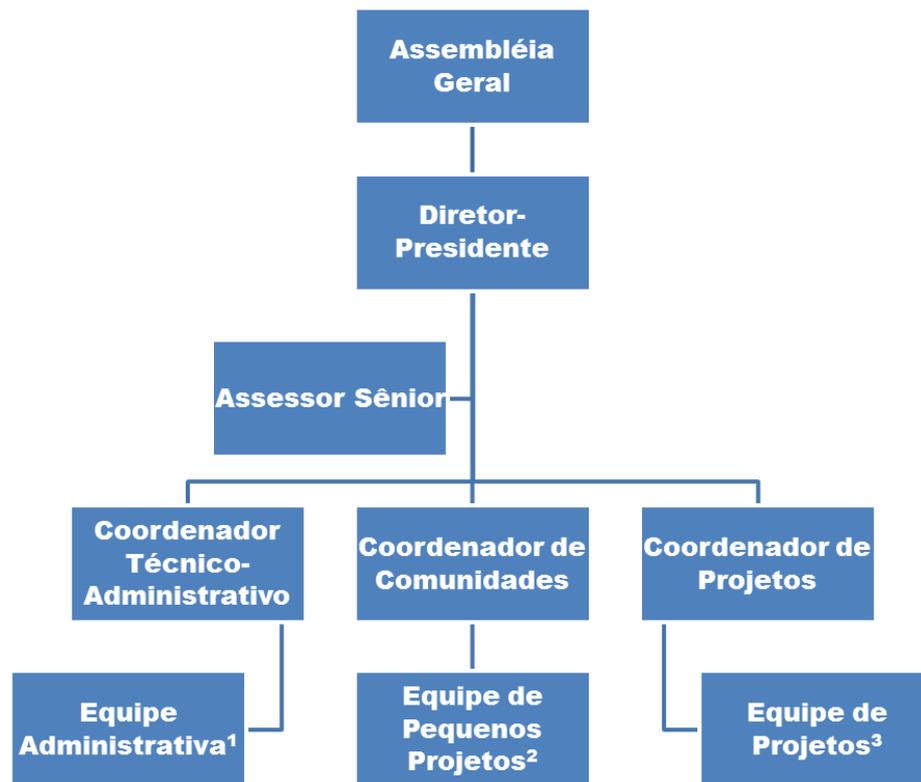


Figura 5: Estrutura organizacional do Instituto Sociedade, População e Natureza

Fonte: ISPN, Brasília –DF, 2015.

Atualmente, a ONG em questão executa cinco projetos, dos quais, o Programa de Pequenos Projetos Ecosociais – PPP-ECOS se sobressai por ser considerado seu carro-chefe, por requerer maior demanda de trabalho e receber a maior quantidade de recursos financeiros. Os demais projetos são: FLORELOS: Projeto Elos Ecosociais entre as Florestas Brasileiras; DO BARU AO CAROÁ: uso sustentável dos produtos da sociobiodiversidade do Cerrado e da Caatinga; MARCOS: Projeto Mercados e Comercialização; ALSO: Projeto Alternativas Econômicas à Soja, USUBIO: Uso Sustentável da Biodiversidade do Cerrado.

O Quadro 4, a seguir, trata dos projetos em curso no ISPN.

Financiador	Nome do Projeto	Valor (em R\$)
Global Environment Facility (GEF)/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)	Programa de Pequenos Projetos Ecosociais (PPP-ECOS)	R\$ 5.5000.000,00
Fundo Amazônia (FAMA)/Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	PPP-ECOS no Arco do Desmatamento	R\$ 12.843.876
VALE S.A.	Acordo de Cooperação para Desenvolvimento de Comunidades Indígenas AWA GUAJÁ, GUAJAJARA	R\$ 17.000.000,00
	Acordo de Cooperação para Desenvolvimento de Comunidades Indígenas URUBU KA'ÁPOR CARU E RIO PINDARÉ	
	Acordo de Cooperação para apoio a Comunidades Tradicionais – PBA Quilombola – Projeto CLN	

Quadro 4: Financiadores do Instituto Sociedade, População e Natureza

Fonte: Portfólio ISPN, 2013 com adaptações da autora.

2.1 O PPP-ECOS e seus instrumentos de Monitoramento e Avaliação

O PPP-ECOS é um programa brasileiro do *Small Grants Programme (SGP)/Global Environment Facility (GEF)* (em português, Fundo Global para o Meio Ambiente Mundial), implementado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e executado pelo ISPN.

O programa é executado por organizações de base local, por meio de pequenos projetos. O SGP está sendo implementado em mais de 120 países do mundo e, no Brasil, desde 1994. A ONG em questão integra-se à Comissão Técnico Administrativa (CTA), que estabelece regras e estratégias nacionais anuais para o acesso aos recursos do GEF/PNUD. Porém, desde 2012, o formato mudou e o SGP tornou-se uma modalidade de programa que acessa recursos de forma direta, uma vez que “o dinheiro vem carimbado para o país”. Neste sentido, segundo sua coordenadora, “o PPP-ECOS, ele passou a ser denominado *full size*, um programa independente dentro do universo do GEF, ou seja, tornou-se um “projeto pleno”. Mas, a fim de lograr tal ação, o ISPN foi submetido a um processo de aprovação e seguimento de algumas regras e metodologias externas, tais como: fazer um marco lógico; visitar todos os projetos apoiados; reportar anualmente todas as contas e indicadores em um sistema denominado *Project Information Report (PIR)*; e, realizar avaliações internas de 20 dias, de

meio termo e ao final do projeto com um avaliador externo (Isabel Figueiredo entrevista cedida em junho de 2015).

Diante do exposto, é possível perceber que o formato de gestão em questão foi trazido por organismos internacionais ao Brasil e, com o tempo, a organização foi adaptando as experiências e especificidades de gerenciamento à sua realidade administrativa e, principalmente, ao seu público.

Foram realizados arranjos de gestão buscando maior autonomia para gerenciarmos os pequenos projetos do GEF. Um exemplo disso são as reuniões de avaliação de meio termo do nosso projeto com o Fundo Amazônia atual financiador do PPP-ECOS, que não é uma exigência deles e a gente que quis fazer ao nosso modo. Todo ano a gente faz um planejamento estratégico, o planejamento para o ano seguinte. Então, já fazemos planejamento estratégico, fazemos planejamento anuais, não necessariamente estratégicos, fazemos reuniões de monitoramento todo mês, de equipe, e especificamente reuniões do PPP-ECOS. A adoção de um modelo apropriado, ou genuíno, também foi uma prática percebida durante as reuniões globais e intercâmbios realizados pelos gestores do ISPN em outros países que executam o programa (Isabel Figueiredo, coordenadora do PPP-ECOS).

Desde o ano de 2013, o PPP-ECOS passou a apoiar projetos também na Amazônia, na região do arco do desmatamento, nos Estados do Maranhão, Mato Grosso e Tocantins, bem como no bioma Caatinga. Por isso, atualmente é apoiado pelo Fundo Amazônia, que é gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que apoia os projetos no bioma Amazônia, e ainda, pelo Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF), executado por meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que apoia os projetos no Cerrado, Caatinga e transições.

A estrutura do PPP-ECOS encontra-se ilustrada na Figura 6, a seguir.

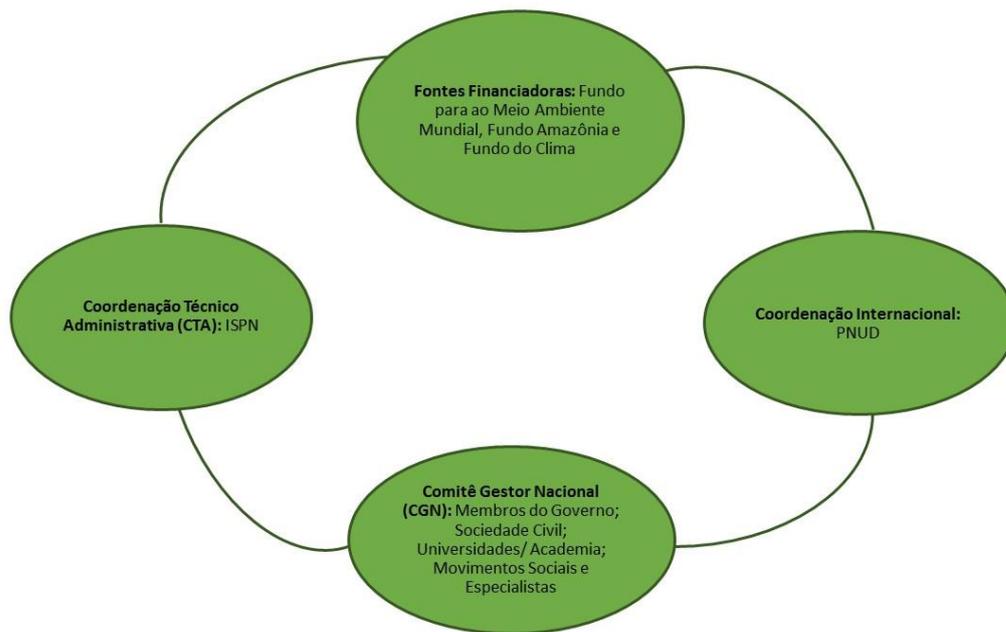


Figura 6: Estrutura organizacional do Programa de Pequenos Projetos Ecosociais

Fonte: ISPN com adaptações da autora

A montante, o referido Programa recebeu aproximadamente US\$ 13.000.000,00, destinados ao apoio de 529 projetos, de 300 organizações de base local nos biomas Amazônia, Caatinga e Cerrado, no período 1994-2015. O último edital do PPP-ECOS, divulgado no primeiro semestre de 2015, aportou US\$ 1.070.000,00 – valor correspondente a R\$ 2.675.000,00 para o apoio a pequenos projetos de até US\$ 35.000,00, e a projetos de consolidação de até US\$ 50.000,00. Os temas focais dos projetos são: “biodiversidade”, “mudanças climáticas” e “terra degradada e especificidades”.

Os pequenos projetos de base local são aqueles que recebem recursos financeiros direta (por meio de associações ou cooperativas de base comunitária) e indiretamente (por ONGs de assessoria intermediárias que prestam apoio às experiências-piloto que não possuem formalização ou Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ). Os apoios financeiros de até US\$ 35.000,00 têm até dois anos para executar iniciativas de desenvolvimento sustentável. Já aqueles da categoria projetos de consolidação recebem o teto de US\$ 50.000,00, a fim de aprimorar ou implementar iniciativas que já estão em andamento ou que possuem algum acúmulo de experiência.

Os ciclos de concessão de apoios ocorrem anualmente por meio de chamadas públicas e editais. Os editais possuem critérios de elegibilidade⁴¹, prazos, regras, e incluem um roteiro de perguntas e respostas orientadoras à elaboração e submissão de um projeto pelas comunidades⁴². As propostas que entram em concorrência seguem para as seleções, que ocorrem em duas fases, a saber: 1) triagem, onde uma Câmara Técnica (CT) formada por técnicos externos e internos fazem uma primeira avaliação (os projetos são verificados quanto aos critérios de elegibilidade); e, 2) os projetos são encaminhados para a avaliação de dois membros do Comitê Gestor Nacional (CGN)⁴³, que analisam cada projeto com boa classificação pela CT, sendo responsáveis pela aprovação final.

As propostas apoiadas pelo PPP-ECOS têm sido aquelas que tem por base a participação das comunidades, apresentam estratégias de sustentabilidade, sejam inovadoras e com potencial de replicação, levam em consideração relações de gênero e gerações harmoniosas e promovem a inclusão social, racial e étnica. Os principais grupos apoiados têm sido: os agricultores familiares (incluindo comunidades tradicionais), os assentados da Reforma Agrária, os indígenas, os quilombolas, as ONGs e os movimentos sociais. Aqui é preciso destacar que o Programa em questão não apoia propostas individuais.

⁴¹ Os critérios de elegibilidade são: o potencial de geração de resultados positivos; a importância estratégica para o Programa de Pequenos Projetos Ecosociais (PPP-ECOS); a distribuição geográfica abrangida pelo edital; a diversidade de temas; e, a disponibilidade de recursos.

⁴² Verifica-se ainda a realização de cursos de capacitação, elaboração de projetos e disponibilização de um livro intitulado *Guia de Elaboração de Pequenos Projetos Socioambientais* para organizações de base comunitária, com a sistematização do conteúdo dos cursos de elaboração de projetos e captação de recursos.

⁴³ O Comitê existe desde 1994, e é composto por representações diversas de órgãos governamentais, organismos internacionais, organizações da sociedade civil e da academia, que influenciam e participam da gestão do PPP-ECOS e definem sobre as propostas a serem apoiadas.

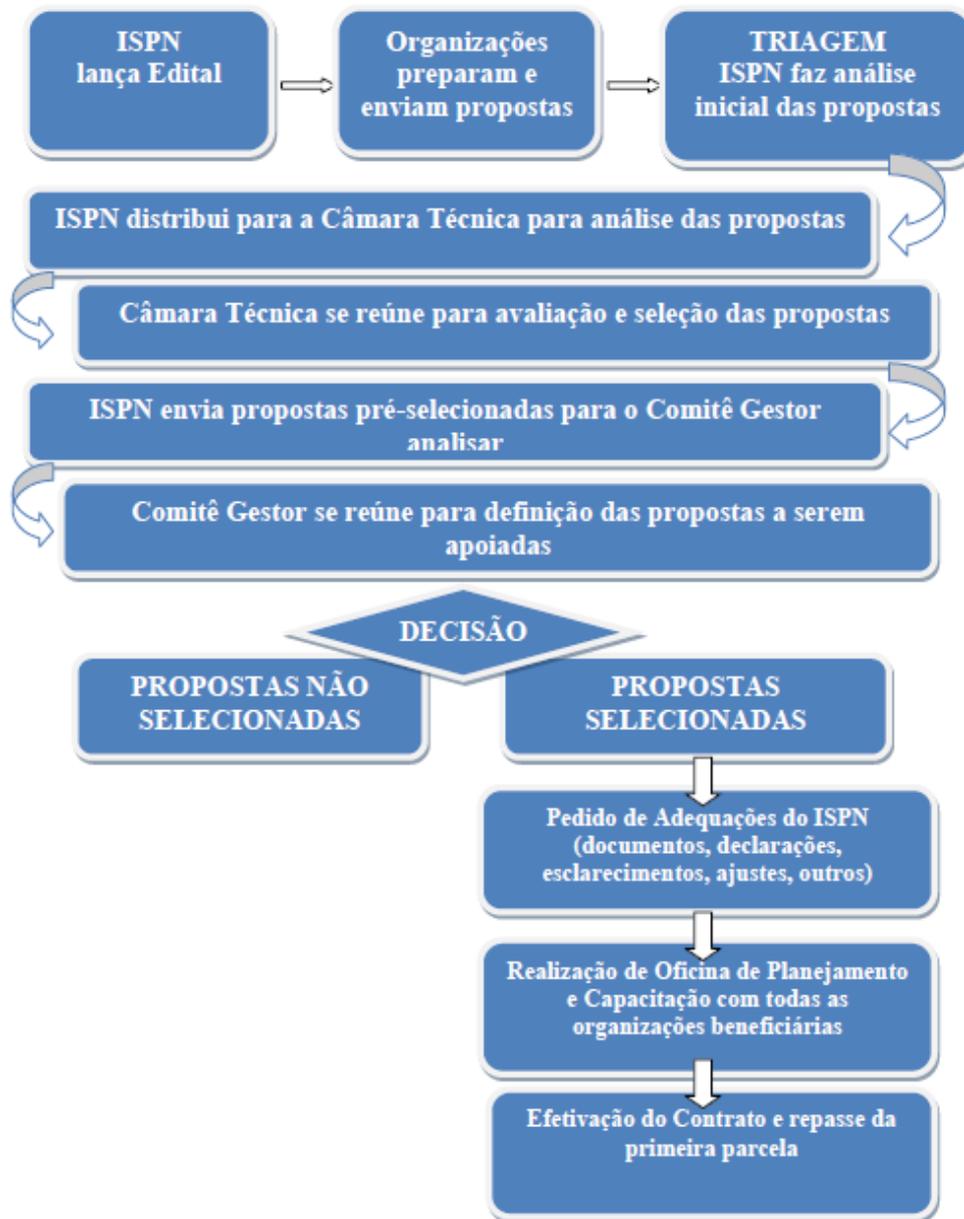


Figura 7: Fluxograma de seleção do Programa de Pequenos Projetos Ecosociais

Fonte: (ISPN, 2015)

As iniciativas aprovadas passam a receber a assessoria técnica ou acompanhamento à distância pelos pontos focais do ISPN, que atuam por territórios. Os pontos focais⁴⁴ são os técnicos treinados para analisarem cuidadosamente a documentação dos projetos. Eles

⁴⁴ No Manual do Beneficiário consta que cada projeto tem, dentro do ISPN, um ponto focal e um suplente. O ponto focal é a pessoa de contato, responsável por acompanhar o projeto, ler os Relatórios, preparar os Relatórios de Monitoramento, realizar visitas ao projeto, esclarecer dúvidas e assessorar a Organização Beneficiária no que estiver ao seu alcance no intuito de contribuir para o bom andamento do projeto. Na ausência do ponto focal, deve-se procurar seu suplente. Em geral, o ponto focal é responsável pelo acompanhamento de muitos projetos diferentes ao mesmo tempo.

devem fazer pesquisas, buscar artigos científicos, publicações e notícias referentes às iniciativas aprovadas, além de fazer registros e anotações manuscritas sobre os contatos telefônicos realizados com os representantes, beneficiários do grupo ou parceiros locais.

Ainda na fase de iniciação dos projetos se tem um processo de “acompanhamento à distância”, denominado “pedido de adequação”, para a recondução das propostas. As adequações são diversas, uma vez que buscam esclarecer dúvidas e/ou realizar ajustes na descrição da proposta técnica ou orçamentária. Podem ser correções de forma ou conteúdo, pedidos de documentos faltantes, e podem ocorrer por mais de uma vez. Cada procedimento é documentado, seja por fax, por correio eletrônico ou até por manuscritos, em uma espécie de diário dos diálogos realizados por telefone. Todos os conhecimentos e as informações são criteriosamente anexados às pastas individuais de arquivos montadas para cada projeto aprovado até sua conclusão. A recondução também pode ser vista nas situações em que um projeto enfrenta dificuldades e o ISPN presta apoio técnico, sem ingerência política, para que a entidade executora encontre os caminhos para "reconduzi-lo" rumo ao cumprimento dos objetivos e das atividades traçadas ou mesmo para reformulá-los, se preciso.

Na sequência, os representantes dos projetos são convidados a participarem de uma Oficina de Planejamento e Capacitação antes que os recursos comecem a ser desembolsados. Os participantes, em geral, são: o proponente oficial do projeto (presidente da associação, cooperativa ou ONG de assessoria) e mais um agricultor (a), ou representante da população tradicional, que será beneficiária, respeitando uma cota de gênero. As oficinas adotam metodologias participativas e de forma interativa e incluem a apresentação oral dos projetos pelos seus representantes ao público presente.

Em tal evento, os empreendimentos e as iniciativas podem expor e comercializar produtos, fotos e vídeos, em uma espécie de *workshop*, combinando os momentos de animação, capacitação para prestação de contas, formalização e assinatura do contrato. A atividade em si proporciona aos atores a troca de experiências e conhecimentos. De fato, em depoimento coletado, uma beneficiária, que já executou em outro momento o PPP-ECOS em sua comunidade, orienta outros participantes sobre a superação de um problema de gestão que onerava a associação com pagamento de impostos ao emitirem notas fiscais de produtos e serviços fornecidos e consumidos na comunidade. Ela ensina, a partir de erros e acertos, como os arranjos administrativos facilitam a prestação de contas, feita de modo transparente e responsável, mas adaptada à realidade local. E conta um “caso da galinha viva”, conforme se segue.

Na primeira vez em que executou o PPP-ECOS, o Grupo realizou diversas capacitações. Os cursos eram realizados na roça, uma vez que nem sempre logravam tirar os agricultores e as agricultoras de seus afazeres no campo durante dois ou três dias necessários aos cursos. Por conveniência, realizaram vários cursos nas comunidades, improvisando e adaptando à estrutura simples dos locais. Os alimentos para refeições eram fornecidos e confeccionados pelas pessoas da comunidade. Na dialógica de organização, uma família oferece a mandioca; outra, as galinhas; juntam as panelas e algumas mulheres se reúnem e preparam as refeições. Os serviços e os produtos eram pagos com dinheiro do projeto. Ao prestar contas ao ISPN, perceberam dificuldades, pois precisavam de notas fiscais para a comprovação das despesas. O Grupo recorreu à Prefeitura Municipal para emitir uma nota fiscal de serviço pela preparação dos almoços. A nota fiscal onerou a associação em impostos não previstos. Por conseguinte, o Grupo executor percebeu que haveria outra forma de evitar tais impostos, inserindo “na descrição da nota fiscal o produto “galinha viva” para faturamento”. O termo foi aceito e fazia alusão ao alimento comercializado para os almoços oferecidos nos cursos. O Instituto, então, acatou a prestação de contas e entendeu o esforço da organização em benefício às comunidades com o pagamento de produtos e serviços locais.

Diante do exposto, a coordenadora do PPP-ECOS considera que Grupos como este são independentes. Mas alerta que apoiam projetos menos exitosos cujos avanços são momentâneos ou sutis, ou seja, “o contexto local é tão complexo que você nunca vai conseguir extrair uma uniformidade” (Isabel Figueiredo entrevista cedida em junho de 2015).

No momento destinado à capacitação para a gestão e prestação de contas, a coordenadora do PPP-ECOS explica aos representantes dos projetos e ONGs locais que “a conservação da natureza acontece por meio de pessoas”, a viabilidade do Programa depende do registro da informação, das mudanças e de indicadores de qualidade de vida observados nas comunidades e construídos pelos próprios gestores locais dos projetos. Para ela, os projetos são executados com flexibilidade, possibilitando arranjos de implementação, articulações e formação de redes e organizações fortalecidas⁴⁵.

⁴⁵ Tais redes são capazes de influenciar o bioma Cerrado com Políticas Públicas de efeitos a curto, médio e longo prazo, a exemplo da Rede Cerrado, com 20 anos de existência. Nasceu durante a ECO-92, por ocasião da assinatura do tratado dos Cerrados, e seu objetivo principal é a luta pela conservação do bioma e a defesa de seus povos e comunidades tradicionais, promovendo justiça social e sustentabilidade ambiental. A rede congrega organizações da sociedade civil que atuam na promoção do desenvolvimento sustentável e na conservação do bioma. É composta de mais de 300 organizações identificadas com a causa socioambiental, que representam trabalhadores e trabalhadoras rurais, extrativistas, indígenas, quilombolas, geraizeiros, quebradeiras de coco, pescadores artesanais, entre outros. A Central do Cerrado, que recebe apoio do Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN), PPP-ECOS e Projeto Elos Ecosociais entre as Florestas Brasileiras (FLORELOS), é uma central de cooperativas sem fins lucrativos estabelecida por 35 organizações comunitárias de sete Estados brasileiros (Maranhão, Tocantins, Pará, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Goiás) que

O ISPN adota em suas práticas e publicações um conceito próprio de projetos do PPP-ECOS. Neste sentido, os Projetos Ecosociais são:

Uma ação planejada, estruturada em objetivos, atividades e indicadores com uma quantidade limitada de recursos (humanos, materiais e financeiros) e de tempo (começo – meio - fim). Um projeto ecosocial serve para gerar mudanças (para melhor) na realidade vivida pelas comunidades agroextrativistas da Amazônia, Cerrado e Caatinga (ISPN, 2011, p. 7)

Os beneficiários destes projetos, processualmente, são habilitados para a gestão de forma prática durante a oficina. Quando os representantes dos projetos e os “pontos focais” do ISPN reúnem-se para trabalhar a reformulação de Planos de Trabalho, ensinam e aprendem a fazer uso de orçamentos na prestação de contas, bem como a construir indicadores. A ONG ainda disponibiliza uma mídia gravada com o *Manual do Beneficiário*, modelos e orientações de como preencher recibos e analisar notas fiscais, além de formulários e modelos de três tipos de relatórios que terão de adotar na prestação de contas. A Figura 8, a seguir, ilustra o processo de execução de um projeto selecionado, conforme o manual supramencionado.

desenvolvem atividades produtivas a partir do uso sustentável da biodiversidade do Cerrado. Possui ainda o papel de promover a divulgação e inserção dos produtos comunitários de uso sustentável do Cerrado nos mercados locais, regionais e internacionais, pois serve também como centro de disseminação de informações, intercâmbio e apoio técnico para as comunidades na melhoria dos seus processos produtivos, organizacionais e de gestão. <http://www.centraldocerrado.org.br/> e <http://www.redecerrado.org.br/>

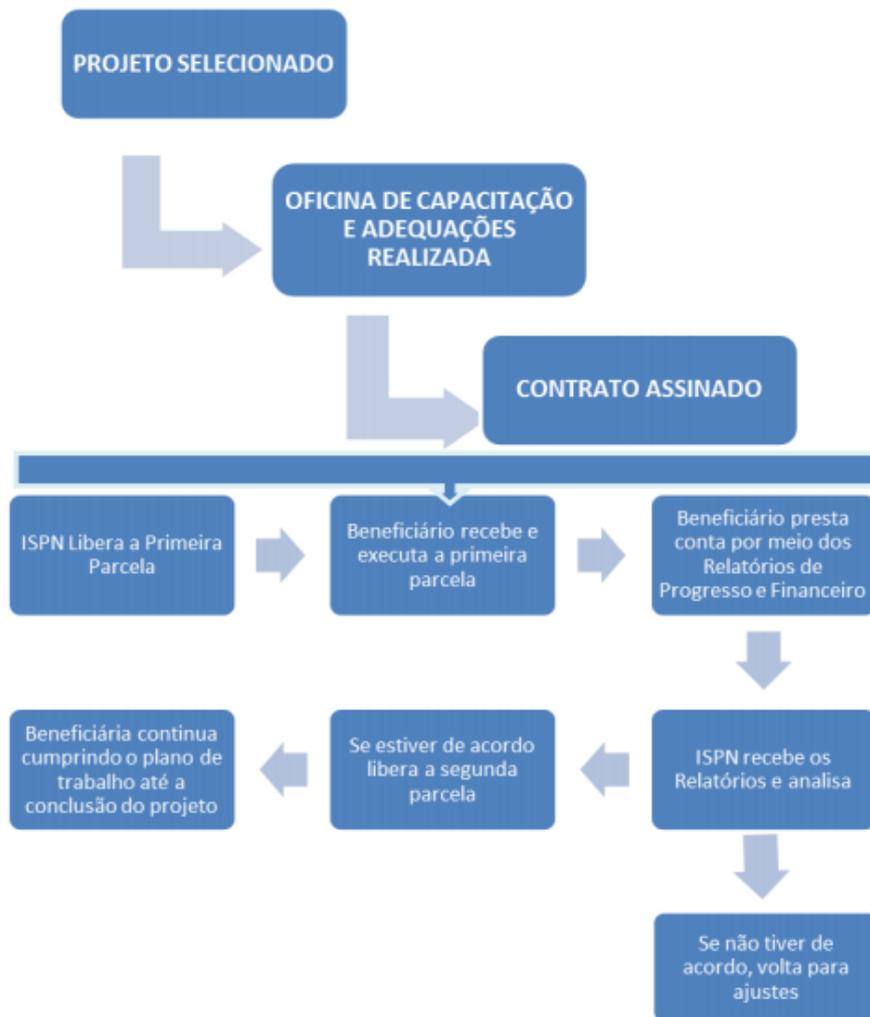


Figura 8: Fluxo de execução de um projeto

Fonte: ISPN, 2015

A oficina de Oficina de Planejamento e Capacitação, realizada entre os dias 08 e 10 de julho de 2015, pode ser observada na Figura 9, a seguir.



Figura 9: Imagem 4: Oficina de Planejamento e Capacitação do Programa de Pequenos Projetos Ecosociais, realizada entre os dias 08 e 10 de julho de 2015, em Brasília, Distrito Federal.

Autora da foto: Tassila Kirsten

A técnica do ISPN é a responsável, na referida Oficina, por ensinar boas práticas de gestão financeira⁴⁶ aos participantes. Mas ela demonstra, em sua fala, a preocupação com as mudanças que o projeto vai gerar: “a execução de um projeto é um processo pedagógico”, e reitera que o público do PPP-ECOS precisa aprender a trabalhar com plano de trabalho, matriz lógica (inicial/final) e orçamentos. Tais instrumentos, sem dúvida, promoverão maior habilidade para uma análise dos riscos, construção de indicadores, e avaliação e monitoria, uma vez que “os relatórios devem ser criteriosos contendo indicadores, resultados e efeitos” (Silvana Bastos entrevista cedida em julho de 2015). Os fluxos apresentados pela técnica expõem algumas maneiras de se executar os projetos conforme observados nas organizações comunitárias, e buscam ilustrar os melhores caminhos a serem percorridos para um ciclo virtuoso de projeto.

⁴⁶ Adaptado do livro intitulado *Recomendações para boas práticas de gestão administrativa e financeira de pequenos projetos*.



CICLO VIRTUOSO DE UM PROJETO

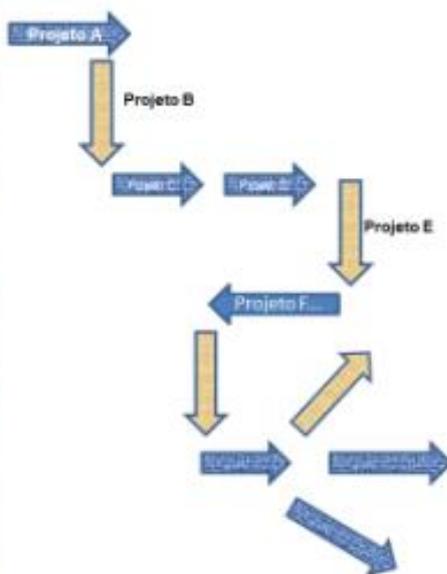


Figura 10: Imagem 5: Ciclo virtuoso de projetos para o Programa de Pequenos Projetos Ecosociais

Fonte: ISPN, Brasília – DF, 2015.



CAMINHO PERIGOSO DE PROJETOS NA ORGANIZAÇÃO



*Pra quem não sabe
pra onde ir,
qualquer direção
serve...*

Figura 11: Caminhos perigosos de projetos.

Fonte: ISPN, 2015

Em virtude dos fatos mencionados, o coordenador geral do ISPN dialoga sobre os indicadores e os resultados de um projeto aos moldes do PPP-ECOS: “[...] são diversos e podem apresentar-se sob o ponto de vista econômico, social, político, articulações, cultural/simbólico e de aprendizado” (Fabio Vaz entrevista cedida em julho de 2015). As articulações e aprendizagem são resultados “para além dos projetos”. As organizações que recebem a assessoria do Instituto possuem alguma dificuldade de quantificar resultados e indicadores, e quando os fazem, os dados não são muito confiáveis. Por exemplo, a mensuração exata de hectares de área de conservação ou de manejo sustentável é um grande desafio para nós na prestação de contas” (Fabio Vaz entrevista cedida em julho de 2015). Assim, “uma organização pode te falar como ela faz, outra pode falar o que ela estima, por isso, o ISPN atua junto aos projetos como “um parceiro e não como fiscalizador” (Fabio Vaz entrevista cedida em julho de 2015).

Os benefícios do PPP-ECOS estão intimamente relacionados ao aprendizado, à articulação e à instrumentalização política que o pequeno projeto e seus parceiros logram discutir e catalisar no período. Por exemplo, o resultado pode ser a aprovação de uma lei de nível municipal que venha beneficiar o grupo ou a inclusão de novos critérios específicos não relacionados na lei vigente.

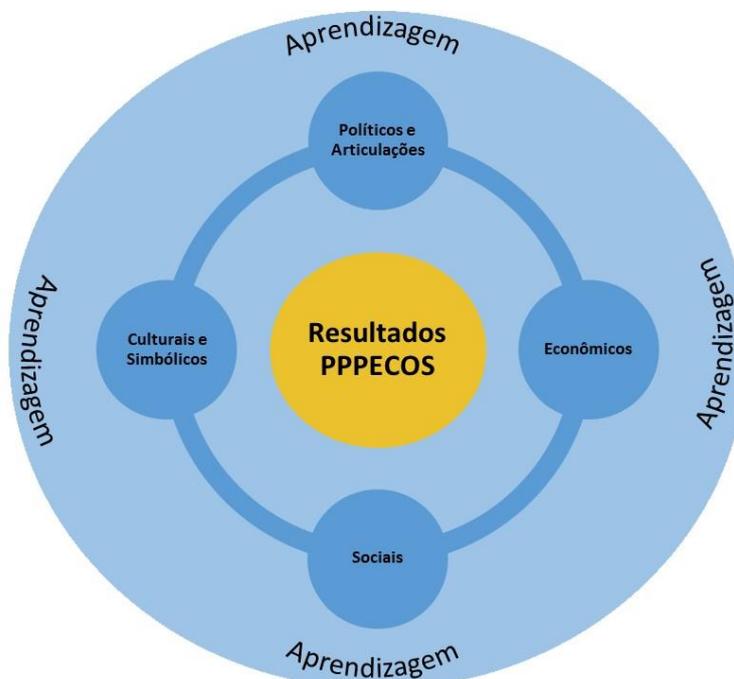


Figura 12: Dialógica de resultados dos pequenos projetos do Programa de Pequenos Projetos Ecosociais

Fonte: Elaboração da autora, Brasília- DF, 2015.

O mentor e criador do ISPN, Donald Sawyer, explica o PPP-ECOS se posiciona como um modo de apoiar as comunidades sem a formalidade, burocracia e impessoalidade que os governos obrigam. Aquele docente destaca que os processos precisam ser mais inclusivos e

flexíveis. Ele expõe sua preocupação com um processo que denomina “CNPJtização⁴⁷ das comunidades e da agricultura familiar, uma vez que os doadores estão preocupados com a efetividade e os resultados, que muitas vezes aplicam-se mais aos governos do que às comunidades. Conforme Sawyer: “Nas comunidades temos aprendido”. E acrescenta, sobre o fato que a legislação brasileira para Administração Pública prega um princípio da impessoalidade: “Nós do ISPN fizemos diversas reflexões e críticas em torno disto, e com base em nossa experiência em campo podemos questionar “Como tratar os grupos da agricultura familiar com impessoalidade?” (Donald Sawyer, entrevista cedida em março de 2016).

No bojo da Oficina de Planejamento e Capacitação, ocorre também a contratação entre a beneficiária e o ISPN. Depois da assinatura do contrato, a organização estará apta a receber o recurso financeiro, que é repassado em três ou quatro parcelas. A comunidade executa os projetos de forma autônoma e as parcelas são liberadas com a autorização do ISPN/PNUD mediante a entrega de relatórios de prestação de contas, quais sejam: relatório de progresso parcial, relatório financeiro, relatórios de progresso semifinal e final e relatório de monitoramento.

Esta fase é nítida nos arquivos documentais do programa. Em um universo de aproximadamente 450 pequenos projetos sistematizados do início ao fim, foi possível analisar a ocorrência de vários processos de monitoramento e avaliação dos projetos, uma vez que os documentos acusam:

- Contatos constantes com os beneficiários por *e-mail* e telefone;
- Recebimento, análise e devolutiva de relatórios a cada parcela executada;
- Visitas de monitoramento de todos os projetos aprovados; e
- Estratégias de apoio e interação entre os projetos⁴⁸.

A prática da ONG com o monitoramento e as avaliações dos projetos é perceptível nas fases de meio e final do ciclo dos projetos de cada edital – processo que transparece nas atividades executadas pelos pontos focais, tais como: analisar relatórios técnicos e de prestação de contas; mediar os processos coletivos; fazer as visitas de acompanhamento;

⁴⁷ Termo do entrevistado, que advém da sigla CNPJ. Remete às preocupações e questões sobre os efeitos observados em diversos programas e estratégias ecossociais, tais como: “[...] os efeitos do associativismo que o programa estimula, uma vez que é preciso ter personalidade jurídica para acessá-lo” (LOBO; FIGUEIREDO; ANDRADE, 2010).

⁴⁸ Conforme a apresentação da coordenadora Isabel Figueiredo na Oficina de Planejamento e Capacitação, as estratégias são: oficinas Regionais e temáticas, que propiciam intercâmbio e informação sobre temas relevantes para as associações locais; e, Programa de Assessoria entre Comunidades (PAEC) que faz o contato junto às comunidades interessadas em aprender algo e um agricultor/extrativista com experiência de muitos anos.

definir estratégias de apoio; fazer pareceres de avaliação técnica interna; tomar decisões; e, incidir e articular políticas públicas – factíveis nos produtos decorrentes, digitalizados e organizados fisicamente em pastas da seguinte forma:

- I. Outros (anotações, publicações recortes, visitas fotos, mídias);
- II. Relatórios de progresso parcial, relatórios de progresso final e relatório financeiro;
- III. Relatório de monitoramento (parecer do ISPN);
- IV. Memorando de Acordo – MOA (contrato firmado entre a organização beneficiária e o ISPN), ementas, projeto original e seus anexos, notas de esclarecimentos e adequações, plano de trabalho, indicadores – marco zero e metas, *vendor fron*, estatutos e atas de organizações apoiadas.

A pesquisa documental em arquivos históricos do ISPN sobre o PPP-ECOS também evidenciou pormenores do M&A de dois pequenos projetos relatados a seguir, mais um terceiro caso de projeto consultado, que foi coincidentemente narrado por Donald Sawyer em entrevista, que revela as entrelinhas e os bastidores de uma abordagem que considera relevante para uma visão sistêmica de sociedade, onde as populações deveriam estar habilitadas para articulação, influência, diálogo, participação, elaboração de demandas e negociação nas Políticas Públicas, demonstrando ainda elementos sobre a facilitação de conflitos inerentes ao desenvolvimento dos projetos socioambientais.

2.1.1 Projeto Agroindústria de Derivados de Cana de Açúcar com Utilização de Frutos do Cerrado – Pé da Serra

A organização apoiada foi a Associação de Pequenos Agricultores do Assentamento Santa Lúcia, Bonito, Mato Grosso do Sul. A proposta aprovada tem o objetivo geral de implantar uma agroindústria de derivados da cana de açúcar com utilização de frutos do cerrado (jaracatiá, cumbaru, bocaiúva e guavira) respeitando as leis sanitárias e ambientais, agregando valor a produção e contribuindo para geração de renda e melhoria na qualidade de vida das famílias.

O projeto aplicado ao processo de seleção é bem fundamentado, contendo antecedentes, objetivos, metodologia, resultados, número de participantes envolvidos e demais requisitos importantes na avaliação e seleção, tais como: currículo dos diretores da associação, projeto arquitetônico com memorial descritivo. Após aprovado, o projeto seguiu para “adequações” momento em que o projeto passa por ajustes sugeridos pelo ISPN para torná-lo mais exequível. Foi solicitado à organização incluir o projeto no formulário padrão adotado pelo PPP-ECOS.

A implementação do projeto teve alguns problemas de mobilização de atores comunitários durante o período de sua execução (início: 12 de dezembro de 2007; término: 15 de dezembro de 2009). Os resultados propostos no plano de trabalho quanto a construção da agroindústria, a compra de equipamentos e a participação de pessoas no projeto avançaram e aconteceram. Contudo, a meta de implantação de Sistemas Agroflorestais em lotes das comunidades não pode ser quantificada com exatidão. Os relatórios parciais acusam um aumento de aproximadamente 10% de pessoas que participam ativamente do projeto. Constam ainda nos processos fotos, orçamentos, rótulos, listas de presença e notas fiscais de prestação de contas da implantação da usina de beneficiamento. Inclui-se um relatório de visita técnica da equipe do ISPN e as impressões sobre mobilização, em que o processo decisório dos atores é considerado positivo. E ainda pode-se observar um aumento do número de associados em 41% no período de execução do projeto, este foi um indicador de fortalecimento institucional. A gestão da produção e comercialização dos produtos da agroindústria também é explicitada pela boa organização.

A articulação institucional e as parcerias ficam claras no projeto ao incluírem anexos uma declaração da agência de assistência técnica estadual relatando a importância e os benefícios gerados com a construção da agroindústria e afirmando seu apoio na compra de materiais que os auxiliem. Neste mesmo formato, estabelecem apoio e parceria com o projeto o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) e a Prefeitura Municipal.

Outro elemento documental examinado, é um artigo científico sobre a comunidade e o referido projeto com título *Agroindustrialização de Alimentos nos Assentamento Rurais do Entorno do Parque Nacional (PARNA) Serra da Bodoquena e sua inserção no mercado turístico de Bonito-MS*, escrito e publicado por Liliane Lacerda, em 2007, na *Revista Internacional de Desenvolvimento Local*. O trabalho científico de Lacerda (2007) faz uma análise sobre o projeto. Aquela autora levanta informações sobre o número de famílias beneficiadas e conta como ocorreu o processo em sete etapas, iniciando por uma avaliação da capacidade produtiva, passando pela discussão coletiva das alternativas de produção, do envolvimento comunitário, assinatura de um termo de compromisso pelos interessados até a comercialização. O artigo conclui examinando referências sobre avanços alcançados no desenvolvimento humano e na melhoria da qualidade de vida em situações similares, subtendendo que o projeto “favoreceu o mercado e o consumo de produtos como vestuário calçado, eletrodomésticos e melhoria na alimentação”. O artigo não expõe quantas famílias e qual o valor aumentado na renda mensal para o crescimento do consumo.

Do mesmo modo os relatórios finais enviados ao ISPN pela comunidade são poucos explícitas quanto mudanças na realidade da comunidade. Entretanto, apontam melhorias no beneficiamento e na qualidade dos produtos produzidos, na apresentação visual, rótulo que agregou valor e inseriu estes produtos no mercado por meio de fotos e relatórios. Os pagamentos pelos produtos vendidos pela associação são feitos quinzenalmente, totalizando uma média de quatro mil reais. O valor arrecadado com a venda de produtos tem desconto de 30% dos associados rurais e de 25% dos urbanos, uma vez que consideram que os associados urbanos fazem um revezamento de trabalho voluntário na loja que comercializa os produtos, indicador qualitativo de fortalecimento institucional de gestão da organização social participativa.

Por fim, alguns questionamentos do ISPN são feitos no parecer, quais sejam: quantos sistemas agroflorestais foram implantados? Quais espécies nativas foram plantadas? Qual o tamanho da área em plantio de mudas? As repostas não constam em relatório, demonstrando dificuldade de mensuração por parte dos comunitários e/ou executores dos projetos. O projeto examinado foi indicado pelo ISPN por ter passado por uma avaliação externa e por ser uma experiência de sucesso no contexto do PPP-ECOS. No relatório de avaliação posteriormente encaminhado à pesquisa, constam detalhes sobre projeto. O Quadro 6, a seguir, evidencia as ações previstas e os resultados a partir da análise da consultoria de avaliação. Na sequência, tem-se a síntese de algumas opiniões de entrevistados, sistematizadas pelas avaliadoras do projeto.

Ações previstas	Resultados Alcançados
Construção e implantação da agroindústria	Agroindústria implantada, equipada e operante. Com capacidade instalada para a produção de 180 rapaduras/dia.
Adoção de práticas agroecológicas e diversificação da produção	<p>Os lotes do Assentamento possuem uma boa diversificação, para subsistência e comercialização no mercado local.</p> <p>As práticas de manejo agroecológico de solos, rotação de culturas e cultivos consorciados são bastante utilizadas e apropriadas pelos agricultores.</p> <p>Agricultores dominam o processo de produção e processamento de seus produtos: geleias, doces diversos e derivados da cana-de-açúcar, especialmente a produção de rapaduras com diversas associações: leite, frutos do cerrado, abóbora e outras frutas.</p>

Organização da comunidade para a autogestão das atividades.	<p>Desistência de famílias, comunidade com grandes dificuldades para autogestão e administração da agroindústria.</p> <p>O uso das estruturas das agroindústrias (derivados da cana e doces) é feito individualmente ou em dupla para a produção.</p> <p>A comercialização também é individual, mas com o mesmo rótulo, gerando uma concorrência entre os produtos da mesma marca, da mesma agroindústria.</p>
Capacitações para qualificar a produção nas agroindústrias	Produtores bem capacitados para o processo produtivo. Produtos diversificados, com boa qualidade e apresentação.
Comercialização dos produtos	<p>Produtos com boa qualidade de embalagem e rotulagem, com selo de inspeção do Sistema Municipal (SIM).</p> <p>Produtos comercializados na feira do produtor, pousadas e lojas turísticas do Município.</p> <p>A marca é conhecida e valorizada no mercado local.</p> <p>No entanto, os assentados, donos das agroindústrias, não possuem estratégia de organização, gestão e comercialização comunitária – a estrutura das agroindústrias, as embalagens e os rótulos são disponibilizados para os produtores, que são responsáveis por todo o processo de produção e comercialização, que é feito individualmente, gerando a concorrência entre os produtores e “donos” da mesma marca em uma espécie de “canibalismo”.</p>

Quadro 5: Quadro de resultados e avaliação de impactos do projeto

Fonte: ISPN, 2009.

Apartir da opinião de entrevistados, as avaliadoras do projeto consideram que a inexistência de lideranças legítimas ou reconhecidas pela comunidade dificultou o estabelecimento de uma governança no nível da comunidade, capaz de mediar os conflitos e orientar as famílias para a construção de estratégias de negócios compartilhados. Diante da latente deficiência, as famílias receberam influências diversas que as levaram a buscar soluções individuais para problemas coletivos, fragilizando o conceito do empreendimento comunitário. Para elas, se esse processo continuar a marca “Pé-de-Serra” tende a perder valor e a proposta ser destruída, apesar de todo o contexto favorável que a envolve (ISPN, 2009).

2.1.2 Projeto Agroextrativismos de frutos do Cerrado gerando riqueza e conservando a natureza no Sudoeste do Mato Grosso-MT

A Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) de Cáceres, Mato Grosso, é a organização executora de dois projetos PPP-ECOS, com o objetivo geral de fortalecer a identidade, a economia e a organização social com preocupação ambiental. Neste caso a FASE-MT torna-se uma organização intermediária para receber os recursos e assessorar populações, grupos informais e associações em desenvolvimento.

O primeiro projeto foi executado no período 2005-2007, com um valor financiado pelo PPP-ECOS de R\$ 57.000,00, e teve o objetivo de ampliar a base de conhecimento agroextrativista e qualificação das iniciativas de comercialização de seis comunidades em quatro Municípios. O segundo projeto (período 2008-2010) teve o caráter de consolidação da experiência anterior, com um orçamento de R\$ 81.000,00, se propôs a fortalecer a identidade, economia e organização social e preocupação ambiental de sete grupos agroextrativistas. As propostas são bem formuladas e a equipe técnica da proponente é qualificada.

O público final do projeto são agricultores familiares (tanto nativos quanto imigrantes) e grupos agroextrativistas da região sudoeste do Mato Grosso que vivenciam entre si conflitos e resistências culturais, ocasionados principalmente pelo agronegócio da soja e do gado para exportação e os impactos socioambientais decorrentes deste modelo. Na contramão, a FASE-MT busca capacitar o referido público no ideário e práticas da agroecologia e do agroextrativismo do cerrado, fortalecendo pequenos empreendimentos familiares e intercambiando saberes e experiências que valorizem e conservem o bioma (LOBO; FIGUEIREDO; ANDRADE; 2010).

O plano de trabalho e relatórios expõem a necessidade de ampliar o número de grupos beneficiários, as demandas para desenvolver produtos e a conquista de mercados, articulando e envolvendo as organizações agroextrativistas e órgãos públicos na promoção de usos sustentáveis do cerrado. Todavia, realizaram atividades como: discussões em fóruns de decisão sobre acesso ao patrimônio genético e repartição de benefícios; encontros de agro extrativismo; capacitações; redes de trocas de informações, tecnologias, sementes, comércio justo e vários eventos e feiras regionais e microrregionais.

No decorrer da implementação houveram alguns remanejamentos financeiros, uma vez que a partir do PPP-ECOS, a FASE-MT passou a integrar o Programa de Alternativas a Soja (ASLO) desenvolvido pelo ISPN com financiamento da holandesa Fundação DOEN. A parceria influenciou no escopo e prazos de execução do projeto, ocasionando um atraso de mais um ano.

O planejamento aponta 120 famílias a serem beneficiadas, enumera como indicador 10 diagnósticos realizados, algumas reuniões e oficinas. O gasto com pagamento de equipe é questionado e passa por processo de readequação. Os resultados constantes nos relatórios são subdimensionados, segundo o parecer do ISPN. Alguns dados coletados em relatório de visita técnica, anotações, memórias e narrativas de conversas telefônicas anexas no arquivo aqui reunida à sistematização de Lobo, Figueiredo e Andrade, (2010) expõem resultados que justificam o sucesso da experiência. São eles:

- A comercialização dos produtos via Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) do governo federal alcançando o valor R\$ 4.500,00 anuais por família);
- A realização de feiras e eventos microrregionais para comercialização e promoção dos produtos como doces, geleias, farinhas, licores artesanatos chás, moda e outros produtos de origem natural e sustentável.
- A criação de uma rede de comércio justo entre os agricultores e extrativistas a partir do excedente da produção;
- A comercialização de frutas nativas em feiras pelo grupo “Mulheres Natureza Viva” rende cerca de R\$ 2.000,00 por evento;
- Na safra de pequi do período 2006/2007, os subprodutos do fruto são comercializados pelo grupo “Amigas da Fronteira” com rendimento de R\$ 1.200,00;
- O grupo “Guanandi” de artesanatos, em 2006, vendeu R\$ 3.000,00 em peças nos eventos regionais.
- O grupo “Margaridas”, também assessorado pela FASE-MT, trabalha com mesocarpo do babaçu, tem renda mensal de R\$ 1.000,00 e prevê gerar R\$ 28.153,50 comercializado a partir de mercados públicos, como, por exemplo, o PAA; e
- Os produtos deste projeto são consumidos fora das fronteiras do Estado de Mato Grosso.

Os relatórios demonstram o alcance de 100 partícipes do projeto como um todo, e aproximadamente 200 capacitados. Porém, não há encadeamento lógico sobre os números de capacitados e pessoas beneficiadas, ou ainda uma estimativa sobre a distribuição e frequência da renda gerada e a consequente melhoria por família, pessoa ou grupo.

O processo anexa um trabalho de pesquisa científica realizado por estagiários da Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT), que descreve a ocorrência de um processo de fortalecimento e articulação regional alcançado pelo projeto, sem dados concretos que confirmem quais as organizações que estabeleceram parcerias, por exemplo, trazendo um enfoque narrativo das capacitações realizadas pela FASE-MT junto aos beneficiários do projeto. Os aspectos metodológicos, como relatoria dos processos formativos, ficaram

implícitos nos relatórios de oficinas e capacitações realizadas pela FASE-MT, organização que possui técnica e capacidade para este fim. E, por fim, os relatórios finais do projeto mostram subjetivas mudanças como a conscientização da população sobre a questão ambiental, conforme a expressão: “Melhoria na alimentação e geração de renda e preservação da natureza”.

Já no relatório de avaliação o qual este projeto foi submetido, antes do término da sua segunda fase, foram observados resultados mais concretos, qualificados pelas impressões das avaliadoras contratadas, e ainda, acrescidos de algumas recomendações.

O projeto foi amplamente analisado, os critérios qualitativos e quantitativos da avaliação foram: 1) envolvimento e participação dos beneficiários na elaboração do projeto; 2) número de famílias beneficiadas – evolução da adesão ao projeto; 3) relações de gênero; 4) grau de conhecimento/capacitações; 5) Indicadores intangíveis (grau de felicidade); 6) grau e sustentabilidade da organização social; 7) influência em Políticas Públicas; 8) empregos, ocupação e renda gerada pelo projeto; 9) renda levantada junto aos dois grupos visitados; 10) fundo rotativo; 11) segurança alimentar; e, 12) área e formas de manejo do cerrado.

Na visão das avaliadoras, os projetos PPP-ECOS tiveram a importância de fomentar a atuação da FASE na construção do agroextrativismo na região. Trouxeram “influência em políticas públicas para contribuir na materialização e fortalecimento de programas fundamentais como o PAA-Agroextrativismo, a Lei da Merenda Escolar e o Plano Nacional das Cadeias da Sociobiodiversidade” (Rodrigo Noletto, entrevista cedida em março de 2016). As contribuições das avaliadoras enfatizam os desafios que podem ser superados diante da característica de descentralização dos empreendimentos apoiados, de novas perspectivas de mercado, e da necessidade deles desenvolverem seu potencial produtivo (ISPN, 2009). A avaliação recomenda:

- a. Definição de estratégias, de negócio e de sustentabilidade para se prepararem para além dos mercados institucionais, visto que, estes têm o papel de alavancarem empreendimentos da agricultura familiar, mas sua dependência exclusiva oferece riscos e limita a expansão e desenvolvimento de tais empreendimentos;
- b. Articulação em rede de empreendimentos, pois certamente muitos desafios e dificuldades serão comuns a todos; e
- c. Assessorias técnica e gerencial também serão insumos essenciais para o desenvolvimento de capacidades e êxito.

2.1.3 Projeto XAVANTE - Associação dos Índios Xavantes de Pimentel Barbosa no Mato Grosso

O projeto teve início em 1998, com duração de dois anos. O objetivo da proposta foi realizar plantio de frutíferas e manejar sistemas agroflorestais.

À primeira vista, o repasse do recurso para a comunidade atrasou por algum motivo alheio à comunidade. No relatório de prestação de contas houveram alguns gastos não previstos com alimentação de algumas lideranças da aldeia indígena, houveram questionamentos e foram feitas visitas de acompanhamento *in loco*, demandando a assistência técnica para o projeto. Um consultor foi contratado para apoiar a parte administrativa do projeto. Ele torna-se interlocutor entre as demandas e técnicas previstas no projeto e o cacique da aldeia, principalmente por motivo de dificuldades em leitura e escrita dos indígenas para executar o projeto.

Os relatórios de viagem apresentam rico nível de detalhamento da espacialidade e relações entre os indígenas e as responsabilidades que assumem em torno do projeto. Há uma descrição etnográfica sobre a realidade local. Junto aos documentos arquivados está uma publicação científica intitulada *Os xavantes na balança das civilizações*, de Frans Leeuwenberg. Aquele autor caracteriza questões sobre a cultura indígena. Nas prestações de contas, o primeiro dos relatórios foi manuscrito, sem usos de formulários, mas apresentando comprovações mediante recibos, notas fiscais. Um dos relatórios teve apoio da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) para elaboração e, apenas ao final, especificam os gastos de forma mais objetiva e transparente, porém sem uso de planilha de despesas.

Um parecer reporta que a comunidade apenas não conseguiu alcançar os resultados de produção de frutas em dois anos, porque não houve um planejamento para a produção coerente no projeto, justificável como curto para estas plantas produzirem. Mas ratifica que associação espera alcançar a produção em sete ou cinco anos. O objetivo de sistematização e replicação deste projeto ficou comprometido, mas desta experiência avaliou-se que a técnica escolhida para reflorestamento e melhoria do consumo de alimentos proposta ao projeto, pode não fazer parte da cultura de populações indígenas. Ficando explícito que pode não ter havido um diagnóstico participativo prévio para planejar o projeto. Contudo, foram realizados em benefício da comunidade, cursos, ações de adubação em espaço de replantio, coleta de sementes e aplicação em viveiros, e o replantio de 4.200 mudas nativas, bem como a instalação de caixas d`água na aldeia.

Um atraso de pagamento de recursos financeiros do PPP-ECOS aos seus beneficiários ocorrera por algum problema por parte do doador. Este fato foi coincidentemente lembrado por Sawyer, remetendo-se ao trabalho junto às comunidades Xavantes. Ele afirma que o

monitoramento aconteceu pelo próprio beneficiário do projeto, o cacique André de uma aldeia Xavante que não recorda o nome, mas recorda que o indígena indignado ameaçou vir à Brasília pintado de guerra. Imediatamente, o senhor Sawyer informa que lhe ofereceria ao beneficiário indígena uma borduna – instrumento indígena de guerra – para cobrar o pagamento do dinheiro do projeto junto ao órgão competente. “Foi complexo explicar para o cacique da tribo que a liberação já não dependia do trabalho do ISPN” (Donald Sawyer, entrevista cedida em junho de 2016).

O diálogo com os atores deve ocorrer com uma visão ampla sobre a dinâmica de vida desses povos e comunidades em termos sociais e ambientais, e a intermediação dos projetos deve considerar os possíveis conflitos e disputas de poder e interesses, que podem ser desencadeados por meio de projetos. Por exemplo, verifica-se na realidade dos projetos a dificuldade de tomada de decisão coletiva, pois cada indivíduo destes grupos, pensa nos seus próprios problemas, e para resolvê-los querem dinheiro do governo. Ao invés de pensar de forma coletiva, pelo bem comum e não apenas em benefício próprio. Por isso, conforme Sawyer, “o PPP-ECOS não é apenas uma ajuda financeira por meio de um projeto pequeno, ele busca influir em políticas públicas e aprendizagem” (Donald Sawyer, entrevista cedida em junho de 2016).

O Coordenador de Projetos do Fundo Amazônia, Rodrigo Noleto, informa que os resultados de um pequeno projeto não se tornam plausíveis, se não estiverem relacionados a uma Política Pública.

Nada adianta se o pequeno projeto não consegue relacionar os benefícios comunitários com articulações e políticas municipais ou estaduais, por exemplo. E isso se complementa com o esforço que o ISPN tem, ao fazer sistematizações qualitativas, resultantes de estudos, pesquisas e publicações, para subsidiar articulações a nível nacional, que futuramente venham incidir em mudanças ou criação de legislação específica para melhoria destas comunidades. A cadeia produtiva do babaçu é um grande exemplo de pequeno projeto que evoluiu e incidiu numa política regional, a Lei “Babaçu Livre”. (Rodrigo Noleto, Entrevista cedida em março de 2016)

Outro aspecto relacionado ao aprendizado é desvelado por Fabio Vaz. “É como encontrar relatórios incoerentes e que precisam ser devolvidos”. Mas tal devolução, para ele, não significa uma falha grave, é apenas um processo de *feedback*, que normalmente está registrado e arquivado nos documentos, e isto fica no histórico de acompanhamento a distância que o ISPN faz com cada um dos projetos avaliados e monitorados pela sua equipe técnica. Alguns detalhes errôneos encontrados nos relatórios são desconsiderados. Isto é uma forma de flexibilizar e compreender a intenção e a tentativa da organização executora em realizar o trabalho proposto. Quando estes detalhes são observados, e os aceitamos, é

por que não interferem no conteúdo ou resultado final. Pois “somos parceiros e não fiscalizadores. Um erro não é um roubo”.

Fabio associa que no processo de monitoramento e avaliação, o ISPN também tem aprendizados e, para tanto, uma estratégia foi adotada ao perceberem que, ao pagar a terceira e última parcela para a organização comunitária, muitos dos projetos não entregavam o relatório final de prestação de contas e ficavam com este documento pendente. Por vezes, os representantes comunitários e de associação apresentam dificuldade na elaboração destes relatórios, mesmo assessorados a distância pela equipe do ISPN, ou por outras organizações parceiras.

[...] ao, percebemos o déficit modificamos o processo, e para estimular esta entrega, criamos um relatório semifinal e um final que desembolsa um valor residual de recursos (um montante de 10% dez por cento) mediante a entrega do produto”. Por exemplo: se o projeto é de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), a última parcela será de R\$ 6.000,00 (seis mil). “Mesmo assim, acontece que alguns entregam o relatório final e não entregam o relatório semifinal”. (Fabio Vaz Entrevista cedida em junho de 2015)

O monitoramento dos projetos aprovados também é feito com visitas locais, porém, estas geram um custo muito alto, pelas extensões do território que atuam. Assim, capacitam os grupos para fazerem uma espécie de “automonitoria”. E quando observam o comportamento de um projeto com poucos resultados, contratam uma consultoria para fazer estudos específicos naquela cadeia produtiva local, com o objetivo de lograr melhores resultados.

Donald Sawyer assume que em termos de rotinas em monitoramento e avaliação, nem sempre a equipe do ISPN tem tempo de refletir sobre o que deu certo e o que o não deu, mas que os documentos e arquivos históricos da ONG registram esse desafio: “[...] temos um material riquíssimo guardado nestes arquivos, mas eles não são públicos”.

O ISPN tem uma base de dados de 20 anos, com informações qualitativas “quase etnográfica” de cada pequeno projeto e organização local apoiada. Muitas organizações foram apoiadas consecutivamente, e toda a descrição sobre a vida destes projetos estão no histórico dos arquivos documentais desde o início, e no sistema de *intranet* desde 2012. Assim, antes de aprovar um novo projeto, buscam-se informações sobre o comportamento deste nos relatórios para pautar a Câmara Técnica. E para a ação em campo, tais documentos também são importantes.

Por outro lado, o ISPN apresenta um arcabouço de publicações, materiais técnicos e científicos, *sites* na *internet* e páginas nas redes sociais que divulgam conhecimentos sobre plantas, frutos e produtos da sociobiodiversidade; gestão, beneficiamento e comercialização; captação de recursos, normas e regras sanitárias – todos com linguagem acessível e voltados

a pequenos projetos e empreendimentos econômicos, tais como: cooperativas, associações e grupos de economia solidária. Tais publicações são de uso público e com distribuição gratuita em forma física e virtual.

Neste sentido, a colaboradora Isabel Figueiredo reforça que “os materiais publicados são a sistematização dos processos e conhecimentos que surgem de diagnósticos e demandas do público dos nossos projetos”. Eles são elaborados a partir dos conhecimentos tradicionais e experiências descritas nos relatórios de monitoramento e prestação de contas, também coletados em visitas técnicas, pesquisas e oficinas de capacitação. Na opinião de Fabio Vaz, a quantidade de publicações, entrevistas, artigos, notas e divulgações em jornais e revistas, que anexam nas pastas e arquivos históricos dos projetos, são ainda fortes indicadores qualitativos da execução destes projetos nos locais.

2.2 AS AVALIAÇÕES E COMUNICAÇÕES DE RESULTADOS DO PPP-ECOS

Um dos instrumentos mais adotados pelo PPP-ECOS junto aos seus beneficiários para monitorar e avaliar é a matriz lógica de projetos, que normalmente é adaptada à atuação de cada pequeno projeto. A matriz exposta na Figura 13, a seguir, é um exemplo do Projeto “Agroextrativismo de Frutos do Cerrado” da FASE, na região sudoeste de Mato Grosso, onde a descrição dos resultados e da avaliação se dá sessão 2.2 do presente capítulo.

Principais indicadores previstos no plano de trabalho do projeto

Indicadores	Início (marco zero) Fev/2008	Final do projeto Em execução
No. Comunidades envolvidas	07	10
No. Famílias envolvidas	74	120
No. Pessoas	296	500
No. Homens	100	150
No. Mulheres	196	350
No. Jovens (menor de 24 anos)	21	40
No. Idosos (maior de 60 anos)	50	80
Renda familiar advinda do extrativismo	R\$ 300,00/ano	Aumentar em pelo menos 100%
Produção por família	150 Kg/ano	300 Kg/ano
Produção da agroindústria / mês	0	4.000 Kg/ano
Área sob uso sustentável	875 Ha	1500 Ha
Áreas recuperadas	0	3 Ha
Influência em políticas públicas	0	Pelo menos 01 programa criado.

Figura 13: Matriz de indicadores do Programa de Pequenos Projetos Ecosociais, no Projeto Agroextrativismo de Frutos do Cerrado” da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, Mato Grosso.

Fonte: ISPN, 2009.

Todavia, alguns grupos possuem pouco acesso à gestão de resultados e indicadores. Alguns dados informados por eles são ajustados e aproximados à realidade por parte dos técnicos do ISPN que, inclusive, os apoiam na elaboração. Um aprofundamento do tipo censo, sobre a melhoria na vida das famílias, ou aumento na renda de cada família, e os reais ganhos, requer um trabalho que demanda alto custo e muito tempo. Por isso, a renda que informam aos financiadores é complementada por outras formas de produção agregada àquilo que o projeto financia (produção de mel junto aos sistemas de agroextrativismos de uma mesma comunidade, por exemplo). Neste sentido, fazem uma estimativa em torno do que os projetos os informam a ONG.

Segundo a coordenadora do PPP-ECOS, entre os resultados mais importantes do Programa em questão, informados aos seus financiadores, estão os componentes: área de manejo em hectares (que podem ser restauradas com vegetação nativa permanente, ou para agroextrativismo); número de famílias beneficiadas; e, renda alcançada pelas famílias na atividade produtiva promovida pelo projeto.

A comunicação de resultados dos programas do ISPN é tão importante quando informada aos financiadores, quanto aos seus beneficiários. Para exemplificar, Noletto compara isto a uma troca, “sempre num movimento vai e volta, pois não há como desenvolver os projetos ou gerar benefícios sem mostrar resultados para ambas as partes”.

No relatório final de avaliação de meio termo do GEF/SGP, em inglês, realizado em setembro de 2015, mostra considerações de um consultor contratado pelo PNUD, em sua maioria as análises são satisfatórias ou altamente satisfatórias, as conclusões e recomendações confirmam o alcance dos objetivos e resultados previstos, e sugere manter o trabalho “bem sucedido”, “adequar os indicadores do quadro lógico” do programa nos quesitos “número de famílias e hectares de áreas sob manejo agroecológico”.

Em contrapartida, a avaliação *ex-post* produzida pelo Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB), sobre a Iniciativa Satoyama Brasil⁴⁹ - Projeto BRA/COMDEKS/2013 – *Community Development and Knowledge Management for the Satoyama Initiative*, traz uma perspectiva estratégica sobre a realidade prática. O relatório disponibilizado em versão

⁴⁹ A Iniciativa Satoyama tem como parceiros o Ministério do Meio Ambiente do Japão (MOEJ), o Secretariado da Convenção Sobre a Diversidade Biológica (SCDB) e a Universidade das Nações Unidas (UNU). É implementada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Programa de Pequenos Projetos do Fundo para o Meio Ambiente Mundial (GEF) e executada no Brasil pelo ISPN. É desenvolvida no Brasil nos Municípios de Veredinha e Turmalina, localizados na região nordeste de Minas Gerais. Envolve famílias de 14 comunidades rurais e a paisagem possui uma área de 40.596 hectares. A principal intenção da Iniciativa Satoyama é contribuir para que as intervenções humanas nos ambientes produtivos, de conservação e multifuncionais, garantam a resiliência dessas paisagens e o desenvolvimento sustentável das populações.

preliminar expõe que a avaliação ocorreu entre março e maio de 2016 em três etapas, quais sejam: 1) reuniões preparatórias entre Centro de Agricultura Alternativa Vicente Nica (CAV), ISPN e IEB, para definir o processo de avaliação; 2) obtenção de informações em campo em entrevistas coletivas com todas as comunidades envolvidas e visitas às iniciativas; e, 3) Oficina para analisar a evolução das paisagens a partir da Linha de Base.

A avaliação iniciou de um marco zero, verificando metas, atividades, resultados e indicadores. Foram produzidos, tanto dados qualitativos, quanto quantitativos do projeto. Na avaliação constam aspectos sobre “Atividade e inovações” e “Resultados e inovações” de todo o projeto, comparando-o do início aos dias atuais. Parte das principais constatações do documento de avaliação *ex post* são: desafios, critérios de sustentabilidade, replicação e aumento de escala, lições aprendidas e recomendações.

A seguir têm-se os aspectos que mais se destacaram.

a) Desafios

A liberação tardia de recursos aos projetos, período que coincidiu com as chuvas e comprometeu o cronograma com relação à instalação das tecnologias de retenção e conservação de água.

O período estabelecido de dois anos para a execução de projetos é ambicioso o tempo de intervenção é exíguo, suficientemente apenas para construção de algumas referências de processos e produtos que podem levar a uma maior resiliência dos ambientes com o passar dos anos.

A recente alteração do cenário político brasileiro com a mudança do Poder Executivo tem suscitado muitas incertezas quanto à continuidade de iniciativas e Políticas Públicas voltadas para a agricultura familiar e para a conservação dos recursos naturais.

b) Sustentabilidade

Dado o isolamento e a dificuldade das famílias em conseguir informações sobre Políticas Públicas, créditos, financiamentos, direitos, e ainda em obter assistência técnica para um desenvolvimento mais sustentável em suas comunidades, organizações de assessoria são relevantes na continuidade e ampliação das ações promovidas com o apoio da Iniciativa Satoyama.

Dada a carência e fragilidade das organizações comunitárias, o fortalecimento das associações e a criação dos comitês e comissões que funcionam orientados por pactos e regimentos, e ainda, as iniciativas de formação de reservas monetárias, são uma perspectiva

de que as comunidades gradativamente assumam a responsabilidade e o protagonismo na busca pela sustentabilidade da paisagem.

c) Replicação e Aumento de escala

As ações são muito recentes. Portanto, ainda não existem práticas apoiadas pela Iniciativa Satoyama que foram replicadas em uma escala mais ampla. Verifica-se, assim, atitudes localizadas de alguns agricultores(as) que, por conta própria, investiram em práticas de conservação de solos e de água, estimulados pelas perspectivas de resultados observados.

d) Lições Aprendidas

Uma forte evidência de lição aprendida é que são necessários muito mais do que dois anos para atuar com abordagens que pretendem transformar paisagens. No contexto do projeto avaliado, provavelmente serão necessários entre cinco a dez anos de apoio aos(as) agricultores(as) para ampliar a resiliência ambiental e social.

Outro aprendizado está relacionado com a necessidade de concentrar e integrar atividades (tecnologias, atividades produtivas) em uma mesma área para ampliar os efeitos na paisagem, considerando que atividades dispersas e isoladas em algumas propriedades podem apenas produzir efeitos localizados.

Por fim, as recomendações da referida avaliação enumeram pontos críticos e sugestões de melhorias referentes às tecnologias de retenção e armazenamento de água, produção agroecológica e manejo de pastagem, restauração de áreas degradadas, impacto do eucalipto, e juventude e Políticas Públicas.

A realização de avaliações de programas são, portanto, essenciais para promover a aprendizagem institucional e estabelecer a gestão estratégica e profissional em ONGs. Elas trazem reconhecimento aos pontos fortes e pontos fracos de suas intervenções. Entrelaça, nesta lógica de realização contínua de avaliações, as ferramentas de monitoramento interno externo ou de automonitoria que, por sua vez, subsidiam avaliações retroalimentando processos e mostrando os resultados e melhorias que ocorrem pelo meio de suas intervenções. Na perspectiva do desenvolvimento das capacidades institucionais e princípio de equidade defendido por Sachs (2002) as avaliações gerarão implicações sociais, políticas, econômicas etc., tornando sustentáveis as práticas das organizações que a implementam, justificando sua sobrevivência, engajamento e/ou missão.

CAPÍTULO 3: A FUNDAÇÃO AMAZONAS SUSTENTÁVEL (FAS) E O PROGRAMA BOLSA FLORESTA (PBF)

A Fundação Amazonas Sustentável (FAS) é uma organização sem fins lucrativos de utilidade pública federal, com sede em Manaus, Amazonas, e representação na capital do Estado de São Paulo. Para implementar seus programas e projetos, conta com uma equipe de funcionários em Manaus, colaboradores residentes em núcleos e Municípios no interior do Estado do Amazonas, consultores e prestadores de serviços técnicos e científicos. “Ao final de 2015 tinha 80 colaboradores, seis estagiários e dois consultores. A instituição tem em seus funcionários, um quadro equilibrado entre homens (52%) e mulheres (48%)” (FAS, 2016, p. 104). O presidente daquela Organização Não Governamental (ONG) é o senhor Luiz Fernando Furlan, ex-ministro da pasta Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do governo Luís Inácio Lula da Silva, e seu superintendente geral, o professor Virgílio Maurício Viana. A gestão deliberativa da organização se dá por conselhos administrativo, fiscal e consultivo. O conselho administrativo é formado por representantes de entidades do poder público, sociedade civil, segmentos empresarial e acadêmico.

Suas áreas de atuação se configuram em 16 Unidades de Conservação (UCs), estaduais pelas quais possui responsabilidade legal⁵⁰ de fazer a cogestão. Tais UCs, reunidas, perfazem um território de 10,8 milhões de hectares, conforme o mapa e o quadro evidenciados na Figura 14 e no Quadro 7, a seguir, respectivamente.

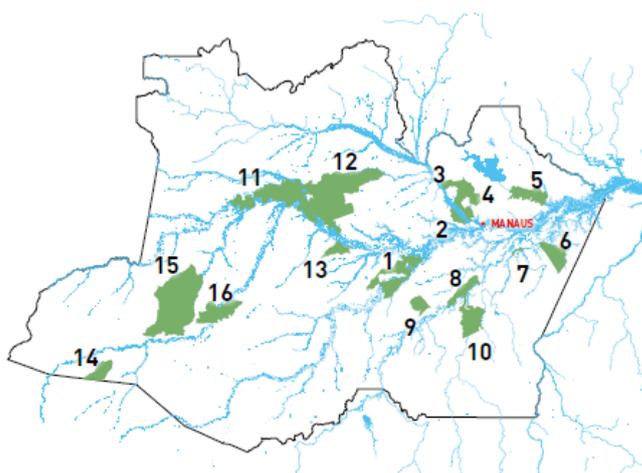


Figura 14: Áreas de atuação da Fundação Amazonas Sustentável
Fonte: FAS, 2016

⁵⁰ A gestão das Unidades de Conservação (UCs) do Amazonas é de responsabilidade do Centro Estadual de Unidades de Conservação (CEUC) – órgão vinculado à Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SDS) do Estado do Amazonas. A Lei Complementar n. 53, de 05 de junho de 2007, instituiu o Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC), que é parte do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e, amparados neste instrumento legal, foi estabelecido um acordo de cooperação entre o Estado e a FAZ, com vistas à co-gestão e implementação das referidas UCs do Amazonas.

CARACTERIZAÇÃO DAS ÁREAS DE ATUAÇÃO DA FAS				
Legenda Mapa	UNIDADE DE CONSERVAÇÃO	ÁREA (Ha)	FAMÍLIAS	COMUNIDADES/ LOCALIDADES
1	RDS Piagaçu-Purus	1.008.167	1.032	65
2	RDS do Rio Negro	103.086	559	19
3	APA do Rio Negro	611.008	135	8
4	RDS Rio Puranga Conquista	76.936	201	8
5	RDS Utumã	424.430	393	20
6	Floresta de Maués	438.440	800	21
7	RDS Camumã	22.355	322	16
8	RDS Rio Madeira	283.117	1.027	56
9	RDS do Rio Amapá	216.109	436	10
10	RDS do Juma	589.611	494	38
11	RDS Mamirauá	1.124.000	2.312	177
12	RDS Amanã	2.350.000	868	64
13	RESEX Catuá Ipixuna	217.486	255	13
14	RESEX do Rio Gregório	308.859	192	27
15	RDS Cujubim	2.450.380	53	2
16	RDS Uacari	632.949	332	30
Total		10.859.933	9.411	574

Quadro 6 Caracterização das áreas de atuação da Fundação Amazonas Sustentável
Fonte: FAS, 2016 adaptado pela autora

A FAS foi criada no ano de 2007, partindo de uma parceria público-privada entre o Governo do Estado do Amazonas e o Banco Bradesco. Aquela ONG tem a missão de “promover o envolvimento sustentável, a conservação ambiental e a melhoria da qualidade de vida das comunidades moradoras e usuárias das unidades de conservação no Estado do Amazonas” (FAS, 2016). Suas ações são voltadas para a redução do desmatamento, o enfrentamento da pobreza, o desenvolvimento e a disseminação de tecnologias inovadoras, o apoio à organização social, a geração e apropriação de renda com base em atividades sustentáveis, a conservação da biodiversidade, a melhoria do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e a segurança alimentar e nutricional. Suas principais iniciativas são o Programa Bolsa Floresta (PBF), o Programa de Educação e Saúde (PES) e o Programa de Soluções Inovadoras (PSI).

A gestão operacional da ONG em questão é composta por três superintendências que regem sua estrutura organizacional, quais sejam: 1) geral; 2) técnico científica; e, 3) administrativa financeira. Na superintendência técnico científica têm-se os programas e projetos de maior relevância para o funcionamento da ONG.

O Programa Bolsa Floresta (PBF) é o foco do presente estudo. As informações detalhadas que qualificam o referido Programa e os seus componentes serão ofertadas adiante, na subseção 3.2.

A estrutura de gestão operacional do PBF é organizada por regionais e coordenadorias. Desta estrutura, os colaboradores entrevistados na pesquisa fazem parte dos seguintes setores: Regional Solimões, Regional Juruá-Jutaí, Regional Negro-Amazonas, Regional Madeira, Coordenadoria de Projetos Técnicos. É preciso destacar que tais colaboradores podem admitir outras reponsabilidades na gestão dos demais programas da superintendência técnico científica da FAS. O trabalho dos coordenadores e colaboradores destas regionais levam em conta a realidade amazônica, as extensões territoriais, a sazonalidade⁵¹ e as condições logísticas para operacionalização dos projetos do Programa em questão.

Para atender uma área do tamanho de Portugal e uma população de mais de 30 mil pessoas. Cada regional tem sua equipe com coordenador e mobilizadores do PBF – que, geralmente, moram nas reservas para facilitar a comunicação entre comunitário e FAS. Em reuniões periódicas, os coordenadores relatam acontecimentos, avanços e problemas ligados à implementação do PBF à Superintendências da FAS. (PAGIOLA et al., 2013 p. 261)

O público-alvo dos projetos conduzidos por aquela Fundação são, sobretudo, populações que vivem dentro e no entorno das UCs. São ribeirinhos, agricultores familiares, extrativistas, indígenas e populações tradicionais, e estão organizados em grupos, por meio de 14 associações locais parceiras da FAS, conforme evidenciado no Quadro 8, a seguir. Constam também do público-alvo: empresas nacionais e internacionais⁵², governo, ONGs brasileiras, universidades e organismos internacionais, entre outros.

Associações de Moradores das Unidades de Conservação do Amazonas parceiras da Fundação Amazonas Sustentável
1 Associação de Moradores e Entorno da RDS Piagaçu-Purus – AMEPP
2 Associação das Comunidades Sustentáveis do Rio Negro – ASCRN
3 Associação Agroextrativista das Comunidades da RDS Uatumã – AACRDSU

⁵¹ Refere-se aos períodos do ano que ocorrem a subida e descida das águas dos rios amazônicos – fator que influencia na vida população local (custo de vida, transporte, moradia, abastecimento, saúde, etc.).

⁵² Ressalta-se que no Município é sede da Zona Franca de Manaus, o que aproxima a Organização Não Governamental (ONG) de grandes empresas e multinacionais.

4 Associação dos Produtores Agroextrativistas da Floresta Estadual de Maués do Rio Parauari – ASPAFEMP
5 Associação dos Moradores e Usuários da RDS Canumã – AMURDESC
6 Associação dos Produtores Agroextrativistas da RDS do Rio Madeira – APRAMAD
7 Central das Associações Agroextrativistas de Democracia – CAAD
8 Associação dos Moradores e Amigos da RDS do Juma – AMARJUMA
9 Central de Usuários e Moradores da Reserva Amanã – CAMURA
10 Associação dos Moradores e Usuários da Reserva Mamirauá - Antônio Martins – AMURMAM
11 Associação Agroextrativista Catuá-Ipixuna – AACI
12 Associação dos Moradores Agroextrativistas do Rio Gregório – AMARGE
13 Associação dos Extrativistas da RDS Cujubim – AERDSC
14 Associação dos Moradores da RDS Uacari – AMARU

Quadro 7: Associações parceiras da Fundação Amazonas Sustentável

Fonte: FAS, 2016 adaptado pela autora.

Diante do exposto, é possível notar que a principal razão da constituição da FAS foi a continuidade de Políticas Públicas estaduais de promoção do desenvolvimento sustentável que estavam em curso no mandato do governador Eduardo Braga⁵³ (2003-2007). A “Zona Franca Verde”⁵⁴ é uma das Políticas desta gestão da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável (SDS), voltada à conservação ambiental, combate à pobreza e mudanças climáticas. Ela possui um instrumento constituído ao longo do tempo denominado Programa Bolsa Floresta (PBF)⁵⁵, criado no ano de 2007, com vistas à valorização e promoção da manutenção dos produtos e serviços ambientais⁵⁶ existentes nas UCs do Amazonas. O PBF

⁵³ Carlos Eduardo Braga é empresário e político filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). No ano de 2013 passou por investigações pelo Supremo Tribunal Federal (STF) por fraudes em licitações. Além de governador, ocupou outros cargos políticos no Estado. Como senador, focou em pautas de desenvolvimento sustentável, justiça e cidadania. Recentemente foi Ministro de Minas e Energia no segundo mandato do governo Dilma Rousseff, no período janeiro de 2015-20 de abril de 2016.

⁵⁴ Tal política é pauta da SDS, e sua denominação foi escolhida por facilitar a compreensão da população do Estado do Amazonas, que ao se referirem à “Zona Franca”, assimilam significados de geração de emprego e renda, enquanto o termo “verde” remete à floresta (Governo do Amazonas, 2003).

⁵⁵ O Programa Bolsa Floresta (PBF) é considerado um dos maiores Programa de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) do mundo. Ele está fundado em emissões evitadas de Gases de Efeito Estufa (GEE), por meio da conservação da floresta amazônica e do não desmatamento e degradação ambiental em UCs estaduais, das quais a ONG realiza cogestão. Os instrumentos legais que permitem a Fundação Amazonas Sustentável (FAZ) gerenciar (em caráter oneroso) os produtos e serviços ambientais das UCs em questão, informam que os recursos obtidos devem ser investidos integralmente na melhoria da qualidade de vida das populações tradicionais e na conservação ambiental das UCs (FAS, 2013).

⁵⁶ Conforme a FAS, os produtos e serviços ambientais cedidos de forma onerosa à Fundação foram definidos da seguinte forma: a) Produto ambiental é todo aquele oriundo dos serviços ambientais, inclusive o carbono acumulado na biomassa e outros, associados ao uso e conservação dos ecossistemas; b) Serviço ambiental é o armazenamento de estoques de carbono, o sequestro de carbono, a produção de gases, a água, sua filtração e limpeza naturais, o equilíbrio do ciclo hidrológico,

foi instituído como ditame⁵⁷ ao final daquele governo. Na sequência e na mesma lei fundou-se a FAS, com o objetivo e a finalidade de desenvolver e administrar programas de desenvolvimento sustentável, pertinentes e complementares às atribuições do governo.

Em abril de 2008, a FAS passou a coordenar e implementar o PBF. Tal atribuição lhe foi definida em um termo de cooperação estabelecido entre aquela Fundação e a SDS, estratégia que impôs alguns desafios à sua jornada, a saber: a captação de recursos junto a instituições internacionais e empresas privadas; a promoção da transparência e eficiência nas ações de sua responsabilidade; a construção de confiança diante do histórico de descrédito das comunidades para com agentes externos e a necessidade de garantir independência quanto a interesses políticos-partidários (PAGIOLA et al., 2013).

Desde seu início, a Fundação recebe doações e realiza parcerias para a manutenção de seus projetos. Apenas em 2015, ela executou 881 projetos, sendo 656 de geração de renda, 121 de apoio à associação de moradores e 104 de melhoria da qualidade de vida. A captação de recursos é fundamental para sua sobrevivência, e a sua principal fonte de recursos advém das doações de empresas privadas (Coca-Cola Brasil, Samsung, Rede Marriott, entre outras). Ela também recebe recursos de origem pública (Fundo Amazônia e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, por exemplo) e possui uma gama de financiadores para outros programas e projetos específicos. Sobre a questão, o superintendente geral da FAS, Virgílio Viana, afirma que o maior financiador da Fundação é o Banco Bradesco, e sinaliza, durante a entrevista, o quanto os financiadores dão liberdade à organização para trabalhar.

A ONG é quem pauta os financiadores sobre sua forma de trabalho, não somos subservientes às organizações internacionais. Nós construímos e adaptamos metodologias de atuação junto às associações e beneficiários dos nossos programas durante os sete anos de existência. (Virgílio Viana, Entrevista cedida em julho de 2015)

O Fundo Amazônia é atualmente o mais importante financiador da FAS. No período 2010-2015, ela recebeu aproximadamente R\$ 19.500.000,00. Em fins do mês de junho de 2016, recebeu um valor estimado em R\$ 31.000.000,00 para incentivo às cadeias produtivas do PBF. No ano de 2015, conforme seu último relatório de gestão, aquela ONG investiu no PBF o montante de R\$ 9.685.971,75. Tal valor foi repartido e destinado nas quantias de R\$ 4.808.650,00 para o Componente Familiar, R\$ 3.457.094,17 para o Componente Renda, R\$

a conservação da biodiversidade, a conservação do solo e a manutenção da vitalidade dos ecossistemas, a paisagem, o equilíbrio climático, o conforto térmico e outros processos que gerem benefícios decorrentes do manejo e da preservação dos ecossistemas naturais ou modificados pela ação humana. (www.fas-amazonas.org);

⁵⁷ Lei n. 3.135/2007 e Lei Complementar n. 53/2007. Tal marco legal foi a base da criação da FAS, em dezembro de 2007, com o objetivo de fazer a gestão dos produtos e serviços ambientais das UCs estaduais e a gestão do PBF (VIANA, 2008).

971.084,11 para o Componente Social, e para o Componente Associação, foram destinados R\$ 449.143,47. Os valores representam tanto os rendimentos do Fundo FAS, financiado pelo banco Bradesco, como das doações realizadas pelos seus parceiros e patrocinadores.

O Coordenador do Programa de Soluções Inovadoras e de projetos especiais, Victor Salviati, faz conjecturas sobre as mudanças metodológicas que a ONG em questão terá de realizar nos seus processos de prestação de contas e intervenções mediante os projetos dos componentes renda e social, após terem começado a trabalhar com recursos do Fundo Amazônia. Ele, inclusive, afirma que tem feito *benchmarking*⁵⁸ com algumas organizações, sobre novas maneiras de atuar com pequenos projetos de renda, citando, por exemplo, que têm observado os processos metodológicos do Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN). Todavia, já consolidaram seus fluxos administrativos e financeiros internamente, e fazem uso de métodos com base na “arte educação”, a fim de dialogar de forma aproximada às realidades locais.

Atualmente, considerando-se que não se separa arte da educação no processo transformador do indivíduo, cunhou-se a expressão *arteducação*, que considera que o processo educativo não é separado por espaço formal de educação, podendo acontecer em assentamentos, aldeias, sindicatos etc. Desta forma, o *arteducador* não é somente aquele com formação em licenciatura. Pode ser, por exemplo, um mestre da cultura popular (VILLAÇA, 2014, p. 82).

Diante do exposto, é possível notar que a referida ONG sobrevive do desenvolvimento de projetos. Para tanto, estabelece parcerias para receber doações em serviços de gestão e auditoria de suas atividades financeiras, contando, por exemplo, com a colaboração da Pricewaterhouse Coopers – Brasil (PwC Brasil) e da Bain & Company Brasil – empresas de auditoria e assessoria empresarial de renome internacional. O colaborador Victor Salviati assim corrobora tal assertiva sobre a perspectiva da captação:

[...] a ONG é auditada pela PwC Brasil, e quando os possíveis financiadores veem que as nossas contas são auditadas por ela, eles não questionam, apenas afirmam: Ok confio na PwC Brasil. Por exemplo, para os fundos internacionais, isso basta. (Victor Salviati Entrevista cedida em julho de 2015)

O ex-superintendente técnico científico da FAS, atualmente consultor na organização, João Tezza, complementa ao acreditar que “as ONG, precisam evoluir e amadurecer em suas práticas. A FAS possui “um olhar quase que empresarial para suas ações”. Neste sentido, “estão há sete anos trabalhando e aprenderam com seus parceiros e financiadores a fazer “filantropia com efetividade”. O resultado da FAS não é financeiro, ele é medido no que se conseguiu fazer para as comunidades. O quanto está indo para a atividade fim é a maior parte do recurso da ONG, que sobrevive de gerenciar um patrimônio”.

⁵⁸ Técnicas que buscam melhorias em métodos, concorrência global e medidas comparativas de desempenho em ambientes empresariais.

A ONG em questão faz também cooperações técnicas com universidades, fóruns, conselhos, instituições de interesses e temáticas semelhantes bem como articulações para influir em políticas públicas. Desde sua criação, ela participa de eventos internacionais e articulações direcionadas, debates sobre mudanças climáticas e desenvolvimento sustentável de empresas, governos e sociedade. No ano de 2014, teve ação na *Sustainable Development Solutions Network* (SDSN) da Organização das Nações Unidas (ONU), participou da Conferência do Clima (COP20) no Peru, recebeu premiações nacionais e internacionais e, em 2015, participou ativamente do processo de desenvolvimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) por meio de vários eventos e revisão de documentos. Foi expositora sobre florestas e biodiversidade, no Grupo de Trabalho (*Open Working Group*), encarregado de formatar os ODS, em seção plenária da ONU nos Estados Unidos da América (EUA). Além disso, promoveu o *Amazon Solutions Day*⁵⁹ durante a COP-21, em Paris, França

3.1 INSTRUMENTOS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

O presente estudo buscou examinar a prática de Monitoramento & Avaliação (M&A), ditos como parte da identidade da ONG aqui analisada.

A FAS mensura os benefícios socioambientais de seus programas por meio de indicadores de resultados, avaliações feitas por terceiros e pesquisas junto aos beneficiários dos projetos. Essas avaliações consideram a inclusão social, o respeito à diversidade cultural, a equidade de gênero e a conservação ambiental, permitindo a melhoria contínua das atividades dos programas e projetos. (FAS, 2016, p. 17)

Os instrumentos e critérios de M&A da FAS mais aparentes em seu relatório anual de prestação de contas são designados como “pilares conceituais do nosso trabalho”, quais sejam: transparência, inovação, parcerias e cocriações, replicabilidade, monitoramento e avaliação e a gestão de pessoas.

⁵⁹ Evento liderado pela Rede de Soluções para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia, da qual a FAS é secretária executiva. O evento foi direcionado para que vários atores da Amazônia apresentem soluções que interessem aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

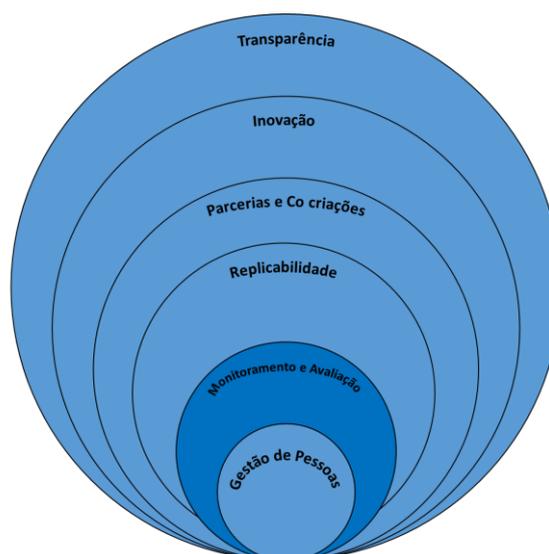


Figura 15: Pilares conceituais do trabalho da Fundação Amazonas Sustentável

Fonte: elaboração da autora, 2016.

Em pesquisa de campo para análise documental e entrevistas, realizadas no período compreendido entre julho de 2015 e março de 2016, o instrumento mais citado entre os colaboradores foi a adoção de uma pesquisa de opinião com 463 famílias beneficiárias e residentes das reservas. Tal pesquisa foi contratada da Action Pesquisas de Mercado no período 2010/2011, e publicada em 2013 como *Impactos do Programa Bolsa Floresta: uma avaliação preliminar*. O estudo de ênfase quantitativa⁶⁰, referente ao período 2010-2011 de funcionamento do PBF, teve o objetivo de “aprender lições práticas e estratégicas sobre a experiência com o programa e o contexto que ele opera” (VIANA, et.al., 2013).

A conclusão da pesquisa evidenciou que “os desafios que são citados com maior frequência nas três UCs pesquisadas: saúde, educação, água potável, energia elétrica, transporte, trabalho e organização comunitária/governança”. Mas, a maioria dos beneficiários do PBF reconhecem os objetivos daquele Programa, que é de “conservar o meio ambiente”, o que é reafirmado em dados sobre o quão ele contribui para o combate ao desmatamento (60,8%) e à redução das queimadas (66,8%).

A pesquisa ainda revela a existência de um grande desconhecimento sobre todos os componentes e benefícios do Programa, mas garante que os beneficiários do componente familiar estão usando o recurso recebido – o valor de R\$ 50,00 mensais, para despesas com alimentação, o que influencia, de algum modo, na segurança alimentar. É importante notar as

⁶⁰ O instrumento de pesquisa foi um questionário estruturado, com perguntas fechadas escalares, numéricas e abertas textualmente. No caso das respostas fechadas, as escalas das respostas foram de múltipla escolha, em escala de 1-5 que vai de “concordo totalmente” a “discordo totalmente”. A análise foi composta de estatística descritiva, análises cruzadas e múltiplas, bivariadas. No caso de respostas abertas, fez uso de Verbetem Lexical (escritas conforme ditas – *software Sphinx* para análise de conteúdo) (VIANA; TEZZA; SOLIDADE; MAROSTICA; SALVIATI; SOARES, 2013). A presente pesquisa se deu duas vezes com as mesmas perguntas. A versão de 2015 ampliou o escopo de questões; porém, os dados não foram publicados e disponibilizados em completude.

mudanças percebidas na vida e na renda familiar das pessoas das comunidades. Os dados amostrais indicam que melhorou em média 50% depois do PBF, o que demonstra o otimismo dos entrevistados com o futuro e o apoio à continuidade do Programa em mais de 90% das populações beneficiárias (VIANA, et. al., 2013).

A ONG em questão faz uso de um sistema de prestação de contas financeiras. Em entrevista, o colaborador Salviati afirma que “ele é ágil e online, chama-se X- QUIFE”, e subsidia a construção de relatórios das atividades em campo e os indicadores de resultados. Neste sistema são operacionalizados os planos de trabalho e investimentos derivados de demandas comunitárias. Aqui foi possível observar que os projetos funcionam neste sistema como produtos que tem “entrada e saída”, e são faturados para os clientes, os seja, as ações ou os projetos dirigidos aos beneficiários são planejados e inseridos no sistema, passam por um processo de cotação e aquisição, depois saem do papel para logística e implementação.

A FAS executou no último ano quase 1.000 pequenos projetos. Os colaboradores entendem que qualquer ação com orçamento, cronograma e entregáveis é um pequeno projeto. Neste sentido, as pequenas ações implementadas em comunidades ou grupos possuem início, meio e fim, mas não são sistematicamente separadas individualmente em uma pasta com informações técnicas, operacionais etc. Cada uma destas ações, ou pequenos projetos, inserem-se em planos regionais que contêm suas atividades, prazos, objetivos, metas, resultados e indicadores. Tais planos, ou grandes projetos, são registrados em um sistema informatizado daquela ONG.

A técnica Josiani Nascimento da Silva trabalha com projetos de geração de renda em turismo de base comunitária pelo PBF na Regional Rio Negro. A referida colaboradora assegura que todas as idas a campo ou atividades realizadas por ela geram um relatório, que possui elementos tanto descritivos como qualitativos, contemplando, entre outros, “qual a atividade, o que aconteceu, quais foram os pontos positivos e os pontos negativos, as deliberações, os problemas identificados na missão, as recomendações e os conflitos”, bem como insere dados quantitativos, ou seja, “quais foram os investimentos, os custos, quantos compareceram na atividade, quais e quantos foram os parceiros que contribuíram, qual a porcentagem de comparecimento das comunidades, entre outros”. Todos os relatórios gerados formam uma base de dados gravada e compartilhada em arquivo histórico na rede de computadores da ONG em questão, e seu uso pode ser cumulativo e comparativo, no tempo ou conforme a situação ou necessidade. Para a presente pesquisa, Josiani relatou que trabalham com números para mensurar realmente o que está dando resultado. E a

estruturação do banco de dados está crescendo e, desde o ano passado, tem sido cada vez mais estruturada.

Nós formamos um banco de dados muito grande, eu cuido da questão do banco de dados da parte de turismo, e, agora, artesanato. E munida disso eu posso saber e responder perguntas do tipo: quanto foi investido por ano naquela comunidade? Quantas capacitações foram feitas? Quanto àquela comunidade conseguiu arrecadar a partir daquele empreendimento, daquele projeto que foi inserido lá? Se obteve o resultado? E assim fazer minhas avaliações e monitoramento contínuo. (Josiani Silva, entrevista cedida em julho de 2015)

Os dados supramencionados são usuais, principalmente nas reuniões internas de nivelamento e coordenações, que ocorrem a cada três meses, com a seguinte dinâmica: em painéis de apresentações coletivas, cada coordenador, em sua respectiva regional, apresenta o que foi feito no último trimestre, e o que vai ser feito no próximo trimestre, e gradua a gestão do Programa com pontos de sinal amarelo e sinal vermelho, em uma *interface* entre o que está ocorrendo em campo e o que ocorre na operação e gestão em Manaus. Sobre tais reuniões, a coordenadora de Projetos Especiais, Michelle Costa, é quem reúne os indicadores de resultados de todas as coordenações e conduz algumas dinâmicas destas reuniões trimestrais coletivas, assim, complementando:

Estas reuniões já são uma ferramenta de avaliação, pois além de pautar a superintendência do status, do andamento das coisas, ela também serve para avaliar. E os formulários e os modelos de apresentação que nós utilizamos, são de caracterização, de análise de situação, das fortalezas e das fraquezas. (Michelle Costa, entrevista cedida em março de 2016)

Para Virgílio Viana, o diferencial da FAS é que ela executa programas de longo prazo, e que seus profissionais e gestores fazem avaliação interna a cada três meses, e sempre escutam as demandas dos líderes das UCs; buscam saber qual o nível de eficiência e eficácia das abordagens que vêm sendo utilizadas pelas equipes. A Figura 16, a seguir, ilustra como as avaliações são realizadas em um dos painéis apresentados na reunião trimestral de nivelamento da coordenação da FAS, sobre o período outubro-dezembro de 2015.



Figura 16: Painel apresentado na reunião trimestral de nivelamento da Coordenadoria da Fundação Amazonas Sustentável sobre o período outubro-dezembro de 2015.

Fonte: Dados cedidos pela FAS, Manaus, 2016 com adaptações da autora.

Além disso, um sistema informatizado de indicadores de resultados foi adotado na organização em agosto de 2015. Este *software* se refere ao “Projeto SAP Lumira”, advindo de uma parceria realizada por aquela ONG e a *Systems Applications and Products in Data Processing* (SAP) – segunda maior empresa de criação de *softwares* para empresas do mundo, que após visitas em campo e reconhecimento da realidade local das comunidades, desenvolveu um *software* Lumira específico para a FAS, que agrega informações dos relatórios de campo e dados quantitativos técnicos produzidos pelos colaboradores da ONG, para visualização rápida e em tempo real, por meio de gráficos.

Durante a entrevista realizada com o superintendente geral da FAS em 2015, foi possível conhecer pessoalmente a inovação. Na ocasião, Virgílio Viana afirmou: “[...] a ONG estava naquele exato momento capacitando os colaboradores para implantação de um importante sistema de gestão da informação, desenvolvido especificamente para a complexidade dos programas e projetos que a FAS executa”. E que até o desenvolvimento da ferramenta “foram necessárias muitas reuniões e visitas em campo pela equipe de criação do programa”. Ele qualifica o trabalho e o reconhecimento da empresa no setor de desenvolvimento de *softwares*. De fato, o sistema produz indicadores de resultados, emite relatórios e trabalha com dados qualitativos, mas, para ele, “o maior interesse e inovação do *software* estava na capacidade de gerar dados quantitativos dos projetos da FAS. É muito importante para nós medir as mudanças econômicas e sociais” (Virgílio Viana, entrevista cedida em março de 2016).

Posteriormente, em março de 2016, durante a segunda visita àquela organização, os indicadores de resultados de gestão do PBF estavam afixados no mural de sua sede, e parte deles foram disponibilizados para o presente estudo. Neste sentido, a Figura 17, a seguir,

ilustra alguns dos indicadores produzidos afixados no mural de anúncios da sala principal da ONG, bem como alguns dos indicadores de resultado sobre o nível de participação e atividades realizadas no âmbito do PBF no período 2014-2015.

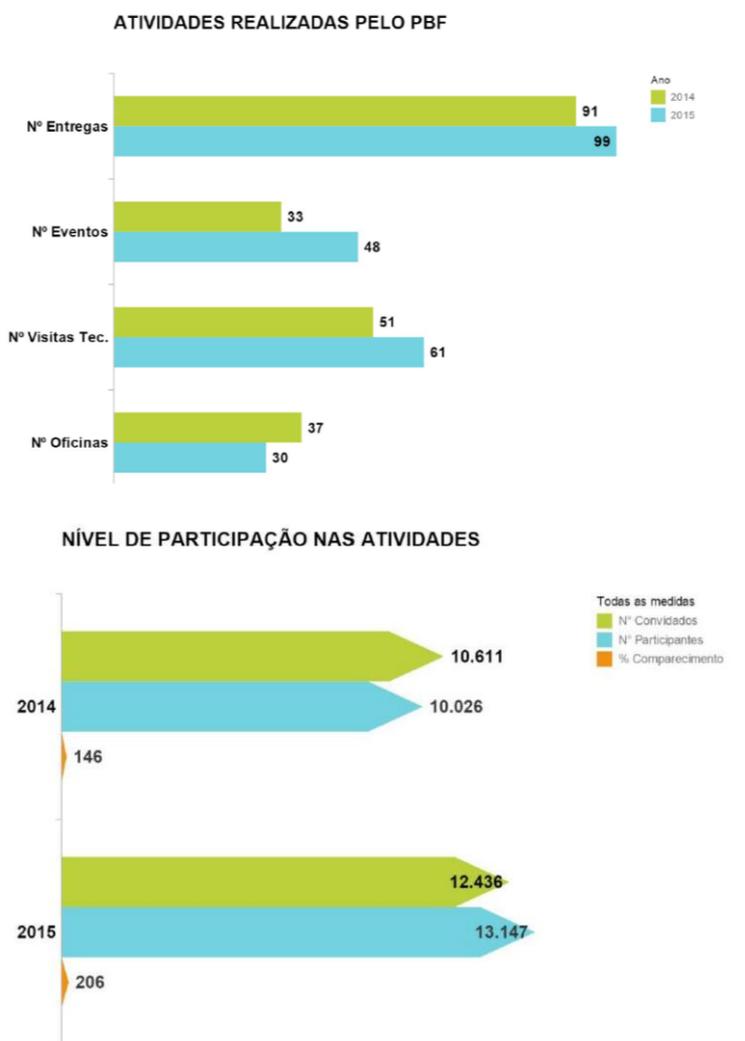


Figura 17: Indicadores de resultados – Atividades realizadas pelo Programa Bolsa Floresta e nível de participação nas atividades

Fonte: Dados cedidos pela FAS, Manaus-AM, 2016, com adaptações da autora

Conforme o exposto, o coordenador Victor Salviati ressalta que “estas ferramentas são importantes, uma vez que facilitam a comunicação de resultados aos parceiros, por exemplo, a Coca-Cola, ressaltando a visão de quem trabalha com captação. Precisamos ter uma boa prestação de contas financeira/econômica, pois ela será auditada e seus impactos medidos”. Ele assim exemplifica o funcionamento do sistema de indicadores de resultados utilizado pela ONG em questão:

[...] se compramos um milhão, ou melhor, quinze lanchas. O impacto é "Ah, eu comprei quinze ambulanchas e salvei trinta e cinco vidas, ou ainda, eu salvei uma mulher grávida. Esta nossa evidência, uma evidencia qualitativa existe, mas ela não estava sistematizada e agora com o sistema teremos capacidade para agregar valor aos dados quantitativos. (Victor Salviati, entrevista cedida em junho 2015)

Sobre a importância da comunicação dos resultados aos financiadores e beneficiários, o mesmo entrevistado assim expõe sua percepção:

O retorno aos financiadores é muito importante para gente dar a continuidade aos projetos. E, as vezes, algumas coisas que a gente desenhou saiu errado e não deu nenhum impacto, porque, afinal de contas é questão de impacto em campo ou comunitário, ou seja, uma externalidade, influências indiretas à ação da ONG. Por isso eu tenho cuidado bastante de dar o retorno para os financiadores. Agora, pessoalmente, como cidadão, não me importa que o Bradesco está feliz, se o Itaú está feliz, se a Coca está feliz. Importa se os beneficiários daquele programa, daquele projeto estão sendo impactados conforme o projeto descreveu. (Victor Salviati, entrevista cedida em junho de 2015)

De fato, as entrevistas realizadas no presente estudo apontam para conceitos de *social learning*⁶¹ como a solução ou abordagem que mais se adequa às intervenções da ONG nos últimos três anos. A teoria é inspirada em Albert Bandura, Paulo Freire, Frijot Capra⁶² e outros autores da Educação, Psicologia e Sociologia, e dialoga sobre como a aprendizagem social incita mudanças comportamentais individuais e coletivas. O processo se dá por intermédio da observação, de reforço vicário, ou seja, da observação de outras experiências positivas ou negativas, que geram punições ou recompensas e fazem com que os indivíduos autonomamente ou por imitação consiga refletir criticamente. Assim, promovem a emancipação ou a autonomia dos atores, tornando-os capazes ou experientes para desafiar instituições e construir propostas maduras e/ou inovadoras. Sobre a questão, o superintendente técnico-científico da FAS, Eduardo Taveira, complementa que tal abordagem tem ferramentas de rastreamentos das decisões de determinado projeto, para entender os responsáveis e os elos muito fortes do trabalho desenvolvido entre os atores principais e o

⁶¹ Tal conceito se insere na pesquisa científica do *International Institute for Environment and Development* (IIED), realizada em janeiro de 2015, junto às populações ribeirinhas do Amazonas, cobertas pelos programas da FAS. A “Aprendizagem Social” (termo traduzido do inglês) é uma abordagem que contribui para o compartilhamento de conhecimento e co-criação de soluções em torno de um desafio comum, a partir de mudanças de comportamento que permeiam indivíduos e coletivos. Esta tem início na reflexão sobre a prática e de observações de comportamentos positivos. E da troca de informações e experiências, surgem novos conhecimentos que tem por norte orientar as mudanças nas práticas de trabalho ou dos projetos, por exemplo (EPP, VAN; GARSIDE, 2014). Outras referências são: CGIAR *Research Program on Climate Change, Agriculture and Food Security* (CAAFS), ver: <http://ccsl.wikispaces.com>;

⁶² O *social learning* está relacionado ao conceito de *feedback* descoberto pela cibernética em 1940, e intimamente ligado a teoria de redes. No último século, com a evolução da educação para a conservação da natureza, a educação ambiental e a educação para a sustentabilidade, foi possível verificar o contexto de trabalhos com comunidades para a aprendizagem social. Neste sentido, nem todas as soluções, nestes contextos de aprendizagem social, são viáveis, havendo a necessidade de promover uma cultura emergente de mudanças e inovações para a aprendizagem sistêmica. Ela deve ser partilhada e incentivar o questionamento contínuo; deve incluir a liberdade de cometer erros; a cultura da experimentação deve ser encorajada; e, a aprendizagem será valorizada tanto quanto o sucesso. Assim, deverão criar novas estruturas incorporando o melhor deles nos projetos das organizações. Ver: Capra, F. ‘Foreword’. Pages 13-15 in A. Wals, editor. *Social learning: towards a sustainable world*. Wageningen Academic Publishers, Wageningen, Netherlands. Ver também: FREIRE, Paulo. *Pedagogia do Oprimido*. 11. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987; ou https://en.wikipedia.org/wiki/Social_learning_theory

impacto no projeto. E o impacto econômico obtido não é visto como resultado esperado, mas sim, como aprendizado.

Diante deste conceito, Salviati acrescenta que as práticas participativas institucionais foram reconhecidas nesta teoria recentemente, quando o pesquisador Ben Garside, do *International Institute for Environment and Development* (IIED), observou, após visitas de campo e trabalho institucional, que a FAS estava alinhada com a teoria. O efeito foi que a referida ONG interiorizou o conceito em algumas formações com sua equipe de coordenadores. Como exemplo, a realização de um curso denominado “Aprender a aprender”, que deu um norte metodológico para os colaboradores atuarem em campo. A formação ocorreu em dezembro de 2015, durante a reunião de planejamento estratégico da ONG em Manaus. Na oportunidade, discutiram os conceitos e refletiram que a metodologia veio como uma consolidação do trabalho que já era feito, adotaram alguns instrumentos, e ainda fizeram uma simulação teatral das oficinas de investimento do PBF com os próprios colaboradores. Assim concluíram Salviati e Taveira: “[...] nós já fazemos isso, mas agora só agora, nós temos consciência disso”.

Em âmbito comunitário, a prática do *social learning* considera a aprendizagem por erro. Neste sentido, Salviati assim relata um exemplo observado em campo:

(...)uma certa comunidade demandou da FAS a implantação de granja, mesmo que os técnicos da ONG alertem aos comunitários sobre o fato de que culturalmente esta população não possui aptidão para o tipo de produção demandado. Os técnicos ainda explicam aos comunitários sobre outras experiências já realizadas sem sucesso. Mas mesmo assim, a ONG implanta o sistema de granja no local conforme a demanda, capacita as populações para a produção, e, articula os parceiros para prestar a assistência técnica no local ao referido projeto. Entretanto o projeto tornou-se inconclusivo ou fracassou. (Victor Salviati, entrevista cedida em julho de 2015)

Sobre tal aspecto, Salviati compreende o processo de aprendizagem social, pois, acredita que a comunidade buscará acertar em outras formas de produção. Para tanto, ele afirma que a ONG em questão realiza processos formativos contínuos junto às lideranças comunitárias, para que hajam inteligências capazes de desafiar o PBF e gerar inovações, aprendizagem e mudanças.

Para o superintendente Viana, “o PBF não é uma caixinha fechada, pois ele tem o viés da consulta – isto significa uma inovação social - e está aberto para adaptações e melhorias. A gestão participativa facilita a tomada de decisão e aprendizagem das populações e organizações envolvidas nos projetos que apoiamos. Permite o debate e a conscientização dos direitos das populações ribeirinhas”. A aprendizagem social, logo, pode ser: “livre, participativa ou por indicação, dependendo da habilidade dos grupos e organizações”. Ou seja, em última análise, a escolha é sempre da comunidade. No entanto, o papel da FAS é mediar o processo até chegar à decisão mais assertiva, ou não, conforme ratificado por Taveira.

No que tange à participação, João Tezza relata sobre os dois encontros anuais, onde a FAS promove uma dialógica de participação das lideranças comunitárias das UCs da Amazônia. “Os encontros são uma oportunidade de apresentar suas experiências, prestar contas dos projetos, da renda que estão executando. São eles quem definem os investimentos, fazem a avaliação do PBF e ainda recebem capacitações”.

A ONG aqui analisada realiza diversas reuniões de monitoramento e oficinas de capacitação em campo. O recurso financeiro da FAS tem compromisso com a conservação, e somente 25% a 30% dos recursos são utilizados para *advocacy*. Para tanto, ela tem fundo próprio. A FAS, conforme anuncia Tezza, testou uma metodologia de monitoramento e avaliação que deu certo. A nível governamental, existe um sistema onde a ONG controla todos os recursos doados direto às pessoas. E ainda, faz uso de um sistema de denúncias e verificação do local dos saques para saber se o indivíduo está respeitando os princípios estabelecidos para receber o benefício. Mesmo assim, Tezza não acredita que o excesso de controle seja a solução, mas que o monitoramento tem que ser seletivo, ou seja, “o excesso de controle serve para haver corrupção”.

A ONG prefere trabalhar com uma agenda positiva com confiança nas pessoas e organizações. Os erros são aceitos pela tentativa de melhorar e evoluir. Mas alerta que desvios de conduta são logo visualizados, até porque a conservação é visualizada por satélite. A ferramenta é utilizada para constranger as comunidades quanto ao uso incoerente das unidades de conservação. (João Tezza, entrevista cedida em julho de 2015)

A respeito das avaliações externas ou feitas por terceiros, os colaboradores da ONG analisada indicam episódios que ocorreram no passado, sem muita clareza: “[...] existiu um comitê de avaliação, mas ocorria sem muita periodicidade”; “[...] algumas pessoas de organizações internacionais, Greenpeace mergulharam durante uma semana no Programa Bolsa Floresta e examinaram a FAS como um todo, e escreveram um relatório falando assim: “Olha, isso aqui está bom, isso aqui está ruim, isso aqui está péssimo”. E uma das coisas que eles relataram foi: “Olha, isso aqui tem que melhorar muito”, referindo-se à divulgação dos resultados dos programas da FAS com a sociedade, com a comunidade científica e beneficiária e junto à população de Manaus. Contudo, a colaboradora Michelle Costa enfatizou a iminência de um novo projeto com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para este fim. Uma avaliação independente de impacto e manualização⁶³ do PBF.

A sistematização de conhecimentos e as publicações da FAS foram assuntos pouco notáveis. Cita-se apenas a existência de um livreto, pouco visto ou reconhecido, sobre o PBF: “[...] trata-se de um roteiro para uso da gestão de bens direcionados aos beneficiários do PBF.

⁶³ Processo de contratação e elaboração de um manual metodológico sobre o PBF.

Este material foi co-criação da FAS com uma consultoria paga para ajudar a redigir”, conforme foi recordação de Costa (2015)

Em contrapartida, anualmente são emitidos e divulgados os relatórios de gestão da FAS, totalizando oito desde sua criação. Alguns artigos elaborados pela superintendência, juntamente com alguns membros da equipe da ONG abordando o PBF e outros programas institucionais, também já foram publicados em livros, periódicos, revistas eletrônicas e *sites* temáticos, sendo também apresentados em congressos internacionais. Neste quesito, a FAS faz bom uso das mídias sociais digitais (*facebook, twitter, blogs* e *site* próprio) para divulgar ações, matérias e artigos próprios. Por ocasião, logo após a intervenção da presente pesquisa (período julho-agosto de 2015), Viana publicou um artigo intitulado *O papel das ONGs no século XXI*, na revista *Carta Capital*, em 12 de setembro 2015.

3.2.0 PROGRAMA BOLSA FLORESTA

O conceito do PBF tem por base a compensação financeira aos serviços ambientais prestados por populações tradicionais que, vivendo no interior das UCs estaduais do Amazonas, se comprometem na conservação das florestas. O Programa em questão faz uma recompensa financeira mensal como forma de reconhecer as atitudes dos indivíduos envolvidos em conservar as florestas em pé.

Conforme dados do último relatório de gestão, do ano de 2015, o PBF já foi implantado em 10,8 milhões de hectares, de 16 UCs estaduais, atendendo a 9.411 famílias, de 574 comunidades.

O Programa em questão possui quatro componentes de atuação e apoios financeiros. O primeiro, com ênfase familiar, onde as mães de família recebem um valor mensal. O segundo, de fortalecimento da organização social, buscando formar lideranças e o empoderamento das populações. O terceiro, de geração de renda, para a dinamização econômica nas localidades e o fomento das produções sustentáveis novas ou tradicionalmente existentes. O quarto, de cunho social e desenvolvimento humano, uma vez que implanta infraestruturas de educação, saúde, energia, comunicação e transportes.

A FAS é a principal executora do Programa, e o desenvolve juntamente com seus parceiros: empresas privadas, entidades da sociedade civil e governo. O funcionamento do Programa, conforme ilustrado na Figura 5, ocorre do seguinte modo:

a. Oficina de introdução do PBF – capacita sobre o tema de mudanças climáticas e serviços ambientais. A atividade gera dois principais produtos, a saber:

- Um termo de compromisso em conservar a floresta; e
- Um cartão de benefícios às mães de famílias.

b. Oficina de definição de investimento – como ação primaz, são mobilizadas assembleias em âmbito local, e as famílias levantam as demandas e as registram em atas; em seguida, as lideranças comunitárias encaminham as atas para reuniões a nível de UCs. Logo, tem-se a moderação das coordenações regionais da FAS. Outra ata é gerada para cada UC. Em seguida, as lideranças comunitárias participam de um terceiro momento, em Manaus, Amazonas, para definição participativa dos investimentos, onde também são envolvidas entidades de governo e parceiros. Os coordenadores regionais refinam e priorizam o investimento conforme o orçamento disponível pra cada UC, bem como as contrapartidas da comunidade, respeitando a logística e a sazonalidade regional. O produto gerado é um Plano de investimento em renda e melhorias sociais, que relaciona os dois ou três componentes em um único documento.

c. Gestão participativa – é quando os coordenadores analisam as demandas e atas das oficinas, transformando-as em planos de trabalho (projetos de implementação) assinados pela “Associação-Mãe”. Os mesmos coordenadores, sucessivamente, iniciam cotações e negociações com o departamento financeiro e empresas parceiras para aquisição de materiais e serviços necessários para atender as demandas comunitárias. Em tal processo não existem editais de licitação, uma vez que ele é simplificado, conforme requer seus financiadores. Outra etapa importante é o planejamento da logística amazônica para a entrega de materiais, que precisa respeitar os períodos de cheias e vazantes dos rios. Os documentos que surgem desta etapa são:

- Atas;
- Planos de Trabalho;
- Cotações ou tomadas de preços; e
- Relatórios de Atividades.

d. Implementação das atividades – as doações e entregas são realizadas às associações e, neste momento, se tem uma oficina de gestão patrimonial e uso coletivo. Deste ato surgem processos formativos e documentos que sistematizam e apoiam a gestão participativa em base local, quais sejam:

- Relatórios de atividades, de entrega de material e acompanhamento;
- Termo de doação;
- Regulamento comunitário de usos dos bens; e
- Fichas de uso de combustível ou cadernetas de usos, relatórios de atividades.

Ainda na implementação de projetos no componente renda, principalmente quando se tem a implementação de infraestruturas ou custeio de bens ou realização de capacitações, oficinas temáticas diversas, a ONG em questão corrobora de forma participativa. Mas, as demandas e apoios são estratégicos: a instância de decisão é comunitária, dependem de

financiamento ou parceiro externo para os projetos, e quem os executam ou prestam contas é a FAS. Em alguns casos, onde as associações são mais fortalecidas, tal processo de gestão participativa é dado à responsabilidade comunitária, com o acompanhamento de assistentes de mobilização locais em visitas constantes, onde prestam assessoria técnica. Os contatos com os interlocutores são constantes e via rádio. A FAS aponta que as comunidades do PBF possuem a maior rede de rádios amadores da Amazônia. Destas atividades de implementação são gerados:

- Relatórios de entrega de material; e
- Relatórios de visitas técnicas, oficinas ou atividades.

e. Encontro de lideranças e Seminário Público de Avaliação – ao final de cada ano, as lideranças das associações das UCs do PBF se encontram em Manaus, Amazonas, para uma troca de experiências entre os beneficiários, os gestores e os especialistas, bem como para definir estratégias e prioridades do programa e participar de capacitações técnicas. Os encontros são momentos de unificar conceitos, compartilhar responsabilidades e deveres em relação ao PBF (FAS, 2015).

No mesmo evento, a referida ONG realiza posteriormente avaliações conjuntas, onde buscam refletir sobre as lições aprendidas, socializar os resultados de pesquisas, fazer uma discussão pública sobre as estratégias e fomentar a interação entre os beneficiários, os gestores e os especialistas. O documento gerado é composto por fotos e relatórios de atividades. Sobre a questão, infelizmente não foi possível o acesso a tais relatórios, uma vez que não foram disponibilizados.

f. Monitoramento de desmatamento e degradação – são feitas análises de imagens de satélite utilizadas para monitorar o desmatamento e a degradação nas UCs. A tecnologia aplicada reúne um conjunto de dados em mapas de satélites utilizados em atendimento da Política Pública, para o planejamento interno, ao acesso do público em geral, aos doadores e às agências governamentais.

A plataforma virtual de mapas é capaz de explorar vários tipos de camadas, com informações sobre plano de gestão de UCs, mudanças no uso da terra, vegetação, hidrografia, solos e camadas de mídia com imagens do *Street View*, vídeos, fotos e edifícios em 3D. Sua implementação se deu por meio da parceria entre aquela ONG e a empresa Google, como o *Google Earth Pro*, *Google Fusion Tables* e *Google Mapas Engine*.



Figura 18: Fluxograma sobre o funcionamento da Fundação Amazonas Sustentável
 Fonte: (FAS, 2016, p.29)

Algumas regras, critérios e metodologias definem a adesão e participação dos beneficiários. Tal processo tem início com a adesão voluntária firmada entre a FAS e os indivíduos, na ocasião de uma oficina que introduz conhecimentos sobre mudanças climáticas e serviços ambientais promovidos pela floresta Amazônia, por meio de um termo de compromisso de desmatamento zero de áreas com florestas primárias. Um critério para receber os benefícios, bem como evitar a migração para as localidades, é declarar um tempo mínimo de dois anos de presença da família na comunidade de uma UC.

Alguns deveres são estabelecidos neste acordo e, com os participantes, fica pactuado:

- ✓ Cumprir com as regras do plano de uso ou do plano de gestão da reserva;
- ✓ Estar associado e adimplente com a associação de moradores da comunidade e da reserva e participar ativamente de suas atividades;
- ✓ Manter as roças com tamanho não superior àquela do início do ano do PBF na comunidade, cultivando apenas em áreas de capoeiras abertas ou em descanso e de manejo florestal, não avançando em áreas de mata bruta (primária);
- ✓ Tendo filhos em idade escolar e escolas próximas às residências, mantê-los matriculados e frequentando a escola; e
- ✓ Fazer o acero no entorno das áreas de roçado e comunicar a comunidade no dia da queima.

Em contrapartida, fica reservado à FAS o dever de repassar às pessoas físicas e jurídicas os benefícios financeiros dos quatro componentes de sua atuação pelo PBF.

3.2.1 Bolsa Floresta Familiar

O Bolsa Floresta Familiar (BFF) é um componente de subvenção financeira, onde as mães de famílias, abrangidas nos critérios e regras do PBF, recebem R\$ 50,00 por mês como recompensa por conservarem a floresta. À elas é entregue um cartão de débito do Banco Bradesco, são dadas algumas explicações sobre o uso do cartão e ainda tem à disposição um número telefônico (0800) gratuito para esclarecimentos, informações sobre perdas, mudanças ou denúncias. O pagamento do benefício tem início depois de uma capacitação sobre Mudanças Climáticas e Serviços Ambientais, da assinatura do termo de compromisso e da realização de um mapeamento/cadastramento das famílias aptas.

Este componente possui uma base de dados sobre as famílias – uma espécie de sistema de controle social –, capaz de monitorar as entradas, saídas e permanência dos beneficiários anualmente. O sistema pode verificar o local onde os indivíduos estão realizando os saques, a fim de saber se o mesmo tem respeitado os princípios estabelecidos para o recebimento do benefício.

A FAS divulgou em seu relatório os resultados de uma pesquisa de opinião realizada em 2015, encomendada à Action Pesquisas de Mercado. Nesta é possível constatar que 59,2% dos recursos do componente familiar são utilizados para alimentação e gás de cozinha, 25,8% com despesas residenciais variadas e 14,9% com combustível para energia ou transporte.

De acordo com Pagiola et al. (2013), o diferencial deste componente é que ele tem por base a unidade familiar, e não a área, como a maior parte dos programas de PSA. Para tanto, as razões são: o padrão de assentamento nas UCs do PBF, a extensão amazônica e a lógica do PSA. Tal lógica considera que os programas de PSA lidam com pessoas que tem os respectivos títulos da terra e em extensões modestas, ou ainda, são baseadas em custo-oportunidade, a qual também considera a extensão da área no cálculo do pagamento. Em suma, as extensões territoriais no Amazonas estão em escalas superiores à regra geral do PSA, e as comunidades que vivem no local se distribuem de forma difusa, em terras que geralmente são de propriedade das famílias que vivem no local.

Não obstante, este não é um programa que visa o assistencialismo, uma vez que ele possui um mecanismo de envolver a população no combate ao desmatamento por meio da conscientização sobre a sustentabilidade. Os recursos se dão conforme a disponibilidade financeira da FAS. Além disso, conta com sistemas de controle e monitoramento remoto, que visualizam a conservação das florestas via satélite.

Por fim, cabe ressaltar que os recursos financeiros destinados às famílias inscritas neste componente são oriundos de um fundo denominado “Fundo FAS”, mantido pelos seguintes membros: Bradesco, Coca Cola e Governo do Estado do Amazonas.

3.2.2 Bolsa Floresta Associação

O Bolsa Floresta Associação (BFA) é um componente que visa apoiar as associações comunitárias de moradores das UCs e a formação de novas lideranças. Os recursos financeiros são direcionados para a gestão participativa e ao empoderamento social, e o seu maior doador é o Fundo Amazônia. Tal componente é estrategicamente pensado como um mecanismo de controle social e de cumprimento das regras do BFF, tanto que, no início do programa (período 2008-2011), o valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais) recebido pelos beneficiários era utilizado para pagamento da mensalidade da associação. Em média, 10,0% dos pesquisados faziam uso do dinheiro para tal fim. (VIANA et. al., 2013).

Os ribeirinhos são estimulados a participar das assembleias, reuniões da diretoria, eventos formativos, discussão de pautas e deliberação sobre assuntos de interesse local. O apoio financeiro é essencial para a realização de assembleias, uma vez que as condições geográficas e dificuldades de logística, por exemplo, requerem maior atenção para manter o dinamismo e a participação. Sobre a questão, a FAS entende que o referido componente promove o acesso ao conhecimento em gestão e metodologias participativas, evitando pendências e restrições destas associações. “O deslocamento e alimentação para os associados e lideranças participarem das reuniões é financiado com um recurso que deve ser rateado junto aos associados”, afirma Tezza, em entrevista. Antes do programa, as 16 associações formalmente constituídas na UCs encontravam-se com algum problema, e no ano de 2015, apenas duas associações necessitam superar obstáculos de gestão e/ou conflitos.

Os investimentos buscam fortalecer as associações que representam as comunidades de cada unidade de conservação, chamadas associações-mãe, lideradas por comunitários, com apoio de infraestrutura (sedes, computadores, botes etc), recursos operacionais (gasolina, alimentação etc) e programas de capacitação para as diretorias. (FAS, 2016, p. 15)

As associações recebem um repasse em crédito e/ou em banco, o equivalente a 10% do total do que é pago ao componente BFF de cada UC. É feito um somatório sobre o número de famílias beneficiárias do componente familiar, em média R\$ 67,20 por família sobre componente associação, o valor médio de R\$ 30.000 por UC por ano (VIANA, et. al., 2013).

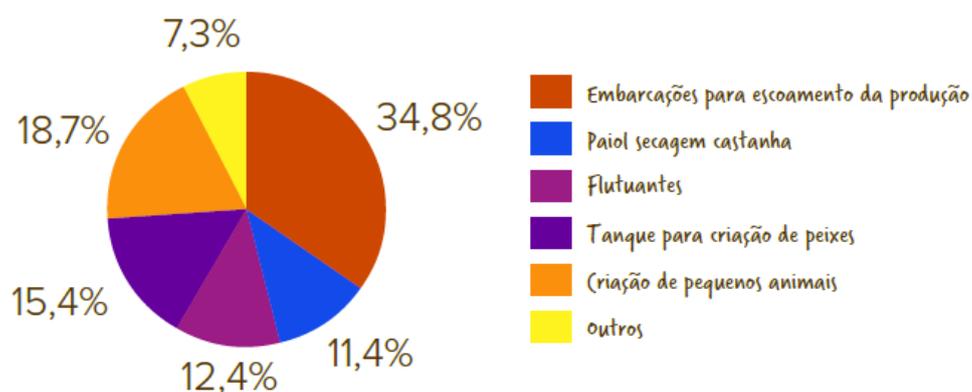
3.2.3 Bolsa Floresta Renda

O Bolsa Floresta Renda (BFR) é destinado à produção sustentável por atividades econômicas existentes ou inovações co-criadas, de modo que incrementam a renda das

populações locais, não produzam desmatamento e respeitem o plano de gestão da UC. Seu objetivo é dinamizar as cadeias produtivas de turismo, artesanato, madeira, borracha, pirarucu, castanha, açaí, óleos vegetais, avicultura, cantinas e pequenos empreendimentos comunitários. O apoio abrange infraestruturas, equipamentos, serviços e capacitações.

A pesquisa de opinião de 2015 realizada pela Action Pesquisas de Mercado aponta que 83,9% das famílias beneficiadas pelo referido componente afirmaram que “ajudou a melhorar de vida nas comunidades”. Os mais importantes investimentos em geração de renda, na opinião dos beneficiários, são: a aquisição de embarcações e a construção de infraestruturas, conforme evidenciado na Figura 19, a seguir.

INVESTIMENTOS MAIS IMPORTANTES DE GERAÇÃO DE RENDA SEGUNDO RIBEIRINHOS



Fonte: Pesquisa de opinião realizada pela Action Pesquisas de Mercado em agosto de 2015, com 411 beneficiários do Programa Bolsa Floresta. O gráfico considera dados colhidos nas RDS do Juma e do Rio Madeira.

Figura 19: Pesquisa de opinião sobre os investimentos mais importantes do Bolsa Floresta Renda
Fonte: FAS, 2016, p.30

Na prática, o processo para a escolha dos investimentos é participativo e autônomo. Ele se dá anualmente, primeiro, em escala comunitária, onde as assembleias das associações geram atas de decisão para levantar demandas prioritárias. As escalas abrangem conjuntos de comunidades próximas, grupos de interesse ou a totalidade da UC. Os mobilizadores locais da FAS e coordenadores regionais facilitam tal processo decisório no sentido de reiterar os valores disponíveis para o ano, otimizar recursos e monitorar e avaliar conjuntamente os investimentos anteriores para que tenham efetividade. Estes investimentos são considerados pequenos projetos, e os temas respeitam as necessidades e desejos locais.

O BFR tem investimentos do Fundo Amazônia e do Banco Bradesco. A metodologia de cálculo considera o número de famílias de cada comunidade das UCs (em média, 11 famílias por comunidade) e paga um valor de aproximadamente R\$ 395,80 ao ano por família, mas

pode variar conforme disponibilidade de recursos da FAS. O total de investimentos em renda por UCs varia conforme o número de famílias existentes nas comunidades. Salienta-se que quem recebe os valores são as comunidades, mediante projetos de pessoa jurídica, ou seja, via associação.

Conforme Tezza, em comunicação pessoal de julho de 2015, a FAS se reúne com os presidentes das associações para que eles se organizem com a comunidade e realizem assembleias de escolha dos temas dos projetos baseados nas demandas da comunidade. Neste momento, ele orienta o quanto é importante que as demandas sejam reais e efetivas. É importante que os beneficiários tenham consciência do que gerará mudanças na renda e melhoria da qualidade de vida das comunidades. Por exemplo, se eles pediram a compra de barcos em projeto do ano anterior, é importante que no próximo ano eles diversifiquem os pedidos, por exemplo, uma despoldadeira de açai. Depois que as lideranças locais entregam a demanda para os técnicos e mobilizadores regionais, é sistematizada uma proposta juntamente com a ata de decisão e enviada à FAS, para que realize ajustes e diálogos entre as partes interessadas.

Sobre os projetos de geração de renda, Salviati explica que as comunidades são quem executam os projetos – assessoradas pela FAS. A maior parte dos projetos são elaborados pela FAS, mas os executores têm que apresentar contrapartida na implementação dos projetos, além de relatórios, recibos e notas fiscais para uma prestação de contas simplificada. Os documentos de prestação de contas, relatórios e/ou projetos elaborados pelas comunidades não foi disponibilizado.

3.2.4 Bolsa Floresta Social

O Bolsa Floresta Social (BFS) tem por objetivo melhorar o desenvolvimento da educação, da saúde, da comunicação e do transporte nas comunidades ribeirinhas – aspectos considerados essenciais pela FAS para o desenvolvimento humano. Neste sentido, os investimentos do componente são direcionados para a implementação de projetos de infraestrutura comunitária, tais como: construção e reforma de escolas, compra de ‘ambulanchas’ para atendimentos de emergência, barcos rápidos para transporte público comunitário, rádios redes de distribuição de água e de energia etc. Em 2015, a pesquisa de opinião realizada com 411 beneficiários do PBF credita ao componente maior importância para as redes de distribuição de água, seguido de ‘ambulanchas’ e rádios, conforme evidenciado na Figura 20, a seguir.

INVESTIMENTOS MAIS IMPORTANTES DO BOLSA FLORESTA SOCIAL: SEGUNDO OS COMUNITÁRIOS

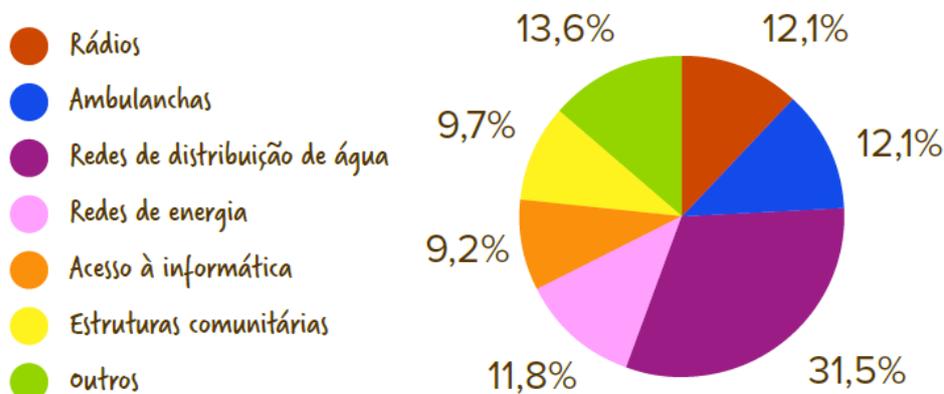


Figura 20: Pesquisa de opinião – Investimentos mais importantes do Bolsa Floresta Social
Fonte: (FAS, 2016, p.48)

As demandas para investimentos locais pertinentes ao componente social do PBF também surgem das assembleias e reuniões locais; são formatadas em projetos, e os recursos são captados pela FAS, conforme a oportunidade. Para a ocorrência dos projetos têm-se parcerias com governos locais e instituições patrocinadoras, e requerem contrapartidas comunitárias. Normalmente, os recursos financeiros dos projetos têm origem em investimento social privado. No ano de 2015, contou com o patrocínio do Instituto TIM e EMS, e o apoio do Banco Bradesco e da Coca-Cola Brasil.

A metodologia de repartição do BFS segue a mesma lógica do BFR, em dependência da disponibilidade de recursos.

Os projetos comunitários do BFR e do BFS são interdisciplinares. Podem perpassar dois ou três componentes, independentemente do doador ou financiador, uma vez que a gestão dos recursos financeiros é compartilhada entre a FAS, a associação-mãe (associação representante da UC) e os presidentes das UCs. Sobre a questão, Tezza relata que a FAS presta uma espécie de assessoria técnica para as associações, por exemplo,

[...] para apoiar um projeto de compra de uma lancha, na construção de uma pousada, ou mesmo para comprar pequenos animais de avicultura. Quem faz as cotações de preços para as associações comunitárias é a FAS, o que reduz o custo administrativo que elas teriam ao planejar e executar os projetos, principalmente por entenderem a realidade de abandono e carência de infraestrutura, transporte e comunicação para gerirem os recursos dos projetos (João Tezza, entrevista cedida em setembro 2015).

Mas, ele afirma que existem processos que são de inteira administração dos beneficiários, ou seja,

a gestão dos bens e infraestruturas que são participativos. Os comunitários são quem discutem e deliberam toda demanda que é realizada para a FAS. Existem casos de comunitários que se articulam com a prefeitura local para realizar os projetos e os recursos disponíveis na FAS são remanejados para outros projetos e comunidades (João Tezza, entrevista cedida em setembro 2015).

O Quadro 9, a seguir, sintetiza as principais características dos quatro componentes do PBF supramencionados.

Principais Características	Componentes do Programa Bolsa Floresta			
	Familiar	Associação	Renda	Social
Investimento anual por família (Referencial)	R\$ 600,00 (Ou seja, R\$ 50,00 por mês)	R\$ 85,00 (multiplicado pelo número de famílias da comunidade)	R\$ 415,00 (multiplicado pelo número de famílias inscritas no Programa na comunidade)	R\$ 160,00 (multiplicado pelo número de famílias inscritas no Programa na comunidade)
Quem recebe?	Mães de família para pessoa física	Associação Comunitária pessoa jurídica ou conta do presidente da associação	Associação Comunitária, pessoa jurídica, ou a Fundação Amazonas Sustentável (FAS) repassa o recurso em forma de bens e serviços para comunidade.	
Pagamento	Com cartão específico do programa	Como repasse de recursos às Associações	Investido diretamente pela FAS (conforme doação de bens e serviços ou repasses de recursos financeiros à associação, dependendo das condições de gestão das organizações.	
Uso do recurso	Livre conforme decisão familiar	Apoio à estruturação e às atividades das associações	Apoio à produção sustentável	Apoio à melhoria da comunicação, transporte e saúde
Contrapartida	Participar de oficinas e assinar o compromisso voluntário com o desmatamento zero em áreas nativas	Participar das atividades das associações	Implementar os projetos	Apoiar a realização e conservação dos investimentos comunitários

Quadro 8: Resumo das características dos componentes do Programa Bolsa Floresta
Fonte: FAS (2016), adaptado pela autora

Considerando os componentes em questão e o funcionamento do PBF, é preciso destacar algumas especificidades do programa observadas no trabalho de campo. Tão logo, a subseção posterior tratará de duas experiências de sucesso apoiadas pelo PBF.

Entre as áreas de atuação da FAS e os beneficiários destes componentes do PBF, a RDS Puranga Conquista é a única UC que recebe apenas um dos componentes do PBF: o componente familiar. Um dos pré-requisitos para receber os demais componentes é que a associação local, de base comunitária, precisa estar regularizada com o CNPJ, possuir atas, reuniões periódicas e fluxo de caixa, e as organizações locais ainda não atendem aos devidos quesitos.

Os recursos financeiros advindos dos componentes podem ser reunidos e complementados ao serem repassados às organizações locais comunitárias, dependendo da origem do dinheiro captado pela FAS, ou seja, do financiador. Assim, o desembolso também pode variar conforme o período o qual se pretende executar, e não apenas no planejamento anual.

Na etapa de planejamento anual participativo destas rubricas aos mesmos três componentes que serão executados em projetos pelos beneficiários, os recursos podem ser integrados em um montante para otimizar o investimento. As organizações beneficiárias, igualmente, têm flexibilidade de injetar recursos financeiros em ações ou projetos que já estão em desenvolvimento conforme suas prioridades e planejamentos anuais.

A destinação destes recursos pode ser feita tanto a nível comunitário quanto a nível de UCs, considerando que existem diversos grupos e associações comunitárias locais em uma única UC, e uma associação-mãe responsável por agregar estes grupos que podem ou não estarem articulados entre si. Portanto, caso seja consenso e deliberado em atas por todos os atores envolvidos, os recursos dos três componentes, unificados ou não, também serão destinados para a execução em âmbito de UC, a fim de continuar ou concluir projetos já iniciados.

3.3 As experiências bem sucedidas apoiadas pelo Programa Bolsa Floresta

As duas experiências destacadas a seguir expressam breve relatos de colaboradores quanto ao que consideram as experiências de destaque no trabalho com projetos comunitários apoiados pelo PBF. As informações coletadas para a presente sessão advém da análise documental da pesquisa, complementada de entrevistas em profundidade com colaboradores. Mesmo que requisitados previamente, os documentos físicos ou virtuais foram insuficientemente observados para este fim. Não raro, fotos, folhetos e relatório de gestão, pesquisa de domínio público, bem como as memórias de diário de campo desta pesquisadora serviram às descrições.

3.3.1 Artesanato Teçume D´Amazônia

Desde o ano de 2001, o grupo de mulheres Teçume D´Amazônia, moradoras da RDS Amanã, trabalham na confecção de artesanatos de fibras de talos do cauauçu (*Calathea Lutea*) e o arumã (*Ischnosiphon plyphyllus*)⁶⁴ com tintas naturais. Estas mulheres estão organizadas em um grupo informal a nível comunitário, e tecem objetos e utensílios de fibras de plantas extraídas cautelosamente em áreas de várzea da reserva. A técnica e os materiais produzidos

⁶⁴ Espécies arbóreas de que crescem em áreas alagadas da Amazônia.

têm referências culturais da tradição e rotina dos povos amazônicos. O trabalho socioambiental deste grupo busca sustentabilidade e recebe, desde o início, o incentivo e a assessoria do Instituto Mamirauá (IM) em oficinas de organização, produção de artesanato, empoderamento de gênero, política, comercialização, autogestão e pesquisa. A partir do ano de 2007, o grupo passou a receber apoio do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) do Estado do Amazonas, o que facilitou para as melhorias na qualidade dos produtos, na colocação dos produtos no mercado, na gestão do empreendimento, na capacidade associativa, na divulgação e no acesso aos mercados locais e nacionais, com participação em feiras e eventos. Até o ano de 2008, o grupo recebeu três prêmios nacionais que conferiram o sucesso ao trabalho daquelas mulheres. Conforme Sousa (2009), com o passar dos anos, elas alcançaram melhoria da renda de suas famílias e participação nas decisões políticas da Reserva Amanã.

Segundo Fernanda Martins, Coordenadora da Regional Solimões, o projeto tinha muitos gargalos de infraestrutura. Logo, a partir de 2008, iniciaram o projeto de infraestrutura para produção de artesanato e apoio gerencial e produtivo ao grupo Teçume D'Amazônia, como parte das estratégias do PBF e de gestão na RDS Amanã.

O projeto dos componentes renda e social do PBF construiu uma casa de artesanatos equipada com informática, pois, antes, as mulheres trabalhavam em suas casas. Posteriormente, investiram em gerador de energia, transportes para retirada de matéria prima, logística e comercialização. Com o projeto, puderam adquirir Equipamentos de Proteção Individual (EPIs)⁶⁵, uma vez que as fibras e talos das plantas cortam as mãos das trabalhadoras durante a produção de cestarias. Em âmbito gerencial, a FAS apoiou, juntamente com Secretarias Estaduais de governo, a construção de um calendário anual de feiras e eventos, viabilizando material de divulgação (sacolas, etiquetas, *banners*, *folders*), estadia e passagens para as participantes do grupo em viagens.

O grupo possui amadurecimento e qualidade nos produtos. As mulheres fazem a administração dos seus recursos, o IM ensinou a fazer a gerencia, mas elas fazem parte de uma associação mãe, são independentes, mas ainda não tem CNPJ próprio. Cada artesã tem uma carteirinha, elas têm uma hierarquia própria de funcionamento, mas fazem vendas coletivas e conseguem se organizar por isso, pois possuem uma conta coletiva. (Fernanda Martins, entrevista cedida em março de 2016)

Adiante, fez-se um levantamento no local, e o grupo foi premiado no ano de 2015 como um dos 10 melhores artesanatos do mundo. Uma das lideranças do grupo foi convidada a participar do evento de premiação em New York, EUA, e às vésperas não pode participar, uma vez que o marido não a deixou viajar, mesmo com as passagens compradas pela FAS.

⁶⁵ Dispositivos ou produtos de uso individual utilizados pelo trabalhador, destinados à proteção de riscos suscetíveis de ameaçar a segurança e a saúde no trabalho.

Após ter acompanhado o processo, a colaboradora entendeu os desafios culturais de gênero. Em contrapartida, observam-se mudanças na casa destas mulheres, pois, as casas são limpas, organizadas e possuem muito mais bens, eletrodomésticos e móveis quando comparadas com outras mulheres da comunidade.

A interação das equipes da FAS com a comunidade e parceiros é constante. Sobre a questão, a colaboradora entrevistada relatou ter realizado diagnósticos e diálogos com o Instituto Mamirauá, o SEBRAE e o Governo Estadual, a fim de pensar estratégias de diversificação da produção e ampliação da comercialização. Os desafios principais são: a disponibilidade de matéria prima e a formação de equipe com condições de trabalhar para produzir e comercializar, uma vez que o grupo é formado por 16 mulheres: queremos tentar ampliar o grupo e incluir mais dez mulheres, pois houve um aumento na demanda. Outra questão é que o manejo das plantas respeita a sazonalidade, delimita as áreas de preservação e recuperação – trabalho conduzido pelo Instituto Mamirauá: o cauçu está em falta na região e a coleta das matérias primas respeita o ciclo de cheia dos rios, então, elas ficam sem produção por seis meses" .

Em busca de soluções, a Fundação em questão afirmou somar esforços com o grupo Teçume D'Amazônia:

[...] o SEBRAE apoia com a parte de design das peças e cursos sobre a precificação, faz pesquisas e as ajuda a encontrar e valorizar outras matérias primas que substituam o cauçu, inserindo o arumã na nova coleção. O governo apoia algumas ações e recentemente a FAS aprovou um projeto com o Instituto Renner "para apoio à gestão e marketing do Projeto Jirau da Amazônia, um negócio social voltado à expansão das vendas do teçume a novos mercados consumidores" (FAS, 2016)

O projeto possui uma metodologia específica, e tem por norte avaliar a organização da produção e formatar um plano de negócios para o grupo. A coordenação da FAS intermediará o processo de capacitação, começando de um marco zero, até a ampliação da casa de artesanato, da construção de uma cozinha e de investimentos em transporte rápido.

A experiência do grupo em questão gerou conhecimento e possui, inclusive, uma tese de doutorado publicada. Os resultados mensurados são explicitados nos relatórios de gestão de 2015 da FAS, a partir de dados da produção de artesanato, porém, de forma agrupada com informações de outra RDS que receberam apoio similar nos componentes renda e social. "Em 2015, as 68 famílias envolvidas na produção de artesanato nas RDS do Rio Negro e Mamirauá produziram 5.201 peças, gerando uma receita bruta de R\$ 723,23 por família" (FAS, 2015).

3.3.2 Projeto Manejar para Conservar

O desmatamento ilegal é amplamente reconhecido como um dos principais problemas da Amazônia, tanto quanto a situação de falta de emprego e alternativas de renda das populações ribeirinhas residentes nas reservas de natureza da região. Os mesmos desafios são enfrentados na RDS Rio Negro, onde estão localizadas as comunidades que participam do PBF e do projeto "Manejar para Conservar" da FAS, porém, com alguns diferenciais, a proximidade à capital Manaus e a recente construção da Ponte Rio Negro, que liga a capital ao Município de Iranduba.

O Projeto Manejar para Conservar é destinado a aproximadamente 250 famílias interessadas no manejo sustentável de extração legal de madeira oriunda de florestas da RDS Rio Negro. Ele está sendo implementado desde o mês de novembro de 2012, com o objetivo de gerar trabalho e incrementar a renda de populações ribeirinhas. O trabalho desenvolvido pela FAS junto às comunidades beneficiárias, à associação local, aos parceiros de empresas e ao governo, consiste em capacitar tecnicamente os grupos no ofício de manejadores, marceneiros e em boas práticas florestais, conduzir os procedimentos legais de licenciamento ambiental dos planos de manejos e de certificação, além de apoiá-los no acesso aos mercados locais para uma comercialização mais justa.

Além disso, o projeto busca promover a participação da comunidade nas atividades de gestão de um fundo de reserva, no fluxo de caixa e na manutenção dos bens e equipamentos coletivos investidos para este fim. Todo o trabalho expressa a perspectiva de fortalecê-los para o empreendedorismo comunitário.

Os financiadores são: o Instituto Camargo Corrêa (ICC), o BNDES, o Instituto InterCement, o Fundo Amazônia e o Banco Bradesco. No ano de 2014, foi vencedor do Prêmio Von Martius de Sustentabilidade da Câmara Brasil-Alemanha e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), na categoria Natureza.

Os principais parceiros são: o Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Estado do Amazonas (IDAM), o Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (IMAFLORA), a SDS, por meio do Centro Estadual de Unidades de Conservação (CEUC), o Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (IPAAM) e a Associação de Moradores da RDS Rio Negro.

As metodologias do projeto estão alinhadas aos princípios do PBF. No período 2012-2015, diversas atividades foram realizadas nas comunidades, quais sejam: inventários florestais, delimitação das áreas do manejo, capacitação para certificação *Forestry Stewardship Council* (FSC), rodada de negócios, oficinas de planejamento e avaliação anuais, curso de operação e manutenção em tratores, curso emissão de nota fiscal e Documento de Origem Florestal (DOF), curso de identificação botânica, curso de primeiros socorros, EPI e

segurança do trabalho e demais capacitações voltadas à melhoria no processo de extração da madeira, à confecção de inventários do potencial atual e à ser explorado futuramente etc.

Os instrumentos de monitoramento adotados são: as atas de definição de investimentos, os relatórios de visitas técnicas, os planos de trabalho e investimentos e os termos de gestão de bens e equipamentos. É preciso destacar que entre os instrumentos de monitoramento do projeto tem-se o “termo de gestão de bens da marcenaria” – documento da FAS que delega finalidades, responsáveis, atribuições, regras para recebimento e entrega, taxas de uso, manutenção e demais convenções para utilização coletiva, incluindo penalidades.

Após três anos de projeto, a FAS aponta que as comunidades beneficiadas atualmente se encontram com planos de manejos aprovados para a extração de madeira, as famílias estão empoderadas, possuem mais autonomia para negociar e já podem contar com alguma renda do manejo da madeira. “Elas já conseguem afirmar qual é o preço, isso porque ensinamos a trabalhar a precificação da madeira e fazer negociações em uma rodada de negócios”. A Associação das Comunidades Sustentáveis da RDS do Rio Negro (ACS Rio Negro) é responsável pela gestão de um capital de giro que permite aos produtores realizarem exploração florestal e negociação dos preços de comercialização da madeira explorada.

Em agosto de 2015, ao visitar três comunidades da RSD Rio Negro (Tumbira, Três Unidos, Igarapé do Inglês ou Santa Helena), foi possível observar o nível de organização e fortalecimento comunitário, comprovando os fatos relatados. As condições e o estado de funcionamento das infraestruturas locais eram boas, existiam escolas com inclusão digital, cantinas, banco, igreja, restaurante, pousadas, balsas, barcos, acesso à energia elétrica, telefonia e rádio etc.

Na opinião do superintendente geral da FAS, Virgílio Viana, “o “Manejar para Conservar” é um dos principais “exemplos práticos de como vale mais a floresta em pé do que derrubada”. Ele faz alusão ao processo de aprendizado que alcançaram com o projeto, superando muitos desafios técnicos e políticos, mas dá ênfase aos resultados conquistados em infraestruturas, ações estruturantes e de geração de renda nas comunidades. Sobre a questão, tem-se o Quadro 10, a seguir.

Investimentos em Infraestruturas	Ações Estruturantes	Geração de Renda
01 trator	20 Planos de Manejo Florestal Sustentável de Pequena Escala (PMFSPEs) elaborados e licenciados feitos em três anos	209 famílias atendidas entre 2012 a 2015;
01 balsa	O potencial madeireiro passará de 3.248,54 m ³ para 4.848,54 m ³ de madeira bruta, de um total de mais de 53 espécies florestais.	R\$ 1.640,00 – renda média familiar por safra.

01 Carreta	O valor por metro cúbico é vendido por R\$ 600,00, frente ao preço da madeira ilegal, que gira por volta de R\$ 300,00. Com tais ações, a população envolvida aumentou sua renda mensal em 30% no primeiro ano do projeto, e 44% nos primeiros meses de 2014.	R\$ 345.555,00 em rendimento total dos planos de manejo no período de 2012 a 2015.
01 Serra Portátil	As negociações entre as famílias e os empresários e pequenos moveleiros da região, com uma comercialização antecipada de 820,4 m ³ de madeira em tora.	
05 Marcenarias		
Capital de Giro		

Quadro 9: Resultados do Projeto Manejar para Conservar
 Fonte: (FAS, 2016) adaptado pela autora

Entretanto, para Marilson Rodrigo da Silva, supervisor técnico da FAS, que atua com a cadeia produtiva da madeira na RDS Rio Negro, os desafios são econômicos, sociais e culturais. Antes, a maior parte da madeira extraída no Rio Negro era ilegal, as comunidades não tinham um plano de manejo desenvolvido, os ribeirinhos trabalhavam colocando a saúde em risco, não usavam material de proteção individual, e mesmo com plano de manejo, já receberam auto de infração do órgão ambiental. Além do mais, vendiam a madeira a qualquer preço, muitas vezes, trocando grandes quantidades por mercadorias sem grande valor.

O colaborador da FAS se identifica como protagonista de um processo de mudança no local ao declarar que nasceu e cresceu naquela região e que pode falar com propriedade, uma vez que acompanhou seus pais no trabalho.

[...] a gente tirava a madeira, entregava para o comprador, que nos dava um pouquinho de lanche, e ainda ficávamos devendo o cara. Tínhamos a impressão de que o cara que comprava a nossa madeira era nosso patrão. Mas na verdade, era o inverso! Por isso começamos a sensibiliza-los de que “o patrão são eles”, os detentores de matéria-prima. Assim eles começaram a entender que, de fato são patrões e que precisam estabelecer e dizer qual o preço que eles querem vender o produto. (Marilson Rodrigo da Silva entrevista realizada em junho de 2015)

Ele conta sobre os desafios de trabalhar com comunidades ribeirinhas, onde se tem a dificuldade de escrita e leitura, e as desigualdades econômicas e sociais são evidentes. Aquele colaborador recorda de outra história na narrativa que se segue:

Foi quando estávamos conduzindo um processo de capacitação e pegamos uma ficha com a orientação: essa ficha vocês têm que preencher, porque o órgão ambiental precisa saber das informações sobre o que e quanto você tirou da sua floresta. Aí a pessoa fica assim: "Nossa, eu estou preparado para serrar madeira, não para preencher papel. (Marilson Rodrigo da Silva entrevista realizada em junho de 2015)

Mas, o colaborador é enfático ao afirmar que precisam ter paciência, aceitar erros e compreender esses processos culturais durante as intervenções do Programa, uma vez que ocorre de alguns membros das comunidades não quererem trabalhar com projetos, preferindo trabalhar do jeito delas. Ele conta que já se viu diante de indivíduos recusando os trabalhos

para geração de renda existentes na ONG no local. Para Silva (2015), tais ribeirinhos preferem viver aos modos tradicionais. Faz-se, portanto, necessário compreender os desejos e as manifestações genuínas das populações locais no processo de desenvolvimento.

A visão do técnico entrevistado expõe ainda que um elemento-chave na sustentabilidade das ações que a FAS vem sendo implementado: o investimento em serviços e infraestruturas, e as perspectivas de trazer no futuro algum retorno para as comunidades. Os resultados que mais chamam a atenção de Silva (2015) foram alcançados na aprendizagem local, pois considera que “não existe projeto malsucedido, ele pode não ter gerado renda, mas ele é um benefício social, uma aprendizagem”.

Em resumo, os benefícios econômicos deverão ocorrer por meio do empoderamento e da aprendizagem em longo prazo. E neste processo, a FAS reitera que deixa que ocorram alguns erros. Logo, buscam superá-los, acreditando na evolução de processos sociais e culturais.

CAPITULO 4: ANÁLISE COMPARADA

No presente capítulo têm-se as análises comparativas sobre as características, práticas e instrumentos de monitoramento e avaliação adotados pelo Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN) e pela Fundação Amazonas Sustentável (FAS) na implementação dos programas de desenvolvimento sustentável, a saber: o Programa de Pequenos Projetos Eossociais (PPP-ECOS) e o Programa Bolsa Floresta (PBF), respectivamente, tentando revelar as motivações e os efeitos das escolhas metodológicas.

4.1 Beneficiários

Ambas as iniciativas são similares quanto ao público. O PPP-ECOS possui público alvo de agricultores familiares (incluindo comunidades tradicionais); assentados da Reforma Agrária; indígenas; quilombolas; Organizações Não Governamentais (ONGs); e, movimentos sociais. O público do PBF é formado por ribeirinhos agricultores familiares, extrativistas, indígenas e populações tradicionais e associações comunitárias.

4.2 Gêneses

O ISPN nasceu do Grupo de Estudos Amazônicos (GEA) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). O seu foco de atuação inicial era pesquisa e demografia. A sua criação partiu de um projeto premiado pela Fundação MacArthur. Logo, ele realizou e fortaleceu parcerias, alianças institucionais e cooperação internacional com organismos multilaterais. Em 1994 o PPP-ECOS começou a ser implantado. A ênfase da ONG passa ser a coordenação do *Small Grants Programme* (SGP) do Fundo Global para o Meio Ambiente Mundial (GEF), vinculado ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e o território de atuação focalizar o bioma Cerrado. O Programa tem objetivo de apoiar pequenos projetos de organizações não governamentais e de base comunitária que promovam modos de vida sustentáveis.

A FAS nasce de uma Política Pública estadual de governo. Sua criação partiu de uma parceria público-privada entre Governo do Estado do Amazonas e o Banco Bradesco. O ditame de criação do PBF foi também a base da criação da FAS, ambas formalizadas em dezembro de 2007. O objetivo do marco legal foi passar para responsabilidade da ONG a gestão de produtos e serviços ambientais das Unidades de Conservação (UCs) estaduais do Estado do Amazonas, e a gestão do PBF. O Programa busca valorizar e promover a manutenção dos produtos e serviços ambientais existentes nas UCs do Amazonas, e se dá por meio de transferência financeira mensal ao seu público alvo, bem como via assessorias e apoio aos projetos de associações e grupos locais.

Os históricos das ONGs aqui analisadas são distintos no que tange a origem dos recursos financeiros e propósitos de criação. Porém, as duas instituições iniciam com missão e objetivos comuns quanto ao desenvolvimento sustentável. Desde a criação, os aspectos legais e as alianças sólidas que favoreceram as duas organizações contribuíram para que elas se mantivessem no setor e atuassem com as agendas e Políticas de desenvolvimento sustentável globais e locais. A continuidade da política do PBF foi a principal causa de criação da FAS. Em contraste, o PPP-ECOS foi uma consequência do trabalho da ONG. Os objetivos de conservação dos recursos naturais, a mitigação da pobreza e o desenvolvimento sustentável são os principais pontos de encontro na gênese das duas organizações.

Outra assimilação sobre o contexto histórico do ISPN se faz notar devido ao fato de sua criação ocorrer no auge das discussões sobre a problemática ambiental, em um momento em que o Brasil estava prestes a sediar a ECO-92, quando construíram-se propostas de soluções práticas a estes problemas e propunham-se a adoção de medidas sustentáveis de desenvolvimento. No mesmo período, criou-se a Rede Cerrado⁶⁶, a qual o ISPN faz parte, e tão logo teve início o PPP-ECOS. Sob tal ótica, as raízes do Programa se fazem como um produto das articulações do evento. Esta constatação é um exemplo da natureza das agendas da RIO-92, uma vez que contribuiu efetivamente para a descentralização e promoveu a institucionalização do movimento ambientalista brasileiro.

Sobre a ECO-92, Alonso et al. (2007, p. 166) observa que aquele encontro

[...] foi o meio preferencial de articulação do movimento e de expressão de demandas nos anos 1990 em três sentidos: como base logística de grandes campanhas temáticas; como meio de receber e gerir financiamentos governamentais e internacionais; e como canal de lobby e pressão na formulação e implementação de políticas públicas nacionais.

Algumas publicações e membros da FAS indicam que a criação daquela Fundação é decorrente da criação do PBF, uma vez que a FAS dimensionou seus mecanismos de ação às questões emergentes de mudanças climáticas e pagamento por serviços ambientais, entrando no rol das agendas políticas e institucionais globais de Redução da Emissão de Gases de Efeito Estufa (REED), bem como dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

⁶⁶ Nasceu durante a ECO-92, por ocasião da assinatura do Tratado dos Cerrados, seu objetivo principal é a luta pela conservação do bioma e a defesa de seus povos e comunidades tradicionais, promovendo a justiça social e a sustentabilidade ambiental. A rede congrega organizações da sociedade civil que atuam na promoção do desenvolvimento sustentável e na conservação do bioma, e compõe-se de mais de 300 organizações identificadas com a causa socioambiental, que representam trabalhadores e trabalhadoras rurais, extrativistas, indígenas, quilombolas, geraizeiros, quebradeiras de coco, pescadores artesanais, entre outros.

O engajamento da FAS em conferências internacionais da Organização das Nações Unidas (ONU) e eventos de redes que tratam de temas amazônicos é também uma estratégia de oportunidade para captação de recursos e realização de *advocacy*, colocando-a em posições de influência, proporcionando negociações mútuas que podem repercutir no monitoramento e avaliações dos seus programas e melhoria de suas práticas locais. Um exemplo é a criação e divulgação de indicadores próprios de alcance local, que também conversem com as metas globais de desenvolvimento sustentável. Tais indicadores são observados em ambas, mas, mais do que o ISPN, a FAS eleva importância estratégica do tema fazendo divulgações.

Em outras palavras, é possível constatar que o ISPN foi criado em um período de estruturação do campo socioambientalista brasileiro, também inicial nas articulações entre ONGs e movimentos sociais brasileiros com circuitos internacionais dedicados ao tema ambiental. A FAS, por sua vez, quando criada, participa de outro momento histórico, onde tais interações já estão estabelecidas e existem mecanismos relativamente consolidados de indução da agenda ambiental do nível internacional para o nacional (os ODS, por exemplo).

4.3 Natureza Institucional e Funcionamento

O ISPN possui uma pequena equipe para o PPP-ECOS. Quando contabilizados os consultores, a equipe se torna média. A estrutura daquela ONG é adequada ao número de colaboradores. O seu conselho diretivo congrega sociedade civil e governo, e seu atual presidente é um professor na Universidade de Brasília (UnB). O PPP-ECOS é coordenado por uma profissional com mais de nove anos na instituição. O seu Comitê Gestor Nacional é composto por representações de órgãos governamentais, organismos internacionais, organizações da sociedade civil e da academia. Eles influenciam e participam da gestão do PPP-ECOS e ainda definem sobre as propostas a serem apoiadas.

Em aspectos técnicos e de gestão, o Programa foi durante muitos anos liderado por um acadêmico com forte influência e visão política, e que atualmente assume o cargo de assessor sênior da ONG, mas ainda é visto como o mentor da instituição. O funcionamento do Programa é sistematizado em um manual específico aos seus beneficiários. O seu conteúdo é aqui resumido em seis principais momentos, a saber:

1. Um edital de Seleção é publicado, em média, a cada dois anos;
 - 1.1 Em seguida, a seleção das propostas é feita por uma Câmara Técnica;
2. Com as propostas selecionadas, os proponentes se reúnem em Brasília, Distrito Federal, para uma Oficina de Capacitação sobre Boas Práticas de Gestão e, ao mesmo tempo, fazem adequações aos Planos de Trabalho que irão executar;

- 2.1 Deste evento, os executores dos projetos retornam aos seus locais com contratos assinados;
3. Em seguida, devem estar aptos para receber a primeira parcela do projeto, que nesta fase será liberada;
 - 3.1 Logo, a execução dos projetos deve ser iniciada pelos beneficiários, conforme objetivos e priorizando a autogestão;
 - 3.2 Por conseguinte, tem-se a necessidade das prestações de contas da primeira etapa do projeto, mediante a apresentação de relatórios de progressos e financeiros, à coordenação do Programa.
4. A coordenação, então, analisa e emite um parecer sobre o desenvolvimento do projeto e, se necessário, devolve os relatórios para ajustes, ou ainda, presta apoio para melhores resultados.
5. Se o projeto estiver tendo um desempenho considerado adequado, fazem a liberação da segunda parcela;
 - 5.1 Assim, o projeto continua executando seu plano de trabalho, com flexibilidade para ajustes, mas, com rigores para realizar outras duas prestações de contas preestabelecidas; e
6. A execução final dos projetos deve ocorrer em até dois anos, e os indicadores de processos e resultados são reportados aos doadores do Programa.

A equipe da FAS é ampla e sua estrutura é formada por coordenações, departamentos e equipes específicas. O conselho diretivo é formado por representantes da sociedade civil, de universidades, políticos honorários e governo. Atualmente, é presidida por um representante da empresa *Samsung Eletronics*. Desde o início, a organização é liderada por um acadêmico com forte influência e visão política. O funcionamento do PBF é aqui distribuído em seis principais momentos. Todavia, os seus procedimentos estão em processo de “manualização” (VIANA, 2015). Assim, tem-se:

1. Em âmbitos comunitários e de UCs, os técnicos da FAS realizam oficinas de introdução aos componentes do PBF;
 - 1.1 A partir daí, são pactuadas responsabilidades e um termo de compromissos é assinado pela mãe da família a ser beneficiária por uma renda de R\$ 50,00 mensais, pertinente ao componente familiar do Programa;

2. Em outro momento, para implementar os demais componentes do Programa (renda associação e social), as lideranças de associações reúnem-se em Manaus, Amazonas, para a oficina participativa de definição de investimentos;
- 2.1 Neste evento, têm-se os planos de investimentos comunitários de associações. Eles podem ainda representar as UCs das quais associações comunitárias fazem parte. Os planos resultantes respeitam e inserem-se nos planos de manejo das reservas;
3. Após o processo de discussão e definição dos investimentos, tem início a gestão participativa dos recursos, em âmbitos locais, com apoio de agentes locais e coordenadores regionais do Programa;
4. As atividades e entregas são organizadas em sua logística apropriada à sazonalidade local, e as implementações devem ser realizadas no ano corrente;
5. Ao final do ano corrente, tem-se o Encontro de Lideranças, com o objetivo de continuar as ações do Programa e avaliar os resultados dos projetos locais;
- 5.1 Durante o encontro, realizam formações continuadas e o Seminário Público de Avaliação, onde são convidadas as partes interessadas do Programa; e
6. Deste evento, são tiradas lições aprendidas, para o aprimoramento do PBF, dando início a um novo ciclo.

Cabe ressaltar que as entregas dos PBFs nas comunidades são planejadas na lógica de cheias dos rios navegáveis. A utilização dos equipamentos e infraestruturas implantadas é regida em termos de entregas ou de instruções para usos coletivos. Os documentos são assinados pelo presidente das associações e representante da FAS.

Assim, as atividades técnicas e operacionais que justificam o funcionamento das duas organizações aqui analisadas são dinâmicas, se adaptam e são flexíveis conforme conjunturas internas ou externas das ONGs. Elas tentam combinar os seguintes movimentos: padronização das práticas e instrumentos, com a devida flexibilidade para acomodar as especificidades decorrentes da realidade em que atuam, os desafios de mediar expectativas e ritmos distintos de beneficiários e apoiadores/doadores etc.

Depreende-se a sazonalidade das regiões e a variação quanto à maturidade entre os projetos comunitários pelo PPP-ECOS e PBF. Tais fatores influenciam no funcionamento e na dialógica de atuação da FAS e do ISPN, requerendo maiores ou menores esforços, recursos institucionais, estabelecimento de contrapartidas e parcerias locais.

Para o funcionamento do PBF, a FAS centraliza os procedimentos administrativos e financeiros, uma vez que aquela Fundação é a gestora dos projetos e participa de todos os processos decisórios – ainda que tal ação se dê em diálogo com as organizações de base comunitária, é possível entender que esta se dá forma de gestão assistida. Ela apoia quase 1.000 pequenos projetos ao ano, com a adoção de procedimentos simplificados que vão de encontro às exigências de seus doadores e origem de seus recursos. Ela ainda busca intervir e mediar situações complexas com formações contínuas em campo, mesmo com a logística difícil e realidades locais de bastante abandono que, conforme relatam, são fortes características territoriais, culturais e econômicas da Amazônia.

Na gestão do PPP-ECOS, o ISPN enfrenta as mesmas complexidades e dificuldades encontradas em seus principais territórios de atuação, neste caso, o Cerrado, para catalisar as capacidades do capital social envolvido nos seus projetos e fortalecê-los também com a implantação de pequenas infraestruturas. Porém, estabelecem mediações por meio da sistematização e formações técnicas, prestando outro tipo assistência que mune seus beneficiários de ferramentas para realizar autogestão dos pequenos projetos. Tais intermediações são reconhecidas como recondução. A recondução também pode ser vista nas situações em que um projeto enfrenta dificuldades e o ISPN presta apoio técnico, sem ingerência política, para que a entidade executora encontre os caminhos para "reconduzi-lo" para o cumprimento dos objetivos e das atividades traçadas ou mesmo para reformulá-los, quando for o caso. Trata-se de uma boa prática de monitoramento e avaliação adotada pelo Programa, e uma ferramenta que retroalimenta conhecimentos, gerando aprendizagem e empoderamento aos seus beneficiários (MMA, 2004; ANTERO, 2008).

O trabalho de campo, os manuais e as publicações disseminadas pelo Programa explicitam os esforços para habilitar seus beneficiários na escrita técnica de um pequeno projeto elegível, ou ainda, como os põem à guarda de pequenas organizações, tanto para a elaboração de relatórios e prestação de contas físico-financeiras, como para a construção de indicadores na matriz de um projeto que, mesmo com recursos internacionais e procedimentos mais rigorosos, nem sempre se tornam menos exitosos.

4.4 Projetos

O ISPN criou um modelo próprio de projetos denominando-o Projetos Ecosociais. A partir do PPP-ECOS, adotou-se a gestão com base em resultados. O marco conceitual pode ser visto na elaboração de proposta técnica de projeto, nos planos de trabalhos, na matriz lógica, nos indicadores, relatórios de prestação de contas etc. Os projetos de infraestrutura e investimentos são um dos alvos do programa. Entretanto, ganham destaque os processos: as formações, os intercâmbios e demais atividades de custeio. Estas, por sua vez, permeiam a

maioria das intervenções. Contam-se 529 projetos apoiados em 19 Estados e no Distrito Federal, somando os projetos em áreas de transição e de remanescentes do bioma Cerrado.

A FAS, com o PBF, também adota um modelo próprio para projetos, que é simplificado, denominando-o “qualquer ação, com orçamento, cronograma e entregáveis”. No presente estudo, estes foram entendidos como projetos de ciclo curto. Eles estão inseridos em um plano de trabalho coletivo, contendo objetivos, atividades, cronograma e resultados. E mais recentemente são balizados por indicadores que podem ser identificados como indicadores de desenvolvimento social (JANNUZZI, 2003).

Os projetos apoiados são muito mais do que investimentos em equipamentos, materiais e infraestruturas, atividades de custeio e formações. Apenas no ano de 2015, foi possível a execução de 881 projetos, sendo 656 de geração de renda, 121 de apoio a associação de moradores e 104 generalizados como de melhoria da qualidade de vida. A organização em questão ainda aponta dificuldades em calcular o montante já apoiado pelo Programa e, em seus relatórios de reuniões de monitoramento, apontam a necessidade de aumentar o acompanhamento das contrapartidas de responsabilidade das organizações já apoiadas.

Por natureza, os projetos Ecosociais são mais complexos, demandam de sua equipe (que é menor do que a equipe da FAS) mais expertise para trabalhar com *Results Based Management* (KUSEK, J. Z.; RIST, 2004). Não obstante, a execução dos projetos de ciclo curto do PBF possui uma equipe maior e modelo simplificado de execução. Aqui faz-se importante mencionar que cada entrega, visita técnica e eventos do PBF são contados como uma unidade, no conjunto previsto de atividades e entregáveis, contendo cada uma delas início, meio e fim. A Figura 21, a seguir, defronta em ilustração uma análise entre os projetos do PBF e o do PPP-ECOS.

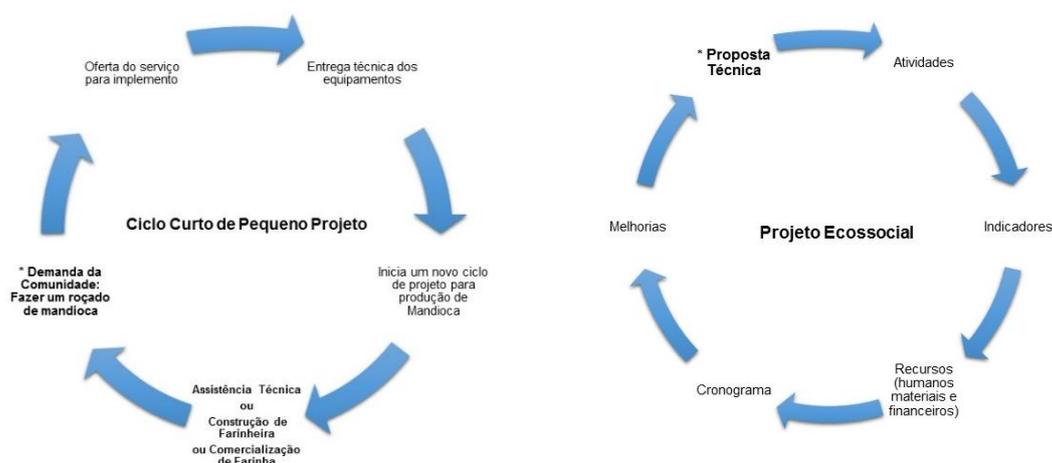


Figura 21: Modelos de projetos adotados pelo Programa de Pequenos Projetos Ecosociais e Programa Bolsa Floresta

Fonte: Elaborado pela autora.

Os produtos, os resultados e as contrapartidas das iniciativas do PPP-ECOS são mais factíveis de gerar impactos eficientes e eficazes quando se analisa sua lógica programática à luz das bases conceituais sugeridas por Ortegón et al. (2005), ou seja, “sua ênfase está centrada na orientação por objetivos, na orientação para os grupos beneficiários e na facilitação da participação e comunicação entre as partes interessadas”. Eles se tornam confiáveis já ao início dos apoios por trabalharem como matriz lógica e indicadores desejáveis para projetos. Tal abordagem facilita, inclusive, a análise e a conferência dos técnicos e doadores na prestação de contas e comunicação dos resultados (PNUD;2009).

Em compensação, o modelo é complexo e pode ser visto como desafiador à compreensão e aprendizagem dos grupos beneficiários, embora os projetos do PPP-ECOS se apresentem com valor qualitativo agregado, se comparados aos projetos do PBF, uma vez que os primeiros reúnem e sistematizam um conjunto de ações subjetivas e objetivas em um único pequeno projeto do PPP-ECOS, ou melhor, é “quando o pequeno é grande”, nas interpretações de Nogueira (2005). A grandeza contida em tal análise diz respeito ao desenvolvimento das capacidades humanas de grupos envolvidos no PPP-ECOS, que podem ser: 1) de aprendizagem social; 2) de conscientização; 3) de articulações locais; e, 4) de incidência política, entre outros. Estes efeitos ou melhorias dos projetos, às vezes, são de difícil mensuração, e a percepção deles na vida dos indivíduos pode não ser notada de imediato (JANNUZZI, 2003; ANTERO, 2008).

Ao contrário do PPP-ECOS, o modelo de projetos do PBF não diminui valor de qualidade sobre a grande quantidade de intervenções realizadas e agrupadas em seu planos de trabalho, uma vez que seus projetos, aos poucos, vão construindo valor agregado e impactos

e melhorias na qualidade de vidas dos seus beneficiários, pois são considerados projetos de “um programa de longo prazo”, conforme argumenta o superintendente da FAS. Os resultados quantificáveis de sua lógica programática e a contagem individualizada dos projetos de ciclos curtos aderem à tipologia de custo-benefício de avaliação de programas (CANO, 2006) e se aproximam de práticas empresariais e comerciais do mercado (DRUCKER, 1997; FALCONER, 1999; VOLTOLINI, 2004)

A presente pesquisa buscou evidenciar que ao trabalhar com projetos de renda e apoios a cadeias produtivas completas, fazendo uso de novos recursos Fundo Amazônia/Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (FAMA/BNDES), tem-se um esforço da FAS em adaptar seus modelos e estratégias metodológicas de apoio a pequenos projetos. O que parece um traço desta evidencia é a possibilidade de realizar um *benchmarking* com o ISPN quanto a este aspecto. Isto é revelado nas conjecturas de um coordenador que fala sobre as mudanças metodológicas que a ONG terá de realizar em seus processos de prestação de contas e intervenções mediante os projetos dos componentes renda e social do PBF.

Os elementos não seriam mera coincidência quando se analisa tal fonte de financiamento – que atualmente é acessada por ambas organizações –, os antecedentes e as ondas de avaliação que recomendam a realização deste tipo de pesquisa, a troca de experiências e a busca de padrões de referência, os ciclos de projeto que as duas adotam, e ainda, quando se envolve no referido contexto alguns critérios mais rigorosos de transparência para comunicar processos e resultados no uso de recursos de governo (ALA-HARJA; HELGASON, 2000; KUSEK, J. Z.; RIST, 2004; GÖRGENS-ALBINO; KUSEK, 2009; VEDUNG, 2010).

Os territórios de abrangência e nuances dos dois casos aqui analisados ostentam especificidades complexas e não uniformes, conforme mencionado no item 1.3. Neste sentido, a execução das iniciativas dos dois programas são consideradas projetos-piloto, que por um lado estão suscetíveis à replicação, ampliação e consolidação, mas por outro, carregam em si o risco da dissolução (NOGUEIRA, 2001). O monitoramento e a avaliação e medidas de planejamento são cabais à sustentabilidade das organizações, as que implementam e se beneficiam desses projetos, por incorrerem na necessidade de recursos humanos, materiais e financeiros, para manter e perpetuar suas ações e alcançarem seus objetivos junto aos financiadores.

Tomemos os seguintes resultados sobre a categoria em foco. Ainda que o PBF já tenha sido implantado em mais de 10 milhões de hectares, de 16 UCs estaduais, atendendo a 9.411 famílias, de 574 comunidades, com um orçamento de aproximadamente R\$ 19.000.000,00

nos últimos cinco anos (período 2010-2015). O ISPN, nos últimos 20 anos, investiu mais de U\$ 13.000.000,00 no PPP-ECOS. Em 2015, já havia alcançado uma área de mais de 500 mil hectares com iniciativas de manejo sustentável no bioma Cerrado. A montante, o programa apoiou 3.399 famílias de 300 organizações de base local, por meio de 529 projetos, nos biomas Amazônia, Caatinga e Cerrado, no período 1994- 2015.

As distinções apontam, à primeira vista, que a FAS, em menor tempo de atuação com o PBF, alcança um maior número de famílias e abrangência territorial, com um orçamento anual de quase o dobro utilizado pelo ISPN. O território de atuação do PBF, conforme divulgado, mostra-se amplamente superior, mas também menos ocupado por populações ao comparar-se ao território já alcançado em manejos sustentáveis pelo PPP-ECOS. Todavia, se a FAS tem o dobro de recursos e dispersa os esforços em projetos de ciclo curto, com menos investimento em processos sociais exigentes em tempo e recursos, não parece natural que tenha esses resultados.

A simples conta⁶⁷ de dividir os hectares da área de atuação do PBF pelo número de famílias atendidas ofertam indagações e apontam desafios quanto à sustentabilidade dos projetos PBF, uma vez que eles podem ser inconciliáveis do ponto de vista do monitoramento e da avaliação programática da FAS, principalmente pelo modo como as famílias estão dissipadas no território de atuação, além da quantificação dos dados pertinentes sem a preocupação de cruzar informações ou qualificá-las em seus relatórios de gestão.

Os elementos em confronto divergem, mas podem descortinar os dados divulgados ao interesse das organizações. Por esta via, têm-se questões e desafios em torno do alcance dos principais objetivos dos Programas. O nó górdio está entre os impactos junto aos públicos-alvo, a dependência ou subordinação aos recursos que as sustentam, e os constrangimentos que os reais resultados, ambicionados ou subestimados, podem causar ao serem divulgados às partes interessadas.

A estratégia ecossocial acrescenta objetivos sociais aos ambientais, busca sinergias e pode se tornar uma alternativa aos movimentos e às organizações sociais e ambientais para a formulação de Políticas Públicas. O mentor do ISPN e professor aposentado da UnB, Donald Sawyer, endossa tal achado com clareza, experiência e conhecimento de causa.

Com a passagem da temática das mudanças climáticas para o primeiro plano das preocupações globais, as estratégias de gestão ambiental baseadas, quase exclusivamente,

⁶⁷ Mesmo que o cálculo mais coerente seja feito pelo recorte de área ocupada por comunidades, ou pelo recorte destas comunidades, acrescidos de áreas manejadas, ou do desmatamento e queimadas evitadas, o custo benefício do Programa indica alguma incoerência. Faz-se importante notar que tal avaliação teve ênfase quantitativa e não adotou métodos apropriados, mas o exercício desta análise chama a atenção pela oportunidade de desenvolvê-la em estudos posteriores.

na conservação por meio de áreas protegidas estão sendo revistas. A solução convencional tem sido criar unidades de conservação federais, estaduais, municipais e particulares, com pouca ou nenhuma presença ou atividade humana. Essa solução, além de implicar elevados custos, especialmente onde as terras não são públicas, mostra-se insuficiente, uma vez que conserva apenas pontos específicos. Além disso, quando desloca comunidades, a criação de unidade de conservação pode ser injusta, e até mesmo gerar movimentos contrários e de retaliação por parte daqueles que até então eram os responsáveis pela conservação das áreas (LOBO et al., 2010).

Observa-se, neste contexto, uma lacuna já anunciada pelos gestores do PPP-ECOS ao apresentarem números menos imperiosos que os apresentados pela FAS. Estes assumem que a mensuração das áreas de manejo e metas de conservação são estimativas “não muito confiáveis”, sobretudo, quando possuem dificuldades em quantificar resultados e indicadores neste quesito, “é um grande desafio para nós na prestação de contas”, afirmou Fabio Vaz.

4.5 Financiadores

O principal financiador do PPP-ECOS no Cerrado é internacional, os recursos que o mantém são do GEF/PNUD. O FAMA/BNDES, recurso público de governo, é o próximo principal doador, que no momento atual, financia projetos PPP-ECOS na Amazônia. Mais de US\$ 13.000.000,00 já foram investidos no PPP-ECOS Cerrado, e o valor médio do apoio é de US\$ 30.000,00 (trinta mil dólares) por iniciativa. A alocação de 2015 foi de US\$ 1.700.000,00 para os próximos cinco anos. Além disso, noutras oportunidades, o programa combinou outras fontes e doações advindas de empresas e governo. Porém, o programa em sua maioria é financiado por organizações internacionais.

Atualmente, o FAMA/BNDES é o principal financiador do PBF. Todavia, os indicadores comparativos das fontes de custeio e implementação do PBF de 2015, apontam que o total gasto dos recursos do programa são advindos do Bradesco, com orçamento de R\$ 595.400,00, acrescido de R\$ 410.156,00 aportados pelo Fundo Amazônia. Entre 2010 a 2015 o PBF recebeu aproximadamente R\$ 19.500.000,00 do FAMA/BNDES. E já ao final de junho de 2016, recebeu um valor estimado em R\$ 31.000.000,00 para incentivo as cadeias produtivas do PBF.

Na sua criação, a FAS recebeu três doações iniciais, cada uma no valor de R\$ 20.000.000,00. A primeira do Banco Bradesco, a segunda do Governo do Estado do Amazonas (autorizada pela Lei Estadual n. 3.135/2007), e a terceira, da empresa Coca-Cola Brasil, que desde o ano de 2009, passou a ser sócia mantenedora da Fundação. O recurso pertinente foi aplicado em longo prazo, e os rendimentos são investidos no programa todo

ano. Assim, é possível afirmar que o Programa foi, em maior parte, financiado por recurso social privado.

Por não ser o foco desta pesquisa, não se restringiu à análise e auditoria de dados financeiros e montantes orçamentários. No entanto, foi possível verificar as diferenças significativas entre os orçamentos das ONGs aqui comparadas, o que faz concluir que a FAS gasta mais recursos que o ISPN com seus respectivos Programas. Porém, eles têm diferenças.

A diversidade de recursos, e o setor de origem dos doadores que sustentam as ações das duas organizações, possuem algumas aproximações, se considerarmos os últimos recursos recebidos por ambas, que são de governo. Vale evidenciar as diferenças fundamentais e as implicações culturais, das quais estas ONGs necessitam lidar na gestão financeira e técnica de seus recursos conforme requerem os seus doadores. Em uma delas percebe-se recursos de fonte privada em sua maioria, o emprego de tais recursos se mostram em gestão simplificada, com evidências implícitas de suas competências e técnicas. E a outra, recebe recursos de fonte internacional, sua governança torna-se mais complexa, e as evidências documentais explicitam suas técnicas e competências.

Noutro *lócus*, têm-se similaridades quando se afirma que ambas respondem e comunicam resultados conforme requerem a cultura e burocracias de seus doadores.

O estudo desta categoria deve nos mostrar que as ações destas organizações sofrem influência tanto nos distintos formatos organizativos que elas assumem, para atender regulamentos de desembolsos, prestação de contas e/ou comunicação de resultados requeridos por suas fontes de sobrevivência. Ademais, em como elas transferem estes modelos de forma adaptada e flexível aos seus pequenos projetos locais.

Cabe aqui refletir sobre os possíveis constrangimentos que o estereótipo destes modelos miméticos ou *top down* de projetos (tão conhecidos, quanto adotados nos diversos programas de desenvolvimento) podem provocar na imagem de organizações que atuam por objetivos sustentáveis ou que prezem pela participação nos seus processos. Inversamente, cabe também compreender, como os modelos *bottom-up* inserem-se neste cenário (FRASER et al., 2006). Um exemplo baseado nestes termos, e revelado nesta pesquisa são os “arranjos de implementação” na gestão dos recursos financeiros de origem internacional, estes procedimentos (Veja-se capítulo 2) são aqui avaliados como coerentes e genuínos, ou seja, feitos de forma criativa, aberta e apropriada ao conhecimento e aprendizado dos beneficiários na prestação de contas físico-financeira que fizeram ao PPPE-ECOS.

4.6 Procedência do Modelo de Monitoramento e Avaliação

Ao monitorar e avaliar os projetos do PPP-ECOS, o ISPN expressa amadurecimento nos procedimentos realizados junto aos seus beneficiários. Acorados em competências técnicas em educação e pesquisa qualitativa, as práticas de gestão encontradas, aquiescem aos modelos de pesquisa etnográfica e de pesquisa ação. Ainda que, o desenvolvimento de um modelo de M&A, hoje consolidado em manuais, cartilhas e publicações técnicas, explorem o conhecimento subjetivo e cultura tradicional inerentes à biodiversidade, permeando experiências e demandas dos grupos que apoiam, foi evidente à pesquisa, que os processos são conservadores e pouco pragmáticos se comparados à FAS e às mudanças sugeridas por Drucker (1997) para práticas no Terceiro Setor. De todo modo, eles ocorrem com responsabilidade, pois disponibilizam e devolvem todo conhecimento acumulado em materiais destinados aos seus públicos alvos. Além de que, os materiais podem servir-lhes de ferramentas de trabalho adequadas aos níveis educacionais dos seus beneficiários. Esse modelo é, portanto, genuíno da ONG e condizente com os conceitos (já abordados no primeiro capítulo do presente estudo) de sistematização de experiências trazidos por Holliday (2006).

O PPP-ECOS possui um amplo banco de informações físicas que estão sendo digitalizadas para a disponibilização em ambiente virtual. A ONG faz uso de *softwares* para gerenciamento dos projetos como um todo. Mas o acompanhamento aos projetos é feito à distância, pela equipe de técnicos do ISPN, com apoios pontuais e estratégicos, este procedimento é denominado de “autonitoria”, o que exige capacidade operacional e técnica dos proponentes beneficiários do programa. A ONG assume que o processo de “autonitoria” possui seus gargalos, sendo comum a ocorrência de alguns erros. Por isso, possibilitam “arranjos de implementação”. Em casos mais complicados, realizam visitas técnicas aos locais dos projetos, principalmente quando verificam algum problema na execução, ou quando surgem demandas de seus beneficiários.

Outro ponto sobre esta análise, é que tais visitas são exigidas pelos seus financiadores, mas por uma opção conceitual e metodológica, em favor do protagonismo das organizações de base comunitária ou de assessoria local/regional, e por insuficiência de recursos para garantir um M&A em *locus*, por parte da equipe do PPP-ECOS, orientam a autonomização da gestão, principalmente na geração de indicadores em todos os projetos. Estes aspectos os levam a modular o nível de exigência no acompanhamento dos projetos ao tempo e expertise das comunidades tornando-os independentes no monitoramento e avaliação dos próprios projetos.

Existe neste contexto uma preocupação com aspectos culturais e sociais. Cita-se o “problema da CNPJtização” de comunidades levantado por Sawyer em entrevistas. Deste

modo, a coordenadora do programa reitera que prestam maior cuidado com os projetos menos exitosos que não alcançam resultados, e explica que os avanços são momentâneos ou sutis, pois “o contexto local é tão complexo que você nunca vai conseguir extrair uma uniformidade” (Comunicação pessoal, em junho de 2015).

As avaliações realizadas no programa são classificadas como externas, elas foram feitas por consultores e instituições que não fazem parte da equipe, e também como internas, feitas pelos próprios colaboradores. Munidos dos resultados de uma das avaliações externas, feita por um consultor contratado pelo doador do programa, nos deparamos com duas inelutáveis questões: Até que ponto as críticas podem criar constrangimentos para as partes envolvidas? Até que ponto um avaliador externo consegue extrair informações e fornecer veracidade sobre os resultados de um programa?

Como já verificado nas linhas precedentes o modelo de M&A do PPP-ECOS é externo e transferido com adaptações à realidade dos pequenos projetos. O intercâmbio de experiência no âmbito dos programas do SGP facilitou a construção desse modelo. E a autonomia para adoção de instrumentos e metodologias próprias é uma premissa do ISPN. Entretanto, esta procedência nos mostra que sofrem alguma influência exógena, conforme a afirmação da coordenadora do programa,

“Cumprimos com algumas coisas que os doadores nos estabelecem: tem que ter um marco lógico, tem que visitar todos os projetos e o formato que eu tenho que prestar contas para eles [...]. É um processo exógeno, mas a gente adapta, trabalha em cima e melhora para ter um resultado legal junto aos projetos”. (Entrevista realizada em dia 06 de junho de 2015)

O modelo criado pela FAS para o PBF teve auxílio de consultorias e parcerias de empresas de gestão e auditoria. Seus arquivos e processos analisados são praticamente todos informatizados. Neste sentido, foi possível verificar que alguns documentos físicos, tais como: relatórios e atas de assembleias comunitárias, contém a sistematização das demandas dos beneficiários sobre os investimentos. Esses poucos documentos estão arquivados e dispostos na sala da coordenação do programa e, a maioria do conhecimento técnico são de domínio e expertises dos colaboradores. Assim, os conhecimentos foram expressados verbalmente para a presente pesquisa.

Merece destaque a recente criação de um *software* capaz de gerar indicadores, resultados quantitativos e gráficos de desempenho do programa, o desenvolvimento do software ocorreu em conjunto com uma empresa parceira. Eles coletaram e sistematizaram evidências para alimentar um programa do tipo SAP LUMIRA, conforme exposto no capítulo 3 do presente estudo.

A FAS realiza reuniões trimestrais de avaliação internas e providos desses indicadores ela busca gerenciar o PBF e aprimorá-lo. Em conjunto com os seus beneficiários são feitas contínuas visitas de campo para acompanhamento e formação. Esta lógica gestão interna e de atendimento às famílias do PBF considerou a realidade de carência e abandono de serviços e comunicações nos locais de abrangência dos projetos que apoiam. Assim, é possível constatar que modelos de M&A foram em uma parte desenvolvidos pela FAS e, em outra por empresas de consultoria contratadas e/ou parceiras facilitaram a abordagem e implementação do programa.

Na prática o PBF conta com profissionais técnicos contratados, equipes de colaboradores e voluntários que observam as demandas e necessidades e vão aprimorando as ferramentas de gestão, pois, “a FAS possui liberdade para adotar seus próprios instrumentos de M&A, a ONG é quem pauta os seus financiadores”. Esta afirmação é parte das constatações da pesquisa, e foi feita por Viana quando questionado sobre a procedência das abordagens adotadas na ONG.

Interessa, sobre este ponto, analisar as afirmações “as ONGs precisam evoluir e trabalhar com um olhar quase que empresarial”, “neste tempo de atuação, aprendemos com nossos parceiros e acordos financeiros, a fazer filantropia com efetividade”. A referida sugestão feita pelo ex-superintendente técnico científico da FAS, João Tezza em julho de 2015, denota as ideias-força sobre as características da cultura de gestão organizacional, que também transpareceram à pesquisadora sobre a lógica de funcionamento da FAS. A dinâmica de gestão por resultados e a auditoria adotados na ONG advém de consultorias e parcerias com empresas privadas. Elas são recorrentes em ambientes empresariais do mercado, no entanto o estatuto da FAS ratifica sua formalidade como uma entidade privada sem fins lucrativos.

De acordo com a visão de Drucker (1997), as ONGs precisam se profissionalizar e direcionar seus esforços a uma tendência mundial de organizações independentes, tal como é reconhecido este setor nos EUA.

Fernandes (1994) discorre sobre a dualidade de um setor privado, porém público, que orienta sua lógica de poder para iniciativas de interesse comum que afirmam o valor da solidariedade de modo espontâneo e voluntário, em espaços que buscam liberdade e participação.

Drucker (1997) defende características e necessidades específicas que as distingue do governo ou das empresas. Aquele autor acredita que as organizações sem fins lucrativos “vendem a concepção de um serviço que é intangível e transformado em valor para seu cliente”. Entendemos que a distinção entre os ambientes de ONGs e empresariais está nos

potenciais dos seus projetos de desenvolvimento sustentável, na forma de racionalizar recursos e gerenciar processos com flexibilidade.

As práticas da FAS dialogam com o referencial quando parcimoniosamente afirmam que as demandas do público beneficiário atendidos pelo seu principal programa são tidas quase como 'demandas de seus clientes. Ademais, na gênese do Programa, fica evidente estas interações mercado, governo e sociedade, pois, o PBF, uma Política Pública executada a nível de governo estadual, foi transferido para a responsabilidade da FAS em decreto. Somos levados a acreditar que os fatos seriam uma tendência de terceirização de ações do governo para sociedade civil, ou representem uma oportunidade política de garantir a continuidade do programa e os benefícios a sociedade com a transição de governos.

Associa-se a questão, as auditorias externas feitas como forma de avaliação do PBF. Mesmo que não seja um consenso conceitual, as pesquisas de opinião feitas com seus beneficiários e o benchmarking realizado com outras organizações do mesmo setor, colocam em evidência uma tendência da ONG em voltar suas estratégias às necessidades do mercado empresarial, sobretudo às expectativas de seus financiadores que são maioria do setor privado.

Os modelos de M&A das duas ONGs diferem programaticamente, e as culturas de gestão das duas ONGs nos apontam os principais contrastes quanto aos modelos que adotam. Uma pende a lógica do setor empresarial e a outra é ascendente as dialéticas do Terceiro Setor (SALAMON, 1997).

Conforme foi mencionado nas entrevistas, a FAS tende a defender o seu trabalho simplificado e objetivo, como forma de valorizar os instrumentos de planejamento e gestão dos projetos flexíveis e genuínos. Para eles é dessa forma que garantem consistência técnica e participação aos processos mediados em campo e conseqüentemente um bom M&A.

Contudo, no ambiente do ISPN encontra-se um modelo de M&A consolidado, mas a ONG assume alguns desafios implementá-lo. Esta constatação está contida em entrevistas, Sawyer diz que "nem sempre as equipes do PPP-ECOS conseguem tempo de refletir sobre o tema".

Dado o exposto, as dissonâncias estão no senso que as duas têm sobre projetos e seus sistemas de monitoramento e avaliação. Ou, no fato do ISPN ter mais da metade dos anos atuando no terceiro setor do que a FAS. Ou, pelo PPP-ECOS reconhecer em si o marco conceitual de projetos das Organizações das Nações Unidas (ONU), a gestão baseada em resultados, a qual o M&A é elemento central e de grande importância, tornando o trabalho de M&A mais nítido na programática de gestão de projetos do ISPN do que da FAS.

4.7 Monitoramento

O monitoramento é também entendido como acompanhamento, por consideramos que em alguns casos, o procedimento é tido como um registro do funcionamento das intervenções de um programa ou das suas ações. Ele ocorre durante todo o ciclo de um projeto e produz os insumos para a avaliação. O acompanhamento de programas “requer a estruturação de um sistema de indicadores que, além de específicos, sensíveis e periódicos, permitam monitorar a implementação processual do programa na lógica insumo-processo-resultado-impacto” (JANNUZZI, 2003 p.55).

O PPP-ECOS possui vários tipos de monitoramento, um deles é um procedimento já definido para o acompanhamento dos projetos. Intitula-se automonitoria, isto é, a ONG monitora a distância o que é realizado pelos próprios beneficiários, estipulando indicadores desejáveis e resultados. A análise documental em ambiente institucional apontou a adoção de um instrumento chamado “Relatório de Monitoramento”, uma espécie de parecer sobre o andamento de um projeto. Este relatório é emitido pelo ISPN com base nos relatórios enviados pela organização beneficiária e complementado de informações obtidas por telefone, e-mail ou visitas técnicas. O ISPN emite o Relatório de Monitoramento⁶⁸ assim que recebe da organização beneficiária cada Relatório de Progresso, Financeiro ou Final.

Diversos instrumentos e práticas também indicam como o monitoramento tem sido feito pelo ISPN entre eles estão: 1) eventuais visitas técnicas (tendo em vista o vasto território que atua); 2) assessoria técnica presencial ou à distância; 3) atendimento e comunicações por *e-mail*; 4) anotações narrativas resultantes de telefonemas; 5) prestação de serviços por meio de consultorias contratadas ou por parcerias com entidades locais de assessoria – ONGs, universidades, redes de organizações e governo municipais, estaduais; e, 6) grupos em redes sociais.

Os processos de monitoramento adotados pelo ISPN são bem definidos desde o início do ciclo de um projeto. Um projeto PPP-ECOS é sistemático, pois determina etapas e produtos a serem entregues. Sob o ponto de vista de compreensão e elaboração de alguns beneficiários, ele pode tornar-se complexo e de difícil compreensão. Não raro, na maioria dos casos tem sido eficaz, eficiente, gerado aprendizado e alguns impactos. Os produtos ou entregáveis do monitoramento realizado pelo ISPN, conforme já mencionado, são: projeto, plano de trabalho, matriz lógica, relatórios de progresso, financeiros e final, em quatro

⁶⁸ O Relatório de Monitoramento contém considerações, dicas e informações que contribuem para o bom andamento do projeto, e, portanto, deve ser lido com atenção pela organização beneficiária. Se for necessário, a organização beneficiária deverá responder ao Relatório de Monitoramento, fornecendo as informações solicitadas pelo ISPN.

parcelas, durante dois anos, anexando notas fiscais, materiais de divulgação, fotos, vídeos e outros dispositivos de controle.

A análise dos conteúdos de projetos PPP-ECOS (descritos nos itens 2.2 e 2.3) foi realizada a partir da técnica de contagem de palavras repetidas em aplicativo *on line* denominado *Tagul*. Os resultados endossam a importância da sistematização dos “processos” e “produtos” mediante de “relatórios” feitos pela “comunidade”, para que hajam, “resultados”, “técnica” e “organização” da “produção” destes “grupos”, conforme evidenciado no Quadro 11 e na Figura 22, a seguir.

Contagem das palavras repetidas de conteúdo do Programa de Pequenos Projetos Eossociais – Instituto Sociedade, População e Natureza

Palavras	Quantidades
RELATÓRIO	26
PRODUTO	20
PROCESSO	16
COMUNIDADE	16
ORGANIZAÇÃO	15
PRODUÇÃO	14
GRUPO	13
RESULTADO	12
TÉCNICA	12

Quadro 10: Contagem das palavras repetidas do Programa de Pequenos Projetos Eossociais do Instituto Sociedade, População e Natureza.

Fonte: Elaboração da autora, Brasília, 2016



Figura 22: Nuvem de palavras sobre o Programa de Pequenos Projetos Ecosociais do Instituto Sociedade, População e Natureza

Fonte: Elaboração da autora, Brasília, 2016.

A FAS realiza reuniões internas mensais de monitoramento com toda equipe do programa. As reuniões externas de acompanhamento do PBF ocorrem por oficinas participativas anuais, onde se definem os investimentos previstos nas comunidades e envolve todas as lideranças beneficiárias do PBF. Ela informa que também realiza reuniões trimestrais de monitoramento, as quais participam as coordenações regionais do programa. Nesta reunião as pautas de monitoramento são sinalizadas por códigos e, diferenciadas por cores que significam menores ou maiores prioridades a serem controladas pelas coordenações regionais e superintendências.

O monitoramento dedicado ao componente familiar do PBF apregoa uma importante ferramenta quantitativa. Cada beneficiário do programa tem dados inseridos num sistema que permite o acompanhamento de entradas, saídas e bloqueios. Para realizar as entradas fazem diagnósticos e oficinas de cadastro de beneficiários que receberão em momento posterior, auxílios financeiros mensais, caso sejam respeitados os critérios de adesão. Este componente possui uma plataforma virtual de monitoramento contendo registros de 40.106 beneficiários de 9.421 famílias.

O PBF se distingue do PPP-ECOS, pois possui equipes locais de técnicos que monitoram as ações em campo de forma presencial e contínua. Estas equipes vivem nos polos de municípios atendidos pelo programa, muitos destes são colaboradores, voluntários, ou ainda são lideranças e agentes do próprio local. Alguns recebem um salário para trabalhar pelo programa. Neste mesmo monitoramento, é recorrente nos dois programas, contar com parcerias de organizações, universidades e governo, quando não podem chegar aos locais.

Os instrumentos físicos de monitoramento do PBF são os planos de trabalho. Os formatos diferem, uma vez que os planos de trabalho do PPP-ECOS são estruturados por organização beneficiária proponente dos projetos em arquivos de documentação e virtuais. Os planos de trabalho do PBF se organizam num documento advindo de um software. Eles são agrupados por regionais e compilam as demandas e produtos advindos de diversas organizações beneficiárias de uma localidade, que podem estar reunidas por uma central de associações, por exemplo. Nos planos de trabalhos do PBF tem-se uma matriz de execução que contém objetivos e indicadores de verificação. O indicador de todas as aquisições é “a central de associações deve assinar um termo de recebimento da entrega”. O termo pode ser percebido como outro produto ou instrumento de monitoramento dos projetos. Contudo, o elemento que confronta a abordagem dos dois programas está em “quem elabora o documento”. No PBF, são os técnicos da FAS que os encaminha para parecer final da superintendência técnico científica, depois seguem para o setor financeiro da ONG. Assim, a FAS consegue controlar diretamente suas ações e entregáveis, mas o sistema de monitoramento torna-se parecido com uma fatura de produto a ser entregue a um cliente. A figura abaixo traz uma leitura fluxo encontrado para os projetos do PBF.

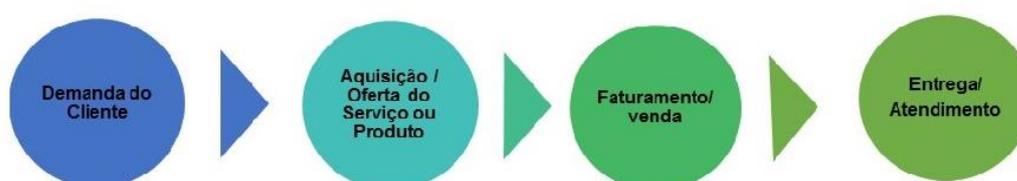


Figura 23: Fluxo de entregáveis no monitoramento de pequenos projetos do Programa Bolsa Floresta

Fonte: Elaboração da autora

A gestão participativa dos projetos dos componentes renda e associação do PBF é monitorada pelos membros de uma associação beneficiária. Mas, os coordenadores regionais e equipe técnica do programa auxiliam nas dificuldades quando acionados. Os instrumentos de gestão e prestação de contas formais no programa são pouco definidos ou padronizados junto aos beneficiários. A FAS afirma acompanhar a regularidade das associações em atas de prestação de contas, porém realizam uma espécie de “gestão e apoio assistido” para estruturação dos pequenos projetos ao elaborar os instrumentos de gestão e uso de

equipamentos, fazer as cotações, relatórios, entregas (ex. termos de entregas e usos de equipamentos). Tudo isso pode promover menor autonomia e aprendizado do que o PPP-ECOS nos monitoramentos dos projetos dos seus beneficiários.

A análise dos conteúdos de projetos PBF (descritos nos itens 3.3.1 e 3.3.2) também pode ser feita a partir da técnica de contagem de palavras repetidas com o mesmo aplicativo e padrões já utilizados. Os resultados reiteram a necessidade da sistematização de “projetos” feitos pelos “grupos” e “comunidades” apoiados pela “FAS”. Assim, tem-se o “manejo” de “madeira” ou qualquer outra atividade no “Rio “Negro” pode gerar “renda”, conforme evidenciado no Quadro 12 e na Figura 24, a seguir.

Contagem das palavras repetidas do conteúdo do Programa Bolsa Floresta da Fundação Amazônia Sustentável

Palavras	Quantidades
PROJETO	21
FAS	20
GRUPO	16
COMUNIDADE	16
MADEIRA	15
RENDA	12
RIO	12
NEGRO	11
MANEJO	11

Quadro 11: Contagem das palavras repetidas do Programa Bolsa Floresta da Fundação Amazônia Sustentável

Fonte: Elaboração da autora, Brasília, 2016



Figura 24: Nuvem de palavras sobre o Programa Bolsa Floresta da Fundação Amazônia Sustentável

Fonte: Elaboração da autora, Brasília, 2016.

Diante da interpretação e comparação das duas nuvens de palavras, é nítida a importância da sistematização dos “processos” e os “produtos”. Estes últimos podem ser os relatórios técnicos advindos das organizações e grupos que o ISPN apoia. O monitoramento de processos sociais e o incentivo à organização e gestão de modo que tornem os grupos beneficiários protagonistas da gestão dos seus projetos, pode ser aqui relacionado, pois, os relatórios são de autoria das lideranças comunitárias, e se tornam os produtos ou trabalhos técnicos mais notados durante a pesquisa de campo e mais destacados na análise de conteúdo. Os termos aqui encontrados se ligam a outras categorias e confirmam o enfoque metodológico da organização no M&A.

Na FAS, inversamente, a análise documental e a pesquisa em campo nos mostram a necessidade de sistematização de “projetos” que poderiam ser feitos pelos próprios grupos de comunidades, tornando-os empoderados para gerir questões técnicas gerando aprendizagem em gestão com o desenvolvimento dos projetos que recebem do PBF, ou ainda melhorar os conhecimentos destes atores e desenvolvendo habilidades para as atividades de associativismo, para fazer a gestão tanto dos seus empreendimentos individuais e das infraestruturas coletivas dos quais são beneficiários.

Por fim, o monitoramento de resultados quantitativos foi muito mais ressaltado pela FAS nos relatórios de gestão anuais de todos os programas que ela executa. Ao comparar dois relatórios de gestão e prestação de contas das duas ONGs, foi possível perceber nuances dicotômicas. A FAS expõe números e enfatiza os resultados quantitativos e, o ISPN expõe experiências e os resultados qualitativos. Entretanto, o ISPN alega ter diversos recortes e diversos sistemas de monitoramento. Eles atendem tanto as exigências dos seus doadores, como aplicam as lições aprendidas noutras práticas da ONG. Por exemplo, atualmente o ISPN colocou todos os seus programas na lógica de “monitoramento de meio”, uma abordagem requerida por outro doador, mas já adotada no PPP-ECOS. Assim, todos os programas são acompanhados e avaliados ao meio das execuções de cada ano.

4.8 Avaliação

O PPP-ECOS passou por diversas auditorias e engloba alguns tipos de avaliações aqui estudadas. As avaliações já realizadas foram:

A Avaliação Interna realizada pelo próprio financiador do programa. Neste tipo são normalmente efetivadas duas etapas: ao meio e final do programa durante cinco anos. Na conjuntura da atual implementação do programa, em 2015, obtivemos acesso aos documentos da avaliação de meio termo a que foram submetidos.

A Avaliação *Ex-post* ou Sumativa foi realizada no ano de 2016. Ela foi amostral e conduzida por uma instituição externa, o IEB. Um apontamento sobre esta avaliação foi o envolvimento de partes interessadas e colaboradores PPP-ECOS, de modo que o pessoal interno pudesse fornecer informação veraz e, que o “enfoque caixa preta” adotado por Scriven, pudesse analisar o efeito dos processos, ou melhor, saber se a intervenção funciona ou não. Isto pode deixar de lado os resultados (SCRIVEN, 1996; CANO, 2006), por partirem da mesma premissa de Vedung (2010) sobre a onda da evidência “o que funciona é o que importa” e da indagação dos organismos internacionais *so what?*. A versão preliminar do documento disponibilizada para a presente pesquisa reúne os principais achados no item 2.5 aqui expresso.

A Avaliação Externa e Formativa se deu no ano de 2009. Ela foi contratada espontaneamente pelo ISPN (consultores externos ao PPP-ECOS e SGP/GEF) para analisar os 15 anos de projeto. Foram analisadas amostras documentais e experiências *in loco*. Dos achados da avaliação, uma equipe de consultores, colaboradores e parceiros produziram um livro que confirma o objetivo do programa nos termos do GEF. Este objetivo é a utilização sustentável da biodiversidade inclusa em um dos três pilares da Conservação da Diversidade

Biológica (CDB), “embora tenha recebido pouca atenção, quando comparado à conservação e repartição de benefícios” (LOBO et al.,2010).

Conforme as linhas precedentes, o ISPN faz planejamentos estratégicos anuais dos seus programas. Em alguns contextos políticos e culturais onde permeiam a ação coletiva, por exemplo, no âmbito das organizações da sociedade civil organizada, as dinâmicas programáticas de um planejamento estratégico até a tomada de decisão gerencial ocorrem de forma horizontal e participativa (FALCONER, 1999). Tais eventos são reconhecidos como momentos avaliativos e neles observam-se diálogos, ponderações e consensos mediados “ao balanço” típico da avaliação. No entanto, podemos assimilar que nestes casos também ocorrem avaliações democráticas (HOUSE, 1992, 2006, 2015).

Algumas avaliações pontuais ocorrem em atividades de capacitação. Nos eventos com beneficiários do PPP-ECOS prevalecem avaliações participativas, por adotarem metodologias e instrumentos lúdicos de mediação. Tais avaliações podem tanto ocorrer a cada novo edital bienal do programa, ou estrategicamente, como forma de promover a interação entre projetos nas oficinas regionais e temáticas que propiciam o intercâmbio e informação sobre temas relevantes para as associações locais.

Os intercâmbios fazem parte do Programa de Assessoria entre Comunidades (PAEC), com o objetivo de colocar em contato comunidades interessadas em aprender algo e, um agricultor/extrativista com experiência de muitos anos. A estratégia vem do campo da educação que busca colocar em diálogo atores e saberes diferentes que possuam leituras e interpretações semelhantes sobre os universos e locais onde se inserem (FREIRE, 2011; 2014). Ela promove “traduções interculturais” em respeito às limitações encontradas ao se realizar um projeto com populações tradicionais, tornando a linguagem técnica inteligível às experiências de mundo do público atendido (LOBO et al.,2010).

A FAS já fez 16 auditorias independentes sem ressalvas. A executora foi a famosa empresa PwC Brasil, o período das auditorias foi de 2008 a 2015, perfazendo uma média de duas ao ano desde sua criação. Com enfoque diferenciado ao PPP-ECOS, o PBF acumula duas pesquisas de opinião feitas junto aos seus beneficiários. A primeira realizada no ano de 2008 e a segunda repetida em 2015. As pesquisas têm cunho quantitativo com variantes qualitativas. Elas focalizam a utilização dos resultados da avaliação e a abordagem é centrada no participante (WORTHEN, 2004; CANO, 2006). As duas foram encomendadas à empresa de pesquisa Action Pesquisas de Mercado e apenas os resultados da primeira foi publicado. Entre as descobertas da pesquisa de 2008, estão: a melhoria da vida das pessoas após a implementação do PBF, o reconhecimento dos objetivos do programa entre os usuários (conservar o meio ambiente), os desafios com saúde, educação, água portátil, energia

elétrica, etc. Cabe ressaltar, que a direção da FAS considera como principal vantagem “aprender lições práticas e estratégicas sobre a experiência com o programa e o contexto que ele opera” (VIANA, et.al., 2013). Outros resultados pertinentes são de domínio público e podem ser observados em capítulo 3.

As pesquisas de opinião têm aproximação com os Sistemas de *Feedback* defendidos por Stem et al. (2005), uma vez que partem de índices de pesquisas de satisfação aos clientes e dependem que quão a organização que os desenvolve empenha-se em deliberar sobre os dados e respondê-los. Elas são uma ferramenta que facilita no acompanhamento do desempenho em interface com os doadores, agências governamentais, aliados políticos e, sobretudo mede a satisfação do cliente buscando reflexões entre a expectativa dos seus clientes e os colaboradores da ONG.

De modo equivalente, o ISPN e a FAS realizam planejamentos estratégicos anuais. As semelhanças encontradas se dão apenas por serem ONGs com sistema estatutário baseados na ação coletiva. O gerenciamento dos seus programas e as culturas organizacionais é distinto.

No caso da FAS, conforme já evidenciado em categorias anteriores, prevalece a lógica empresarial com tendência hierárquica e quantitativa na tomada de decisões. Tal modelo reflete nos processos avaliativos e iniciativas participativas da ONG. Segundo essa lógica, ocorre trimestralmente na FAS reuniões de planejamento em instância de coordenações regionais do PBF. Estas reuniões de planejamento também são conhecidas como de nivelamento e *feedback*. Elas possuem critérios bem definidos para avaliação e implementação dos objetivos, metas, resultados e indicadores do PBF. É neste ambiente que as iniciativas são classificadas por cores, de acordo com os pontos críticos de sucesso nos investimentos dos componentes do programa. O exemplo a seguir se refere ao componente renda do PBF. Entre as coordenações são posicionadas e debatidas metas e resultados esperados nos projetos. Os valores dos apoios destinados às famílias são estipulados de acordo com a análise preliminar das especificidades locais e podem ser “positivos, negativos ou avanços e desafios”.

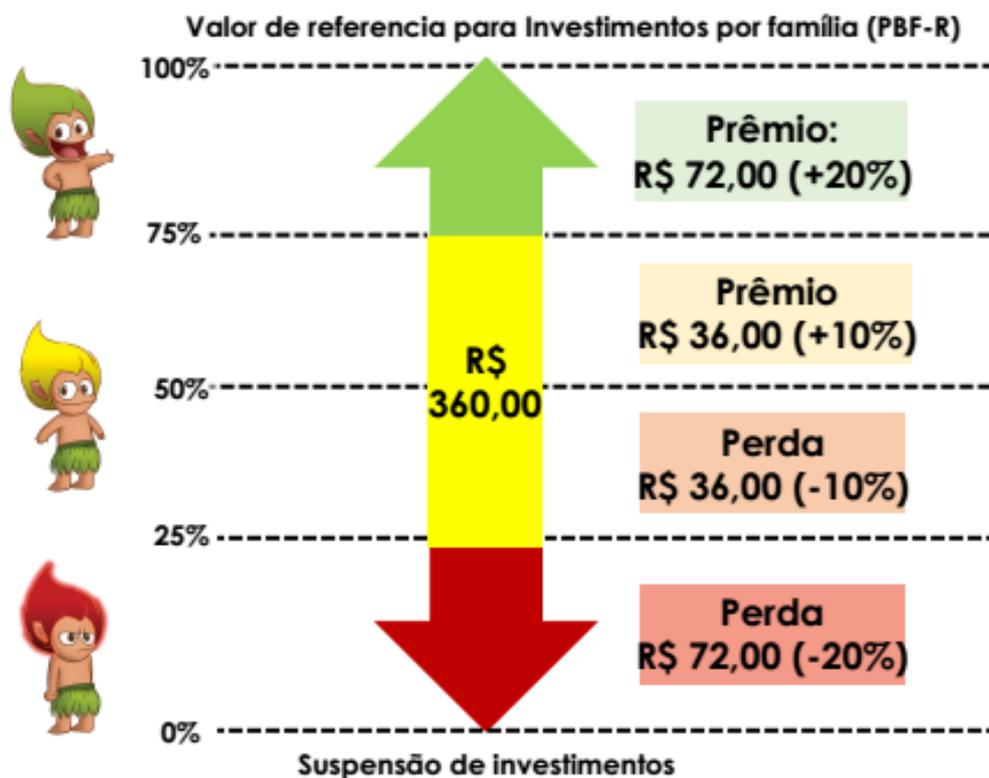


Figura 25: Critérios de avaliação do Programa Bolsa Floresta Renda estabelecidos nas reuniões de *feedback*

Fonte: FAS, Manaus, AM, 2015.

Portanto, conforme a leitura conceitual de diversos autores, é possível considerá-las avaliações legítimas e classificá-las como avaliações internas, ou ainda como “outros mecânicos de *feedback*” (ALA-HARJA; HELGASON, 2000; WORTHEN, 2004; CANO, 2006).

Em campo as avaliações participativas são pontuais e mediadas pelos técnicos da FAS nas oficinas e eventos de capacitação com beneficiários. Na dialógica destas avaliações adotam dinâmicas e instrumentos metodológicos que trazem conhecimento, interação com as artes e inserção social a partir da arte educação. Tudo isso para se adaptarem aos baixos níveis de alfabetização encontrados nos locais. O que nos parece um traço de efetividade nesses processos participativos, que aqui se assemelham aos dos PPP-ECOS, são os registros em atas e relatórios de reuniões que narram tais práticas e abordagens. Contudo, inversamente ao PPP-ECOS, o PBF ainda não foi submetido à avaliação de impacto, conforme aqui conceituado. Cita-se sobre esta categoria que a FAS pretende contratar uma avaliação formativa e externa a partir de um contrato que estabeleceu com o BID.

As avaliações comuns às duas ONGs se expressam como um processo de retroalimentação da gestão, aprendizado e aperfeiçoamento dos projetos que implementam. Nesta mesma lógica deveria se entrelaçar os beneficiários, de modo que todos os envolvidos, tanto financiadores quanto beneficiários dos projetos, saibam os resultados destas avaliações

e obtenham uma visão sistemática e apropriada aos contextos em que se inserem. O quadro abaixo compara os discursos de ambas neste quesito.

Importância dos resultados aos financiadores e beneficiários do Programa de Pequenos Projetos Ecosociais e Programa Bolsa Floresta	
PPP-ECOS	PBF
<p>“O retorno aos financiadores é muito importante para gente dar a continuidade aos projetos, mas como cidadão, o que mais importa é se os beneficiários daquele programa estão sendo impactados conforme o projeto descreveu”.</p>	<p>“A comunicação de resultados dos programas é tão importante quando informada aos financiadores, quanto aos seus beneficiários. Isto é uma troca, “sempre num movimento vai e volta, pois não há como desenvolver os projetos ou gerar benefícios sem mostrar resultados para ambas as partes”</p>

Quadro 12: Importância dos resultados aos financiadores e beneficiários do Programa de Pequenos Projetos Ecosociais e Programa Bolsa Floresta

Fonte: Elaboração da autora, Brasília, 2016

Os pontos de encontro nesta análise são que as duas ONGs reconhecem em si as técnicas exógenas e endógenas de monitorar e avaliar seus programas. Elas são distintas e se adaptam tanto para satisfazer seus financiadores, como para alcançar as peculiaridades de seus públicos alvos. O desafio de fazer chegar as técnicas exógenas aos beneficiários finais é muito mais enfrentado pelo PPP-ECOS do que pelo PBF. Os elementos já mencionados nas categorias anteriores nos trazem essa confirmação. Contudo, entendemos que as duas ONGs construíram processos avaliativos genuínos, embora estejam guarnecidos de seus conceitos e abordagens qualitativas e quantitativas, elas buscam melhorias e aprendizados nas suas ações junto aos financiadores, mas principalmente, na vida dos atores locais envolvidos.

4.9 Enfoque Metodológico

Diante das dicotomias entre os paradigmas da avaliação de programas, vistos neste trabalho, buscamos comparar os enfoques metodológicos qualitativos ou quantitativos em que os dois casos deste estudo podem se assentar. Adotaremos a classificação assim resumida por Cano (2006): 1) o enfoque qualitativo sugere observação naturalista e não controlada, orienta-se para processos, os dados são válidos, ricos e profundos, o paradigma é holístico e assume uma realidade dinâmica; 2) o enfoque quantitativo sugere uma mensuração obstrutiva

e controlada, orienta-se para resultados, dados confiáveis e replicáveis, paradigma particularista e assume uma realidade estável.

Na análise documental dos arquivos físicos de projetos do PPP-ECOS verificou-se um aperfeiçoamento metodológico gradual, na forma, no conteúdo e no tempo, durante o período 1995-2014. Entre a variedade de relatórios pertinentes aos projetos consultados pode-se observar uma transição de formato, passando de narrativo e livre para padronizados. Observou-se a colocação de questionários e campos inteligíveis aos beneficiários, de modo que facilite a inserção de resultados, indicadores, matriz lógica, prestação de contas física e financeira, mas também que reproduzam maior rigor em suas técnicas. A particularidade aponta a inclinação da ONG em adaptar seus mecanismos de responsabilização e transparência junto a população e partes interessadas.

Porém, estes elementos inseridos metodologicamente no conteúdo dos projetos e relatórios estão em formato de perguntas geradoras que dialogam com os proponentes dos projetos, tanto nas fases de diagnóstico prévio dos projetos elegíveis, como na fase de implementação. Estes questionamentos são devolvidos aos proponentes num processo reconhecido como “adequações e reconduções dos projetos”. Nesta mesma dinâmica, as adequações e reconduções são feitas nas fases de planejamento, execução e prestação de contas dos projetos. E, por fim, são colocadas perguntas sobre os próximos passos, lacunas e desafios enfrentados pelos atores no desenvolvimento dos projetos facilitando a compreensão e reafirmação do teor de suas abordagens.

Em suma, os produtos, procedimentos e processos analisados constituem a ênfase metodológica do M&A do Programa (BONNIOL, J.-J.; VIAL, 2001). Neste sentido, destaca-se no PPP-ECOS a sua abordagem qualitativa, permeada de descrições profundas, observações em respeito aos aspectos simbólicos dos contextos em que se implantam os projetos, bem como da sistematização dos processos. Os arquivos documentais compõem-se de extensas narrativas descritivas em muitos relatórios de pequenos projetos do programa. Tudo isso é considerado indicadores de resultados políticos, simbólicos e de articulação, segundo Fabio Vaz. Enfatiza-se, portanto, a gestão de conhecimento orientada para a aprendizagem Santandreu e Rea (2014), ou ainda, como insumo para realizarem o *advocacy*.

Quando comunicados nos projetos PPP-ECOS, os dados quantitativos são inseridos em uma plataforma de dados do ISPN “planilhão em Excel” e no sistema “PIR”, que gera relatórios aos doadores do Programa. Tais dados podem ser os números de famílias beneficiadas, hectares de áreas recuperadas e manejadas, e renda gerada às famílias e grupos beneficiários. Tais características mostram as competências e capacidades do programa em trabalhar com dados econômicos, financeiros, e contábeis, visando a

transparência e responsabilização da ONG em atender os rigores metodológicos quantitativos estabelecidos em *accountability*, tão representativos do racionalismo liberal que dominaram o cenário mundial inclusive na avaliação de programas, em grande parte, devido a problemas relacionados à legitimidade do setor público, em aumentar a responsabilização dos governos, e demonstrar eficiência na prestação de contas à sociedade, principalmente nos gastos com políticas sociais (ALA-HARJA; HELGASON, 2000; FREITAS et. al., 2002; SOBRINHO, 2004).

Sob as vistas dos documentos físicos do PBF que endossam seus produtos, procedimentos e processos, a pesquisa constatou pouca descrição ou sistematização das técnicas adotadas nos documentos. Em contrapartida permitiu explorar o amplo espectro de conhecimentos narrativos e orais cedidos pelos colaboradores da ONG. Os arquivos dos projetos, conforme afirmam os colaboradores, estão distribuídos e compartilhados na rede virtual do programa. Os relatos, conteúdos, dados e históricos são alimentados em sistema virtual de Excel ou em *software* de controle fiscal, tais informações foram poucos notórias e disponíveis durante a pesquisa. Os documentos analisados foram alguns relatórios, fotos, planos de trabalho e atas, selecionadas pelos próprios colaboradores e enviadas aleatoriamente por e-mail à fundamentação da pesquisa.

Entretanto encontramos um *software* de indicadores de desenvolvimento econômico e social (JANNUZZI, 2003) implantado recentemente. Juntamente com o relatório de gestão anual da FAS, no software concentra-se a maioria dos conhecimentos e dados numéricos característicos da abordagem metodológica quantitativa que utilizam no M&A do PBF. Esse software é do tipo SAP Lumira e estão acrescentando registros retroativos do programa. A expectativa é formar uma base de dados reais sobre número de famílias beneficiadas, de investimentos em infraestrutura, equipamentos e serviços, de participação em eventos, de geração de renda, de área de desmatamento e queimadas evitadas, de melhorias em saúde e educação, etc. Munidos de dados consolidados acredita-se que vão qualificar as suas abordagens de M&A. Assim, a gestão de conhecimentos e publicações técnicas pode vir a ser um dos seus usos. Os indicadores gerados pelo programa podem ainda reforçar investimentos e esforços em *advocacy*, além de mensurar os reais impactos do programa.

A distinção no que tange os enfoques metodológicos dos dois programas e ONGs foram marcantes desde o início da pesquisa. Durante a primeira visita às organizações, intrigou-nos os discursos dos seus gestores quanto aos métodos que lhes incitam mais afinidade. No discurso do ISPN ficou implícito a ênfase qualitativa, mas a documentação comprova esta tese. Já no da FAS o apelo a metodologias quantitativas teve exatidão com afirmação de Viana que na oportunidade valorizou este enfoque.

Entretanto, é possível notar pontos de convergência quanto aos métodos assim aferidos, bem como nas evidências trazidas nesta análise comparativa, pois pressupomos que os programas estudados tendem à integração de ambos os métodos. Resta saber se a preponderância de um sobre o outro no M&A pode significar problemas no desenvolvimento dos projetos, programas e Políticas.

4.10 Publicações e Difusão do Conhecimento

O PPP-ECOS conta com uma infinidade de publicações técnicas de autoria do ISPN, elaboradas por parceiros e consultorias. Os materiais disponibilizados são livros, cartilhas, guias e manuais sobre temas de interesse. Eles resguardam conhecimentos tradicionais sobre o Cerrado, e ainda subsidiam o trabalho e as recorrentes demandas de seus beneficiários por assistência técnica. Alguns exemplos são: Guia de Elaboração de Pequenos Projetos Socioambientais para Organizações de Base Comunitária; Catalogo de fontes de financiamento; Agricultores que cultivam árvores; Boas Práticas de Manejo para o Extrativismo Sustentável de diversos frutos do Cerrado; Caderno de Normas Fiscais, Sanitárias e Ambientais; Entraves Regulatórios na Produção Agroextrativista; Recomendações para Boas Práticas de Gestão Administrativa e Financeira de Pequenos Projetos; Manual de comunicação para beneficiários do PPP-ECOS; Manual do Beneficiário PPP-ECOS/GEF, entre outros. Aliás, possuem *web site*, divulgam notícias artigos científicos, documentos, editais, bem como, exploram amplamente, as ferramentas de comunicação em redes sociais.

No que se refere a FAS, é sabido que ela produz relatórios anuais de gestão, comunicação de resultados e prestação de contas sobre os seus principais programas. Além disso, estão disponíveis na *internet* alguns artigos científicos sobre o PBF que foram publicados em revistas e eventos que envolvem a sua temática. O Programa não possui manual de beneficiários, porém apreende componentes técnicos científicos muito bem elaborados sobre o funcionamento do programa. Tais componentes estão sistematizados e aparecem no relatório de gestão da FAS publicado anualmente.

A maior parte das informações estão disponíveis em ambiente virtual público. Outra parte distribui-se entre arquivos internos físicos, virtuais e na memória dos colaboradores. A FAS possui um *website* onde divulgam ostensivamente notícias sobre seus eventos, lá encontram-se editais e documentos institucionais. Bem de acordo com suas práticas de engajamento ambiental, ela aproveita as ferramentas de comunicação em redes sociais para fazer amplas e assíduas divulgações e coalizações sobre seus temas emergentes.

As redes sociais e *internet* são comumente usuais para divulgação, publicações de notícias e informações pertinentes aos dois programas. Não obstante, as investidas do ISPN estão em elaborar publicações técnicas com linguagem acessível ao seu público e difundi-las como ferramentas de apoio, monitoramento e avaliação das intervenções e projetos.

4.11 Advocacy

A equipe do ISPN busca participar ativamente de eventos e grupos de trabalho. Ela articula redes e promove audiências públicas com objetivo de fomentar e pressionar a criação e implementação de políticas públicas específicas de desenvolvimento sustentável em âmbitos local, regional e global. Em conjunto com as partes interessadas do PPP-ECOS, articulam, estimulam, facilitam e promovem ideias em busca de ajudas mútuas e alianças entre entidades para conseguirem mitigar diversas mudanças ambientais em curso, adaptar as novas realidades ecológicas e econômicas e fazê-las partes de debates da sociedade e pauta das ações de governo. Na prática isto pode se dar na conquista de assistência técnica, assessoria em campo, fiscalização, capilaridade e captação de novos recursos.

O processo de incidência em políticas públicas locais e regionais foi pouco comentado, mas um dos componentes do PBF já nasce como uma política pública estadual, o que lhes conferem potencial de ampliação e replicação. Na prática, é possível observar a realização de intercâmbios de experiências em outras regiões do país e internacionalmente. Os representantes da FAS e atores envolvidos no PBF participam ativamente de redes e eventos internacionais de colaboração e cooperação para Amazônia e temáticas sobre mudanças climáticas. Sob esta perspectiva, entendemos que estão em primeiro plano as preocupações globais, estes ambientes são convergentes para promoção de ideias, coalizações, lobby e captação de recursos. Mesmo que o percentual dos recursos do PBF para o *advocacy* seja reduzido, afirmam possuir fundo próprio.

De modo parecido ao ISPN, a FAS realiza e promove em conjunto com as partes interessadas do PBF serviços de assistência e assessoria técnica por meio de alianças com entidades parceiras, empresas e governo. A pesquisa de campo evidenciou alguns obstáculos a serem superados por ambas diante de alianças setoriais. O fato é que nem sempre os parceiros cumprem com as responsabilidades e contrapartidas pactuadas com os programas, projetos e comunidades.

4.12 Accountability

Apesar dos processos e documentos de controle fiscal e programático não serem o foco do presente estudo, esta categoria apontou similaridades nas práticas de gestão financeira

das duas organizações e programas, seja por exigências legais, por aderência às ondas econômicas voltadas ao mercado, na Nova Gestão Pública, onde os recursos financeiros de origem públicos e privados precisam adotar processos rigorosos de gestão financeira de modo que sejam inclusive auditados com regularidade. Estes requerimentos buscam de toda maneira, que a eficiência e a satisfação do cliente (financiadores e beneficiários) sejam os focos das avaliações. Tal perspectiva enaltece a prestação de contas e não a promoção social, portanto, dá maior importância aos resultados do que aos processos (SOBRINHO, 2004; CANO, 2006; VEDUNG, 2010).

A transparência e a comunicação de resultados requeridos são levadas aos monitoramento e avaliação conforme requerem os financiadores dos programas. As ONGs adotam formulários, softwares, relatórios e modelos advindos dos seus doadores. A dimensão desta categoria coincide nos dois casos, ao examinar links de transparência contendo editais, chamadas públicas, tomadas de preços, etc.

As publicações resultantes desta análise adequam linguagens, técnicas, métodos, formatos, layouts e conteúdos aos públicos alvos e partes interessadas dos Programas. As comunicações sobre a efetividade do PPP-ECOS têm embasamento conceitual, didático e educativo, fazendo crer que são dirigidas a um público mais amplo, incluindo os beneficiários. Um exemplo sobre tal afirmação, já mencionado anteriormente, pode ser observado no livro do ISPN intitulado *Sementes lançadas, frutos colhidos: o PPP-ECOS, com caráter diferenciado da FAS na quantificação dos resultados nos seus relatórios de gestão anuais*. As prestações de contas financeiras e investimentos econômicos têm destaque, e as imagens e relatos são elementos secundários, mas trazem forte apelo sobre as melhorias alcançadas na vida das populações beneficiárias do PBF. Neste caso, nos parece que ela direciona a publicação aos seus doadores, pois a linguagem usada é objetiva e a publicação é programática.

4.13 Participação

Os processos de participação no PPP-ECOS se dão por meio de editais de seleção, reuniões e avaliações da Câmara Técnica (CT) e Comitê Gestor (CG) de gestão participativa do programa que dão elegibilidade dos projetos e reafirmam seu carácter participativo. Conforme as linhas precedentes, a CT e o CG são instâncias compostas por representações de órgãos governamentais, organismos internacionais, organizações da sociedade civil e da academia, e eles influenciam e participam da gestão do PPP-ECOS e definem sobre as propostas a serem apoiadas. A participação também é priorizada nos espaços de diálogo e deliberação durante as oficinas de capacitação, no programa de intercâmbios, no processo de automonitoria etc.

A FAS recorre à realização de assembleias e reuniões de conselho em instâncias de associações comunitárias, de unidades de conservação e de regionais territoriais, que por sua vez deliberam e decidem sobre os investimentos registrando os processos em atas. Estes processos são mecanismos para garantir transparência e podem ser participativos. A ONG também promove oficinas, intercâmbios e reuniões de avaliação final dos projetos comunitários e do programa como um todo. Estas reuniões de avaliação envolvem as lideranças comunitárias, o governo estadual, empresas financiadoras, universidades, organizações da sociedade civil, entre outros convidados, afim de que a participação se manifeste bojo do programa.

Nos dois programas a participação aparece nos resultados alcançados e objetivos que de alguns modos compatibilizam-se entre si. Os resultados em participação entre ambas diferem, e alguns indicadores dos programas, mencionados a seguir, nos mostram as diferenças de “como” e “se” ela está sendo feita, ou está presente no M&A. É notório que o ISPN e a FAS compreendam a participação não apenas com o comparecimento ou não nas atividades, tampouco, mediante a assinatura de lista de presença e contagem de participantes.

Há que se refletir sobre a preocupação de ambas em torno do assunto, pois as duas ONGs promovem o empoderamento e a participação ativa. O que a teoria e a prática pessoal de M&A evidenciou é que a mensuração desta categoria se dá, eventualmente, com a “contagem de cabeças” nas atividades dos projetos. Uma verificação burocrática da participação, considerada como maus exemplos de M&A.

Sobre a questão, Theodoro (2005) afirma que a participação “tornou-se a palavra mágica, quase uma panaceia”, pois ela pode resolver a crise social ou socioambiental. Segundo aquela estudiosa, a participação se apresenta de diferentes formas, quais sejam: individual, coletiva, passiva, ativa, voluntária e instrumental.

Cabe observar o PPP-ECOS em seus resultados do ano de 2015 identificados em torno: 1) da conservação do bioma Cerrado por meio de iniciativas comunitárias sobre a utilização sustentável dos recursos; 2) de ações que mantêm ou aumentam os estoques de carbono; 3) no crescimento de áreas sob gestão do uso do solo; 4) no aumento das paisagens que produzem padrões de sustentabilidade; 5) de reuniões públicas que cobrem e reforçam a conservação da biodiversidade do bioma e, ainda, em proporcionar benefícios ambientais globais por meio do desenvolvimento de capacidades e gestão do conhecimento. Dentre os diversos resultados observa-se:

- 6.000 famílias participam em redes de marketing de produtos ecossociais da Caatinga e do Cerrado;

- 3.609 famílias estão gerando renda por meio da comercialização de produtos da biodiversidade;
- 85% dos relatórios apresentados pelos beneficiários foram avaliados no período como "muito bom", de acordo com o método de avaliação dos pequenos projetos;
- 1.605 líderes comunitários conscientes das questões ambientais globais;
- 10 entradas ou recomendações de políticas fornecidas aos formuladores de políticas com base nas lições aprendidas; e
- um livro produzido, intitulado *Diretrizes para a associação de base comunitária na elaboração de Pequenos Projetos Ecosociais*, que consolidaram informações sobre concepção do projeto, a fim de disseminar o conhecimento a um público mais amplo. É uma ferramenta para as associações de base comunitária que buscam se tornar independentes na concepção das suas próprias propostas, a fim de promover o desenvolvimento e conservação local.

Conforme as informações cedidas pela FAS constatamos que em 2015, a implementação do PBF ocorre por diversos tipos de atividades. O nível de participação foi mensurado por indicadores quantitativos, e a participação foi compreendida com respeito à distinção de gênero. Dessa forma os resultados mais recorrentes quanto a participação foram:

a) Na implementação do PBF:

- 874 dias em campo;
- 442 atividades na implementação do PBF;
- 139 missões.

b) Nas atividades realizadas pelo PBF:

- 99 entregas;
- 48 eventos;
- 61 visitas técnicas;
- 30 oficinas.

c) No nível de Participação nas Atividades:

- 12.436 convidados;
- 13.147 participantes;
- 206 não comparecimentos.

d) No número de participantes nas atividades por gênero:

- 5.854 mulheres;
- 7.301 homens; e

e) 14 associações-mãe formalizadas, com livro caixa, contabilidade, eleições e estatutos em dia e 10 planos de manejo de UCs com processo tramitação iniciados.

Conforme o exposto, além do ISPN não somente se preocupar em garantir a participação na execução do PPP-ECOS e seus projetos, ele também busca estimular uma cultura de participação social em espaços públicos diversos como estratégia de empoderamento. Uma distinção significativa pode ser encontrada na expressão dos indicadores de participação da FAS e do ISPN. No caso da FAS, são indicadores de processo (dias de campo, oficinas, convidados) combinados à efetivação de associações e planos de manejo como forma ou medida de participação e empoderamento. Embora os estudiosos do tema não os atestem propriamente como participação ativa, as pessoas podem comparecer a uma reunião e não participarem ativamente. De tal modo, os dados fornecidos são indicadores de processo e não permitem aferir a qualidade da participação.

Outra amostra de como ocorre a participação foi descrita em detalhes nos projetos e experiências de cada caso, tanto na FAS nos itens 3.3.1 e 3.3.2, como no ISPN nos itens 2.2 a 2.5. Aspecto importante relacionado está na análise de conteúdo feita no item 4.7 buscando o vocábulo “participação” nos projetos supracitados. O resultado (veja-se ilustrações 23 e 25) nos mostrou que palavra é pouco manifestada se considerarmos sua repetição. Apesar disso, é possível entender que o tema tem importância para ambas e que o enfoque interpretação dado nas descrições pode ter influenciado na colocação do tema de forma complementar aos dois contextos.

O estudo ainda evidenciou que a participação é transversal e se justifica no lastro dos dois programas de desenvolvimento sustentável e organizações aqui comparadas. Por outro lado, a participação na visão dos beneficiários dos programas pode refutar esta constatação. Este não foi objetivo deste estudo, mas parece abrir caminhos para novas pesquisas.

Nas duas situações aqui analisadas percebe-se que a participação ocorre “aos modos operandi exportados e/ou adaptados”. Ela pode se manifestar como assistida, como geradora de mudanças de realidade ou promotora de aprendizado e empoderamento. Não raro, a participação emerge do conceito de ONGs, das associações e do capital social que procura promover o melhor desempenho dos seus papéis institucionais, por intervenção das relações de cooperação, confiança e reciprocidade (PUTNAN, 1993).

As duas organizações são ambientalistas e contribuem para desenvolvimento local sustentável participativo. A suas missões retratam a busca de uma distribuição mais igualitária, solidária e equitativa aos públicos de seus programas. Os seus eventos e intervenções destacam o diálogo a colaboração e a cooperação entre as partes de forma horizontal. Estes critérios fazem correspondência ao princípio da participação que é observado fortemente na área ambiental, onde os processos decisórios estão baseados na participação social em diferentes níveis, chegando a escala de execução e gestão de projetos locais, por isso, o termo nos remete à “inclusão e não de restrição” (BURSZTYN, 2001; FERRAZ; BURSZTYN, 2009; BURSZTYN; BURSZTYN, 2012). Assim, os números de atores envolvidos e melhorias alcançadas com as atividades, a cooperação que as fundamentam e o empoderamento que ambas reportaram nesta categoria, nos faz compreender que a participação no Monitoramento e Avaliação pode ser um meio para alcançar os objetivos, ou um fim em si mesmo (ESTRELLA et al., 2003; OAKLEY; CLAYTON, 2003).

4.14 Resultados

Segundo o marco conceitual e programático de gestão baseada em resultados, entendemos os resultados como mudanças de médio e longo prazo nas instituições, leis, cultura, etc. Eles podem igualmente simbolizar mudanças reais na vida das pessoas. Os produtos seriam resultados de atividades, coisas tangíveis e mensuráveis que seriam o efeito imediato, de curto prazo, das atividades. (KUSEK, J. Z.; RIST, 2004; GÖRGENS-ALBINO; KUSEK, 2009). Sabemos que esta visão não é unânime, e que os conceitos aqui compreendidos podem variar nas abordagens e/ou culturas institucionais.

Por exemplo, uma atividade de curso de agrofloresta teria como produto (efeito imediato) 40 pessoas formadas, e como resultado (efeito de médio e longo prazo) aumento do conhecimento com potencial de gerar melhoria nas vidas das pessoas em termos de geração de trabalho e renda, e melhoria da sustentabilidade.

Considerando que doadores, gestores e beneficiários querem ver os resultados acontecerem nas vidas das pessoas, e o mais rápido possível, por exemplo: menor desmatamento, aumento na renda, menor mortalidade, mais segurança, aumento na empregabilidade, mais saúde, e assim por diante. E que é na implementação de atividades que as ONGs têm mais controle e responsabilidades para atuar, o lócus desta categoria privilegiará, contudo, os resultados como produtos decorrentes de projetos e atividades dos programas PPP-ECOS e PBF.

Analogamente, os dois programas apresentavam seus resultados na perspectiva de produtos. Ao aproximá-los às ênfases metodológicas de programas sociais de Cano (2006),

o ISPN ofereceria maior ênfase na comunicação de processos e a FAS nos resultados. Entretanto, o enquadramento de resultados de participação analisados anteriormente pode contrariar a suposição dessa aproximação, pois O ISPN comunicou indicadores de resultados e a FAS indicadores de processo.

Enquanto a FAS coloca em somatório todas as pequenas entregas feitas no âmbito dos projetos de ciclo curto, de forma objetiva, fluida e pouco burocrática divulgando seu árduo trabalho e melhorias proporcionadas ao seu público beneficiário, porém com foco aos seus doadores. O ISPN faz narrativas descritivas exibindo procedimentos, processos auto regulatórios e produto, divulgando bem menos os números alcançados em seus resultados, que quando comparados à FAS, tornam menos imperiosos.

O PPP-ECOS, por já possuir maior tempo de implementação, ancorar sua metodologia no RBM e já ter se submetido a algumas avaliações, comprovou alguns indicativos sistematizados dos resultados de longo prazo, ou seja, impactos e efetividade em suas ações. O PBF por sua vez, recorre a uma metodologia genuína para comunicar seus resultados, ressignificando nos seus discursos e conteúdos publicados o conceito de impactos como entregas, produtos ou melhorias quantificáveis na vida da população beneficiária. Saliente-se que eles são qualificados pelo superintendente científico como investimentos de longo prazo. No sentido aqui interpretado os resultados indicam, portanto, mudanças significativas que podem ter carácter de efetividade em um e outro. As diferenças estariam na quimera de terminologias e métodos compreendidos por cada caso, nos levando a repensar sobre as reais possibilidades da FAS alcançar resultados.

Não cabe aqui comparar quantitativamente qual programa possui mais resultados ou avaliar a efetividade de seus produtos. Não é objetivo desta dissertação. As práticas e metodologias que os embasam nesta categoria diferem sistematicamente, mas os produtos decorrentes dos dois programas podem ser vistos por uma ótica semelhante. Por exemplo, ao PPP-ECOS, um bom resultado alcançado é organizar a produção, gerar renda aos seus beneficiários, agregar valor e colocar no mercado os produtos da sociobiodiversidade do Cerrado. Ao PBF cabe comparar resultados semelhantes sobre a cadeia produtiva dos produtos amazônicos, onde frutos e castanhas típicas são beneficiados e colocados no mercado com valor agregado. Mas os melhores resultados podem estar na facilitação de vendas coletivas de uma porção considerável de madeira manejada e certificada a grupos de empreendedores regionais do Rio Negro no Amazonas. A redução nas emissões de carbono é resultado quantificável e mensurado pelas duas ONGs, cada qual com seus desafios e especificidades regionais. A saber: os instrumentos de em monitoramento do desmatamento

e de queimadas, e as políticas públicas para Amazônia são mais avançados que para o Cerrado. Isto influencia diretamente na efetividade e alcance dos resultados.

4.15 Aprendizagem

O PPP-ECOS investiu na sistematização de experiências para alcançar aprendizagem via M&A dos projetos. Esta afirmação, fundada em Holliday (2006), confirma a análise feita na organização. Os arquivos e entrevistas nos indicam que estão em busca de compreender os sentidos das experiências que apoiam. Isto só foi possível por que ordenaram e reconstruíram os processos vividos pelas organizações beneficiárias. Assim, a lógica e a complexidade que permeiam estas intervenções foram descobertas, reordenadas, de modo que foi possível produzir e replicar novos e antigos conhecimentos destes projetos. Algumas iniciativas suscitam a preocupação do ISPN com a aprendizagem organizacional e dos usuários do PPP-ECOS, as quais são:

- A realização de formação em metodologias participativas, e facilitação gráfica com colaboradores da equipe;
- A abordagem qualitativa, a observação participante, e os instrumentos baseados na educação popular para mediação de conflitos socioambientais e gestão dos projetos locais;
- A criação de ferramentas de comunicação dialógica, cita-se a criação de "vídeo projeto" (LOBO et al., 2010);
- As afirmações de que compreendem os erros e o caráter empírico de alguns casos específicos de projetos; e
- A realização de um programa regional de intercâmbios de experiências;

A FAS identificou recentemente que o PBF coloca em prática a teoria *Social Learning*, baseada em aprendizagem observacional. A superação de erros é feita a partir de referências ou experiências positivas ou negativas. A teoria não só foi colocada em prática espontaneamente, como, ao terem consciência de que já vinham implementando o processo, passaram a investir em pesquisas e capacitações para instrumentalizar suas equipes e as intervenções em campo. Alguns aspectos advertidos sobre a aprendizagem são:

- A adoção de metodologias participativas baseadas na arte educação;
- A realização de formação e pesquisa sobre a abordagem *social learning* com coordenadores e equipe técnica para estimulação, conscientização e apropriarem-se do conceito;

- As afirmações de que compreendem os erros e o caráter empírico de ações inovadoras em casos específicos; e
- Realização de intercâmbios de experiências regionais e internacionais;

A aprendizagem aplicada no M&A de ambas é clara e adere a alguns conceitos e instrumentos da educação popular de Paulo Freire. A abordagem é internalizada pelo PPP-ECOS e vista pontualmente no PBF. Ela provoca nos atores a interpretação crítica da realidade com base em experiências vividas em âmbito local, global ou em rede. Nos dois casos a aprendizagem em avaliação não é tratada com o julgamento de suas iniciativas e intervenções, mas com a preocupação de empoderamento e lições aprendidas pelos públicos beneficiários e atores envolvidos. No que lhe diz respeito, a sistematização, é vista muito mais no PPP-ECOS, do que no PBF. Já a aprendizagem social quando aplicada envolve ambas as instituições e programas.

4.16 Inovações

O ISPN foi concebido como uma instituição de documentação e pesquisa. Conforme já mencionado, o estímulo à pesquisa acadêmica era nato da organização, o PPP-ECOS já apoiou pesquisas individuais com bolsas de estudos, embora no momento este viés esteja em menor atividade. Os projetos do programa são iniciativas com foco em tecnologias sociais e inovações para a sustentabilidade. A maioria destas inovações geram publicações e artigos científicos baseados em pesquisas e conhecimentos tradicionais sobre a conservação da biodiversidade do Cerrado e a cultura dos povos que habitam o bioma. “O acervo constitui um relevante patrimônio cultural e científico, não raro, conforme a Convenção de Diversidade Biológica, o conhecimento dito tradicional, pode incorporar novas tecnologias” (LOBO, et al., 2010).

Faz-se importante notar a forte incidência do ISPN na criação e fortalecimento de legislação e Políticas Públicas específicas de sustentabilidade em atendimento às demandas dos pequenos projetos locais. Mas, uma inovação percebida recentemente foi a captação de recursos para fortalecimento de pequenos projetos individuais, coletivos ou em grupo informais (que não possuem Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ) por meio de *crowdfunding*⁶⁹.

⁶⁹ Financiamento coletivo, obtenção de capital para iniciativas de interesse coletivo por meio da agregação de múltiplas fontes de financiamento, em geral, pessoas físicas interessadas na iniciativa. O termo é utilizado para descrever especificamente ações na *internet* com o objetivo de arrecadar dinheiro para pequenos negócios, filantropia, campanhas etc. https://pt.wikipedia.org/wiki/Financiamento_coletivo

No último ano, a FAS também estabeleceu parcerias com o governo e universidades britânicas com objetivo de estimular a pesquisa científica para acadêmicos brasileiros e britânicos que desejem pesquisar o PBF e seus componentes. O objetivo é buscar soluções de desenvolvimento sustentável para comunidades isoladas da Amazônia, que poderão ser aplicadas em outros ecossistemas diversos.

O PFB, bem como o PPP-ECOS, apoiam projetos e iniciativas com foco em tecnologias sociais e inovações para a sustentabilidade. A FAS nomeia estas inovações de empreendedorismo social ribeirinho. Ambas, conforme especificações de cada Programa, dão maior aporte de recursos, inclusive financeiro, às iniciativas bem-sucedidas, estruturadas e habilitadas a receber e gerir projetos de investimento social privado do PBF, ou aos recursos de consolidação do PPP-ECOS.

A FAS aproveita os potenciais destas iniciativas para capilarizar novos recursos. Ela premia novos talentos e realiza *startups* em temas de interesse do programa, como por exemplo: a Coca-Cola premiou uma pequena empresa de turismo de base comunitária, formada por jovens, e que foi gestada no âmbito do PBF, em benefício das comunidades do Rio Negro que estão iniciando na atividade turística. A FAS implementa ainda um programa denominado "Soluções Inovadoras", que indiretamente agrega valor ao PBF com iniciativas e pautas diversas, tais como: Agenda do Valor Compartilhado; Monitoramento Ambiental; Projetos de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação; REDD+, Serviços Ambientais e Mudanças Climáticas; Google *Street View* na Amazônia, etc.

Todas boas práticas explanadas nesta categoria são inerentes dos Programas aqui analisados. Além disso, o lastro das organizações, partes interessadas que facilitam o desenvolvimento destas experiências, favorecem a criatividade e a inovação. Destarte, os elementos assinalados dão proeminência ao PBF quanto ao investimento, engajamento e divulgação de suas inovações.

4.17 Replicação e Scaling-up⁷⁰

As iniciativas apoiadas pelo PPP-ECOS têm potenciais para replicação e ampliação, uma vez que, grande parte dos conhecimentos advindos delas, do ponto de vista conceitual e prático são sistematizados. Os seus caracteres experimentais também favorecem a replicação, pois as práticas e efeitos positivos que geram podem irradiar atitudes semelhantes em escalas locais, dada a visibilidade e os acúmulos obtidos com os pequenos projetos. Um

⁷⁰A tradução do inglês ao contexto refere-se à ampliação em escala, intensificação de práticas melhoradas, ou crescimento proporcional.

desafio neste contexto é de ordem financeira sujeitando estas boas práticas ao apoio de agentes públicos ou privados.

As iniciativas incentivadas à consolidação no âmbito do PPP-ECOS e aquelas que são apoiadas consecutivamente por meio de projetos de apoio à infraestrutura, mobilização, formação, geração de renda e acesso a mercados, são exemplos concretos deste quesito. O nível de fortalecimento e melhoria da vida dos empreendimentos e grupos, quando mensurado, também estimula a replicação em pequena escala e de forma dispersa. Ou seja, bons resultados estimulam a replicação. A cadeia produtiva do babaçu iniciada pelo movimento social das quebradeiras de coco, ao serem incentivados em pequenos projetos do ISPN, é um exemplo que culminou na ampliação de uma Política Pública local: a Lei “Babaçu Livre”, que conseguiu envolver outros Municípios do Maranhão, a partir do ano de 1997.

As iniciativas de todos os componentes do PBF também possuem alto nível de ampliação e replicação, por considerarem as normas e legislações específicas para o uso e acesso aos recursos naturais de unidades de conservação, onde localizam todos os projetos do PBF, além do que, a cogestão dos territórios é responsabilidade da FAS, que a realiza juntamente com associações locais e órgãos estaduais. Um dos componentes do programa, o Bolsa Floresta, nasceu e se manteve como uma política pública estadual de vanguarda e influenciou a criação do Programa Bolsa Verde do Governo Federal, regulamentado em 2011.

Pelos elementos que se encerram, os programas comparados têm potenciais equivalentes de se perpetuarem de forma sustentável. Podem entre si, trocar lições apreendidas e melhorar mutuamente suas práticas de monitoramento e avaliação. E como efeito, podem abrir novos canais de investimentos financeiros às iniciativas atuais e futuras destas organizações.

CONCLUSÕES

A análise comparativa evidenciou que as Organizações Não Governamentais (ONGs) têm criado diversas estratégias específicas, genuínas ou adaptadas aos contextos locais e globais, a fim de iniciar e manter projetos e programas de desenvolvimento sustentável no Brasil. Tais estratégias incorporam ferramentas, modelos e abordagens de Monitoramento e Avaliações (M&A) que crescem no escopo dos programas de forma holística e particular. Uma tendência verificada é a integração de métodos qualitativos e quantitativos.

Em geral, as ONGs ambientalistas brasileiras dependem de recursos externos para seu sustento, realização de seus trabalhos e programas concernentes à conservação ambiental, inclusão social e eficiência econômica. Embora, as práticas de M&A das ONGs aqui analisadas explicitem a incorporação das normas e dos conceitos originários de seus doadores, verificou-se um processo de aprendizado e inovação concomitante, na perspectiva de construir e consolidarem suas próprias metodologias e instrumentos de forma diversificada. Tal ação se justifica pelo invólucro de questões complexas existentes no universo das ONGs, além de responder ao duplo desafio que as conduzem a se dividirem em termos metodológicos ao monitorar e avaliar seus programas, ou seja, são dedicados tanto aos doadores quanto aos beneficiários de seus programas, apresentando alguns esforços para responder a um público mais amplo.

Os resultados apontam que as práticas da Fundação Amazonas Sustentável (FAS) e do Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN) transitam entre dois paradigmas opostos de avaliação de programas, acarretando em novas combinações e não realizando os modelos qualitativos e quantitativos de forma pura. Elas tendem à integração de métodos. O ISPN privilegia a produção de conhecimento qualitativo sobre os projetos que apoia e o próprio programa, com atenção aos processos de aprendizagem social, o estímulo à cultura de participação social, a incidência sobre as Políticas Públicas e a construção/participação em redes. A FAS também possui tais aspectos em perspectiva, investindo mais em geração de indicadores quantitativos de processos, tais como: dias de campo, reuniões, "entregáveis" etc. Ela faz maiores investimentos na qualificação da equipe e incorpora/adapta práticas típicas do ambiente empresarial aos processos de organização e projetos da sociedade civil no campo socioambiental.

A fundamentação teórica oferta argumentos científicos para o posicionamento político, que permite o olhar crítico sobre os programas daquelas ONGs. Neste sentido, o Programa Bolsa Floresta (PBF) enfatiza técnicas, sobretudo, quantitativas, e se orientaria aos resultados, e o Programa de Pequenos Projetos Ecosociais (PPP-ECOS) se centra mais nas qualitativas, o que traria sua ênfase nos processos. Ora, complementam-se de uma e outra

abordagem para sustentar seus propósitos e evitar divergências políticas e institucionais no campo que atuam.

Os propósitos das ONGs são os elementos que mais as aproximam nas comparações existentes no presente estudo. Os processos, procedimentos e produtos ao M&A dos programas supramencionados, quando incorporados às definições conceituais e tipologias da disciplina de avaliação de programas e outras tendências aqui apreendidas, apontaram as suas principais diversidades programáticas.

Em resumo, o estudo identificou, por meio da pesquisa qualitativa e análises comparativas, algumas uniformidades, criando categorias que combinaram elementos dos dois casos analisados. Assim, foi possível examinar as diferenças e semelhanças em uma espécie de “tabula da verdade”, conforme Ragin (1994), dispostas no Quadro 14, a seguir.

Categorias	Semelhanças		Diferenças	
	PBF	PPP-ECOS	PBF	PPP-ECOS
Projetos	Agricultores familiares, comunidades tradicionais, assentados da Reforma Agrária, indígenas, quilombolas, associações comunitárias e movimentos sociais	Ribeirinhos agricultores familiares, extrativistas, indígenas, populações tradicionais e associações comunitárias	Projetos de Ciclo Curto.	“Projetos Ecosociais”
Financiadores	A partir de 2015 FAMA/BNDES	A partir de 2015 FAMA/BNDES	Maioria de fonte privada	Maioria de fonte internacional
Monitoramento	Software SAP Lumira de indicadores	Software PIR	“Encontros de nivelamento e <i>feedback</i> ” Com foco sobre a melhoria de desempenho da equipe técnica da FAS	“Automonitoria” e Sistematização Com foco sobre a autonomia e aprendizagem social de beneficiários
	Visitas Locais	Visitas Locais	Colaboradores fazem o monitoramento em campo	Instrumentos como: Manuais e publicações facilitam o monitoramento em campo

	Alianças e parcerias locais com ONGs, Universidades e governos	Alianças e parcerias locais com ONGs, Universidades e governos	Planos de Trabalho Regionais	Matriz lógica
Avaliação	Planejamentos Estratégicos anuais	Planejamentos Estratégicos anuais	Pesquisa de Opinião orientada ao cliente/beneficiário	Somativa e Formativa
	Auditorias e <i>Accountability</i>	Auditorias e <i>Accountability</i>	Encontros de avaliação anuais	
Participação	Apoio às Associações e Cooperativas de base comunitárias	Apoio às Associações e Cooperativas de base comunitárias	Participação assistida	Participação ativa
Resultados	Conservação dos Biomas e Repartição de Benefícios	Conservação dos Biomas e Repartição de Benefícios	5.854 mulheres e 7.301 homens participando das atividades do Programa Bolsa Floresta (PBF)	1.605 líderes comunitários conscientes das questões ambientais globais
	Geração de renda e melhoria da qualidade de vida	Geração de renda e melhoria da qualidade de vida	83,9% das famílias beneficiárias do componente renda afirmam melhorarias de vida nas comunidades.	6.000 famílias participando em redes de <i>marketing</i> de produtos ecossociais da Caatinga e do Cerrado.
Produtos	Serviços, materiais e infraestrutura	Serviços, materiais e infraestrutura	Imagens <i>Street View</i> , vídeos, fotos de edifícios em 3D das Unidades de Conservação (UCs) apoiadas disponíveis na plataforma do <i>Google Earth Pro</i> , <i>Google Fusion Tables</i> e <i>Google Maps Engine</i> .	85% dos relatórios entregues pelos beneficiários avaliados como “muito bom”
	Diagnósticos e pesquisa com os Beneficiários	Diagnósticos e pesquisa com os Beneficiários	Relatório de Gestão Anual Publicado	Manual sobre elaboração de projetos publicado.
Aprendizagem	Tolera alguns erros	Tolera alguns erros	Arte Educação	Educação Popular
	Intercâmbios	Intercâmbios	<i>Social Learning</i>	Aprendizagem Organizacional

Inovações	Abertura e estímulo a Pesquisa Acadêmica	Abertura e estímulo a Pesquisa Acadêmica	Programa Bolsa Verde – BR	Lei Babaçu Livre - MA
			<i>Startups</i>	<i>Crowdfunding</i>
			Empreendedorismo Social Ribeirinho	Produtos Ecosociais

Quadro 13: Programa de Pequenos Projetos Ecosociais e Programa Bolsa Floresta: padrões de semelhanças e diferenças em Monitoramento e Avaliações

Fonte: Elaborado pela autora, guiado por Ragin (1994)

Diante da diversidade e das interações, a presente pesquisa aponta suas contribuições, na forma de recomendações às organizações analisadas, uma vez que os estudos voltados à descrição e análises sobre as práticas e os problemas enfrentados no M&A dos seus principais programas são fundamentais para a busca de soluções que construam caminhos de desenvolvimento sustentável para os biomas Cerrado e Amazônia.

Neste sentido, têm-se as seguintes sugestões:

- Trocas de conhecimentos sobre instrumentos e abordagens de M&A entre as duas organizações comparadas;
- Divulgação e publicidade das avaliações aos beneficiários e à sociedade em geral, de modo que promovam outras formas de financiamento cidadão, coletivo ou individual;
- Realização de avaliações como processo para o empoderamento e autonomia de seus beneficiários; e
- Atualização e gestão dos conhecimentos em M&A, de modo dinâmico no escopo de suas atividades;

Quaisquer que sejam as melhorias ao M&A destas organizações, o cenário ideal se daria com uma integração de ambos paradigmas científicos, que também permeiam a disciplina de avaliação de programas e Políticas Públicas de desenvolvimento, o qualitativo e quantitativo, o de processo e o de resultado.

Embora a maior parte das explicações aqui expostas tenha recaído sobre as avaliações qualitativas, devido ao seu objetivo e o lastro das organizações pesquisadas, é preciso reconhecer a importância de avaliações quantitativas e o quanto seriam proveitosos os estudos comparativos sobre dados quantitativos, a fim de envolver uma ampla gama de condicionantes a respeito de como se dá a prática destas ONGs ao M&A.

In concluso, as linhas que se seguiram são promissoras a estudos e investigações futuras, que podem discutir o tema em outras regiões, com maior propriedade em relação a instrumentos, análises e reflexões.

REFERÊNCIAS

ABONG. Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais. **O dinheiro das ONGs: como as organizações da sociedade civil sustentam suas atividades, e porque isso é fundamental para o Brasil.** 2014. Disponível em: <<https://observatoriosc.files.wordpress.com/2014/02/livro-ongs-100-dpis.pdf>>. Acesso em: 11 de maio de 2015.

_____. **Caminhos para um desenvolvimento justo: a sociedade civil na linha de frente da luta socioambiental.** 2015 Disponível em: <http://gife.issuelab.org/resource/caminhos_para_um_desenvolvimento_justo>. Acesso em: 11 de maio de 2015.

ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, v. 4, p. 56, 2000.

ALONSO, A. et al. **Identidade e Estratégia na Formação do Movimento Ambientalista Brasileiro.** **Novos Estudos** CEBRAP, v.79 pp.151-167, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n79/08.pdf>>. Acesso em: 10 de junho de 2015

ALVES, M. A. Da hermenêutica filosófica à hermenêutica da educação. **Acta Scientiarum. Education**, v. 33, n. 1, p. 17–28, 2011.

ANNECKE, W. Monitoring and evaluation of energy for development: The good, the bad and the questionable in M&E practice. **Energy Policy**, v. 36, n. 8, p. 2829–2835, 2008.

ANTERO, S. A. Monitoramento e avaliação do Programa de Erradicação do Trabalho Escravo. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 5, p. 791–828, 2008.

ARAÚJO, S. **Coalizões de advocacia na formulação da política nacional de biodiversidade e florestas**, Dissertação de Mestrado. UNB, Brasília, 2007.

ARRETCHE, M. Dossiê Agenda De Pesquisa Em Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 4, 2003.

BECKER, H.S. **Segredos e Truques da Pesquisa.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2007. p.17-186.

BONNIOL, J.-J.; VIAL, M. **Modelos de avaliação: Textos fundamentais.** Porto Alegre: Artmed, 2001.

BOURDIEU, P. **Os Usos Sociais da Ciência: Por uma sociologia clínica do campo científico.** São Paulo: Editora Unesp, 2004.

BROSE, M. **Aprendizado prático com monitoramento e avaliação: estímulo à reflexão. Monitoramento e avaliação de projetos: métodos e experiências.** Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004.

BURSZTYN, M.; BURSZTYN, M. A. **Fundamentos de política e gestão ambiental: os caminhos do desenvolvimento sustentável.** Rio de Janeiro: garamond, 2013.

BURSZTYN, M. ORG. **A difícil Sustentabilidade: Política energética e conflitos ambientais.** Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

CANO, I. **Introdução à Avaliação de Programas Sociais.** 3 ed. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

CARVALHO, I. S. H. **Potenciais e limitações do uso sustentável da biodiversidade do Cerrado: um estudo de caso da Cooperativa Grande Sertão no Norte de Minas,** 2007. (Mestrado). Centro de Desenvolvimento Sustentável, UNB, Brasília.

CHELIMSKY, E. The Role of Experience in Formulating Theories of Evaluation Practice.

American Journal of Evaluation, v. 19, n. 1, p. 35–55, 1998.

_____. Balancing Evaluation Theory and Practice in the Real World. **American Journal of Evaluation**, v. 34, n. 1, p. 91–98, 2013.

COSTA, F.; CASTANHAR, J. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 22, p. 969–992, 2005.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2 ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CUTT, J.; MURRAY, V. **Accountability and effectiveness evaluation in non-profit organizations**. London: Routledge Taylor & Francis, 2000.

DERLIEN, H. Una comparación evaluación de las políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, p. 105–124, 2001.

DINSHAW, A. et al. Monitoring and Evaluation of Climate Change Adaptation Methodological Approaches. **OECD Organisation for Economic Co-operation and Development**, , n. 74, 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/5jxrclr0ntjd-en>>. Acesso em: 04 de julho de 2016.

DUARTE, G. **Dicionário de Administração**. Conselho Regional de Administração do Ceará, Realce Editora e Indústria Gráfica, 2005.

DRUCKER, P. F. **Administração de organizações sem fins lucrativos: princípios e práticas**. São Paulo: Pioneira, 1997.

ESTRELLA, M.; GAVENTA, J. ¿ **Quién da Cuenta de la Realidad? Monitoreo y Evaluación Participativos : Revisión Bibliográfica** ¿ **Quién da Cuenta de la Realidad? Monitoreo y Evaluación Participativos : Revisión Bibliográfica**, v. 44, n. 70, 2001.

ESTRELLA, M.; BLAUERT, J.; CAMPILAN, D.; et al. **Aprender del cambio: temas y experiencias en seguimiento y evaluación participativos**. Ciudad de México, 2003.

FALCONER, A. P. **A promessa do terceiro setor: Um Estudo sobre a Construção do Papel das Organizações Sem Fins Lucrativos e do seu Campo de Gestão**. Ensaio baseado na dissertação de Mestrado do Centro de Estudos em Administração do Terceiro Setor, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1999. Disponível em:<http://lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/andres_falconer.pdf> Acesso em: 15 de junho de 2015.

FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 59, p. 97–110, 2005.

FAS. Fundação Amazonas Sustentável. **Relatório de Atividades 2015**. Manaus, v. 8. 2016.

_____. **Relatório de Atividades 2014**. Manaus, v. 7. 2015.

_____. **Nosso Trabalho: Perguntas e Respostas**. Disponível em: <<http://fas-amazonas.org>>. Acesso em: 31 de março de 2015.

FERNANDES, R. C. **Privado Porém Público: o Terceiro Setor na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

_____. O que é o terceiro setor ? **Revista do legislativo**, v. 18, 1997.

FERRAZ, I.; BURSZTYN, M. A Banalização da Sustentabilidade : reflexões sobre governança

ambiental em escala local. Brasília. **Sociedade e Estado**, v. 24, n.1, p. 17–46, 2009.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2010.

FOUREZ, G. **A construção das Ciências: Introdução à Filosofia e à Ética das Ciências**. São Paulo: Editora Unesp, 1995.

FRASER, E. D. G. et al. Bottom up and top down: Analysis of participatory processes for sustainability indicator identification as a pathway to community empowerment and sustainable environmental management. **Journal of Environmental Management**, v. 78, n. 2, p. 114–127, 2006.

FRASSON, I. **Critérios de eficiência, eficácia e efetividade adotados pelos avaliadores de instituições não governamentais financiadoras de projetos sociais**. 2001. (Mestrado). Universidade de Santa Catarina.

FREITAS, L.C. et al. **AVALIAÇÃO: Construindo o campo e a crítica**. Florianópolis: Insular, 2002.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. 38 ed. São Paulo: Paz e terra, 2014.

_____. **Pedagogia do Oprimido**. 50 ed. São Paulo: Paz e terra, 2011.

FRIEDMAN, J. **Empowerment: the Politics of Alternative Development**. Oxford: Blackwell, 1992.

FUJIWARA, L. M. **The Role of the Pastoral da Criança Program in the Infant Mortality Transition in Brazil, 1980-2000**. 2015 (Doutorado) The University of Texas at Austin.

FURTADO, C. **O mito do Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo: Círculo do Livro, 1974.

GIFE. **Perspectivas para o Marco Legal do Terceiro Setor**. São Paulo, 2009.

GIL, A. C. **Metodologias de pesquisa científica. Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed ed., p.29 a 41, 2002. São Paulo: Atlas.

GÖRGENS-ALBINO, M.; KUSEK, J. **Making Monitoring and Evaluation Systems Work: A capacity development toolkit**. 2009.

GUIJT, I. **Participatory Monitoring and Evaluation for Natural Resource Management and Research: Socio-Economic Methodologies for Natural Resources Research Best Practice Guidelines**. , p. 22, 1999.

HOLLIDAY, O. J. **Para sistematizar experiências**. 2 ed. Brasília: MMA, 2006.

HOUSE, E. R. **Tendencias en evaluación**. **Revista de Educacion**, v. 299, n. 1, p. 43–55, 1992.

_____. Governance, Democracy and Evaluation. **Evaluation**, v. 12, n. 1, p. 7–16, 2006.

_____. The Evaluation of Politics and the Politics of Evaluation. **Evaluation**, v. 21, n. 1, p. 87–102, 2015.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. **Mapa de cobertura vegetal: Cerrado**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/biomas/cerrado/mapa?de=cobertura?vegetal?tmpl=component&print=1> . Acesso em: 17 de agosto de 2016

_____. **As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Série Eixos do desenvolvimento brasileiro. Comunicado do IPEA nº 78: sustentabilidade ambiental no Brasil: biodiversidade, economia**

e bem-estar humano. Brasília: IPEA, nº 78, 2010. 75-93p

_____. Quem financia o desenvolvimento? **Revista Desafios do Desenvolvimento IPEA**, Ano 9, n.73, 2012. p20-29.

ISA. Instituto Socioambiental. **Almanaque Brasil Socioambiental**. São Paulo: ISA, 2008.61-143p.

ISPN. Instituto Sociedade, População e Natureza. **Quem somos, Programas e Projetos Desenvolvidos**. Disponível em: <<http://www.ispn.org.br/quem-somos/>>. Acesso em: 18 dez. 2014.

_____. **Portfólio ISPN 2013**. Disponível em: <http://www.ispn.org.br/arquivos/11792_ISPN_Portifolio-ISPIN_WEB.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2014.

IOSCHPE, E. (org.). **3º setor: desenvolvimento social sustentado**. São Paulo/Rio de Janeiro: Gife/Paz e Terra, 1997.

JANNUZZI, P. D. M. Indicadores para diagnóstico , monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público Brasília**, v. 1990, n. 2, p. 137–160, 2003. Brasília.

KISIL, M. **Organização Social e Desenvolvimento Sustentável: Projetos de Base Comunitária**. in IOSCHPE, E. et al. **3º setor: desenvolvimento social sustentado**. São Paulo/Rio de Janeiro: Gife/Paz e Terra, 1997.

KUSEK, J. Z.; RIST, R. C. **Ten Steps to a Results-based Monitoring and Evaluation system**. Washington, DC: The World Bank, 2004.

LANDIM, L. **A INVENÇÃO DAS ONGS: Do serviço invisível à profissão impossível**. 1993. (Doutorado) Universidade Federal do Rio de Janeiro(UFRJ). Rio de Janeiro.

LANDIM, L. **Experiência militante: Histórias das assim chamadas ONGs**. Lusotopie 2002/1, p. 215-2239 2002. Rio de Janeiro.

LOBO, A. et al. **Sementes Lançadas, frutos colhidos: O Programa de Pequenos Projetos Ecosociais**. Brasília: PEQUI/ISPN, 2010.

MAIELLO, Ana Luiza Duarte. **Aspectos fundamentais do negócio jurídico associativo**. Tese de doutorado. São Paulo, USP, 2012.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Monitoramento e avaliação de projetos: métodos e experiências**. Brasília: MMA, Secretaria de Coordenação da Amazônia, Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise, 2004.

_____. **Mapeamento de Cobertura Vegetal do Bioma Cerrado, Edital Probio 02/2004**. Brasília/DF, 2007. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/biomas/cerrado?tmpl=component&print=1>>. Acesso em: 19 de julho de 2016

_____. **O Bioma Cerrado**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/biomas/cerrado?tmpl=component&print=1>>. Acesso em: 19 de julho de 2016.

_____. **Amazônia**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/biomas/amazonia?tmpl=component&print=1>>. Acesso em: 19 de julho de 2016

NASCIMENTO, E. P. **Os conflitos na Sociedade Moderna: uma Introdução Conceitual**. In: BURSZTYN, M. et. Al. **A difícil Sustentabilidade: Política energética e conflitos ambientais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001, p. 85-107.

_____**Sustentabilidade, o campo de disputa de nosso futuro civilizacional.**
In: LÉNA, P. e NASCIMENTO, E.P. *Enfrentando os limites do crescimento: sustentabilidade, decrescimento e prosperidade.* Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

NOBRE, M. e AMAZONAS, M. de C. **Desenvolvimento sustentável: a institucionalização de um conceito.** Brasília/São Paulo: IBAMA/CEBRAP, 2002.

NOGUEIRA, M. C. R. Lições aprendidas a partir de projetos comunitários. In: Seminário Regional ONGs, Governancia y Desarrollo en America Latina y el Caribe, Programa Gestión de las Transformaciones Sociales (MOST), 2001, Montevideo, Uruguay. Seminário Regional ONGs, Governancia y Desarrollo en America Latina y el Caribe, Programa Gestión de las Transformaciones Sociales (MOST), **Anais...** 2001

_____**Quando o pequeno é grande: uma análise de projetos comunitários no cerrado.** São Paulo: Annablume, 2005.

NOSSA, L. Favela Amazônia: Um novo retrato da floresta. **Jornal Estadão**, São Paulo, p.1, agosto 2015 disponível em:<<http://infograficos.estadao.com.br/public/especiais/favela-amazonia/>>. Acesso em: 03 de julho de 2015

OAKLEY, P.; CLAYTON, A. **Monitoramento e Avaliação do empoderamento (empowerment).** 1st ed. São Paulo: Instituto Pólis, 2003.

ORTEGÓN, E. et al. **Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas.** Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas CEPAL, 2005.

OSWALD, K.; TAYLOR, P. A Learning Approach to Monitoring and Evaluation. **IDS Bulletin**, v. 41, n. 6, 2010. Oxford UK.

PAGIOLA, S. et al. **Experiências de pagamentos por serviços ambientais no Brasil.** São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente / Coordenadoria de Biodiversidade e Recursos Naturais SMA/CBRN, 2013.

PENA VEGA, Alfredo e WOLTON, Dominique (Orgs). **Edgar Morin: um pensamento livre para o século 21.** Rio de Janeiro: Garamond, 2014

PICCIOTTO, R. International Trends and Development Evaluation: The Need for Ideas. **American Journal of Evaluation**, v. 24, n. 2, p. 227–234, 2003. London, UK.

_____**The Evaluation of Policy Coherence for Development.** **Evaluation**, v. 11, n. 3, p. 311–330, 2005. London.

_____**Experimentalism and development evaluation: Will the bubble burst?** **Evaluation**, 2012. London, UK.

_____**The Future Evaluation of Development.** **Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas**, v. 3, p. 259–287, 2014.

PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. **Manual De Planificación, Seguimiento Y Evaluación De Los Resultados De Desarrollo.** New York, USA, 2009.

QUINTANEIRO, T.; BARBOSA, M. L. D. O.; OLIVEIRA, M. G. M. DE. **Um toque de Classicos: Marx, Durkheim, Weber.** 2003.

RAGIN, C. C. **Constructing Social Research: the unity and diversity of method.** Rhousand Oaks, Califórnia: Sage Publications, 1994.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. RJ: Garamond, 2002.

_____. **Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado**. RJ: Garamond, 2004.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

SALAFSKY, N.; MARGOLUIS, R. What Conservation Can Learn from Other Fields about Monitoring and Evaluation. **BioScience**, v. 53, n. 2, p. 120, 2003.

SALAMON, L. **Estratégias para o Fortalecimento do Terceiro Setor A Emergência do Terceiro Setor**. in IOSCHPE, E. (org.). 3o setor: desenvolvimento social sustentado. São Paulo/Rio de Janeiro: Gife/Paz e Terra, 1997.

_____. A emergência do terceiro setor. **Revista de Administração**, p. 5–11, 1998. São Paulo.

SANTANDREU, A.; REA, O. La gestión del conocimiento orientada al aprendizaje como motor de cambios: reconectando personas, sistemas sociales y. V Congreso Internacional de Agroecología y Agricultura Ecológica organizado por Grupo de Investigación en Economía Ecológica y Agroecología de la Universidad de Vigo (España) entre el 27 y 28 de junio de 2014. **Anais...** p.1–10, 2014. Espanha.

SAWYER, D. FLUXOS DE CARBONO NA AMAZÔNIA E NO CERRADO: um olhar socioecossistêmico. **Sociedade e Estado**, p. 149–171, 2009. Brasília

SCRIVEN, M. Types of Evaluation and Types of Evaluator. **American Journal of Evaluation**, v. 17, n. 2, p. 151–161, 1996.

SOARES, Maria C.C. **A participação na ótica dos Bancos Multilaterais**. In: LEROY, J.-J.; SOARES, M.C.C. Bancos multilaterais e desenvolvimento participativo no Brasil: dilemas e desafios. Rio de Janeiro: Fase/lbase, 1998.

SOBRINHO, J. D. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria? **Educ. Soc. Campinas**, v. 25, p. 703–725, 2004. Campinas.

STEM, C.; MARGOLUIS, R.; SALAFSKY, N.; BROWN, M. Monitoring and evaluation in conservation: a review of trends and approaches. **Conservation Biology**, v. 19, n. 2, p. 295–309, 2005.

STUFFLEBEAM, D. L. Evaluation Models. **New Directions for Evaluation**, v. 2001, n. 89, p. i, 2001.

STRAUSS, A.; CORBIN, J. **Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2008.p.104-175

TAGUL.COM. **Tagul Word Cloud Art images © 2009 – 2016**.

TEIXEIRA, A. C. C. **Identidades em construção: as organizações não-governamentais no processo brasileiro de democratização**. São Paulo: Annablume; Fapesp; Instituto Pólis; 2003.

THEODORO, S. H. (ORG). **Mediação de Conflitos Socioambientais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

TREVISAN, A.; BELLEN, M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo

em construção. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 529–550, 2008.

VEDUNG, E. Four Waves of Evaluation Diffusion. **Evaluation**, v. 16, n. 3, p. 263–277, 2010.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI**. RJ: Garamond, 2008.

VIANA, V. ET AL. **Impactos do Programa Bolsa Floresta: uma avaliação preliminar**. Manaus, 2013.

VILLAÇA, I. C. Arte-educação: a arte como metodologia educativa. **Cairu em Revista**. n. 4, p. 74–85, 2014.

VILLARROEL, L. C. L. **A Evolução da Política de Criação de Unidades de Conservação no Estado do Amazonas no Período de 1995 a 2010**, 2012. (Mestrado) Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília.

VOLTOLINI, R. et al. **Terceiro setor: planejamento e gestão**. São Paulo: Editora Senac. 2004.

WORTHEN, B. et al. **Avaliação de programas: concepções e práticas**. São Paulo: Edusp, 2004.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2a.edição ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICES

Primeiro Roteiro de Entrevistas

Objetivo Geral: Analisar os processos e instrumentos de M&A adotados por ONG'S na implementação de projetos de desenvolvimento sustentável.

Bloco I – Descritivo

Vocês têm um sistema de monitoramento e avaliação na organização?

Se sim: Qual é? 1.O que é monitorado e avaliado? Como funciona? Possui equipe responsável, quantas pessoas? Os procedimentos, métodos ou sistemas utilizados para monitorar e avaliar projetos é único e padronizado? Como acontecem? Consideram a vasta realidade e diversidade dos projetos neste processo ao realizar o ciclo dos projetos? O sistema se estende ou envolve os comunitários beneficiários dos projetos? Como eles participam do monitoramento e avaliação no ciclo dos projetos?

Se não: Como vocês fazem para acompanhar os projetos e os resultados?

Quando começou e o que motivou a implantação desse sistema?

O que está na origem desde a implantação do sistema foi motivada por algum problema? A ONG utiliza ou utilizou alguma pesquisa científica ou teoria para estruturar e funcionar o sistema de monitoramento e avaliação? Adotaram alguma metodologia internacionalmente reconhecida?

Quais as principais demandas ou requisitos para um sistema monitoramento e avaliação exigidos pelos financiadores?

O é essencial? O que não é exequível? Adotam a sistemática de benchmarking? São realizadas adaptação ou ajustes nos modelos pré-estabelecidos? A organização possui publicação sobre como monitorar e avaliar projetos? Ou alguma experiência/boa prática ou procedimento sistematizado?

Quais são os principais problemas ou dificuldades encontradas para monitorar e avaliar os projetos?

Ele tem falhas? Como deveria funcionar? Existe resistência das partes interessadas? Quais são as falhas mais frequentes junto aos projetos? Saberá estimar quantos projetos já foram interrompidos, desistiram ou não continuaram? E qual seria um motivo ou falha que justifique a interrupção de um projeto?

Bloco II – Características de Funcionamento

Vocês têm uma rotina com reuniões de acompanhamento e visitas em campo com que frequência?

Quais são as metodologias adotadas? Essas reuniões são solicitadas pelas partes envolvidas (beneficiários, financiadores, etc) ou são planejadas e preestabelecidas? O que é monitorado? E o que é avaliado?

São realizados processos formativos para habilitar as equipes internas da organização e/ou os beneficiários dos projetos?

Acontecem em campo ou somente em escritório? Quem realizou a capacitação? A própria ONG ou alguma entidade externa também participa?

Quais são as melhorias no desempenho e resultados dos projetos e na organização que o sistema promoveu?

Os resultados são avaliados? Que tipo de resultado a organização avalia?

Existem indicadores prévios estabelecidos para os projetos? Eles são pensados junto com a comunidade? Esses resultados são sistematizados? Eles retroalimentam o sistema?

Qual o projeto modelo ou quais as práticas exemplares em monitoria e avaliação que a ONG apoiou?

Algun destes casos adotou alguma metodologia diferenciada voluntariamente?

A organização considera que o sistema é mais importante para a melhoria da população ou para a prestação de contas ao financiador?

A pratica da do monitoramento e avaliação é voltado para as dinâmicas, necessidades diárias das partes envolvidas ou por imposição das organizações internacionais que os financiam?

Segundo Roteiro de Entrevistas



Fundação Universidade de Brasília
Centro de Desenvolvimento Sustentável - CDS

Prezado (a) Coordenador/ Diretor (a),

Solicitamos uma agenda para realização de uma pesquisa com colaboradores e coordenadores responsáveis pelos projetos Instituto Brasileiro de Desenvolvimento e Sustentabilidade (IABS), e profissionais envolvidos com Prêmio Mandacaru. As entrevistas serão conduzidas pela estudante de mestrado acadêmico Tassila Kirsten Fernandes do Centro de Desenvolvimento Sustentável –CDS da Universidade de Brasília – UnB. A investigação deverá colher informações sobre a prática de ONG`S brasileiras com monitoramento e avaliação de projetos de desenvolvimento sustentável.

Suas opiniões são muito importantes, pois contribuirão com a formulação de um trabalho acadêmico que buscará compreender e comparar as tendências de gestão em monitoramento e avaliação, inseridas nos contextos das organizações não governamentais (ONG`S) brasileiras, e sugerir melhorias aos sistemas encontrados. A pesquisa ocorrerá noutras duas organizações: Fundação Amazônia Sustentável (FAS), e Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN), que atuam com projetos nos biomas Amazônia e cerrado.

Considerando as normas e ética em pesquisa acadêmica, todo conhecimento e dados coletados nesta pesquisa será de responsabilidade da autora, porém a mesma compromete-se em realizar a devolutiva dos trabalhos acadêmicos resultantes da pesquisa às organizações estudadas.

Agradecemos o apoio.

Atenciosamente,

Prof. Dr. Elimar Pinheiro do Nascimento

Centro de Desenvolvimento Sustentável



Fundação Universidade de Brasília
Centro de Desenvolvimento Sustentável - CDS

Roteiro de Entrevista

Objetivo Geral: Analisar os processos e instrumentos de Monitoramento e Avaliação (M&A) adotados por ONG's na implementação de projetos de desenvolvimento sustentável.

Nome da Organização:

Data de fundação:

Nome do entrevistado (a):

Cargo/Função:

Formação:

Quanto tempo trabalha na organização:

I – Descrição

1. Existe um sistema de monitoramento e avaliação na organização?
2. Quando começou e o que motivou a implantação desse sistema?
3. Quais são os principais problemas ou dificuldades encontradas para monitorar e avaliar os projetos?

II – Características

4. Como é operacionalizada as rotinas de trabalho em monitoramento e avaliação? Quais as metodologias são adotadas?

III - Gestão por resultados

5. Quais são as melhorias que o sistema promoveu no desempenho e resultados dos projetos e na organização?

IV – Sistematização e participação

6. Qual o projeto modelo ou quais as práticas exemplares em monitoria e avaliação que a ONG apoiou?
7. A organização considera que o sistema é mais importante para a melhoria da população ou para a prestação de contas ao financiador?

Lista de Entrevistados

Lista de Entrevistados	
ISPN	FAS
Fabio Vaz	Victor Salviati
Isabel Figueiredo	João Tezza
Rodrigo Noleto	Josiani Silva
Silvana Bastos	Virgílio Viana
Donald Sawyer	Fernanda Martins
Renato Araújo	Valcléia Solidade
Charles Muller	Eduardo Costa Taveira
	Marilso Rodrigo Da Silva
	Michelle Gonçalves Costa
	Edvaldo Correa De Oliveira
	Jousanete Lima Dias
	João Marcello Bertazza