

Atributos do Espaço Público: Um Referencial de Avaliação no Terceiro Setor

Eloisa Helena de Souza Cabral

FAAP-SP

elocabral@uol.com.br

Resumo

Este artigo examina os pressupostos da avaliação de iniciativas sociais das organizações do Terceiro Setor considerando os vínculos entre os valores, que estas organizações pretendem disseminar e os resultados que almejam realizar. Ressaltamos os trabalhos teóricos de H. Putnam e A. Sen para fundamentar a abordagem consistente da avaliação dos resultados considerando a potencialidades destes vínculos na aferição dos valores reproduzidos. Enfatizamos a necessidade de dotar a gestão social, própria das organizações do Terceiro Setor, de instrumentos de avaliação que garantam a mensuração da reprodução dos valores e da efetividade dos resultados. Sugerimos um referencial de avaliação da realização da missão, que decorre da natureza do espaço público do Terceiro Setor e das perspectivas e interesses dos diversos públicos constituintes das organizações deste campo.

I. Introdução

A avaliação das iniciativas sociais desenvolvidas por organizações no Terceiro Setor (TS) apresenta a peculiaridade de ter por objeto não apenas os resultados destas iniciativas, mas também o fato de considerar, necessariamente, os valores reproduzidos nestes resultados, valores estes a partir dos quais os atores sociais envolvidos abordam as questões sociais que motivam aquelas iniciativas. As realizações no TS se apresentam, portanto, duplamente, como projeções sociais de valores e como resultados que pretendem afetar materialmente indivíduos em sociedade, sugerindo que a reprodução de valores e a confirmação de mudanças devem estar vinculadas. Requer-se, neste sentido, que a avaliação deva investigar os resultados como objetos susceptíveis à mensuração e apreender na medida da efetividade ou impacto deles, os indicativos de sucesso que identifiquem os valores transmitidos. Isto significa reconhecer, metodologicamente, um vínculo essencial entre resultados almejados e os valores inerentes à concepção que os atores sociais apresentam sobre as assimetrias da vida em sociedade, enquanto cabe, à avaliação, a tarefa de contribuir com a gestão para mensurar os resultados e explicitar os valores que lhes são inerentemente vinculados. Estas considerações requerem, portanto, que se examinem pressupostos teóricos e as argumentações concernentes não apenas à instrumentalidade da avaliação, mas também ao seu reconhecimento como elemento na publicização dos valores intrínsecos das iniciativas no TS.

A literatura, Anheier (2004); Cohen (1993); Connel (1995 e 1995a); Evers (1997); Forbes (1998); Herman (1994); Herman et al. (1999); Kaplan (2001); Rossi et al. (1999); Sheehan (1996); The World Bank (2002); United Way (1996); W. K. Kellogg Foundation (1998); Wholey et al. (1994); e referências citadas nestas obras, apresenta, entre outros, esforços de construção de metodologias, adaptações de técnicas e roteiros ou manuais de desenvolvimento de processos de avaliação para o campo do TS, muitos dos quais de sucesso. Entretanto, na execução da avaliação e na comunicação de seus achados nos deparamos com o reconhecimento, nem sempre satisfatório, da natureza especial que envolve valores e resultados na gestão de iniciativas no TS. Embora os procedimentos de avaliação quantitativa, de investigação qualitativa, do impacto e da economicidade estejam estabelecidos, são comuns interrogações acerca da diversidade de visões dos participantes e beneficiários das organizações; da capacidade interpretativa das abordagens, quantitativa ou qualitativa; da intangibilidade dos benefícios; das dificuldades organizacionais de implantação de sistemas de controle e da ausência de grupos de tratamento e controle fidedignos; da limitação de

métodos adaptados da área mercantil e da área pública; dos interesses dos atores a quem se destina a avaliação; e da diversidade de explicações quanto às conseqüências sociais da questão a ser abordada, dos resultados atingidos e das externalidades conseguidas. É também comum observarmos a recomendação de empenho para a aplicação de métodos lógicos de planejamento e de cuidados metodológicos que permitam apartar consistentemente as fases dos programas entre meios e fins, entre causas e efeitos. Aponta-se também, a insuficiência do exame formal dos indicadores e de sua mensuração para a interpretação do impacto das ações, consideradas por vezes intangíveis.

Estas indagações confluem para a questão da garantia dos valores pretendidos e a efetividade dos resultados e indicam a necessidade metodológica de se enfatizar dois conceitos para a avaliação peculiar das iniciativas no TS. Trata-se da constatação dos *vínculos* entre os valores e resultados, ambos, objeto de mensuração; e da relevância do conceito de *públicos constituintes* com necessidades, capacidades e interesses diversos, que projetam estes valores e pretendem estes resultados. Com o concurso destes conceitos é possível construir o referencial de avaliação, ou o instrumento conceitual de análise que identifica os valores do objeto que se pretende avaliar, como espaço modelo da avaliação, o *evaluative space* de Sen (1997), quando o autor se refere à necessidade de se construir um instrumento que esclareça e explicita quais os valores e os objetos dotados de valor que pretendemos avaliar.

No momento atual de revalorização das iniciativas no TS, associada ao desenvolvimento da profissionalização no setor, duas outras motivações, para o desenvolvimento de metodologias de avaliação, devem ser consideradas. De um lado a solicitação de agentes financiadores que requerem certeza da economicidade das atividades e sua sustentabilidade e de outro, a necessidade política dessas organizações construírem um instrumento acreditador da sua capacidade de executar propostas de abordagem da questão social, de modo que as organizações do TS (OTS) sejam identificadas socialmente como organizações autônomas, distintas das organizações estatais e mercantis. O primeiro motivo, de ordem prática e como solicitação de curto prazo, sugere que as organizações desenvolvam procedimentos de avaliação que acreditem sua sustentabilidade; mas é o segundo motivo que indica a necessidade de se tomar a avaliação como avanço necessário à gestão social da produção de bens públicos e como instrumento identificador do TS como um espaço social de produção destes bens.

O objetivo desta nota é apresentar uma reflexão acerca dos vínculos entre valores e resultados, e sugerir um referencial de avaliação de modo a garantir que os valores imanentes aos públicos diversos que interagem nestas iniciativas sejam considerados quando da mensuração dos resultados efetivos realizados. É fundamental reconhecer teoricamente as possibilidades e conseqüências metodológicas desta vinculação para sugerir evidências e parâmetros de avaliação que permitam construir indicadores da qualidade pública e social que possam ser oportunamente testados.

Assim formulado este objetivo requer que consideremos uma concepção do TS que aborde as sociabilidades deste campo e os públicos, que denominamos *públicos constituintes*, dotados de expectativas, necessidades, capacidades, interesses e representações (ENCIR), convergentes, mas também contraditórios que o constituem. Fazemos isso na segunda parte deste artigo apoiando-nos na concepção de A. Evers (1995) do TS como um campo de mistura de lógicas e racionalidades que emanam de relações fronteiriças com o Estado, o mercado e a comunidade. Comparece aqui a contribuição de L. E. Wanderley (1998) que permite formular os atributos do *espaço público não estatal* no qual residem as iniciativas do TS. Consideramos a gestão das OTS um processo de produção de resultados e reprodução de valores e apontamos os resultados de uma pesquisa que detecta a insuficiência da função controle no processo de gestão, e a centralidade da missão institucional como elemento publicizador das capacidades dos públicos constituintes. Na terceira parte encontramos na

concepção de A. Sen (1997) de avaliação econômica da qualidade de vida e na crítica do filósofo americano H. Putnam (2002 e 2003) para a superação da dicotomia Fato/Valor, a argumentação que permite fundamentar o exame dos vínculos valorativos que encampam os resultados pretendidos no TS. Apresentamos a avaliação das iniciativas neste campo como exemplo da relevância da concepção de Putnam que permite explicitar o imbricamento dos valores e resultados e sugerimos que nos apoiemos nele para considerarmos a percepção dos valores pelos públicos constituintes projetados nos resultados a serem mensurados. Na conclusão deste artigo sugerimos a incorporação dos atributos do espaço público como referencial que constitua a estrutura valorativa a ser investigada nas avaliações.

II. O lugar social do Terceiro Setor e a gestão social de suas organizações

Consideramos, de acordo com Souza-Cabral (2004), a denominação TS como designativa de um campo de relações sociais onde atividades, ações, empreendimentos e organizações sociais privadas envolvidas por propósitos solidários, expressam suas missões e participam da produção de bens públicos de proteção e desenvolvimento sociais. Ele é, como Evers (1990) apontou, uma denominação para um espaço relacional onde lógicas diversas, discursos e racionalidades emergindo do Estado, do setor mercantil e da comunidade, são interconectados por um propósito comum de proteção e desenvolvimento sociais. Neste sentido, o TS é o espaço de realização de esforços privados projetados sobre a questão social. Examinando as OTS nesta perspectiva Souza-Cabral (2003 e 2004) mostrou que elas surgem como formas privadas e circunscritas por determinados públicos que nelas interagem, de atuação neste espaço público para a realização de missões. Estas missões comunicam uma interpretação da questão social através de valores que se pretende sejam reproduzidos para a garantia de uma determinada qualidade de vida em sociedade.

Esta abordagem recupera o papel político das organizações, bem como sua intervenção como local social de expressão de conflitos dos interesses de públicos diversos que se envolvem em suas finalidades, de acordo com necessidades de produção daqueles bens e sua capacidade de produzi-los. Supera-se desta forma o tratamento do TS como um conjunto de organizações similares, dotado de condições impositivas de pertinência, talhando as organizações com características de não lucratividade, atendimento a formalidades legais, participação de voluntariado, e outras, que apenas mimetizam as lógicas distintas, que resultam de um comprometimento com uma missão em um espaço intermediário de relações sociais.

As ações, em diferentes níveis de formalidade, desenvolvidas nas OTS, desempenham o papel de publicizar a missão e os objetivos, comunicando-os socialmente. Este processo de publicização no espaço público permite identificar os interesses de grupos sociais, confluentes na organização e expressos pelo que denominamos *públicos constituintes* de acordo com Souza-Cabral (2004). Esses públicos seguem cinco frações diferenciadas de atores sociais: *instituidores*, que correspondem ao grupo original que instalou a OTS, manifestou sua missão e propiciou os recursos materiais e ideológicos iniciais; *funcionários*, que correspondem ao grupo de indivíduos que se vincularam legalmente como empregados da organização e assumiram ao longo do tempo determinado grau de identidade com os pressupostos da organização; *voluntários*, como um grupo relativamente transitório que se articula à organização de modo autônomo e realiza parcelas das tarefas, ou contribui com trabalho, participação ideológica ou empenho pessoal, não remunerado, com intensidade e características diversas; *doadores*, correspondentes ao conjunto não necessariamente articulado de indivíduos, que contribui financeiramente para a manutenção da organização; e, finalmente o *público-alvo*, que constitui o grupo de beneficiários dos serviços prestados pela OTS. A estes públicos estão associadas ENCIR, como expressão de seus valores acerca da

organização. É fundamental ressaltar a condição de circunscrição deste espaço a estes públicos, o que vem a determinar certa capacidade e uma esfera de influência limitada, embora polarizada por uma questão que se manifesta na sociedade. O conceito de públicos constituintes procura captar a condição dos participantes das iniciativas no TS de pertencerem a grupos sociais distintos e comunicarem esta condição à OTS, superando a perspectiva de ser somente uma nomenclatura que designe grupos internos à organização.

Do ponto de vista teórico, o que ocorre é que o TS, como campo, se desenvolve em um processo de ampliação do conceito de público. Esse atributo público do TS está relacionado à sua possibilidade de realizar uma expressão privada das interpretações coletivas sobre a questão social que emana do desenvolvimento desigual da proteção social e pode ser investigado de acordo com o conceito de *espaço público não estatal* proposto por Wanderley (1998). Esta concepção reconhece uma dimensão na vida em sociedade decorrente do princípio de publicidade, da liberdade de expressão e de organização, que dotada de atributos coordenados e convergentes não se confunde com a capacidade do Estado, com o interesse do mercado ou com a opinião da sociedade civil, mas relaciona-se com estes entes de maneira intermediária. De acordo com Wanderley (1998) e Souza-Cabral (2004 e 2007) são atributos do espaço público: *representatividade de interesses coletivos; democratização; qualidade; efetividade dos resultados; visibilidade social; cultura pública; universalidade; autonomia; controle social; e sustentabilidade.*

Este conceito de espaço público dialoga com a concepção apresentada inicialmente do TS como um campo com condições fronteiriças com o Estado, o mercado e a comunidade. Os atributos do espaço público quando aplicados ao lugar social onde os públicos constituintes em organização, operam as iniciativas localizadas, permitem compreender o TS como região de fluxos e influências, tensões e interesses presentes na sociedade civil, que se explicitam sob modos cooperativos e solidários. Neste sentido a presença dos atributos garante a publicização das iniciativas e de sua pertinência ao espaço público de realização de valores e resultados. Para dar conseqüência à confluência de ENCIR, a gestão no TS é instada a produzir os resultados, perseguindo a reprodução dos valores, que estão na origem da representação da questão social assumida pelos públicos constituintes.

Em pesquisa recente, Souza-Cabral (2003 e 2004) investigou o processo de gestão de um conjunto de organizações procurando explicitar modos de atuação que seus gestores implicitamente admitem para a consecução de seus objetivos. Mostrou-se que a gestão das OTS investigadas relega o controle a um plano subalterno comparativamente às outras funções da gestão, direção, planejamento e organização, sendo apontada como a menos desenvolvida e menos importante delas. Mostrou-se, também, que a satisfação dos públicos constituintes com os resultados das OTS investigadas, decorre de um processo de interpretação que se baseia na percepção do cumprimento da missão e guarda fidelidade à visão do público constituinte que a expressa. Como os resultados, no TS, visam prover a superação de condições sociais insatisfatórias, existe uma demanda por melhorias, sujeita à ótica de cada público e que aponta para a insuficiência da consideração da satisfação como indicador de sucesso. Por assumir significados controversos o conceito de satisfação não é objeto de medida levada em consideração pelos gestores, apresentando-se mais como reconhecimento da importância dos esforços empreendidos. É a missão que desempenha uma função muito mais relevante. Nela se agregam as expectativas dos públicos constituintes como intérpretes privados da questão social e é através de suas potencialidades e da perspectiva de sua realização que se afere, por critérios indiretos e subjetivos, a permanência dos valores institucionais nos resultados. O que está determinado é que a missão permeia como pressuposto a organização e sua gestão, mas dado a insuficiência do controle, não estão construídos elementos que permitam a avaliação como atividade autônoma.

Em resumo, constatou-se que a missão, enquanto expressão dos valores é reconhecidamente importante, porém, o controle da gestão não está suficientemente implantado como instrumento que articule estes valores aos resultados. Os depoimentos colhidos por Souza-Cabral (2004) sugerem que se reconhece intuitivamente a relação entre controle, missão e os públicos constituintes como fundamental. Sugerem ainda, que o controle deve desenvolver a apreensão dos valores intangíveis e informais, da originalidade das ações e do conteúdo dos processos, não se limitando a uma mera construção de escalas quantitativas sobre resultados finais, ou de compilação de expressões opinativas sobre escalas de satisfação.

Por consistência com o conceito de públicos constituintes e com o tratamento do TS como espaço público estes dados nos sugerem que cabe ao controle e à avaliação como metodologia à disposição da gestão social, recompor visões complementares e por vezes contraditórias destes públicos acerca da questão social. É neste sentido que a avaliação deverá considerar os valores do espaço de arregimentação destes esforços e sua reprodução como condição de verificação do cumprimento da missão.

III. Os vínculos do valor e a efetividade dos resultados

A construção de um referencial para a avaliação das iniciativas desenvolvidas no TS, que considere os seus públicos constituintes, requer que se examinem quais resultados encampam valores para estes públicos e quão valiosos são estes resultados. Estas questões procuram configurar as condições de realização da missão enquanto perspectiva de desenvolvimento de uma iniciativa que agrega aqueles indivíduos. É nesse sentido que podemos nos referir à avaliação do cumprimento da missão pela gestão social.

Tecnicamente é preciso que sejam respondidas algumas questões, por exemplo: como medir valores e expectativas, projetados em fatos e resultados? Como atribuir uma escala de importância a estes resultados substantivos? Como verificar capacidades, condições, representações relativas da questão social, que permitem o florescimento da atividade própria do TS e que seriam em primeira aproximação não necessariamente verificáveis, projetados sobre resultados que seriam por definição verificáveis?

O argumento que desenvolvemos é que nem os primeiros (os julgamentos de valor) são não-verificáveis, nem os segundos (os fatos) são resultados isolados dos valores. Esta constatação, em uma acepção teórica, foi desenvolvida pelo filósofo americano Hilary Putnam e se conecta com os trabalhos do economista Amartya Sen na proposição de uma concepção de avaliação da qualidade de vida e do desenvolvimento social e econômico.

Em uma série de artigos filosóficos e de rara oportunidade para as Ciências Sociais, Putnam (2002 e 2003) demonstrou o equívoco da dicotomia que pretende apresentar os valores como julgamentos subjetivos e indiferentes à avaliação, enquanto os fatos são vistos como verdades empíricas susceptíveis de comprovação e objeto de avaliação. Esta formulação, conhecida como dicotomia Fato/Valor, pretendia estabelecer “*um critério de significação cognitiva para decidir quais afirmações eram significativas e quais eram destituídas de senso*”, Putnam (2003, 397). A crítica do filósofo americano aponta que apesar da distinção metodológica entre fatos e valores, não podemos abordar a realidade com um critério que *fatora* os achados em uma *parte descritiva*, correspondente aos valores e uma *parte avaliativa*, correspondente aos fatos. Isto porque as ações dos homens em sociedade desenvolvem sociabilidades a partir de condições e propósitos que vinculam os fatos e os valores e que não permitem a descrição exclusiva dos resultados apartada dos seus propósitos. Putnam (2003) nos oferece como exemplo o *indivíduo cruel*. Não nos basta para defini-lo observar uma definição de crueldade adstrita ao fato de *o indivíduo causar dor desnecessária a alguém*. É preciso considerar as *formas de crueldade* e aí adentramos o campo valorativo.

O que o filósofo propõe é que se considere a *vinculação* que existe entre fato e valor para que se execute o exercício reflexivo através do qual se expressam as condições e capacidades de mediação do homem em sociedade realizar fatos e comunicá-los valorativamente.

A conexão da filosofia de Putnam com os trabalhos de Sen (1993, 1997), para o tratamento da avaliação econômica do desenvolvimento social, foi explorada por Walsh (2003). Sen mostrou que não podemos julgar o incremento do bem-estar social apenas por uma medida de condições efetivas desta situação, pois o bem-estar pretendido contém determinações da construção do valor social que queremos aferir. Há que se considerar, quantitativamente, a capacidade de perceber e fruir este desenvolvimento. O exemplo clássico de Sen (1993), no seu estudo comparativo da mortalidade de homens negros nos EUA e homens com baixa renda per capita na China e na Índia, mostra a necessidade de se considerar quantitativamente outros fatores, como a exposição à violência e os sistemas de saúde que atendem a estas diferentes populações. Sen desenvolveu, para tanto, o conceito de *capabilities*, como funções valorativas que apresentam a conotação de *liberdades* para que indivíduos desfrutem benefícios do desenvolvimento. Entre estas *capabilities*, de acordo com Nussbaum (2002), estão a saúde, a vida, os sentidos, a imaginação, as emoções, a razão prática, a afiliação e outras. Sobre estes atributos, propõe a autora, devem ser construídos os indicadores de avaliação que permitem aferir o desenvolvimento do bem-estar.

IV. Para um referencial de avaliação no Terceiro Setor

Dada a singularidade missionária do espaço público onde atuam as OTS, além dos resultados esperados do processo de avaliação, o avaliador é instado a refletir acerca dos propósitos do desenvolvimento humano; das alternativas e processos de escolha viáveis para este desenvolvimento; da capacidade de fruição dos bens públicos disponibilizados; da relevância das ações apropriadas para a realização da missão; e da comunicação das representações da questão social que os públicos constituintes realizam si. Estas questões não são ponderações abstratas para o avaliador, mas estão diretamente ligadas à contribuição que ele possa oferecer à gestão para o processo de decisão que envolve os vínculos entre os valores e resultados. A concepção de Putnam e a teoria de Sen emprestam-nos uma argumentação consistente para abordarmos o problema central da avaliação no TS, que trata de apontar as condições sociais e econômicas de realização da missão neste espaço público.

A consideração das *capabilities* se refere às condições sociais estruturais que devem ser transformadas para que os indivíduos em sociedade exerçam suas capacidades na direção ao desenvolvimento. Neste sentido podemos falar em uma conexão entre a abordagem de Sen, que trata as *capabilities* como *propriedades de seres humanos em sociedade*, e uma abordagem deste conceito que considere os atributos do espaço público (representatividade de interesses coletivos; democratização; qualidade; efetividade dos resultados: visibilidade social; cultura pública; universalidade; autonomia; controle social; e sustentabilidade) como *capabilities* vinculadas agora, ao espaço público, ou, como condições estruturais deste espaço (Putnam : comunicação privada), que o preparam para ser o lugar das novas sociabilidades pretendidas pelos públicos através dos resultados e valores disseminados no TS.

A avaliação das iniciativas no TS envolve valores construídos socialmente pelos públicos constituintes, que se projetam em resultados em um espaço equipado de atributos públicos. Estes resultados guardam as ENCIR destes públicos e são comunicados através das realizações da gestão social e neste sentido, para avaliar resultados é necessário o desenvolvimento de um sistema de avaliação que permita explicitar vínculos e ENCIR. O controle deve encampar a solicitação externa pela avaliação e se apresentar como o elemento

do processo de gestão que articula as representações dos públicos constituintes e garante a permanência dos valores nos resultados efetivos.

Assim concebida, como instrumento da gestão social, a avaliação responde a uma demanda estrutural do TS, de modo que a OTS que produz bens públicos em um espaço público de proteção e desenvolvimento social, deve ser avaliada para verificar se esses resultados são pertinentes a este espaço, corroborando a realização da missão institucional que publiciza os propósitos daqueles públicos. Podemos falar, portanto, em uma avaliação do cumprimento da missão, na medida em que os atributos, ou *capabilities*, do espaço público sejam reconhecidos como referencial dos resultados efetivamente alcançados. Encontrar no processo de avaliação uma considerável percepção de desenvolvimento dos atributos no impacto causado pelos benefícios é sinônimo de que a missão é exitosa em conferir e transmitir os valores.

Daí decorre que os atributos do espaço público, que acreditarão a natureza pública dos resultados, constituem-se em valores que se manifestarão nos fatos e devem assim ser apreciados, bem como deve ser mensurada sua pertinência a estes fatos. A percepção pelos públicos constituintes de que estes atributos estão vinculados aos resultados alcançados, confere evidências da comunicação e realização da missão. Neste sentido estes atributos se constituem em um referencial a ser considerado para a proposição de indicadores da verificação de publicização das iniciativas e de sua pertinência ao espaço público.

Considerando os atributos como propriedades do espaço público necessárias ao florescimento das iniciativas que identificam os benefícios vinculados a valores e resultados, seu exame nos fornece os focos de avaliação, ou as pistas acerca das questões e das medidas que se farão sobre eles e de sua relevância para os diversos públicos.

Tomemos os atributos de *qualidade e de efetividade* que orientam as condições de eficiência, eficácia e efetividade, necessárias para que os resultados impactem positivamente e os valores sejam comunicados. Na perspectiva do gestor, trata-se de uma garantia do sucesso da gestão social. Para o público-alvo, os mesmos atributos garantem a fruição dos bens. Não há necessariamente um vínculo causal nesta relação que garanta a percepção da efetividade do resultado (para o público-alvo) a partir da efetividade das práticas de gestão (para gestores e funcionários). São constatações de públicos diversos em momentos e condições diversas, que devem ser mediadas pela gestão social, responsável pelo estabelecimento de vínculos entre estas concepções. Sua medida se reporta às expectativas das diversas frações de públicos que tendem a assumir por conseqüente um programa que corresponda a estas expectativas.

Para cada público as medidas de *qualidade e de efetividade* serão sempre comparativas de situações na presença e na ausência dos programas. Além disso, deve ser investigado como cada público constrói socialmente seu conceito de efetividade, perguntando-se *o que* esta efetividade demanda que seja mudado na vida do indivíduo impactado pelo programa. Para os *funcionários e instituidores* existe uma conexão entre efetividade e competência da gestão social em seu aspecto processual enquanto para o *público alvo* trata-se de uma medida de finalidades que atingem sua vida. Para os *doadores* deve ser considerado o retorno da relevância social dos resultados, enquanto que o *voluntário* exige uma constatação local, pessoal do impacto.

O atributo de *autonomia* caracteriza-se pela independência em relação à representatividade política do governo e ao interesse de outras instituições, como igrejas, partidos políticos ou sindicatos, que emana de outros pactos sociais. A autonomia transmite aos resultados a liberdade de escolha pelos públicos com relação às possibilidades de sua intervenção na questão social exercitando sua capacidade de transformação e proposição de alternativas. Cabe à gestão social garantir um espaço de aprendizado e exercício que para o *instituidor* tem um caráter propositivo, enquanto que para o *público alvo* aparece como disponibilidade para livremente aceitar a fruição do bem.

O atributo de *universalidade* decorrente da natureza de disponibilidade da ação pública, concerne à coletividade, ao que é, ou se dirige a todos indo além de interesses individuais. Traz a oportunidade de reconhecimento das relações da vida social a partir da constatação das externalidades e da capacidade de intervenção em um ambiente que excede o vínculo organizacional, alargando o horizonte social. Na perspectiva da gestão social e exemplificando o caráter coordenado e convergente dos atributos, convém examinar conjuntamente os atributos de efetividade e universalidade. Enquanto a *universalidade* pretende a expansão dos resultados, a *efetividade* pressupõe que eles sejam focalizados de acordo com o esforço para garanti-los e a capacidade dos públicos. Esta conexão é a responsável pela justaposição de critérios de exclusão e inclusão que são acordados no processo de gestão social.

O atributo de *cultura pública*, demanda pela conscientização do espírito público na forma de direitos, garantias, atendimento a obrigações para com o Estado e expressão da cidadania, deve ser investigado a partir do reconhecimento, por uma fração dos públicos constituintes, da existência de um entorno público que não lhe pertence enquanto individualidade, mas que o conecta com outros públicos na experiência que a organização lhe permite desenvolver. Ele deve ser mensurado investigando o conhecimento que uma fração dos públicos apresenta das outras frações, reconhecendo a sua interação com os restantes e o impacto mútuo ensejado pelas iniciativas. Neste entorno, pleno das relações sociais, permeia um princípio de doação que pode ser mensurado através da identificação de formas de dedicação e comprometimento. Um exercício de compreensão da construção social da missão organizacional também é uma modalidade de sua medida.

O atributo de *sustentabilidade* aponta para a necessária capacidade organizacional no provimento das iniciativas e tem uma dupla fonte de identificação. Em primeiro lugar deve ser medido através de critérios de economicidade dos programas, quando se realça a capacidade organizacional de prover economicamente a realização da missão. Sugerimos que também deva ser identificado a partir de uma medida da disposição de cada fração dos públicos de prover recursos de acordo com suas capacidades para a sustentação das atividades. Neste sentido informa as condições de sustentação e de responsabilização dos públicos com as finalidades.

O atributo de *representatividade de interesses coletivos*, proveniente da natureza participativa da ação pública como expressão social, sugere que se examine a identificação dos públicos com os valores do programa, quantificando quais valores comunicados pelo programa são reconhecidamente importantes e se identificam com as expectativas daquele segmento. A conexão deste atributo com o de *cultura pública* permite verificar se o programa atua no entorno público incorporando contribuições que transcendem os interesses particulares.

O atributo de *democratização* refere-se à ampliação de espaços relativos às decisões políticas, pode ser aferido avaliando a percepção que os públicos tenham de sua influência no sentido do programa e de sua presença nas decisões. É sugestivo investigar quanto das potencialidades desencadeadas pela *autonomia*, na visão de um determinado público, são incorporadas pela *democratização* das decisões envolvendo outros públicos constituintes.

O atributo de *visibilidade social*, procedente da natureza de disponibilidade da ação pública, diz respeito à publicidade e fidedignidade das informações e sugere uma medida do conhecimento externo que o programa atinge e do esclarecimento sobre suas razões e processos. Cada público pode identificar o nível de informação que a organização lhe fornece sobre sua estrutura e realizações. É desejável que investigue o conhecimento da marca do programa e da OTS em grupos que não pertencem aos públicos constituintes, como maneira de aquilatar o reconhecimento social da organização.

O atributo de *controle social* é um elemento desse processo dialógico que faz a conexão com a sociedade civil, permitindo a mudança e arbitrando os interesses públicos. Deve ser procurado nos pontos de controle sugeridos pelos públicos e na sua incorporação pela gestão, medindo uma aceitação do controle induzido pelos públicos constituintes que dialoga com a democratização dos processos.

Estes valores associados aos públicos indicam que suas representações excedem a mera providência de disponibilização imediata do bem ou serviço resultado de um programa. Os resultados carregam fundamentalmente os ingredientes públicos que transmitem sociabilidades novas e permitem a escolha sobre possibilidades. É neste sentido que tomamos os atributos do espaço público como indicativos de evidências que devem ser consideradas na avaliação do cumprimento da missão.

A escolha desta perspectiva para a avaliação nos conduz a ter por referencial a concepção do valor como uma construção social contextualizada e referente a uma potencialidade do público constituinte que almeja uma realização. Esta passagem da potencialidade para o fato é que se configura como o resultado que sofre a mediação dos atributos do espaço público e que tem sua realização comunicada socialmente entre os públicos da OTS.

V. Conclusão

Foi nosso objetivo neste artigo examinar argumentações teóricas e conseqüências metodológicas acerca dos vínculos entre valores e fatos, que nos permitam sugerir evidências dos atributos públicos das iniciativas no TS para a avaliação do cumprimento da missão por uma OTS. Identificamos na avaliação das atividades desenvolvidas pela OTS um instrumento de controle na gestão social capaz de garantir a reprodução dos valores e a efetividade dos resultados projetados pelos públicos constituintes dessas iniciativas. A localização do TS como um espaço público equipado de atributos convergentes e coordenados (representatividade de interesses coletivos; democratização; qualidade; efetividade dos resultados: visibilidade social; cultura pública; universalidade; autonomia; controle social; e sustentabilidade), nos permite considerar a argumentação de Putnam e a concepção de Sen para identificar a percepção diferenciada que os públicos constituintes apresentam destes atributos, enquanto valores associados aos resultados de modo a permitir sua fruição, como o referencial para a avaliação do cumprimento da missão de uma OTS. A elaboração deste referencial, cuja aplicação será considerada em uma comunicação futura, nos sugere que se construa, como instrumento de avaliação, uma matriz que conecte públicos constituintes a atributos e em cujas células estejam vinculados os valores, comunicados pelas atividades e percebidos publicamente, estabelecendo parâmetros aos quais devemos reportar os indicadores do cumprimento da missão. Estes indicadores podem ser mensurados segundo a intensidade de sua pertinência às atividades, construindo um instrumento multidimensional de análise que projete sobre cada público os resultados avaliados sob a perspectiva dos valores inerentes que este público transmite. Assim também, sobre cada atributo é possível considerar a projeção da percepção que os públicos constroem sobre seus significados exclusivos.

Referências

- Anheier, Helmut K., 2004, *Civil Society: Measurement, Evaluation, Policy*, Sterling, Earthscan.
- Cohen, Ernesto e Franco, Rolando, 1993, *Avaliação de Projetos Sociais*, Petrópolis, Vozes.
- Connel, James et al. ed., 1993, *New Approaches to Evaluating Community Initiatives: Concepts, Methods and Contexts*, Washington, The Aspen Institute.

- Connel, James et al. ed., 1995a, *New Approaches to Evaluating Community Initiatives II: Theory, Measurement and Analysis*, Washington, The Aspen Institute.
- Evers, Adalbert, 1995, Part of the welfare mix: the third sector as an intermediate area, New York, *Voluntas*, 6, 2, 159-182.
- Evers, Adalbert, 1997, Quality development – part of a changing culture of care in personal social services. In: Evers, Adalbert et al. (ed.), *Developing quality in personal social services*. Aldershot, Ashgate.
- Forbes, Daniel, 1998, Measuring the Unmeasurable: Empirical Studies of Nonprofit Organization Effectiveness From 1977 to 1997, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 27 n.2.
- Herman, Robert D, 1994, *The Jossey-Bass Handbook of Nonprofit Leadership and Management*, San Francisco, Jossey Bass Publishers.
- Herman, Robert D., Renz, David O, 1999, Theses on nonprofit organizational effectiveness, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 28, n.2, 107-126.
- Kaplan, Robert S, 2001, Strategic performance and management in nonprofit organizations. *Nonprofit Management and Leadership*, 11, n.3.
- Nussbaum, Martha; Sen, Amartya, 1995, *The Quality of Life*, Oxford, Clarendon Press.
- Putnam, Hilary, 2002, *The Collapse of the Fact/Value Dichotomy*, Cambridge, Harvard University Press.
- Putnam, Hilary, 2003, For ethics and economics without the dichotomies, *Review of Political Economy*, 15, n.3.
- Putnam, Hilary, 2006, Comunicação privada.
- Rossi, Peter H. et al. (ed.), 1999, *Evaluation a Systematic Approach*, Thousand Oaks, Sage Publications.
- Sen, Amartya, 1993, The Economics of Life and Death, *Scientific American*, 268, n.5, 40-47.
- Sen, Amartya, 1997, Quality of life and economic evaluation, *Academia Sinica Economic Papers*, 25, n.3.
- Sheehan, R, 1996, Mission accomplishment as philanthropic organization effectiveness. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 25, 110-123.
- Souza-Cabral, Eloisa Helena de, 2003, Gestão social no terceiro setor: avaliação de processos e missão institucional. *Oficina do Ces*, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 190.
- Souza-Cabral, Eloisa Helena de, 2004, *Reptos para o Terceiro Setor: pertinência ao espaço público não estatal na perspectiva da gestão social*, Tese (Doutoramento), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.
- Souza-Cabral, Eloisa Helena de, 2005, Une double perspective de controle sur da gestion sociale. In: *Concepts of the Third Sector: The European Debate*. International Society for Third Sector Research/European Research Network – Centre de Recherche et d’Information sur la Démocratie et l’Autonomie, Paris, 2005, disponível em www.crida-fr.org, acessado em 20/06/2007.
- Souza-Cabral, Eloisa Helena de, 2006, Espaço público e controle para a gestão social no Terceiro Setor, *Serviço Social e Sociedade*, 86, 30-55.
- Souza-Cabral, Eloisa Helena de, 2007 *Terceiro Setor: gestão e controle social*, São Paulo, Saraiva.
- The World Bank, 2002, *Monitoring and Evaluation: some tools, methods and approaches*, Washington, The World Bank.
- United Way of America, 1996, *Measuring Program Outcomes: Training Kit*, United Way of America, Alexandria.
- W. K. Kellogg Foundation, 1998, *Evaluation Handbook*, W. K. Kellogg Foundation.
- Walsh, Vivian, 2003, Sen after Putnam. *Review of Political Economy*, 15, n.3, 315-394.

Wanderley, Luiz Eduardo, 1998, O ensino público não estatal: uma inovação? *Ciência e Cultura*, 40, n. 4, 365-370.

Wholey, Joseph S., et al., 1994, *Handbook of Practical Program Evaluation*, San Francisco, Jossey-Bass.