



**SOCIEDADE
CRISE E RECONFIGURAÇÕES**

VII CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA

19 a 22 Junho 2012

Universidade do Porto - Faculdade de Letras - Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação

ÁREA TEMÁTICA: Trabalho, Organizações e Profissões

CULTURA ORGANIZACIONAL E AVALIAÇÃO NO TERCEIRO SECTOR

LOPES, Mónica

Mestre em Sociologia

Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra

monica@ces.uc.pt

Resumo

É no enquadramento da europeização das estruturas nacionais e de governação multinível que se articulam os diversos atores (públicos, privados e não lucrativos) implicados na concepção, implementação e avaliação de políticas e programas/projetos de intervenção social no nosso país. A crescente importância da avaliação nas organizações do terceiro sector (OTS) resulta dos novos desafios que estas enfrentam e dos efeitos da sua nova relação com o Estado e outras entidades financiadoras. Num contexto de projetificação das políticas sociais, a avaliação surge como elemento indispensável na contratualização entre Estado e terceiro sector tendo em vista a implementação de programas sociais. Neste texto, resultado de uma investigação em curso no âmbito da minha dissertação de Doutoramento, será feito um primeiro mapeamento da produção de conhecimento sobre avaliação nas organizações do terceiro setor, a nível nacional e internacional. Estabelecem-se relações entre accountability, aprendizagem e cultura de avaliação, discutem-se as pressões para o desenvolvimento de processos de avaliação nas OTS e suas especificidades, e reflete-se sobre o papel que as entidades financiadoras ou tutelares desempenham na construção de processos de avaliação potenciadores da aprendizagem organizacional. Inerentemente associada ao controlo exercido pelas entidades de financiamento, a avaliação acaba frequentemente por ser vista como mera obrigação contratual a cumprir para prestar contas do financiamento recebido e não como um instrumento de aprendizagem, capacitação e mudança organizacional.

Abstract

In our country, the various actors (public, private and nonprofit) involved in the design, implementation and evaluation of social policies and programs/projects, operate in framework of the europeanisation of national structures and multi-level governance. The growing importance of evaluation in the third sector organizations derives from the new challenges they face, and from the effects of its new relationship with the state and other donors. Evaluation emerges as an essential element in the contracts and corporation between the state and third sector for the implementation of social programs. This paper, which is based in an ongoing PhD research, will provide a first mapping of the knowledge production about evaluation in nonprofit organizations, at national and international level. I will explore the relationships between the concepts of accountability, learning and culture of evaluation, and discuss the pressures for the development of evaluation processes in nonprofit organizations as well as their specificities and the role that donors play in constructing evaluation processes that enhance organizational learning. Inherently connected to the control exercised by donors, evaluation is often seen as mere contractual obligation to meet the accountability demands of funders and not as a tool for learning, empowerment and organizational change.

Palavras-chave: organizações do terceiro setor, avaliação, aprendizagem organizacional, prestação de contas

Keywords: third sector organizations, evaluation, organizational learning; *accountability*

I. Organizações do terceiro setor e *accountability*

Em termos gerais, a questão da melhoria da *accountability* (prestação de contas/responsabilização) nas organizações do terceiro sector (OTS) tem atraído muita atenção, tornando-se um dos desafios mais importantes que enfrentem estas entidades. O número de OTS tem crescido consideravelmente desde a década de 1980 (Salomon *et al.*, 1999; Fisher, 1998). Este crescimento tem sido alimentado tanto pela retração do Estado e contratualização (Ferreira, 2000) como por uma crença entre as entidades financiadoras de que as OTS são mais eficientes e efectivas do que os governos na prestação de serviços sociais básicos, são mais competentes no apoio à população carenciada, e são atores-chave nos processos de democratização (Edwards & Hulme, 1996). Em alguns casos, são as próprias OTS a exacerbar as suas pretensões de legitimidade, as quais se baseiam mais na crença nos valores que norteiam estas organizações do que na efectiva monitorização ou avaliação das suas realizações (Ebrahim, 2003b, p. 192). Essa visão, no entanto, tem sido cada vez mais desafiada por interventores/as e estudiosos da área que defendem ir além da visão destas organizações enquanto "pílulas mágicas" e pensar mais concretamente sobre as questões relacionadas com a prestação de contas (Najam, 1996, p. 340).

Embora o conceito de prestação de contas continue a ser um conceito "abstracto e composto", "oferecendo uma gama de significados possíveis" (Ebrahim, 2003b, p. 193), no seu sentido mais fundamental, significa "ser responsável perante determinada parte, por um desempenho esperado" (Bies, 2010, p. 1061). Edwards e Hulme (1996, p. 967) definem *accountability* como "o meio pelo qual indivíduos e organizações reportam a autoridade reconhecida (ou a autoridades reconhecidas) e são responsabilizados pelas suas ações". Cornwall, Lucas e Pasteur (2000, p. 3) ampliam esta perspectiva, sugerindo que a prestação de contas remete tanto para o "ser responsabilizado/a por" outras pessoas como para o "assumir responsabilidade". Como tal, não é apenas uma resposta reactiva à supervisão, mas também uma resposta pró-activa, ligada à garantia de que a confiança pública é servida. A responsabilização tem, pois, uma dimensão externa, em termos de "obrigação de cumprir as normas prescritas de comportamento" e uma dimensão interna, motivada pelo "sentir responsabilidade", expressa por meio de ações individuais e da missão organizacional (Ebrahim, 2003^a, p. 814).

1.1. Perspectivas e pontos de vistas disciplinares

Para compreender melhor a natureza multifacetada da prestação de contas, é útil experimentar um olhar sobre diferentes pontos de vista disciplinares do conceito. O exame da literatura permite-nos perscrutar diversas perspectivas e teorias que enquadram e explicam a adopção de sistemas de *accountability* (e de avaliação) e os tipos e estratégias de prestação de contas adoptados nas OTS. As abordagens económicas e organizacionais influenciaram grandemente as discussões sobre *accountability*/responsabilização, que giram sobretudo em torno da ecologia organizacional, teoria da dependência de recursos, teoria dos *stakeholders*/das partes interessadas, teoria da agência e a teoria institucional. Darei aqui conta, de forma sucinta, alguns dos seus pressupostos e algumas das críticas que têm suscitado.

A teoria sobre ecologia organizacional sustenta que a *accountability* fornece um sentido de estabilidade nas relações organizacionais, mantendo os compromissos de membros e clientes. A prestação de contas, como tal, envolve a produção de justificações internamente consistentes, ainda que não necessariamente verdadeiras, sobre como os recursos foram utilizados por uma organização, assim como a reconstrução das sequências das decisões, normas e ações organizacionais que produziram resultados particulares (Hannan & Freeman, 1989, pp. 73-74). Os processos de selecção social tendem a favorecer formas organizacionais com elevados níveis dessa responsabilização e fiabilidade.

A perspectiva da dependência de recursos, por seu turno, assume que as organizações procuram os recursos necessários para a sua sobrevivência e por isso terão que estimular interações e trocas nos meios que controlam ou possuem os recursos necessários (Pfeffer & Salancik, 2003). Na verdade, como salienta Ebrahim (2005, pp. 59, 2003^a, pp. 814), as preocupações das OTS sobre prestação de contas a financiadores centram-se frequentemente na assimetria de recursos que resulta em condicionantes excessivas ou exigências de reportação onerosas associadas ao financiamento. Os mecanismos de responsabilização, como sejam os

relatórios anuais de projectos, registos financeiros e estudos de avaliação, são usados não só por financiadores para controlar os gastos das OTS, mas também por OTS para aceder a recursos, divulgando os seus projectos e programas. As relações de dependência de recursos são vistas como interdependentes e mútuas: há uma interdependência de recursos (embora muitas vezes assimétrica), no qual as OTS dependem de doadores para aceder a recursos financeiros, utilizando a *accountability* enquanto forma de dominar os recursos do meio, e doadores dependem de OTS para alimentarem a sua reputação e ganharem legitimidade (Ebrahim, 2002; Perera, 1997). A motivação das pessoas que dirigem as organizações será assegurar a sua sobrevivência, mantendo ao mesmo tempo a estabilidade nas suas relações de troca. Contrariando o pressuposto da teoria da agência (à qual me dedicarei mais abaixo) de que as OTS são reactivas em relação às expectativas externas de prestação de contas, a teoria da dependência de recursos enfatiza as estratégias proactivas que podem ser mobilizadas para lidar com as restrições do meio (Faffee, 2001 como citado em Bies, 2010, p. 1067). No contexto desta perspectiva, a motivação para a criação ou participação em mecanismos de *accountability* vem das próprias organizações sem fins lucrativos. Todavia, a teoria da dependência de recursos também postula que algumas iniciativas para aceder ou controlar recursos poderão conduzir a respostas de *accountability* mal adaptadas, tais como a participação puramente simbólica das OTS, ou uma resposta a várias entidades “reguladoras” à custa da sua auto-gestão ou contrariando a sua capacidade organizacional (Guo, 2007; Smith & Lipsky, 1993).

Uma outra teoria com potencial explicativo para a presença de um sistema de prestação de contas baseado no desempenho é a teoria institucional. De acordo com esta teoria, o meio molda a estrutura e o comportamento organizacional. Pressões normativas e coercivas do ambiente compelem as organizações a conformar-se aos padrões e crenças convencionais, que são reforçadas por forças institucionais do meio (DiMaggio & Powell, 1983). Cada ambiente institucional conta com pressões, regras, normas, requisitos e sanções a que as organizações individuais têm que se conformar para receberem apoio e legitimidade. Para alcançarem legitimidade podem utilizar diversos métodos, como seja a obediência às diretrizes institucionais, a reprodução das respostas de outras organizações a estas influências, ou a conformação com as normas e rituais institucionais (DiMaggio & Powell, 1983). A não conformidade com as expectativas institucionais relativamente à prestação de contas pode afectar negativamente a legitimidade organizacional (Bies, 2010).

Talvez o contributo mais significativo para o enquadramento da *accountability* tenho sido dado pela teoria da agência ou teoria do principal-agente (*agency theory/principal-agent theory*), que tem sido trabalhada não só por economistas mas também por cientistas políticos. Esta teoria baseia-se na observação de que alguns indivíduos (principais) procuram que as suas agendas sejam conduzidas por outros (agentes). A demanda às organizações não lucrativas no sentido de reportarem elementos sobre resultados e outras informações sobre o seu desempenho constitui, de acordo com esta teoria, parte do processo de monitorização inerente à relação entre o principal (financiador) e o agente (OTS). O ator actuando como principal visa moderar a gestão e o funcionamento organizacional do agente. A preocupação central da teoria da agência é garantir que o agente opera efectivamente em linha com os interesses do principal. O contrato surge frequentemente na literatura sobre teoria da agência como o instrumento que serve para regular a relação principal-agente, já que é usado para articular expectativas, parâmetros de desempenho, incentivos para o alinhamento de metas e obrigações juridicamente vinculativas (Brown, 2007 como citado em Bies, 2010). De acordo com esta teoria, é provável que as organizações sem fins lucrativos mascarem as suas realizações perante os financiadores, a fim de acederem a um financiamento ou contrato (selecção adversa) e que tendam a esquivar-se e não empenhar o nível de esforço acordado (risco moral) (Jensen & Meckling, 1976 como citado em Carman, 2010). A consequência é que tanto financiadores como OTS gastarão tempo e recursos para mitigar estes problemas através da implementação de sistemas de monitorização, medição de desempenho e supervisão.

Apesar do potencial importante para a explicação dos processos de *accountability*, a perspectiva do principal-agente tem recebido algumas críticas (por exemplo, Carman, 2010; Bies, 2010; MacDonald, 1997) que põem a claro algumas das suas limitações na análise da responsabilização. Uma das críticas mais consistente é apresentada por Ebrahim (2003b, pp. 890-891, 2003^a, pp. 196-199). Segundo o autor, a perspectiva agente-principal contribui para a compreensão da prestação de contas, focando a atenção nas relações entre atores (principais e agentes) e nas estratégias utilizadas pelos principais para verem cumpridas

as suas agendas. Está aquém, no entanto, na abordagem dos problemas de *accountability* decorrentes da incongruência de interesses entre principais e agentes, dos mecanismos internos da responsabilização, dos papéis dos principais na formatação do desempenho do agente, e de ambiguidades e os conflitos decorrentes da existência de múltiplos principais. O primeiro problema prende-se exactamente com proposições da própria teoria, e surge quando a distinção entre principal e agente é ambígua, especialmente quando os interesses dos atores não são congruentes ou quando as entidades sem fins lucrativos trabalham com múltiplos principais. Um segundo problema apontado por Ebrahim (2005) remete para a distinção que Ronald E. Fry (1995) faz de dois conceitos: “responsabilidade sentida” e a “prestação de contas”. A “responsabilidade sentida” é um estado intrínseco e subjectivo que espelha uma aceitação profunda da responsabilidade, constituindo a vertente interna do comportamento responsável. A “prestação de contas”, por seu turno, constitui a parte externa, e resulta da dinâmica social pela qual somos impelidos/as a prestar contas a outros/as, por desvios entre a ação pela qual somos responsáveis e as normas e expectativas relevantes. A questão é saber “se a responsabilização é experienciada como um processo de monitorização ou de capacitação” (ibid.; p. 186). Uma terceira limitação da teoria da agência prende-se com o seu enfoque nos requisitos comportamentais dos agentes, enquanto se retira a ênfase nos dos principais que são, na realidade, responsáveis por influenciar o desempenho dos seus agentes através de uma série de meios. Ademais, como também ressalta McDonald (1997), as relações entre principais e agentes são afectadas por processos políticos que têm impacto sobre o principal e nas relações entre principal e agente. Em quarto lugar, as OTS são, frequentemente, responsáveis perante múltiplos principais, esperando-se que respondam aos interesses dos seus financiadores, associados, clientes, entidades tutelares e aos seus próprios interesses (Lindenberg & Bryant, 2001; Najam, 1996).

As perspetivas dos *stakeholders* presentes na literatura sobre comportamento organizacional vêm preencher a lacuna desta e outras abordagens sobre responsabilização, da falta de um olhar integrado sobre a forma como as organizações lidam com exigências múltiplas e por vezes concorrentes de prestação de contas. Alguns/mas autores/as têm feito notar que as OTS são responsáveis perante múltiplos atores. Nesta linha, Santos (1999, p. 10) e Edwards e Hulme (1996, p. 16) distinguem responsabilização ascendente de responsabilização descendente. Enquanto a responsabilização ascendente é feita a financiadores e agências reguladoras, p. ex., organismos de tutela, e tem sobretudo um enfoque no “emprego de verbas designadas para propósitos designados” (Najam, 1996, p. 342), a responsabilização descendente é feita a membros, utilizadores e comunidade em geral, referindo-se primordialmente a “grupos aos quais grupos aos quais as ONGs prestam serviços”, podendo incluir também “comunidades e regiões indirectamente afectadas pelos programas das ONGs” (ibid.; p. 345). Najam (1996) destaca ainda uma terceira categoria, a de responsabilização perante si próprias. A prestação de contas interna inclui a responsabilização das ONGs perante a sua missão e pessoal, incluindo decisores/as e pessoal do terreno. Embora os interesses de cada um destes principais possam coincidir até determinado ponto, potenciais conflitos ou ambiguidades nos seus interesses podem levar as OTS a alterar constantemente a sua retórica para agradar aos múltiplos principais ou dogmaticamente afirmar as suas próprias missões. Daqui transparece que a *accountability* não constitui uma panaceia social simples e clara, mas antes um constructo complexo e de alguma forma ambíguo (Ebrahim, 2005, p. 60).

Esta discussão deixa claro, como nota Ebrahim (2005), que a responsabilização é um conceito relacional. Não sendo os únicos, os esforços e mecanismos de prestação de contas são um reflexo das relações entre atores organizacionais arregados num ambiente social e institucional. Isto sugere que as relações assimétricas entre as partes interessadas são susceptíveis de resultar num desvio no sentido da adoção de mecanismos de responsabilização que satisfaçam os interesses dos atores dominantes. Falar de responsabilização é, pois, também, falar de relações de poder, em que as assimetrias de recursos se tornam importantes para influenciar quem está apto a manter quem *accountable*.

Uma vez que a prestação de contas respeita as relações entre actores organizacionais, os mecanismos de prestação de contas, como seja a avaliação, não podem ser compreendidos sem considerar para quem e com que propósito eles são empregues. Como tal, um desafio fundamental para as OTS é encontrar um equilíbrio entre os mecanismos que respondem às exigências de prestação de contas ascendente dos financiadores e

aqueles que acolhem as necessidades de trabalhadores/as e das comunidades (prestação de contas interna e descendente), ao mesmo tempo que induzem alterações positivas no comportamento organizacional. Para muitas organizações, encontrar este equilíbrio exigirá uma reorientação para processos de aprendizagem e de responsabilização pela missão no sentido de colocar os mecanismos de avaliação de orientação ascendente em perspectiva adequada (Ebrahim, 2005, p.73). Requererá também o recurso a avaliações de curto e longo prazo. A questão chave é que sendo a avaliação um conceito relacional, os efeitos dos seus mecanismos só poderão ser entendidos quando colocados em contexto. Nos casos em que as entidades financiadoras partilham com as OTS uma perspectiva de longo prazo, este equilíbrio poderá ser esperado com menos dificuldade do que nos casos em que os doadores enfatizam os resultados de curto prazo.

II. Cultura de avaliação e aprendizagem organizacional

Nos últimos anos, estudiosos e avaliadores/as têm-se focado na compreensão do papel e da prática de avaliação no processo de aprendizagem das organizações, como um todo (por exemplo, Hole & Patterson, 2008; Rogers & Williams, 2006; Ebrahim, 2005; Botcheva, White, & Huffman, 2002; Weiss, 1998; Lambert & Owen, 1995). Preskill e Torres (2001, 1999) definem aprendizagem organizacional como um processo contínuo de crescimento e melhoria que utiliza informação ou feedback acerca de processos e resultados para introduzir mudanças; está integrado nas atividades de trabalho e na infraestrutura organizacional (na sua cultura, liderança, sistemas e estruturas, e mecanismos de comunicação); e invoca o alinhamento de valores, atitudes e percepções entre membros das organizações.

Conforme propõe Ebrahim (2005), a relação entre avaliação e aprendizagem é simultaneamente prática e normativa: para que as avaliações sejam úteis para as organizações que estão a ser avaliadas, é necessário encontrar formas sistemáticas de garantir que a informação reverta na tomada de decisão. A aprendizagem, como tal, envolve a geração de conhecimento através do processamento de informação que depois será utilizado para mudar comportamentos (Ebrahim, 2005, p. 67). De acordo com esta utilização da aprendizagem, a simples geração de informação não é suficiente, devendo envolver também o uso do conhecimento no sentido de influenciar as práticas organizacionais. Estas observações chamam a atenção para a necessidade de identificar e analisar meios de interligação dos mecanismos de geração de conhecimento, como seja a avaliação, com a aprendizagem, explicitamente.

Entre um conjunto muito diverso de teorias da aprendizagem, destacamos uma distinção particularmente útil para a abordagem da avaliação. Baseando-se no trabalho pioneiro de Bateson (1972), Argyris e Schön (1996) distinguem entre aprendizagem de circuito simples (*single loop*) e duplo (*double loop*). A primeira preocupa-se sobretudo com a eficácia, centrando-se na melhor forma de atingir metas e objetivos, mantendo o desempenho organizacional dentro das delimitações das normas e valores existentes, enquanto a segunda envolve a revisão crítica da teoria vigente através do questionamento dos seus princípios e regras, os quais são modificados em conformidade por forma de atingir os objetivos estabelecidos. Ambos os níveis de aprendizagem envolvem um processo iterativo no qual a informação é processada a fim de influenciar as decisões. Argyris e Schön (1996) identificam ainda um terceiro tipo de aprendizagem, a aprendizagem “secundária” (*deutero learning*), ou, dito de outra forma, aprender a aprender que, tal como defendem Rogers e Williams (2006), poderá ser importante para a avaliação no sentido de apoiar as pessoas envolvidas em programas a aprender mais sobre como aprendem, e como melhorar a sua aprendizagem e a sua prática direta. Mas muita da avaliação realizada na atualidade focaliza na aprendizagem de circuito simples – isto é, identificando e corrigindo erros, mas permanecendo no enquadramento das visões do mundo vigentes, metas estabelecidas e processos projetados (Rogers & Williams, 2006, p. 78).

Dentre os fatores que têm vindo a ser apontados como facilitadores da avaliação, sobressai o papel da cultura organizacional, a qual constitui tanto uma faceta do ambiente em que a organização atua como uma base para uma possível mudança. A cultura organizacional, definida por Schein (2004, p. 39) como “um padrão de premissas básicas de como o mundo é e deverá ser que um grupo partilha e que determina as suas percepções, sentimentos, ou os seus comportamentos manifestos”, constitui claramente uma influência importante sobre a receptividade das pessoas ao uso dos resultados da avaliação no sentido de influenciar as

suas práticas. Nesta linha, Siebert e Daudelin (1999, como citado em Rogers & Williams, 2006, p. 82), identificam os seguintes aspectos da cultura organizacional que promovem a reflexão e a aprendizagem nas organizações: autonomia e liberdade no exercício da função; feedback das outras pessoas sobre o exercício da função; acesso a outras pessoas; apoio e estímulo por parte das outras pessoas; pressão para provisionar; foco claro. Também para Preskill e Torres (1999), a pesquisa de avaliação é uma componente central de uma organização aberta à aprendizagem e o seu sucesso depende grandemente da cultura das organizações. Uma cultura de aprendizagem promove a assunção de risco, a aprendizagem a partir dos erros e um clima de confiança e encorajamento. Ao contrário, uma “cultura anti-aprendizagem” caracteriza-se pela resistência por parte do pessoal, pelo receio de assumir riscos, por atitudes negativas perante a recolha de dados, e pela falta de confiança na organização. Segundo as mesmas autoras, a aprendizagem organizacional envolve: o estabelecimento de equilíbrio entre os papéis de *accountability* e aprendizagem da avaliação; a integração da função e papel da avaliação na organização; o desenvolvimento de modelos de trabalho que relacionem resultados sobre programas e iniciativas específicos com metas globais das organizações; a sustentação de um espírito de diagnóstico contínuo que reclame uma aprendizagem interativa ao longo do tempo; a disponibilização de tempo para a reflexão, o diálogo entre avaliadores/as, pessoal dos projetos e líderes organizacionais, e a reconsideração dos papéis tradicionais dos/as avaliadores/as e das competências de que necessitam (id., 2001, p. 388). No entender das autoras, quando estas circunstâncias estão reunidas, as organizações têm oportunidade de implementar cabalmente a avaliação ao serviço das suas missões. Ainda assim, são muitos os desafios que se colocam à articulação das várias formas de avaliação com a aprendizagem (Ebrahim, 2005, p. 71; Preskill e Torres, 2001, p. 389). Desde logo, vincular a avaliação à aprendizagem exige atenção à forma como a informação gerada pelas avaliações é espelhada no processo de tomada de decisão. Depois, implica um olhar sobre como as relações de poder influenciam o escrutínio das falhas, particularmente entre múltiplos constituintes. Finalmente, e mais genericamente, uma abordagem de aprendizagem à avaliação sugere uma mudança de percepção da avaliação enquanto relato de desempenho para a visão da avaliação como meio de melhoria.

III. Especificidades, funções e usos da avaliação nas OTS

As pressões para desenvolvimento de processos de avaliação nas OTS decorrem de forças externas e internas (Carman & Fredericks, 2008, p. 52; Hudson, 2003, p.70; Lewis, 2001, p. 135). Em primeiro lugar, tem havido uma pressão crescente de entidades financiadoras/tutelares - como seja o Estado, organismos/instituições da União Europeia, ou outras organizações Internacionais – e outros stakeholders no sentido de OTS demonstrarem a sua efectividade e documentarem os resultados dos programas, para fins de prestação de contas. As exigências de transparência e *accountability* são crescentes, e os financiadores querem saber o que é que foi realizado com os recursos concedidos, além de que existe uma maior disposição para assumirem os custos associados à avaliação. Há também um conjunto de pressões que advêm do interior das próprias organizações. Desde logo, reconhece-se que a avaliação é do interesse das OTS, uma vez que os ensinamentos retirados podem ser incorporados no processo de decisão, no sentido de melhorar o desempenho futuro, e também porque, mostrando que esses recursos são bem empregues, os apoios poderão ser intensificados e conseguir-se uma maior segurança no financiamento.

Na literatura são apontadas algumas especificidades relativamente à avaliação nas OTS (Carman & Fredericks, 2009, 2008; Guambe, 2009; Hoole & Patterson, 2008; Hudson, 2003; Lewis, 2001; Monteiro, 1996; Schiefer, 2008; Snibbe, 2006). Desde logo, a relativa pouca atenção que tem sido prestada pelas OTS em geral, até muito recentemente, à importância da avaliação enquanto instrumento de melhoria da performance e meio de prestação de contas. Ao contrário, a avaliação é frequentemente vista pelas organizações como uma imposição dos financiadores ou por instâncias governamentais, sendo por isso recebida com relutância ou mesmo resistência. Como sugerem algumas análises, muitas OTS têm relutância em empreender processos de avaliação, seja devido à carência de instrumentos, de competências específicas, de recursos financeiros e de tempo, seja por receio de resultados pouco satisfatórios, ou porque as avaliações são impostas pelos financiadores (p. ex., Riddell, 1999). O facto de ser muitas vezes concebida como uma obrigação contratual limita a visão da avaliação como forma de aprendizagem organizacional (Guambe,

2009). Enquanto stakeholders-chave, as entidades financiadoras ou tutelares desempenham um papel fundamental na construção de processos de avaliação potenciadores da aprendizagem organizacional. Todavia, como sugerem Hoole e Patterson (2008), as entidades doadoras nem sempre diligenciam a capacitação institucional das organizações que financiam, privilegiando os padrões de prestação de contas, sem capacitarem as OTS no sentido de desenvolverem uma cultura de aprendizagem ao serviço da sua missão. De acordo com as autoras, os processos de avaliação desligados da missão e que não contribuem para a compreensão das pessoas e dos propósitos que a organização serve, decorrendo antes de pressões de *accountability*, falham enquanto estímulo a uma cultura de aprendizagem, potenciadora da maior efectividade das OTS (ibid.; p. 95).

Snibbe (2006) traça um cenário negativo no domínio da avaliação, ao afirmar que a avaliação está a falhar no intento de tornar o sector social mais efectivo. A autora chama a atenção para a perda de tempo e para o esforço despendido na redacção de relatórios para uma multiplicidade de financiadores e que contribuem pouco para a efectividade dos programas. Assevera ainda que estes financiadores não parecem usar estes resultados para ajudar as organizações a melhorar os seus programas ou a fazer alterações programáticas. Bickel, Millet e Nelson (2003, como citado em Hoole & Patterson, 2008: 95) apontam ainda outra falha no sistema: as próprias entidades financiadoras não são efectivas na utilização dos resultados da avaliação. Se as decisões dos financiadores não se baseiam nos dados que estas entidades solicitam, a avaliação não poderá contribuir para a sustentabilidade organizacional. Os resultados de inquérito recente realizado a uma amostra de OTS norte-americanas, conduzido pela Innovation Network, Inc. (Reed & Morariu, 2010), parecem ser mais optimistas no que toca à utilização dos dados da avaliação, uma vez que um valor muito residual de organizações afirmavam não ter utilizado os resultados das avaliações realizadas no ano anterior. Não obstante, conforme revelam este e outros estudos (Hofer, 2000; Fine, Thayer, & Coghlan, 1998) grande parte das entidades utiliza os resultados da avaliação para reportar ou fazer propostas às entidades financiadoras/tutelares – que constituem o público-alvo primordial das avaliações - ou no âmbito do planeamento ou revisão de programas/projectos, mais do que para planear ou reajustar a estratégia da organização. Estas indicações, que parecem apontar para a sobreposição dos padrões de prestação de contas relativamente aos de capacitação e aprendizagem organizacionais, saem reforçadas com a priorização de sistemas de avaliação desenhados para medir resultados face à avaliação dos processos (Reed & Morariu, 2010, p. 15). Um outro desafio que se coloca à efectividade da avaliação no sector não lucrativo é a dificuldade em demonstrar impacto, levando as organizações a agregar dados inúteis e por vezes insidiosos (Anheier, 2005; Lewis, 2001). Não obstante, nas organizações que dão corpo aos três estudos de caso apresentados em artigo de Hoole, e Patterson (2008), a avaliação desempenha um papel importante no reforço da aprendizagem e melhoria contínuas, na construção de parcerias, e no desenvolvimento organizacional. A análise revela também que apesar de os esforços das entidades financiadoras em criar capacitação serem importantes, o compromisso da liderança organizacional é decisivo na transformação do papel da avaliação de um relato e prestação de contas básicos num verdadeiro processo de aprendizagem organizacional contínua. Esta transformação reivindica o comprometimento da liderança ao desenvolvimento de uma cultura de avaliação e aprendizagem e de uma infra-estrutura que a suporte. O papel dos/as líderes das organizações e as prioridades organizacionais que estabelecem é também considerado no estudo de Reed e Morariu (2010). Os resultados não são optimistas, já que excluem a avaliação das prioridades de topo das entidades. Com efeito, numa lista de dez prioridades organizacionais comumente associadas à capacidade organizativa, a avaliação surge classificada em nono lugar, apenas priorizada em relação à investigação (ibid.; p. 17). De resto, na mesma pesquisa, a falta de apoio da liderança das organizações é apontada por duas em cada cinco organizações como barreira que inibe a capacidade para integrar processos de avaliação, sendo considerado um desafio significativo a enfrentar por um terço das entidades (ibid.; p. 16).

Algumas pesquisas sugerem que um elevado número de organizações desenvolve alguma forma de avaliação (de actividades, programas, projectos, desempenho do pessoal, satisfação de utilizadores, etc.), sendo uma das mais frequentes a avaliação de programas/projectos (Ferreira *et al.*, 2007; Fine *et al.*, 1998). No inquérito às OTS conduzido por Reed e Morariu (2010, p. 13), apurou-se que pelo menos 85% das organizações realizaram algum tipo de avaliação no ano anterior, apesar de apenas uma em cada dez entidades contarem com um membro (ou mais) da equipa dedicado à avaliação em tempo integral. Ainda que, segundo aquela

pesquisa, a maioria das organizações se envolva em processos de avaliação numa base anual, ela parece ser pouco profissionalizada, já que na maioria dos casos os responsáveis pela avaliação não são avaliadores profissionais (sejam internos ou externos).

Por seu turno, uma análise dos processos de avaliação em organizações não lucrativas conduzida por Carman e Fredericks (2008) revela que estas organizações tendem a conceber a avaliação de três formas distintas: como instrumento de gestão estratégica, como mecanismo de promoção para o exterior, ou como desperdício de recursos e distração. Reed e Morariu (2010, p. 16) reconhecem na sua análise que a avaliação nem sempre é valorizada e apreciada, e demarcam quatro barreiras essenciais à condução de processos de avaliação (por ordem de grandeza): a falta de tempo da equipa de trabalho para dedicar à avaliação; a falta de recursos financeiros; a falta de pessoal com expertise em avaliação; e a falta de apoio da liderança. Carman e Fredericks (2009), exploram a capacidade de avaliação das OTS, distinguem três tipos de organização, que poderão articular-se com os anteriores: o primeiro tipo de organização está genericamente satisfeito com os seus esforços de avaliação, reportando poucos problemas com a implementação de sistemas de avaliação. O segundo tipo debate-se com alguns constrangimentos na operacionalização destes processos, particularmente de desenho operacional, recolha de dados e de recursos. O terceiro confronta-se com todo o género de constrangimentos, enfrentando desafios importantes em termos de implementação de sistemas de avaliação. Segundo o estudo liderado por Reed e Morariu (2010), as organizações com um avaliador externo revelam-se particularmente satisfeitas com a experiência de avaliação, classificando-a como excelente ou boa, o que parece ser revelador da importância de uma perspectiva especializada e descomprometida para a qualidade da avaliação. As autoras concluem que são muito poucas as organizações que têm apoio, capacidade e conhecimentos necessários para usufruir do potencial da avaliação.

Em todo o caso, avaliar o desempenho das OTS não é um processo simples. Em primeiro lugar, devido a dificuldade de medir o desenvolvimento social em oposição ao desenvolvimento económico, no qual as realizações qualitativas não podem ser avaliadas objectivamente. Em segundo lugar, a dificuldade de transportar para a avaliação a ideia de processo, uma vez que não há um tempo “certo” para a avaliação ser feita (durante o projecto? 5 anos depois?). Em terceiro lugar, o problema de atribuição da origem de determinada mudança, criado pelo facto de as transformações no contexto social e económico no qual as actividades das OST têm lugar condicionarem o julgamento objectivo sobre se foi a actuação da organização ou qualquer outro fator que desencadeou uma mudança (Lewis, 2001, p. 137). Perante estes constrangimentos, como defende Lewis (2001), a avaliação deverá ser vista como parte do processo de aprendizagem das OTS e não como um fardo imposto do exterior, como parte de um processo contínuo e não como um evento isolado.

Esta é ainda uma abordagem preliminar e necessariamente incompleta dos vários domínios que convergem para o estudo da problemática da avaliação no terceiro setor, havendo ainda necessidade de reforçar a abordagem teórica das questões aqui tratadas.

Referências bibliográficas

Anheier, Helmut (2005). *The Nonprofit Sector: Approaches, Management, Policy*. London and New York: Routledge.

Argyris, Cris & Schön, Donald (1996). *Organizational learning II: Theory, method, and practice*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Bickel, William, Millet, Ricardo, & Nelson, Catherine (2003). *Challenges to the role of evaluation in supporting organizational learning in foundations*. Washington, DC: Council on Foundations.

Campos, António (1997). Novos Desafios para a Administração Pública, in *Las Jornadas de Modernização Administrativa*, S. M. A., Lisboa, 21 de Novembro de 1997. Oeiras: INA.

Carman, Joanne (2010). The accountability movement: What is wrong with this theory of change? *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 39(2), 256-274.

- Carman, Joanne, & Fredericks, Kimberly (2009). Evaluation Capacity and Nonprofit Organizations: Is the Glass Half-Empty or Half-Full? *American Journal of Evaluation*, 31 (1), 84-104.
- Carman, Joanne, & Fredericks, Kimberly (2008). Nonprofits and evaluation: Empirical evidence from the field. *Nonprofits and evaluation. New Directions for Evaluation*, 51–71.
- DiMaggio, Paul, & Powell, Walter (1983). “The iron cage revisited” institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48 (1983), 147-60.
- Ebrahim, Alnoor (2002). Information struggles: The role of information in the reproduction of NGO funder relations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 31, 85-113.
- Ebrahim, Alnoor (2003^a). Accountability in practice: Mechanisms for NGOs. *World Development*, 31(5), 813-829.
- Ebrahim, Alnoor (2003^b). Making Sense of Accountability: Conceptual Perspectives for Northern and Southern Nonprofits. *Nonprofit Management and Leadership*, 14 (2), 191-212.
- Ebrahim, Alnoor (2005). Accountability Myopia: Losing Sight of Organizational Learning. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 34 (1).
- Edwards, Michael, & Hulme, David (1996). Too Close for Comfort? The Impact of Official Aid on Nongovernmental Organizations. *World Development*, 24 (6), 961–973.
- Ferreira, Virgínia *et al.* (2007). *Estudo Diagnóstico e Prospectivo do Papel das ONG na promoção das políticas de igualdade*. Coimbra: CES.
- Fine, Allison, Thayer, Colette, & Coghlan, Anne (1998). *Program evaluation practice in the nonprofit sector*. Washington DC: Innovation Network.
- Fisher, Julie (1998). *Nongovernments: NGOs and the political development of the Third World*. West Hartford, CT: Kumarian Press.
- Fowler, Alan (2002). An NGDO strategy: Learning for leverage. In Michael Edwards & Alan Fowler (Eds.), *The Earthscan reader on NGO management* (pp. 353-360). London: Earthscan.
- Fry, Ronald E. (1995). Accountability in organizational life: Problem or opportunity for nonprofits? *Nonprofit Management and Leadership*, 6(2), 181-195.
- Guambe, Nalta K. B. (2009). *Estratégias e atitudes das organizações da sociedade civil perante a avaliação de projectos em Moçambique: estudo de caso*. Dissertação de Mestrado. Lisboa: ISCTE.
- Guo, Chao (2007). When government becomes the principal philanthropist: The effects of public funding on patterns of nonprofit governance. *Public Administration Review*, 67, 458-473.
- Hoefler, Richard (2000). Accountability in action? Program evaluation in nonprofit human service agencies. *Nonprofit Management and Leadership*, 11(2), 167-177.
- Hoole, Emily, & Patterson, Tracy (2008). Voices from the field: Evaluation as part of a learning culture. *New Directions for Evaluation*, 93–113.
- Hudson, Mike (2003). *Managing at the Leading Edge*. São Francisco: Jossey-Bass.
- Lewis, David (2001). *The management of non-governmental development organizations: an introduction*. Londres/Nova Iorque: Routledge.
- Lindenberg, Mark, & Bryant, Coralie (2001). *Going global: Transforming relief and development NGOs*. Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- McDonald, Catherine (1997). Government, Funded Nonprofits and Accountability. *Nonprofit Management and Leadership*, 8, 51-64.

- Monteiro, Alcides (1996). A avaliação nos projectos de intervenção social: reflexões a partir de uma prática. *Sociologia - Problemas e Práticas*, 22, 137-154.
- Najam, Adil (1996). NGO accountability: A conceptual framework. *Development Policy Review*, 14, 339-353.
- Perera, Jehan (1997). In unequal dialogue with donors: The experience of the Sarvodaya Shramadana movement. In David Hulme & Michael Edwards (Eds.), *NGOs, states and donors: Too close for comfort?* (pp. 156-167). New York: St. Martin's Press in association with The Save the Children Fund.
- Pfeffer, Jeffrey & Salancik, Gerald (2003). *The external control of organizations: A resource dependence perspective*. New York: Harper & Row.
- Reed, Ehren & Morariu, Johanna (2010). *State of Evaluation: Evaluation Practice and Capacity in the Nonprofit Sector*. Innovation Network. Recuperado em 20 de Abril de 2012, http://www.innonet.org/client_docs/innonet-state-of-evaluation-2010.pdf.
- Riddell, Roger (1999). Evaluating NGO development interventions. In David Lewis (Ed.), *International perspectives on voluntary action: Reshaping the third sector* (pp. 222-241). London: Earthscan.
- Rogers, Patricia & Williams, Bob (2006). Evaluation for Practice Improvement and Organisational Learning. In Ian Shaw, Jennifer Greene, & Melvin Mark (2006) (Eds.), *Handbook of evaluation: Policies, programs and practices*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Salamon, Lester (1992). *America's nonprofit sector: A primer*. New York: Foundation Center.
- Santos, Boaventura S. (1999). A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado. *Oficina do CES*, 134.
- Schiefer, Ulrich *et al.* (2006). *MAPA – Manual de Planeamento e Avaliação de Projectos*. Cascais, Principia.
- Smith, Steven, & Lipsky, Michael (1993). *Nonprofits for hire: The welfare state in the age of contracting*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Schein, Edgar (2004). *Organizational Culture and Leadership* (3ª Ed.). Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Snibbe, Alana (2006). Drowning in data. *Stanford Social Innovation Review*, 39–45.
- Weiss, Carol (1998). *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies* (2nd edition). N.J.: Prentice Hall.