

**MARCOS FADANELLI RAMOS**

**RACIONALIDADE NAS ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SETOR: TENSÕES E  
IMPLICAÇÕES PARA A AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS.**

**Brasília – DF**

**2006**

**MARCOS FADANELLI RAMOS**

**RACIONALIDADE NAS ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SETOR: TENSÕES E  
IMPLICAÇÕES PARA A AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS.**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Social e Trabalho, da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação (FACE), da Universidade de Brasília, para obtenção do grau de Mestre em Gestão social e Trabalho.

Orientador: Professor Dr. Bernardo Kipnis

**MARCOS FADANELLI RAMOS**

**RACIONALIDADE NAS ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SETOR: TENSÕES E  
IMPLICAÇÕES PARA A AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS.**

**Brasília, 30 de agosto de 2006.**

**BANCA EXAMINADORA**

Nome: Professor Dr. Bernardo Kipnis  
Instituição: Universidade de Brasília - UNB  
Assinatura:

Nome: Professor Dr. Maurício Roque Serva de Oliveira  
Instituição: Pontifícia Universidade Católica – Paraná  
Assinatura:

Nome: Professora Dra. Christiane Girard Ferreira Nunes  
Instituição: Universidade de Brasília – UNB  
Assinatura:

**Dedico este trabalho à minha esposa e  
companheira de todas as horas, Mara, e a  
minha mãe, por ter me ensinado a valorizar e  
respeitar todas as formas de saber.**

## AGRADECIMENTOS

Um trabalho desta natureza envolve muito esforço, transpiração e inspiração de quem se dispõe a construí-lo e muita colaboração, compreensão e apoio de pessoas que se colocam a sua volta durante a caminhada. Normalmente pensamos nisso após a sua conclusão, mas um grande sentimento de gratidão me fez registrar o primeiro agradecimento mesmo antes de cumprida a missão, talvez uma necessidade de registrar logo as coisas já inscritas no coração.

Minhas filhas Marina e Luíza foram testemunhas deste esforço e sempre compreenderam minha ausência, mas Mara, minha companheira, tem sido testemunha de uma caminhada muito mais longa, em alguns momentos de inspiração e boa produção, em outros, mais sofrida, mas sempre com o seu incondicional apoio, solidariedade, compreensão, palavras tranquilas e silêncio acolhedor, sendo a ela e minhas filhas dirigido este primeiro registro de gratidão.

Aos meus irmãos Marcelo e Ana Paula, monitorando meu caminho à distância e torcendo por mim, além de minha mãe, com seu exemplo de determinação, fé e o carinho de sempre.

Ao meu orientador, Professor Dr. Bernardo Kipnis que provocou, despertou minha atenção para o curso e se dispôs a me orientar, mais do que isso, me apoiou e acreditou em mim durante a caminhada, algo que agradecerei em todos os nossos reencontros.

Ao Professor Dr. Maurício Serva, autor do modelo de análise utilizado neste estudo, que generosamente me recebeu e compartilhou seus conhecimentos, estimulando-me a prosseguir em um daqueles momentos de dúvida e inquietude mais acentuados.

Aos meus Professores, em especial aqueles que me deram bons alicerces de conhecimento e valores desde os primeiros anos até o mestrado. Destaco alguns especialmente generosos e importantes na minha formação: Paulo C. D. Motta por seus textos reveladores de um mundo escondido sob as organizações; Vera Storck por suas discussões apaixonadas sobre a burocracia; Luis Carlos Moreira (falecido) por sua generosidade ao ensinar; Cládis Junqueira por sua clareza enquanto educadora; Silvia Roesch e Christiane Girard por terem me mostrado o mundo do trabalho; Eda Castro Lucas e sua contundência na análise institucional; Cláudio Torres e Olgamir Carvalho pelo exemplo que me deram como educadores; Fátima Bruno, professora, colega e amiga de inestimáveis palavras de apoio.

Ao pessoal de apoio administrativo do Programa e aos meus colegas de sala de aula, pelas ricas trocas e pelo apoio recebido em momento difícil que vivi durante o curso. Ao Jorge Streit, ao Juninho e ao Cristiano Ottoni, companheiros de curso e de trabalho, aliados de muitas horas.

Os amigos Marcelo Oliveira e Eufrásio Prates, pela ajuda no final.

Aos meus colegas de trabalho: “valeu EDUCA”, nossa equipe, “seguraram todas”! Aos dirigentes da minha organização, em especial ao Presidente Jacques e aos meus Diretores Executivos Paraca e Francisco pelo grande apoio que recebi.

Finalmente, um agradecimento muito especial, talvez por isso tenha deixado para encerrar esta seção com eles, àqueles cuja contribuição foi condição fundamental para a realização desta pesquisa: dirigentes e técnicos das organizações que concordaram em dar acesso aos dados e participaram do seu levantamento dispondo generosamente do seu precioso tempo.

**“A organização econômica formal não pode ser considerada um paradigma, segundo o qual devam ser estudadas todas as formas de organizações, passadas, presentes e emergentes.”**

**Professor Alberto Guerreiro Ramos**

## RESUMO

O Terceiro Setor têm crescido em importância no contexto da sociedade. No Brasil estas organizações têm se destacado na conquista e preservação de liberdades democráticas, no desenvolvimento de soluções para a superação de carências do povo brasileiro e na prestação de serviços à sociedade, seja de modo independente, seja em parcerias com instituições governamentais na execução de políticas públicas em diversas áreas sociais. A atuação em cooperação com outros setores tem gerado tensões em sua gestão, resultado de demandas com diferentes racionalidades. Por um lado, a cobrança para a superação de carências vistas como fragilidades na ótica da racionalidade instrumental que permeia o mundo empresarial privado e o setor público. Por outro, o desafio da preservação da identidade, valores e crenças professados por estas organizações, elementos em geral mais relacionados com a racionalidade substantiva e propósitos de transformação social. Este estudo explora a questão da racionalidade em três organizações do Terceiro Setor, especialmente a tensão existente entre a racionalidade instrumental e substantiva e os seus reflexos para a avaliação de programas sociais. Analisa-se, a partir das concepções de racionalidade discutidas por Guerreiro Ramos e de categorias formuladas por Maurício Serva, como a racionalidade se manifesta nas práticas de avaliação, sua intensidade e implicações para a avaliação de programas sociais nestas organizações. Das categorias desenvolvidas por Maurício Serva para análise de racionalidade na gestão, foram escolhidas cinco mais aplicáveis para este estudo focado na avaliação de programas sociais: valores e objetivos, tomada de decisão, controle, comunicação e reflexão sobre a organização. O trabalho de campo se valeu de entrevistas semi-estruturadas com dirigentes, grupos focais de técnicos e análise complementar de documentos. Os dados foram explorados mediante técnica de análise de conteúdos, concluindo-se que estas organizações vivem de fato a tensão entre as racionalidades substantiva e instrumental, os traços de cada uma delas se apresentam de forma e intensidade variada e de acordo com especificidades de cada uma. Pode-se verificar ainda que a tensão se reflete na prática de avaliação especialmente em termos de cultura e competência de avaliação de programas sociais nas três organizações. Concluiu-se, também, que as organizações onde a racionalidade substantiva mostrou-se predominante utilizam processos de avaliação com maior grau de inserção dos seus técnicos junto às comunidades.

**Palavras-chave: Terceiro Setor – Racionalidade – Avaliação – Programas Sociais**



## **ABSTRACT**

Third Sector role has been growing in the context of society. In Brazil, such organizations have been essential in the conquest and preservation of civil liberties, in the development of solutions towards overcoming Brazilians needs and in offering services to society, either independently or in partnerships with public institutions for implementing policies in several social areas. Acting in cooperation with other sectors has generated management tensions, a result of demands from different rationalities. In one hand, one finds the search to overcome the needs seen as fragilities in the instrumental rationale point of view, which is common in the private entrepreneurs world and in the public sector. On the other hand, the challenge to preserve identity, values and beliefs carried by these organizations, elements commonly associated to the substantive rationale and the goals of social transformation. This paper explores the rationale theme in three organizations of the Third Sector, specially the existing tension between the instrumental and substantive rationales and the consequences for the evaluation of social programs outcomes. The paper examines, using rationale concepts brought by Guerreiro Ramos and categories developed by Maurício Serva, how the rationale manifests in the evaluation practices, its intensity and implications to the evaluation of social programs in such organizations. Out of the categories developed by Maurício Serva for the analysis of rationale in management, the five most applicable for this study, focused on evaluation of social programs, were chosen: values and goals, decision making, control, communication and reflection about the organization. Data collection used semi-structures interviews with managers, focused groups with technicians and complementary analysis of documents. Data was explored through content analysis technique leading to the conclusion that those organizations indeed live the tension between the substantive and instrumental rationales and each of them is presented in a variety of forms and intensity according to its specificities. Thus, it was possible to assert that such tension reflects in the evaluation practice especially in terms of culture and competence of social programs evaluation in each of the three organizations. Another conclusion is that organizations where substantive rationale was predominant use evaluation processes with higher degree of insertion of their technicians and into the community.

**Keywords: Third Sector – Rationale – Evaluation – Social Programs**

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE ILUSTRAÇÕES .....</b>	<b>II</b>
<b>SIGLAS E ABREVIATURAS .....</b>	<b>III</b>
<b>PARTE I</b>	
<b>CAPÍTULO 1: O PROBLEMA DE PESQUISA .....</b>	<b>1</b>
1.1 – INTRODUÇÃO: CONTEXTUALIZAÇÃO E DEFINIÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA .....	1
1.2 – JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA .....	7
1.3 – DELIMITAÇÃO DO ESTUDO .....	10
<b>CAPÍTULO 2: TERCEIRO SETOR E RACIONALIDADE NAS ORGANIZAÇÕES .....</b>	<b>11</b>
2.1 – TERCEIRO SETOR .....	11
2.1.1 Caracterização do Terceiro Setor .....	11
2.1.2 Desenvolvimento, democracia e Terceiro Setor .....	15
2.1.3 Desafios contemporâneos .....	23
2.2 - RACIONALIDADE NAS ORGANIZAÇÕES DE TERCEIRO SETOR .....	27
2.2.1 A busca da racionalidade .....	27
2.2.2 Racionalidade instrumental e substantiva: contribuições de Weber a Guerreiro Ramos .....	30
2.2.3 Principais estudos nesta área .....	39
2.2.3.1 O Fenômeno das organizações substantivas .....	39
2.2.3.2 A racionalidade da práxis administrativa em fundações .....	42
2.2.3.3 A racionalidade substantiva na avaliação de projetos em ONGs: três casos .....	43
<b>CAPÍTULO 3 - AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS .....</b>	<b>46</b>
3.1 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO ORGANIZACIONAL NO TERCEIRO SETOR .....	46
3.2 AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS: UMA DIMENSÃO DO DESEMPENHO .....	48
3.2.1 Evolução da avaliação de programas sociais .....	48

3.2.2	Conceituação .....	50
3.2.3	Os tipos de avaliação de programas sociais: possibilidades de classificação .....	51
3.2.3.1	Quanto à lógica de operação .....	52
3.2.3.2	Quanto à distribuição de poder .....	55
3.2.3.3	Quanto aos caminhos do fazer .....	58
3.2.3.4	quanto aos propósitos da avaliação .....	62
<b>PARTE II</b>		
<b>CAPÍTULO 4 – METODOLOGIA .....</b>		
		67
4.1	– TIPO DE PESQUISA E ABORDAGEM .....	67
4.2	– ESTRUTURA DA INVESTIGAÇÃO .....	69
4.3	– COLETA DE DADOS: CONCEPÇÕES E MÉTODO .....	69
4.3.1	– Entrevistas semi-estruturadas .....	70
4.3.2	– Grupos focais .....	71
4.3.3	– Análise documental .....	72
4.4	– ATORES SOCIAIS: ESCOLHA DOS PARTICIPANTES .....	73
4.5	– ESQUEMA CONCEITUAL E MODELO DE ANÁLISE DA PESQUISA .....	73
4.6	- ANÁLISE DE CONTEÚDO .....	80
4.7	– LIMITAÇÕES DO ESTUDO .....	82
<b>CAPÍTULO 5 – OS TRÊS CASOS EM ESTUDO: A ANÁLISE.....</b>		
		84
5.1	– Análise da organização A - OA.....	85
5.2	– Análise da organização B - OB.....	96
5.3	– Análise da organização C - OC.....	110
5.4	– A síntese das três organizações .....	133
<b>CAPÍTULO 6 – CONCLUSÕES .....</b>		
		139
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>		
		147
<b>PÁGINAS NA INTERNET .....</b>		
		154
<b>APÊNDICES .....</b>		
		155

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – O paradigma paraeconômico .....	35
Figura 2 – Esquema conceitual usado na pesquisa .....	74
Figura 3 – Escala de intensidade racionalidade .....	78
Figura 4 – Árvore de códigos de análise .....	79
Tabela 1 – Distribuição de Fundações Privadas e Associações sem fins lucrativos e do pessoal ocupado .....	22
Quadro 1 – Diferenciação de setores .....	12
Quadro 2 – Classificação de organizações por setores .....	13
Quadro 3 – Indicadores de racionalidade .....	77
Quadro 4 – Processos organizacionais .....	78
Quadro 5 – Procedimentos de análise .....	82
Quadro 6 – Resumo da análise .....	133

## **SIGLAS E ABREVIATURAS**

ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais.

ACD – Análise de Custo-Efetividade.

ACE – Análise de Custo-Benefício.

CEBs – Comunidades Eclesiais de Base.

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho.

CNAS – Certificado Nacional de Assistência Social.

GIFE - Grupo de Institutos, Fundações e Empresas.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

ICNPO – Classificação Internacional de Organizações Não Lucrativas.

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano.

INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social.

AO – Organização A.

OB – Organização B.

OC – Organização C.

ONGs – Organizações Não Governamentais.

ONU – Organização das Nações Unidas.

OSCIPs – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

## **PARTE I**

### **CAPÍTULO 1 – O PROBLEMA DE PESQUISA**

#### **1.1 – Introdução: Contextualização e Definição do Problema de Pesquisa**

O Terceiro Setor vem crescendo de importância na sociedade brasileira e no mundo. Tal avanço ocorre em sintonia com a contração das ações do Estado, em especial a partir da consolidação do pensamento neoliberal nos países da Europa e América Latina. Ainda que não seja uma invenção recente (Laville & Lallement, 2000), é indiscutível a atenção que o mundo científico mais recentemente tem destinado a ele, procurando defini-lo, delimitá-lo e melhor compreendê-lo.

Trata-se de um segmento de organizações que atuam no espaço existente entre duas lógicas: uma de interesse privado, com fins lucrativos e balizada pela competitividade típica de mercado; outra de interesse público, orientada para a promoção do bem da coletividade. Em geral, as organizações deste setor possuem como marca a autonomia, ainda que a dinâmica dos projetos e programas sociais gerenciados no Terceiro Setor conte com múltiplas fontes de recursos e a interveniência de atores sociais do mundo privado, estabelecendo-se aí influências da lógica privada.

Por outro lado, muitas vezes o mesmo Setor assume funções que seriam responsabilidade do poder público, financiado por ele ou não, em algumas situações tendo sua atuação confundida com o próprio Estado. Mas é importante lembrar que apesar de tais limites difusos e influências, como lembra Haddad (in Passoni, I. & Egler, P.C.G. 2002, p. 39), o Terceiro Setor não deve ser confundido com a sociedade civil, sendo composto por apenas alguns segmentos dela, setores mais organizados e chamados de organizações sem fins lucrativos ou não governamentais. Vale ressaltar que alguns autores, entre eles Rifkin (2005), Roesch (2003) e Uphoff (1996) têm chamado a atenção sobre as questões de identidade do setor e para o variado leque de organizações, com diferentes naturezas, normalmente enquadradas juntas no Terceiro Setor e que estão a exigir alguma classificação e maior compreensão pelo desenvolvimento de pesquisas nessa temática. Por exemplo, entidades religiosas, associações de interesse privado, entidades educacionais em geral devem ser diferenciadas das organizações não governamentais, em especial porque estas normalmente atuam em prol do interesse público e de modo autônomo.

O campo de atuação destas organizações está relacionado a necessidades sociais não satisfeitas. De acordo com Caillé (2003), trata-se de necessidades coletivas relacionadas à saúde, educação, habitação e meio-ambiente. Não têm sido atendidas pelo Estado, por exigirem estrutura que o mesmo não possui, e nem pela iniciativa privada, por estarem associadas a empreendimentos que não seriam lucrativos. Segundo o mesmo autor, estas organizações não têm por finalidade cumprir funções de Estado e nem de mercado, mas sim encarnar uma nova lógica, híbrida, algo com outro tipo de sustentação.

Nesta perspectiva, Caillé (2003), ao refletir sobre as idéias de Marcel Mauss – o paradigma da dádiva - e sua utilidade para pensar sobre a solidariedade e a democracia nos tempos atuais, afirma que suas descobertas não valeriam apenas para sociedades arcaicas, mas são adequadas pensar o presente. Segundo ele, seria necessário compreender dois tipos de relações sociais aos quais chamou de socialidade primária e socialidade secundária. Segundo ele, na socialidade secundária as funções das pessoas são mais importantes do que as pessoas que as desempenham, ou seja, mais importantes do que a personalidade dos indivíduos que praticam as ações. Estes devem ser funcionais acima de tudo, algo essencial no contexto e lógica do mercado, organizações em geral e na administração pública ou privada.

Já a socialidade primária é aquela que se estabelece na família, relações de amizade e de vizinhança, no amor e nas associações, algo que estaria na essência do que foi explorado por Marcel Mauss em sociedades arcaicas. Segundo Caillé (2003), neste tipo de socialidade as pessoas, suas personalidades, suas individualidades estão acima das funções que desempenham. Seria, então, a socialidade primária a mais marcante das relações que se estabelecem em organizações do Terceiro Setor e que ainda precisam ser melhor compreendidas.

Mas por que compreender melhor a ação das organizações do Terceiro Setor? Que aspectos sugerem maior aprofundamento e por que? Em primeiro lugar porque a teoria organizacional nasceu e historicamente tem direcionado seus esforços para o entendimento da dinâmica do mundo organizacional privado, sendo a administração pública o seu segundo foco de atenção. Em segundo lugar, em função de que as organizações do Terceiro Setor, além de constituírem um fenômeno social mais recente e que vem ganhando relevância, possuem características únicas que as diferenciam e sua compreensão demanda o desenvolvimento de ferramentas conceituais e aplicadas que suportem tais especificidades. Importante registrar a existência de estudos nessa área, voltados para a compreensão de aspectos estruturais (Aguiar, 2004), formulações sobre governança e *accountability* (Tandon,

1996), estudos relativos à utilização de indicadores financeiros e não financeiros para avaliar o seu desempenho, (Béjar & Oakley, 1996), além da produção de reflexões e ensaios sobre os desafios da cooperação entre os setores, com ênfase para as formulações que visam contribuir para a superação dos desafios de colaboração entre o setor público e o Terceiro Setor. Entretanto, em que pese a existência de variados esforços como os mencionados anteriormente, a questão do tipo de racionalidade presente na gestão talvez esteja a exigir maior aprofundamento e, se melhor compreendida, poderá gerar desenvolvimentos positivos em todas as dimensões deste tipo de organização, especialmente na realidade brasileira, contexto deste estudo.

De modo geral, a questão da racionalidade em organizações do Terceiro Setor, tem sido discutida à luz da abordagem teórica de Ramos (1989, p.22). Ao fazer exploração crítica da racionalidade predominantemente presente na teoria organizacional, a que chama de “razão moderna”, qualifica esta como ingênua por fazer intenso uso das ciências naturais e em conseqüência disso adotar pressupostos epistemológicos equivocados para sistemas sociais, consideradas as suas características distintivas. Classifica ainda as visões de racionalidade de Karl Manheim e de Max Weber como limitadas e afirma que existiriam dois tipos de racionalidade, instrumental e substantiva. A primeira estaria ligada a relações entre meios e fins, de caráter utilitário, prescritivo, e típica das organizações componentes da chamada sociedade centrada no mercado. Segundo ele, um mercado que teria atingido “um ponto de rendimentos decrescentes, em termos de bem estar humano” (p. 22), e, a partir dessa lógica, a ciência social moderna deveria ser reconhecida mais como um credo do que como verdadeira ciência. Já a racionalidade substantiva teria caráter emancipatório, estaria relacionada a certos valores e sustentaria que o lugar adequado à razão é a psique humana, devendo esta determinar como os seres humanos deveriam organizar suas vidas, tendo-se claros os limites de intromissão da lógica econômica de mercado na vida das pessoas. Segundo o mesmo autor, esta discussão sobre racionalidade seria o caminho para a construção de uma nova ciência das organizações.

Tenório (2004) corrobora esta visão ao resgatar a perspectiva teórico crítica da Escola de Frankfurt, segundo a qual a racionalidade instrumental seria inibidora da emancipação do homem. Assim, advoga o desenvolvimento de uma nova epistemologia para a teoria organizacional, baseada na racionalidade substantiva e que coloque a emancipação do homem como centro dos seus propósitos. Este tipo de racionalidade normalmente estaria presente em organizações integrantes do chamado Terceiro Setor, mas com intensidade



variada de acordo com cada organização e convivendo com traços de racionalidade instrumental, conforme se pode ver em Serva (1997).

Pode-se atribuir a existência de traços das duas racionalidades, em boa medida, às reais necessidades de cooperação intersetorial e à reconfiguração da sociedade para o enfrentamento das demandas sociais. Estas organizações estariam começando a sofrer transformações por influências dos demais setores, e a razão instrumental estaria penetrando e começando a predominar em organizações originalmente pautadas por princípios como solidariedade e justiça, em algumas situações podendo dar até um caráter mercantil às ações sociais.

Este processo parece se dar na medida em que o intercâmbio com outras organizações cria demandas para atender aspectos que são vistos como fragilidades. São diversos os fatores que contribuem para a formação de uma visão de fragilidade do Terceiro Setor, em que pese o crescimento do número de organizações e a importância do seu papel no enfrentamento das demandas sociais, seja de modo independente ou principalmente em articulação com o setor público no Brasil ou em outros países. Esta idéia de fragilidade é explorada por Salamon (2005, p.91), quando diz que o Terceiro Setor permanece um “ecossistema frágil, vulnerável às ameaças externas, incerto quanto às suas fontes de apoio, imperfeitamente firmado e legitimado – e, por ironia, não raro ameaçado por seus próprios sucessos”.

O mesmo autor defende que é preciso superar quatro grandes desafios para o fortalecimento do Terceiro Setor, preservando-se seus valores característicos, tais como a iniciativa individual, a auto-expressão, a ajuda mútua e a solidariedade. Seriam os desafios da legitimidade, eficiência, sustentabilidade e colaboração, de certa forma todos inter-relacionados e interdependentes. Neste ponto, destaca-se o desafio da eficiência, pois uma vez conquistada confere legitimidade à organização, contribui para a sustentabilidade e facilita a colaboração. A necessidade de mostrar capacidade e competência, boa utilização de controles têm pressionado estas organizações e estes aspectos estão relacionados à discussão sobre racionalidade na gestão. Eficiência pode se traduzir em melhor alocação de recursos e, em consequência, capacidade de ampliar os benefícios de sua atuação. Por outro lado, foco em controles e na dimensão econômica dos processos de operação pode enfraquecer e subordinar as características e valores que as diferenciam.

É justamente neste ponto, a busca de eficiência em organizações do Terceiro Setor, que parece residir o maior ponto de tensão entre as racionalidades instrumental e substantiva.

Muitas destas organizações se organizam de modo diferente e possuem uma dinâmica própria, pautadas em valores diferentes daqueles compartilhados em organizações do setor público ou organizações privadas de fins lucrativos. O questionamento que se faz é se a idéia de eficiência, de otimização da relação entre meios e fins ou de melhoria na alocação de recursos seria incompatível com o funcionamento destas organizações. Não seria ela uma necessidade, desde que não passasse a subordinar todo o seu funcionamento como comumente ocorre em organizações de fins lucrativos?

Thompson (2005, p. 45) explora este aspecto ao comentar que a própria democracia leva a reconfigurações do contexto político, social e econômico, colocando as ONGs como alternativa ao enfrentamento das questões sociais e gerando também uma crise de identidade que conduz ao questionamento sobre o seu papel. Deveriam elas atuar como organizações eficientes na prestação de serviços de interesse público ou deveriam apenas conservar suas características iniciais de atuação na promoção de idéias de transformação e de utopias sociais? Por outro lado, para os fins deste estudo, pode-se perguntar se estas perspectivas seriam mutuamente excludentes. Seria possível preservar a racionalidade substantiva das organizações de terceiro setor e desenvolver mecanismos de obtenção de eficiência? Estas questões têm como pano de fundo a tensão entre as duas racionalidades anteriormente comentadas: instrumental e substantiva.

Esta tensão gera impactos ou implicações na forma de atuar das organizações e em várias dimensões da sua gestão, destacando-se, para efeitos deste estudo, as estratégias de avaliação dos seus programas e projetos sociais. A avaliação dos programas sociais configura-se na síntese do processo de gestão social, um trabalho que costuma ir além da obtenção de resultados econômico-financeiros, dimensão sempre saliente de uma sociedade focada nos parâmetros do mercado, e é feito de múltiplas dimensões, ainda que a pressão sobre elas normalmente seja pela produção de justificativas relativas ao uso de recursos, considerada a influência dos mecanismos de mercado e dos agentes financiadores. Neste caso, a avaliação de programas sociais pode ser utilizada como referência e mecanismo para o estudo da tensão entre as racionalidades.

A formulação de um programa social pressupõe a existência de objetivos a serem atingidos, normalmente de caráter emancipatório e relacionados com propósitos de transformação e inclusão social, e de uma metodologia de implantação, sendo normalmente prevista alguma modalidade de avaliação dos resultados pretendidos. Ocorre que as metodologias tradicionais de avaliação, como aborda Uphoff (1996, p.33), normalmente

tratam os programas sociais como sistemas fechados e desconsideram a possibilidade de existência de externalidades. Na mesma perspectiva, Arretche (2001), ao refletir sobre a avaliação de políticas sociais e propor a ampliação da visão tradicional sobre avaliação de programas sociais, lembra que existe uma distância significativa entre a formulação e a implementação de programas sociais que deve ser sempre considerada. Assim, avaliar programas sociais passa pelo exame dos objetivos inicialmente definidos, das externalidades possíveis e pela identificação de indicadores de natureza qualitativa, nem sempre visíveis, mas perceptíveis no decorrer de processos de avaliação que levem em conta todas as dimensões e especificidades de um programa social.

Tais avaliações podem estar focadas em aspectos de eficiência e eficácia, em termos de relações entre meios e fins, ou podem abranger o impacto final dos programas ao nível dos indivíduos e coletividades, incluindo externalidades, como comentado anteriormente. Se as organizações de Terceiro Setor vivem a tensão entre as racionalidades instrumental e substantiva e se isso reflete numa reconfiguração do seu papel, forma de atuação e identidade, é importante perguntar como esta realidade se reflete na formulação de objetivos dos seus programas sociais e, conseqüentemente, nos seus processos de avaliação? Há clareza de propósitos compartilhada entre seus componentes? Os objetivos dos programas sociais estão formulados formalmente e são de domínio entre os envolvidos no seu atingimento? A prática de avaliação ocorre de que formas? Esta pode ser relacionada com a questão da transparência e legitimidade social? Que valores estariam subjacentes à visão sobre avaliação de programas nas organizações?

Serva (1993) coordenou estudo junto a um grupo de 12 organizações que classificou de substantivas e evidenciou a existência de uma racionalidade própria em seus processos e dinâmica de funcionamento. Trata-se de uma dinâmica centrada em valores ligados à autonomia, solidariedade e afetividade no relacionamento entre as pessoas, sobrepondo-se os processos internos às finalidades. Em outro estudo do mesmo autor (SERVA, 1996), junto a três organizações produtivas, formulou modelo de análise da racionalidade aplicável a organizações produtivas e constatou a existência de traços das duas racionalidades nas diversas categorias, definindo a intensidade delas na gestão e posicionando-as num continuum que varia da total racionalidade instrumental à total racionalidade substantiva.

Reis (2001) desenvolveu estudo inspirado na análise e modelo de Serva (1993), baseado nas discussões sobre racionalidade substantiva de Ramos (1989), e mostrou que de fato existe uma racionalidade substantiva que está presente na avaliação de programas sociais

em ONGs, concluindo que esta racionalidade as torna diferentes das organizações tradicionais e assim, com suas especificidades, devem ser entendidas.

Como desdobramento de estudos citados nesta contextualização, pode-se, então, formular a questão de pesquisa orientadora deste estudo, a saber: **considerada a tensão existente entre racionalidade instrumental e racionalidade substantiva em organizações do Terceiro Setor, como isso se reflete na avaliação de programas sociais coordenados por estas organizações?**

Considerado o contexto e a pergunta anteriormente descritos, esta pesquisa teve como objetivo geral analisar os reflexos da tensão existente entre racionalidade instrumental e racionalidade substantiva em organizações do Terceiro Setor para a avaliação de programas sociais.

Como desdobramento do objetivo geral, alguns outros objetivos específicos podem ser atingidos, destacando-se a possibilidade de que sejam identificadas as diferenças de percepção dos diferentes atores em relação ao uso da avaliação de programas sociais como parte da gestão, assim como se verifique diferentes práticas de avaliação utilizadas para projetos e programas sociais, além de verificar-se a existência de elementos característicos das diferentes racionalidades nas práticas de avaliação. Até mesmo pelo fato de que o estudo abrange três diferentes organizações, mesmo que a comparação não seja o propósito deste estudo, também podem ser identificadas algumas semelhanças e diferenças entre os casos em análise, consideradas as suas especificidades de contexto e funcionamento.

## **1.2 – Justificativa e relevância**

Para apresentar a justificativa e mostrar a relevância deste estudo optou-se por ampliar alguns aspectos já abordados na contextualização do problema de pesquisa, explorando-se três dimensões, a saber: acadêmica, institucional e pública. No âmbito da dimensão institucional ressalta-se o caráter profissionalizante do curso que remete ao interesse da instituição a qual o autor deste estudo está vinculado. Esta instituição vem cumprindo relevante papel no âmbito do Terceiro Setor, atuando como articuladora intersetorial para o enfrentamento de questões sociais, algumas vezes como organização ponte entre o governo e a sociedade civil, como catalizadora de energia e promotora de sinergia entre as organizações

do Setor, bem como gestora de parcerias e programas sociais de larga abrangência territorial e ampla escala de recursos aportados. Os resultados deste estudo seriam úteis para dar maior consistência na gestão dos seus programas sociais e suas respectivas avaliações, assim como facilitariam a compreensão de elementos subjacentes à lógica de funcionamento de organizações que fazem parte de alianças e parcerias articuladas por ela.

Quanto à dimensão pública, pode-se dizer que o estudo é relevante e se justifica especialmente em razão das transformações que a sociedade tem imposto ao papel das organizações de Terceiro Setor, notadamente no Brasil, foco de interesse neste estudo. Estas organizações, cuja vocação inicial foi a luta pela democracia na formulação de políticas públicas, cada vez mais têm atuado na execução de programas sociais, sendo comum contarem com financiamento público e/ou privado. Este novo papel implica no desafio da colaboração entre setores e para isso é necessário o fortalecimento do Terceiro Setor, como explorado por Thompson (2005), Salamon (2005) e Dulany (2005). Estes autores exploram questões relativas à busca de eficiência, legitimidade e capacidade de colaboração destas organizações. Na medida em que estes aspectos podem ser arrolados como elementos de fortalecimento destas organizações, suas práticas de avaliação e a lógica subjacente a isso ganham em importância. Se as práticas de avaliação são frágeis ou consistentes, abrangentes ou específicas, regulares ou episódicas, entende-se que tudo isso somente deva ser julgado e compreendido à luz da discussão sobre a racionalidade presente no setor.

Nesta perspectiva de interesse público e aplicado, Fischer (2002, p. 51) oferece elementos adicionais para sintetizar a importância deste estudo:

É justamente o paradoxo da necessidade de auto-sustentação e geração de recursos próprios, em um contexto em que os beneficiários raramente encontram-se em condições de pagar por serviços, que indica a necessidade de resgatar e aperfeiçoar o caminho da parceria intersetorial entre organizações da sociedade civil e as organizações do mercado. Para superar essa vulnerabilidade e fortalecer-se no estabelecimento de alianças estratégicas, as organizações da sociedade civil necessitam desenvolver algumas competências essenciais.[...] As competências para apresentar sua operação e sua gestão com transparência, em um conceito aproximado de significado do termo inglês *accountability*. E as competências para produzir serviços com alto padrão de qualidade, que gerem resultados efetivos passíveis de avaliação pelo conjunto da sociedade civil.

A partir deste trecho, a autora permite inferências sobre a relevância de se compreender melhor os processos de avaliação de programas sociais do Terceiro Setor, bem como explicita a clara influência da racionalidade instrumental sobre a gestão das

organizações do setor. Independentemente de apreciações valorativas sobre esta influência, parece evidente a relevância deste estudo para a dinâmica de tais organizações, vendo-se sob duas óticas: a das próprias organizações do Terceiro Setor que podem desenvolver práticas que respeitem suas características e vocações originais e ao mesmo tempo atendam a requisitos de relacionamento com outros setores; a dos outros setores, na medida em que se pode começar a ampliar as tradicionais concepções de avaliação para além dos limites da racionalidade instrumental.

Finalmente, cabe justificar este estudo e mostrar sua relevância na perspectiva acadêmica. Com a constante transformação de papéis do Terceiro Setor e o rápido crescimento de sua participação na sociedade – segundo Tenório (2004, p.43) sua participação começa a ser medida pelo PIB – Produto Interno Bruto dos países – este tipo de organização começa a demandar mais estudos para sua melhor compreensão. No Brasil, o volume de pesquisa nesta área ainda pode ser considerado incipiente, especialmente se comparado a estudos nos setores público e privado. Num levantamento dos anais de encontros da Associação Nacional de Programas de Pós-graduação em Administração isso é verificável.

Com relação ao tema desta pesquisa, especificamente a discussão sobre racionalidade e seus reflexos para a avaliação de programas sociais, são poucos os estudos existentes. Percebe-se que a discussão sobre racionalidade ou identidade do setor existe em diversos ensaios como em Salvatore (2004), Rifkin (2005), Tenório (2004), Serva (1993) e Pinto (2003), destacando-se novamente a defesa de Tenório em favor da adoção de abordagem crítica que fuja dos determinismos e influências típicas de mercado. Da mesma forma, existem produções relativas à utilização de indicadores e avaliação de programas sociais, podendo-se citar Rapetti (2003), Salamanca (2003), e outros autores presentes em Carvalho & Barreira (2001).

Entretanto, a conexão dos dois temas, ou seja, a tentativa de compreender aspectos relativos à avaliação de programas sociais à luz da discussão sobre racionalidade, identificou-se no Brasil apenas o estudo de Reis (2001), já citado anteriormente, no qual a autora mostra que existe uma racionalidade de natureza diferenciada, de caráter substantivo como definido por Ramos (1989) e Serva (1996), e que a mesma deve ser levada em conta na formulação de programas sociais e suas avaliações para ONGs.

Assim, este estudo se justifica na medida em que enfocará aspectos ainda pouco explorados em termos de pesquisas científicas e, em especial, por que estará contribuindo com a produção de um conhecimento que Tenório (2004, p.15) classifica como um recorte

epistemológico da teoria organizacional adequado à natureza diferenciada das organizações do Terceiro Setor.

### **1.3 Delimitação do Estudo**

Vergara (2000) conceitua o trabalho de delimitação como uma “moldura que o autor coloca em seu estudo”. Segundo a autora, esta informação situa o leitor em relação ao universo da pesquisa.

Assim, no que diz respeito ao campo teórico, o estudo foca a questão da racionalidade na gestão das organizações sob análise, canalizando-se o foco de atenção da investigação para o terreno específico da avaliação de programas sociais. Ou seja, a partir das visões externadas por dirigentes e técnicos, bem como do conteúdo de documentos sobre avaliação, discute-se a racionalidade e seus efeitos sobre esta.

A pesquisa foi realizada em três organizações do terceiro setor brasileiro, uma localizada na região centro-oeste e duas na região sudeste.

No que diz respeito ao fator tempo, definiu-se que as organizações deveriam possuir um mínimo de 10 anos de existência e os documentos de programas sociais a serem analisados de modo complementar no levantamento de dados deveriam ter sido concluídos há, no máximo, 3 anos, ressaltando-se que todos estes critérios foram cumpridos. Estes levaram em conta a maturidade das organizações, no sentido de que tivessem uma consolidação e clareza dos seus propósitos, bem como a atualidade de suas práticas de avaliação no contexto deste estudo. Em síntese, se procurou organizações com bom grau de institucionalização, em que pese a “pouca idade” do Setor no Brasil.

Relativamente à abrangência do estudo, o foco recaiu sobre as organizações e os seus respectivos programas sociais que já passaram por avaliação estruturada, ou seja, aquela realizada como uma ação para julgar o alcance dos programas sociais em termos de impacto em determinado momento. Não foi necessário o envolvimento de entidades representativas no processo de escolha das organizações, mesmo que apenas com caráter subsidiário, como previsto inicialmente.

## **CAPÍTULO 2: TERCEIRO SETOR E RACIONALIDADE NAS ORGANIZAÇÕES**

### **2.1 Terceiro Setor**

Como dito por Hartley (2004), compreender a natureza de um fenômeno e suas especificidades passa pela apreensão do seu contexto. Assim, para os objetivos deste trabalho de pesquisa, faz-se necessário explorar inicialmente o ambiente onde atuam as organizações que farão parte deste estudo e, desta forma, capturar elementos que fazem parte da dinâmica de gestão dos programas sociais que serão estudados. Caracterizá-lo, compreender suas origens, transformações e desafios será fundamental para situar a discussão sobre racionalidade e seus reflexos sobre as práticas de avaliação.

#### **2.1.1 Caracterização do Terceiro Setor**

O Terceiro Setor pode ser definido de várias formas, mas a melhor forma de começar a fazê-lo é registrar que sua principal característica distintiva talvez seja a singularidade. Existe uma variedade muito grande destas organizações, nem sempre havendo consenso entre as tentativas de classificação e mapeamento do setor, mas a principal fonte que tem orientado as classificações em geral é a ICNPO – Classificação Internacional das Organizações Não Lucrativas. De acordo com Lopes (2005), foi um trabalho desenvolvido com participação do Departamento de Estatística da ONU e do Centro de Estudos da Sociedade Civil da Universidade John Hopkins, decorrência do perceptível crescimento e, assim, da necessidade de identificar a atuação do terceiro setor no contexto dos países. No Brasil, as principais fontes disponíveis estão relacionadas ao Mapa do Terceiro Setor no Brasil, coordenado no âmbito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, por Lopes (2005), e ao Perfil das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos em 2002 (IBGE, 2002), esta uma fonte oficial disponibilizada por um órgão público, mas ambas utilizando classificações semelhantes.

A ICNPO tem uma classificação em 12 grupos que são subdivididos em 30 sub-grupos, podendo-se enquadrar as organizações segundo suas áreas de atuação, desde que atendam aos critérios de não distribuição de excedentes a controladores ou outros apoiadores, autonomia institucional em relação a organizações privadas lucrativas e ao governo, auto-geridas e não compulsórias. Quanto aos aspectos de finalidades não lucrativas e de autonomia entende-se que dispensam comentários adicionais. Sobre a auto-gestão é importante sublinhar



que devem ter capacidade de governança e estrutura organizacional, controles próprios e independência em relação a poderes individuais de conselheiros ou outros atores eventualmente integrantes dos seus conselhos de gestão. Já com relação ao caráter não compulsório significa que as organizações devem possibilitar ter livre adesão aos seus membros sem limitar qualquer direito de cidadão como no caso de algumas categorias profissionais em que a adesão é compulsória para obter a licença profissional. Atendidos estes critérios, então, a organização é qualificada como sem fins lucrativos e pode ser enquadrada em uma das categorias anteriormente citadas.

Vale ressaltar, ainda, que estas mesmas características ou critérios utilizados para definir as organizações do Terceiro Setor na ICNPO são apresentados também por Salamon e Anheier, apud Roesch (2003) com o mesmo propósito.

Assim, organizações do Terceiro Setor podem ser também chamadas de organizações sem fins lucrativos. Uphoff (1996, p.24) menciona termos como setor voluntário, setor de ações coletivas, setor de associações ou setor intermediário, aquele feito de organizações que atuam no espaço existente entre o mercado e o estado, algo que também denota a falta de consenso e necessidade de construção de uma identidade do Setor. Não se caracterizam como organizações públicas estatais e tampouco como organizações privadas produtivas com fins lucrativos. Podem ser consideradas como organizações que atuam no interesse público, a exemplo do Estado, mesmo que privadas, conforme a diferenciação vista a seguir, presente em Tenório (2004, p. 42):

<b>AGENTES</b>		<b>FINS</b>		<b>SETOR</b>
Privados	Para	Privados	=	Mercado
Públicos	Para	Públicos	=	Estado
Privados	Para	Públicos	=	Terceiro Setor
Públicos	Para	Privados	=	(corrupção)

Quadro 1

Fonte: Fernandes (1994), apud Tenório (2004, p.42)

Numa perspectiva mais pragmática, como explora Kurz (1997, p. 152), nos últimos anos cresceu a importância deste espaço de ação qualificado como Terceiro Setor. O que se pode ver foi a emergência de inúmeros grupos de voluntários se organizando de forma autônoma para combater o avanço da miséria e da degradação ambiental, crescendo num terreno esquecido pelo mercado e pelo estado “em virtude da baixa rentabilidade ou da falta de recursos financeiros”, como destaca o mesmo autor.

Sobre esta sistematização é importante enfatizar ainda que é comum que associações fechadas e cooperativas de trabalhadores sejam enquadradas como terceiro setor. Entretanto, como alerta Uphoff (1996), esta é uma tendência a inchar o setor e deve-se considerar um ponto fundamental de diferenciação, qual seja a forma com que se relacionam as organizações com os públicos aos quais supostamente se propõem a servir. O autor argumenta que associações e cooperativas são responsáveis por seus membros, algo que não faz parte da premissa central de organizações não governamentais - ONGs tradicionais e empresas privadas. O mesmo vale para fundações sem fins lucrativos, enquanto prestadoras de serviços.

Segundo ele, as ONGs e empresas privadas mantém uma relação mais efêmera com os seus públicos bem como com as pessoas que as fazem parte de sua constituição, algo que seria o oposto de uma associação ou cooperativa. Sugere, assim, um outro olhar sobre as ONGs e as classifica, segundo o tipo de relacionamento com seu público, mais próximas de organizações do setor privado de fins lucrativos, uma vez que tanto ONGs como empresas seriam de caráter privado e prestadoras de serviços, diferenciando-se apenas quanto à finalidade de geração de lucros. Segundo ele haveriam os seguintes setores: um setor público, um setor de associações e cooperativas e um setor privado. Neste se incluiriam as organizações empresariais lucrativas e as organizações de serviços públicos, no caso, as ONGs. A seguir, apresenta-se um quadro resumo desta abordagem:

	<u>Setor Público</u>		<u>Setor Associativo</u>		<u>Setor Privado</u>	
<u>Características</u>	Administração Local	Governo Local	Organizações Associativas	Organizações Cooperativas	Organizações de Serviços	Empresas Privadas
<u>Orientação</u>	Burocracia: agentes olham para cima	Política: agentes olham para baixo	Auto-ajuda: Interesses comuns	Auto-ajuda: Associação de interesses	Caridade: sem lucros	Negócios: lucrativos
<u>Papel dos indivíduos</u>	Cidadãos ou súditos	Constituintes ou eleitores	Associados	Cooperados	Clientes ou beneficiários	Clientes e empregados

Quadro 02. Classificação organizacional por setor, adaptado de Uphoff (1996, p.26), tradução livre.

Este quadro feito por Uphoff (1996) quanto à classificação de organizações de Terceiro Setor encontra paralelo em Barros (2002) e (2004). Segundo ele, diferentes práticas gerenciais correspondem a diferentes tipos de organizações e, no âmbito das ONGs haveriam quatro tipos distintos, organizações sem fins lucrativos, organizações voluntárias, organizações de ajuda mútua e organizações sociais. Um dos principais elementos distintivos seria o grau de inserção nas comunidades onde atuam, ou seja, quanto mais distante estiver, mais o trabalho social realizado seria visto como prestação de serviços a uma “clientela”. Quanto mais próxima for sua atuação na comunidade, “mais a organização envolverá um

ideal de cidadania e participação na sua forma de planejar, executar e controlar suas atividades” Barros, (2004, p. 3).

Um outro ponto que deve ser comentado para os interesses deste estudo é a classificação feita na legislação brasileira para o reconhecimento das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs. Em que pesem outros passos anteriores na direção de regulação do setor, como explorado em Merege *apud* Tenório (2004), a Lei n<sup>o</sup> 9.790, de 23.03.1999 (Brasil, 1999) regulamentou o reconhecimento das OSCIPs, fazendo que estas possam ser consideradas como um sub-setor das organizações sem fins lucrativos. Esta iniciativa surge num contexto de reforma do Estado brasileiro e com o claro objetivo de regular a execução de políticas públicas por meio da colaboração com o Terceiro Setor.

Roesch (2003) ressalta que esta Lei dá ênfase às atividades de desenvolvimento, sendo coerente com a realidade brasileira, na medida em que enfoca atividades como segurança alimentar, desenvolvimento sustentável, combate à pobreza e programas de geração de renda. Por outro lado, a autora questiona até que ponto esta lei não restringe as ações de promoção social, na medida em que exclui segmentos como sindicatos, instituições religiosas e cooperativas, agentes tradicionais de promoção de desenvolvimento social.

Apenas como exemplo, que pode ser objeto de discussão sobre o tema, pode-se tomar o caso de cooperativas de catadores de lixo reciclável. Ainda que beneficiem economicamente somente seus membros, configurando um alcance talvez mais restrito, o impacto positivo de suas ações em termos ambientais é seguramente de caráter amplo e especialmente de interesse público. Outro aspecto a registrar sobre as cooperativas é com relação aos empreendimentos solidários cuja essência não reside propriamente na dimensão econômica da associação, mas também nos aspectos da assistência e reciprocidade. Contribuem criando viabilidade econômica para o grupo, assim como ressocializando este que se posiciona coletivamente e socialmente na luta por direitos da sua comunidade, algo que resulta em proposições de que se classifiquem estes empreendimentos como cooperativas populares ou sociais e os mesmos sejam legalmente reconhecidos de forma diferenciada dentro do Terceiro Setor. Sobre isso é possível maior aprofundamento na leitura de França Filho & Dzimira (2004).

De qualquer forma, feita esta breve revisão dos aspectos relativos à conceituação e classificação das organizações do Terceiro Setor, optou-se por destacar e explorar o contexto de dois segmentos de organizações que serão foco de atenção e farão parte deste estudo: ONGs que possam ser enquadradas como OSCIPs e fundações empresariais mantidas com recursos privados.

Mas por que estes dois segmentos serão destacados? Por que em ambos, as organizações têm o seu trabalho pautado por propósitos de inclusão social, promoção de desenvolvimento e solidariedade, assim como a dinâmica de funcionamento das organizações passa pelo relacionamento com os outros setores, estabelecendo-se aí influências que podem estar a determinar a tensão entre os dois tipos de racionalidade mencionados na formulação do problema desta pesquisa e que serão explorados mais adiante na discussão sobre os dois tipos de racionalidade nas organizações. Assim, como forma de situar a discussão sobre racionalidade no Terceiro Setor, é importante explorar o contexto em que houve maior crescimento do número destas organizações: da década de 70 até a década de 90.

### **2.1.2 Desenvolvimento, democracia e Terceiro Setor**

Antes de discutir os momentos mais significativos de crescimento do Terceiro Setor, entende-se oportuno lembrar que o período pode ser contextualizado pela questão do desenvolvimento ou, mais especificamente, a falta dele. Nas últimas décadas este conceito normalmente foi usado como critério para classificar ou distinguir países de acordo com o seu grau de desenvolvimento, classificados de desenvolvidos ou subdesenvolvidos. Mais recentemente, a expressão sinônima para nominar países subdesenvolvidos talvez venha a ser “países emergentes”.

Na verdade, o principal parâmetro que sempre esteve subjacente a tais reflexões foi o econômico e a conseqüente premissa de que ao desenvolvimento econômico se seguiria o desenvolvimento social. A realidade mostrou-se diversa, a premissa falaciosa e, com isso, a necessidade de ampliação da perspectiva de discussão do conceito, tradicionalmente vinculado à dimensão econômica da vida, aos níveis de renda, ao produto nacional bruto gerado por um País. Para os fins deste estudo vale citar a visão de Sen (2000, p.17), cujo enfoque é o de desenvolvimento como “um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam” e “Ver o desenvolvimento como expansão de liberdades substantivas dirige a atenção para os fins que o tornam importante, em vez de restringir-la a alguns dos meios que, *interalia*(grifo do autor), desempenham um papel relevante no processo” (p.18).

Diz o mesmo autor, ainda, que a expansão das liberdades requer a eliminação das fontes de privação de liberdade, tais como carência de oportunidades econômicas, tirania ou negligência na prestação de serviços públicos. Diz ele que o que as pessoas na realidade conseguem fazer é influenciado pela expansão destas “liberdades” e, se isso é o que o desenvolvimento promove, não haveria justificativa plausível para se manter a visão de

desenvolvimento ancorada na dimensão econômica, uma vez que ela é apenas um dos meios da liberdade e não um fim.

Na mesma perspectiva, Sachs (2004, p. 14) diz que uma forma de entender o desenvolvimento seria reconceituá-lo em termos de apropriação de 3 diferentes gerações de direitos humanos, a saber:

- direitos políticos, civis e cívicos;
- direitos econômicos, sociais e culturais, entre eles o direito ao trabalho digno, criticamente importante por motivos intrínsecos e instrumentais;
- direitos coletivos ao meio ambiente e ao desenvolvimento.

Segundo ele, com estas três gerações de direitos, estariam embutidos no conceito de desenvolvimento as idéias de equidade, igualdade e solidariedade, algo mais amplo e que se contraporia à idéia redutora de desenvolvimento econômico.

De certa forma, neste aspecto se encontra alinhamento para justificar a diversidade de atuação e a racionalidade predominante no Terceiro Setor, visto que os vários segmentos de organizações, como visto no tópico anterior, lutam pela expansão das diferentes formas de liberdade que um ser humano pode desfrutar, liberdades que a formação social brasileira, de modo geral, restringiu como se verá a seguir.

O Terceiro Setor não é propriamente algo novo, como bem explorado por Salamon (1998, p. 10). Segundo ele a atividade filantrópica tem origens históricas mais antigas em lugares como a China da antigüidade e o Japão, fortalecida pela filosofia budista, bem como na Europa Oriental, algo que é anterior à instalação do regime comunista. Países como Estados Unidos, Holanda e Alemanha igualmente possuem forte tradição de atuação deste segmento.

No Brasil a atividade de Terceiro Setor tem origem com os movimentos religiosos e as questões do seu desenvolvimento e identidade normalmente possuem associações com a dinâmica do Estado brasileiro. A formação do Estado brasileiro tem a marca do período colonial, fase de instalação da corte portuguesa, essencialmente caracterizada pelo imediatismo e personalismo nas relações. Foi uma dinâmica típica de um período em que o Brasil foi o hospedeiro de uma corte que se transferira transitoriamente, resultado de circunstâncias criadas na Europa naquele momento, e não um movimento típico de desenvolvimento de um Estado na dinâmica social do País.

Holanda (1995, p.107) afirma que aquela fase, mesmo nos melhores momentos, teve um caráter mais de “feitorização” do que colonização. Como diz o autor, “ Não convinha que aqui se fizessem grandes obras, ao menos quando não produzissem imediatos benefícios.”. Aqui se encontram elementos para compreensão de aspectos ainda presentes na dinâmica do

Estado brasileiro, em especial o autoritarismo e o personalismo nos relacionamentos e a conseqüente dificuldade de estabelecer a desvinculação de interesses individuais ou corporativos na gestão pública, o imediatismo no planejamento e as pressões por resultados de curto prazo na implantação de políticas públicas, algo que se reflete, historicamente, nos padrões de desenvolvimento do País e nas históricas e crônicas injustiças sociais.

De certa forma, Schwartzman (1982) também demonstra e corrobora estes aspectos da formação do Estado brasileiro ao explorar a questão do patrimonialismo, um conceito essencial que o autor resgata da sociologia de Max Weber. Democracias e sociedades como o Brasil, marcadas pela instabilidade, apresentam esta característica como principal traço distintivo das relações entre Estado e Sociedade, uma forma de dominação política em que as esferas pública e privada não possuem clara delimitação.

Talvez neste ponto se explique o fato de que, ao contrário de outros países desenvolvidos onde a luta pela democracia gerou transformações em benefício de seus povos, no Brasil movimentos importantes como a proclamação da república e da independência não chegaram a configurar conquistas concretas para a vida dos seus cidadãos. Até 1930 o País viveu um processo homogêneo de formação, passando a alternar momentos com governos democráticos e regimes autoritários. Holanda oferece elementos importantes sobre a democracia no País e que corroboram este raciocínio, a saber:

Trouxemos de terras estranhas um sistema complexo e acabado de preceitos, sem saber até que ponto se ajustam às condições da vida brasileira e sem cogitar das mudanças que tais condições lhe imporiam. Na verdade, a ideologia impessoal do liberalismo democrático jamais se naturalizou entre nós.(...) A democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido. Uma aristocracia rural e semifeudal importou-a e tratou de acomodá-la, onde fosse possível, aos seus direitos ou privilégios, os mesmos privilégios que tinham sido, no Velho Mundo, o alvo da luta da burguesia contra os aristocratas. (...) É curioso notar-se que os movimentos aparentemente reformadores, no Brasil, partiram quase sempre de cima para baixo: foram de inspiração intelectual, se assim se pode dizer, tanto quanto sentimental. Nossa independência, as conquistas liberais que fizemos durante o decurso de nossa evolução política vieram quase de surpresa.

Holanda (1995, p.160)

Pode-se dizer que nunca houve no Brasil o *welfare state* típico de países com economia desenvolvida como nos Estados Unidos e na Europa. Na verdade, no Brasil não se chegou a sentir a crise do *welfare state* da mesma forma que em países como a Espanha, França ou Inglaterra, onde o debate ocorreu inicialmente no campo teórico e ideológico, liderado pelo pensamento liberal e suas premissas relativas à necessária desigualdade entre os cidadãos e a igualmente necessária liberdade - não interferência do estado - nas conquistas econômicas e sociais entre eles.

Somente no início do século XX, surgem as primeiras medidas oficiais sobre espaços profissionais no País e esta lógica, de acordo com Reis (2001), também seria mantida ao longo da história com relação a outras conquistas sociais, ou seja, para possuir direitos perante o Estado a pessoa deveria fazer parte do sistema formal de emprego dentro do arranjo produtivo. Nesta perspectiva, os primeiros sindicatos surgem também na primeira década do século XX e iniciativas na área de benefícios sociais de aposentadoria ficariam restritas a acordos isolados entre empresas e empregados.

Já na era Vargas, após dois movimentos constitucionais de 1934 e 1937, em 1943, surge a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, consagrando direitos aos trabalhadores. Ela garantia a estabilidade do emprego depois de dez anos de serviço, descanso semanal, regulamentação do trabalho de menores, da mulher e do trabalho noturno; a criação da Previdência Social e a instituição da carteira profissional para maiores de 16 anos que exercessem um emprego; a jornada de trabalho foi fixada em 8 horas de trabalho, antiga reivindicação dos trabalhadores brasileiros. Na verdade, de acordo com Santos (1994), este conjunto de medidas tinha um caráter paternalista e um propósito mais político de conquista das massas e neutralização da oposição política. De acordo com Santos (1994), a CLT de 1943 reproduzia as mesmas condições e a mesma lógica política presentes no País desde 1933, ou seja:

a política social do governo estava essencialmente ligada à política de acumulação e todo o problema, do ponto de vista governamental, consistia em conciliar uma política de acumulação que não exacerbasse as iniquidades sociais a ponto de torná-las ameaçadoras, e uma política voltada para o ideal de equidade que não comprometesse, e se possível ajudasse, o esforço de acumulação.  
(Santos, 1994, p. 31).

A exploração de Santos (1994) permite inferir que a vinculação das políticas sociais ao padrão de acumulação, naquele período, tinha o propósito de reduzir efeitos perversos do padrão de desenvolvimento e mantinha uma situação de insuficiência no atendimento às demandas da sociedade, algo bastante inferior ao que se verificava em outros países e que ainda parece reproduzir-se nos dias atuais.

Vale registrar que após a era Vargas seguiu-se o período governado por Juscelino Kubitschek, sustentado por um pacto pelo desenvolvimento, significativo ingresso de capitais externos no País e de passos importantes da industrialização. Um processo que, aliado à mesma fragilidade das políticas sociais, levou à deterioração ainda maior de um quadro que já era grave em termos de nível educacional da população, desigualdade na distribuição de renda, saneamento básico e saúde.

Com a chegada dos militares ao poder, em 1964, a mesma lógica social baseada na desigualdade e exclusão foi mantida, acentuam-se investimentos estrangeiros no País, criam-se incentivos para a formação do latifúndio, da grande indústria e dos conglomerados financeiros, dando-se escala na produção em todas as áreas, mas mantendo-se o mesmo padrão concentrador. A marca deste processo foi a ausência de diálogo com a sociedade e o preço foi a opressão das liberdades políticas. À medida que o Estado fechava os canais de diálogo e se distanciava da sociedade, impunha novas formas de organização social e aí emergia o papel das Comunidades Eclesiais de Base - CEBs que auxiliam na reorganização dos movimentos sociais. De acordo com Reis (2001, p. 27), “o enfrentamento, embora fragmentado, era norteado pela oposição ao Estado, sua secular política de exclusão e seu papel opressor e desorganizador das formas de participação social e política. A possibilidade de reapropriação do Estado pela sociedade civil, autonomamente construída, era o motor.”. A segunda metade da década de 70 é o momento de retomada do processo de democratização do País, com a reorganização sindical e a reconstrução das instituições políticas e sociais.

Neste contexto, fora de estruturas de Estado ou dos arranjos produtivos de organizações capitalistas, originaram-se muitas organizações que hoje fazem parte do Terceiro Setor. Doimo (1995), ao analisar a formação dos movimentos populares no Brasil, pós década de 70, destaca a participação da igreja, explica bem esta dinâmica e lança bases para compreensão de que as organizações do Terceiro Setor, embora a tamanha diversidade, atuam num mesmo campo ético-político. Segundo ela, esse campo pressupõe “a existência de uma sociabilidade comum afluída pelo senso de pertença a um mesmo espaço compartilhado de relações interpessoais e atributos culturais, como signos de linguagem, códigos de identificação, crenças religiosas e assim por diante.” (p.68). Assim, a autora sustenta que estas organizações não constituem um conjunto diverso e fragmentado, mas um coletivo que não se deixa “cooptar” ou “manipular”, tem disposição permanente para a luta por seus interesses e é constituído por pessoas dotadas de autonomia e independência que permitem seu papel fundamental de influenciar democraticamente na conquista de direitos sociais. Parece, neste ponto, bem caracterizado um movimento de inversão nos tradicionais processos hierarquizados de formulação de políticas sociais no Brasil. Movimento marcado pelo surgimento de organizações do Terceiro Setor e com foco num perfil organizacional que a literatura classifica de *advocacy*. A propósito, Kisil (2005, p.143) define esta categoria como de advocacia, cujos objetivos passam por “... fazer lobby para defender interesses, ou lutar por problemas específicos, ou grupos específicos da sociedade.”. As outras duas categorias seriam



de organizações com caráter técnico e organizações prestadoras de serviços em áreas como educação, saúde etc.

Por outro lado, como também se pode ver em Doimo (1995, p.46), ocorre um processo de perda da centralidade do movimento operário e suas reivindicações, pois, como diz a autora, os movimentos sociais “jamais reproduzirão o padrão clássico do conflito de classes porque as contradições agora são de outra ordem e porque os conflitos aí instalados são metapolíticos, ou seja, muito mais pautados em valores do que em reivindicações negociáveis.”.

A década de 80 no Brasil é marcada pela redemocratização e pela promulgação da Constituição Federal de 1988, tendo esta como marca a expansão dos direitos sociais em um Estado que passava pela reorganização, pós regime militar, e que viria a não garantir tais conquistas constitucionais aos cidadãos. De acordo com Bresser Pereira (1998), entre 1979 e 1994, o Brasil viveu um período de estagnação sem precedentes em sua história, uma crise que tinha entre as principais facetas as seguintes: uma crise fiscal; uma crise do modo de intervenção do Estado, uma crise política e uma crise da forma burocrática que o Estado era administrado. Este ambiente de crise, onde as teses de ingovernabilidade prevaleciam, foi receptivo às prescrições da receita neoliberal no Brasil, ainda que não se tivesse experimentado uma fase de *welfare state* de fato, como já mencionado.

Na verdade, ao tempo em que o modelo do *welfare state* passou pelo debate político, confronto e foi substituído na prática pelo pensamento liberal na Inglaterra, Europa continental, parte da Ásia (Nova Zelândia) e Estados Unidos, no Brasil a adoção do neoliberalismo fez parte de uma “onda de direitização” que assolou o mundo todo, como visto em Anderson (1995).

De acordo com o mesmo autor, surge na Europa do pós-guerra, enquanto corrente teórica de oposição ao estado de bem estar, vindo a se materializar somente em 1979 com a ascensão do governo liderado por Margareth Thatcher na Inglaterra. A receita para conter a crise capitalista que então se instalara era orientada para conter o desequilíbrio fiscal, ajustar a política monetária e reduzir pressões por gastos sociais sobre o Estado, bem como por elevação de salários junto aos capitalistas privados.

A receita neoliberal para a crise passava pelo enfraquecimento do poder operário e sindical, reduzindo seu poder de reivindicação, privatizações e ajustes orçamentários com cortes de gastos sociais, reforma tributária com redução de encargos para faixas de rendas superiores, favorecendo a acumulação de capital privado, bem como pelo fortalecimento da

sociedade centrada no mercado, reduzindo a regulação e garantindo a necessária “liberdade” dos agentes econômicos através da prevalência das leis de mercado e da concorrência.

Os “ventos” neoliberais começam a soprar no Brasil com mais intensidade na era do Presidente Fernando Collor, período de desestruturação da indústria pela desregulamentação, fragilidades das políticas públicas e drástico enxugamento do Estado. Este processo tem continuidade com a era do Presidente Fernando Henrique Cardoso – FHC, com uma proposta de desenvolvimento baseada na estabilização da moeda às custas de, entre outras coisas, privatizações, encolhimento do Estado e desemprego. Fiori (2001, p 13), ao comentar o desenvolvimento das políticas neoliberais no período FHC mostra os seus resultados da seguinte forma:

Uma década depois de iniciado o desmonte do desenvolvimentismo, o balanço é claro e pouco promissor. Do ponto de vista da economia real e que interessa à maioria da população, o país teve um crescimento médio anual de apenas 1,7%, menor que o da década “perdida” de 1980; sua taxa média de desemprego ficou em torno de 7% (e, nas grandes metrópoles, em torno de 17%); a taxa de investimento não ultrapassou a casa dos 18%; tudo isso enquanto caía a participação dos salários na renda nacional e aumentava a concentração de renda e da riqueza.

Segundo este autor, percebe-se que a solução esperada para a crise do capitalismo e para os problemas do Estado de Bem Estar não veio e o modelo neoliberal gerou efeitos negativos que colocam na pauta da sociedade o desafio de encontrar alternativas para o desenvolvimento e soluções para problemas sociais que têm se agravado. O que se vê paralelamente ou num movimento de compensação ao encolhimento do tamanho do Estado brasileiro é o crescimento das atividades do chamado Terceiro Setor.

Mas acredita-se que a referida compensação foi também acompanhada de um estímulo deliberado de expansão do Terceiro Setor liderado pelo Estado brasileiro com a criação da Lei das OSCIPs em 1999, como já comentado. As duas fases, década de 70 e 90, configuraram contextos que levaram, por razões distintas, ao surgimento acelerado de organizações não governamentais, fundações privadas e associações beneficentes, marcando assim a estruturação do terceiro setor. A Tabela 1, ainda que não se possa fazer afirmações categóricas a partir dela, mostra estes dois momentos em que se pode perceber o expressivo crescimento do número de tais organizações no Brasil, bem como a alocação de pessoal assalariado em seus espaços. Apenas na década de 70, auge do regime militar no Brasil, triplica o número de tais organizações até então existentes. Posteriormente, na década de 90, auge do movimento de expansão do pensamento neoliberal e conseqüente retração da atividade estatal em áreas sociais, o número de organizações cresce mais de dez vezes o

crescimento havido na década de 70. Mas é importante destacar que na década de 80 o crescimento expressivo da década anterior teve continuidade, ao que parece, como parte do processo de reorganização e redemocratização da sociedade brasileira.

Tabela 1 - Distribuição das Fundações Privadas e Associações sem fins lucrativos e do pessoal ocupado assalariado, segundo data de criação – Brasil – 2002.

Data de criação	Distribuição			
	Fundações privadas e associações sem fins lucrativos		Pessoal ocupado assalariado	
	Absoluta	Relativa (%)	Absoluta	Relativa (%)
Total	275.895	100	1.541.290	100,00
Até 1970	10.998	3,99	523.520	33,97
De 1971 a 1980	32.858	11,91	387.765	25,16
De 1981 a 1990	61.970	22,46	261.887	16,99
De 1991 a 2000	139.187	50,45	327.783	21,27
De 2001 a 2002	30.882	11,19	40.335	2,62

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas 2002.

Entretanto, os dois momentos de expansão do terceiro setor no Brasil estiveram inseridos num contexto de abrangência mais ampla, em que o mesmo fenômeno também teve suas similaridades em outros países. Os dois momentos de certa forma estiveram encadeados historicamente, culminando com uma crise de governança do Estado, cuja solução teria, segundo Morales (1999), três alternativas principais, a saber: a via de aprofundamento da privatização com predominância dos mecanismos de mercado; a via de aprofundamento da estatização dos serviços; e a terceira via seria a da desestatização com manutenção do caráter público dos serviços, sendo o Estado financiador de serviços executados por organizações de caráter público, sem fins lucrativos e não integrantes à estruturas de Estado, neste caso, organizações do Terceiro Setor que agiriam em colaboração com o Estado.

Como se pode ver até este ponto e também de acordo com Salamon (1998), a discussão sobre o papel do Estado e sua capacidade de atender as demandas sociais é central para o entendimento das razões do crescimento do Terceiro Setor e compreensão dos seus principais desafios. Segundo ele, quatro crises e duas mudanças revolucionárias teriam contribuído decisivamente para limitar o poder do Estado e para ampliar a importância das ações de Terceiro Setor. Alguns destes elementos de certa forma se aplicam e sintetizam a análise feita até este ponto. Foram as crises do *welfare state* e do desenvolvimento, além da crise ambiental que colocaram a espécie humana sob ameaça, e a crise dos Estados de economia planejada centralmente que levaram a novos movimentos em termos de alternativas

de organização social. Haveria ainda uma revolução das comunicações que aliada à elevação dos níveis de alfabetização favoreceram a formação de redes e a organização social.

Independentemente da discussão de caráter mais político ou ideológico que se possa fazer desta terceira alternativa, como o faz Montañó (2003), ou dos aspectos que poderiam servir de argumentos em defesa das demais alternativas – aprofundamento da privatização ou da ação do Estado – o fato é que o Terceiro Setor cresceu e adquiriu relevância, tanto no segmento de ONGs como o segmento de fundações privadas. Sobre este ponto, vale registrar que na década de 90 também foram fundadas importantes entidades representativas do segmento como a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais - ABONG e o GIFE – Grupo de Institutos, Fundações e Empresas. Assim, considerando a relevância deste segmento de organizações e as transformações do seu papel no contexto social atual, cabe ampliar a compreensão de sua lógica de funcionamento e quem sabe contribuir para a superação dos seus principais desafios.

### **2.1.3 – Desafios contemporâneos**

Caracterizado e situados os momentos políticos e históricos de crescimento do Terceiro Setor no Brasil, vale refletir sobre alguns aspectos conceituais e assim pensar sobre possibilidades e limites de atuação no País. Segundo Laville (2000), a sociologia econômica concebe o termo “*encastrement*” de atividades econômicas, algo que visto numa perspectiva histórica seria um conjunto de interações entre os poderes públicos e outras iniciativas, gerando efeitos mútuos cujas intensidades e modalidades variam consideravelmente ao longo dos tempos. Segundo ele, as abordagens sobre o Terceiro Setor jamais deveriam ser feitas em perspectivas isoladas em relação às políticas públicas, entendendo ele relevantes as análises que exploram a interdependência entre as iniciativas da sociedade civil e os poderes públicos.

A execução de políticas sociais pela via pública enfrenta os limites da “racionalidade burocrática”, assim como a mesma execução pela via do mercado enfrenta o problema da incompletude, uma vez que o mesmo alcança apenas os limites da lucratividade de suas organizações, mantendo à margem contingentes expressivos da população mais pobre.

Na visão de Morales (1999, p.55), o caso da Espanha em relação ao cumprimento da constituição e universalização do acesso à educação fundamental é emblemático. Seria um bom exemplo de como superar obstáculos no cumprimento dos direitos sociais, rompendo-se a “visão dicotômica da relação entre o público e o privado, que no mais das vezes não permite que se aproveitem as potencialidades que a sociedade apresenta.”. Segundo ele, com a

constituição do Terceiro Setor, é de fundamental importância e trata-se de uma “nova arena das relações públicas não estatais”, pois esta viabiliza novas possibilidades de solução para as equações relativas à execução de políticas sociais.

Consideradas as taxonomias possíveis, Morales (1999) adota uma classificação também em quatro níveis, mas basicamente dividida em dois grupos distintos: perfil de agências financiadoras (dedicadas a levantar fundos e apoiar projetos); perfil de agências prestadoras de serviços não remunerados a quem necessita. O autor destaca o caráter solidário destas organizações e aponta justamente este aspecto para que sejam vistas como potenciais aliadas ou parceiras do Estado na execução de serviços públicos.

Neste ponto, é importante explorar algumas questões muito importantes e que devem ser consideradas: os problemas de equidade, eficiência, controle e a preservação do caráter solidário. A questão de equidade está relacionada ao grau de atendimento às necessidades e à escalabilidade das soluções encontradas para o provimento dos serviços ou atendimento das necessidades sociais. É um desafio presente em qualquer alternativa que se escolha de intervenção junto à esfera social e pode ser relacionado à questão da eficiência, como afirma Kliksberg (2001), na medida em que a eficiência alocativa pode contribuir para o aumento de equidade. Certamente, é importante lembrar que esta questão também se relaciona à esfera de decisão política, na medida em que os decisores fazem escolhas normalmente diante de recursos limitados e de interesses relacionados a seus projetos e valores.

Quanto à eficiência, o desafio é mostrar, como diz Salamon (2005), “a capacidade e a competência do setor”. São organizações que não apresentam a mesma racionalidade presente no setor privado, marcadas pela flexibilidade, espírito voluntário e solidário, como também pode ser visto em estudos de Pinto (2001) e Reis (2001). Ainda segundo Salamon (2005), o aumento da eficiência passa pelo preparo dos administradores e quadros das organizações do Terceiro Setor, na medida em que as pressões devem ser crescentes, e também pela criação de infra-estrutura adequada de trabalho para o desenvolvimento de suas atividades.

Outra questão a ser enfocada é relativa ao controle, sendo que este pode ser abordado em duas vertentes: a primeira como parte da busca de eficiência na própria gestão das organizações; a segunda, o controle como elemento fundamental da busca de legitimidade para atuar em aliança com o poder público na execução de políticas sociais e criar mecanismos de sustentabilidade. Como visto em Bresser Pereira & Grau (1999, p. 28),

Dada a centralidade que adquire o controle social para assegurar que a esfera pública não estatal opere em função de critérios públicos, esse tipo de problema não pode ser deixado de lado e tampouco a relação entre representantes e representados, entre outros. As evidências tendem a sugerir que, no próprio setor público não

estatal ou terceiro setor, há sério déficit nessa matéria e, em geral, escasso envolvimento dos destinatários e, inclusive, dos voluntários.

Percebe-se até aqui que existe uma articulada interdependência entre as questões de eficiência, equidade, legitimidade e controle exploradas por Salamon (2005). Segundo o mesmo autor, ainda existem mais dois desafios essenciais: a sustentabilidade e a colaboração. O primeiro diz respeito aos mecanismos para manter a operação das organizações do Terceiro Setor, uma vez que se originam de iniciativas de caráter voluntário e necessitam de mais recursos quando começam a crescer e adquirir maior estrutura de ação. Segundo o autor, a chave estaria na diversificação das fontes de sustentação, optando-se por buscar a filantropia privada, as alternativas de parceria em políticas públicas, bem como os canais de relacionamento com o segmento empresarial.

Quanto ao outro desafio, o da colaboração, está relacionado ao anterior pelo que se pode ver, pois o autor menciona a colaboração com o Estado, com o setor empresarial e dentro do próprio setor. Para ele, é fundamental que o Setor colabore e se organize para que tenha uma regulação adequada, tenha a possibilidade de agir a partir de políticas públicas que prevejam incentivos fiscais, seja competente na construção de uma identidade e imagem de capacidade de execução, bem como possa oferecer serviços essenciais ao funcionamento do próprio setor. Na medida em que seja forte, o setor desenvolve a condição até mesmo de exercer pressão sobre o Setor Público no sentido de ações e recursos para atendimento das demandas sociais.

Neste ponto talvez seja útil trazer a noção de campo organizacional para auxiliar na análise feita até aqui, na medida em que este grupamento de organizações pode ser visto sob a ótica deste conceito. De acordo com a definição articulada por Vieira & Carvalho (2003, p. 16), um campo pode constituir-se em unidade de análise a partir da inclusão de atores sociais relevantes que se liguem em uma rede dinâmica, possuidores de recursos de poder que não necessariamente sejam de ordem econômica e que tenham algum problema compartilhado em um “espaço identitário” de organizações, algo criado pela dinâmica de relacionamento entre elas.

Segundo estes autores, as organizações sobrevivem porque compartilham valores em determinado ambiente social. O conceito de campo, assim, estaria ligado não apenas à dimensão material de trocas entre as organizações, mas especialmente à idéia de trocas simbólicas, algo também determinante da sobrevivência das organizações e da sua condição de integrantes de um campo organizacional. O desafio seria identificar a natureza das trocas e

dos valores compartilhados como forma de aproximar uma delimitação de campo organizacional.

De acordo Vieira & Carvalho (2003, p. 19), a formação de um campo organizacional passa por diferentes estágios. Num primeiro momento as organizações atuam de forma isolada, especialista e apresentam dificuldades de reconhecerem-se enquanto campo organizacional. Em num segundo estágio, “...o campo vai se estruturando e as organizações reconhecem a importância umas das outras, estreitando relacionamentos, aumentando a interação e convergindo para o compartilhamento de valores...”. O pensamento de Powell & DiMaggio (1991) corrobora com esta idéia de que nos estados iniciais as organizações apresentam diversidade de formas, mas à medida em que se estabelecem existe uma tendência natural de homogeneização. O conceito mais adequado para explicar este processo seria, então, o isomorfismo, uma tendência das organizações a tornarem-se semelhantes no processo de luta pela sobrevivência.

De certa forma, a descrição feita até este ponto sobre o processo de constituição do Terceiro Setor e o seu dinâmico processo de transformações e articulação entre as organizações parece percorrer estes diferentes momentos ou fases. O que parece mister destacar neste processo e que está ligado ao problema deste estudo, é a questão do inter-relacionamento deste campo com outros campos organizacionais, na medida em que as trocas materiais e simbólicas, por razões de sobrevivência começam a se intensificar como já comentado.

Aqui se estabelece o último e talvez maior desafio em relação ao fortalecimento do Terceiro Setor: como conseguir superar todos os demais desafios e ainda preservar o caráter solidário que normalmente motiva o surgimento e caracteriza o funcionamento das organizações do Terceiro Setor? Como preservar a sua racionalidade que, segundo a conceituação de Ramos (1989), seria substantiva porque relacionada a valores emancipatórios da condição humana na sociedade? A questão que se coloca ganha relevância na medida em que a busca de recursos ou financiamento e a redefinição de papéis na sociedade impõe uma racionalidade diferente à dinâmica destas organizações.

No âmbito das relações com o Estado existe uma racionalidade instrumental ligada à conquista e ao exercício do poder. Já no âmbito das relações com empresas de fins lucrativos existe uma racionalidade instrumental ligada à relações entre meios e fins típica da lógica centrada no mercado, como também explora Ramos (1989). De acordo com Eikenberry & Kluver (2004), ao analisar se o processo de “mercantilização” das organizações do Terceiro Setor colocaria a sociedade civil em risco, afirmam que elas não são importantes apenas em

razão do papel que desempenham na sociedade civil, pelos serviços que são capazes de prestar, mas especialmente porque são escolas ou laboratórios de cidadania democrática e veículos para criar e manter uma sociedade civil forte.

Enfim, como diz Salamon (2005), o desafio das organizações do Terceiro Setor passaria pelo seu fortalecimento como idéia e como conceito, um conceito diferente de organização, capaz de atuar na inversão da lógica excludente do mundo atual, isso porque as suas ações seriam pautadas por uma racionalidade de valorização da condição humana e valores como solidariedade e justiça e não estritamente em parâmetros da racionalidade instrumental típica do mercado.

Assim, considerados os objetivos deste estudo, cuja essência passa por compreender como a tensão entre as duas racionalidades – instrumental e substantiva – se reflete sobre a avaliação de programas sociais, será necessário ampliar a compreensão dos conceitos de racionalidade e dos aspectos mais relevantes que envolvem a avaliação de desempenho com foco em programas sociais nestas organizações de terceiro setor.

## **2.2 Racionalidade nas organizações de Terceiro Setor**

### **2.2.1 A busca da racionalidade**

Para introduzir a discussão sobre racionalidade no Terceiro Setor, entende-se oportuno destacar as reflexões de Chauí (1994), ao explorar o conceito de razão, seus significados e desenvolvimentos na filosofia. Ressalta ela, entre outras contribuições, as de dois não filósofos: Marx teria sido o responsável pela introdução da noção de ideologia; e Freud teria introduzido a noção de inconsciente. Segundo a autora, estas duas contribuições teriam vindo para expandir a noção de racionalidade. A noção de inconsciente teria evidenciado que a razão é muito menos poderosa do que se imaginava, pois nossa consciência é “(...) em grande parte, dirigida e controlada por forças profundas e desconhecidas que permanecem inconscientes e jamais se tornarão plenamente conscientes e racionais. A razão e a loucura fazem parte da nossa estrutura mental e de nossas vidas e, muitas vezes, como por exemplo no fenômeno do nazismo, a razão é louca e destrutiva”. (p.63). Já a noção de ideologia teria evidenciado que o aparente rigor e verdade dos sistemas filosóficos poderiam ocultar a realidade social, constituindo-se, como diz ela, em: “instrumento de dissimulação da realidade, a serviço da exploração e da dominação dos homens e seus semelhantes. A razão seria um instrumento da falsificação da realidade e de produção de ilusões pelas quais uma parte do gênero humano se deixa oprimir pela outra.”(p.63).



Estas duas noções que foram agregadas à compreensão do conceito de racionalidade parecem conter fundamentos para que se compreenda a argumentação feita por autores como Weber, Habermas e Guerreiro Ramos, segundo os quais a predominância de uma racionalidade de tipo instrumental em todas as dimensões da vida em sociedade seria responsável pelos efeitos perversos que se verificam na atual ordem social, em especial o alto grau de deterioração das condições de vida humana em quase todo o planeta (Ramos 1989, p.1-24). A noção de inconsciente parece explicar um certo automatismo que permeia a sociedade, na medida em que são crescentes os desequilíbrios em termos de distribuição de renda e condições de vida, sendo isso aparentemente aceito como algo natural e que já é parte de uma certa normalidade. Já a noção de ideologia parece subsidiar a reflexão sobre as condições em que é produzida tal racionalidade, aquela traduzida pela dimensão econômica governada por leis de mercado e que parece ser hegemônica e tornar-se a cada dia mais presente em todas as esferas da vida.

Aktouf (2004, p.144), ao fazer uma extensa crítica à formação do administrador e ao tipo de racionalidade que a orienta, procura mostrar como o “gerencialismo”, segundo ele um campo que teria se tornado o responsável pela “concretização do economicismo”, teria tomado a si o papel de referendar o enriquecimento infinito dos mais ricos. Segundo ele esta racionalidade econômica estaria a exigir limites, pois a sociedade atual estaria ameaçada por um colapso pelo simples esgotamento deste modelo. O autor cita o pensamento de um economista para ilustrar a situação geral do seu objeto de análise:

Só se ouve falar de economia. Se ao menos o “economicismo” que cerca tudo – esta subordinação de quase todas as esferas da vida humana à lógica contábil – aliviasse a miséria e as desigualdades, poder-se-ia considerar a desumanização que daí resulta como um mal menor, uma espécie de preço a pagar: Mas observa-se que é o contrário que acontece. Via de regra, o discurso econômico dominante garante o enriquecimento dos ricos e o empobrecimento dos pobres. Sórdida garantia, de resto, pois a ciência econômica não passa de uma espécie de astrologia revista e corrigida por uma casta selecionada de novos gurus ciumentos de seu próprio poder.

Richard Langlois, apud Aktouf, 2004, p.144

Esta realidade “lamentada” pelo economista citado também é detalhadamente explorada em Kliksberg (2001, p.36), ao mostrar a evolução da distribuição da renda no Brasil e a crescente desigualdade social na América Latina. Segundo ele, no período de 1970 a 1994, “a porcentagem de renda nacional do 1% mais rico quase duplicou, ao passo que a dos 25 % mais pobres decresceu.”. O 1% mais rico da população tinha, em 1970, 8% da renda, tendo passado a 15% em 1994. Os 25% mais pobres da população detinham, em 1970, 16% da renda, tendo decrescido para 12 %. Parecem ter sido dois movimentos complementares e alinhados.

Kurz (2004, p.26), ao falar do racionalismo que predomina nas práticas de administração, afirmando que, desde Taylor e Fayol, sucessivas ondas de racionalização dos processos produtivos têm surgido com o objetivo precípua de melhor rentabilizar os capitais, sugere que esta lógica de “desenvolvimento” deva sofrer alguma reversão e diz:

Mas se esse desenvolvimento continuar assim, o desemprego estrutural em massa nunca mais poderá ser invertido com um *boom a la fordismo*. O desemprego em massa se ampliará sem parar. Em algum momento chegaremos ao limite crítico e as redes sociais se romperão.

Aktouf (2004), tendo esta mesma realidade como pano de fundo em sua análise, afirma que a administração, como ciência, teria derivado do econômico para o que classifica de crematístico. Segundo ele esta expressão remonta aos escritos de Aristóteles e seria uma ameaça à vida em comunidade. O econômico, uma lógica de produção e distribuição de riquezas, teria sido substituído pela crematística, uma lógica de crescimento infinito e açambarcamento da riqueza produzida. Para ele a falta de limites na acumulação e a falta de uma consciência sobre a própria limitação dos recursos naturais estariam na base do atual modelo de sociedade centrada no mercado, esta amplamente favorecida por uma ciência administrativa de caráter prático e funcional, mas cujo esgotamento já estaria evidente.

Esta é a mesma crítica promovida em Ramos (1983, 1989), porém feita há algum tempo, talvez por já antever certos efeitos sociais que hoje viriam a manifestar-se com forte intensidade, conforme já comentado. Interpretando-se algumas de suas reflexões, pode-se dizer que a sociedade centrada no mercado, em torno do qual - e para o qual - tudo gira, seria movida por um tipo de racionalidade que leva a percepção de que tudo é natural, dado como certo ou inevitável, mesmo os desequilíbrios que mostram a subordinação da condição humana à dimensão econômica da vida.

Pode-se afirmar que este tem sido um pressuposto da teoria organizacional, em especial aquela que tem subsidiado e influenciado mais diretamente a formação de administradores na maioria das escolas. Ou seja, uma teoria prescritiva, determinista, mantenedora do *status quo*, com um desenvolvimento cumulativo e pragmático, e que tem sido incorporada a diferentes contextos de modo inadequado e normalmente com bases exclusivas na racionalidade econômica, conforme explorado por Tenório (2004, p.18) ao apontar as principais observações da teoria crítica à teoria tradicional no campo organizacional. Vale enfatizar que a crítica de Tenório (2004) pode ser referenciada ao desenvolvimento da teoria organizacional em geral, mas este o faz em especial quanto à sua inadequação para a compreensão dos fenômenos e da dinâmica das organizações do Terceiro Setor. Assim, para os propósitos deste estudo é importante explorar os principais conceitos

relativos à racionalidade organizacional e algumas das contribuições dos principais e teóricos neste campo.

### **2.2.2 Racionalidade instrumental e substantiva: contribuições de Weber a Guerreiro Ramos**

A visão de Weber sobre racionalidade, concordando-se ou não com ela, faz parte do alicerce teórico da maioria dos estudos balizados por este tema nas organizações. O autor funda as bases para a compreensão da burocracia, segundo ele o tipo ideal de organização e regida pela racionalidade de tipo funcional. Ramos (1983, 1989), talvez o teórico brasileiro mais presente em pesquisas sobre o tema, destaca a importância das idéias de Weber tanto em sua crítica à razão moderna, como em seu esforço de formulação de uma teoria substantiva da vida humana associada.

Weber, apud Pinto (2003), distinguiu a racionalidade formal da racionalidade substantiva, valendo-se, em especial, do conceito de ação social. Para ele a ação social teria orientação externa, balizada no comportamento de outros, antes desconhecidos ao sujeito da ação. De acordo com Gerth & Mills (1982, p. 75), analisando a obra de Weber, existiriam tipos de ação social e a sua classificação se daria segundo uma escala entre racionalidade e irracionalidade. Haveriam quatro classes principais de ação social: racional referente a fins, racional referente a valores, afetiva e tradicional. Esta última seria resultante de costumes e práticas tidas como aceitas e válidas pelo hábito, já a ação afetiva diria respeito mais a motivações emocionais. A ação racional relativa a valores estaria ligada à crença em um valor de qualquer natureza e independente dos resultados que a ação pudesse produzir e, por último, a ação racional referente a fins seria relacionada ao cálculo utilitário de meios para atingir fins determinados sob uma ótica normalmente econômica.

Segundo o autor, apenas as duas formas de ação social referenciadas a fins e valores seriam passíveis de uma fundamentação objetiva e, portanto, racional. A primeira estaria na essência da racionalidade formal e a segunda teria o teor explicativo da racionalidade substantiva. Mas apesar de fazer a distinção entre os dois tipos de racionalidade Weber não examina as possibilidades de uma sociedade pautada pela racionalidade substantiva, uma vez que a sociedade moderna seria centrada no mercado e teria sido pautada por uma racionalidade funcional.

Neste ponto é importante sublinhar a análise crítica de Ramos (1989, p.25), que afirma que Weber agiu como um historiador ao decidir por caracterizar a razão moderna. Diz ele:

Em lugar de adotar uma posição substitutiva em relação à razão clássica, como fez Hobbes, Max Weber implicitamente advertiu que, nos tempos modernos, um novo significado estava sendo atribuído à palavra razão. Não afastou, como um anacronismo, o significado anterior de razão. Na realidade, Weber, como Hobbes, desejava um tipo de ciência social inteiramente comprometido com uma tarefa peculiar a uma determinada época. Mas ao fazer a distinção entre Zweckrationalität (racionalidade formal) e Wertrationalität (racionalidade substantiva) sugeria ele que ou uma, ou a outra, poderia servir de referência para a elaboração teórica. No entanto, escolheu desenvolver um tipo de teoria baseado, sobretudo, na noção de racionalidade funcional.

Segundo o mesmo autor, Weber teria vivido num contexto onde a racionalidade substantiva havia sido substituída amplamente pela racionalidade funcional, constituindo-se no principal elemento de organização dos negócios políticos e sociais. Teria ele tomado como certa a substituição e se recusado a “erigir a ciência social sobre a noção de racionalidade substantiva.” (Ramos, p.26). Diz ele que hoje seria mais difícil, comparado ao tempo de Weber, negligenciar a “viabilidade de uma teoria substantiva da associação humana, porque agora é evidente que o relativismo no tocante a valores conduziu a vida associada a um beco sem saída, intelectual e espiritual.”. O mesmo Ramos (1989, p.5), também afirma que seria um erro atribuir a Weber qualquer “compromisso dogmático” com a racionalidade produzida pelo sistema capitalista, uma vez que ele foi “essencialmente crítico, apesar de parecer laudatório”. Segundo o autor, Weber chocava-se pela maneira que a sociedade havia reelaborado o conceito de racionalidade, embora tivesse deixado de combatê-lo. Este pareceu ser o que Ramos (1989) chamou de o caráter de resignação do pensamento de Weber em relação à discussão sobre racionalidade.

Outra corrente de pensamento que merece destaque e que ofereceu contribuições à discussão sobre racionalidade é oriunda da Escola de Frankfurt. Segundo Ramos (1989, p.8), seus principais expoentes apontam uma fragilidade em Marx, que não teria percebido que “na sociedade moderna, as forças produtoras haviam conquistado seu próprio impulso institucional, independente, assim subordinando toda a vida humana a metas que nada têm a ver com a emancipação humana”. Estaria aí o foco para a construção de uma teoria crítica da sociedade. Segundo esta corrente, existiriam duas formas de razão: a razão instrumental, que estaria a serviço da exploração e da dominação, da opressão e da violência, e a razão crítica, que estaria a serviço da reflexão sobre as contradições e conflitos sociais e políticos, caracterizando-se como uma força de caráter emancipatório. Esta Escola defende que a razão moderna não surge do nada, mas é o resultado de contradições e conflitos anteriores, podendo-se daí depreender que seus novos desenvolvimentos também serão o resultado das

contradições e conflitos hoje manifestos ou não, mas compreendidos e superados pela reflexão crítica (Galeazzi, 1999).

Segundo Adorno, explorado em Galeazzi (1999, p.595),

Esperar a libertação da necessária evolução de certas relações econômico-sociais, entendidas em sentido determinista, significa (...)esperar a salvação do inimigo mortal: o determinismo econômico, inimigo do homem porque nega sua liberdade, tende a submeter todas as coisas ao seu processo reificante, e no entanto, deveria produzir surpreendentemente, milagrosamente a libertação do homem.(...) só podemos falar em mudança, em uma nova sociedade, quando reconhecemos no homem a possibilidade de superar criticamente a situação por não ser totalmente determinado.

Ramos(1989, p.10), ao explorar as contribuições da mesma Escola, destaca o pensamento de Horkheimer e de Habermas na construção de uma teoria crítica. Afirma que Horkheimer, em sua obra *Eclipse da Razão*, descreve o homem moderno como um “ego contraído, prisioneiro de um presente efêmero, esquecendo-se de usar as funções intelectuais pelas quais foi capaz, um dia, de transcender sua efetiva posição na realidade (...) a denúncia daquilo que é hoje chamado de razão é o maior serviço que a razão pode prestar”. De certa forma, aqui o autor traduz ou sintetiza o problema da impessoalidade, típica das organizações formais e da racionalidade funcional como definida por Weber, algo que subordina o indivíduo ou sua psique ao social, ao coletivo e despersonaliza o sujeito, sua ação e o trabalho. Como dito na introdução deste estudo, a socialidade primária desaparece, o indivíduo e sua personalidade ficam subordinados à sua função numa sociedade pautada pelos valores de utilidade do mercado.

A contribuição de Habermas teria sido fundamental para a construção de uma teoria crítica da sociedade, cuja proposta seria o interesse de emancipação humana por meio de seu potencial de comunicação e reflexão. Segundo Ramos (1989, p.14), o fenômeno da comunicação distorcida teria se tornado uma preocupação essencial do autor, na medida em que o desenvolvimento da forma capitalista de produção restringira a “livre e genuína comunicação” entre as pessoas, ocultando diferenças entre ação instrumental e substantiva, aprisionando os indivíduos na lógica de ação racional do sistema. A proposição do autor se estabelece na direção de distinguir as duas formas de ação, expondo a segunda da seguinte maneira: “interação simbólica, ou ação de comunicação, define relações interpessoais como sendo livres de compulsão externa e tendo suas normas legitimadas ‘apenas através da intersubjetividade da mútua compreensão das intenções’(Habermas *apud* Ramos, 1989 p.14).”.

A mesma ênfase na necessidade de uma comunicação livre apontada por Habermas é também destacada por Tenório ao caracterizar as relações que se estabelecem no Terceiro Setor, sendo este feito de organizações livres e ancoradas no livre fluir de sua comunicação. Segundo Habermas, *apud* Tenório (2004, p.49),

A sociedade civil compõem-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política. O núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro de esferas públicas.

Segundo Tenório (2004), as esferas pública e privada seriam complementares na medida em que a pública interpreta e canaliza as inquietações e pretensões. Pode-se dizer que a Escola Crítica tem em sua essência um discurso de caráter emancipatório em relação ao ser humano e contém elementos centrais de uma teoria crítica como definida por Raymond Reuss *apud* Tenório (2004, p. 47):

1. Teorias críticas têm posição especial como guia para a ação humana, visto que:
  - a) elas visam produzir esclarecimento entre os agentes que as defendem, isto é, capacitando esses agentes a estipular quais são os seus verdadeiros interesses;
  - b) elas são inerentemente emancipatórias, isto é, elas libertam os agentes de um tipo de coerção que é, pelo menos parcialmente auto-imposta, a autofrustração da ação humana consciente.
2. Teorias críticas têm conteúdo cognitivo, isto é, são formas de conhecimento.
3. Teorias críticas diferem epistemologicamente das teorias em ciências naturais, de maneira essencial. As teorias em ciência natural são 'objetificantes': as teorias críticas são 'reflexivas'.

É nesta perspectiva que Ramos (1989) posiciona a abordagem substantiva da teoria organizacional e afirma que é necessário contribuir para eliminar compulsões desnecessárias que agem sobre as atividades humanas nas organizações, ampliando-se a satisfação pessoal dos seus integrantes. Diz ele que esta abordagem “reconhece que, por sua própria natureza, o comportamento administrativo constitui atividade humana submetida a compulsões operacionais”(p.135). Segundo ele, os espaços de produção, subordinados à compulsão e ao controle, viabilizam o exercício de apenas uma das dimensões da razão, a de cunho instrumental.

Assim, o autor analisa a ação administrativa para contribuir com a reformulação de conceitos e a construção de uma nova perspectiva. Ressalta que algumas premissas devem ser consideradas para melhor definir ação administrativa, em especial que a dimensão das técnicas empregadas nas organizações nem sempre coincide com a dimensão mais ampla da sociedade. Ao citar Whyte afirma o pressuposto de que “os estatutos normativos do trabalho

não se podem confundir com os estatutos normativos da vida humana em geral”. Ressalta, também, a mudança no tratamento de questões de eficiência e produtividade, focalizando aspectos do comportamento humano como poder e alienação, em geral transcendentem à visão clássica. Um terceiro aspecto para a compreensão da ação administrativa, seria a necessidade de sistematizar o conhecimento relativo às influências do ambiente externo sobre as organizações.

Presentes tais aspectos, o autor sublinha outros quatro conceitos importantes para o entendimento da ação administrativa: racionalidade funcional e substantiva, ética da responsabilidade e da convicção. A ação administrativa seria determinada por diferentes racionalidades e estaria sempre vinculada com a ética, sendo que as diferentes éticas, mesmo embutindo tensões poderiam ser complementares e não apenas representar um potencial conflito ao indivíduo implicado na ação.

Para explorar estes conceitos, o autor utiliza, entre outras, referências a Barnard, Weber e Mannheim. Cita Barnard para explorar aspectos não percebidos pela Escola de Relações Humanas quanto aos limites da ação administrativa, ou seja, de que “as pessoas, em seu aspecto individual deveriam ser consideradas como externas a qualquer sistema cooperativo”, já que a racionalidade da organização seria sempre diferenciada em relação às demais. Evoca Mannheim como complementar a Weber, utilizando os conceitos de racionalidade funcional (relacionada a objetivos pré-estabelecidos independentemente do seu conteúdo) e racionalidade substancial (ato inteligente, lúcido e autônomo de relações entre fatos). Segundo o autor, Mannheim lembra que a industrialização tem exacerbado o desenvolvimento da racionalidade funcional com alguma restrição ao desenvolvimento da outra. Mas faz questão de ressaltar que não pretende, com sua crítica, simplesmente invalidar a existência do mercado. Diz ele que sua crítica:

antes reconhece como um crédito para todos os tempos futuros a grande conseqüência acidental da história do sistema de mercado, ou seja, a criação de capacidades de processamento sem precedentes que, se usadas corretamente, podem livrar a humanidade da maçada de trabalhar apenas por uma razão de sobrevivência. (Ramos, 1989, p. 195).

Assim, segundo Ramos (1989, p. 134), as características de uma abordagem substantiva das organizações passariam por propósitos de redução de descontentamentos e aumento da satisfação pessoal, pela delimitação das influências do mundo organizacional sobre a vida humana, uma vez que as exigências de um e outro não necessariamente são coincidentes, e passariam pela aceitação de que o comportamento administrativo é algo imposto, feito de compulsões organizacionais e formais, não condizente com as

potencialidades humanas. Em síntese, tal abordagem formularia sistemas sociais coerentes também com interesses humanos.

Desta forma, coerente com a proposta de produzir uma teoria crítica - aquela que questiona a realidade e pode até formular alternativas - partindo da premissa que os sistemas sociais não necessariamente precisam ser desenhados com base exclusiva na racionalidade instrumental, Ramos (1989, p.140) formulou o paradigma paraeconômico cuja essência é a delimitação dos sistemas sociais. Trata-se de uma abordagem multidimensional, que considera a dimensão mercado apenas uma das dimensões de uma sociedade onde os indivíduos se envolvem com atividades substantivas e de caráter integrativo. Segundo o autor, a noção de delimitação é central no modelo e também envolve a existência de “um sistema de governo social capaz de formular e implementar as políticas e decisões distributivas requeridas para a promoção do tipo ótimo de transações entre tais enclaves sociais”(p.140). Para o autor, o sistema social formulado pode constituir-se num híbrido variável das duas racionalidades, instrumental e substantiva, na medida em que atenda a necessidade de suprimento de bens e serviços e as condições de desenvolvimento humano.

O modelo mostra onde se situariam diferentes composições possíveis, onde estariam variadas formas de organização existentes na sociedade e pode ser utilizado para melhor caracterizar e situar as organizações que façam parte de qualquer estudo. Algumas se situariam mais próximas da geração de utilidade na produção de bens e serviços e outras mais próximas ao atendimento de necessidades humanas. Segundo ele, o atendimento das necessidades de eficiência na produção pode ser atendido no espaço de mercado, já o atendimento das necessidades de realização humana, por serem mais complexas, jamais poderá ser empreendido num único tipo de organização (p.143). O autor produz uma representação gráfica do modelo, conforme pode ser visualizado a seguir:

**Figura : O paradigma paraeconômico**

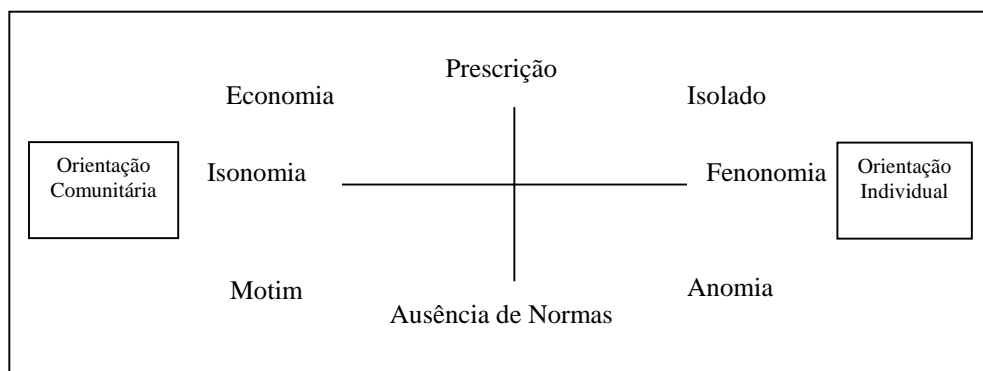


Figura 1 - O paradigma paraeconômico

Fonte: Ramos (1989, p.141).



As duas principais dimensões deste modelo de análise organizacional dizem respeito a formas de escolha pessoal, individual ou comunitária, e à existência ou não de prescrição no processo de escolha dos indivíduos. Nesta formulação fica sugerida a existência de espaço para a realização do indivíduo, onde seria viável comportar-se de uma forma que não necessariamente venha a atender desígnios de uma realidade social de mercado, conforme explora o autor (p. 142). Existem diversos pontos de intersecção entre as dimensões mencionadas no modelo, cuja descrição será feita a seguir, configurando, cada um, o que o autor chamou de “tipo ideal” de organização que dificilmente será encontrado na sociedade, uma vez que na sociedade somente existiriam formas sociais mistas, algo que, de certa forma, também está presente na visão de Serva (1996), cujos estudos foram inspirados em Ramos (1989), como será explorado mais adiante. A seguir descreve-se cada uma das configurações propostas pelo modelo:

1. Anomia e motim: esta é a situação em que os indivíduos vivem à margem do sistema social. “Eles são desprovidos de normas e de raízes, sem compromisso com prescrições operacionais, mas são incapazes de modelar suas vidas de acordo com um projeto pessoal”(Ramos, 1989, p. 146). Segundo ele se incluiriam nesta categoria indivíduos como marginais, excluídos, criminosos, viciados em drogas ou deficientes mentais. Este indivíduo seria incapaz de criar um ambiente para si e ao mesmo tempo respeitar normas prescritas por organizações sociais importantes para a sua vida. A inserção de tais indivíduos passaria por uma modelagem ambiental com pressupostos totalmente diferentes do que prevalece na sociedade centrada no mercado.

Aqui talvez se possa lembrar as costumeiras preocupações primordialmente centradas na reinserção social destes indivíduos segundo a perspectiva econômica e a capacidade produtiva dos mesmos ao sistema. No modelo ele faz referência a categoria de Motim para caracterizar coletividades igualmente sem normas, a cujos integrantes faltaria o “senso de ordem social”, podendo ocorrer isso quando uma sociedade venha a perder o significado para seus membros. Vale registrar que esta diferenciação parece pouco clara e poderia ser objeto de maior exploração por parte do autor, em especial porque no seu texto a referência constante ocorre em relação à idéia de organizações sociais e não de indivíduos;

2. Economia: o autor define este como um contexto de atividades ordenadas para a produção de bens e serviços, caracterizado pela existência de clientes que pouca influência exercem sobre suas atividades, algo que pode ser hoje discutido, na

medida em que a competição por clientes levou à sofisticação dos mecanismos de gestão, em especial, as técnicas de investigação de necessidades, preferências e comportamento destes públicos.

Outra característica apontada é a relação entre eficiência e sobrevivência destas organizações, sendo a eficiência de uma economia passível de aferição pelo lucro gerado ou relação entre custo e benefício dos serviços que presta. Além disso, o autor ainda aponta como características a questão do tamanho e complexidade, normalmente vistas em suas estruturas de pessoal, instalações e operações de elevada diversidade.

A última característica explorada pelo autor diz respeito à fluidez da informação que, segundo ele, seria limitada porque condicionada a interesses de natureza pessoal ou empresarial em toda a organização. Para o autor, existiria um movimento que advoga mais participação e menos elementos da burocracia nestas organizações. Segundo ele, ainda que organizações com mais participação e ausência de hierarquia seja algo estranho às organizações centradas no mercado, considerando que a organização de atividades produtivas acaba por não poder prescindir da burocracia como forma de organização, no seu espaço de ação “as economias burocratizadas podem-se tornar mais produtivas para seus membros e para os cidadãos em geral”.(p.150).

3. Isonomia: este é um contexto onde as pessoas têm relações igualitárias, o típico ambiente comunitário. O autor define este como um espaço onde as pessoas têm possibilidade de desenvolvimento autônomo, isto é, livre de prescrições impostas, onde há condições para a autorealização no trabalho com atividades gratificantes por si mesmas, onde há o exercício da solidariedade e onde as atividades são desenvolvidas mais como vocação e menos como empregos, onde a renda e a maximização de utilidade dão lugar à satisfação com a realização de objetivos intrínsecos.

Outro aspecto importante é relativo à autoridade, uma vez que neste caso as situações ou problemas são objeto de deliberação entre todos. Finalmente, o autor destaca a importância de que estas organizações não aumentem em tamanho e complexidade, pois aí perderiam sua principal característica que são as relações primárias entre as pessoas, usando-se o conceito de Caillé (2003) já explorado, anulariam a socialidade primária. Caso comecem a estabelecer, no funcionamento, relações secundárias ou categorizadas, perdem esta condição de

isonomia e se transformam em democracias, oligarquias ou burocracias. Nestes casos, se enquadram organizações de estudantes, algumas organizações artísticas e religiosas, comunidades urbanas e de minorias, segundo o autor, “pessoas que buscam estilos de vida que transcendem os padrões normativos que dominam a sociedade como um todo.”;

4. Fenonomia: o autor define este sistema social como esporádico, dirigido por uma só pessoa, com o máximo de opção pessoal e baixa prescrição operacional ou subordinação, necessário para a liberação do potencial criativo de certas pessoas, movido por alto grau de compromisso delas e regras próprias de funcionamento, de ocorrência paralela, não complementar a outras atividades das quais as pessoas dependem para viver. Exemplifica esta categoria com atividades de artesãos, escritores, inventores, artistas.
5. Isolado: o autor começa por uma diferenciação do indivíduo anômico, ou seja, o indivíduo isolado tem compromisso com alguma norma que para ele é singular, e “considera o mundo social, como um todo, inteiramente incontrolável e sem remédio” (p.153). O exemplo do autor recai sobre indivíduos que são empregados ou cidadãos “não-partícipes” que normalmente escondem suas crenças pessoais.

Em relação a estas duas últimas categorias talvez seja importante ressaltar que o autor admite e trata a posição de indivíduos que atuam na direção de certos objetivos de forma isolada como sistemas sociais, mesmo que sua atuação não tenha qualquer conotação de esforço coletivo. Aliás, esta possibilidade é prevista no modelo gráfico apresentado anteriormente. Este aspecto parece chamar a atenção talvez pelo fato de a teoria organizacional tradicional, de modo geral, não ter dedicado atenção a este tipo de possibilidade enquanto sistema social que tem suas tensões, sua subjetividade e interage com o meio trocando energia. Sobre isso, e como síntese que facilita compreender a importância do modelo que pressupõe o desenvolvimento de diretrizes para uma sociedade que não seja apenas centrada no mercado, Ramos (1989, p.156) diz o seguinte:

Já está disponível a perícia técnica para o desenho e controle de sistemas sociais econômicos. É menos do que suficiente a perícia técnica para o desenho e controle de sistemas sociais em que as atividades econômicas sejam, na melhor hipótese, de caráter incidental. Como resultado disso, o conhecimento organizacional dominante mal pode proporcionar os ensinamentos necessários à superação da condição social do homem contemporâneo. Um dos objetivos do paradigma paraeconômico é a formulação de diretrizes de uma nova ciência organizacional, em sintonia com as realidades operativas de uma sociedade multicêntrica.

### **2.2.3 Principais estudos nesta área**

Feita a exploração da questão da racionalidade nas organizações, é importante para os objetivos deste estudo, recuperar algumas das principais pesquisas científicas desenvolvidas neste campo, com atenção direcionada para o Terceiro Setor e no contexto brasileiro, uma vez que cada país ou sociedade acumula fatos históricos, peculiaridades culturais e estruturais que conferem singularidade à dinâmica de suas organizações.

Os estudos escolhidos para exploração neste trabalho são os de Pinto (2001), Serva (1993) e Reis (2001). Em geral, procuram compreender as manifestações da racionalidade na gestão de organizações de Terceiro Setor e exploram referencial teórico semelhante que tem como base as elaborações de Alberto Guerreiro Ramos e Jürgen Habermas. A seguir faz-se uma breve recuperação destes estudos. O trabalho de Serva (1996), inspirado na teoria crítica dos autores citados acima, focou a racionalidade em organizações produtivas, resultando em modelo com diversas categorias de análise de gestão. Estas mesmas categorias foram a base dos trabalhos de Pinto (2001) e Reis (2001). O primeiro analisou a racionalidade na gestão de uma fundação empresarial e o segundo analisou a racionalidade nas práticas de avaliação do programas sociais de três ONGs.

#### **2.2.3.1 O Fenômeno das organizações substantivas.**

Serva (1993, 1996) realizou estudos que têm sido utilizados como referência em outras investigações no Brasil, como também se poderá ver adiante. Sua primeira pesquisa foi realizada junto a doze organizações do terceiro setor, na cidade de Salvador, às quais qualifica como substantivas, e teve o propósito de mostrar a inadequação da teoria organizacional tradicional para compreensão deste tipo de organização, formulando propostas de atualização da teoria com vistas a conferir-lhe maior poder explicativo face aos fenômenos organizacionais mais recentes.

Sua motivação principal esteve em atender uma lacuna deixada por Alberto Guerreiro Ramos, qual seja, produzir estudos que se configurem em evidências empíricas que comprovem suas teses que foram formuladas apenas teoricamente. Segundo Serva (1997, p.20) o levantamento dos estudos voltados a entender a racionalidade substantiva não têm conseguido provar sua utilidade em organizações produtivas, razão pela qual decidiu contribuir para resolver o que chama de “impasse representado pela ausência de evidências que demonstrem claramente a concretização da racionalidade substantiva nas práticas administrativas.”

Serva (1996), em sua tese de doutorado, analisou três organizações brasileiras, demonstrando como a razão instrumental e a razão substantiva se manifestam na prática administrativa, definindo a razão substantiva e criando uma escala de intensidade para avaliar a presença da mesma em organizações produtivas. Sua formulação teórica aproxima e torna complementares as abordagens de Guerreiro Ramos e de Jürgen Habermas sobre racionalidade nas organizações, tendo sido esta provavelmente sua principal contribuição a este campo do conhecimento, um estudo de indiscutível relevância. Segundo o autor, as distinções entre a ação racional com respeito a fins e a ação comunicativa formulada por Habermas teriam sido a base para a construção do seu quadro de análise organizacional.

O autor procura recuperar estudos sobre a racionalidade de diversos campos do conhecimento científico e também procura identificar as origens teóricas dos desenvolvimentos de Alberto Guerreiro Ramos, sobretudo no que diz respeito à visão substantiva da racionalidade. Também desta forma organiza os elementos necessários para criar as categorias para análise da racionalidade na gestão organizacional e distinguir as racionalidades de tipo instrumental e substantivo no âmbito de cada categoria de gestão que estarão detalhados no capítulo sobre metodologia deste estudo.

Serva (1996) destaca o pensamento de Polanyi que teria cunhado a expressão “concepção substantiva”, lembrando que o mesmo afirmava que o mercado e a racionalidade instrumental não poderiam ser utilizados como ponto de partida geral ou para análise de qualquer tipo de economia, defendendo que economias deveriam ser analisadas como processos sociais. Segundo ele, a razão substantiva seria pautada em valores, motivação e política, tendo, por isso, segundo avaliação de Serva (1996), também sido fonte de motivação para o trabalho de Guerreiro Ramos.

No que diz respeito à base da concepção substantiva de economia, Serva (1996, p.61, 62) procura demonstrar a aderência do “paradigma paraeconômico” de Guerreiro Ramos a esta corrente e se utiliza também dos desenvolvimentos de Hopkins, segundo o qual:

A institucionalização do econômico se dá em quatro níveis em que os modelos de ação econômica são integrados àqueles de ação não econômica:

- 1) O primeiro seria aquele em que as ações econômicas são empreendidas através de papéis constituídos majoritariamente por ações cujos efeitos sobre o processo econômico são praticamente insignificantes. Como exemplo de integração nesse nível, o autor cita a distribuição de comida, por um padre, aos pobres;
- 2) No segundo nível, as ações econômicas podem constituir os principais elementos dos papéis, mas tais papéis econômicos podem ser as unidades de estruturas que se compõem essencialmente de papéis não econômicos. Seria o caso de um gestor

financeiro de uma universidade, o qual exerce um papel econômico num contexto organizacional originariamente não econômico;

3) O terceiro nível é observável quando os modelos de ação econômica e não econômica são integrados operando em contextos estruturais não econômicos. O exemplo dado é uma comuna israelita, o kibutz;

4) Finalmente, no quarto nível a estrutura das relações entre as organizações econômicas pode ser eminentemente econômica, como no interior do sistema de mercado de uma sociedade complexa moderna.

Serva (1996), ressalta o caráter crítico da conclusão do autor, segundo o qual a utilização do modelo de mercado para explicar a dinâmica de todas as economias, seria o mesmo que adotar a premissa de que todas elas funcionam segundo a estrutura descrita no quarto nível, desconsiderando-se as demais. Segundo Hopkins (1975) *apud* Serva (1996, p.62), agir com base neste tipo de pressuposto de mercado para analisar todos os tipos de economia seria não só inútil, mas também enganador.

Segundo Serva (1996), as organizações com maiores traços de racionalidade substantiva são um fenômeno mais antigo em países desenvolvidos e mais recente em países como o Brasil. Segundo o autor, estas organizações fazem parte de inúmeras redes que se interligam via troca de informações que permitem ajuda mútua e ampliação da consciência dos esforços desenvolvidos por organizações que atuam neste campo. De acordo com sua visão, qualificar estas organizações como um movimento alternativo é um procedimento equivocado, pois elas existem em todo o mundo e, na verdade, isso denota a dificuldade da sociedade moderna em lidar com a alteridade.

O autor defende o desenvolvimento de um novo paradigma de análise para tais organizações. Mostra a singularidade como principal característica e afirma que não há uma preocupação com auto-gestão, mas que as pessoas têm primazia sobre as finalidades organizacionais, não existindo noção de centralidade ou padronização, aspectos característicos dos processos em organizações tradicionais do sistema produtivo, públicas ou privadas, marca de organizações de inspiração burocrática. Nelas haveria uma autêntica preocupação com o resgate da condição humana, autenticidade, respeito à individualidade, solidariedade e afetividade.

Como resultado, o estudo demonstrou as características que diferenciam as organizações substantivas e para isso foram utilizadas categorias conceituais como: princípios norteadores, relacionamento entre os membros da organização, reflexão sobre a organização, hierarquia, critérios para escolha/aceitação dos membros da organização, veiculação de informações e processo decisório, remuneração, horários, auto-avaliação, expressão social da

organização, satisfação do usuário e inserção da organização na sociedade. O autor destaca que a racionalidade substantiva é o traço mais marcante destas organizações e que alguns traços típicos das burocracias não se evidenciam, em especial, a excessiva primazia da organização sobre o indivíduo. Outra conclusão diz respeito à eficiência e eficácia que, segundo ele, seriam atingidas por outros caminhos, não significando dizer, com isso, que estas organizações sejam modelos de produtividade. Seus resultados terminam por ser evidenciados em termos mais qualitativos, com a descrição de aspectos que remetem para a tradição, tempo de existência e descrição de públicos beneficiados.

### **2.2.3.2 A racionalidade da práxis administrativa em fundações**

Pinto (2003) desenvolve análise no âmbito das fundações empresariais, procurando compreender o tipo de racionalidade que estaria presente ou prevaleceria como fundamento das ações dos indivíduos nestas organizações. Realizou uma observação no local onde se desenvolvem as atividades da organização e o foco de análise recaiu sobre as práticas de gestão, relacionamentos e fluxos organizacionais e as categorias de análise foram extraídas dos estudos de Maurício Serva. Especificamente, utilizou-se da distinção entre racionalidade instrumental e substantiva de Guerreiro Ramos, da teoria da ação comunicativa de Habermas e da perspectiva de complementação entre as duas teorias desenvolvida por Maurício Serva.

Em sua abordagem o autor destaca que, apesar de diferentes das ONGs, é questionável o fato das fundações terem em suas práticas a predominância de uma racionalidade de tipo instrumental, uma vez que esta seria incompatível com os propósitos emancipatórios verificados na criação da maioria destas organizações e na justificativa e objetivos de seus programas sociais. Para analisar as práticas administrativas da fundação escolhida para o seu estudo de caso, o autor utilizou os elementos conceituais constitutivos das racionalidades substantiva e instrumental e doze processos organizacionais formulados por Maurício Serva, montando uma matriz em que cada processo organizacional foi analisado sob a ótica das duas racionalidades, valendo-se de observação direta e entrevistas. O quadro resumo da análise mostrou que dos processos analisados nove continham elementos predominantes de racionalidade instrumental e apenas três de racionalidade substantiva, sendo que o processo organizacional relativo a ação social e relações ambientais continha elementos de racionalidade instrumental e substantiva. Assim, na escala de medição utilizada pelo autor para aferir a intensidade da racionalidade substantiva, 2 processos apresentaram intensidade alta, 1 média e 9 baixa.

Conforme pode ser visto em Pinto (2003), os resultados da sua pesquisa mostraram que, considerada a distinção entre racionalidade instrumental e substantiva, existe um composto das duas racionalidades, onde é evidente a influência da racionalidade instrumental de mercado sobre as práticas da organização analisada, sugerindo que dirigentes de fundações empresariais abertas estejam atentos para o caráter de suas práticas e a consequente adequação aos seus propósitos.

Um ponto relevante de sua contribuição diz respeito ao foco de estudo. Na medida em que o número de fundações empresariais abertas tem crescido no Brasil, conforme demonstrado anteriormente, esta abordagem pareceu inovadora e parece contribuir para a produção de conhecimento sobre a dinâmica deste tipo de organização do Terceiro Setor, considerada a sua lógica de funcionamento e o seu papel diferenciado na sociedade moderna.

### **2.2.3.3 A racionalidade substantiva na avaliação de projetos em ONGs: o estudo de três casos**

Esta pesquisa foi realizada por Reis (2001), junto a três organizações não governamentais - ONGs maduras e conhecidas junto à sociedade, com o objetivo de “identificar como as ONGs analisadas realizam a avaliação de projetos, relacionando as características de sua gestão e à racionalidade substantiva.” Argumenta a autora que a avaliação de projetos produz a síntese do trabalho deste tipo de organização. Além do objetivo geral, esta pesquisa também procurou compreender como a avaliação de projetos é retratada nas ONGs em análise, que indicadores determinam a manutenção, extinção ou novas direções de tais projetos, que metodologias foram desenvolvidas para responder às questões relativas aos resultados de suas ações, materializando isso em sua gestão. Em síntese, desejava a autora demonstrar que a avaliação de projetos conduzidos por ONGs expressa um tipo de racionalidade diferente da maioria das organizações, a de caráter substantivo.

Para isso, fez extensa contextualização histórica e ambiental, caracterizando e situando este tipo de organização na sociedade, concluindo que as ONGs produziram, no Brasil, um projeto alternativo ao projeto hegemônico, configurando-se em “construção histórica peculiar em termos de organização, em oposição às relações de dominação características da sociedade brasileira.”(p.61).

A revisão da literatura também abrangeu a temática relativa à avaliação de programas sociais e o marco teórico escolhido para balizar o estudo da racionalidade foram as elaborações de Guerreiro Ramos e Maurício Serva, dois autores já explorados anteriormente. O estudo aconteceu por meio de entrevistas com lideranças das organizações escolhidas e



contou com a análise de documentos institucionais e com a documentação produzida para avaliação de um projeto social conduzido em cada organização.

Uma vez produzidos os elementos para caracterizar as ONGs como organizações substantivas, a autora utilizou o quadro de referências de Serva (1996). Reis (2001, p. 62) traduz os desenvolvimentos de Serva (1996) em duas dimensões básicas: individual e coletiva. Na primeira estariam elementos relativos à autorealização, desenvolvimento de potencialidades e satisfação pessoal. Na segunda estariam elementos relativos ao entendimento sobre a responsabilidade e satisfação social. Sintetizando-se os elementos utilizados pela autora, tem-se as seguintes conceituações:

- a) Auto-realização – processos relativos ao potencial do indivíduo e sua satisfação;
- b) Entendimento – ações relativas a acordos, consensos, mediadas pela comunicação livre e orientadas pela idéia de responsabilidade e satisfação social;
- c) Julgamento ético – relativo a juízos de valor emitidos no debate racional sobre problemas;
- d) Autenticidade – integridade, honestidade e franqueza nas interações;
- e) Valores emancipatórios – valores de mudança do social, relativos ao bem estar coletivo, solidariedade, respeito à individualidade, liberdade e comprometimento;
- f) Autonomia – condição de livre expressão e ação dos indivíduos em suas interações.

Para direcionar sua análise com base nas definições de racionalidade substantiva descritas acima, a autora escolheu como focos de observação da avaliação de programas sociais os seguintes aspectos: conceitualização do programa; instrumentação e acompanhamento (processo); eficiência e eficácia (os resultados). Além disso, abriu um último tópico para observações gerais da autora sobre a racionalidade substantiva vista em cada uma das organizações. Em momento algum se utilizou das definições de racionalidade instrumental, uma vez que estas não interessavam ao foco e abrangência do seu trabalho.

A autora concluiu que o universo das organizações não governamentais é marcado pela racionalidade substantiva e é gerador de aprendizagem para a administração pública, na medida em que pode auxiliar o aperfeiçoamento da prática democrática e a gestão social. Demonstra que a avaliação de projetos realmente sintetiza a forma de administrar destas organizações e exprime um conjunto de valores e posturas relativas ao contexto social mais amplo. Cabe destacar como um dos aspectos de maior contribuição deste estudo o fato de

utilizar-se a avaliação de projetos como foco de observação da racionalidade substantiva, algo pouco comum na literatura e gerador de inquietações e outros estudos, inclusive, sendo inspirador desta iniciativa de pesquisa.

Assim, vale ressaltar que a idéia deste estudo surgiu a partir da pesquisa de Reis (2001), devendo-se adotar como categorias de análise um referencial semelhante ao de Serva (1996), utilizado por Reis (2001) e descrito supra, com vistas a examinar como a tensão entre racionalidade instrumental e substantiva se reflete na avaliação de programas sociais. Antes, porém, faz-se necessário trazer os principais elementos conceituais que caracterizam a avaliação de projetos ou programas sociais, com vistas a permitir a definição dos focos de análise.

## **CAPÍTULO 3: AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS**

### **3.1 A questão do desempenho das organizações de terceiro setor**

Conforme analisado, anteriormente, a avaliação de desempenho em organizações de terceiro setor pode constituir-se em um dos fatores de fortalecimento e construção de legitimidade destas organizações no contexto da sociedade e para a colaboração intersetorial no atendimento das demandas sociais. Para Edwards & Hulme (1996), ao explorarem o crescimento do número de ONGs nos Estado Unidos e sua importância para a sociedade, afirmam que um dos principais elementos de construção de legitimidade para as organizações de terceiro setor, em especial ONGs, está na elaboração de sistemas para avaliação de desempenho que contribuam para a transparência e prestação de contas sobre suas ações à sociedade em geral, mas especialmente aos seus financiadores.

Para Fowler (1996), existe uma tendência de crescimento da importância da avaliação nestas organizações e ela se deve a diversos fatores, entre os quais destaca:

- Crescimento da destinação de recursos oficiais para o segmento;
- Crescente rigor nas formas contratuais que envolvem o trabalho destas organizações, em especial com termos que exigem avaliações de impacto;
- Aumento da sua importância no trabalho de auxílio a países periféricos com o advento do final da guerra fria;
- Cobrança para que ONGs demonstrem sua propalada capacidade junto à sociedade;
- Crescente percepção de que a efetividade organizacional é fortemente afetada pela capacidade de aprender destas organizações, exigindo-se para isso que atuem como sistemas abertos em intenso intercâmbio com seu ambiente.

Em que pese o caráter informativo e funcional de uma quantidade significativa das abordagens sobre a gestão do desempenho de organizações de terceiro setor, visto ser esta uma exigência para obtenção de recursos, a abordagem acima sugere que as avaliações podem ter também um caráter formativo e substantivo, na medida em que sejam orientadas por propósitos de aperfeiçoamento das organizações e seus programas sociais e com possíveis reflexos em termos de benefícios para seus públicos.

Diversos estudos têm sido feitos nesta direção e vários procuram desenvolver sistemas de avaliação de impacto e indicadores para determinação da qualidade e valor da contribuição destas organizações. De acordo com Suldbandt (1994), ao analisar a avaliação de programas sociais na área pública, a mesma necessidade se verifica e o crescimento da sua

importância também tem ocorrido, isso diante do agravamento da crise social vivida pela maioria dos países e a conseqüente ampliação da demanda de programas sociais com a manutenção de recursos cada vez mais limitados.

Pace; Basso; Silva, (2003) ao pesquisar sobre o uso de indicadores de desempenho, financeiros e não financeiros, em ONGs, afirmam que o uso de sistemas de indicadores produzem mudanças de comportamento gerencial, orientação para o público interno – aí incluídos gestores e demais colaboradores – bem como para todos os demais integrantes do público externo. Entretanto, segundo estes autores, no terceiro setor existem aspectos que o diferenciam e tornam a questão do desempenho um processo mais desafiador, exigindo que se trabalhe para uma mudança nos modelos mentais em relação ao assunto. Para Pace; Basso; Silva (2003, p.2), as pessoas que atuam no terceiro setor acreditam em seus compromissos e valores solidários acima de tudo, tendendo a adotar os seguintes comportamentos:

- os procedimentos de controles tomam tempo e são uma tarefa tediosa;
- há o temor de que a rotina estabelecida traga conseqüências negativas, tais como a perda do trabalho dos voluntários;
- o controle é complexo e oneroso financeiramente, pois é feito por especialistas;
- o controle toma tempo de ‘trabalho real’, sendo considerado um luxo;
- em termos de resultados, quantidade é mais importante do que qualidade;
- se os resultados do controle não são quantificáveis, a avaliação não se aplica..

Como se pode notar, os autores usam os termos avaliação e controle como sinônimos. Talvez seja importante diferenciar, para os fins deste estudo, as duas expressões: segundo Aguilar & Ander-Egg, E. (1994) o controle envolve a verificação de resultados, informar-se sobre o que ocorre, enquanto a avaliação envolve a ponderação e o julgamento sobre o valor de algo. De certa forma, pode-se dizer que a avaliação gera informações para o controle.

Para Biekart (2003), a avaliação de desempenho poderia contribuir para uma sociedade civil mais forte, caracterizada por tecido social mais forte porque feito de mais numerosas e influentes organizações; maior diversidade de interesses representados; cooperação e diálogo entre organizações, democracia interna, maior capacidade propositiva, legitimidade, autonomia e independência no sentido de resistir a pressões e interferências externas, responsabilidade social e cidadania democrática. Segundo o autor, para obter-se tal fortalecimento os esforços de avaliação das ações deveriam ser promovidos observando-se o seguinte: clareza e consenso sobre os conceitos utilizados nas avaliações e nos programas sociais, análise do contexto político social para analisar a força da sociedade civil, definição

clara dos resultados pretendidos e uso de instrumentos qualitativos e quantitativos, participação ativa dos atores envolvidos e inovação permanente de métodos.

De acordo com Rapetti (2003), a avaliação do desempenho destas organizações passaria pela construção de um sistema de oito indicadores para avaliar “controle e transparência, gestão interna, gestão econômica, gestão de voluntários, relacionamento com o meio ambiente, gestão de projetos, desempenho do conselho diretor e um indicador geral” (*tradução livre do autor*). Ressalte-se que a gestão de projetos seria apenas um aspecto restrito da avaliação nestas organizações e teria variações em termos de desenho, beneficiários, financiamento, executores, enfoque e a dimensão temporal, entre outros pontos que poderiam ser destacados. Quer-se, com isso, sublinhar que a avaliação do desempenho destas organizações é algo diferente da avaliação de programas e projetos sociais sendo esta, de certa forma, a síntese de toda a gestão em termos de realização de propósitos de mudança social, por esta razão, foco deste estudo.

## **3.2 Avaliação de programas sociais: uma dimensão do desempenho organizacional no terceiro setor**

### **3.2.1 Evolução da Avaliação de Programas Sociais**

O emprego da avaliação é parte da vida em sociedade, seja na família, na escola ou nas organizações. Sempre que se faz uma escolha entre diferentes alternativas, reexamina uma atitude ou erro cometido ou sempre que se toma uma decisão para a resolução de um problema, a emissão de um juízo de valor está presente e, portanto, uma avaliação está sendo feita. Nas organizações este processo sempre ocorre de modo formal ou informal, mas como estas sempre estão em busca da redução de suas incertezas, algo que é parte da coordenação das suas formas de operação é a busca de mecanismos formais, ou seja, tudo deve ser registrado por escrito e estruturado para aumentar as chances de que as coisas ocorram de acordo com o planejado e com sua racionalidade sempre muito funcional.

Ocorre que o uso da avaliação, assim como outros processos nas organizações, até se tornar mais estruturado e formal, especialmente no que diz respeito a programas sociais, passou por um processo de evolução e por classificações que merecem registro. Cano (2002), ressalta que as avaliações podem ser vistas segundo a atenção que é dada à teoria. Segundo ele, algumas abordagens adotam processos classificados como “caixa-preta”, onde o que importa é a ação e o resultado, não havendo atenção ao processo ou explicações sobre

variáveis que possam determinar interferências no resultado pretendido, sem saber-se ao certo o que determinou o resultado de uma intervenção. Outro enfoque seria analisar se a teoria que suporta a intervenção é consistente para dar conta de mudanças pretendidas. Segundo ele, muitas vezes o grau de inconsistência teórica da ação nem recomenda que se façam esforços avaliativos. Já Scriven *apud* Cano (2002), adota postura minimalista, ou seja, alega que dominar a concepção teórica de um programa a ponto de julgar sobre a conveniência de avaliá-lo ou mesmo usar a teoria para isso demandaria muito tempo. Por isso, recomenda que se adote o mínimo de teoria e se procure identificar as vinculações entre insumos e produtos na hora de avaliar um programa social.

Segundo revisões que podem ser vistas em diversos autores (WORTHEN, SANDERS & FITZPATRIC, 2004; BARROS, 2005; PASTANA, 2002), a avaliação de programas sociais tem os seus primeiros passos e evolui a partir de iniciativas na área educacional, no contexto americano e sob a influência do contexto de produção dos primeiros estudos científicos em administração, e passa por fases diferentes, sendo que o principal elemento de distinção diz respeito ao papel do avaliador e as atividades de medição, descrição e julgamento dentro do processo.

Segundo Guba & Lincoln, 1989 *apud* Pastana (2002), as práticas de avaliação tiveram início como simples processos de medição, com foco em aferição de desempenhos de indivíduos no sistema educacional e o papel do avaliador seria relacionado à escolha e uso de técnicas de medição quanto ao alcance de determinados objetivos pretendidos. A premissa destas práticas era no sentido da busca de racionalidade para determinação de resultados, assumindo uma lógica restrita à perspectiva de controle, não cabendo ao avaliador tarefas de caráter descritivo além da medição e conhecimento das diferentes técnicas disponíveis para isso. Segundo Worthen, Sanders & Fitzpatrick, (2004), este foi conhecido como o período de testes no processo de desenvolvimento das práticas de avaliação.

Na segunda etapa, mudaria o papel do avaliador e além de medir, este passaria também a ter participação no processo de descrição, indo além de considerações de alcance sobre indivíduos e assumindo uma perspectiva mais coletiva. Estudos, também na área educacional, em busca de avaliar o uso de currículos mais flexíveis, resultam na explicitação de pontos fortes e fracos dos mesmos e necessidades de ajustes a partir dos testes realizados. Assim, o papel do avaliador se amplia numa perspectiva mais descritiva e nesta fase começaria de fato uma abordagem mais ampla de avaliação de programas sociais, com enfoque na efetiva melhoria de processos.

A terceira fase de evolução da avaliação de programas sociais consistiria novamente na ampliação do papel do avaliador, momento em que o mesmo passaria a emitir juízo de valor sobre as práticas avaliativas e que estas ganhariam em importância no contexto das organizações. Ou seja, ele não mais somente mediria e descreveria resultados, mas julgaria os mesmos em relação ao seu mérito ou fracasso, assumindo uma função política em relação ao processo. Esta é a perspectiva que predomina atualmente na maioria dos processos de avaliação de programas sociais, seja qual for a sua classificação, entre as diversas já formuladas na literatura sobre o assunto<sup>1</sup>.

Segundo Barros (2005, p.3), esta perspectiva traz consigo, entre outros aspectos, as dificuldades do valor de referência para a avaliação, ou seja, se a visão do avaliador seria socialmente significativa e representativa para realização da tarefa, demandando daí novos desenvolvimentos em termos de avaliações democráticas, com “multiplicidade de olhares valorativos”, algo que será desenvolvido mais adiante.

### **3.2.2 Conceituação**

A estruturação dos principais elementos que compõem a avaliação de programas sociais pode ter início por sua conceituação e pelo entendimento quanto à sua importância específica. Avaliar, segundo o dicionário Aurélio, significa “determinar a valia ou valor de”. Isso implica na emissão de juízo de valor que se dá com referência a parâmetros, envolvendo a estimativa de algo e em relação a algo. Cohen & Franco (1993), utilizam diversas definições de avaliação com esta perspectiva de comparação entre medidas e parâmetros para chamar a atenção quanto aos riscos envolvidos. Dizem eles que os principais riscos de utilização destes conceitos residem nas possibilidades de superestimação ou subestimação de metas ou objetivos, decorrentes da má formulação de planos ou programas. Metas superestimadas poderiam levar a julgamentos como fracassos programas de qualificada implementação e, de outra forma, a subestimação de metas poderia levar a falsas avaliações positivas.

Assim, do modo complementar os autores usam definições de avaliação mais abrangentes como a formulada pela Organização das Nações Unidas em 1984, a saber: “processo orientado a determinar sistemática e objetivamente a pertinência, eficiência, eficácia e impacto de todas as atividades à luz de seus objetivos. Trata-se de um processo organizativo para melhorar as atividades ainda em marcha e ajudar a administração no

---

<sup>1</sup> Sobre classificações de avaliação de programas, pode-se ver mais em Cano (2002), Cohen & Franco (1993), Freeman & Rossi (1989) Sulbrandt (1994).

planejamento, programação e futuras tomadas de decisões” Cohen & Franco (1993, p.76). Com este tipo de definição os autores enfatizam a importância de tratar a avaliação como um processo e como algo que faz parte da gestão de um programa ou política social e não como algo isolado. Destacam, ainda, aspectos como a pertinência, ou seja, a adequação do modelo com os objetivos do projeto, da eficiência, cuja essência reside na relação entre insumos e produtos, e por último da eficácia ou grau em que são alcançados os objetivos em termos de transformação da realidade.

Considerando-se que existem múltiplas possibilidades em termos de abordagem, processos, metodologias e objetivos que norteiam a prática avaliativa, enfim, diferenças de racionalidade que podem embasar este tipo de prática e cujo entendimento está relacionado aos propósitos deste estudo, a seguir procura-se explorar estes aspectos que deverão subsidiar a análise final.

### **3.2.3 Os tipos de avaliações de programas sociais: possibilidades de classificação**

Com relação aos tipos de avaliações de programas sociais, Cano (2002) relaciona algumas alternativas e parte daquela que chama de modelo mínimo que pode ser utilizado, ou seja, apenas verificar se a ação produziu os efeitos esperados e, se possível, em que grau isso ocorreu. Destaca que estas avaliações podem ser focadas na relação custo-benefício ou custo efetividade, duas lógicas diferentes que serão também desenvolvidas a seguir. Num segundo estágio de desenvolvimento, corroborando com Guba & Lincoln, 1989 *apud* Pastana (2002), destaca a questão da formulação de juízos de valor com a ampliação do papel dos avaliadores. Num terceiro desenvolvimento do modelo mínimo, destaca a abordagem que aprofunda o entendimento das causas do sucesso ou fracasso da transformação pretendida. Num quarto estágio estaria a preocupação com o uso que se faz da própria avaliação, isso considerados os papéis e o poder dos diversos atores sociais envolvidos no processo.

Com relação ao quinto nível de evolução discute a possibilidade de que as variáveis dependentes sejam expandidas em relação às previstas no modelo mínimo, ou seja, os objetivos pretendidos. Na verdade, este tipo de avaliação consideraria as externalidades positivas ou negativas que podem ocorrer em relação ao previsto, algo muito comum em se tratando de realidades complexas e multifacetadas como o ambiente onde se operam os programas e projetos sociais.

Em um sexto estágio de evolução discute diferentes avaliações que podem ser realizadas de acordo com os interesses e necessidades dos seus demandantes, e até que ponto



os diferentes atores envolvidos têm direito a acessar as informações ou a interferir na definição dos objetivos da avaliação. O último nível de diferenciação apresentado pelo autor é justamente aquele que tem sido desenvolvido com mais frequência, de acordo com a literatura vista até aqui, em especial nos trabalhos de Pastana (2002) e Barros(2005), aspecto já explorado neste estudo: a posição valorativa do avaliador que amplia, gradativamente, o seu papel nos processos de avaliação.

De acordo com Barros (2005), à diversidade de organizações existentes no Terceiro Setor deve corresponder também a variedade de alternativas e métodos de avaliação de programas sociais. Seu ponto de vista se origina na crítica de que a teoria organizacional tem gerado tecnologias administrativas, sofisticadas ou não, sempre sob a mesma lógica e fundadas nos mesmos pressupostos, enquanto organizações do Terceiro Setor, como já discutido anteriormente neste estudo ao tratar-se de Terceiro Setor e racionalidade organizacional, demandariam soluções próprias à sua lógica de funcionamento.

Nesta perspectiva, propõe que sejam analisadas as práticas e visões de avaliação de programas sociais à luz de alguns vetores básicos que encontram amparo em boa parte da literatura sobre o tema, quais sejam: quanto à lógica de operação; quanto à distribuição de poder; quanto à metodologia; e quanto aos objetivos ou propósitos da sua realização.

### **3.2.3.1 Quanto à lógica de operação.**

Esta discussão, segundo o autor, diz respeito ao pressuposto que orienta as ações de avaliação em uma organização. Neste aspecto, distingue duas lógicas principais, a empresarial e a estatal, afirmando que diferem radicalmente. De um lado, na lógica do mercado, predominaria o pensamento econômico clássico, onde a busca de eficiência seria o principal valor, definindo-se pelo foco no alcance da otimização da relação entre meios e fins pretendidos. Por outro lado, a lógica da equidade seria relativa ao tradicional papel do Estado de prover a igualitária distribuição de serviços ou riqueza. Segundo Cohen & Franco (1993, p. 22-25), não haveria esta aparente dicotomia ao nível mais abstrato, “porque enquanto equidade se baseia em valores, a eficiência seria o instrumento para alcançar os fins fixados pela sociedade.”. Da forma como colocado pelos autores, um estaria a serviço de outro, algo que parece não se verificar na prática de gestão em organizações de interesse público, sejam elas de primeiro ou Terceiro Setor, pois em geral um costuma subordinar o outro, mais especificamente, a lógica de mercado ou as preocupações com eficiência subordinam e, muitas vezes, anulam as preocupações com equidade.

Com relação à equidade, as grandes questões a serem resolvidas, segundo os mesmos autores, estariam ligadas à retribuição, quantidade a dar ou receber de cada pessoa no âmbito da sociedade, e à distribuição, quanto cada pessoa deveria ter ao final do processo econômico social. Para eles, existiriam duas alternativas para o alcance da equidade e passariam pela busca da igualdade de oportunidades a cada um, segundo seu mérito, esforço ou condições, ou pela busca da igualdade de resultados, independentemente dos seus méritos ou condições.

Segundo eles, a visão predominante aceita a posição de “igualdade no ponto de partida, outorgando oportunidades similares a todos, ao mesmo tempo em que pretende que a distribuição final, que será desigual, se mantenha dentro de certas margens aceitáveis em cada contexto social”. (p.25). Esta seria uma visão utilitarista e citam a crítica segundo a qual a procura da felicidade poderia levar a uma situação em que alguns homens seriam beneficiados a custa de outros, sendo uma compensação possível a isso proporcionar uma igualdade em que as oportunidades seriam de atendimento aos nascidos com menos dotes e socialmente mais necessitados. Segundo eles, a equidade implicaria no atendimento das necessidades mais fundamentais da sociedade, decidindo-se segundo critérios que olhem para o grau de generalidade dos problemas.

Segundo estes autores, no enfrentamento de questões sociais a eficiência e a equidade estariam normalmente articuladas. Em um primeiro plano, o da formulação, se buscaria a equidade, em um segundo plano seriam respeitadas a equidade e a eficiência e num terceiro, o da implementação, se buscaria eficiência como requisito para maior equidade, sejam quais forem os fins de um programa ou política social.

No âmbito da gestão de programas sociais no Terceiro Setor esta questão se traduz de modo mais direto pelo dilema que surge no momento de decidir sobre a aplicação de recursos, algo que guarda relação direta com a lógica de avaliação. Investir em comunidades menos estruturadas e organizadas, segundo Barros (2005), implica em resposta mais lenta, menor eficiência. Segundo ele, organizações de Terceiro Setor com maior inserção, maior proximidade das comunidades seriam as que mais atuam em seu auxílio, implicando para elas mais a efetiva transformação das suas condições de vida do que a eficiência no uso de recursos, ou seja, maior busca de equidade, racionalidade substantiva seria predominante em termos de resultados pretendidos para efeito de avaliação da ação social.

Além da discussão feita até aqui em relação ao dilema entre a dimensão econômica e instrumental (eficiência) e a dimensão substantiva (equidade), o nível de resultados pretendidos é uma questão central na avaliação de programas sociais e três níveis são clássicos em termos de enfoque: eficiência, eficácia e efetividade. Quanto aos resultados em

termos de eficiência, a avaliação enfoca a relação entre meios e fins, normalmente atenta à dimensão econômica dos programas, como já ressaltado e analisado. Em termos de eficácia, a avaliação se orienta para os objetivos propostos, para confirmar se as transformações pretendidas foram realizadas.

Segundo Aguilar & Ander-Egg, E. (1994), a avaliação de efetividade ocorre em dois níveis diferentes: público-alvo e impacto. No primeiro nível são avaliados resultados ao nível dos indivíduos ou alvo específico da ação, uma organização social, por exemplo, e no segundo os resultados são avaliados numa perspectiva mais ampla e coletiva, ao nível da comunidade. Roche (2002, p.37) formula o seguinte conceito para avaliação de impacto: “...é a análise sistemática das mudanças duradouras ou significativas – positivas ou negativas, planejadas ou não – nas vidas das pessoas e ocasionadas por determinada ação ou série de ações”. A autora ainda salienta que as avaliações de impacto mostram em geral que os programas não promovem transformações lineares, podendo cada mudança ser repentina ou imprevisível, ao invés de previsível, normalmente sujeita a impactos sistêmicos, e ser o resultado de um conjunto de fatores que se combinam de determinada forma. Aqui, novamente fica sublinhada a importância de se considerar as externalidades nos processos avaliativos de programas sociais.

Pelo que se pode desenvolver até este ponto, é possível afirmar que os modelos de avaliação podem primar por diferentes enfoques, de acordo com a lógica ou racionalidade predominante na organização, mas podem também articular todas as dimensões de acordo com princípios de hierarquização, subordinação de uma lógica em relação à outra ou mesmo de complementaridade.

Cohen & Franco (1993, p.177) formularam dois conceitos de avaliação que parecem traduzir a principal diferença das visões desenvolvidas até aqui: avaliação econômica ou privada; e avaliação social. A primeira seria a “avaliação econômica ou de eficiência, cujo objetivo é determinar o impacto que o projeto produz sobre a economia como um todo”. Segundo Barros (2005), esta é a lógica que predomina na maioria dos projetos financiados pela iniciativa privada, ou seja, investir em ações que respondam ao nível econômico, algo muito difundido em programas de geração de trabalho e renda. Pode-se questionar, também, se a mesma coisa ocorreria em relação a projetos ou programas financiados com apoio de organismos de Estado, seja em termos de racionalidade instrumental ligada aos interesses econômicos de qualidade da execução orçamentária ou mesmo uma instrumentalidade ligada a objetivos de poder.

A avaliação social, segundo Cohen & Franco (1993, p.177, 179), “...se diferencia da anterior por incorporar explicitamente o problema distribucional dentro da avaliação. Neste enfoque, os destinatários do projeto e os receptores dos benefícios gerados ocupam um papel central.”. Segundo eles, todas as citações que se faz sobre a avaliação social, destacam que o propósito essencial da avaliação social de projetos é aferir o real impacto que o mesmo gera em termos de bem-estar da comunidade. Desta forma, seria possível que a avaliação econômica ou de eficiência fosse negativa e a avaliação social mostrasse melhorias reais no bem-estar da comunidade. Isso é particularmente verdadeiro e mais facilmente verificável para programas orientados a pessoas portadoras de deficiências, pessoas idosas e outros públicos que se pretenda beneficiar em dimensões não econômicas de suas vidas, atendendo necessidades afetivas ou de saúde que melhorem apenas seu bem-estar de modo geral. Nestes casos a avaliação social pode incorporar benefícios diretos e os indiretos que geralmente não são considerados em avaliações de eficiência ou econômicas.

### **3.2.3.2 Quanto à distribuição de poder**

A avaliação sistemática em ciências sociais, como definida em Aguilar. & Ander-Egg (1994), é caracterizada pelo uso do método científico e deve ser compreendida sob diversas perspectivas, destacando-se as seguintes: quanto ao momento em que se avalia, quanto às funções que a avaliação deve cumprir, quanto aos aspectos a serem avaliados e quanto à procedência dos avaliadores. Este último aspecto diz respeito a uma dimensão política que envolve a distribuição de poder no processo avaliativo e a procedência dos sujeitos responsáveis pelo processo avaliativo.

Neste sentido, uma avaliação pode ser externa, interna, mista ou auto-avaliação. Nesta última modalidade os avaliadores pertencem à própria organização responsável pela execução do Programa e atuam na sua implantação. Na avaliação interna são da organização, mas não atuam na condução do programa. Na avaliação externa os avaliadores não fazem parte da organização e nem da implantação do programa, enquanto na avaliação mista atuam avaliadores internos e externos.

Uma avaliação externa tem como vantagem a questão da isenção de julgamento dos avaliadores e a credibilidade em termos de validade das informações, considerando-se aqui sempre a utilização de método científico. Por outro lado, normalmente este tipo de avaliação representa custos mais elevados e tem como principal desvantagem o desconhecimento de

aspectos subjetivos que os executores dominam e que não devem ser desconsiderados em avaliações de programas sociais, face à sua complexidade e caráter sistêmico.

Outro aspecto a considerar, talvez aquele a destacar neste tópico de análise, diz respeito à concentração do poder de quem avalia e de quem demanda a avaliação, financiando-a. Segundo Barros (2005, p. 6), este tipo de avaliação normalmente é concentrado na alçada dos demandantes financiadores da avaliação que decidem centralmente sobre a modelagem da avaliação, uso de suas informações e sobre os destinos do programa, configurando-se um processo em que “a organização sofre a avaliação e o controle sem uma possibilidade real de aprendizado”.

Já com a utilização de avaliadores internos, estes podem apresentar tendência de super-avaliar aspectos que tenham relação com interesses envolvidos, na medida em que criam laços afetivos com este tipo de trabalho e mesmo por outras razões podem almejar o seu sucesso. Mas se estes não apresentam a desejada e discutida isenção em relação ao objeto de avaliação, por que não teriam a necessária distância para julgar o alcance dos objetivos? Por outro lado, como destaca Cano (2002, p. 98),

uma equipe interna poderá chegar a conhecer melhor o programa, prestar maior ajuda com sugestões durante o seu desenvolvimento, e provavelmente enfrentará menor resistência por parte dos colegas quanto ao fornecimento de informação exaustiva e veraz.

Este é um aspecto a ser contemplado, especialmente quando se considera as críticas feitas às avaliações tradicionais focadas nos objetivos, limitadas em termos de abrangência, distanciadas das externalidades positivas e negativas comuns em programas sociais e, talvez, “ingênuas” como afirma Arretche (2001), na medida em que segundo ela um programa social ou política pública são praticamente impossíveis de implementação sem variações ou ajustes no processo de implementação.

Considerando os aspectos apontados até aqui no que tange a procedência dos avaliadores e o poder dos mesmos em relação ao processo, uma alternativa é a construção de avaliações, já na formulação do programa, utilizando-se uma abordagem mista com avaliadores internos e externos. Lobo (2006, p.81), afirma que “a definição dos atores envolvidos em programas sociais assume caráter metodológico relevante”, pois a percepção deles varia com os diferentes papéis desempenhados, posições hierárquicas e grau de compromisso com o programa, algo que determina influências nas escolhas metodológicas e nos resultados apurados. A conjunção de diferentes atores pode neutralizar fragilidades da

simples avaliação externa e também da escolha de uma avaliação apenas interna. Em especial, seria uma forma mais plural e democrática, com poder mais difuso entre os avaliadores, resultando em aprendizagem para a organização e na possível síntese de visões num mesmo processo avaliativo, algo que teria maior probabilidade de contemplar aspectos previstos e não previstos como fruto de uma intervenção social estruturada na forma de programa. Esta abordagem pode ser vista em autores como Roche (2002), Cohen & Franco (1993) e Aguilar & Ander-Egg (1994).

Mas uma alternativa ainda mais diferenciada das abordagens tradicionais em termos de processo de avaliação de programas seria a auto-avaliação participativa. Nesta perspectiva, Carvalho (2006) ressalta as demandas da sociedade por mais transparência em relação aos programas sociais e por avaliações que ofereçam espaço aos públicos beneficiados pelos programas sociais, no sentido de que se consiga captar, para efeito de transparência e retroalimentação dos programas sociais, os elementos previstos e não previstos, diretos ou indiretos gerados pelas intervenções sociais, “...permitindo para além da avaliação uma apropriação reflexiva e socializada entre diversos sujeitos da ação em movimento”(p.89).

Segundo a autora, o fundamento metodológico deste tipo de avaliação seria o envolvimento de todos os atores sociais, de formuladores a gestores, de implementadores a beneficiários do próprio programa social em questão. Segundo ela a objetividade sempre pretendida em processos de avaliação seria conseqüência do processo de triangulações de opiniões entre os diversos atores, algo que retiraria o avaliador, segundo ela, “da posição solitária de único agente valorativo. O valor atribuído é construção de um coletivo” (91). Para tanto, a autora ressalta que este tipo de avaliação participativa não dispensa qualquer tipo de instrumento tradicionalmente utilizado como indicadores, questionários, roteiros de entrevista, observação participante etc.

Desta forma, a autora defende que “é o coletivo de sujeitos implicados na ação que pode aportar a diversidade de valores, opiniões e “verdades” sobre o programa em avaliação. Nesta direção a avaliação se compromete em dar vez e voz ao pluralismo social que estes interlocutores expressam.”(p.90). Sintetizando, a autora destaca que a cultura da avaliação seria disseminada no campo social com benefícios em termos de acesso à informação e conhecimento, contribuindo para decisões e para a consciência cidadã sobre políticas, programas e projetos sociais, ganhando-se em legitimidade dos programas, além de evitar a perda de informações relevantes para aferir seus benefícios.

### 3.2.3.3 Quanto aos caminhos do fazer

Barros (2005), ao desenvolver sua visão sobre a importância da metodologia nos tipos de avaliação que mais se alinham aos diferentes tipos de organizações de Terceiro Setor, afirma que não acredita que métodos sejam neutros. Corroborando com este ponto de vista, pode-se afirmar que em boa medida que, se a forma de “fazer” exige recursos como tempo e dinheiro, além de conhecimento sobre o objeto de qualquer trabalho, e que é derivada de certos objetivos que são perseguidos, obviamente que não há em sua escolha consciente a possibilidade de neutralidade. Ou seja, se a definição de objetivos é fruto de escolhas baseadas em valores e estes em parte determinam algum modo de realizá-los, este caminho certamente estará também definido, de alguma forma, por aqueles mesmos valores. Portanto, a metodologia tem relação com a racionalidade presente neste tipo de processo, algo que leva à necessidade de se verificar aspectos metodológicos que podem constar de processos de avaliação de programas sociais, e que possam estar relacionados com diferentes lógicas de atuação.

Assim, diversos aspectos relacionados à metodologia, considerando-se prós e contras, além de alguns pressupostos, podem estar subjacentes aos mesmos. Um dos primeiros aspectos que possui uma diferenciação sensível em termos de avaliação de programas diz respeito ao custo. Todos os projetos são concebidos com base em custos que estão por trás de etapas que começam com a própria concepção, passam pelas ações de implementação e, em alguns casos, contemplam os custos de avaliação. Isso ocorre no âmbito da administração pública, no âmbito das organizações privadas de fins lucrativos e no contexto de organizações do Terceiro Setor. Independentemente da lógica que possa estar subjacente à ação, o custo sempre é uma variável ou preocupação.

Cohen & Franco (1993) exploram dois tipos de análise de custo presentes nas avaliações de programas sociais: análise de custo-benefício - ACB e análise de custo-efetividade – ACE. Segundo eles, a principal semelhança está em tentar otimizar o alcance dos objetivos dos projetos sociais, enquanto a principal diferença reside na utilização de unidades monetárias para o estabelecimento da relação com a variável custo. Dizem eles que a ACE não exige que os resultados sejam expressos em unidades monetárias, podem ser expressos por resultados como qualidade de vida, vidas salvas ou outros resultados desta natureza, enquanto na ACB o uso de unidades monetárias para expressar a relação é uma exigência inevitável.

Segundo Barros (2005, p.7), a análise de custo-benefício tem sido privilegiada em avaliações de programas no âmbito das organizações sem fins lucrativos, até mesmo devido à

influência do mundo empresarial sobre elas. Este tipo de avaliação, segundo ele, para obter parâmetros e estabelecer comparações para julgamento, termina por utilizar-se de um “modelo dedutivo causal onde se estabelecem teorias e hipóteses, com o fim de determinar o grau de atendimento dos objetivos no projeto e compará-los aos custos projetados”. Neste caso, o acesso a dados e o resultado são essencialmente de natureza objetiva.

Por outro lado, segundo ele, a análise de custo-efetividade, que permite relacionar os custos a aspectos não monetários dos benefícios sociais e em diferentes unidades de medida como já mencionado, se vale mais do método indutivo, por viabilizar maior acesso a informações de natureza subjetiva, observando-se a realidade do projeto, aspectos como histórico e valores dos atores envolvidos, questões políticas que envolvem as comunidades, aspectos culturais de cunho regional, ou seja, todo o contexto da ação sob avaliação é considerado.

Um outro aspecto relativo ao uso das informações de natureza qualitativa diz respeito à questão da baixa capacidade explicativa das avaliações para as diferentes ações ou processos de um mesmo programa ou intervenção social em dado contexto. De modo geral, segundo Lobo (2006) os modelos tradicionais têm sido criticados por não explicarem adequadamente estas transformações e, por esta razão a avaliação tende a privilegiar abordagens qualitativas. Como se pode ver em Cano (2002), em ciências sociais é especialmente difícil e complexo determinar a causalidade dos fenômenos, pois para afirmar que determinada efeito tem uma causa, todas as demais deveriam ser descartadas. Assim como um programa social pode produzir certos efeitos, alguns deles podem ser provenientes de outro fator que não a intervenção sob avaliação. Assim, as alternativas indutivas e a investigação de natureza qualitativa se alinham mais com as necessidades da avaliação de programas sociais, em que pese se deva ressaltar que as abordagens quantitativas e métodos dedutivos também devem cumprir suas possibilidades de uso.

De certa forma, Lobo (2006, p. 79) sintetiza esta questão da seguinte forma:

Importa aqui mostrar que as avaliações quantitativas são fundamentais. Afinal, trata-se de gasto público na área social que deve indicar quanto e para onde se está dirigindo. O que se questiona é a manutenção exclusiva desta forma de avaliação. Uma definição que atenda a necessidade de tomada de decisões no plano social deve, necessariamente, incluir formas diferenciais de avaliação qualitativa já que se espera informações sobre impacto e processos dos programas sociais.

Assim, ao se examinar os dois tipos de análises que podem ser feitas em relação a custos no contexto de uma avaliação, há que se considerar sempre a possibilidade de associação das duas em um modelo final, especialmente se a proposta for de fato atender



necessidades e interesses de todos os atores sociais envolvidos, sejam eles financiadores, demandantes da avaliação e gestores do programa social ou mesmo os beneficiários da ação social.

Outro aspecto destacado por Barros (2005) em relação à metodologia diz respeito ao uso de indicadores. Segundo ele, as avaliações focadas na análise de custo-benefício tendem a usar elementos quantitativos traduzidos em unidades monetárias como já mencionado. Portanto, tendem também a relacionar os benefícios diretos, pois estes seriam, da mesma forma, traduzidos por indicadores quantificáveis. Por outro lado, as avaliações de custo-efetividade, ao criarem indicadores para os benefícios, por não operarem apenas com elementos traduzidos monetariamente, tenderiam a se utilizar também de indicadores qualitativos. Tais efeitos indiretos não são de fácil mensuração, segundo o autor, e exigiriam elevado grau de inserção nas comunidades para serem captados pela avaliação, algo que pode se constituir tanto em externalidades positivas como negativas.

Dois últimos aspectos a serem explorados em relação à metodologia das avaliações de programas sociais dizem respeito às questões de “tempo” e “momento”. A primeira se relaciona à dimensão temporal das avaliações *vis-a-vis* a execução dos programas sociais, enquanto a segunda está relacionada com o momento de execução da avaliação. Ambas possuem relações com outros aspectos já comentados, como por exemplo, as dicotomias ou complementaridades entre objetividade e subjetividade, lógica quantitativa ou qualitativa, método indutivo ou dedutivo.

De acordo com Lobo (2006), existem diferenças metodológicas em termos de avaliação de processos e programas sociais. Segundo ela, a avaliação de impacto pode estar limitada pelo próprio tempo que determinada ação, por sua natureza, necessita para gerar resultados perceptíveis. Em algumas delas o prazo normalmente é mais longo e se pode citar como exemplo as ações nas áreas de educação ou saúde. Por outro lado, ações no campo da segurança alimentar poderiam ser avaliadas com maior precisão em razão dos impactos imediatos que podem gerar. Assim, retomando-se a abordagem de Barros (2005), as ações de avaliação focadas em aferir benefícios diretos poderiam demandar menos tempo ou prazo do que as ações de avaliação que se pretenda sejam mais amplas e captem benefícios indiretos no contexto de um programa social, mais especificamente os aspectos centrados nas transformações sociais pretendidas independentemente de aspectos políticos, institucionais ou econômicos que possam também ser considerados ou exigir resultados em prazos menores.

Quanto ao momento a avaliação pode ocorrer antes, durante ou depois de realizado um programa e isso guarda relação com os objetivos ou propósitos da avaliação, algo que será

explorado a seguir em tópico específico. A avaliação que ocorre antes da execução do programa – *ex-ante* - dá conta dos aspectos da realidade que deve ser transformada e da relação entre objetivos e recursos de que se dispõe para atingi-los, normalmente permitindo decisões relativas à deflagração de um programa ou escolha entre alternativas diferentes de intervenção social para um mesmo problema. Também é utilizada em várias situações, por exemplo, na área de educação, como parte de modelos experimentais que desejam estabelecer relações de causalidade por meio da comparação de situações antes e pós-intervenção.

A avaliação realizada durante – processual - pode ser caracterizada como acompanhamento, termo também usado como sinônimo, mas que se diferencia na medida em que fornece subsídios sobre o andamento do programa e permite julgar o nível de alcance dos objetivos no curso do processo e a tomada de decisões sobre ajustes, realinhamento de objetivos, descontinuidade ou manutenção do programa. A literatura tem diferenciado acompanhamento de avaliação, caracterizando-o como controle por apenas gerar informações, mas se a natureza do acompanhamento incluir o uso de parâmetros, indicadores e a emissão de juízo de valor para a geração de informações, pode-se classificar como avaliação e o seu caráter seria formativo, como definido por Aguilar & Ander-Egg (1994). A avaliação formativa gera subsídios de aperfeiçoamento, propicia aprendizagem em relação ao programa social e gera conseqüências em termos de mudanças e melhorias durante o curso de implantação das ações ou dos diferentes processos que compõem um mesmo programa. Não pode, portanto, ser confundida com controle, pois existem registros que visam o controle e este é uma necessidade para o acompanhamento ou avaliação formativa, assim como a informação gerada pela avaliação também pode ser vista como mecanismo de controle.

Os mesmos indicadores usados na avaliação formativa também podem ser utilizados para uma avaliação *ex-post*, detalhada e caracterizada Cohen & Franco (1996) e que também pode ser classificada como somativa segundo a definição vista em Aguilar & Ander-Egg (1994). Esta avaliação, feita após a conclusão de um programa permite determinar o grau de atingimento dos objetivos pretendidos e pode se valer de indicadores de diferentes enfoques no que diz respeito à eficiência, eficácia e efetividade, permitindo normalmente decisões de continuidades ou não de programas sociais, e, em caso de continuidade, decisões sobre a necessidades de ajustes ou redirecionamentos em todas as suas dimensões.

Com relação aos conceitos de avaliação formativa e somativa utilizados por Aguilar & Ander-Egg (1994), Reis (2001) afirma que os mesmos autores adotam apenas o conceito de avaliação formativa, uma vez que a somativa seria de difícil aplicação, visto que as

organizações e programas são na verdade sistemas abertos em constante adaptação e reconfiguração face às influências do ambiente.

Ainda que se possa concordar com este ponto de vista, é importante sublinhar que em algum momento se estará emitindo juízos de valor sobre processos e em algum momento se deverá julgar sobre a validade de um programa como um todo, sendo, portanto, de se considerar sempre a possibilidade de adoção das duas abordagens. Esta preocupação tem relação com a questão dos limites da racionalidade cognitiva explorados por March & Simon (1981), ao explorar os processos de escolha e decisão nas organizações, segundo os quais a realidade será sempre apenas parcialmente conhecível e os critérios de decisão nas organizações, por esta razão, dificilmente poderão ter parâmetros de otimização, mas estarão centrados numa visão de satisfatoriedade.

Sobre as avaliações *ex-post* e as decisões que ensejam, Cohen & Franco (1993, p.110), apresentam uma sistematização das possibilidades em termos de utilidade que pode sintetizar este aspecto. Dividem estas em avaliações de programas em andamento e avaliações de programas concluídos. Em ambos os casos podem ser geradas informações de natureza quantitativa ou qualitativa e os dois tipos de informações subsidiam decisões relativas ao futuro dos programas. Sobre programas em andamento as informações qualitativas facilitam a decisão sobre continuar ou não o programa e as informações quantitativas facilitam a decisão sobre o que modificar na programação do mesmo. No caso de programas já encerrados, as informações qualitativas da avaliação suportam decisões sobre realizar ou não outros projetos similares e as informações quantitativas influenciam na decisão se modificar eventual programação futura ou não. Na verdade, esta sistematização auxilia na compreensão de processos complexos, multifacetados, com dimensões interdependentes e complementares como normalmente é o contexto de programas sociais de acordo com o que já foi explorado neste texto.

#### **3.2.3.4 Quanto aos propósitos da avaliação**

Discutidas as questões relativas à lógica subjacente às avaliações de programas, aspectos metodológicos e outros relativos à dimensão de poder nas avaliações de programas sociais, um último aspecto sobre o qual se pode refletir diz respeito aos propósitos, finalidades ou objetivos que se tem ao realizar avaliações de programas sociais.

A avaliação de programas normalmente pode ter como propósito a prestação de contas e/ou a geração de melhorias. No caso da prestação de contas envolve uma dimensão política, na medida em que interesses podem direcioná-la para o exame de aspectos como execução orçamentária, cronograma ou número de pessoas atendidas por determinada ação sem que se atente para as transformações em termos de resultado final. Na perspectiva de geração de melhorias a avaliação pode exigir abordagem metodológica mais ampla que explore aspectos de implementação e processo, resultado final e mesmo reavaliação da concepção do programa, todos estes pontos já explorados neste texto.

Conforme já se pode ver em Cohen & Franco (1993), o processo de avaliação, ao envolver múltiplos atores, tem como consequência múltiplos interesses. Pode-se destacar o interesse político em relação a uma comunidade ou público potencialmente beneficiado ou mesmo a perspectiva do técnico envolvido na formulação de um programa que tenha sua validade questionada. Nestas situações pode-se identificar claramente a presença de racionalidade instrumental com duas orientações: econômica, típica de mercado, e poder, típica de estado.

Segundo Weisner (2000), apud Pastana (2002, p. 5), são quatro os principais fatores que geram necessidade de avaliações de programas sociais no contexto da gestão pública:

quando o desconhecimento sobre os resultados das ações atinge um elevado patamar de desconforto; quando há indícios de que os resultados obtidos não são os esperados; quando surgem demandas superiores de organismos internacionais ou nacionais de financiamento; ou quando surgem críticas de setores da sociedade sobre o desempenho, o andamento e os resultados das ações.

Segundo a autora, estas situações denotam que a avaliação de programas sociais, na área pública, se originam de pressão externa, por parte de controladores, financiadores e da sociedade em geral. Pode-se afirmar que o mesmo quadro, guardadas as proporções e consideradas algumas especificidades, é também válido para a avaliação de programas sociais conduzidos no âmbito do Terceiro Setor. Entretanto, cabe ressaltar que esta motivação exógena que é típica das quatro situações mencionadas e que tem uma racionalidade tipicamente instrumental pode ser também complementada ou ter motivações de caráter endógeno, ou seja, quando a avaliação de programas é concebida tendo-se por pressuposto que é parte do processo de intervenção social, quando a organização tem o interesse e o desejo genuíno de refletir sobre os propósitos de suas ações e o alcance das mesmas em termos de transformação social, ou seja, contribuir para que os programas cumpram seu caráter de emancipação para as comunidades, independentemente de pressões externas de qualquer

natureza. Seriam, então, razões de ordem mais substantiva, não centradas em razões econômicas ou institucionais, mas ligadas a motivos relacionados à ética humana, a valores como solidariedade que normalmente motivam a criação destas organizações e a estruturação dos seus programas, assim como, da mesma forma, motivam as ações de avaliação dos seus programas sociais.

Sobre isso, pode-se encontrar em Aguilar & Ander-Egg (1994) uma classificação segundo aspectos a serem avaliados, mas que dão conta dos objetivos da avaliação. Os autores classificam duas formas de avaliação de programas sociais: formal e substantiva. Na avaliação formal se avaliaria a coerência da estrutura interna do programa e sua pertinência. Na avaliação substantiva estariam consideradas as necessidades do público a ser beneficiado e a real satisfação das mesmas.

Os mesmos autores pontuam que uma avaliação substantiva deveria avaliar a formulação do programa, ou seja, a sua pertinência e a qualidade do diagnóstico que o precedeu, o processo de execução e os resultados em termos de eficiência e eficácia. Assim, haveria uma precedência entre as fases de avaliação e cada uma geraria subsídios relevantes para as fases subsequentes. Vale enfatizar que a abordagem de Roche (2002) corrobora com esta posição relativa às fases e aspectos da avaliação.

Partindo do pressuposto de que cada etapa de um projeto deve ser avaliada, os autores afirmam que durante a implementação de um programa vários aspectos podem ser objeto de avaliação. Relacionam a avaliação de cobertura, implementação, ambiente organizacional e rendimento pessoal. Os dois primeiros aspectos envolvem o público-alvo atendido e a qualidade dos métodos e técnicas utilizados. Os outros dois analisam a dinâmica da organização responsável e o desempenho das pessoas envolvidas na tarefa.

Ou seja, os propósitos de uma avaliação de programas sociais estão relacionados ao âmbito gerencial e este se insere no contexto institucional das organizações, com implicações mais amplas e que envolvem a natureza de todos os seus relacionamentos na sociedade. De acordo com Barros (2005) e Pastana (2002), a maioria dos aspectos a serem avaliados e em consequência os objetivos das avaliações se insere no âmbito tradicional de gerenciamento. Segundo Barros (2005, p.8), nesta perspectiva “a avaliação tem como propósito último, o controle e o aprimoramento do projeto sob uma perspectiva centralizadora onde o poder se concentra essencialmente nas mãos dos financiadores e, eventualmente, dos principais dirigentes.”. Segundo ele, esta abordagem não admite a participação dos agentes envolvidos diretamente na ação social.

Da mesma forma, Pastana (2002, p.5), aborda a visão tradicional de avaliação ressaltando os riscos de que a mesma seja confundida com mecanismos de controle e fiscalização, cujo objetivo seria reforçar desempenhos positivos ou punir os negativos. Este objetivo poderia resultar em medo da constatação e/ou explicitação do insucesso, “acabando por afastar os gestores da prática da avaliação”. Saul (2006, p.96), também destaca a característica centralizadora e burocrática que se difundiu na tradição avaliativa brasileira e reforça este risco que o tom de ameaça gera para o uso da avaliação como ferramenta que auxilie nos objetivos de transformação das ações sociais.

O mesmo autor, com atenções direcionadas para a área educacional, propõe alternativas em relação a isso, vendo o objetivo da avaliação de programas como mecanismo de envolvimento e participação dos autores envolvidos, cunhando o que chama de avaliação democrática e propondo o que seria um novo paradigma de avaliação chamada de “emancipatória”. Para Barros (2005), a avaliação democrática seria uma segunda modalidade e teria como objetivo o envolvimento e a participação de todos os atores envolvidos por reconhecer que a diversidade de valores e interesses pode representar ganhos em relação à formulação de indagações. Neste aspecto, vale sublinhar que a proposição do autor se faz mais em relação ao processo, ao aspecto metodológico e à questão de poder e talvez seja uma diferenciação menos relevante em termos de objetivos pretendidos. Já a diferenciação em relação a objetivos pretendidos, foco deste tópico sobre o tema, é mais perceptível quando se trata da avaliação emancipatória explorada por Saul (2006).

De acordo com esta autora, esta abordagem é ainda recente e estaria inspirada em três vertentes teórico-metodológicas que seriam a avaliação democrática, a crítica institucional e a criação coletiva e pesquisa participante, sendo o seu maior interesse a emancipação, a provocação da crítica em relação aos condicionamentos que marcam a realidade social e a vida das pessoas envolvidas em um programa social. Segundo ela, a avaliação emancipatória teria dois objetivos principais:

iluminar o caminho da transformação e beneficiar as audiências em termos de torná-las auto-determinantes. O primeiro objetivo indica que essa avaliação está comprometida com o futuro, com o que se pretende transformar, a partir do auto-conhecimento crítico do concreto do real, que possibilita a clarificação de alternativas para a revisão desse real. O segundo objetivo “aposta” no valor emancipador dessa abordagem, para os agentes que integram um programa... (Saul, 2006, p. 105).

Ao concluir sobre esta nova proposta ou abordagem a autora defende que

é possível afirmar que o paradigma da avaliação emancipatória mostra-se especialmente adequado na avaliação de programas e políticas quando se tem uma perspectiva crítico-transformadora da realidade e se deseja, como processo avaliativo, uma prática democrática. Assumir a vertente de trabalho emancipatória implica esposar esse paradigma com todos os compromissos que ele envolve, bem como enfrentar, com competência, as dificuldades para adentrar em campo apenas inicialmente explorado. (Saul, 2006, p. 107).

Assim como em outros estudos que se ocupam de uma abordagem mais crítica em relação à teoria organizacional e práticas administrativas que a tem por base, esta análise das perspectivas e práticas de avaliação de programas sociais permite refletir sobre as reais possibilidades e a necessidade de se construir novas abordagens para este processo de avaliação de programas sociais.

E é nesta perspectiva, ouvindo e dialogando com pessoas que se ocupam desta tarefa, que se desenvolveu esta investigação sobre racionalidade e seus reflexos sobre a avaliação de programas sociais conduzidos em organizações do Terceiro Setor. As categorias de análise foram escolhidas entre as formuladas por Serva (1996), também utilizadas por Reis (2001) e Pinto (2001), já comentadas neste texto e demonstradas no capítulo seguinte relativo à metodologia.

## PARTE II

### CAPÍTULO 4 - METODOLOGIA

#### 4.1 – Tipo de pesquisa e abordagem

A inserção das organizações do terceiro setor na sociedade deve ser entendida como um processo social complexo e multifacetado. Um fenômeno relevante para a sociedade e cuja característica principal talvez seja o seu caráter dinâmico, na medida em que vem sofrendo variadas transformações e redefinições em seu papel no que tange ao enfrentamento das demandas sociais. Como se pode verificar na contextualização do problema de pesquisa, o contexto da sociedade é determinante de influências no modo de operar destas organizações e, em especial, para a discussão sobre o tipo de racionalidade presente nas organizações do terceiro setor. Assim, explorar aspectos da sua problemática exige escolhas teóricas e metodológicas que permitam um olhar sobre o fenômeno em suas diferentes perspectivas, sem muitas definições e visões *a priori*, com flexibilidade que permita explorar descobertas feitas no percurso da pesquisa, bem como considerar a inserção e relações com o ambiente.

Triviños (1987, p.126), ao analisar a pesquisa qualitativa, afirma que a mesma se ocupa mais das características dos fenômenos do que propriamente de suas causas ou conseqüências, procurando sempre descrevê-los. Sustenta, ainda, que as perguntas formuladas neste tipo de pesquisa basicamente se orientam para identificar formas e variações dos fenômenos. Assim, os pressupostos da pesquisa qualitativa mostram-se adequados para a investigação sobre racionalidade e práticas de avaliação no Terceiro Setor, propósito deste estudo.

Entre as estratégias de pesquisa aplicadas a estudos na área de ciências sociais, o estudo de caso tem sido uma opção bastante utilizada, em especial na área de administração, como pode ser visto em Zanelli(2002) e Joia (2004). De acordo com Hartley (2004), um estudo de caso é a investigação detalhada de um fenômeno, por meio de dados coletados em certo período de tempo, procurando-se entender comportamentos e/ou processos, bem como suas relações de influência mútua com o contexto.

A abordagem de pesquisa escolhida foi o estudo de caso, podendo-se caracterizar este estudo como exploratório e descritivo, conforme descrito por Joia (2004). Exploratório por se tratar de uma área onde a pesquisa não ofereça muitos estudos, como relatado anteriormente. Descritivo, dada a natureza dos seus propósitos que recaem sobre a compreensão das relações entre racionalidade organizacional e avaliação de programas



sociais. Segundo Yin (2005), os estudos de caso são adequados, como estratégia de pesquisa, para investigações em que o contexto do objeto de investigação seja importante para a sua compreensão e para responder a questões do tipo “como”, ou seja, semelhantes ao foco deste estudo.

O mesmo autor, ao analisar as definições existentes para os estudos de caso, destaca, ainda, que estes normalmente têm como foco explicativo algum tipo de decisão, mas também lembra que indivíduos, organizações, processos e programas também podem o ser e constituir unidades de análise. Para ele, a correta especificação das questões primárias de pesquisa facilita a clara indicação da unidade de análise. No caso deste estudo, a unidade de análise pode ser definida como o processo de avaliação de programas sociais nas três diferentes organizações de Terceiro Setor.

Nesta perspectiva, este estudo se desenvolveu, à luz das referências teóricas adotadas e de acordo com categorias de análise definidas, procedendo-se inicialmente a uma investigação do contexto e do momento em que foram criadas as organizações, mediante entrevistas individuais com seus principais dirigentes, análise de documentos legais reservados, procurando-se estruturar uma caracterização das organizações adequada para as necessidades da investigação, mas preservar a o caráter confidencial das informações, além de não identificar as mesmas, conforme acordo com seus representantes. Assim, foram privilegiados os entrevistados como fontes de evidências para a caracterização das organizações, e os documentos internos e endereços dos seus sítios consultados na internet não foram informados nas referências bibliográficas.

É importante justificar-se a escolha de três organizações, configurando três casos distintos para compor o estudo. De acordo com Yin (2005), ao adotar-se a estratégia de estudo de caso, sempre que existirem recursos e possibilidade de escolha, deve-se adotar a escolha de casos múltiplos, embora a adoção de caso único também possa ser bem sucedida. Segundo ele, casos múltiplos reduzem as vulnerabilidades e alguns riscos comuns a este tipo de pesquisa, ampliam as possibilidades de replicação direta, uma vez que suas conclusões se tornam mais contundentes do que em casos únicos. Da mesma forma, em caso de se chegar a conclusões comuns mesmo com contextos diferentes, amplia-se a capacidade externa de generalização e a validade externa das conclusões.

Neste estudo, as três organizações participantes, caracterizadas no início da análise, foram escolhidas especialmente por terem perfis diferenciados, formas de atuação diferenciadas e, sobretudo, vinculações distintas em termos institucionais e de mecanismos de financiamento e sustentação da sua dinâmica e dos seus programas sociais.

Consequentemente esperava-se que pudessem apresentar elementos distintos em termos de racionalidade organizacional refletida sobre suas concepções e práticas de avaliação de programas sociais. A organização A possui perfil de Organização Não Governamental - ONG, sem patrimônio inicial para sua constituição ou mesmo aportes regulares de recursos de qualquer agente para o seu custeio, buscando financiamento em amplo espectro de possibilidades de parceria e cooperação. A organização B possui características de fundação empresarial privada, patrimônio definido e orçamento anual repassado pelo instituidor e mantenedor, realizando parcerias externas, mas tendo sua operação massivamente financiada pela empresa instituidora. A organização C possui características de fundação empresarial, porém seu instituidor é uma empresa com características mistas de funcionamento, pois tem suas ações negociadas em mercado aberto e seu controle acionário é do poder público federal.

#### **4.2 – Estrutura da investigação**

Este estudo seguiu o modelo recomendado por Yin (2005, p. 72), segundo o qual se sucedem três fases distintas, sendo elas a definição e planejamento; preparação, coleta e análise; e análise e conclusão. Na primeira fase procedeu-se a revisão da literatura sobre o assunto e projetou-se a coleta de dados, na segunda foi feito o levantamento de dados e análise dos três casos individualmente e, finalmente, foram formuladas as conclusões dos casos e relatório final.

#### **4.3 – Coleta de dados: concepções e método**

Inicialmente, vale lembrar que o levantamento de dados foi realizado em três organizações de Terceiro Setor como previsto, mas foi necessário superar restrições de acesso em função de dificuldades de atendimento aos parâmetros definidos para a escolha das mesmas. Assim como o Terceiro Setor tem crescimento e desenvolvimento mais recente, também o grau de desenvolvimento das tecnologias de avaliação de programas sociais pareceu acompanhar a maturidade do setor. Foram consultadas, por indicação de entidades representativas e profissionais do setor, aproximadamente quinze organizações que atenderiam aos requisitos de tempo mínimo de dez anos de existência e de possuírem programas sociais avaliados há menos de cinco anos.

Após a superação de problemas de autorização de acesso, atendimento de requisitos e agenda dos potenciais participantes decidiu-se pelas três organizações e iniciou-se a coleta de dados, obedecendo-se sempre a mesma ordem de procedimentos e técnica. De acordo com

Yin (2005), são seis as principais fontes de evidência para coleta de dados em estudos de caso, dentre as quais optou-se por duas delas – entrevistas e análise de documentos – mais a técnica do grupo focal, consideradas as respectivas vantagens e desvantagens relativas de utilização. A seguir, procura-se descrever as três principais fontes de evidências utilizadas no estudo, na ordem em que foram exploradas durante a coleta de dados.

#### **4.3.1 – Entrevistas Semi-Estruturadas**

Segundo Yin (2005, p.117), entrevistas são fontes essenciais de informação para estudos de caso, facilitam na compreensão do contexto da situação, inclusive do seu histórico, e as pessoas envolvidas “...não apenas fornecem ao pesquisador do estudo percepções e interpretações sobre um assunto, como também podem sugerir fontes nas quais se podem buscar evidências corroborativas ou contrárias – e pode-se iniciar a busca a essas evidências”. Além disso, conforme Gaskel (2002), também são boas alternativas para desempenhar papel complementar a outros métodos no levantamento de dados, razão pela qual as entrevistas foram as primeiras fontes de evidências utilizadas neste levantamento de dados e também aplicadas junto aos dirigentes das organizações, normalmente pessoas com a visão abrangente de todos os processos organizacionais.

Foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com os dirigentes das organizações, em geral gestores de primeiro nível de decisão. Todas foram introduzidas por explanação geral sobre os propósitos do estudo e foram gravadas mediante autorização prévia destes atores sociais. Na organização A foram entrevistados o Presidente e uma Diretora de programas sociais, na organização B somente foi possível entrevistar a Diretora de programas sociais que interinamente substituíu o Presidente afastado temporariamente da função, e na organização C foram entrevistados o Presidente e o Diretor Executivo responsável pela gestão dos programas sociais. A duração das entrevistas variou entre cinquenta minutos e uma hora e cinquenta minutos.

As entrevistas foram realizadas nos meses de maio e junho, conforme especificação no apêndice A. No total foram aproximadamente 6 horas e meia de duração, numa média de 1 hora e 10 minutos cada, tendo-se como base o roteiro apresentado no apêndice B. Todo o conteúdo gravado foi transcrito e explorado com a técnica de análise de conteúdo, tendo-se utilizado do *software* auxiliar Atlas TI para este procedimento, criando-se categorias de análise para vinculação com o conteúdo das falas, conforme apêndice C. Após as vinculações

das falas com as categorias, foram agrupados todos os elementos de cada organização para a realização das análises.

#### **4.3.2 – Grupos focais**

Esta foi a principal técnica e fonte de evidências utilizada neste estudo. Possibilitou captar as percepções dos técnicos a respeito do processo avaliação de programas sociais, bem como os elementos de racionalidade que estão subjacentes a estas percepções. Na medida em que uma das maiores dificuldades na avaliação de programas sociais reside na distância existente entre a formulação e a implementação, uma vez que a implementação muda a formulação, como dito por Arretche (2001), a visão dos técnicos que acompanham a implementação, sobre o tema, seria fundamental na articulação dos resultados que deram conta da pergunta orientadora deste estudo.

Segundo Oliveira & Freitas (1998, p.83), o grupo focal ocorre por meio de reuniões com “características definidas quanto à proposta, tamanho, composição e procedimentos de condução. O foco de análise é a interação dentro do grupo”. Segundo os mesmos autores, a troca de idéias e pontos de vista durante a discussão gera influências mútuas também alimentadas pelos comentários e questionamentos do moderador durante a discussão. Segundo Gaskell (2002), isso gera uma interação mais autêntica do que numa entrevista em profundidade, ou seja, a naturalidade das manifestações seria um ponto positivo que recomenda a utilização desta técnica, podendo isso ser feito isoladamente ou de modo complementar com outras técnicas, como neste caso de estudo.

Foram realizados três grupos focais com técnicos das organizações participantes da pesquisa, envolvendo ao todo quinze pessoas. Conforme Gatti (2005, p. 22), “visando abordar questões com maior profundidade, pela interação grupal, cada grupo focal não pode ser grande, mas não pode ser excessivamente pequeno, ficando sua dimensão preferencialmente entre seis e doze pessoas.”. Apesar desta referência, foi necessário contar com as condições oferecidas pelas organizações que aceitaram colaborar com o estudo, tendo-se realizado um grupo focal com sete técnicos e outros dois com quatro em cada um, conforme apêndice A.

Avalia-se que a dinâmica de interações e a participação foram satisfatórias, tendo-se logrado êxito no levantamento de dados nas três organizações. Para isso contribuíram o adequado planejamento (agenda prévia, lanche e brindes) e apresentação estruturada dos esclarecimentos iniciais, conforme apêndice D, boas instalações nas três organizações e a utilização de um roteiro estruturado de apoio para a moderação das discussões que foram

deflagradas a partir de uma questão inicial, conforme apêndice E. É importante destacar que o uso desta técnica, comparativamente à realização de entrevistas individuais que poderiam ter sido realizadas com os mesmos técnicos, permitiu maior riqueza na medida em que as falas de cada um pareceram encorajar as manifestações dos demais, provocando um clima de mais livre manifestação de todos, com posições que talvez não ocorressem em uma situação de entrevista individual. Além disso, o uso desta técnica teve como vantagem a utilização de menor tempo para o levantamento de dados, na medida em que a disponibilidade das pessoas para entrevistas individuais normalmente se apresenta como uma variável restritiva para o levantamento de dados.

Os três grupos focais foram realizados nos meses de maio e junho, em cada organização, na mesma data, após a ocorrência das entrevistas, conforme especificação no apêndice A. No total foram aproximadamente sete horas de duração, com uma média aproximada de uma hora e meia cada grupo focal. Todo o conteúdo gravado foi transcrito e explorado com a técnica de análise de conteúdo, tendo-se utilizado do *software* Atlas TI para auxiliar neste procedimento.

#### **4.3.3 – Análise documental**

De acordo com Ludke & André (1986), corroborado por Yin (2005, p.112 e 113), é provável que este tipo de técnica seja útil a todos os tipos de estudos de caso e isso se dá, em especial, para “corroborar e valorizar as evidências oriundas de outras fontes”. Em que pese conter algumas fragilidades como dificuldade de acesso ou recuperação, é reconhecida como fonte estável que pode ser revisada diversas vezes, exata por conter detalhes e referências e de ampla cobertura por permitir acesso a informações de largo espaço de tempo, diversos eventos e de ambientes distintos.

Em relação a este estudo de caso, de modo complementar, recorreu-se ao exame dos documentos de avaliação de três programas sociais distintos, um de cada organização, procurando-se analisar aspectos técnicos ligados ao tema da avaliação, identificar semelhanças e diferenças entre eles, além de informações indicativas da racionalidade subjacente a este processo em cada organização, confrontando e complementando as demais fontes de evidências. Na organização A foi analisada a avaliação de um programa de geração de trabalho e renda para jovens, na organização B foi disponibilizada a avaliação de um

programa de fortalecimento de organizações de base do Terceiro Setor e na organização C foi utilizada a avaliação de um programa de alfabetização de jovens e adultos.

#### **4.4 – Atores sociais: escolha dos participantes**

Com relação à escolha dos participantes para uma pesquisa qualitativa, Gaskell (2002) ressalta que não existiria propriamente um método para a seleção e, mais do que contar opiniões, se pretende é explorar a diversidade de opiniões, percepções e representações sobre o tema. Em situações como esta, quando se busca colher livremente as percepções dos participantes, o autor sugere que trabalhe com grupos naturais, em sua definição, indivíduos que “compartilham projeto comum ou tenham um projeto futuro comum.”.

Considerando-se os propósitos deste estudo, seu contexto e justificativa, os atores sociais indicados para participar como fontes de evidências no levantamento de dados foram profissionais das três organizações que aceitaram contribuir com este estudo. Os principais dirigentes participaram das cinco entrevistas e os técnicos dos grupos focais, como já relatado, sendo este grupamento de profissionais que atuam na gestão dos programas sociais e conhecem as práticas de avaliação o foco principal do levantamento de dados.

#### **4.5 – Esquema Conceitual e Modelo de Análise da Pesquisa**

Para a consecução dos objetivos propostos neste estudo, a análise do problema de pesquisa foi realizada com base nos desenvolvimentos conceituais de Serva (1996) sobre racionalidade instrumental e substantiva e suas implicações para a gestão em organizações, tendo como contexto o ambiente e a dinâmica de atuação das organizações do Terceiro Setor. No esquema conceitual apresentado de modo gráfico, a seguir, procura-se evidenciar a existência de relações que este estudo busca explorar. A dinâmica da sociedade tem levado à redefinição dos papéis das organizações do Terceiro Setor, estas, supostamente portadoras de características diferenciadas e de uma racionalidade própria, poderiam estar sofrendo influências de outros setores em termos de racionalidade. Com isso, receberia reflexos em suas práticas de gestão, especificamente nos processos de avaliação de programas sociais, foco desta investigação e que se procura demonstrar graficamente a seguir:



Figura 2 – Esquema conceitual usado na pesquisa para analisar racionalidade e avaliação de programas sociais no Terceiro Setor.

Fonte: elaboração do autor.

Com base no esquema anteriormente apresentado, foi possível escolher as dimensões e categorias de análise conceitual utilizadas para estudo nos três casos. O desenvolvimento dos roteiros para realização das entrevistas individuais e as questões orientadoras para a condução dos grupos focais tiveram por base a revisão da literatura sobre avaliação de programas sociais, procurando-se identificar a partir do conteúdo das falas os elementos de racionalidade em relação ao processo avaliação nas organizações. O modelo desenvolvido por Serva (1996) foi formulado para analisar a racionalidade predominante na gestão de organizações produtivas – ele define critérios<sup>2</sup> para este enquadramento, excluindo organizações como igrejas, sociedades secretas, partidos políticos, condomínios residenciais, torcidas organizadas e outras com qualquer ligação junto à contravenção - e para fins deste estudo foram escolhidas e adaptadas cinco categorias das onze formuladas e por ele chamadas de rubricas, aquelas mais estreitamente relacionadas com o processo avaliação de programas sociais, cuja descrição e definições formuladas pelo autor encontram-se a seguir:

**“Valores e objetivos organizacionais** - conjunto de valores predominantes na organização, sua origem e formas de difusão. Objetivos do grupo. Processo de estabelecimento dos objetivos, formal ou não. Comunicação dos objetivos;

**Tomada de decisão** – processos decisórios, estilos mais frequentes. Diferenciação de competências decisórias na organização, subgrupos/pessoas que decidem. Dimensões determinantes do processo decisório;

**Controle** – formas e finalidades do controle. Indivíduos responsáveis pelo controle. Instrumentos utilizados para controle;

**Comunicação e relações interpessoais** – estilos e formas de comunicação dominantes. Comunicação formal e informal. Linguagens específicas e seus significados. Comunicação aberta, com feedback, autenticidade e autonomia, ou

<sup>2</sup> Critérios: transacional, profissional, total visibilidade da ação social, cadastramento oficial, legalidade, atividade-fim não parlamentar ou religiosa.

comunicação “estratégica”. Significado e lugar da palavra no cotidiano da organização. Liberdade ou limitação da expressão. Estilos das relações entre os membros do grupo. Formalidade e informalidade. Clima e ambiente interno dominante, face às relações interpessoais.

**Reflexão sobre a organização** – processos de análise e reflexão a respeito da existência e atuação da organização no seu meio social interno e externo. Autocrítica enquanto grupo organizado. Regularidade e procedimentos empregados para realizá-la. Em qual nível da organização a reflexão é efetuada. “. (Serva, 1996, 312 a 314).

*Valores e objetivos* no processo de gestão dizem respeito aos propósitos ou razão de existir da organização, bem como elementos subjacentes que explicam suas ações. Assim, em relação ao processo de avaliação de programas sociais, esta categoria de análise pode aparecer na maioria das discussões sobre o tema, independentemente do enfoque ou de que aspectos estejam em discussão sobre avaliação de programas. Por exemplo, a razão pela qual a organização realiza avaliação de programas, a adoção de determinados conceitos ou premissas, suas opções metodológicas ou mesmo a forma como usa tais informações em seu processo decisório, todos estes são aspectos que, em discussão, podem revelar *valores e objetivos* das organizações em relação à avaliação e mesmo permitem comparações ou confrontações com os valores professados pela organização em sua gestão do ponto de vista institucional.

Com relação à categoria de *tomada de decisão*, Serva (1996) destaca como focos de observação os processos decisórios e suas dimensões individual ou grupal, competências ou alçadas, definindo os indicadores de cada uma das racionalidades para que se faça a análise destes aspectos na organização como um todo. No que diz respeito ao processo de avaliação de programas sociais, esta categoria também foi utilizada e o foco de observação das discussões recaiu sobre manifestações relativas à forma como foram tomadas decisões sobre as avaliações e os procedimentos para que estas se realizassem, bem como no uso destas informações para tomada de decisão.

Na categoria de *controle* o autor sugere que se observe formas, finalidades, responsabilidades e instrumentos utilizados para isso na gestão como um todo. No que diz respeito à avaliação, entende-se que, numa perspectiva mais substantiva, o controle deva estar a serviço da avaliação que tenha propósitos ligados a mudança e responsabilidade social. Ou seja, o controle não estaria a serviço exclusivo da melhoria de desempenho de pessoas, áreas ou programas ou da maximização do uso de recursos.



A categoria de análise *comunicação e relações interpessoais* é detalhada pelo mesmo autor em diversos aspectos das duas dimensões que a compõem, conforme relatado na descrição anteriormente reproduzida. No que diz respeito ao seu uso para observação de processos de avaliação, é importante ressaltar que apenas a dimensão comunicação será utilizada como foco de análise, uma vez que se entende que as relações interpessoais não sejam um aspecto tão essencial ou adequado para observação. Na verdade, a forma de utilização das informações geradas pela avaliação é que serão o principal foco de observação para efeito de identificação da racionalidade predominante e sua intensidade.

A última categoria conceitual de análise deste estudo, *reflexão sobre a organização*, é sugerida pelo autor em termos de possibilidades de exame, autocrítica e instâncias em que a mesma ocorre na organização como um todo. Ao definir-se a mesma para análise mais restrita ao processo avaliação de programas, esta categoria, apesar de considerada pelo autor como complementar entre todas as formuladas em seu modelo, parece guardar estreita relação com a primeira que seria *valores e objetivos*. A avaliação de programas sociais gera informações que permitem julgar e tomar decisões em relação aos reflexos dos programas sociais, mas em última instância, estas informações permitem, por ser a avaliação de programas a síntese do processo de gestão, como já referido anteriormente, uma reflexão mais ampla sobre a existência da organização, sua trajetória e mesmo um olhar em relação ao seu futuro. Assim, também será utilizada para análise de racionalidade subjacente à prática de avaliação de programas.

Segundo Serva (1997, p.22), “a identificação das duas racionalidades e detecção da predominância de uma delas pressupõem a comparação entre os seus indicadores.” Segundo ele, o primeiro passo para estabelecer comparações seria definir as diferentes configurações de modo claro. Assim, definiu a ação racional substantiva com base nos estudos de Guerreiro Ramos e Habermas como ação orientada a duas dimensões, uma individual e outra coletiva. A primeira ligada à auto-realização, “compreendida como concretização de potencialidades e satisfação; na dimensão grupal, que se refere ao entendimento, nas direções da responsabilidade e satisfação sociais.” (p.22). Por outro lado, o mesmo autor define com base nas mesmas idéias de Guerreiro Ramos e Habermas a ação racional instrumental e sua configuração como: “ação baseada no cálculo, orientada para o alcance de metas técnicas ou de finalidades ligadas a interesses econômicos ou de poder social, através da maximização dos recursos disponíveis.” (p.22).

A seguir apresenta-se quadro com as definições que constituem as duas racionalidades, instrumental e substantiva, segundo Serva (1997):

<b><u>DEFINIÇÕES PARA ANÁLISE DE RACIONALIDADE SUBSTANTIVA</u></b>
<b>Autorealização</b> – Processos relativos ao potencial do indivíduo e sua satisfação.
<b>Entendimento</b> – Ações relativas a acordos, consensos, mediadas pela comunicação livre e orientadas pela idéia de responsabilidade e satisfação social.
<b>Julgamento ético</b> – Relativo a juízos de valor emitidos no debate racional sobre problemas.
<b>Autenticidade</b> – Integridade, honestidade e franqueza nas interações.
<b>Valores Emancipatórios</b> – Valores de mudança do social, relativos ao bem estar coletivo, solidariedade, respeito à individualidade, liberdade e comprometimento.
<b>Autonomia</b> – Condição de livre expressão e ação dos indivíduos em suas interações.
<b><u>DEFINIÇÕES PARA ANÁLISE DE RACIONALIDADE INSTRUMENTAL</u></b>
<b>Cálculo</b> – Projeção utilitária das conseqüências dos atos humanos.
<b>Fins</b> – Metas de natureza técnica, econômica ou política (aumento do poder).
<b>Maximização de recursos</b> – Busca da eficiência e da eficácia máximas, sem questionamento ético, no tratamento dos recursos disponíveis, quer sejam humanos, materiais, financeiros, técnicos, energéticos ou ainda, de tempo.
<b>Êxito, resultados</b> – O alcance em si mesmo, de padrões, níveis, estágios, situações que são considerados como vitoriosos face aos processos competitivos numa sociedade capitalista.
<b>Desempenho</b> – Performance individual elevada na realização de atividades, centrada na utilidade.
<b>Utilidade</b> – Dimensão econômica considerada na base das interações como um valor generalizado.
<b>Rentabilidade</b> – Medida de retorno econômico dos êxitos e dos resultados esperados.
<b>Estratégia interpessoal</b> – Entendida como influência planejada sobre outrem, a partir da antecipação das reações prováveis desse outrem a determinados estímulos e ações, visando atingir seus pontos fracos.

Quadro 03 – Fonte: desenvolvido a partir de Serva (1997, p.22).

Em relação ao modelo do autor, vale ressaltar que não se trata de classificar as organizações por setor e racionalidade respectiva, mas sim identificar em cada organização o tipo de racionalidade predominante ou traços da existência de cada racionalidade. No Terceiro Setor, conforme seus estudos e outros como os de Reis (2001) e Pinto (2001), foi possível identificar uma predominância da racionalidade substantiva com traços da racionalidade

instrumental. Aqui, se procurou identificar elementos das diferentes racionalidades e apontar seus reflexos sobre as práticas de avaliação de programas sociais. Os dois conjuntos de conceitos apresentados anteriormente mostram as categorias e definições utilizadas na análise. No primeiro, se apresentam as categorias de gestão relacionadas aos dois tipos de racionalidade e respectivas definições adaptadas de acordo com o modelo desenvolvido por Serva (1996). No segundo, apresentam-se os indicadores e respectivas definições usadas na análise dos dados e identificação dos elementos de racionalidades instrumental e substantiva. No quadro a seguir apresenta uma síntese:

PROCESSOS ORGANIZACIONAIS (relacionados à avaliação)	CATEGORIAS DE RACIONALIDADE	
	INSTRUMENTAL	SUBSTANTIVA
1. Valores e objetivos	Utilidade Fins Rentabilidade	Autorealização Valores emancipatórios Julgamento ético
2. Tomada de decisão	Cálculo Utilidade Maximização e recursos	Entendimento Julgamento ético
3. Controle	Maximização de recursos Desempenho	Entendimento
4. Comunicação	Desempenho Êxito/Resultados Estratégia interpessoal	Autenticidade Autonomia Valores emancipatórios
5. Reflexão sobre a organização	Desempenho Fins Rentabilidade	Julgamento ético Valores emancipatórios.

Quadro 04 – Processos organizacionais e racionalidade, utilizado parcialmente de Serva (1997, p. 24).

Constituída esta estrutura de análise, num primeiro momento com a definição dos indicadores de racionalidade, numa segunda fase procurou-se identificar nos textos transcritos e documentos de avaliação os elementos sinalizadores das diferentes racionalidades presentes nas visões e práticas de avaliação de programas, passando-se à análise final com conexões entre estes elementos, definição da intensidade da racionalidade presente nas avaliações e a produção de um quadro síntese final conjugando os casos em estudo. A seguir, encontra-se a escala utilizada para definir intensidade da racionalidade substantiva, de acordo com o proposto por Serva (1996), bem como o esquema gráfico que demonstra os dois grandes grupos de códigos de categorias conceituais utilizados para a análise com apoio de software específico.

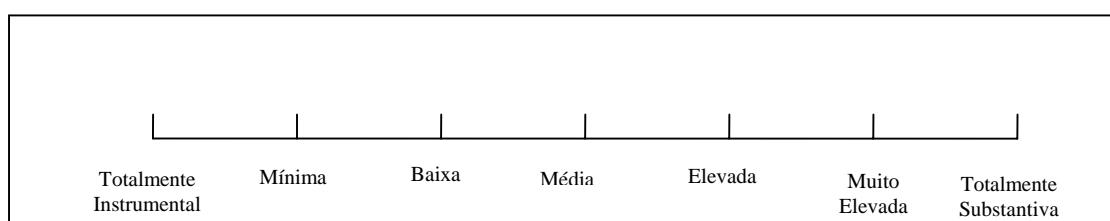


Figura 3 – Escala determinação intensidade da racionalidade substantiva em cada categoria de análise. Fonte: Serva (1996, p. 355)

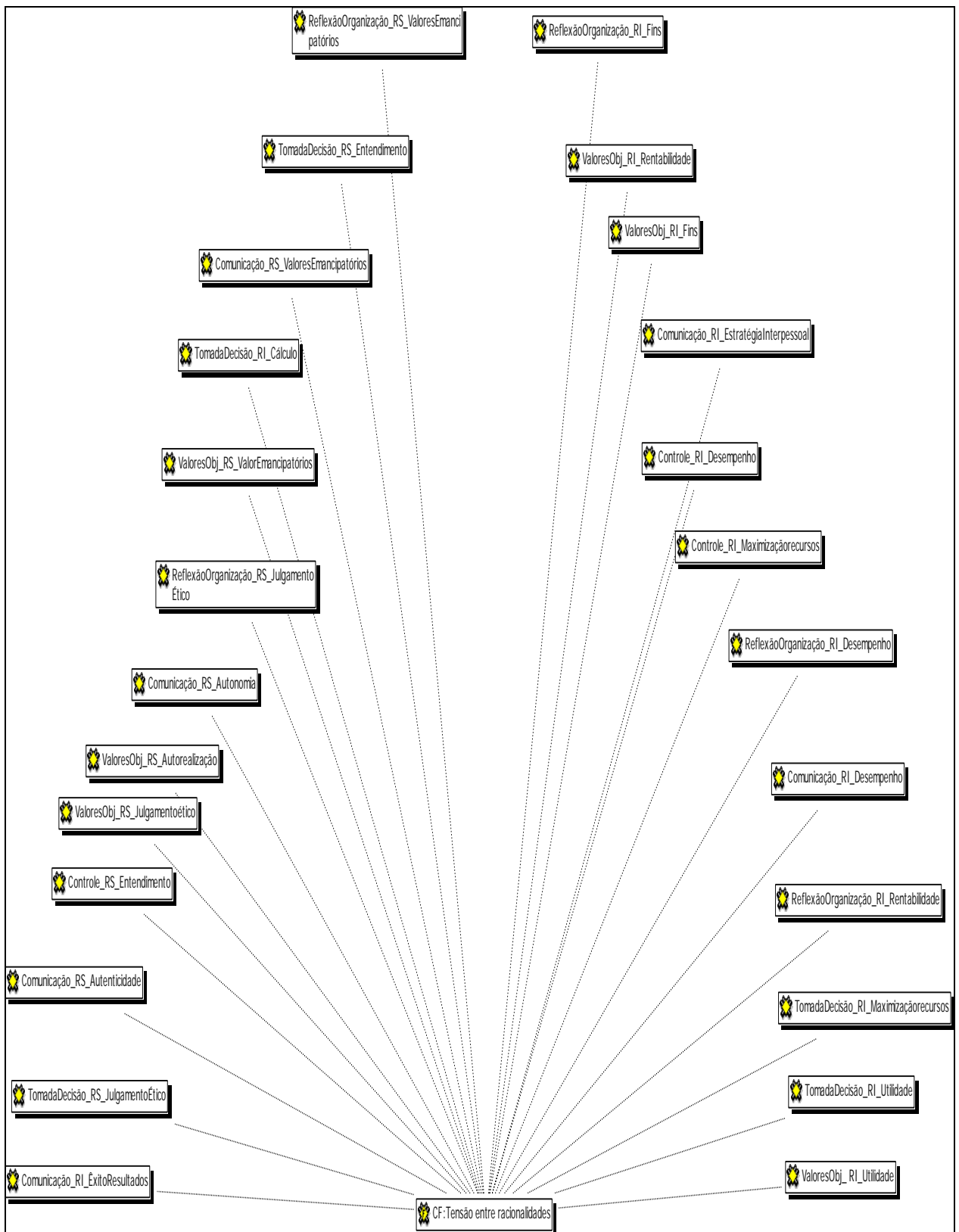


Figura 4 – Árvore de códigos para análise de racionalidade em avaliação de programas sociais. Gerado com software Atlas TI.

#### 4.6 - Análise de conteúdo

Considerando-se que esta investigação se utiliza de três diferentes fontes de evidências para o levantamento de dados sobre o tema – entrevistas, grupos focais e documentos das avaliações de programas sociais – foi utilizada a técnica de análise de conteúdo. Esta, segundo Bardin (1979), se configura como um conjunto de técnicas para análise de comunicações variadas e se vale de procedimentos sistemáticos para descrição do conteúdo das mensagens. Para ele, o principal propósito é o exame do conteúdo e da expressão do conteúdo de mensagens variadas para evidenciar outra realidade que não a da mensagem em si.

Richardson (1999) explora os aspectos metodológicos da análise de conteúdo e destaca algumas características importantes como objetividade, sistematização e inferência. Para ele, a objetividade implica na utilização de critérios e regras que definam com clareza as categorias a serem utilizadas e seus respectivos códigos, isso com vistas a minimizar a subjetividade do pesquisador. Já com relação à sistematização, ressalta o respeito ao método científico, observando-se o desenvolvimento de diferentes fases. No que diz respeito à inferência, o autor firma que se deve aceitar certas proposições devido à sua relação com outras já consideradas válidas, podendo-se responder, com ela, a questões ligadas a aspectos anteriores ou posteriores quanto à formulação de uma proposição.

Neste estudo, procurou-se percorrer os três momentos recomendados por Bardin (1979), inicialmente com a realização de uma leitura flutuante dos registros e documentos escolhidos, além da definição de alguns indicadores. Posteriormente, passou-se à exploração do material com a definição das unidades de registro, definição de regras de contagem (frequência e pertinência) e vinculação com as categorias de análise, concluindo-se com o tratamento dos resultados propriamente dito.

##### *Procedimentos de Análise*

Unidades de Codificação	De acordo com Bardin (1979), optou-se pelas unidades “trecho” ou “tema”. Segundo ele, o tema tem uma validade mais psicológica do que lingüística. Na análise das comunicações identificaram-se trechos de diferentes extensões, pertinentes às categorias de análise, perfazendo um total de 384 trechos, no <i>software</i> , chamados de <i>quotations</i> .
-------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Análise de Categorias	<p>Pode-se dizer que as categorias de análise guiam e oferecem a sustentação ao exame da realidade, vinculando a teoria ao objeto de investigação. De acordo com o relato do tópico 4.5, entre as doze categorias de análise de gestão, foram utilizadas apenas as cinco categorias mais vinculadas aos processos de avaliação de programas sociais. Toda a identificação de trechos foi feita com a vinculação a cada uma das cinco categorias de análise, mas sempre identificando-se o trecho com a racionalidade instrumental ou substantiva. Dentro de cada categoria, diferentes indicadores poderiam ser utilizados, conforme o quadro 04. Portanto, ao usar cinco categorias de gestão ligadas aos indicadores e procurar-se analisar as falas sob a ótica de duas diferentes racionalidades, resultaram 25 subcategorias específicas possíveis para vinculação com os trechos selecionados, conforme figura 04.</p>
Identificação dos atores e fontes documentais.	<p>Para referência aos entrevistados, utilizou-se a designação “dirigente”, Organização A, B, ou C, usando-se também códigos AO, OB, OC para algumas referências às organizações durante a análise. Para os Grupos Focais, utilizou-se, quando necessário, a designação de “técnico”, normalmente referido no contexto de análise da respectiva organização. Com relação às fontes documentais usadas, a referência utilizada foi “relatório disponibilizado”, também normalmente no contexto de análise de cada organização, em geral de modo complementar.</p>
Regra de utilização dos trechos identificados.	<p>Considerando-se tratar-se de uma pesquisa qualitativa, modelada como estudo de três casos e sem a utilização de instrumental quantitativo, a frequência de unidades de codificação identificadas não foi considerada importante, em que pese ter sido utilizada.</p>
Abordagem inicial no levantamento de dados.	<p>Gatti (2005) destaca a importância de certos cuidados no contato inicial, esclarecimentos, apresentações, aquecimento, introdução do tema e passagem para o início do debate</p>

	<p>propriamente dito, isso de modo a garantir-se que os mesmos procedimentos sejam cumpridos com todos os grupos que venham a participar da pesquisa. Neste caso, nas entrevistas e grupos focais foram adotados os mesmos cuidados iniciais recomendados pela literatura e os temas abordados inicialmente da mesma forma, desenvolvendo-se com pequenas variações de acordo com o desenvolvimento inicial de cada grupo ou entrevistado.</p>
Transcrição	<p>Tanto nas entrevistas como nos grupos focais, todas as falas foram transcritas literalmente, na devida ordem de ocorrência, não se chegando a incluir ritmo, respirações audíveis etc. Apenas foram registrados alguns momentos de hesitação, consenso ou dissenso sobre algum ponto das discussões.</p>
Vinculação e resumos para análise.	<p>Feita a primeira leitura flutuante das transcrições, passou-se a uma leitura detalhada e à identificação dos trechos que tinham vinculação com as categorias de análise ou aspectos de contexto relevantes para o estudo. Tal vinculação foi realizada com apoio no Software Atlas TI, criando-se categorias codificadas em cada documento padrão que permitiram identificar a origem das manifestações, suas vinculações a dirigentes ou técnicos, e mesmo o agrupamento dos trechos ligados a uma mesma categoria, dentro de cada organização, para efeito de análise. Apêndice C.</p>

Quadro 05 – Procedimentos de análise.

#### **4.7 – Limitações do estudo**

Todo trabalho de pesquisa apresenta limitações operacionais e metodológicas, considerando-se o tema escolhido, o problema de pesquisa, a metodologia adotada e as condições objetivas para a realização da pesquisa. A primeira limitação que deve ser citada diz respeito à subjetividade envolvida nas análises feitas pelo pesquisador. Procurou-se minimizar este risco mediante a adoção de dois cuidados já amplamente explorados: o rigor de execução dos passos previstos e descritos para esta pesquisa; a escolha consistente das categorias conceituais de análise da realidade. Hartley (2004) ressalta este aspecto e diz que

um estudo de caso sempre pode ser interessante, mas somente será consistente e relevante se houver rigor metodológico e consistência teórica.

Outra limitação foi a identificação de organizações que atendessem os requisitos definidos para a pesquisa, uma vez que a cultura de avaliação de programas sociais ainda é incipiente no Terceiro Setor, algo que se pode constatar na revisão da literatura e mesmo nesta fase de obtenção de acesso, uma vez que foram contatadas diversas organizações até se conseguir o acesso às três organizações.

Uma terceira limitação enfrentada foi de acesso às lideranças entrevistadas nas organizações em estudo e dificuldade de agenda dos técnicos para as reuniões dos grupos focais. Para tanto, a abordagem foi no sentido de disponibilidade total do pesquisador, procurando adequar-se à agenda das organizações, mesmo tendo-se enfrentado três cancelamentos e uma mudança de agenda, algo que criou algum atraso no cronograma.

Um quarto problema enfrentado foi a inexistência de outros trabalhos com tema e abordagem metodológica semelhantes, exigindo significativo esforço de organização das categorias de análise e articulação entre os conceitos com vistas a garantir consistência interna do trabalho e evitar dispersão no processo.

Outro aspecto que deve ser mencionado diz respeito ao uso de grupos focais, entrevistas e documentos, comparativamente à observação participante, prática mais comumente utilizada neste tipo de estudo, na medida em que esta dá ao pesquisador a condição de ser, como diz Serva (1996) ao descrever sua metodologia, um *insider* com acesso direto às informações sem grandes necessidades de intermediação para obtê-las. A opção deste estudo foi decorrência das limitações de tempo e acesso às organizações, algo que seria grande restrição no caso de uma observação participante.

Uma última limitação que vale ser mencionada diz respeito à possibilidade de generalização dos resultados e conclusões do estudo, em especial por se tratar de um estudo de caso, algo que a literatura, conforme Yin (2005), trata com algum preconceito em função de baixo rigor metodológico em diversos estudos anteriores. Na verdade, como defende o autor, as conclusões deste estudo podem ser generalizadas mais a outras proposições teóricas e não necessariamente a universos ou populações. Acredita-se que as limitações metodológicas mencionadas foram superadas e garantiram a validade e consistência das conclusões.



## **CAPÍTULO 5. OS TRÊS CASOS EM ESTUDO: A ANÁLISE.**

Ao introduzir esta análise, vale sublinhar que se procura descrever os traços das diferentes racionalidades presentes nos cinco processos organizacionais mais relacionados às visões e práticas de avaliação de programas sociais, apontando-se suas intensidades. A análise parte das mesmas premissas essenciais do modelo de Serva (1996, p.368), segundo o qual comporta “o reconhecimento explícito de uma racionalidade diametralmente oposta à razão econômica; é, portanto, uma análise de natureza dual.”. Assim, não se parte de uma visão fechada que traduz racionalidade por racionalidade econômica ou instrumental, mas do pressuposto que as duas formas de razão são identificáveis nas organizações, em diferentes intensidades, devido a origens de natureza variada.

A análise foi realizada a partir de entrevistas e debates ocorridos em grupos focais cujo tema foi avaliação de programas sociais. Teve por base as três fontes de evidências, como descrito no capítulo relativo à metodologia, procurando-se verificar as percepções de dirigentes e técnicos, seu alinhamento ou divergências, e, de modo complementar, sua coerência com documentos e registros relativos à avaliação dos programas sociais disponibilizados pelas três organizações. Adotou-se a seqüência das três organizações, como codificado OA, OB e OC, utilizando-se as categorias conceituais como roteiro de análise para cada organização. Ao final, procura-se estabelecer as possíveis conexões entre as três e sistematizar os principais aspectos relacionados aos objetivos deste estudo, ou seja, demonstrar se existe a tensão entre as duas racionalidades e como isso pode estar se refletindo na avaliação de programas sociais.

No início da análise de cada organização procura-se descrever o contexto das organizações que participam deste estudo. A contextualização das organizações que participam desta pesquisa é importante para que se explicitem os aspectos mais relevantes das suas histórias, processo de constituição e modo de funcionamento, todos estes, elementos que fazem parte da racionalidade presente nestas organizações e que podem facilitar a sua compreensão e a análise a que se propõe este estudo. Assim, como parte das entrevistas realizadas com os dirigentes para investigação da temática relativa à avaliação de programas sociais, também abriu-se espaço na introdução destes encontros para o levantamento de informações que pudessem fornecer uma contextualização e caracterização das organizações em estudo. Numa síntese preliminar, pode-se dizer que todas as organizações atenderam aos critérios de escolha e apresentaram bom nível de institucionalização, na medida em que fazem planejamento estruturado, monitoram e avaliam seus projetos e atuam há mais de dez anos.

## 5.1. Análise da Organização A – OA

### *Caracterização da Organização*

A Organização foi criada por ocasião da mobilização da sociedade brasileira contra a fome e a miséria. A campanha liderada pelo sociólogo Herbert Viana, o Betinho, resultou na criação de comitês de cidadania em todo o País e muitos destes comitês resultaram na criação de entidades ligadas ao terceiro setor, legalmente registradas e com atuação que perdura até os dias de hoje.

No caso da organização A, um projeto na área cultural foi decisivo para o início das suas atividades e o seu custeio inicial era baseado em doações de pessoas físicas, especialmente a doação do salário de um parlamentar do município, cuja plataforma eleitoral incluía o compromisso de doar 100% dos seus vencimentos à ação social no município. Posteriormente, este mesmo parlamentar elegeu-se deputado e prefeito municipal, mantendo o seu apoio à entidade que foi criada sem um patrimônio inicial ou arranjos de sustentação mais estruturados, orientada basicamente por valores como solidariedade e focada na luta pela igualdade de direitos entre todos os cidadãos.

Apesar das fragilidades de patrimônio e estrutura inicial, o Ministério Público do Interior autorizou a criação da entidade na condição de fundação, apesar de ter um perfil mais alinhado com a condição de uma Organização Não Governamental, garantindo seu funcionamento por dez anos, período em que a mesma deveria viabilizar o seu funcionamento. Dificuldades neste campo legal e dependência de apoio político levaram à suspensão das atividades por 6 meses, fato que resultou na criação, em 1997, por pressão e articulação da comunidade local, de um conselho gestor que levasse a organização a ser repensada em termos de lógica de atuação e criação de mecanismos de auto-sustentação.

Na ocasião, foi indicado para liderar a entidade aquele que é atualmente o seu principal dirigente, profissional com larga experiência de gerenciamento e coordenação de projetos sociais, notadamente na área do movimento ambientalista de onde o mesmo é originário. A partir de então, começa um forte processo de mudanças na entidade, com a celebração de diversas parcerias, alianças estratégicas e geração de receitas sobre a prestação de alguns serviços como forma de custear toda a base de projetos sociais desenvolvida pela mesma. A entidade diversificou suas atividades e passou a operar em convênios com diversas instâncias de governo, tendo chamado à atenção a qualidade do trabalho desenvolvido com formação profissional e inclusão de jovens em situação de vulnerabilidade social.

A partir daí a entidade trabalhou com competência para conquistar títulos de utilidade pública federal e estadual, além do certificado de filantropia do CNAS, fato que viabiliza a isenção de diversos tributos e obrigações patronais, parte importante da sua manutenção. Além disso, a organização foi premiada por uma entidade européia em função de um projeto social de complementação educacional para 700 crianças e, com isso, recebe diversas formas de apoio e abre um vasto campo de relacionamento. Começou, então, a ganhar estrutura e capacitar-se para interagir inclusive com o ambiente internacional de Terceiro Setor, recebendo estrangeiros para estágio e participando em convenções e fóruns de organizações ligadas a países da comunidade européia.

Nos últimos cinco anos de existência a organização recebeu novos prêmios em nível nacional e um prêmio do Banco Mundial por experiência social inovadora, com expansão significativa do seu currículo de realizações e consolidação do seu espaço em termos de atuação no Terceiro Setor e cooperação com outros setores no enfrentamento das demandas sociais.

Atualmente, a organização se localiza em 4 municípios, atua em mais de 60 municípios com vinte diferentes programas sociais, possui 45 pessoas em seu quadro de pessoal fixo e aproximadamente 180 pessoas se contabilizado o pessoal alocado de modo temporário em todos os projetos sociais. Em suas parcerias possui uma composição de recursos que conta com 40% provenientes de contribuições e parcerias ligadas à iniciativa privada e 60% são originados em convênios firmados com organizações ligadas ao estado, nas instâncias municipal, estadual e federal.

Além disso, a organização A tem todas as suas contas submetidas anualmente à auditoria independente, publicadas em jornal de grande circulação, registradas em cartório e entregues ao Ministério Público, Ministério da Justiça e Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS, uma atitude de transparência que faz parte da gestão e é algo que independe de exigências legais que por ventura a organização esteja submetida, conforme relato do seu principal dirigente.

Foram indicados para participar do grupo focal na OA 4 técnicos que atuam em programas sociais e conhecem as práticas de avaliação da organização, ressaltando-se que três deles foram selecionados entre os participantes dos seus programas. Hoje integram o quadro de educadores e atuam como técnicos na organização. Três homens e uma mulher, todos há mais de 4 anos na organização, um com formação superior e os outros três com curso superior em andamento, além de variada formação com cursos de curta duração na área, inclusive avaliação de programas.

### Valores e Objetivos:

De acordo com as informações disponíveis (sítio na internet, relatório anual de atividades e relatório de avaliação de um programa social), os propósitos da organização podem ser traduzidos por expressões como “elevação de consciências”, “melhoria da qualidade de vida das comunidades”, “busca da cidadania plena”, “difusão de valores humanos da paz, não violência, amor e verdade”. A organização posiciona-se pelo compromisso público com a inclusão social dos seus públicos e transformação das comunidades onde atua. Assim, a maioria dos seus programas sociais e outras ações está direcionada para o mesmo fim que é de promoção do desenvolvimento social.

Com relação ao relatório de avaliação disponibilizado para este estudo, trata-se de um programa que visa o desenvolvimento e a educação de jovens para o mundo do trabalho, implantado mediante diversas ações educativas com caráter de conscientização para a cidadania, informação e instrumentação para o mundo do trabalho. Ao que se pode notar, os objetivos do programa e sua forma de estruturação estão coerentes com os propósitos divulgados pela organização e possuem em sua essência valores de caráter emancipatório, na medida em sua concepção e as informações geradas pela avaliação estão orientadas para a idéia de transformação e inclusão social e melhoria das condições de vida do seu público, em geral jovens em situação de risco de exclusão social. Portanto, numa análise preliminar do relatório de avaliação já são visíveis os elementos do indicador *valores emancipatórios* na avaliação.

A forte presença deste indicador se confirma nas entrevistas com dois dirigentes e no debate dos técnicos sobre a avaliação de programas, sendo perceptível em diversas passagens, valendo destacar que estes valores surgem especialmente no momento em que discutem os aspectos que são avaliados em seus processos e quando debatem sobre possíveis influências que parceiros externos exercem sobre suas práticas de avaliação. Ao explorarem os aspectos que são priorizados na avaliação afirmam:

“olhamos as perspectivas de crescimento e mudança de vida mesmo, de mudança, por exemplo, se é um programa mais voltado para a qualificação, como ele entrou, qual era a situação no momento, como está durante o projeto e como vai finalizar esse processo, a gente faz a avaliação em todos esses sentidos (...) a gente busca olhar por vários ângulos. Primeiro a gente prioriza sempre a questão da pessoa, dos

nossos atendidos, como ele entrou, como ele está saindo. O que foi bom para ele, o que serviu, a gente trabalha aqui na cidadania, a gente olha muito pra esse lado. Está fazendo diferença? Houve mudança?”.

Como é possível notar, a promoção da transformação é central na “fala” acima e pode-se dizer que os mesmos pontos de vista são compartilhados entre dirigentes e técnicos em diversas passagens, não se tendo constatado diferenças significativas entre eles. Na mesma linha, foi possível perceber valores semelhantes quando exploravam a opção de trabalharem com avaliação interna e não se utilizarem de avaliadores externos:

“ Seria complicado, neste tipo de programa, porque o avaliador externo não tem a nossa vivência e pode não ter os nossos valores, aí vai olhar outra coisa, não a visão da instituição enquanto proposta transformadora. Por que o nosso objetivo é a transformação da realidade das pessoas que nós atendemos.”

Já com relação a possíveis influências que as parcerias exercem sobre as práticas de avaliação, interessante notar a autonomia e autenticidade das manifestações de dirigentes e técnicos e a clareza quanto à necessidade de preservar a identidade da organização, sua racionalidade que é de cunho substantivo e motivou a sua criação. Veja-se, como exemplo, a seguinte manifestação:

“ um Ministério ou um outro parceiro, muitas vezes não quer saber dos nossos relatórios de ações. Não que ele não receba, mas ele nunca vai dar resposta daquilo (...) o que eles interessam é, então, vocês gastaram cinco mil para fazer isso? No que foi aplicado estes cinco mil? Vocês aplicaram 100 nisso, 200 naquilo e tal. Eles estão mais preocupados com a aplicação do recurso do que com o resultado de transformação alcançado mesmo (...) se uma organização preza por prestar um bom serviço, atender bem, ajudar aos que estão à margem da sociedade, que é o nosso objetivo, então a avaliação é uma necessidade da nossa organização.”

O trecho acima foi extraído da discussão entre os técnicos e é fortemente corroborado pela fala de um dos dirigentes como se pode ver na seqüência:

“ aí a gente enfrenta um grande choque no desenvolvimento e muitas vezes uma organização como a nossa deixa de ser parceiro do governo porque ela se preocupa mais com os resultados do programa em termos de transformação, e o governo tem necessidade de cumprir o rito burocrático de aplicação do recursos e que não garante a boa prática de ação social. Já recusamos parcerias em função disso, preferimos atuar mais de acordo com nossas crenças. O governo precisa se preocupar mais em medir o resultado para o público, na vida deles.”.

Com relação ao indicador de *auto-realização*, os técnicos, que atuam também como educadores nos programas, evidenciaram alguns elementos quando afirmaram serem movidos “pela paixão, crença de que vai dar certo” e por terem começado a atuar nos projetos depois de terem sido beneficiados como as pessoas que procuram ajudar, demonstrando orgulho e realização por esta trajetória. Um deles chega a dizer que é como estar nos bastidores “dando um duro danado para o show acontecer” e de repente se percebem lá na frente, dando o show, com orgulho de terem conseguido algo que querem “fazer acontecer com os outros”, com seus projetos.

O indicador *juízo ético* também foi visível ao discorrerem sobre o caráter desafiador que é lidar com a crítica sobre o trabalho de cada um, bem como na reflexão que fizeram sobre a importância de diferentes olhares na avaliação, algo que usam na construção de consensos explícitos em seus relatórios finais.

No que diz respeito a indicadores de racionalidade instrumental, pode-se afirmar que foram frágeis os traços identificados, em geral ligados a *finals* de natureza técnica, na medida em que ao falarem dos propósitos com que realizam as avaliações de programas, ressaltavam a importância disso para uma releitura de suas práticas, de estarem sempre se reportando aos objetivos dos programas e da necessidade disso para reorientar o seu planejamento de atividades. Neste sentido, destacaram como maior ênfase as avaliações formativas e que ao final fazem uma avaliação somativa, a qual chamaram de “mais certificativa”.

Assim, nesta categoria de análise a racionalidade substantiva foi predominante, especialmente os indicadores de *valores emancipatórios* e *juízo ético*, não se

percebendo elementos dos indicadores de racionalidade instrumental do tipo *utilidade* e *rentabilidade*. Na escala de racionalidade substantiva desta categoria pode-se indicar o nível *muito elevada*.

### **Tomada de decisão:**

Na categoria *tomada de decisão* foram observados os processos e forma como são tomadas as decisões, bem como o tipo de uso que se faz das informações, ou seja, o tipo de decisão que a informação gerada subsidia. As decisões sobre avaliação de programas na organização, as metodologias adotadas e o processo avaliativo parecem ocorrer sempre numa perspectiva coletiva e de *entendimento*, merecendo destaque o fato de que a organização não adota uma política formal e/ou diretrizes sobre avaliação de programas, mas procura compartilhar certos princípios como o da participação de todos os atores nos processos avaliativos. Isso ocorre na fase de diagnóstico com os participantes dos projetos, no cotidiano de implementação dos mesmos e na avaliação que é feita ao final, quando se utilizam diversas metodologias participativas para a construção de um consenso sobre os resultados.

Em relação aos indicadores de racionalidade instrumental, não foram encontrados elementos de *cálculo*, *utilidade* e *maximização de recursos*. A dimensão econômica da gestão de programas e da avaliação dos mesmos quase não foi explorada por eles durante as entrevistas e debates dos técnicos. Os indicadores de *juízo ético* e *entendimento* foram encontrados, destacando-se que elementos relativos ao segundo foram mais frequentes.

Com relação a elementos de *juízo ético*, inicialmente vale mencionar a preocupação com a preservação da essência dos propósitos e da lógica de trabalho da organização, na medida em que demonstram isso técnicos e dirigentes, uma preocupação com a qualidade da avaliação de programas sociais no caso de crescerem muito em tamanho. Entendem que perderiam em qualidade e, desta forma, fazem a escolha, decidem por não atuar além de certos limites em nome da preservação de sua identidade e valores. Vale destacar também a reflexão de cunho ético que é feita ao afirmarem que não abrem mão da avaliação de qualidade, mesmo que sejam demandados por parceiros ou financiadores em outras perspectivas de avaliação. Segundo eles, até podem atender certas necessidades externas de avaliação em seus programas, mas normalmente de modo complementar ao trabalho de avaliação que fazem e preservam, segundo eles mesmos, uma “avaliação com o foco na comunidade”. Ao referirem um ministério e determinado programa social, afirmam que se

recusam a atuar em parceria com eles, pois o referido ministério não teria foco nas transformações, mas fins de outra natureza, ligados a objetivos de poder.

Os elementos do indicador *entendimento* foram visíveis quando os participantes abordaram o processo de julgamento que é utilizado nas avaliações. Ao se reportarem aos objetivos do programa no processo avaliativo garantem certo nível de abertura para verificar todos os impactos que sua ação produz, pois usam um processo de ampla participação e técnicas que parecem encorajar a livre manifestação de sentimentos dos participantes para que, em grupo, busquem os consensos necessários à produção dos relatórios de avaliação. A este respeito, um deles diz:

“quando você usa dinâmicas é mais fácil tirar dele aquilo que ele pensa e sente. Depois a gente transcreve isso para os relatórios formais de avaliação. Ele fala através de um sentimento, de uma vivência que ele teve, aí nivela o conhecimento, todo mundo participou da mesma vivência que ele teve, nivela-se o conhecimento e através daquilo que você vai perceber principalmente o que você não consegue medir através de quantidades, os aspectos mais subjetivos que a gente tenta traduzir depois no relatório.”.

Aqui se mostra um esforço por avaliação comprometida com a reflexão do sujeito e o seu crescimento, orientada por um olhar mais abrangente, que transcenda aos objetivos ou elementos de um instrumento formal mais estruturado que normalmente tem limites mais definidos. É importante destacar que estes processos são observados por diferentes olhares na organização, como se pode notar quando um dos participantes afirma que “a gente procura fazer uma avaliação em conjunto. Todas as nossas formas de avaliação são feitas em diferentes perspectivas (...) ela não parte só de um eixo”. Isso é confirmado pelo relatório formal de avaliação que mostra informação rica em detalhes, conclusiva e produto de um amplo consenso de diferentes visões. A fala de um dos dirigentes confirma isso ao falar se adotam algum conceito específico como guia de suas práticas em avaliação de programas:

“nosso entendimento da avaliação tem sido de que seja participativa, um conceito participativo que incorpore o todo, não uma avaliação tradicional. A avaliação pra gente não tem o objetivo de fiscalização, nesse campo mais tradicional e tecnicista que se conhece há mais tempo. Pra nós ela deve ser inclusiva, deve servir para monitorar os resultados do programa, algo que a gente vem construindo (...) em um



dos nossos processos são emitidas opiniões individuais, isso é compartilhado em grupo para produção de consensos para os relatórios finais. Então, ele passou do indivíduo para o coletivo e juntamente com isso, os educadores, a equipe de trabalho, a coordenação pedagógica está tirando suas observações. Aí cruzamos as informações e traçamos o relatório final com informações, gráficos e tudo o que qualifica um bom relatório.”

As expressões chave para traduzir a essência do processo de tomada de decisão em relação à avaliação parecem ser “consenso” e “reflexão”, algo alinhado com a definição do indicador *entendimento* e que confere ao processo decisório relativo às avaliações características predominantes de racionalidade substantiva. Na escala de intensidade pode ser classificada como  *muito elevada*.

### Controle:

No caso da organização A, o controle parece orientado mais pelo indicador de *entendimento*, racionalidade substantiva, não se verificando elementos ligados aos indicadores de racionalidade instrumental, *maximização de recursos*, *desempenho* e *estratégia interpessoal*. As equipes que realizam a avaliação o fazem como parte do processo, sempre, nunca sugerindo que a avaliação possa ser tratada como um processo em separado. Esta perspectiva foi verificada nas falas de dirigentes e técnicos. Em termos do indicador *entendimento*, pode-se notar que o controle assume esta características em duas situações diferentes: momentos em que surgem problemas no andamento dos trabalhos; e no que diz respeito à rotina de observação do trabalho que faz parte da avaliação.

No que diz respeito à rotina de observação, esta parece um controle que está a serviço da avaliação de programas e ocorre no contato diário, mediante observação dos técnicos e educadores, com o uso de instrumentos desenvolvidos com a finalidade de registrar informações para a construção de consensos. Diz um técnico o seguinte:

“ nós fazemos a avaliação dos planos traçados sempre e isso é constante, porque a gente quer ver o andamento. Geralmente os grupos têm reuniões semanais para discutir o andamento do plano, para ver se aquilo está andando certo, se vai atingir o objetivo ou não.

Às vezes também usamos a técnica de grupo focal. Estas reuniões permitem discussões e releituras com mudanças na nossa prática.”.

É possível notar que a prática de avaliação formativa se vale do controle, mas a prática do diálogo e discussões viabilizadas por estas reuniões regulares parecem conduzir ou preceder os registros formais que subsidiam as avaliações. Em situações que a análise dos relatórios periódicos de avaliação identifica problemas ou dificuldades em relação ao previsto, os técnicos relatam que são chamados a discutir o assunto com a direção algo que se configura como “uma conversa para ajudar a superar as dificuldades encontradas no projeto”, claramente uma perspectiva de *entendimento*.

Na escala de intensidade da racionalidade substantiva classifica-se a categoria controle como *elevada*.

### **Comunicação:**

A comunicação em relação à prática de avaliação de programas parece marcada pela racionalidade substantiva, com elementos dos indicadores de *autonomia*, *autenticidade* e *valores emancipatórios*. Com relação ao indicador *êxito/resultados*, na medida em que a organização tem muitas parcerias e deve atender algumas de suas demandas, imaginou-se que poderia estar presente na sua comunicação. Ao que se pode perceber, a organização não mostra traços disso em sua comunicação e procura preservar seus *valores emancipatórios*, sua identidade, em sua comunicação institucional.

Segundo o relato de um dos dirigentes, a divulgação de êxito em seus programas termina por atrair a atenção dos parceiros, ainda que eles nem sempre demandem a informação sobre resultados e priorizem informações sobre investimentos e números de pessoas atendidas nos programas, portanto, viés maior de metas de implantação do que informações atinentes a resultados dos programas. Mesmo assim, parece que a organização não chega a sofrer influência significativa da racionalidade instrumental, como se pode verificar no relato a seguir:

“ a gente tem adotado uma posição de também envolver o parceiro nesse processo. Pra gente, nós não queremos um parceiro que queira apenas um marketing da empresa dele. Nós queremos parceiro que esteja comprometido com o desenvolvimento do projeto. Nós temos situações que a fundação não assina parceria só pelo interesse do

marketing, que é importante mas acreditamos não essencial. Se não, o parceiro começa a querer interferir na implantação e afetar os resultados, até a forma de avaliar os resultados. Quando ele participa, enxerga os procedimentos de avaliação, monitoramento e ele contribui inclusive com essa construção coletiva, facilita e amplia a credibilidade. “

Percebe-se, aqui, que a comunicação institucional coerente com os propósitos professados pela organização e de seus projetos é preservada no cuidado de escolha dos parceiros e aliados. Sobre o governo, o mesmo dirigente também formula críticas na mesma linha, ressaltando esta necessidade de manter a *autenticidade* na comunicação institucional da organização. Os elementos ligados a *valores emancipatórios* também são identificados nos processos de comunicação interna, em que parece haver liberdade no relacionamento entre os técnicos, com pessoas de coordenação e com o público dos programas. Um dos técnicos, ao discutir os aspectos que facilitam ou dificultam a avaliação de programas, destaca a “liberdade de expressão” que procuram cultivar nas relações internas e com seu público, na medida em que adotam processos mais coletivos de avaliação e precisam que as pessoas se revelem para que possam “conhecê-los para poder avaliar sua evolução, se houve melhoras, se houve crescimento”.

Em relação ao indicador *autenticidade*, definido como integridade, honestidade e franqueza nas interações, isso pode ser visto na relação com os agentes externos, na medida em que a organização parece não medir esforços para preservar sua vocação solidária, bem como pode ser visto nos processos internos que envolvem a dinâmica de avaliação, em sua maioria com caráter participativo.

Em termos de linguagem, pareceu bastante significativo o constante uso do termo participação, algo que esteve presente nas manifestações de todos os participantes que discutiram a temática da avaliação de programas ou concederam entrevistas, algo que reforça a idéia do predomínio de uma racionalidade mais substantiva, centrada nas pessoas e na importância das contribuições de todos os atores.

O indicador *autonomia*, definido como condição de livre expressão e ação dos indivíduos em suas interações foi perceptível em algumas manifestações. Veja-se, por exemplo, o trecho a seguir em que falam dos elementos facilitadores e restritivos da prática de avaliação:

“ a liberdade pra gente fazer essa avaliação e fazer adaptações entra como um fator facilitador (...) Eu falei que existe um consenso, mas

não é uma coisa que seja amarrada. Por exemplo, hoje as pessoas podem ficar com esse consenso, mas se amanhã surgir alguém com uma visão diferente, ela vai ser ouvida, vai-se debater pra ver se a gente chega a um ponto de vista comum.”.

Parece que este tipo de dinâmica somente existe por haver de fato o espaço e a *autonomia* para isso, algo que se mostra fundamental para o tipo de metodologia participativa de avaliação de programas adotada pela organização em todos os seus programas.

No que diz respeito à escala de intensidade da racionalidade substantiva no processo comunicação da avaliação de programas, pode-se considerar como *muito elevada*.

### **Reflexão sobre a organização:**

Esta categoria de análise da gestão, entre as onze formuladas por Serva (1996), é considerada como complementar na gestão. Pelo que se pode observar, em se tratando de uso para análise do processo avaliação de programas em organizações de Terceiro Setor, é de se questionar se ela não seria essencial, uma vez que toda as informações produzidas sobre o resultado de um programa social podem servir de base a uma reflexão sobre a organização e o cumprimento dos propósitos e valores que professa. O que se observa neste aspecto, no caso das organizações em estudo, é se ocorre este tipo de reflexão que conecta a parte ao todo e este à parte e, em caso de ocorrência, que racionalidade está mais presente, que aspectos ocupam mais as preocupações das pessoas.

No caso da organização A, a reflexão sobre a organização ocorre em processos institucionalizados de reflexão estratégica, programados pela equipe e direção. Com relação a reflexões sobre a organização como um todo que a avaliação de programas sociais possa ensinar, segundo os dados analisados, parece ficar mais restrita aos programas sociais, não se chegando a fazer isso de modo espontâneo em relação à organização. Portanto, não foi possível explorar a questão da racionalidade nesta categoria.

## **5.2. Análise da Organização B – OB**

### *Caracterização da Organização*

A Organização B foi criada por iniciativa da empresa que é a sua atual instituidora, ação ligada aos movimentos de responsabilidade social e ambiental da organização. Foi constituída legalmente como uma Fundação para gerir programas sociais em sua região de atuação, visando enfrentar demandas sociais da comunidade local, em grande medida detentora de relacionamento direto ou indireto com a Empresa, bem como para estruturar estratégias de enfrentamento dos problemas ambientais numa região em que a extração de minérios e o desmatamento representam sérias ameaças ao meio ambiente e à sobrevivência do ecossistema. Seus compromissos de constituição podiam ser traduzidos por sua carta de valores redigida à época, da qual se destaca a seguinte afirmação: "Nós queremos (...) satisfazer de maneira duradoura e equilibrada (...) as comunidades que acolhem nossas atividades".

A empresa instituidora explora e industrializa minério na região há mais de 60 anos. Foi criada como empresa estatal e desde a sua instalação atua com forte compromisso de desenvolvimento do município e região onde está localizada. Em 1980 já contava com 30 mil pessoas em seus quadros de pessoal, em 1992 passou por um processo de privatização, com mudanças significativas em termos de gestão, estrutura de direção e estratégia de atuação.

Neste contexto, foi criada a Fundação que ora se denomina como Organização B, atualmente com aproximadamente 12 anos de existência. Conta com três Diretores cedidos pela Empresa instituidora e todos os demais colaboradores, 33 pessoas, são contratados para funções específicas, aí incluídas as funções de coordenação, técnicas e de apoio.

A Organização B tem focos de atuação definidos e atua com programas sociais prioritariamente nas áreas de educação, meio ambiente, cultura, geração de renda e ação comunitária. Recentemente, a organização iniciou reflexão para avaliar o direcionamento de suas atividades e identificou a necessidade de restringir a amplitude de áreas de atuação, dar mais foco ao trabalho, algo que ainda está em processo de implantação. Tem como um dos parâmetros de sua atuação a melhoria do Índice de Desenvolvimento Humano - IDH das comunidades onde atua e, por terem forte influência neste índice, as variáveis longevidade, nível educacional e nível de renda têm sido priorizadas como foco dos programas sociais e das ações comunitárias da OB.

A área de atuação dos programas sociais está focada em quinze municípios da região, destacando-se, entre outras ações, programas de cidadania ambiental, educação ambiental nas escolas, desenvolvimento de comunidades de base, alfabetização de jovens e adultos com foco em pessoas de terceira idade, informatização de escolas, valorização da educação de qualidade com foco em diretores e professores e desenvolvimento gerencial e organização de organizações da sociedade civil. Este programa, chamado para efeitos deste estudo de VC, obteve um prêmio e reconhecimento em nível nacional no ano de 2001, sendo atualmente o mais estruturado em termos gerenciais e de avaliação de resultados. Por esta razão, foi escolhido para fazer parte deste estudo como objeto de análise no que diz respeito à prática de avaliação de programas sociais na Organização B, como já mencionado.

A busca de certificações tem sido parte importante da gestão na organização, tendo a ela obtido diversos reconhecimentos por sua atuação no Terceiro Setor e pela qualidade dos seus processos, uma vez que, na visão dos seus dirigentes, a obtenção de certificações leva ao aprimoramento e maior racionalidade na gestão.

A OB tem como prática central em sua gestão a formulação e acompanhamento de um plano de metas anual. Sua formulação ocorre ao final de cada ano e tem por base as intenções estratégicas em relação ao futuro, bem como a avaliação dos resultados obtidos com a gestão dos programas sociais de todas as áreas. De modo geral, a OB procura ter objetivos claros em relação ao seu planejamento macro e para os seus programas sociais, formulando indicadores de avaliação para os seus objetivos.

Foram indicados para participar do grupo focal na OB 4 técnicos que atuam em programas sociais e conhecem as práticas de avaliação da organização. Todos são mulheres, há mais de 5 anos na organização, possuem formação superior, um na área de Pedagogia e três na área de Assistência Social, além de cursos de aperfeiçoamento específicos em temas afetos ao Terceiro Setor, Gestão e Avaliação de Programas Sociais.

Na OB, em função de afastamento temporário e dificuldades de agenda do principal dirigente, somente foi possível entrevistar uma diretora, sua substituta em casos de afastamento. Uma vez que a mesma participa ativamente das formulações de caráter mais estratégico e demonstrou conhecer todo o histórico da organização, foi atingido o propósito de levantar informações sobre o contexto da organização e a visão predominante sobre o tema avaliação de programas sociais junto a sua direção. A mesma está na organização desde a sua fundação, é cedida pela empresa instituidora e possui formação superior na área de Assistência Social.

### Valores e Objetivos:

De acordo com os documentos examinados (Sítio na internet, relatório de gestão e relatório de avaliação de um programa social), os propósitos da organização e seus credos destacam expressões como “desenvolvimento sustentável de comunidades”, “melhoria da qualidade de vida”, “transformação social”, “co-responsabilidade”. Estes são valores professados e divulgados pela organização e parecem articulados no sentido do desenvolvimento das comunidades que habitam o entorno regional da organização, cujo surgimento ocorreu justamente com o objetivo de auxiliar na promoção do desenvolvimento comunitário regional.

Neste sentido, foi possível perceber que a maioria dos seus programas sociais e outras ações converge para o mesmo fim de integração e desenvolvimento social da região. A organização trabalha com base no pressuposto de que este processo somente pode ocorrer pela ação comunitária integrada na região e pela potencialização da vocação social ali existente. Neste sentido, entre todas as ações, um dos seus mais importantes programas, cujo relatório de avaliação foi disponibilizado para fins deste estudo, tem como objetivos essenciais fortalecer as organizações do Terceiro Setor na região, além de organizar e capacitar sua força de voluntários para trabalhos sociais.

Ao que se pode notar, os objetivos do programa e sua forma de estruturação estão alinhados aos propósitos professados pela organização e são claramente marcados por valores de cunho emancipatório, na medida em que todas as formulações e ações remetem à idéia de mudança social em direção à melhores condições de vida da população em sua área de atuação.

Considerando-se os dados levantados mediante entrevista e grupo focal temático sobre a avaliação de programas sociais na organização, além de elementos colhidos no relatório de avaliação que foi disponibilizado pela organização, nesta categoria foram identificados elementos ligados aos indicadores de racionalidade instrumental (*fins*) e substantiva (*juízo ético e valores emancipatórios*).

Uma vez que esta organização tem como instituidor uma organização privada com fins lucrativos, altamente competitiva em termos de mercado e gestão no seu setor, havia a expectativa de que este relacionamento pudesse influenciar no sentido de serem mais visíveis *valores e objetivos* de cunho mais instrumental, algo que não se confirmou como se verá a seguir. Com relação ao indicador de racionalidade instrumental ligada a *fins*, foram identificados alguns traços, mas todos remetem a preocupações de natureza técnica, nenhum

denotando preocupações ligadas a fins de poder ou fins econômicos. Em geral, os técnicos mostram uma preocupação com o alcance dos objetivos e o aperfeiçoamento na gestão dos programas e suas práticas de avaliação. A seguir, explora-se algumas manifestações a respeito:

“ Quando eu aplico um questionário, quando eu faço avaliação, por que eu faço isso? Para saber se os objetivos estão sendo alcançados. Outra coisa que esses dados me sinalizam, é como trabalhar com aquela entidade para que ela possa conseguir. Então assim, muitas das vezes, o resultado me ajuda no planejamento das ações do programa.”

Nesta manifestação é possível notar elementos do indicador fins com foco na melhoria técnica, mas é de se registrar que existe uma preocupação com o crescimento da organização que é beneficiária do programa, devendo fortalecer-se como organismo social. A avaliação é utilizada para a verificação da relação entre meios e fins, retro-alimentando a gestão e a tomada de decisão, configurando-se assim um processo típico de avaliação formativa. Isso é confirmado por outra técnica que fala da possibilidade de redirecionar suas ações por meio da avaliação e enfatiza o valor da avaliação formativa dizendo que “toda avaliação de processos que também olha os indicadores permite isso e por isso eu acho que ela é muito mais eficiente do que a avaliação final de um programa social”.

Questionada se a organização tem alguma política de avaliação durante a entrevista, a dirigente afirma que não. Não há um documento com política formal ou diretrizes para as áreas sobre o assunto, segundo ela, apenas um plano de metas da organização como um todo e isso faz com que as áreas tenham suas metas, seus sistemas de avaliação e indicadores. Entretanto, é de se sublinhar que este processo é não sistemático e existem diferentes níveis de acúmulo de experiência entre as áreas, sendo a área de ação comunitária, responsável pelo programa que teve seu relatório de avaliação disponibilizado a este estudo, a de maior desenvolvimento neste tipo de processo. Em que pese esta falta de uma política formal, esta mais comum em organizações mais estruturadas, formais e com influências do setor de fins lucrativos, a avaliação parece ser um valor compartilhado por todos e faz parte da forma de pensar a gestão dos programas, algo que parece ligado ao indicador de *fins* de natureza técnica.

Aparentemente, o uso de indicadores induzidos pelo plano de metas tem levado ao desenvolvimento da capacidade e cultura de avaliação na organização. Em diversas manifestações foi destacada a importância da sua utilização para ver o avanço das entidades e



subsidiar o planejamento de trabalho com a organização beneficiária da ação e mesmo o planejamento anual da própria organização B. A dirigente, ao afirmar que “eu tenho certeza que nós não vamos conseguir fazer mais nenhum programa ou projeto sem ter indicador”. Nesta discussão, não se percebeu qualquer comentário sobre a constatação de externalidades negativas ou positivas na avaliação de programas sociais da organização, algo que seria de se esperar por tratar-se de uma realidade social complexa e o programa que foi avaliado e este mais no foco do debate ser igualmente complexo e com múltiplos objetivos. O uso de indicadores parece levar a avaliação a uma abordagem mais objetiva e focada mais em benefícios diretos do que indiretos.

Registre-se também que esta valorização da avaliação pautada em objetivos e respectivos indicadores é decorrência também de influência do ambiente externo, na medida em que a organização busca a aprendizagem, participação e integração com outras organizações do setor. Segundo uma das técnicas, a organização tem aprendido sobre o tema com outras organizações que estão mobilizadas para isso e no Terceiro Setor “há uma visão geral de que agora está tendo recursos e estão faltando boas práticas. Então, a tentativa é gerar boas práticas e boa utilização de recursos.”. Portanto, o financiamento da ação social no Setor também aparece aqui como indutor de melhorias nas práticas de gestão das organizações como um todo, algo que não parece ter maior significado na organização B.

Os indicadores de racionalidade substantiva *juízo ético* e *valores emancipatórios* foram bem perceptíveis nas discussões e entrevista. Com relação aos *valores emancipatórios*, entre as diversas manifestações que apresentaram alguns traços, duas, de uma técnica e de uma dirigente que falam sobre os objetivos do seu trabalho de avaliação, parecem revelar com clareza a sua importância, a saber:

“ a gente não tem a preocupação de estar avaliando o nosso trabalho, se a gente foi bom, se fomos eficientes ou não, competentes ou não, eu acho que isso é para um outro momento e acho que o plano de metas é onde a gente tem a preocupação maior, que é um outro momento de estar verificando isso. Mas na avaliação do programa, no processo de avaliar, eu acho que não temos essa preocupação, eu acho que não é isso. A gente está mesmo verificando o nível de desenvolvimento dela. A nossa preocupação ali é mais com o nível de desenvolvimento do outro. “

“ o propósito nosso, nós definimos alguns indicadores, estamos de várias formas com várias estratégias, tentando que essas entidades se apropriem desses conteúdos. Então assim, o propósito é avaliar se elas conseguiram ou se não conseguiram, de que maneira. “

Nas duas notas acima é possível perceber a avaliação como um valor de caráter emancipatório e se percebe que seus autores fazem um julgamento ético autêntico sobre o que almejam com a prática de avaliação de programas. Há um desejo explícito de verificar a transformação social, o crescimento do beneficiário da ação social promovida pela organização. Sobre isso os autores afirmam que ao constatar os avanços sentem-se gratificados, algo que se identifica também com o indicador de *auto-realização*.

De alguma forma, a presença marcante do indicador *valores emancipatórios* é corroborado pelo conteúdo do relatório de avaliação do programa que foi utilizado neste estudo, quando, em suas conclusões, oferece uma síntese ao afirmar o seguinte:

“Após um ano e meio de trabalho, é possível perceber o início de uma mudança de postura das entidades em relação ao programa: ao invés de receptoras, mais ou menos passivas, das condições de aprimoramento que ele oferece, as entidades passam, gradualmente, a se apropriar dos recursos disponíveis e a formular projetos próprios de desenvolvimento. A relação de ajuda começa a se transformar, assim, em uma relação de cooperação.”

O *indicador julgamento ético* também foi identificado nas discussões, porém com menor ênfase do que os demais indicadores. Ao discutirem a questão da escolha dos avaliadores para os seus programas, manifestam a preferência por participarem do processo, na medida em que interagem com as organizações beneficiárias do programa e assim conseguem perceber melhor os impactos ou mudanças sociais produzidas. Entretanto, ressaltam sua preocupação com a isenção nas observações, falam da necessidade de se auxiliarem nas observações, às vezes trocando de avaliador entre os colegas que acompanham diferentes organizações, assumindo com autenticidade este dilema como se pode ver a seguir:

“ eu consegui enxergar uma série de coisas, eu consegui mudar um pouco a visão, trabalhando assim, mais na necessidade delas, o que ela

precisava melhorar, o que ela precisava aperfeiçoar, conversando com eles ... Eu hoje não quero ir lá aplicar um instrumento para que ela seja bem pontuada, eu não quero ficar lembrando tudo o que ela fez e melhorou para ela ter um bom resultado. Eu quero é fazer um exercício com ela, isso foi um avanço, isso foi melhoria na nossa prática. Então, eu cuido muito para não induzir e consigo fazer hoje estas reflexões com eles pelo grau de envolvimento que a gente tem.”

“ este ponto que a colega está colocando, este vínculo que se cria com a instituição quando a gente acompanha corre este risco sim, de que no momento em que a gente está fazendo a avaliação, a gente interfere. Então, esse vínculo que gera muitas vezes prejudica a avaliação. De que forma? É que a gente passa a não enxergar determinadas coisas.”

Parece claro o dilema ético da escolha de fazer avaliação com avaliadores internos, mas o grupo assume de modo autêntico esta escolha em função dos benefícios que isso propicia. Trata-se de algo que parece favorecer a criação de cultura de avaliação na organização, o desenvolvimento de competência avaliativa e a qualidade dos resultados obtidos com a avaliação. Percebe-se aí certa sintonia com os propósitos professados pela organização e alinhamento com a prática de devolução dos resultados aos beneficiários do programa, algo que será explorado mais adiante em outras categorias de análise.

Entre os dois campos de racionalidade, instrumental e substantiva, prevalece a racionalidade de tipo substantivo, com forte influência do indicador *valores emancipatórios*, podendo-se atribuir, na escala de aferição da racionalidade substantiva, a existência em grau *elevado*.

### **Tomada de decisão:**

Na categoria *tomada de decisão* observou-se que aspectos relativos aos processos e forma como tomadas as decisões, bem como o tipo uso que se faz das informações, ou seja, o tipo de decisão que a informação gerada subsidia. As decisões sobre avaliação de programas na organização pareceram estar mais nas alçadas de poder das áreas responsáveis pelos diferentes programas, tendo estas um bom grau de liberdade e autonomia para a condução dos

seus desenvolvimentos em relação ao assunto, até porque a organização não adota política formal/diretrizes que estabeleçam limites ou orientações ao tema.

Em relação aos indicadores de racionalidade, não foram encontrados elementos de cálculo, utilidade ou maximização de recursos, apenas sinais da racionalidade substantiva ligada a *entendimento* e *juízo ético*, com forte predominância do primeiro. No que diz respeito ao segundo indicador, pode-se afirmar que a origem do processo de desenvolvimento das práticas de avaliação e uso de indicadores ocorreu juntamente por meio de reflexões de cunho ético feitas com a participação de todos da equipe. A preocupação com o alcance de objetivos parece existir numa perspectiva mais técnica também, mas parece que um outro tipo de reflexão assume maior importância, como pode ser visto na seguinte manifestação:

“ nós tínhamos alguns indicadores sugeridos por um parceiro. Mas na evolução do programa nós pensamos: nós estamos falando tanto em fortalecer as entidades, mas a gente está dando isso a eles? O que nós achamos ser fortalecimento é de fato isso? Está de acordo com a expectativa e necessidade deles (...) Então a gente começou a perceber estas necessidade e foi assim que tomamos decisões que nos fizeram avançar?”

Pode-se perceber aqui uma reflexão de caráter ético, pautada pela preocupação genuína em relação ao outro, pela autenticidade e transparência das ações e interações que a organização promove com seus programas.

No que diz respeito aos elementos do indicador *entendimento*, foi perceptível a sua predominância, uma vez que foram inúmeras as manifestações que remeteram para processos de trabalho e decisão de caráter coletivo, com envolvimento e participação mais do que individual, além da autonomia que o grupo parece desfrutar em relação às decisões de natureza técnica no âmbito de cada área. Destaca-se, também, que a decisão de oferecer o que chamam de “devolutiva” às entidades beneficiárias, mostrar o resultado das avaliações a elas, refletir com elas e tomar decisões conjuntas sobre o futuro das ações, sobre o planejamento que impactará as mesmas, é um elemento de processo que demonstra claros traços do indicador *entendimento*, algo que pode ser visto nos seguintes trechos:

“ nós temos uma prática junto às entidades sociais e fazer, a partir do momento em que a gente faz a coleta, trabalha esses dados, a gente faz

uma devolutiva para as entidades. Então nós sentamos com ela e a gente faz essa avaliação junto. Então, junto com ela, não é só correção de rumos do programa que a nossa avaliação propicia.”.

“eles interpretam, dizem aqui deu isso, aqui deu aquilo, falam realmente, isso aqui mostra como estamos. Pedem cópia, pedem para ficar com a informação, discutem. Fazem proposições. Ta, e agora o que nós vamos fazer e o que no programa pode fazer?”

Ainda sobre o indicador entendimento, destaca-se o espaço de discussão e participação coletiva nas decisões e a seguir reproduzem-se duas manifestações de técnicos que revelam isso:

“ Temos a forma de estar fazendo a avaliação. Esta nós temos um consenso do melhor caminho. Acho que a gente evoluiu muito nisso, nestes índices que a gente criou junto.”

“ Eu ia colocar justamente sobre esses espaços de discussão entre a equipe (...) mostrando bem como acontece o operacional, toda a segunda-feira a gente tem reunião. Quando o programa está numa fase mais dinâmica ainda há preocupação de todas as informações serem discutidas, vemos o andamento. E assim, as diferenças que surgem muito discutidas e normalmente levam a gente a uma visão comum.”.

Em relação aos trechos acima reproduzidos, duas expressões são especialmente simbólicas da forma que envolve as decisões relativas ao processo de avaliação de programas: “consenso” e “discussão”. Parece visível o valor da ação comunicativa, do diálogo na busca do consenso, algo que se pode relacionar com a definição do indicador *entendimento*, descrita na parte de metodologia deste estudo: ações relativas a acordos e consensos, mediadas pela comunicação livre e orientada pela idéia de responsabilidade social.

Quanto à medida de intensidade da racionalidade substantiva nesta categoria de análise *tomada de decisão*, é possível definir como *muito elevada*.

### Controle:

A análise desta categoria controle em relação à avaliação de programas sociais foi utilizada tendo-se como contraponto duas possibilidades: o controle usado para o entendimento, comunicação e consensos orientados para a idéia de mudança e responsabilidade social; controle a serviço da melhoria do desempenho de pessoas, áreas ou programas sociais.

No caso da organização B, o controle parece orientado mais pelo indicador de *entendimento*, racionalidade substantiva, do que pela racionalidade instrumental. Pelos dados levantados com a entrevista, o grupo focal e relatório de avaliação disponibilizado, não foram identificados elementos ligados a indicadores de racionalidade instrumental *maximização de recursos* e *estratégia interpessoal*. Com relação ao indicador *desempenho*, apenas uma manifestação sugeriu que pudesse estar presente, na medida em que a participante afirmou que a avaliação de programas não seria apenas um instrumento de aperfeiçoamento do trabalho, do programa em si e da evolução das comunidades, mas também do crescimento profissional de quem executa. Entretanto, a abordagem esteve mais circunscrita ao plano do crescimento humano como consequência do processo do que ao aspecto utilitário disso.

O indicador de racionalidade substantiva *entendimento* predominou nesta categoria de análise. Nas manifestações coletadas sobre o assunto, foi possível notar que o controle está a serviço da avaliação e não se percebeu qualquer confusão ou inversão desta ordem de importância em relação ao assunto. Em uma das manifestações, quando se discutia o uso de recursos e a avaliação de programas como instrumento de controle para prestação de contas deste recurso, as posições foram claramente no sentido de que o recurso é uma necessidade da ação, mas não subordina o restante em termos de ação social, levando ao que se poderia identificar com elementos de racionalidade instrumental. Uma das técnicas, fala que quando olham custos ou aspectos ligados a isso nunca estão preocupados em reduzir custos, mas vê se há equilíbrio, se as coisas estão dentro do previsto na dimensão econômica do programa. Os trechos a seguir mostram o indicador *entendimento* na categoria *controle*:

“ nós queremos estar juntos, nós não queremos ser só repassador de recurso, seja ele humano, financeiro, material. A gente quer ver o resultado e poder aprimorar a ação e ampliar o desenvolvimento das comunidades.”

“ nós não temos grandes diferenças no uso dos instrumentos. Agora, é algo que a gente aplica com muita seriedade, é um controle que a gente busca resgatar a fundo as informações, no objetivo do instrumento, e discutir junto com as entidades (...) eu mensuro em que pé as entidades estão e isso sinaliza um monte de coisas que podemos fazer, isso tudo a partir da discussão com ela”.

“ quando temos que decidir entre nossos programas, entre diferentes demandas, aí a gente começa a pensar, bom, essas demandas nós vamos dar conta de acompanhar, de fazer e de avaliar? A nossa decisão é muito de acordo com a demanda...”

Percebe-se que a possibilidade de ter a avaliação como parte integrante de um programa, fazendo dela um instrumento e controle numa perspectiva de entendimento, chega a ser um critério determinante no planejamento da organização. Trata-se de um valor forte na organização e a possibilidade de associar seu nome a outras iniciativas não a seduz se para isso tiver que abrir mão do controle na perspectiva do diálogo e do entendimento.

Como se procurou descrever, nesta categoria foi predominante a racionalidade substantiva, indicador *entendimento* e, na escala de aferição da racionalidade substantiva, entende-se que a intensidade é *elevada*.

### **Comunicação:**

O foco de observação da categoria de análise *comunicação* recaiu sobre a forma de utilização das informações geradas pela avaliação de programas. A comunicação que a avaliação enseja pode ocorrer na relação de e com diferentes públicos, desde a comunicação que ocorre entre técnicos e gestores da organização até a comunicação com parceiros, financiadores e as comunidades beneficiárias da ação. Estes diferentes fluxos podem ensejar debate interno de diversas características e pode ensejar também uma comunicação institucional com diferentes propósitos. No caso da organização B, de acordo com os dados coletados em debates, entrevistas e no exame de documentos, foi possível constatar a predominância de elementos relacionados à racionalidade substantiva ligada a indicadores de *autenticidade, valores emancipatórios e autonomia*.

Com relação ao tipo de informação que a organização apresenta ao instituidor para divulgação, uma das técnicas afirma que a empresa solicita mais dados quantitativos para o seu balanço social, destacando que “eu tenho que dar conta das questões do balanço social como número de beneficiários, utilização de recursos”. Pelo que se pode notar, esta solicitação que apresenta algum traço da racionalidade instrumental ligada ao indicador êxito/resultados, na verdade é uma característica da organização instituidora e não chega a afetar a organização B. A abordagem feita por ela, foi mais no sentido de que algo é regularmente solicitado pelo instituidor e isso não faz parte da sua lógica, tanto que não se preocupa em divulgar os resultados das transformações sociais empreendidas e sim os números, o que se pode quantificar de pessoas atendidas e a dimensão econômica, normalmente mais valorizada em uma sociedade centrada no mercado e que lhe garantem maior visibilidade em termos de reconhecimento. Veja-se, por exemplo, elementos que se pode associar ao indicador *autenticidade* e que estão relacionados a isso nas seguintes manifestações, uma de dirigente e outra de uma técnica:

“ o outro lado é a gente conseguir mostrar para as pessoas que estão acostumadas a ver só número, um outro lado, esse intangível, esse outro olhar, um olhar que a minha equipe tem, hoje são maioria, são pedagogas e assistentes sociais, quer dizer, esse outro olhar, esse olhar diferenciado que a gente tem, que as vezes fica difícil atender ao outro e que nós estamos tendo que aprender a fazer mais.”

“ eu tenho um passado de empresa, trabalhei em empresa, eu acho que tem muitas práticas empresariais que ajuda muito, mas têm outras que ficam assim aquele negócio de ter que vestir o santo, não é? Tem horas que se precisa muito cuidado, eu digo, espera aí, isso aqui não é uma empresa, a gente não tem que agir assim. Você não consegue pegar uma fita métrica e medir tudinho.”

Os dois posicionamentos se mostram muito autênticos e alinhados no sentido de garantir a identidade da organização e a preservação dos seus valores emancipatórios na gestão. Mesmo diante de influências externas, até do instituidor, a organização parece garantir espaço de livre manifestação, honestidade e franqueza nas interações, demonstrando também algum traço do indicador *autonomia*.



Outros elementos deste indicador *autenticidade* foram identificados, em especial nas discussões que mostravam aspectos da comunicação com as entidades e na dinâmica da equipe. Uma comunicação motivada pelos registros da avaliação, mas de intensa interação, com espaço para o debate e divergência entre os técnicos e na relação com as entidades que se posicionam mesmo em situações em que constroem via diálogo a convicção sobre o resultado apurado com as avaliações.

Com relação ao indicador *valores emancipatórios*, vários traços foram identificados, tanto no que diz respeito à possibilidade de uma comunicação dialógica ensejada pelo processo avaliativo, como em situações que a equipe é demandada a prestar informações sobre o seu trabalho a outras instâncias de decisão na organização. As falas a seguir mostram algo sobre isso:

“ em alguns momentos a gente precisa levar determinadas informações que quantitativamente a gente não mostra o nosso trabalho naquilo que tem de mais importante que é ajudar a melhorar a vida do outro...”

“ eu percebo exatamente esta possibilidade de auxiliar a eles pelo simples fato de dialogar com eles sobre avaliação, seja na hora de levantar dados ou mesmo na hora da devolutiva. A avaliação me permitiu ver qual é a fragilidade dessa instituição para a gente trabalhar.”

Na primeira nota os valores emancipatórios aparecem na reflexão crítica sobre o processo de comunicação com o instituidor e na segunda são visíveis em relação à escolha metodológica de diálogo e participação dos beneficiários da ação social no processo de avaliação. Aqui, ressalta-se a preocupação muito maior com a evolução da entidade do que com os resultados do programa da organização B, uma posição que tem claramente identificados os *valores emancipatórios* neste processo de comunicação. Uma outra técnica que participa das avaliações lembra que um dos indicadores de fortalecimento das entidades beneficiárias de um dos programas é a participação em políticas públicas. Em sua avaliação, talvez por também participar e ser membro de conselhos comunitários e se envolver com políticas públicas, ela, no processo de avaliação, termina por ter espaço de diálogo que lhe permite “orientar as instituições também a lutarem pelos seus direitos, a melhorarem a condição de vida, a se organizarem”.

É importante registrar o uso de termos, na medida em que isso se reveste de forte poder simbólico e indica valores que são compartilhados na organização. Neste caso da organização B, “devolutiva” simboliza a possibilidade de diálogo, contato direto, de um ouvir atento e comprometido com o crescimento do outro e de um legítimo *entendimento* no processo de comunicação. Varias foram as manifestações de valorização desta possibilidade de contato com o público atendido no processo avaliativo.

No que diz respeito à avaliação da racionalidade substantiva na categoria de análise *comunicação*, pode-se classificar como de intensidade *muito elevada*.

### **Reflexão sobre a organização:**

A reflexão sobre a organização ocorre de modo institucionalizado por meio de encontros chamados “reuniões do plano de metas”, ocasião de acompanhamento dos processos de gestão em toda a organização e apresentação de resultados das avaliações feitas por todas as áreas nos mais diversos programas. De certa forma, este espaço tem componentes de racionalidade instrumental ligada a *fins* de natureza técnica, mas as reflexões que se faz a partir das avaliações dos programas sociais são mais marcadas pela racionalidade substantiva, na medida em que se faz um *juízo ético* sobre a ação e se avaliam até mesmo os propósitos professados pela organização, transcendendo a reflexão ou juízos de valor sobre o alcance de objetivos dos programas. Um exemplo disso pode ser visto no seguinte trecho:

“ Os resultados que nós temos, que nós já obtivemos, isso está alinhado, vem ao encontro da Missão da Fundação? Temos que alinhar com o plano de desenvolvimento e com a Missão. Está de acordo com as crenças aqui da Fundação? Está de acordo com a Missão de cada área? Isso impacta o cumprimento da Missão?”.

De certa forma, isso parece coerente com a premissa de que a avaliação de programas é entendida como a síntese do processo de gestão e traduz a essência da ação social e justifica a existência da organização.

No que diz respeito ao indicador de racionalidade substantiva ligado a *valores emancipatórios*, os técnicos demonstram uma atitude comprometida com a ação da organização como um todo e não apenas dedicam-se ao segmento de atuação. Segundo uma

das técnicas, como o seu trabalho nos projetos serve ao fortalecimento das entidades, quando está coordenando um projeto, procura participar das discussões e avaliações dos demais projetos, pois estariam todos interligados “em função de um mesmo objetivo e de uma estratégia maior do programa e da própria Fundação.”.

Assim, pode-se afirmar que na categoria de análise *reflexão sobre a organização* foi mais perceptível algum elemento do indicador de racionalidade substantiva *juízo ético*. Na escala de intensidade da racionalidade substantiva acredita-se que nesta categoria o nível seja *médio*.

### **5.3. Análise da Organização C – OC**

#### ***Caracterização da Organização***

A Organização C – OC, constituída legalmente como uma fundação empresarial aberta, foi criada em 1985, por decisão do seu instituidor. Este, um conglomerado empresarial do setor financeiro, com muitos anos de existência, mais de 70 mil empregados atualmente, controlado pelo poder público Federal, tendo suas ações negociadas em mercado aberto, portanto, uma organização com características mistas, traços de setor público e privado.

A OC inicialmente teve uma concepção institucional e operacional para atuar como agência financiadora de projetos, estes com foco em ciência e tecnologia, formulados por instituições sem fins lucrativos (universidades, institutos de pesquisa e entidades de terceiro setor com este foco), tendo posteriormente ampliado sua atuação para apoiar maior diversidade de organizações e projetos em áreas como cultura, geração de trabalho e renda, assistência social, saúde e educação. Sua estrutura organizacional foi definida por meio de um órgão máximo denominado Conselho Curador, composto por membros do instituidor, do governo, de instituições sociais e pessoas de notável conhecimento e experiência nos campos de atuação da OC.

Em 1988 foram aprovados os Estatutos, Regimento Interno e Normas Operacionais. Também nesse ano, aprovou-se o documento “Reflexões”, que levantava questionamentos fundamentais para o planejamento (definição institucional, organização institucional, otimização de recursos). Em 1989, criou-se um grupo de trabalho encarregado de planejar nos

moldes do plano estratégico do instituidor. Os trabalhos não foram concluídos e, na falta de definição de estratégia institucional, o atendimento às propostas de financiamento social aconteceu sem muitos critérios.

No início de 1990, foram novamente realizados estudos, estes mais voltados a analisar o ambiente organizacional. Novamente, por falta de uma definição mais clara e de um modelo mais adequado a uma instituição com essas características, a OC foi pautada pelo modelo de planejamento do instituidor, ainda que este fosse uma organização privada de fins lucrativos. Mais tarde, a partir de 1991, a Fundação deixa de ser dirigida pelo presidente da organização instituidora e passa a ter seu próprio presidente.

O ano de 1992 foi o auge da forma de atuação chamada internamente de "balcão", configurando-se numa ação dispersa e aleatória, com uma alocação de recursos financeiros pautada por critérios nem sempre claros, caracterizando assim um desvirtuamento dos fins estatutários, resultando numa intervenção dos órgãos reguladores. Durante os exercícios de 1993 e 1994, após a intervenção, iniciou-se um período de reorganização com o objetivo de acompanhar as necessidades da população de forma mais atuante. Foram introduzidas mudanças no estatuto como o estabelecimento de apresentação de planos anuais e plurianuais. Foram também definidos postulados para as áreas de atuação, tais como missão, negócio e público-alvo, tendo como horizonte temporal previsto o período de 1993 a 1998. Destaca-se aqui uma forte influência do ambiente empresarial privado sobre a OC, na medida em que mesmo os conceitos de planejamento eram importados da empresa instituidora.

A partir de 1996 a OC trabalharia na formatação de um planejamento estratégico, pautando sua ação por meio de diretrizes e políticas previamente definidas, com o objetivo de ampliar a função social do instituidor. Para a implantação do planejamento, previa-se a aplicação de recursos financeiros em programas sociais previamente definidos, com mecanismos de acompanhamento e avaliação dos resultados. Iniciava-se, assim, a transição de um modelo como agência financeira para a estratégia de trabalhar com programas estruturados, com objetivos definidos, recursos aprovados anualmente e pessoal técnico para atuar no gerenciamento destes programas sociais com ciclos mais longos. Procurava-se "dar um salto" para uma atuação mais estratégica, mas ainda existia forte influência dos movimentos estratégicos do instituidor sobre a OC. Após inúmeras tentativas de estabelecimento de um planejamento consistente e mais independente para nortear sua atuação, o ano 1997 tornou-se o marco para evidenciar a aproximação do discurso à prática. Foram elaborados planos operacionais prevendo a realização de atividades, inclusive de

implantação coordenada do processo de planejamento tal como adoção de instrumentos e estabelecimento de prazo para apresentação de proposta de ação para o exercício seguinte.

Entre 1997 e 2002 a OC atuou fortemente como organização ponte, acessando considerável volume de recursos públicos e repassando-os para instituições sem fins lucrativos, particularmente para ações no campo da qualificação profissional.

Em 2003, durante o seu processo de revisão da estratégia organizacional, a OC ratificou o posicionamento de passar a atuar com programas estruturados, tendo definido uma série de orientações estratégicas adicionais, tais como focar áreas de geração de renda e educação, articular e gerir novas parcerias, zelar pelo conceito de sustentabilidade em seus projetos, atuar em espaços vazios, gerir programas de modo a produzir conhecimentos e ampliar os níveis de execução orçamentária em programas sociais. Hoje prioriza suas ações e mantém programas estruturados nas áreas de educação e cultura, além de geração de trabalho e renda, atuando em cadeias produtivas que são definidas por ocasião do seu planejamento anual.

Enfim, do ponto de vista do ambiente, observa-se que em alguns períodos históricos ocorreram definições estratégicas mais marcantes e tais fatos provocaram diferentes direcionamentos no trabalho interno da OC. E, pelo fato da OC em estudo estar ligada a uma empresa como já caracterizado anteriormente, tais períodos têm relação com mudanças políticas ocorridas no poder executivo e que, naturalmente, vieram a influenciar nas definições de caráter estratégico. Em relação a isso, destacam-se os seguintes fatos: a) 1985/1986 - Início da redemocratização e início do Governo Sarney, com a decisão de criação da Instituição; b) 1987/1989 - Parte final do Governo Sarney, com indefinições que prolongaram o período de implantação; c) 1990/1993 - Período de turbulências durante o Governo Collor, com intervenção judicial no final do período; d) 1993/1994 - Governo Itamar Franco, com retomada de definições estratégicas; e) 1996/2002 - Governo de Fernando Henrique Cardoso, com a Fundação atuando prioritariamente com recursos públicos mediante convênios e com escassez de repasses do instituidor e implantação da metodologia de atuação com base em programas estruturados; f) 2003/2005 - Governo Lula, com direcionamento para a articulação e implantação de projetos voltados para a geração de renda, educação e reaplicação de tecnologias sociais.

A OC já recebeu diversos reconhecimentos e prêmios por sua atuação nacional em todos os estados brasileiros e hoje é parte integrante de diversos fóruns de discussão de organizações do Terceiro Setor, relacionando-se com entidades de todos os segmentos do

mesmo. Possui parcerias e alianças com organizações sem fins lucrativos ligadas ao Terceiro Setor e às diversas instâncias de estado, ou seja, nível federal, estadual e municipal. Atualmente, mantém em torno de 15 programas estruturados, apóia financeiramente a mais de 300 projetos sociais e atua em mais de 900 municípios em todas as regiões do País.

Seus recursos são originários de patrimônio próprio, criado pelo instituidor quando da sua fundação, recursos doados pelo instituidor por ocasião da destinação anual de resultados da sua atividade operacional, recursos de parcerias estratégicas e recursos do governo federal para execução de políticas públicas coordenadas por vários ministérios. Atualmente, a composição de recursos é de aproximadamente 25 % próprios, 38 % repasses do instituidor e 37 % recursos do governo federal.

Seus quadros técnicos e gerenciais são originários da empresa instituidora, atualmente em número de 81 pessoas, além de 44 empregados contratados para funções de apoio administrativo. Seus três principais executivos são inclusive remunerados pela empresa instituidora.

Com relação às suas contas, possui controles estruturados e, em função de sua forte vinculação com o instituidor, sendo o mesmo uma organização também ligada ao poder público, submete-se a dez diferentes instâncias de fiscalização ligadas ao âmbito privado, público e de Terceiro Setor, entre elas auditoria interna do instituidor, auditoria independente, conselho fiscal, Tribunal de Contas da União etc. Todo o seu planejamento é aprovado e acompanhado por um Conselho Curador, cujo regime de funcionamento prevê 4 reuniões durante o ano. A OC conta ainda, como uma instância técnica superior, com o seu Conselho Consultivo, composto de profissionais de destaque nas diferentes áreas em que atua.

Foram indicados para participar do grupo focal na OB 7 técnicos que atuam em programas sociais e conhecem as práticas de avaliação da organização. Três mulheres e quatro homens, há mais de 4 anos na organização, possuem formação superior em áreas variadas como Biologia, Engenharia, Economia, Ciências Contábeis, Psicologia e Administração, mas todos possuem formação específica em gestão de programas sociais por meio de cursos de curta duração e seminários.

### **Valores e Objetivos:**

De acordo com os documentos examinados (Estatuto e Sítio na internet), os propósitos da organização estão relacionados com “transformação social”, “inclusão social”, “sustentabilidade”, “qualidade de vida para todos” e “promoção da cidadania”. Estes valores divulgados pela organização por meio da sua missão e credos, formal e publicamente

declarados, remetem a ações que visem à melhoria de vida e a integração dos indivíduos na sociedade. Guardam coerência com os valores que se pode identificar na formulação de objetivos dos diversos programas sociais geridos pela organização. Por dizerem respeito à mudança social, solidariedade e ao bem estar coletivo, pode-se afirmar que são indicadores de *valores emancipatórios*.

Com relação à discussão sobre a avaliação dos programas sociais, analisando-se as manifestações dos técnicos e dirigentes, foram identificados alguns conflitos. O primeiro deles parece ocorrer entre a racionalidade subjacente aos propósitos professados pela organização e a visão e práticas de avaliação, estas com traços marcantes da racionalidade instrumental. O segundo parece estar no próprio discurso dos participantes que em alguns momentos revelam *valores e objetivos* ligados a uma racionalidade substantiva e em outros mostram mais a racionalidade instrumental, com predominância desta sobre a primeira.

Foram identificados elementos ligados aos indicadores de *juízo ético* e *valores emancipatórios*, mas as discussões revelaram múltiplas manifestações relativas a *fins* econômicos e *fins* ligados à obtenção ou manutenção de poder, bem como elementos que se pode relacionar com o indicador de *utilidade*. Ou seja, as metas de natureza técnica, econômica ou política, bem como a dimensão econômica com presença marcante e orientando as discussões do grupo e a argumentação dos entrevistados ao longo de todo o processo de levantamento de dados, mas em especial quando se tratou das razões ou motivações que levam a organização a fazer avaliação de programas sociais e da influência que entes externos ligados aos outros setores igualmente exercem sobre ela no que diz respeito à avaliação de programas. No que diz respeito a *valores e objetivos*, não foi possível perceber diferenças significativas entre técnicos e dirigentes, destacando-se apenas que a visão geral sobre o tema avaliação parece alinhada, tendo-se alguns aspectos operacionais da avaliação e restrições existentes a isso comentados, explorados mais pelos técnicos do que pelos dirigentes.

A exploração mais detalhada destes aspectos pode revelar a tensão existente entre os dois campos de racionalidade, bem como a predominância em termos de *valores e objetivos*, ou seja, a lógica e os propósitos que de fato movem as práticas de avaliação de programas sociais. A seguir explora-se cada um dos indicadores utilizados para analisar esta categoria conceitual.

Ao explorar as razões ou propósitos que a organização busca ao fazer avaliação de seus programas, tanto dirigentes como técnicos apresentam elementos ligados a *valores emancipatórios*, ainda que este traço não seja o dominante e que aspectos ligados à

racionalidade instrumental estejam mais presentes. Veja-se, por exemplo, as notas de campo a seguir:

“...nós temos certeza, convicção plena, de que nossas ações fazem diferença no dia-a-dia das pessoas que são público-alvo das nossas ações. Então, eu acho que, independentemente do resultado ser categorizado, de ser mensurado, apropriado, vendido, enfim, tratado, eu acho que isso não macula os feitos dos projetos que a Fundação apóia.”

“eu acredito que o principal propósito da avaliação é você buscar aferir o impacto, resultados, transformação, a mudança na qualidade de vida, a mudança do patamar de renda, a mudança do nível de inclusão ou exclusão social do grupo atendido por um programa.”

“a transformação é melhoria para as pessoas, melhoria para a qualidade de vida. ... definido o resultado do projeto, a avaliação é no sentido de obter o resultado esperado desta proposta. A ação num lugar, ele tem que estar de outro jeito.”

Na primeira nota de campo acima, um dos dirigentes, ao afirmar e procurar explicar o porquê de uma prática de avaliação de programas mais pontual e pouco sistemática, emite opinião que tem traços característicos de *valores emancipatórios* e termina por explicar eventuais fragilidades nos processos de avaliação de programas ou mesmo justificar a inexistência dela em alguns deles. Este é um tipo de lógica que de alguma forma foi demonstrada por Reis (2001) ao analisar três casos de ONGs em seu estudo e tem relação com a idéia de que as pessoas que atuam no Terceiro Setor acreditam em seus compromissos e valores solidários acima de tudo, resultando daí uma prática de avaliação e julgamentos diferenciada em relação à visão mais comumente difundida em organizações públicas e privadas e públicas tradicionalmente estudadas pela teoria organizacional. Na visão de Pace, Basso e Silva (2003, p.2), este tipo de crença gera uma série de fragilidades em termos de controles que poderiam subsidiar uma avaliação de programas que de fato mostrasse com transparência os resultados das mudanças sociais pretendidas em cada ação.

Já as outras duas notas, em que pese seus autores formularem também posicionamentos que remetem a elementos da racionalidade instrumental, evidenciam visões



alinhadas com os elementos de mudança social que definem bem a idéia de *valores emancipatórios*.

Com relação ao indicador de *juízo ético*, alguns elementos também foram identificados, especialmente entre os técnicos. A seguir são reproduzidas algumas manifestações que vale analisar:

“ Esta é uma dificuldade de todos. É do Setor e não é só da nossa Fundação. Por isso, foi instituído um grupo para criar uma sistemática ou alguns indicadores que todos olhassem. E a maioria deles, como são ligados a Governo, estão olhando o que? Aquilo que as auditorias estão pedindo num primeiro momento. Aquilo que a norma NR01 pede. Então, a gente faz para atender as auditorias e pra que? Só voltando ao início: para dar uma segurança na hora em que for divulgar ou informar sobre resultados para alguém. O que a gente faz, tem insegurança de que está no lugar, de que está fazendo a transformação que se espera. Se for alguém lá ver, a coisa está acontecendo mesmo?”

“Se essa coisa estiver mal resolvida comigo, digamos, a gente precisa analisar melhor porque aquele recurso está indo para aquele projeto. Então na verdade a gente lida com recurso que é finito para a sociedade e tem que ter muita responsabilidade na aplicação e a avaliação é fundamental para isso. Eu confesso que eu tenho um incômodo, porque eu não vejo essa preocupação em todos, a preocupação existe, mas é em algumas áreas. Eu acho que tem muito espaço a melhorar para ter resultados mais palpáveis.”

“Nós vivemos numa sociedade materialista. As instituições são vistas com seu poder de fogo, a força de atuação se detém no poder econômico. Fica muito bem, por exemplo, no retrato, você ter uma Fundação operando 100 milhões de reais por ano. Ninguém quer abrir mão de recurso. Na verdade, você vai operar com 60 milhões e já operou com 100, isso é um desprestígio. Eu acho que isso afeta a gente diretamente, acaba que a quantidade prevalece sobre a preocupação com qualidade.”

Em geral, as pessoas demonstraram que a avaliação é um valor para elas e teria importância na concretização dos propósitos dos programas sociais, devendo fazer parte deles. Mas ao mesmo tempo manifestaram certo incômodo em constatar que ao nível da instituição, este processo, na prática, apresenta certas fragilidades e ocorre de modo mais pontual, vinculado a iniciativas de algumas áreas e de modo isolado. Suas manifestações também permitem inferir que a avaliação somente não se expande na organização em razão de elementos ligados a *fins* de poder que posteriormente serão analisados. Neste debate, os técnicos terminam por revelar aspectos da prática de avaliação e sua visão, formulando um *juízo ético* sobre o tema ao nível da instituição.

Com relação ao indicador de racionalidade substantiva *auto-realização*, não foi possível identificar elementos ligados à satisfação pessoal dos indivíduos. Ou seja, com relação à prática de avaliação e as informações que ela produz sobre o resultado dos programas sociais, não foi possível identificar traços de sentimentos de realização pessoal dos indivíduos. Isso ocorreu tanto entre os técnicos como dirigentes.

Com relação à racionalidade instrumental, predominante em relação a *valores e objetivos* como mencionado anteriormente, os elementos do indicador de *fins*, seja de poder ou econômicos, foram mais frequentes do que os elementos do indicador de *utilidade*. Em relação aos elementos ligados a *fins*, percebe-se forte orientação à dimensão financeira e alguns elementos ligados à questão de poder. Para que sejam melhor analisados estes aspectos, a seguir são reproduzidas algumas manifestações colhidas no trabalho de campo:

“Temos recursos da empresa xyz, recursos de ministérios, recursos do Codefat, de alguns órgãos ministeriais, esses recursos são muito parametrizados do ponto de vista da legislação e que de alguma forma norteiam essa questão da avaliação desses projetos sociais que são desenvolvidos com esses recursos. Aos quais a Fundação se sujeita a partir do estabelecimento dessas parcerias.”

“Notadamente temos um viés de controle. Via de regra, para não fugir à situação governamental, o governo não tem muita competência para avaliar projetos sociais, à exceção de Ipea e cia ltda, mas é mais de controle mesmo com vistas, também a preocupação precípua de prestação de contas aos órgãos de controle.”

“Aqui na Fundação especificamente a área xyz faz mais, o fulano tem isso no sangue. Trouxe isso com ele ao assumir a área, mas a avaliação aqui ocorre muito mais por pressão externa do que por necessidade interna. Você, por exemplo, falando do impacto e da análise de efetividade, ela não está acontecendo como deveria e está havendo uma pressão muito grande da Secretaria Federal de Controle Interno que pode levar a isso.”

Duas das notas de campo acima são de autoria de dirigentes e uma foi escolhida entre as diversas contribuições dos técnicos. Pode-se perceber com alguma clareza que a avaliação de programas, segundo estas opiniões, sofre significativa influência externa originada a partir de alianças para captar recursos junto às organizações privadas e junto a diversos segmentos de Estado. Nesta perspectiva, o foco é sobre o cumprimento de metas de natureza econômica que devem ser alcançadas na execução dos projetos sociais e, conseqüentemente, informadas a demandantes responsáveis pelo repasse dos recursos ou pela fiscalização da sua utilização.

Segundo um dos técnicos, mais recentemente, “no atual Governo, alguns Ministérios, não todos, têm pedido informação mais ligada ao resultado dos programas na realidade das comunidades, na vida deles”. Pelo que se pode perceber neste depoimento de um técnico, que de certa forma teve a concordância dos demais na discussão, a preocupação dos financiadores com resultados em termos de transformação é ainda pontual em esferas de governo, não chegando a induzir de fato uma avaliação de programas mais consistente e com propósitos alinhados a uma visão emancipadora. No geral, esta influência parece estar levando a uma estagnação na prática de avaliação e um foco em aspectos como eficiência de natureza econômica, isso com motivações que parecem ligadas a *finis* de poder, como se pode ver a seguir em depoimentos dos técnicos:

“É uma avaliação daquela para mostrar o relatório do FSCI. Na minha percepção, então eu estou conduzindo o programa, eu vou provar que o programa foi ótimo e até para não comprometer, não é assim? Existe este rico, é natural.”

“Então eu tenho a pressão dos Ministérios que cobra e isso dificulta, pela pressa em executar o recurso e prestar contas disso. Então, esta necessidade e pressão de contratar e mostrar que cumpriu, eu acho que prejudica um pouco tudo, da aceitação da proposta, implementação e

principalmente acompanhamento e avaliação do projeto. Nasce errado e termina errado em função dessa pressão dos números. Eles querem mostrar as realizações.”.

Como se pode perceber, a relação com segmentos de Estado impõe limitadores de tempo e ritmo típicos de sua realidade na condução dos programas sociais e isso parece constituir restrições para a ação social de qualidade e para o desenvolvimento de práticas de avaliação consistentes e coerentes com valores professados pela organização. Segundo os relatos, a qualidade da ação social, com frequência, termina por subordinar-se aos prazos e ritmos do parceiro ou financiador, estes em parte determinados por motivações políticas ou de poder dos envolvidos mais diretamente com o programa ou ação social. Vale registrar que isso pode ocorrer em uma organização pública e na relação com outra não, sendo algo que não se pode generalizar em relação ao agente externo.

No que diz respeito ao indicador de *utilidade*, a dimensão econômica como um valor forte nas interações, foi possível identificar elementos em diversas manifestações. Como descrito na caracterização da organização C, ela opera um volume expressivo de recursos, seu instituidor pertence ao setor financeiro e trata-se de uma organização com alta institucionalização, além de traços marcantes de organização burocrática, sendo que seus técnicos e gestores são oriundos da organização instituidora. Talvez estes fatores possam explicar a forte presença deste indicador ligado ao campo da racionalidade instrumental.

Ao explorar a questão relativa à possíveis divergências internas em relação aos conceitos e premissas norteadores das práticas de avaliação, um dos dirigentes afirma:

“Há duas correntes, uma preocupada em ver a transformação social promovida por sua ação na ponta e outra para a questão dos números, para a questão da eficácia financeira e da efetividade financeira. Há um viés muito forte do ponto de vista financeiro. Isso é latente e já é histórico na Fundação... Eu acho que até por falta de argumentação ou sistematização da outra parte com relação à avaliação dos impactos sociais...então, por falta de fundamentação mais geral prevalece a dimensão financeira em função também da série de órgãos de controle aos quais a Fundação está submetida.”

Ao tempo em que este dirigente destaca a dimensão financeira do resultado das ações como um valor que define os conceitos adotados na organização, o outro, ao explorar a questão da adoção de avaliações externas, internas ou mistas, revela sua preocupação com

custos, segundo ele algo que estaria presente em outras organizações similares, nos seguintes termos:

“Eu acho, eu ouço, em oportunidades de conversas bilaterais ou debates mais amplos, de que uma das grandes questões que dificulta a avaliação de programas sociais é uma questão bastante objetiva que é o custo (...) eu acho que mesmo superando, mesmo convivendo com essa indicação de custos, é necessário você trabalhar com os dois formatos, com avaliação interna e com avaliação externa, porque uma boa avaliação, uma metodologia bem definida, bem desenvolvida, bem escolhida, ela levará no correr dos anos a um processo de repetição, a um processo de acomodação.”

Ainda envolvendo a questão custo, outros dois técnicos emitem as seguintes considerações sobre o como avaliar programas sociais em termos de abrangência da análise e origem dos avaliadores:

“ para alcançar os objetivos propostos, temos que cuidar dos recursos. Temos que saber que está sendo bem aplicado...inclusive com relação a esses recursos também, se esses impactos são significativos com relação aos recursos que estão sendo investidos nessas ações”.

“ promover uma mudança social, como é que você vai medir isso? E pra medir isso, você pode medir acompanhando assim seis famílias, por amostragem, mas é um processo muito dispendioso que depende muito de controle, precisa assim ver se vale a pena”.

Como se ressaltou anteriormente é possível perceber que a dimensão financeira está muito presente ao debate e se coloca como valor generalizado entre técnicos e dirigentes, constituindo forte traço do indicador *utilidade*. No que diz respeito à avaliação, parece que a decisão de realizar avaliação existe um tanto desconectada dos programas em sua formulação, ou seja, a concepção e implantação do programa ocorrem de modo independente da avaliação. Já esta é realizada segundo critérios mais utilitários de custo, ou seja, este aspecto parece ser o critério mais determinante da realização de avaliações. Na discussão apareceram preocupações relativas à obtenção de informações sobre a transformação social que cada programa ou ação ocasionam, mas esta parece subordinar-se a preocupações com recursos e custos. Ou seja, entre técnicos e dirigentes, a avaliação demanda recursos, gera custos que

poderiam ser utilizados em outras ações sociais, assumindo assim um caráter mais secundário, em que pese a organização estar em fase de constituição de estrutura específica para coordenar seus processos de acompanhamento e avaliação, algo que não deve ser desprezado em termos de reconhecimento da importância da avaliação de programas.

O indicador de rentabilidade, dado por preocupações com medidas de retorno econômico dos êxitos e ou resultados esperados foi observado em apenas uma manifestação, não constituindo elemento de destaque no âmbito desta análise.

Analisando-se o documento formal produzido como relatório da avaliação de um dos programas da organização, disponibilizado pela organização C, percebe-se um certo alinhamento com os valores e objetivos identificados no grupo focal dos técnicos e nas entrevistas dos dirigentes. Trata-se de um programa de alfabetização de jovens e adultos, cujas ações ocorrem em todo o País, com uso de procedimentos administrativos, metodologia e logística estruturadas e devidamente articuladas, considerando-se a alfabetização numa perspectiva que transcende a apreensão do código lingüístico, almejando objetivos ao nível da formação de uma consciência crítica e construção de autonomia do sujeito.

O relatório tem elementos dos dois campos de racionalidade, instrumental e substantiva, de certa forma reproduzindo um pouco da tensão que se viu até este ponto da análise em termos de *valores e objetivos*. Se em um determinado ponto explora aspectos ligados ao compromisso social de voluntários e organizações parceiras que participam do programa, algo ligado a indicadores de *valores emancipatórios*, em outro ponto também destaca aspectos atinentes a contribuição do programa para a “consolidação da imagem do instituidor e conseqüente realização de negócios”, algo mais típico dos indicadores de *utilidade* ou *fins* econômicos.

É possível notar que a avaliação tende a avançar como prática de gestão, mas isso parece tratar-se mais uma decorrência de fatores exógenos que possuem ligação com a racionalidade instrumental relacionada à *utilidade, fins* econômicos e de poder do que a concretização de um valor mais substantivo na gestão. Talvez a definição de políticas formais, estrutura específica e diretrizes de avaliação possam minimizar esta influência e favorecer a avaliação de qualidade, bem estruturada e alinhada com propósitos emancipadores professados pela organização.

Os dados necessários à análise dessa categoria *valores e objetivos* foram obtidos das entrevistas com dirigentes e relatório formal de avaliação de um dos programas sociais mantido pela organização. Esta análise revelou a presença dos elementos de racionalidade substantiva ligada a *valores emancipatórios* e *juízo ético* em menor escala e a

predominância dos elementos de racionalidade instrumental ligados à *utilidade* e *fins*. A medida de intensidade da racionalidade substantiva nesta categoria foi considerada *baixa*.

### **Tomada de decisão:**

Com relação à *tomada de decisão*, observou-se o tipo de decisão presente na origem da avaliação, ou seja, no processo de definir em que circunstâncias e como a mesma deve ser realizada, bem como o tipo de decisão tomada com o produto das avaliações e o processo para que isso ocorra. As decisões sobre o tema revelaram-se assistemáticas, ou seja, fruto mais de iniciativas isoladas e individuais por parte de alguns gestores do que resultado de uma visão institucional.

Neste sentido, a racionalidade instrumental foi mais visível nas discussões e entrevistas do que a racionalidade substantiva, ainda que esta tenha revelado algum traço especialmente em relação ao julgamento ético. Com relação ao indicador de *entendimento*, não se observou que o grupo utilize as avaliações para debates ou consensos relativos à responsabilidade e satisfação social. As avaliações não parecem produzir informação que sirva de base ao diálogo sobre o trabalho e suas restrições. Não foram feitas menções a processos de reflexão ou decisão de natureza coletiva, ficando evidenciado que as decisões são centralizadas na figura dos gestores que submetem iniciativas de avaliação formalmente à instâncias superiores como a direção executiva da organização.

Um dos técnicos participantes do grupo focal afirmou que a organização, há algum tempo (na gestão anterior), contratou terceiros especializados para produzir uma metodologia de avaliação que fosse sistematizada para toda a organização a partir de quatro programas. Segundo ela, à medida em que foram surgindo dificuldades para que esta tarefa fosse concretizada, vários programas foram sendo eliminados do processo, tendo restado apenas um que serviu de base para o trabalho. Segundo ela,

“sobrou o programa xyz, que foi concluído ali. Agora, se o resultado foi bom ou ruim, a gente não sabe até hoje. Mas se era o início de um sistema de avaliação, poderia ter tido seqüência na metodologia. Aí o que se fez? Arquivou-se, guardou-se e foi como se aquilo inexistisse”.

Por outro lado, o posicionamento de um dos dirigentes sobre o uso que se faz ou deva fazer das informações geradas com a avaliação de programas sociais leva a uma interpretação divergente desta posição que posteriormente se pode explorar mais:

“eu acredito que o principal propósito da avaliação é você buscar aferir o impacto, resultados, transformação, a mudança na qualidade

de vida, a mudança no patamar de renda, a mudança do nível de inclusão ou exclusão social do grupo atendido por um programa. O propósito da avaliação seria mais ou menos você perceber o que aconteceu.”

Veja-se que estas posições parecem divergir frontalmente. Se considerar-se que o processo ao qual se refere o primeiro depoimento diz respeito a gestões anteriores a atual na organização, poder-se-ia dizer que não necessariamente estaria aí uma divergência de interpretação sobre o tipo de decisão que as avaliações devem subsidiar. Entretanto, em outro momento da discussão sobre o uso das informações geradas pela avaliação, outro técnico conclui dizendo que “então concluímos que as avaliações feitas na Fundação, isso é conclusão do grupo, não servem para tomada de decisões e são arquivadas.“. Em que pese um outro técnico ter feito ressalva sobre esta conclusão e afirmado que na sua área as informações eram usadas para tomar decisões de melhorias nos programas, na instituição como um todo parece haver um consenso de que, na prática, a informação é gerada muito mais com propósitos utilitários de atender eventuais demandas de prestação de contas e informação a agentes externos do que propiciar um debate interno que vise ao entendimento e ao julgamento ético sobre a ação em cada programa.

Entretanto, é importante ressaltar, numa projeção feita para o futuro por um dos dirigentes sobre a criação de uma área específica para cuidar da avaliação e monitoramento de programas, algo também corroborado pela afirmação de um dos técnicos, que a expectativa seria de a organização melhor atender a diferentes necessidades com seus processos de avaliação de programas. Diz ele:

“creio que teremos nos próximos dois ou três anos uma metodologia de avaliação com especificidades por programa ... com alguns elementos únicos no processo de avaliação, seja para os projetos mais isolados, seja para os programas mais estruturados, e mesmo comuns às duas ou três áreas. Como forma de responder às necessidades de gestão, as necessidades de ter informações gerenciais para retroalimentar e melhorar a gestão, como para apresentar dados para os órgãos de controle, que são vários que acompanham a Fundação, ou para demonstrar o efetivo impacto das ações da Fundação.”



Nesta manifestação pode-se notar que a decisão de estruturar e sistematizar a avaliação como algo institucional e não um procedimento pontual visa a atender elementos ligados ao campo da racionalidade instrumental de *cálculo*, na medida em que há a preocupação com prestação e contas, mas também de *juízo ético*, no sentido de dar transparência à gestão e julgar a qualidade e melhorar os resultados dos programas, algo que ele qualifica como “retro-alimentar a gestão”. Este parece ser, segundo o dirigente, um processo que faz parte de uma tendência no próprio Terceiro Setor. Pode-se questionar se a criação desta área, na medida em que fomenta o debate, não poderá contribuir para transformar a avaliação em um valor compartilhado por todos na organização e mesmo para a construção de avaliações mais alinhadas com seus propósitos emancipatórios.

Com relação ao indicador de *utilidade*, pode-se concluir que a dimensão econômica também esteve presente em algumas posições relativas a decisões sobre como e porque fazer avaliação de programas, bem como em manifestações sobre o uso destas informações para tomada de decisão. A seguir, a partir da discussão sobre metodologias possíveis, origem de avaliadores e forma de operacionalizar a avaliação de programas, algumas manifestações evidenciam isso:

“no meu entender, nós temos divergência de parâmetros. No meu entender, nós não temos que ver emprego gerado ou outras coisas, mas é benefício gerado por cada Real investido.”

“quando a gente busca trabalhar com esta gama de projetos que a gente tem, indo em cada ponto e em cada indivíduo, isso vai deparar de alguma forma com uma limitação de recursos que não dá para equilibrar essa equação. Não sei quantos hoje se envolvem com o acompanhamento dos programas que têm avaliação, mas se isso for ampliado pode gerar uma Fundação em paralelo”

Percebe-se nas notas acima que a reflexão sobre decisões que envolvem a avaliação de programas, tanto com relação a aspectos de sua implementação como o uso de informações, sofre forte influência da racionalidade instrumental ligada à dimensão econômica, traços claros do indicador *utilidade*. Na primeira nota reproduzida acima, percebe-se com clareza a preocupação com a relação entre meios e fins e a busca de máxima eficiência e eficácia, algo que poderia ser classificado no indicador de *maximização de recursos*. Isso parece ter conseqüências claras sobre o desenho das avaliações que em geral se

mostram orientadas para aspectos processuais de eficiência e para a dimensão econômica no que respeito a relações entre meios e fins.

Segundo os dados levantados e analisados nas diferentes fontes utilizadas e os elementos apresentados anteriormente, o processo tomada de decisão nas avaliações de programas sociais teve a predominância da racionalidade instrumental ligada a indicadores de *utilidade* e menor presença dos indicadores de *cálculo* e *maximização de recursos*. Com relação aos indicadores de *entendimento* e *juízo ético*, não foi possível perceber, segundo os dados analisados, sua existência em termos reais, apenas sinais como parte do que é professado para ações futuras já em curso. Assim, a intensidade da racionalidade substantiva na categoria de análise tomada de decisão foi considerada *mínima*.

### Controle:

Esta categoria, para efeito de análise da avaliação de programas sociais, foi utilizada tendo-se como contraponto duas possibilidades: o controle usado para o entendimento, comunicação e consensos orientados para a idéia de mudança e responsabilidade social; controle a serviço da melhoria do desempenho de pessoas, áreas ou programas sociais. No caso da organização C, o controle parece orientado pela racionalidade instrumental e os principais indicadores que se pode verificar são ligados a *desempenho* e *maximização de recursos*, não tendo sido identificados elementos relacionados à *estratégia interpessoal* nas discussões e entrevistas, tampouco no relatório de avaliação que foi examinado. Segundo os dados analisados, não foi identificado qualquer traço de racionalidade substantiva e do indicador *entendimento* nesta categoria.

Segundo os debates, pode-se perceber que a organização C valoriza muito os controles formais em documentos e sistemas que se valem de tecnologia de informação. Tamaña valorização termina por assumir demasiada importância nos processos de avaliação. Veja-se, por exemplo, as notas a seguir em que dois participantes comentam aspectos sobre as influências históricas e do ambiente externo sobre as práticas de avaliação de programas:

“A Fundação trabalha mais com um viés de controle do que propriamente do processo de avaliação ... a cultura da casa vem desde a época do embrião da Fundação que foi de incentivo á pesquisa técnico científica, trabalhou com esse viés, depois virou Fundação.

Agora começa a se preocupar com avaliação, temos diversas em vários programas.”

“Nós temos os recursos, como se diz, próprios, da Fundação, e não dependem de qualquer fonte externa. Nós temos recursos nossos. Portanto, não há pressão para que nós tenhamos mais instrumentos de avaliação em função da natureza do recurso, mas sim em função da qualidade da gestão. Em função dos recursos que vêm do instituidor, há uma preocupação de que esse recurso seja destinado à atividade fim e que nós não tenhamos um custo administrativo, operacional alto e não há uma pressão tão grande no sentido da gente apresentar resultados de avaliação.”.

Pelas duas notas acima, pode-se avaliar que o controle é um processo que cumpre o papel de prestação de contas sobre a utilização de recursos, seja no que diz respeito a informar sobre a dimensão econômica de eficiência ou mesmo no que diz respeito aos resultados pretendidos em relação a cada programa. Pelo atual estágio de desenvolvimento da avaliação de programas na organização, não sistemática e mais pontual em certas áreas, o controle está mais ligado ao indicador de *desempenho* dos programas e realmente não tem qualquer relação com o indicador *entendimento*.

Ainda sobre a importância conferida ao controle e o seu papel, a análise realizada no relatório de avaliação disponibilizado para fins deste estudo corrobora alguns pontos constantes desta manifestação de um dos técnicos a respeito do mesmo e que a seguir serão comentados:

“Eu entrei na Fundação no momento da avaliação de um programa (...) com essa responsabilidade maior de acompanhar. O que eu percebi é que havia uma demanda de um escopo muito grande. Não tinha um afinamento do que se queria nessa avaliação externa. Então, houve um material que gerou 17 volumes, mas sem foco (...) mas na dimensão finalística ele não apresenta. O resultado que estava em cima do aluno. Ele analisou o resultado mais enquanto processo, procurou ter elementos de controle de tudo, mas o elemento principal, o aluno, qual o impacto que está tendo nele, a avaliação não tocou nisso direito.”

Pelos relatos acima a avaliação chega a ser confundida com controle, mas vale sublinhar que o viés de controle dado à avaliação de programas fica evidente nesta última manifestação, algo que se pode constatar pela análise do documento de avaliação. De fato, há uma excessiva preocupação com o controle de aspectos atinentes à dimensão administrativa e de implementação do programa, maior do que com impactos de caráter mais emancipatório professados nos próprios objetivos do programa.

Vale ressaltar que as discussões do grupo focal e as entrevistas não ofereceram muitos elementos de análise desta categoria, comparativamente às demais. Quanto à intensidade da racionalidade substantiva nesta categoria, pode-se afirmar que inexistiu e classificar, na escala utilizada para este fim, como *totalmente instrumental*.

### Comunicação:

O foco de observação da categoria de análise *comunicação* recaiu sobre a forma de utilização das informações geradas pela avaliação. A comunicação que a avaliação enseja pode ocorrer com diferentes públicos, desde técnicos dos programas (comunicação interna), gestores (comunicação interna), parceiros e financiadores até as comunidades beneficiárias da ação (comunicação externa). Pode propiciar um debate interno marcado com suas características e pode ensejar também uma comunicação institucional com diferentes propósitos. No caso da organização C, segundo os debates e entrevistas, foi possível constatar apenas elementos ligados à comunicação institucional que a avaliação de programas enseja.

Constatou-se a predominância da racionalidade instrumental ligada ao indicador *êxito/resultados* e foram identificados traços relativos ao indicador de racionalidade substantiva *autenticidade*. Com relação a este, a organização demonstra uma preocupação genuína em comunicar-se com seus diferentes públicos e, em relação aos resultados das avaliações, também demonstra esta inclinação como se pode ver no depoimento de um dos dirigentes sobre a forma e orientação dada na comunicação sobre resultados dos programas avaliados::

“...nós teríamos que apresentar os resultados para o nosso próprio público-alvo dos nossos programas, nós temos que construir juntos, discutir, e não se trata de apresentar da mesma forma, porque aos parceiros com papéis diferentes nos projetos e nos programas, a eles deve ser apresentada a avaliação. Alguns parceiros pelo seu próprio papel, terão papel preponderante na construção da própria avaliação.

Estaríamos apresentando alguns a nós mesmos. Eu acho que para determinados programas existem segmentos organizados em nível nacional que realizam atividades semelhantes e esses fóruns têm uma contribuição importante, principalmente para uma fundação importante como a nossa, e que se apresente nestes fóruns o resultado da nossa experiência, inclusive do ponto de vista da avaliação. Às áreas que conduzem políticas públicas semelhantes, onde se inserem essas nossas ações e programas. “

Segundo o registro acima, cada público parece ter seu interesse e necessidade e isso é reconhecido pela organização. A intenção parece ser de transparência com os mesmos e de se gerar uma informação íntegra e apresentada com clareza segundo as diferentes necessidades e expectativas dos diferentes públicos. Entretanto, vale ressaltar que a formulação foi feita em termos do “dever ser” e não um relato de realidade, configurando novamente uma perspectiva de futuro e não um valor já presente nas ações da organização.

Com relação ao indicador de *êxito/resultados*, foi possível identificar traços nos dados colhidos junto a dirigentes e técnicos, destacando-se alguns elementos que se pode relacionar com a competitividade muito comum em organizações privadas e que terminam por influenciar as organizações de Terceiro Setor como já explorado neste estudo. Também vale ressaltar a preocupação com a demonstração do sucesso das ações da organização junto aos órgãos de controle e perante a sociedade.

A seguir comentam-se algumas manifestações que materializam estes aspectos relativos ao indicador de *êxito/resultados*:

“Eu acho que todos nós, o instituidor, nosso parceiro privado, o parceiro do Terceiro Setor e o parceiro governamental, que são três grandes atores com quem a gente atua, eles não têm muito essa preocupação do impacto social (...) Os entes do Terceiro Setor e empresas ainda estão muito focados naquela questão primordial do balanço social, das coisas assim que formam a agenda unilateral, mais de discurso, mais de números, entendeu? Não é interessante ter muito critério. (...) muitas instituições se apropriam de realizações de outras para efeito de divulgação. Muitos divulgam ações sem poder comprovar se ela de fato foi um ator, muitas vezes diz que contribuiu e não faz questão de provar isso...”

Neste depoimento sobre a comunicação que ocorre como decorrência das avaliações de programas, um dos dirigentes revela a questão da competição como um valor que permeia organizações do Terceiro Setor e de certa forma restringe o avanço das tecnologias de avaliação de programas. Apesar de poder-se classificar o seu comentário como uma crítica à prática de outras organizações, sua preocupação sugere que a competição também seja um valor na organização C. Isso pode ser confirmado pelo depoimento a seguir extraído dos debates entre os técnicos, quando responde a um questionamento relativo ao mesmo tema da existência de informações críveis sobre as ações sociais e o uso disso na comunicação institucional:

“concordo com você também. Uma vez eu estive lá em São Paulo com a Fundação para receber um prêmio, lembra? E quando a colega estava lá para receber o prêmio por um trabalho social nosso, atendendo muitas comunidades, tinha uma instituição XYZ que trabalha com voluntários e tinha uma casa de informática não sei onde e eles deram o mesmo prêmio.”

Da mesma forma que no caso do dirigente, na crítica feita pelo técnico fica explícita a competição como um valor presente na discussão, ou seja, uma preocupação com o reconhecimento da dimensão de *êxito/resultados* da organização perante uma sociedade muito pautada pela competição.

Ainda em relação ao indicador de *êxito/resultados* e a influência que o instituidor exerce, os debates mostraram uma tendência a priorizar-se a divulgação de números relativos à execução de programas em detrimento das avaliações de programas que são realizadas. Isso parece ser decorrência das expectativas que a sociedade hoje tem em relação a empresas privadas que devem demonstrar sua responsabilidade social. Talvez em função do excessivo centralismo dos valores de mercado para a sociedade, como visto ao explorar-se o pensamento de Ramos (1986) anteriormente, as organizações privilegiam a divulgação de dados de natureza econômico-financeira e metas de atendimento, isso em detrimento da divulgação de informações que dão conta das transformações sociais obtidas. No trecho a seguir pode-se encontrar algum amparo a esta afirmação:

“ele está sendo cobrado pela sociedade, porque o conceito que tem é de que ela vai acabar escolhendo seus fornecedores, serviços é pela retribuição que a organização dá para ela. Imediatamente para a sociedade nós estamos dizendo, olha, 10 milhões, a instituição deu lucro lá, tantos milhões está revertendo para beneficiar a sociedade.

Até porque o nosso instituidor precisa mostrar para a sociedade, mas nós temos mostrado a parte orçamentária e a parte quantitativa....Mas isso é muito incipiente, a gente tem que mostrar muito mais que isso.”.

Sobre o tipo de debate interno que as avaliações propiciam, os técnicos em geral questionam que os resultados das avaliações não são divulgados, fazendo que as pessoas não se preocupem com o assunto, não criem cultura de avaliação. Afirmam que as avaliações são realizadas, quando o são, para atender eventuais solicitações de instâncias superiores como o Conselho Curador ou órgãos de fiscalização, mas poderiam ser melhor exploradas internamente em benefício do aprendizado e crescimento mais autônomo do grupo. Veja-se a seguir o referido depoimento:

“...você trabalhou comigo. Você viu o resultado da pesquisa? Então eu mostro para o meu Diretor, tenho todo esse cuidado que a colega falou, olho aquilo como um filho, aquele cuidado (...) mostro para o Diretor e daí pum, fica lá. A própria equipe, se alguém não se mostrar interessado, você está falando que fica dentro da equipe e nem ela toma conhecimento. Só quem conduz o projeto.”.

“o problema é a gente continuar com essa cultura que tem e as avaliações não terem nenhum efeito nesses projetos, consequência para os programas e projetos. Essa é a questão. Eu até começo a ver um movimento de melhora, mas tem que amplificar isso”

Nestes dois depoimentos parece ficar consignado que ainda não há grande espaço institucional para uma comunicação interna mais pautada por elementos dos indicadores da racionalidade substantiva, tendo-se como consequência desta realidade menores possibilidades de desenvolvimento da avaliação de programas em outras perspectivas. Ao que se pode ver, o corpo de gerência intermediária, também não atua no sentido de fomentar discussões desta natureza.

Um último aspecto que é importante ressaltar em relação ao processo de comunicação, com caráter mais simbólico, diz respeito a termos lingüísticos que o grupo utiliza com mais freqüência. Nos documentos institucionais como folhetos dos programas, sítio na internet e relatório de avaliação são utilizados termos como “transformação social” e “inclusão social” com alta freqüência. Estes são termos que pareceram ser compreendidos por todos e remetem a valores de cunho emancipatório no que diz respeito à ação da organização.

Entretanto, nas discussões e entrevistas realizadas, chamou a atenção a frequência com que todos utilizam o termo “recurso”, este utilizado sempre na perspectiva financeira e em contextos que denotaram a preocupação com o uso do dinheiro, sua aplicação correta e eticamente justificável. Esta linguagem foi utilizada com tanta frequência que admite-se estar aí alguma explicação ou confirmação para a predominância da racionalidade instrumental nas categorias até aqui analisadas.

Os dados analisados permitiram concluir pela clara predominância dos elementos de racionalidade instrumental ligados à *êxito/resultados* na comunicação. Foi possível constatar a *autenticidade* das manifestações dos participantes ao nível individual durante o processo de levantamento de dados, mas este elemento, enquanto categoria de análise das práticas de avaliação de programas, não foi perceptível entre os técnicos, assim como os indicadores de *autonomia* e *valores emancipatórios* não emergiram das discussões e entrevistas. A autenticidade foi identificada apenas na manifestação de um dos dirigentes, mesmo assim, enquanto propósito de transparência a ser construído em relação à comunicação dos resultados da avaliação de programas. Assim, na escala de intensidade da racionalidade substantiva para a categoria de comunicação define-se o nível *mínimo*.

### **Reflexão sobre a organização:**

O principal processo coletivo de reflexão sobre a organização ocorre de modo institucional por ocasião da revisão das estratégias da organização, realizada a cada três anos. Anualmente ocorrem diversas reuniões para discussão de aspectos operacionais da organização, mais atinentes ao planejamento da utilização dos seus recursos em suas ações e programas e este processo é institucionalizado. Pode-se afirmar que raramente o resultado de avaliações é levado a estes espaços de discussão e que os resultados da avaliação também não contribuem para que ocorram reflexões sobre o alcance dos propósitos da organização.

Se a avaliação de programas é entendida como a síntese do processo de gestão, seria de se esperar que o seu produto, de alguma forma, fosse utilizado em espaços institucionais para alguma reflexão sobre os propósitos de existência professados pela organização como um todo. O que se pode perceber de modo mais intenso foi a presença de traços do indicador de racionalidade instrumental ligado a *fins* econômicos. Veja-se, por exemplo, a seguinte afirmação:



“a questão da avaliação de programas tem a ver com a liberação de recursos. Porque o foco hoje é analisar, deferir, liberar recursos? Isso não é pressão interna da Fundação não, a sociedade está exigindo da gente. Quando o instituidor dá lucros altos e repassa parte para nós, a gente tem que correr para que essa parte que foi repassada traga benefícios para a sociedade.”.

Novamente, está presente o elemento ligado à dimensão econômica da gestão da organização e a avaliação se coloca em estreita ligação com isso na perspectiva dos técnicos, algo que foi destacado anteriormente na fala de um dos dirigentes quando explorou a origem e cultura de agência financeira da organização, atualmente mais orientada para a gestão de grandes programas estruturados do que para o mero repasse de recursos à sociedade.

Durante a discussão, os técnicos formularam questionamentos sobre a organização, mas percebe-se que os mesmos padecem de um certo desconforto exatamente pelo pouco espaço de reflexão sobre a mesma, algo que poderia ser viabilizado tendo como objeto de discussão os resultados das avaliações que são realizadas. A seguir, reproduz-se alguns trechos destes debates:

“qual o objetivo da Fundação? Promover o desenvolvimento sustentável das comunidades? Nós estamos fazendo isso? Promovendo o desenvolvimento sustentável?”

“nestes últimos anos 3 ou 4 anos, sem sombra de dúvida, há uma preocupação do instituidor com as questões sociais. Passamos 8 anos com foco em resultados econômicos e o social praticamente ficou de lado com reflexos fortes para a Fundação”.

“Não concordo. Continua a mesma coisa, pois na hora que você tem que tomar certas decisões, alguns números são priorizados e os interesses e necessidades da comunidade ficam em segundo plano, sem prioridade”.

Como é possível perceber, em que pese alguma divergência de opiniões, a preocupação dos indivíduos em refletir sobre a organização existe, mas a prática de avaliação parece não levar a isso, algo que poderia atender a um anseio dos técnicos que sinalizam expectativas por mais espaço de reflexão sobre o cumprimento dos propósitos de cunho emancipatório professados pela organização. Com relação à escala de intensidade da racionalidade substantiva na categoria *reflexão sobre a organização*, esta foi considerada *mínima*.

#### 5.4 – A síntese das três organizações.

Realizada a análise das três organizações, passa-se a um exercício de síntese para oferecer a visão de conjunto das mesmas, procurando-se explorar as especificidades de cada uma delas e os seus aspectos mais característicos no que diz respeito à presença de racionalidade e seus reflexos ou relações com a visão e práticas de avaliação de programas em cada um a delas. É importante ressaltar que este esforço analítico não se trata de uma comparação, algo que exigiria outro tipo de abordagem metodológica diferente da que foi adotada neste estudo.

Assim, procura-se apresentar no quadro a seguir as categorias de análise mais ligadas ao processo avaliação de programas que foram utilizadas, o tipo de indicador predominante ou mais encontrado em cada uma delas, bem como a intensidade da racionalidade substantiva encontrada em cada categoria. Como se pode notar, em relação às visões e práticas de avaliação de programas sociais, nas organizações A e B foi predominante a racionalidade substantiva e na organização C predominou a racionalidade instrumental.

<b>ORGANIZAÇÕES</b>	<b>ORGANIZAÇÃO A</b> (Indicadores)	<b>Intensidade Racionalidade Substantiva</b>	<b>ORGANIZAÇÃO B</b> (Indicadores)	<b>Intensidade Racionalidade Substantiva</b>	<b>ORGANIZAÇÃO C</b> (Indicadores)	<b>Intensidade Racionalidade Substantiva</b>
<b>PROCESSOS</b>						
<b>Valores e Objetivos</b>	<i>Valores emancipatórios e Julgamento ético</i>	<i>Muito elevada</i>	<i>Valores emancipatórios e Julgamento ético</i>	<i>Elevada</i>	<i>Utilidade e Fins</i>	<i>Baixa</i>
<b>Tomada de Decisão</b>	<i>Entendimento</i>	<i>Muito elevada</i>	<i>Entendimento</i>	<i>Muito elevada</i>	<i>Utilidade</i>	<i>Mínima</i>
<b>Controle</b>	<i>Entendimento</i>	<i>Elevada</i>	<i>Entendimento</i>	<i>Elevada</i>	<i>Desempenho e Maximização de recursos</i>	<i>Totalmente instrumental</i>
<b>Comunicação</b>	<i>Valores emancipatórios e Autenticidade</i>	<i>Muito elevada</i>	<i>Valores emancipatórios e autonomia</i>	<i>Muito elevada</i>	<i>Êxito e resultados</i>	<i>Mínima</i>
<b>Reflexão sobre a organização</b>	<i>Não observada</i>	<i>Não observada</i>	<i>Valores emancipatórios</i>	<i>Média</i>	<i>Fins</i>	<i>Mínima</i>

Quadro 6 - Resumo da análise. Adaptado a partir de Serva (1997, p.574)

### Valores e objetivos:

Nas três organizações foi possível perceber elementos do indicador *valores emancipatórios*, tendo sido este o indicador mais visível. Entretanto, apenas nas organizações A e B a racionalidade substantiva foi predominante, como se pode observar. Na organização C identificaram-se apenas alguns traços da racionalidade substantiva.

Nas organizações A e B, a avaliação de programas sociais parece ser um valor integrante da gestão, ou seja, esta prática parece incorporada ao *modus operandi* da ação social, isso relatado em diversas passagens, algo independente de motivações ou influências externas. A prática de avaliação e a visão das pessoas sobre o assunto mostraram que os *valores emancipatórios*, a preocupação genuína com a transformação social e a melhoria de vida das comunidades atendidas são os principais motivadores das práticas de avaliação, na medida em que isso gera informação sobre a concretização dos propósitos que são característicos dos seus programas e estão alinhados com os valores professados pelas duas organizações.

Pode-se constatar que estes valores terminam por influenciar as metodologias de avaliação, na medida em que nas duas organizações os técnicos que atuam nos programas participam diretamente da sua implementação e também contribuem diretamente com o processo avaliativo que ocorre a cada ano, durante um certo período de sua implementação. A avaliação é uma prática regular nos programas e não episódica para atender a demandas externas de informação. Acredita-se que os *valores emancipatórios* detectados como predominantes explicam em alguma medida o fato de as duas organizações adotarem práticas regulares de avaliação formativa com o emprego de avaliadores internos. Estes enfatizam a importância do diálogo e do entendimento com as comunidades, propiciado por sua prática avaliativa e destacam mais suas preocupações em ver, por meio da avaliação, o avanço das comunidades do que propriamente em ter um *feedback* à gestão.

Por outro lado, no caso da organização C, percebe-se que a predominância da racionalidade instrumental na prática de avaliação determina um maior distanciamento dos técnicos em relação ao processo avaliativo e às próprias comunidades e públicos atendidos em seus programas, dando à avaliação de programas sociais um caráter maior de prestação de contas e atendimento a demandas externas por informações. Desta forma, a organização não adota métodos que envolvam os seus técnicos diretamente nos processos avaliativos, privilegia a prática de avaliações externas e de caráter somativo. A avaliação não parece ser um valor integrante da gestão de programas na organização, mas algo mais episódico e

dependente de iniciativas mais isoladas e que normalmente é formulado depois de algum tempo de implementação do programa, diferentemente das outras duas organizações que têm a avaliação incorporada no processo de formulação dos programas sociais.

Ao que se pode notar, *valores e objetivos*, nas três organizações, de certa forma exercem alguma influência nas visões, escolhas metodológicas e práticas gerais de avaliação.

### **Tomada de decisão:**

A tomada de decisão em relação aos processos avaliativos mostrou a existência de racionalidade substantiva nas três organizações, mas com forte predominância desta apenas nas duas primeiras, A e B. Na organização C predominou a racionalidade instrumental e foram identificados elementos dos indicadores de *cálculo e utilidade*.

Na organização A o indicador *entendimento* foi mais visível em razão da prática de diálogos, consensos grupais e da participação como um conceito e valor base nas decisões relativas aos processos de avaliação de programas, isso claramente manifestado por técnicos e administradores em intensidade semelhante. Já o indicador de *julgamento ético* revelou-se em razão das escolhas entre crescer e preservar sua verdadeira identidade e vocação. A organização tem optado por manter-se fiel aos seus propósitos de transformação social e o faz por meio da real possibilidade de participação direta dos técnicos nas ações de intervenção e avaliações dos programas. Optam por não crescer seu espectro de atuação para preservar a qualidade e os propósitos transformadores de suas ações com elevado grau de inserção ou proximidade junto aos seus públicos.

Na organização B, da mesma forma, o indicador *entendimento* foi predominante em função de processos coletivos de decisão e da forte preocupação de envolvimento do público na construção de consenso sobre o resultado das avaliações, mas especialmente no uso destas informações para decidir sobre o futuro a ser trilhado no projeto ou outras ações sociais conjuntas. O indicador *julgamento ético* também apareceu e esteve presente no relato sobre a reflexão coletiva que levou e tem levado a equipe a revisitar os objetivos e indicadores do seu principal programa.

Já na organização C, a predominância foi de indicadores de *cálculo e utilidade* ligados à racionalidade instrumental. As decisões são mais pontuais ou isoladas em setores da organização, originadas mais por iniciativas autônomas de gestores do que por processos coletivos ou políticas da organização, orientadas por preocupações com alocação de recursos ou pela relação entre recursos alocados na execução de programas e recursos alocados na

realização de avaliações. Em geral, as reflexões e discussões feitas sobre avaliação de programas tiveram na base preocupações com a dimensão econômica da gestão, algo que chega a subordinar os outros aspectos que envolvem decisões relativas a fazer ou não avaliação de programas ou mesmo escolhas de caminhos metodológicos. Nesta organização observou-se um julgamento ético no que diz respeito a preocupações com a transparência das ações, na medida em que os recursos utilizados são, em boa medida, de origem no setor público ou do instituidor que é uma empresa de fins lucrativos. Neste caso, a presença de racionalidade substantiva foi considerada mínima.

### **Controle:**

Com relação à categoria controle na avaliação de programas, as organizações A e B se mostraram claramente orientadas por indicadores de *entendimento*, racionalidade substantiva, enquanto a organização C evidenciou predominância de indicadores de racionalidade instrumental de *desempenho* e *maximização de recursos*. Nas duas primeiras o controle é visto e utilizado numa perspectiva de subsidiar a avaliação por meio do diálogo com as comunidades sobre as ações em curso e propósitos almejados. Os registros existem, mas são consequência de processos de discussão sobre o andamento dos programas. Na organização C, a avaliação permite a geração de informações numa perspectiva de aferição do sucesso da organização e do desempenho dos programas, com uso de controles formais mais rígidos e em especial pela ênfase conferida no uso de informações para prestação de contas do uso de recursos.

Neste sentido, a avaliação de programas chega mesmo a ser confundida com controle, na medida em que o foco na organização de informações sobre o resultado dos programas recai mais sobre metas de implementação do que resultados em termos de transformações provocadas. O registro de informações não é precedido ou seguido de qualquer processo que remeta ao indicador *entendimento*.

### **Comunicação**

O processo comunicação foi analisado em relação à forma como as informações geradas pela avaliação de programas são utilizadas, bem como em relação à perspectiva dos processos internos de comunicação entre pessoas ou segmentos da organização no que tange a prática de avaliação. Percebeu-se significativa diferença entre as organizações A e B e a

organização C. A racionalidade substantiva foi predominante nas duas primeiras organizações, sendo que indicadores de *valores emancipatórios* e *autenticidade* foram identificados na organização A, enquanto *valores emancipatórios* e *autonomia* foram vistos na organização B. Já na organização C o indicador de racionalidade instrumental *êxito e resultados* foi predominante.

Na organização C foi possível verificar que há o reconhecimento da necessidade de divulgação do resultado das avaliações a diferentes públicos, entretanto pareceu tratar-se de algo mais do terreno ideal do que real. A organização parece ainda não ter espaços mais livres de comunicação para o debate sobre as avaliações que realiza e não possui uma linha de atuação para divulgar os resultados de suas ações. Isso é afirmado pelos técnicos e pode ser constatado no sítio que a organização mantém na internet e outras publicações impressas, onde constam informações de implementação dos seus programas, na dimensão econômica e de pessoas atendidas, mas não constam informações atinentes a resultados obtidos. No que diz respeito à possibilidade de uso de tais informações, as manifestações são mais relacionadas ao indicador de racionalidade instrumental que se ocupa mais da visibilidade das ações junto à sociedade e de acordo com possíveis interesses da empresa instituidora – *êxito e resultados* – do que com propósitos de transformação social.

Nas organizações A e B a realidade mostrou-se bem diferente. Não se percebeu traços de racionalidade instrumental e a comunicação pareceu algo bastante valorizado. No caso da organização B os espaços estruturados para que a comunicação ocorra parecem uma preocupação de todos, uma vez que procuram garantir que ocorram reuniões para o compartilhamento de informações e busca de consensos. Da mesma forma, na organização A foi sublinhada a importância da liberdade na comunicação interna como forma de se obter a manifestação dos sujeitos e o fluído processo de avaliação participativa que pareceu muito valorizado.

### **Reflexão sobre a organização:**

Na medida em que a avaliação de programas sociais pode ser considerada uma síntese da gestão nas organizações de Terceiro Setor, seria de se esperar que propiciasse, além de um olhar mais direto sobre o alcance de objetivos dos programas, algum tipo de reflexão individual ou coletiva sobre o cumprimento dos propósitos professados pelas organizações.

Foi possível notar, segundo os dados coletados, que aconteceram poucas manifestações que permitissem identificar algum indicador nesta categoria de análise. Na

organização A não houve qualquer referência a isso, na organização B verificou-se a presença do indicador *valores emancipatórios* e a presença da racionalidade substantiva, enquanto na organização C, o tipo de reflexão havida sobre a mesma esteve ligado à racionalidade instrumental com elementos do indicador de *fins* econômicos. Neste caso, foram visíveis as preocupações com a dimensão econômica da avaliação, estas mais ligadas aos interesses da organização instituidora que tem fins lucrativos e interesses em dar visibilidade às ações sociais que promove como “contrapartida” ou retorno social aos resultados que auferem com sua atividade.

## CAPÍTULO 6 – CONCLUSÕES

Nos primeiros desenvolvimentos deste estudo, procurou-se caracterizar as organizações do Terceiro Setor e discutir a existência de diferentes traços de racionalidade – instrumental e substantiva – a influenciar a gestão destas organizações, assim como suas visões e práticas de avaliação de programas sociais. Na medida em que se reconhecia haver uma possível tensão entre estas racionalidades, os objetivos iniciais deste estudo passavam pela verificação deste fenômeno e seus reflexos para as práticas de avaliação de programas, identificando-se diferenças de percepção entre os atores, a existência de diferentes práticas de avaliação entre as organizações, além de elementos característicos às racionalidades, algo que agora se pode retomar de modo mais integrado a partir das análises realizadas.

Conclui-se que este trabalho de pesquisa realizado junto a três organizações de Terceiro Setor contribuiu para a compreensão de que diferentes racionalidades influenciam as práticas de gestão e, como demonstrado, os processos de avaliação de programas sociais, algo que será explorado com maior especificidade a seguir.

Algumas das principais motivações iniciais deste estudo estão relacionadas com as articulações que se estabelecem entre organizações do Terceiro Setor e outros setores. As vinculações com o setor público e com as empresas privadas de fins lucrativos têm se intensificado como meio de cooperação para o enfrentamento dos problemas sociais, mas também como meio de obtenção de recursos e viabilização das operações de muitas organizações do Terceiro Setor. Esta preocupação diz respeito tanto à dinâmica de ONGs como Fundações que mantêm programas sociais estruturados, uma vez que nas duas modalidades de organização existe este relacionamento com os demais setores.

De certa forma, este tipo de cooperação gera influências recíprocas e discute-se até que ponto o Terceiro Setor não estaria perdendo alguns dos seus traços mais característicos, como o faz Tenório (2004), mudando sua ação e sua lógica de trabalho na direção de uma racionalidade de cunho mais instrumental e mais típica do mundo privado que atua com fins lucrativos ou do ambiente de Estado muitas vezes movido por uma racionalidade instrumental mais ligada a questões de poder. Trata-se de uma cooperação que em muitos casos revela paradoxos ligados às necessidades de auto-sustentação, como afirmado por Fisher (2002), ou mesmo diversos desafios de fortalecimento destas organizações, como explorado por Salamon (2005).



No que diz respeito à gestão, o autor do modelo utilizado, Serva (1997), procurou demonstrar que a gestão é feita de elementos de racionalidade substantiva e instrumental, mas que diferentes combinações de intensidade podem ocorrer, situando as organizações em determinado ponto de uma escala de racionalidade substantiva, obviamente com implicações quanto a forma de funcionar das organizações. Vale ressaltar que o autor não afirma serem as organizações de Terceiro Setor portadoras de determinado tipo de racionalidade, mas destaca que organizações cujos propósitos ou valores professados tenham caráter emancipatório, possam ter em sua gestão mais traços da racionalidade substantiva, algo que se pode ver também quando foi explorado o desenvolvimento do paradigma paraeconômico de Ramos (1989).

No que diz respeito à avaliação de programas sociais, as questões que se colocavam inicialmente eram relativas ao grau de influência deste choque de racionalidades sobre ela, enquanto tecnologia de gestão que Reis (2001) considera a síntese de toda a gestão em uma organização de Terceiro Setor. Estariam as práticas de avaliação de programas sociais no Terceiro Setor ganhando novos desenvolvimentos em que direção? Em uma direção que considera as peculiaridades do Setor, a natureza subjetiva ou nem sempre objetiva do trabalho de gestão de programas sociais ou estaria avançando mais na direção de valores ligados à razão instrumental, preponderando abordagens mais preocupadas com relações entre meios e fins ou utilidade econômica? Haveria incompatibilidade entre as preocupações com uma avaliação de programas de caráter emancipatório e a necessidade de se ter mais eficiência e transparência na gestão dos programas? Estas e outras questões estiveram na origem deste estudo e foi possível compreender como se desdobraram em cada uma das três organizações estudadas.

A primeira conclusão que se pode tirar do estudo diz respeito à existência de claras diferenças entre as três organizações no que se refere a esta dinâmica de relacionamento intersetorial, racionalidade e reflexos sobre as práticas de avaliação de programas sociais. Por exemplo, ao mesmo tempo em que se pode afirmar que a organização C apresenta uma predominância da racionalidade instrumental em suas práticas de avaliação por clara influência do seu relacionamento com os setores público e privado, não é possível afirmar que organizações de Terceiro Setor que dependam de recursos de outros setores adotem práticas predominantemente embasadas numa racionalidade instrumental, como restou evidenciado nas análises das organizações A e B.

Outra coisa que se pode concluir a partir da análise da organização C é que, apesar de ela apresentar uma baixa racionalidade substantiva e elementos marcantes da racionalidade

instrumental, isto não se traduz em uma prática de avaliação mais desenvolvida em termos instrumentais, onde o foco recaia na avaliação de eficiência, eficácia ou efetividade para atender propósitos mais instrumentais como é mais característico em organizações de outros setores.

Tanto a organização instituidora, de fins lucrativos e financiadora de projetos, como alguns segmentos de Estado, sem fins lucrativos e financiador de projetos, produzem pressões por execução orçamentária cada vez maior e exigências relativas aos montantes investidos, cuja divulgação terminaria por gerar ganhos de imagem em termos de mercado no caso de um e ganhos políticos no caso de outro. Ou seja, ao invés de os financiadores forçarem o desenvolvimento de uma racionalidade mais instrumental que resulte em melhoria de gestão com ganhos qualitativos para a avaliação e execução dos programas sociais, terminam por gerar influências de cunho instrumental, mas com conotações apenas de curto prazo e raramente com abordagens que remetam para propósitos de caráter emancipatório e transformador ou mesmo que gerem avaliações mais estruturadas, ainda que numa perspectiva de racionalidade mais instrumental. É de se ressaltar que os debates mostraram elementos de que muito recentemente aparecem pequenos indícios de mudança em relação a isso em alguns segmentos de Estado. Neste caso, parece não haver uma clara separação entre a organização C e a preservação dos propósitos professados por ela e as lógicas do seu instituidor e instituições parceiras e financiadoras.

A visão mais instrumental, ao invés de contribuir para gerar refinamento na gestão e nas práticas de avaliação, como seria de se esperar, contribui para menor sofisticação da gestão e da avaliação de programas, certa estagnação, restringindo os enfoques a perspectivas de curto prazo, algo que parece mais atrelado aos interesses imediatos do instituidor e dos segmentos de governo, balizados por interesses de cunho político e ligados a questões de poder, sublinhando-se também que a organização vive momento de reação a isso por uma manifesta necessidade de gestão.

Outra coisa que se pode perceber, segundo as análises dos dados coletados na organização C, é que podem existir diferenças entre a racionalidade manifesta pelos indivíduos e pela organização. Alguns traços de racionalidade substantiva foram mais visíveis em reflexões feitas pelos indivíduos numa perspectiva crítica à organização, enquanto o debate sobre as práticas institucionais adotadas há vários anos, sobre decisões de fazer ou não a avaliação, mostrava a clara força da racionalidade instrumental com ênfase nos indicadores de *utilidade* e *fins* desenvolvidos por Seva (1997), algo que pareceu ser mais condicionado por decisões institucionais de cunho estratégico.

Uma outra conclusão obtida e que poderá ser investigada com maior profundidade em outros estudos, diz respeito à influência da racionalidade sobre as decisões relativas a implementação da avaliação de programas sociais. Maior predomínio de práticas de avaliação somativa ou formativa pode ser explicado pelo tipo de racionalidade predominante, assim como a definição da origem dos avaliadores também pode ter influência deste fator.

No caso das organizações A e B, constatou-se uma maior presença da racionalidade substantiva. Isso parece estar associado às escolhas de se utilizar avaliadores internos e adotar predominantemente a prática da avaliação formativa, esta definida por Aguilar & Ander-Egg (1994) como a avaliação que ocorre durante o processo de implementação de um programa social, gera subsídios para a melhoria do programa. Nos dois casos, mas especialmente na organização B, foi explícita a manifestação de que a avaliação permitia decisões de melhoria, mas em primeiro lugar estaria o desejo dos técnicos da organização de saber se as transformações sociais pretendidas estavam se concretizando, um elemento indicador da racionalidade substantiva envolvido no processo de avaliação. Talvez estes valores de cunho mais emancipatório expliquem a escolha de realizar a avaliação com forte participação de avaliadores internos e envolvimento das comunidades por meio do diálogo propiciado pelos momentos chamados de “devolutivas”.

Em ambos os casos, o uso de avaliadores internos pareceu propiciar um maior grau de inserção nas comunidades e proximidade dos avaliadores com as comunidades beneficiadas pelos programas sociais avaliados. Esta proximidade resulta numa prática de avaliação que pressupõe o diálogo, a construção de consensos sobre o objeto da avaliação e sobre os resultados do que se propõem a realizar, algo que ficou evidenciado nos dados levantados e nas análises efetuadas.

Na mesma perspectiva, o que se verificou na organização C, onde prevaleceu a racionalidade de tipo instrumental, foi a adoção predominante de práticas de avaliação somativa e uso de avaliadores externos. De acordo com a análise dos dados, pode-se verificar, nas diversas categorias conceituais utilizadas, a existência de elementos dos indicadores de fins de natureza técnica, econômica e de poder. Neste sentido, pareceu ter importância diferenciada a questão do fornecimento de informações a terceiros, sejam eles parceiros ou agentes fiscalizadores, aspecto que de certa forma vincula ou influencia fortemente a prática de avaliações, não exigindo alta inserção dos técnicos nos processos avaliativos. Assim, resulta uma prática de avaliação mais pontual ou episódica para atender demandas e isso faz com que este processo de avaliação não seja um valor na gestão dos programas, configurando-se como um procedimento reativo e secundário na concepção dos programas, contrariamente

ao que ocorre nas outras duas organizações. Mas vale ressaltar que este é um aspecto que merece investigação mais profunda e sistemática para que se possa fazer afirmações mais categóricas. Também pode ser melhor avaliado no futuro, uma vez que a organização começa a criar estruturas internas responsáveis pela avaliação de programas, algo que poderá gerar novos impactos em termos de cultura e competência no tema.

A propósito, outra conclusão que se pode formular a partir deste estudo diz respeito ao grau de existência de cultura e competência avaliativa nas organizações estudadas. Define-se, para efeitos deste estudo, cultura avaliativa como o nível em que a avaliação de programas sociais é um valor e faz parte dos processos de gestão na organização como um todo. Já a competência avaliativa interna pode ser definida como a capacidade ou nível de instrumentalização das equipes para realizar, acompanhar ou contratar avaliação de programas sociais junto a terceiros. Pelo que se pode observar nas análises das três organizações, o tipo de racionalidade pareceu influenciar na escolha metodológica e esta teve implicações no acúmulo de experiências sobre o tema em cada organização com desdobramentos na cultura e na competência interna de avaliação.

No caso da organização A, cuja análise revelou uma predominância da racionalidade substantiva, uso de avaliação interna e predominância da avaliação formativa, pode-se verificar que a avaliação é um conceito incorporado à gestão dos programas, pois todos são avaliados, permitindo afirmar que existe alta cultura de avaliação de programas. Em consequência disso, e também do fato de haver participação dos avaliadores internos, as manifestações dos entrevistados e dos técnicos que participaram dos grupos focais evidenciaram domínio conceitual sobre o tema e experiência concreta com a realização de avaliações de programas sociais. Isso pode ser confirmado pela análise do relatório que foi disponibilizado, rico em informações de natureza quantitativa e qualitativa, referenciado aos objetivos do programa, mas aberto e flexível à identificação de externalidades positivas e negativas, configurando uma situação que pode ser considerada de alta competência interna de avaliação.

Quanto à organização B, igualmente marcada pela predominância da racionalidade substantiva, uso de avaliação formativa e de avaliadores internos, também foi possível verificar boa competência interna e cultura de avaliação. Entretanto, é de se destacar que esta realidade está restrita a uma das áreas de programas sociais da organização, justamente aquela que coordena programas cuja avaliação conta com a participação ativa dos técnicos na interlocução com as comunidades.

Na organização C, cuja análise evidenciou a predominância de racionalidade instrumental e priorização da avaliação somativa, de caráter mais episódico, de cunho reativo a demandas externas e com uso de avaliadores externos, percebe-se baixo acúmulo de competência avaliativa e baixa cultura de avaliação, até porque esta não parece ser uma preocupação na concepção dos programas, sendo tratada em separado. Isso foi confirmado nas manifestações de técnicos e dirigentes.

Analisando-se esta questão da cultura e da competência interna de avaliação nas três organizações, entende-se importante destacar, ainda, que as relações de cooperação com organizações de outros setores parecem influenciar em relação a isso, mas não se pode precisar em que direção se dará esta influência em termos de racionalidade, até porque outros fatores parecem determinar em parte a lógica de funcionamento. Por que esta reflexão? Analisando-se a organizações A e C foi possível constatar alta influência da lógica de outros setores, mas com desdobramentos distintos em termos de racionalidade e práticas de avaliação.

No caso da organização A, constatou-se o predomínio da racionalidade substantiva, em que pese sua dependência de recursos externos oriundos de parcerias com outras organizações, alianças com organizações ligadas ao setor público e outras ligadas ao mundo das organizações de fins lucrativos. Parece que esta realidade influencia em sua atitude de buscar a transparência mediante a apresentação pública espontânea dos seus relatórios de avaliação e outras informações, como informado por seus dirigentes, mas não chega a afetar sua racionalidade em termos de prática de avaliação. A organização parece ter uma certa blindagem em termos de valores emancipatórios, algo que a leva até mesmo a recusar-se a estabelecer certas alianças que possam colocar em risco a sua identidade.

Quanto à organização C, em que pese também receber significativos recursos oriundos do instituidor e parceiros ligados ao poder público, a mesma blindagem parece não acontecer, fato que leva a mesma a atuar em estreita sintonia com a lógica dos agentes externos e não desenvolver práticas de avaliação alinhadas com os propósitos professados pela organização como um todo.

Finalmente, foi possível concluir que o tipo de racionalidade predominante pode influenciar ou explicar os propósitos da avaliação de programas sociais e a questão da participação nos processos avaliativos. Por exemplo, nas organizações A e B, apesar das referências relativas ao uso da avaliação para uma releitura das práticas de gestão dos programas, algo que de acordo com Barros (2005) seria caracterizado mais como uma

abordagem tradicional-gerencial, a análise revelou a primazia de valores que permitem classificá-la como uma abordagem de avaliação emancipadora como definida por Saul (2006).

Com relação à participação das comunidades e ao uso de múltiplos olhares, o indicador *entendimento* de racionalidade substantiva foi identificado nas organizações A e B, e em ambos os casos foi constatada a prática de avaliação que valoriza a participação de técnicos e das comunidades beneficiadas pelas ações sociais nos processos avaliativos. Já na organização C, onde foi predominante a racionalidade instrumental, não foi possível perceber preocupação ou referências à questão da participação nos processos avaliativos, provavelmente pelo distanciamento dos técnicos em relação a estes processos, configurando baixo grau de inserção comunitária.

Como se pode notar, nas organizações mais pautadas pela racionalidade substantiva a participação tende a ter mais espaço, e a pluralidade de vozes no processo avaliativo parece permitir o que Carvalho (2006) chama de disseminação da cultura de avaliação de programas no campo social com resultados positivos em termos de maior nível de informação a todos os cidadãos. Na participação parece residir boa parte do caráter emancipatório das avaliações, fugindo-se das abordagens mais classificatórias ou tecnicistas como disse um dos entrevistados que participaram da pesquisa. Um caráter emancipatório que aparentemente reside no diálogo, na construção de consensos sobre as avaliações e na utilização do erro em perspectiva diferente da tradicional. Aquela do errante, aquele que caminha e se apropria de um fazer que busca a transformação social.

Uma última reflexão propiciada por este estudo diz respeito à relação entre eficiência e equidade. Restou demonstrado que organizações com maiores traços de racionalidade substantiva, ocupadas com a busca da equidade podem ter avaliações orientadas por estes valores e também almejem maior eficiência na alocação de recursos sem necessariamente subordinar a esta todo o restante, como tão bem alertou o professor Alberto Guerreiro Ramos. Talvez se possa afirmar que a eficiência deva estar a serviço ou, no mínimo, aliada da maior equidade no tratamento das questões sociais, sendo que a avaliação de programas sociais pode ser um instrumento adequado neste processo que, em última análise pode contribuir ao fortalecimento de organizações do Terceiro Setor no contexto social sem distúrbios da identidade deste espaço.

Enfim, considerando-se os objetivos deste estudo, no sentido de demonstrar a existência de certa tensão entre racionalidade substantiva e racionalidade instrumental e identificar alguns dos seus reflexos sobre as visões e práticas de avaliação de programas sociais, pode-se afirmar que as duas racionalidades apresentam manifestações de diferentes

intensidades segundo diversos indicadores, configuram de fato uma tensão, influenciam nas práticas de avaliação, mas o posicionamento das organizações frente aos seus relacionamentos externos é que pode determinar maior ou menor blindagem a este tipo de influência entre setores. Portanto, a avaliação de programas sociais pode ser realizada numa perspectiva emancipatória, coerente com os valores professados por estas organizações, assim como, enquanto mecanismo de transparência, cumprir o papel de fortalecer estas organizações na perspectiva dos seus aliados.

Este estudo ainda permitiu formular algumas perguntas que podem ser objeto de futuras investigações.

Em primeiro lugar, pode-se perguntar qual importância da formação específica e experiência de vida dos técnicos e dirigentes em termos de determinação da racionalidade e seus reflexos sobre práticas de avaliação de programas sociais? Na organização B, apesar da sua vinculação com uma empresa instituidora de natureza privada, de fins lucrativos e altamente competitiva, a racionalidade substantiva foi predominante e as práticas de avaliação de programas mostraram-se mais alinhadas com esta racionalidade do que se poderia supor. A formação dos técnicos que participaram do levantamento de dados, majoritariamente nas áreas de assistência social e pedagogia, chamou à atenção e despertou este questionamento. Até que ponto a formação das pessoas pode sobrepor-se e predominar sobre valores que poderiam ser emanados por uma estrutura institucional de natureza diversa?

Uma outra questão diz respeito à relação entre o volume, diversidade e tamanho dos programas sociais mantidos em uma organização e a racionalidade predominante em termos de práticas de avaliação. Pode-se perceber um certo dilema entre qualidade e quantidade, volume de trabalho implicado com os programas sociais e a possibilidade de um acompanhamento dos mesmos. Seria de se investigar até que ponto a opção de crescer a organização em termos de volume de programas e públicos beneficiados determina uma alteração na racionalidade predominante de suas práticas de avaliação.

Analisando-se as três organizações, pode-se também constatar na organização C uma atuação diferenciada em termos regionais, configurando-se uma atuação em nível nacional e bem mais abrangente que as outras duas organizações. A questão a investigar junto a outras organizações seria se a abrangência de atuação em termos territoriais determina algum impacto em termos de racionalidade e prática avaliativa. Além disso, em relação às organizações que criem estruturas internas próprias para cuidar da avaliação de programas sociais, como é o caso recente da organização C, é de se perguntar que relação isso teria em termos de racionalidade na prática avaliativa.

Por último, devido ao alinhamento de diversas manifestações dos técnicos e dirigentes das três organizações, segundo os quais é consenso que o conhecimento produzido em termos de avaliação de programas sociais é ainda incipiente no Setor, seria de se investigar com maior profundidade qual a realidade em termos de visões, fundamentos e práticas de avaliação de programas sociais no Terceiro Setor brasileiro.



## REFERÊNCIAS

AGUIAR, A B. **Relação entre estruturas e indicadores de desempenho das organizações não governamentais do estado de São Paulo**. USP, FEA, Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade, São Paulo, 2004.

AGUILAR, Maria José e ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de Serviços e Programas Sociais**. Trad. Jaime A. Clasen e Lúcia Mathilde E. Orth, Petrópolis: Vozes, 1994.

AKTOUF, O . **Pós-Globalização, administração e racionalidade econômica: a síndrome do avestruz**. São Paulo, Atlas, 2004.

ANDERSON, P.. **Balanco do Neoliberalismo**. In SADER E.; GENTILI P. (Organizadores) **Pós-neoliberalismo : As Políticas Sociais e o Estado Democrático**. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1995.

ARRETCHE, M.T.S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: **BARREIRA, M.C.R.N; CARVALHO, M.C.B.(Orgs.). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo, IEE PUC-SP, 2001.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições, 1977.

BARROS, M.. **Uma proposta de tipologia comparada das organizações não governamentais**. Salvador: Anais do ENANPAD 2002.

BARROS, M. **Avaliação de Projetos em ONG: o cruzamento da lógica estatal e empresarial**. Montreal, Working Paper, Doutorando HEC, em fase de elaboração e a ser publicado, 2005.

BÉJAR, H.;OAKLEY, P. **From accountability to share responsibility: NGO Evaluation in Latin America**, in: EDWARDS, M.; HULME, D. *Beyond the magic bullet: NGO performance and accountability in the post – cold war world*. Connecticut. Kumarian Press. 1996.

BIEKART, KEES. **European NGOs and Democratization in Central América: Assessing Performance in Light of Changing Priorities**, in: EDWARDS, M.; HULME, D. *Beyond the magic bullet: NGO performance and accountability in the post – cold war world*. Connecticut. Kumarian Press. 1996.

BIEKART, KEES. **Evaluating the impact of Private Aid Interventions Aimed at Strengthening Civil Society**. IV Conferência Regional ISTR-LAC San José Costa Rica, 8-10 de outubro, 2003. Acessado em 10 de junho de 2005 em [www.acceso.or.cr/istr/memoria/temas/ponencias/panel-6/keesbiekart.pdf](http://www.acceso.or.cr/istr/memoria/temas/ponencias/panel-6/keesbiekart.pdf).

BRASIL. **Lei No 9.790**. Diário Oficial da União Brasil: 24.03.1999, Seção 1.

BRESSER PEREIRA, L.C. e GRAU, N.C. **“Entre o Estado e o Mercado: o público não estatal”**, in: BRESSER PEREIRA, L.C. E GRAU, N.C.(Orgs.) **O público não estatal na reforma do Estado**. RJ: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

**BARREIRA, M.C.R.N; CARVALHO, M.C.B.(Orgs.).** Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. **São Paulo, IEE PUC-SP, 2001.**

**BRESSER PEREIRA, L.C.** Da administração pública burocrática à gerencial. **In: BRESSER PEREIRA, L.C.; SPINK, P. (Orgs.) Reforma do estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1998.**

**BRESSER PEREIRA, L.C.; GRAU, N.C.** Entre o estado e o mercado: o público não estatal. **Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1999.**

CAILLÉ, A.. Dádiva, **Cidadania e Democracia.** In: MEDEIROS, Alzira ; MARTINS, Paulo Henrique. 2003. Economia popular e solidária; desafios teóricos e práticos. Recife: Editora Bagaço. 120p. ( Seminário Economia Popular e Solidária, 2001, Recife, de 12 a 14 de setembro.).

CANO, I. **Introdução à avaliação de programas sociais.** Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2002.

CARVALHO, M.C. B. **Avaliação participativa – uma escolha metodológica.** In: RICO, E.M. Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate. São Paulo, Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 2006.

CHAUI, M. **Convite à Filosofia.** São Paulo, Ática, 1994.

COHEN, E. & FRANCO, R. **Avaliação de Projetos Sociais.** Petrópolis RJ, Vozes, 1993.

**DOIMO, Ana Maria .** A Vez e a Voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. **Rio de Janeiro: Relume-Dumará/ANPOCS, 1995. 356 p.**

**DOIMO, Ana Maria .** Movimentos sociais e participação política: a problemática contemporânea da ação-direta. **In: C. Leôncio; L. Lhullier; S. Sandoval. (Org.). Estudos do comportamento político: abordagem multidisciplinar. Florianópolis, 1997, v. , p. 129-147.**

DULANY, Peggy. **Tendências emergentes em parcerias intersetoriais: processos e mecanismos para colaboração.** In: IOSCHPE, Evelyn B. et al. Terceiro setor e desenvolvimento nacional sustentado. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

EDWARDS, M.; HULME, D. **Beyond the magic bullet: NGO performance and accountability in the post – cold war world.** Connecticut. Kumarian Press. 1996.

EIKENBERRY, A.M.; KLUVER, J.D.. **The Marketization of Nonprofit Sector: Civil Society at Risk?** Public Administration Review. March/April 2004, vol. 64, No.2, os. 132 – 140.

FIORI, J.L.. **60 lições dos 90 – uma década de neoliberalismo.** Rio de Janeiro, Record, 2001.

FISCHER, R.M. **O desafio da colaboração: práticas de responsabilidade social entre empresas e terceiro setor.** São Paulo, Gente, 2002.

FOWLER, ALAN F. **Assessing NGO Performance: Difficulties, Dilemmas and a Way Ahead**, in: EDWARDS, M.; HULME, D. Beyond the magic bullet: NGO performance and accountability in the post – cold war world. Connecticut. Kumarian Press. 1996.

FRANÇA FILHO, G.; DIZIMIRA, S. **Dádiva e Solidariedade**, in: MARTINS, P. H.; NUNES, B. F. A nova ordem social: perspectivas da solidariedade contemporânea. Brasília, Paralelo 15, 2004.

FRANCO, Maria Laura Puglisi Barbosa. **Análise de conteúdo**. Brasília: Plano, 2003.

FREEMAN, H.E.; ROSSI, P.H. **Evaluation: a systematic approach**. London, Sage, 1989.

FREITAS, H.M.R.; OLIVEIRA, M. **Focus Group- pesquisa qualitativa: resgatando a teoria, instrumentalizando o seu planejamento**. Revista de Administração, São Paulo, v.33, n. 3, p. 83-91, julho/setembro 1998.

GALEAZZI, H. **A Escola de Frankfurt**. In: ROVIGHI, S.V. História da filosofia contemporânea: do século XIX à neoescolástica. São Paulo, Loyola, 1999.

GERTH, H.; MILLS, C.W. **Max Weber: Ensaios de sociologia**, 5ª edição, Rio de Janeiro, Guanabara, 1982.

GASKELL, G. **Entrevistas individuais e grupais**. In: BAUER, M.W.; GASKELL, G. (Eds.) Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004, p-64-89.

GATTI, B.A. **Grupo focal na pesquisa em ciências sociais e humanas**. Brasília, Líber Livro Editora, 2005.

HADDAD, S. **As organizações do Terceiro Setor como produtoras de Ciência, Tecnologia e Inovação**. In PASSONI, I. ; EGLER, P.C.G. (Orgs.) Relatório Papel e Inserção do Terceiro Setor no Processo de Construção e Desenvolvimento da Ciência, Tecnologia e Inovação. Brasília. Instituto de Tecnologia Social – ITS, 2002.

HARTLEY, JEAN. **Case Study Research**. In: CASSEL, C.; SYMON, G. Essencial guide to qualitative methods in organizational research. London: Sage, 2004, cap.26.

HOLANDA, S.B. **Raízes do Brasil**. 26ª edição. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.

IBGE. **Análise de Resultados. Perfil das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos em 2002**. Disponível em [www.ibge.gov.br/home/estatística/economia](http://www.ibge.gov.br/home/estatística/economia).

JOIA, L.A. **Geração de modelos teóricos a partir de estudos de casos múltiplos: da teoria à prática**. In: VIEIRA, M.M.F.; ZOUAIN, D.M. Pesquisa Qualitativa em Administração. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2004.

KISIL, M. **Organização Social e desenvolvimento sustentável: projetos de base comunitária**. In IOSCHPE, Evelyn B. et al. Terceiro setor e desenvolvimento nacional sustentado. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

- KLIKSBERG, Bernardo. **Desigualdade na América Latina: o debate adiado**, São Paulo, Cortez, Brasília: UNESCO, 2001.
- KURZ, R. **Os últimos combatentes**. 5ª edição, Petrópolis, Vozes, 1997.
- KURZ, R. **Com todo vapor ao colapso**. Juiz de Fora, Editora UFJF, 2004.
- LAVILLE, Jean-Louis. *Le tiers secteur: Un objet d'étude pour la sociologie économique*. Sociologie Du Travail, vol.42, octobre-decembre, 2000.
- LAVILLE, J.L.; LALLEMENT. M. **“Introduction”**. Sociologie Du Travail, vol.42, octobre-decembre, 2000.
- LOBO, T.. **Avaliação de processos e impactos em programas sociais: algumas questões para reflexão**. In: RICO, E.M. Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate. São Paulo, Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 2006.
- LOPES, O. **Mapa do Terceiro Setor**. Disponível em [www.mapa.org.br](http://www.mapa.org.br). Acesso em 27/05/2005.
- LUDKE, M.; ANDRÉ, M.L. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. 6a. reimp. São Paulo: EPU, 1986.
- MARCH, J.;SIMON, H. **Teoria das Organizações**. 5ª edição, Rio de Janeiro, FGV, 1981.
- MONTAÑO, C. **Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. Cortez Editora., 2003.
- MORALES, C.A. **Provisão de serviços sociais através de organizações públicas não estatais: aspectos gerais** In BRESSER PEREIRA, L.C. e GRAU, N.C. (Orgs.). O público não-estatal na reforma do Estado. RJ: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- OLIVEIRA, M.; FREITAS, H.M.R. **Focus Group – pesquisa qualitativa: resgatando a teoria, instrumentalizando o seu planejamento**. Revista de Administração, São Paulo, v.33, n. 3, p.183-91, jul./set. 1998.
- PACE, E.S.U.; BASSO, L.C.; SILVA, R. **O uso de indicadores de desempenho pelo terceiro setor**. IV Conferência Regional ISTR – LAC, San José, Costa Rica, 8-10 outubro, 2003. Disponível em [www.acesso.or.cr/istr/memoria/temas/ponencias/panel-6/sergio/sergiopace.pdf](http://www.acesso.or.cr/istr/memoria/temas/ponencias/panel-6/sergio/sergiopace.pdf).
- PASTANA, C.F.” **Perspectivas de avaliação na gestão pública: reflexão a partir da legislação do Sistema Único de Saúde**”. Salvador: Anais do ENANPAD, 2002.
- PINTO, W.S. **Análise das práticas administrativas de uma fundação empresarial aberta**. Dissertação de mestrado apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública, FGV, Rio de Janeiro, 2001.
- PINTO, W.S. **A racionalidade da práxis administrativa em fundações corporativas**. Revista de Administração. USP. Volume 38, número 4, out/nov/dez 2003.

POWELL, Walter; DIMAGIO, Paul (Ed.). **The new institucionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press. 1991.

RAMOS, A. G. **A Nova Ciência das Organizações: uma reconceituação da riqueza das nações**. Editora da Fundação Getulio Vargas, 1989.

RAMOS, G. **Administração e contexto brasileiro: biblioteca de administração pública**. Editora da Fundação Getulio Vargas, 1983.

RAPETTI, S. **Una metodología de evaluación de organizaciones sociales: La experiência del sistema de indicadores de evaluación de organizaciones de la sociedade civil utilizado por el programa de relacionamento com la comunidad de ANTEL**. IV Conferência Regional ISTR-LAC, San José, Costa Rica, 8-10 octubre, 2003.

REIS, L.G.da C. **A racionalidade substantiva na avaliação de projetos em ONGs: três casos**. Dissertação de mestrado apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública, FGV, Rio de Janeiro, 2001.

RICHARDSON, R.J. **Pesquisa Social – Métodos e Técnicas**. São Paulo. Editora ATLAS. 3. ED. 1999.

RIFKIN, J. **Identidade e natureza do Terceiro Setor**, in: IOSCHPE, Evelyn B. et al. **Terceiro setor e desenvolvimento nacional sustentado**. São Paulo: Paz e Terra, 2005

ROCHE, C.. **Avaliação do Impacto dos trabalhos de ONGs: aprendendo a valorizar as mudanças**. São Paulo, Cortez: ABONG; Osford, Inglaterra: Osfam, 2002.

ROESCH, S.M.A. **Gestão de ONGs – Rumo a uma agenda de pesquisas que contemple a sua diversidade**. Integração: revista eletrônica do terceiro setor. Ano VI, nº 30, set/2003. Disponível em [www.fgvsp.br](http://www.fgvsp.br).

SACHS, I. **Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro, Garamond, 2004.

SALAMANCA, F. **Un Índice de evaluación de impacto de la sociedade civil organizada**. . IV Conferência Regional ISTR-LAC, San José, Costa Rica, 8-10 octubre, 2003.

SALAMON, L. **A emergência do terceiro setor – uma revolução associativa global**. Revista de Administração, São Paulo, v.33, n.1, p.5-11, jan/mar, 1998.

SALAMON, L. **Estratégias para o fortalecimento do terceiro setor**. In: IOSHPE, Evelin B. et al. **Terceiro Setor: desenvolvimento nacional sustentado**. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

SALVATORE, V. **A racionalidade do terceiro setor**, in: VOLTOLINI, R.(Org.) **Terceiro Setor: Planejamento e gestão**. São Paulo, Editora Senac-São Paulo, 2004.

SANTOS, W.G.dos. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. 3.ed. Rio de Janeiro, Campus, 1994.

SAUL, A.M. **Avaliação participante – Uma abordagem crítico-transformadora.** In: : RICO, E.M. Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate. São Paulo, Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 2006.

SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro.** 2ª edição. Rio de Janeiro: Campus, 1982 (Neopatrimonialismo e a questão do Estado). O texto completo encontra-se no site do autor (<http://schwartzman.org.br/simon/bases/bases.htm>).

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade.** Companhia das Letras, 2000.

SERVA, M. **O fenômeno das organizações substantivas.** Revista de Administração de Empresas. São Paulo, FGV, 33(2):36-43, mar/abr 1993.

SERVA, M. **Racionalidade e organizações: o fenômeno das organizações substantivas.** 1996. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, São Paulo, Brasil.

SERVA, M. **Racionalidade Substantiva Demonstrada na Prática Administrativa.** Revista de Administração de Empresas. São Paulo, FGV, 37(2):18-30, abr/jun 1997.

SULDBRANDT, J. **A Avaliação dos programas sociais: uma perspectiva crítica dos modelos usuais.** In: KLIKSBURG, B.(Organizador). Pobreza: uma questão inadiável; novas propostas a nível mundial. Tradução de Cláudia Schilling; Brasília: ENAP, 1994.

TANDON, R. **Board Games: governance and accountability in NGOs,** in: EDWARDS, M.; HULME, D. Beyond the magic bullet: NGO performance and accountability in the post – cold war world. Connecticut. Kumarian Press. 1996.

TENÓRIO, F.G. **.Um espectro ronda o terceiro setor: o espectro do mercado.** Ijuí, Editora Unijuí, 2004.

THOMPSON, A A . **Do compromisso à eficiência? Os caminhos do terceiro setor na América Latina,** in: IOSCHPE, Evelyn B. et al. Terceiro setor e desenvolvimento nacional sustentado. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

TRIVIÑOS, A.N.S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo, Atlas, 1987.

UPHOFF, N. **Why NGOs are not a third sector: a sectoral analysis with some thoughts on accountability, sustainability and evaluation,** in: EDWARDS, M.; HULME, D. Beyond the magic bullet: NGO performance and accountability in the post – cold war world. Connecticut. Kumarian Press. 1996.

VIEIRA, M.M.F.; CARVALHO, C.A..**Sobre organizações, instituições e poder.** In: VIEIRA, M.M.F.; CARVALHO, C.A. (Orgs.) Organizações, Instituições e Poder no Brasil. Rio de Janeiro, FGV, 2003.

VERGARA, S. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração.** 3 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

WORTHEN, R.B., SANDERS, J.R., FITZPATRICK, J.L.; tradução Dinah de Abreu Azevedo. **Avaliação de programas: concepções e práticas**. São Paulo, Gente, 2004.

ZANELLI, J.C. **Pesquisa qualitativa em estudos da gestão de pessoas**. Estudos de Psicologia, n.7, p.79-88, 2002.

YIN, Robert. K.. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. Tradução Daniel Grassi. Porto Alegre: Bookman, 2005.

## PÁGINAS NA INTERNET

BIEKART, KEES. **Evaluating the impact of Private Aid Interventions Aimed at Strengthening Civil Society**. IV Conferência Regional ISTR-LAC San José Costa Rica, 8-10 de outubro, 2003. Acessado em 10 de junho de 2005 em [www.acceso.or.cr/istr/memoria/temas/ponencias/panel-6/keesbiekart.pdf](http://www.acceso.or.cr/istr/memoria/temas/ponencias/panel-6/keesbiekart.pdf).

IBGE. **Análise de Resultados. Perfil das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos em 2002**. Disponível em [www.ibge.gov.br/home/estatística/economia](http://www.ibge.gov.br/home/estatística/economia).

LOPES, O. **Mapa do Terceiro Setor**. Disponível em [www.mapa.org.br](http://www.mapa.org.br). Acesso em 27/05/2005.

PACE, E.S.U.; BASSO, L.C.; SILVA, R. **O uso de indicadores de desempenho pelo terceiro setor**. IV Conferência Regional ISTR – LAC, San José, Costa Rica, 8-10 outubro, 2003. Disponível em [www.acceso.or.cr/istr/memoria/temas/ponencias/panel-6/sergio/sergiopace.pdf](http://www.acceso.or.cr/istr/memoria/temas/ponencias/panel-6/sergio/sergiopace.pdf).

ROESCH, S.M.A. **Gestão de ONGs – Rumo a uma agenda de pesquisas que contemple a sua diversidade**. Integração: revista eletrônica do terceiro setor. Ano VI, nº 30, set/2003. Disponível em [www.fgvsp.br](http://www.fgvsp.br).

SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Campus, 1982 (Neopatrimonialismo e a questão do Estado). O texto completo encontra-se no site do autor (<http://schwartzman.org.br/simon/bases/bases.htm>).



## **APÊNDICES**

## APÊNDICE A – Dados das entrevistas individuais e grupos focais

### Entrevistas

Organização	Entrevistado	Função	Data	Horário	Local da Entrevista	Duração
A	1	Presidente	13.06.2006	08:00	Na organização A	55 ´
A	2	Diretora pedagógica	13.06.2006	09:30	Na organização A	50 ´
B	1	Diretora de Ação Comunitária	19.06.2006	09:30	Na organização B	60 ´
C	1	Presidente	11.05.2006	08:00	Na organização C	85 ´
C	2	Diretor de Programas Sociais	04.05.2006	14:00	Na organização C	45 ´

### Grupo Focal 1 – Organização A

Data: 13.06.2006

Horário: 11:00 horas.

Local: Sede da organização A

Participante	Função	Sexo	Tempo de casa (anos)	Formação
1	Analista Educador	Masculino	8	Superior
2	Analista Educador	Masculino	6	Superior em andamento
3	Analista Educador	Masculino	5	Superior em andamento
4	Analista Educadora	Feminino	4	Superior em andamento

### Grupo Focal 2 – Organização B

Data: 19.06.2006

Horário: 10:30 horas.

Local: Sede da organização B

Participante	Função	Sexo	Tempo de casa (anos)	Formação
1	Assistente Social	Feminino	5	Superior
2	Assistente Social	Feminino	7	Superior
3	Assistente Social	Feminino	6	Superior
4	Pedagoga	Feminino	6	Superior

### Grupo Focal 3 – Organização C

Data: 23.05.2006

Horário: 17:00 horas

Local: Sede da organização C

Participante	Função	Sexo	Tempo de casa (anos)	Formação
1	Assessora Sênior	Feminino	12	Superior
2	Assessora Sênior	Feminino	12	Superior
3	Gerente de Setor	Masculino	13	Superior
4	Gerente de Setor	Feminino	5	Superior
5	Assessor Sênior	Masculino	5	Superior
6	Assessor Sênior	Masculino	12	Superior
7	Assessora Sênior	Feminino	6	Superior

## **APÊNDICE B – Roteiro de entrevistas com dirigentes.**

### **QUESTIONÁRIO PARA ENTREVISTAS**

1. A organização de vocês adota algum conceito de avaliação de programas sociais? Qual?
2. Existe alguma política formal ou diretriz sobre o tema? O que é mais marcante?
3. Existem diferenças de percepção internas em relação ao assunto aqui em sua organização? Caso positivo, quais as mais marcantes?
4. O que você(s) define(m) como sendo os principais propósitos em relação à prática de avaliação de programas sociais em sua organização? Com que finalidade é executada?
5. Como vocês avaliam seus programas sociais? Com equipe interna, externa ou mista? Esta escolha faz diferença ou existe uma predileção/ Por quê?
6. Em que momentos vocês realizam avaliação de programas? Por quê?
7. Que aspectos são avaliados (o plano e a parte conceitual? O processo? Os resultados? De que natureza?)
8. Que etapas normalmente vocês percorrem no processo de avaliar um programa social? Como o processo é iniciado, se desenvolve e é concluído? Quem participa das avaliações e como isso ocorre? Existem diferenças de um programa a outro?
9. Como são apresentados os resultados das avaliações, para quem, como, e o que é feito com isso?
10. Vocês recebem recursos externos de que origem para a execução dos programas de vocês? Existe alguma relação entre as práticas de avaliação de vocês e o fato de receberem recursos externos de outras organizações e financiadores?
11. Que aspectos são restritivos ou facilitadores da avaliação de programas sociais na sua organização?



**APÊNDICE D – Carta de esclarecimentos iniciais lida aos participantes dos grupos focais.**

**APRESENTAÇÃO**

Prezado Sr. ou Sra.,

Meu nome é Marcos Fadanelli Ramos, sou aluno do curso de mestrado em Gestão Social e Trabalho do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília – UnB.

Você foi convidado a participar desta pesquisa e, inicialmente, agradeço por sua disposição em colaborar com a realização deste trabalho e com a produção de conhecimento que ele propiciará. Trata-se de um estudo sobre racionalidade organizacional e seus reflexos para a avaliação de programas sociais, os dados serão levantados junto a três organizações de terceiro setor e o seu tratamento será feito de forma anônima e globalizada, sem identificação das organizações ou das pessoas participantes da pesquisa.

Os dados serão levantados mediante análise de documentos de avaliação, entrevistas semi-estruturadas e uso da técnica de grupo focal. As entrevistas devem durar em torno de 45 minutos e os grupos focais em torno de 1 hora e trinta minutos. Durante esta técnica, o mais importante é que o grupo sintam-se à vontade para interagir e manifestar suas opiniões livremente, pois nestas manifestações é que estará a riqueza de material para uma boa análise.

Para facilitar o registro e análise dos dados, costuma-se gravar em vídeo e/ou áudio o teor da discussão, fazendo-se a gravação de modo codificado posteriormente. Assim, solicito sua autorização para gravar a sessão, mas registro que caso haja algum inconveniente neste procedimento me disponho a utilizar apenas o procedimento de anotações, pois o mais importante é que os participantes sintam-se à vontade para emitir suas opiniões sobre o tema, como já referido.

Finalmente, mais uma vez agradeço a sua contribuição e a participação da sua organização, comprometendo-me a reportar os resultados desta pesquisa na forma que for mais adequada aos seus interesses.

Atenciosamente,

Marcos Fadanelli Ramos

## APÊNDICE E– Questões norteadoras dos grupos focais.

### QUESTÕES ESSENCIAIS PARA O DEBATE

12. O que você(s) define(m) como sendo os principais propósitos em relação à prática de avaliação de programas sociais em sua organização? Com que finalidade é executada?  
**(QUESTÃO INICIAL USADA EM TODOS OS GRUPOS FOCALIS)**
13. Como vocês avaliam seus programas sociais? Com equipe interna, externa ou mista? Esta escolha faz diferença ou existe uma predileção? Por quê?
14. Que aspectos são restritivos ou facilitadores da avaliação de programas sociais na sua organização?
15. Vocês recebem recursos externos de que origem para a execução dos programas de vocês? Existe alguma relação entre as práticas de avaliação de vocês e o fato de receberem recursos externos de outras organizações e financiadores?

### QUESTÕES COMPLEMENTARES USADAS PARA ACOMPANHAR O DESENVOLVIMENTO DO DEBATE

- A organização de vocês adota algum conceito de avaliação de programas sociais? Qual?
- Existe alguma política formal ou diretriz sobre o tema? O que é mais marcante?
- Existem diferenças de percepção internas em relação ao assunto aqui em sua organização? Caso positivo, quais as mais marcantes?
- Como vocês avaliam seus programas sociais? Com equipe interna, externa ou mista? Esta escolha faz diferença ou existe uma predileção/ Por quê?
- Em que momentos vocês realizam avaliação de programas? Por quê?
- Que aspectos são avaliados (o plano e a parte conceitual? O processo? Os resultados? De que natureza?)
- Que etapas normalmente vocês percorrem no processo de avaliar um programa social? Como o processo é iniciado, se desenvolve e é concluído? Quem participa das avaliações e como isso ocorre? Existem diferenças de um programa a outro?
- Como são apresentados os resultados das avaliações, para quem, como, e o que é feito com isso?