



Andreia Filipa Gomes Ruela

ACCOUNTABILITY EM INSTITUIÇÕES PARTICULARES DE SOLIDARIEDADE SOCIAL: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO

Dissertação de Mestrado em Intervenção Social, Inovação e Empreendedorismo, apresentada à Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação e à Faculdade de Economia sob orientação da Professora Doutora Cristina Maria Pinto Albuquerque

Setembro de 2013



UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Andreia Filipa Gomes Ruela

**Accountability em Instituições Particulares de
Solidariedade Social: um estudo exploratório**

Dissertação de Mestrado em Intervenção Social, Inovação e Empreendedorismo, apresentada à Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação e à Faculdade de Economia sob orientação da Professora Doutora Cristina Maria Pinto Albuquerque

Setembro de 2013



UNIVERSIDADE DE COIMBRA

AGRADECIMENTOS

À minha família e ao Rui por todo o amor e apoio incondicional ao longo da minha caminhada.

À minha orientadora, Professora Doutora Cristina Albuquerque, pelo cultivo da inquietação e pelas aprendizagens que nos desafiam a explorar as possibilidades entre a realidade e a utopia.

Às minhas amigas, Sara Alexandra e Ana Isabel, pela amizade, pela simbiose laboral que nos uniu e pelos bons momentos que passámos.

À Sofia, pelo apoio, pelos desafios e pelas aprendizagens que têm sido muito significativas para a minha formação pessoal e profissional.

Aos membros do grupo Repensar a Intervenção Social que me inspiraram a desenvolver este trabalho a partir das suas inquietações sustentadas no compromisso de promover o desenvolvimento humano e social.

A todas as pessoas que entrevistei do Centro Distrital de Aveiro do Instituto de Segurança Social, I.P.; da Associação de Melhoramentos de Eixo; do Centro Social Paroquial Vera Cruz; do Núcleo Distrital de Aveiro da EAPN/Rede Europeia Anti-Pobreza; das Florinhas do Vouga; da Fundação Padre Félix, e que de várias formas enriqueceram este trabalho.

À Ana Luísa, à Sacha, à Nilce, ao Eber e à Beatriz pela amizade, pelo carinho e pelo apoio nesta etapa.

RESUMO

A presente dissertação enquadra os processos de *accountability* no Terceiro Setor e explora a sua articulação com a missão e a estratégia das organizações que integram este Setor. A discussão sobre a *accountability* no Terceiro Setor tem sido impulsionada pela relação entre estas organizações e o Estado, e pela necessidade de se tornarem mais sustentáveis do ponto de vista financeiro e axiológico. Este trabalho teve como objetivos i) compreender como é definida a missão organizacional e de que forma é aplicada na estratégia organizacional; ii) compreender de que forma os processos de *accountability* são geridos, mantendo o foco na missão organizacional. Para o efeito foi realizada uma investigação qualitativa, de carácter exploratório, através de entrevistas semiestruturadas a profissionais e diretores de cinco Instituições Particulares de Solidariedade Social do concelho de Aveiro.

Os resultados obtidos neste estudo sugerem que, pela utilização que é feita dos processos de *accountability* e da forma como estes revertem para a missão organizacional, estas instituições aproximam-se do modelo de *accountability funcional*, centrado na visibilização de resultados a curto prazo (*outputs*) e na relação com os principais *stakeholders*; e não tanto do modelo de *accountability estratégica*, centrado nos impactos (na qualidade de vida dos cidadãos) e na relação com todos os *stakeholders* (incluindo parceiros e cidadãos). Dados que se prendem com a forma como estes processos têm sido introduzidos nestas organizações e que revelam a necessidade de se desenvolverem mais estudos nesta área para apoiar estas organizações a repensar-se estrategicamente para gerirem os processos de *accountability* em consonância com a sua missão.

Palavras-chave: *Accountability*, organizações do Terceiro Setor; missão, estratégia, *stakeholders*, avaliação.

ABSTRACT

This dissertation frames the accountability processes in the Third Sector and explores its articulation with the mission and the strategy of the organizations that comprise this Sector. The discussion about accountability in the Third Sector has been driven by the relationship between these organizations and the State, and by the need to become more sustainable from a financial and an axiological standpoint. The aim of this work was: i) to understand how organizational mission is defined and how it is applied in organizational strategy; ii) to understand how the processes of accountability are managed, while focused in the organizational mission. For that purpose it has been conducted a qualitative research, exploratory approach, using semi-structured interviews to professionals and directors of five Private Institutions of Social Solidarity in Aveiro municipality.

The results obtained in this study suggest that (by the use made of the processes of accountability and how these revert to the organizational mission, these institutions have come closer to the functional accountability's model) focusing in the visualization of short-term results (outputs) and in the relationship with key stakeholders; and not so much in the strategic accountability model, centered on impacts (quality of life) and in the relation with all stakeholders (including partners and citizens). Data that relates how these processes have been introduced in these organizations and that emphasize the need for more studies in this area to support the organizations to strategically rethink in order to manage the accountability processes in accordance with its mission.

Keywords: accountability, mission, strategy, *stakeholders*, evaluation, Third Sector Organizations.

RESUME

Cette thèse porte sur les processus d'accountability dans le troisième secteur et explore son articulation avec la mission et la stratégie des organisations qui lui intègre. Le débat sur l'accountability dans le troisième secteur, a été entraîné par la relation entre ces organisations et l'État, et par leur besoin de devenir plus durables du point de vue financier et axiologique. Ce travail avait comme objectif : i) Comprendre comment est défini la mission de l'organisation et la façon comme elle s'applique dans la stratégie de l'organisation ; ii) Comprendre comment sont gérés les processus d'accountability en tout gardant le focus dans la mission de l'organisation. Pour ce fin, une investigation qualitative et de caractère exploratoire à travers des entretiens semi-structurés, a été fait auprès des professionnelles et directeurs de cinq Institutions Privées de Solidarité Sociale de la région d'Aveiro.

Les résultats obtenus de cette étude suggèrent que l'usage des processus d'accountability et la façon comment ils abouti pour la mission de l'organisation, s'approche du modèle d'accountability fonctionnelle, centré dans la visibilité des résultats à court terme (outputs) e dans la relation avec ses principaux stakeholders plutôt que dans le modèle d'accountability stratégique, centré dans les impacts (dans la qualité de vie des citoyens) et dans la relations avec tous les stakeholders (y compris les partenaires et les citoyens). Ces résultats sont le reflex dont la façon ces processus sont introduites dans les organisations e qui dévoilent le besoin de développer plus d'études dans cette domaine, pour appuyer ces organisations à réfléchir sa stratégie de gestion des processus d'accountability en conformément à sa mission.

Mot-clé : Accountability ; organisations du troisième secteur; mission; stratégie; stakeholders; évaluation.

ÍNDICE GERAL

INTRODUÇÃO	8
PARTE I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO.....	10
CAPÍTULO 1. O TERCEIRO SETOR.....	10
1.1. Delimitação conceptual do Terceiro Setor	10
1.2. Emergência do Terceiro Setor	12
1.3. A relação entre o Estado e o Terceiro Setor	13
CAPÍTULO 2. ACCOUNTABILITY NO TERCEIRO SETOR.....	15
2.1. <i>Accountability</i> , um conceito plural	15
2.1.1. <i>Accountability</i> , como conceito relacional e constructo social	18
2.2. Modelos e perspetivas sobre a <i>accountability</i> no Terceiro Setor	20
2.3. Mecanismos de <i>accountability</i>	23
2.3.1. <i>Accountability</i> , avaliação e qualidade	26
2.3.2. <i>Accountability</i> e aprendizagem organizacional.....	28
CAPÍTULO 3. MISSÃO, ESTRATÉGIA E <i>ACCOUNTABILITY</i>	31
3.1. A missão como eixo estruturante da atividade organizacional.....	31
3.2. A missão e a performance organizacional.....	34
3.3. A missão e a estratégia organizacional.....	36
3.3.1. Um modelo para aumentar o planeamento e gestão estratégica nas organizações	37
3.4. Articulação entre a missão organizacional e os processos de <i>accountability</i>	41
PARTE II – ESTUDO EMPÍRICO	43
CAPÍTULO 4 – OPÇÕES METODOLÓGICAS	43
4.1. Definição do problema de pesquisa.....	43
4.2. Metodologia.....	45
4.2.1. Amostra	45
4.2.2. Técnicas de recolha de dados	48
4.2.3. Descrição do processo de investigação, transferibilidade, consistência e triangulação	49
5. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	54
5.1. A missão organizacional.....	54
5.1.1. Definição da missão organizacional	54
5.1.2. Definição e avaliação da estratégia organizacional.....	56

5.2. Mecanismos de <i>accountability</i> utilizados pelas IPSS	60
5.3. Articulação entre os processos de <i>accountability</i> e a missão organizacional.....	64
5.3.1. A sustentabilidade financeira, entre o desvio e o reforço da missão.....	64
5.3.2. A avaliação, entre o controlo e a aprendizagem organizacional	67
5.3.3. <i>Accountability</i> profissional e participação, entre a retórica e a prática.....	74
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	80
BIBLIOGRAFIA.....	82

ANEXOS	88
Anexo 1 - DECLARAÇÃO DE COMPROMISSO.....	89
Anexo 2 - DECLARAÇÃO DE CONFIDENCIALIDADE.....	90
Anexo 3 – DECLARAÇÃO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	91
Anexo 4 - GUIÃO DE ENTREVISTA CENTRO DISTRITAL DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.....	92
Anexo 5 - GUIÃO DE ENTREVISTA DIRETORES DAS IPSS.....	94
Anexo 6 - GUIÃO DE ENTREVISTA TÉCNICOS DAS IPSS	96
Anexo 7 – Grelhas de análise de conteúdo.....	98

ÍNDICE DE TABELAS/GRÁFICOS

Quadro 1 - Definições de <i>accountability</i>	16
Quadro 2 - Características para uma boa definição de missão.....	32
Quadro 3 - Especificidades das Organizações do Terceiro Setor.....	33
Quadro 4 - Objetivos e questões de pesquisa	44
Quadro 5 - Caracterização da amostra: IPSS.....	47
Quadro 6 - Processos de <i>accountability</i> utilizados pelas OTS	62

Figura 1 - <i>Accountability Cube</i>	17
Figura 2 - Distinção entre a qualidade do serviço e a qualidade de vida	27
Figura 3 - O Ciclo da Mudança Estratégica	37
Figura 4 - Elementos para aumentar a <i>Accountability</i> Estratégica.....	41
Figura 5 - Modelo para aumentar a <i>Accountability</i> Estratégica	42

INTRODUÇÃO

O interesse pelas questões ligadas aos processos de *accountability* no Terceiro Setor surgiu no âmbito do trabalho de reflexão que tem vindo a ser desenvolvido pelo grupo RIS – Repensar a Intervenção Social, constituído por profissionais de organizações do Terceiro Setor (OTS) que intervêm no Concelho de Aveiro. Desde junho de 2010, vários temas têm inspirado profundas discussões sobre boas práticas na intervenção social, onde, em particular, o tema da avaliação, da visibilização de resultados e da participação surgiu várias vezes pelos desafios que colocam. A pertinência deste tema, primeiro sentida a partir das inquietações de profissionais que estão no terreno e sentem os impactos das novas demandas de *accountability*, foi depois sustentada pela revisão da literatura, onde a discussão teórica e empírica tem sido mais expressiva nos países anglo-saxónicos. Em Portugal, este é um fenómeno ainda recente, e, também por essa razão, pouco explorado.

A propósito do termo *accountability*, importa esclarecer que este por norma traduzido por “prestação de contas” e “responsabilização”, designações que contemplam apenas parte do significado que comporta e por essa razão será privilegiada a utilização do termo original *accountability*. Quando, excepcionalmente, é utilizado o termo “prestação de contas”, refere-se ao seu sentido restrito e literal. Além disso, esta opção prende-se com o facto de, neste trabalho, ser adotada a conceção mais abrangente de *accountability* que integra não só a dimensão de informar os *stakeholders* mas também de envolvê-los em momentos-chave da estratégia organizacional.

O debate sobre a *accountability* começou no setor público, centrado nos princípios de democracia e justiça social, e mais tarde, no setor privado, na responsabilidade social. A discussão no Terceiro Setor é mais recente e tem-se focado nos desafios que a *accountability* representa para as organizações deste Setor e de que forma têm sido geridos. O crescente interesse pela *accountability* no Terceiro Setor tem sido impulsionado pelas mudanças operadas no plano político, social e económico. A expansão e profissionalização do Terceiro Setor, a influência dos pressupostos da Nova Gestão Pública, a introdução de novas exigências de qualidade na prestação dos serviços e requisitos de maior eficácia e eficiência na intervenção social, a crise de legitimidade e falta de confiança pública que têm abalado algumas organizações sociais e a perpetuação de formas de pobreza e exclusão social, estão entre as principais razões que suscitaram o debate.

Parte da literatura tem-se centrado na chamada *accountability funcional*, focada nas relações entre as organizações do Terceiro Setor e o Estado e financiadores. Porém, como as organizações são *accountable* a vários *stakeholders*, questões importantes ligadas à prossecução da missão organizacional têm sido subestimadas nesta abordagem. Por outro lado, a *accountability estratégica*, menos explorada mas cada vez mais premente, incide sobre a estratégia das organizações para concretizarem a sua missão e gerirem a sua relação com os diversos *stakeholders*. A missão, sendo considerada uma condição *sine qua non* para a boa performance das organizações do Terceiro Setor, ocupa nesta abordagem um lugar central. É com base nestes dois modelos de *accountability* que, no âmbito deste trabalho, se propõe compreender a articulação entre os processos de *accountability* e a missão organizacional.

O enquadramento teórico divide-se em três capítulos. O primeiro capítulo apresenta a perspetiva das abordagens norte-americana e europeia sobre o conceito do Terceiro Setor, situa a emergência do Terceiro Setor no contexto histórico e político e, por último, centra-se na relação entre o Estado e o Terceiro Setor, onde as questões de *accountability* emergem como uma área de tensão entre ambos que pode conduzir ao desvio da missão social das OTS para atender às demandas impostas pelo Estado. O segundo capítulo aprofunda o conceito de *accountability* no Terceiro Setor, apresentando as conceções propostas por vários autores, os modelos e perspetivas que o enquadram e os mecanismos de *accountability* utilizados pelas OTS na relação com os diferentes *stakeholders*. Deste modo, contribui para a compreensão da expressão deste fenómeno, da forma como tem sido gerido e qual a sua influencia ao nível da eficácia e concretização da missão destas organizações. O terceiro capítulo situa a importância da missão na estratégia organizacional e revela algumas pistas para a gestão dos processos de *accountability* centrada na missão organizacional, de modo a reforçá-la na relação com os *stakeholders* e a melhorar a sua eficácia e eficiência.

O estudo empírico divide-se em dois capítulos: o primeiro apresenta as opções metodológicas tomadas para o desenvolvimento deste trabalho, o segundo apresenta e discute os principais resultados e enuncia algumas propostas para investigações futuras.

Espera-se que este trabalho seja um contributo para questionar a forma como determinadas medidas que, ao contrário do que proclamam, podem condicionar a qualidade e eficácia da intervenção social; e, apoiar as organizações do Terceiro Setor a repensarem-se estrategicamente, centradas na missão e nos valores que inspiram a sua razão de existir.

PARTE I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO

CAPÍTULO 1. O TERCEIRO SETOR

1.1. Delimitação conceptual do Terceiro Setor

O Terceiro Setor carece de um consenso alargado sobre a sua denominação e definição, reportando-se, de forma simples e abrangente, ao conjunto de relações sociais que não fazem parte do Estado nem do Mercado, onde os lucros são normalmente reinvestidos com finalidades sociais, ambientais ou culturais e onde a participação é maioritariamente voluntária (Alexander, 2010). O carácter diferenciador do Terceiro Setor é marcado pela integração de organizações que estabelecem ligações com o Estado, o Mercado e a Comunidade, onde as relações são concebidas como sendo de oposição e complementaridade.

Este Setor é composto por “organizações sociais que não são estatais nem mercantis, ou seja, organizações sociais que, por um lado, sendo privadas, não visam fins lucrativos, e, por outro lado, sendo animadas por objetivos sociais, públicos ou coletivos, não são estatais” (Santos, 1999, p. 14). Entre estas organizações identificam-se as cooperativas, mutualidades, instituições particulares de solidariedade social, organizações não governamentais, organizações de voluntariado, organizações comunitárias ou de base, redes e movimentos sociais, fundações, grupos de autoajuda, empresas sociais, entre outras (Santos, 1999; Ferreira, 2009).

Com base em tradições históricas, sociais, políticas e culturais distintas, têm sido apresentadas designações equivalentes ao Terceiro Setor, tais como setor voluntário no Reino Unido e países nórdicos, Setor Não Lucrativo nos Estados Unidos da América, Economia Social na Europa Continental e Organizações Não Governamentais nos países do Sul (*idem*). As perspetivas teóricas sobre o Terceiro Setor são marcadas pelas abordagens norte americana e europeia. A perspetiva norte americana, representada pelo Projeto Comparativo do Setor Não Lucrativo da Universidade de John Hopkins (CNSP), considera que o Setor Não Lucrativo é constituído por organizações da sociedade civil que são *formais* (com enquadramento legal ou possuindo continuidade organizacional), *privadas* (institucionalmente separadas do Estado, embora dele possam receber apoio); *sem fins lucrativos* (quando existem lucros, estes são reinvestidos nas organizações); *autogovernadas* (têm mecanismos próprios de governação interna); e

voluntárias (a participação é voluntária nas atividades ou na gestão da organização) (Salamon, *et al.*, 1999; cit. por Ferreira, 2005). Esta perspetiva impõe restrições legais e éticas na distribuição de lucros, excluindo organizações de membros como as cooperativas e mutualidades. A exclusão destas organizações não é aceitável no contexto europeu, dado que desempenharam um papel fundamental nos países europeus, na construção de um tipo de economia baseada nos princípios de solidariedade. Na Europa, o Terceiro Setor abrange as organizações (como cooperativas, mutualidades, associações, fundações e instituições de solidariedade social) que visam atender as necessidades sociais e financeiras dos seus membros. A distinção não deve assim ser feita entre organizações com ou sem fins lucrativos, mas sim entre organizações capitalistas e de economia social, sendo que as primeiras estão mais vocacionadas para o retorno do investimento individual e as segundas para o benefício mútuo ou coletivo. Razão pela qual, na Europa, o Terceiro Setor é também reconhecido como *Economia Social* ou *Economia Solidária*, onde a oposição não se estabelece com o Estado, como tende a acontecer nos países anglo-saxónicos, mas antes com as economias capitalistas (Ferreira, 2009; Alexander, 2010).

Enquanto na perspetiva norte-americana o Setor Não Lucrativo emerge associado às falhas do Estado e do Mercado, na perspetiva europeia, o Terceiro Setor surge como parte integrante de um conjunto plural de economias. Aqui, o Terceiro Setor ocupa uma posição intermédia delimitada por um triângulo (o triângulo de Evers, 2004) cujos vértices são representados pelo Estado, pelo Mercado e pela Comunidade e redes de proximidade. Enquadra-se deste modo no espaço público, caracterizado pela associação não coerciva, pela representação de interesses políticos e sociais, pela solidariedade, pela ajuda e autoajuda (Evers, 1995; cit. por Almeida, 2011). Laville (*et al.*, 2000; cit. por Almeida, 2011) e colaboradores associaram os três princípios de regulação de Polany (*i.e.*, do mercado, da redistribuição e da reciprocidade) a três tipos de economia: mercantil, assente no princípio do mercado, não-mercantil, organizada em torno do princípio da redistribuição, e não-monetária baseada no princípio da reciprocidade (Alexander, 2010; Almeida, 2011). O Terceiro Setor é, neste sentido, encarado como uma forma híbrida, situada entre as três esferas, onde diferentes discursos, princípios e racionalidades interagem e influenciam-se mutuamente.

A perspetiva europeia reconhece também que as especificidades das organizações do Terceiro Setor variam consoante o país, resultante do contexto socioeconómico, político e legal; ainda assim é possível estabelecer um quadro comum

pautado pela ação coletiva, ajuda mútua e serviços de bem-estar prestados pelo Governo (local e central), pela Igreja e pelas ações de filantropia privada (Alexander, 2010). Uma das especificidades do Terceiro Setor em Portugal é a forte cooperação entre o Estado e a Igreja.

O conceito de economia social, com forte expressão na Europa Continental, delimita as organizações do Setor através de um conjunto de princípios: i) autonomia em relação ao Estado; ii) finalidade social dos bens e serviços produzidos para os membros ou para a coletividade; iii) predomínio do fator trabalho sobre o capital; iv) democracia na gestão e participação; v) restrição na distribuição de excedentes (Almeida, 2011, p. 20; Defourny, 2009, p. 158; cit. por Parente *et al.*, 2012).

1.2. Emergência do Terceiro Setor

O termo Terceiro Setor terá surgido nos Estados Unidos da América, na década de 1970, para descrever a emergência de novas formas de organização e economia no contexto pós-industrial. Pioneiros na aplicação do termo, Theodor Levitt (1973) e Amitai Etzioni (1970) utilizam-no com significados distintos. O primeiro utiliza-o para designar iniciativas, entre o público e o privado, que colmatam ou exigem a compensação das falhas entre o Estado e o Mercado (Ferreira, 2009). O segundo usa-o para descrever as iniciativas entre o Estado e o Mercado, públicas mas não governamentais, encaradas como uma boa solução para assegurar a prestação de bens públicos. Etzioni (1970) procurando compreender por que razão os cidadãos se envolvem em diferentes tipos de organização, sugere que enquanto o Estado tem um poder coercivo e o Mercado negocia acordos, a função das organizações sociais voluntárias reside nos valores partilhados e na tomada de decisão coletiva e consensual. O Terceiro Setor foi pensado para ser mais eficaz na prestação de bens e serviços para o bem público. “O papel do Estado é garantir o bem público, mas está sobrecarregado pela burocracia; o Mercado é eficiente, mas procura apenas maximizar o retorno para os acionistas (*shareholders*); o Terceiro Setor une o melhor dos dois mundos: eficiência e interesse público” (Alexander, 2010, p. 217). Na Europa, o termo foi utilizado em 1978 por Jacques Delors num relatório da Comissão Europeia sobre o emprego. A emergência do Terceiro Setor coincide com a deslocação de projetos *top-down* para iniciativas comunitárias, com a ascensão da Nova Gestão Pública (*New Public*

Management) que aprovou os princípios de mercado para a prestação de bens e serviços públicos e privatizou muitos desses serviços (*idem*).

As duas perspectivas procuram explicar a emergência do Terceiro Setor com enfoques distintos: i) a abordagem norte-americana descreve o Terceiro Setor como uma área de atividade distinta que surgiu na resposta às falhas entre o Estado e o Mercado de modo a suprir as necessidades de bem-estar; ii) a abordagem europeia sugere o desenvolvimento do Terceiro Setor como sendo parte da expansão dos estados democráticos modernos, onde a sociedade civil desempenha um papel ativo (*idem*).

1.3. A relação entre o Estado e o Terceiro Setor

Situar o Terceiro Setor no espaço público revela que as democracias modernas desenvolveram um campo social, impulsionado por organizações sociais voluntárias, para a representação de interesses sociais e políticos, para o exercício da cidadania, solidariedade, confiança e ajuda mútua. Ao ocupar uma posição intermédia entre o Estado, o Mercado e a Comunidade, o Terceiro Setor enquadra-se num campo de tensão, onde as fronteiras entre si não são rígidas e onde diferentes racionalidades coexistem e influenciam-se reciprocamente. Como esclarece Evers (2010), a nível do Mercado, predomina o anonimato e as escolhas individuais, que podem enfraquecer as relações sociais baseadas na solidariedade; a nível do Governo central, dominam as regras gerais e procedimentos padronizados; a nível da Comunidade, pelo contrário, prevalecem as normas e tradições que estimulem obrigações e deveres interpessoais. O mesmo autor acrescenta que os processos de mercantilização e penetração no Mercado podem reduzir o espaço para a prestação de bens e serviços públicos pelo Estado e pelo Terceiro Setor, bem como prejudicar o desejo de autorregulação, solidariedade e compromisso público.

O Terceiro Setor distingue-se do Estado e do Mercado pela sua moralidade, focada no longo prazo e reprodutora dos valores coletivos, em contraste com a efemeridade das relações com o Mercado, centradas no curto prazo e na maximização do lucro individual; e, pela sua eficácia através do desenvolvimento de respostas sociais mais adequadas e fundamentadas, concebidas a partir do conhecimento privilegiado do local (*e.g.*, diagnóstico das necessidades e potencialidades existentes) (Alexander, 2010).

Brown e Troutt (2007) sugerem que o debate sobre a relação entre o Estado e o Terceiro Setor pode centrar-se na análise sobre a forma como os dois setores interagem, e para isso descrevem o papel do Terceiro Setor na prestação de serviços públicos como suplementar, complementar ou de confrontação (*adversarial*). Na perspectiva suplementar, o Terceiro Setor serve para suprir lacunas na prestação de serviços públicos. O Estado presta serviços standardizados para a população geral e o Terceiro Setor dirige a sua ação para sub-grupos com necessidades não atendidas pelo Estado. Na perspectiva complementar, a relação entre o Estado e o Terceiro Setor é entendida como uma parceria. Cada um especializa-se numa dada área: o Estado é melhor na captação de financiamento e na gestão/supervisão do setor; enquanto o Terceiro Setor é melhor na prestação de serviços, principalmente naqueles que requerem maior flexibilidade na sua implementação. A perspectiva de confrontação pontua os diferendos entre os dois setores. Este debate é pertinente na medida em que permite compreender o quadro em que a relação, o financiamento e os processos de *accountability* são desenvolvidos. Na perspectiva de confrontação, pode ser expectável que, por parte do Estado, sejam impostos critérios para a *prestação de contas*, e que, por parte das Organizações do Terceiro Setor (OTS), não sejam cumpridos os objetivos estatais que não coincidam com os objetivos organizacionais. Pelo contrário, na perspectiva complementar, e em certa medida na suplementar também, considera-se que o Estado não teria competência para definir os objetivos de forma unilateral (sem integrar os contributos das OTS), e as OTS poderiam acolher os processos de *accountability* como meio para assegurar a qualidade dos seus serviços (Brown e Troutt, 2007).

A literatura evidencia que a relação entre o Estado e o Terceiro Setor é essencialmente de complementaridade, sendo cada vez mais frequente a contratação como meio de financiar os serviços prestados pelas OTS. Nas abordagens tradicionais da *accountability*, a *prestação de contas* tem sido referida como uma fonte de tensão e uma condicionante para o bom relacionamento entre o Estado e o Terceiro Setor (Lipsky e Smith, 1990 e Gronbjerg, 1993; cit. por Brown e Troutt, 2007). Smith e Lipsky (1990; cit. por Brown e Troutt, 2007) consideram que o Estado e as OTS estabelecem uma relação de poder desigual, onde cada um procura atender a objetivos distintos ou mesmo concorrentes. A supremacia do Estado, ligada aos sistemas de financiamento, pode conduzir a uma distorção da missão das OTS e à criação de um ambiente de incerteza dentro das organizações. O Estado ao definir os critérios para

aceder às suas modalidades de financiamento e ao impor requisitos para a *prestação de contas*, influencia a estabilidade, flexibilidade e capacidade de resposta das OTS.

Para Salamon (1995; cit. por Ferreira, 2006) uma das ameaças presentes na relação entre o Estado e as OTS prende-se com a tensão existente entre o desempenho do seu papel de provedoras de serviços (financiados pelo governo) e o de advocacia (*i.e.*, críticas do governo e das suas políticas). Para Pasquinelli (1992; cit. por Ferreira, 2006), a tensão reside entre aquilo que as OTS propõem (*i.e.*, a sua missão) e aquilo por que são valorizadas (*i.e.*, prestação de serviços contratualizados com o Estado), podendo verificar-se uma distorção da missão social das OTS (*vendorism*) para cumprir as exigências impostas pelo Estado. A inexistência e desadequação (por inspiração no setor privado lucrativo) de medidas de avaliação de desempenho das OTS acabam por ser compensadas por mecanismos de *accountability* (*i.e.*, relatórios e controlos de contas) que aumentam o volume de trabalho das OTS, mas não parecem trazer melhorias significativas para as organizações.

Na base da discussão está o desafio das OTS tornarem inteligível a sua utilidade social e de trabalharem a sua sustentabilidade (financeira e axiológica) sob pena de comprometerem a sua própria missão. A questão da *accountability* emerge na discussão como uma área de tensão entre o Estado e as OTS, expressa nas demandas de maior transparência e responsabilização. As novas abordagens sobre a *accountability* questionam esta perspetiva, como poderemos ver nos próximos capítulos.

CAPÍTULO 2. ACCOUNTABILITY NO TERCEIRO SETOR

2.1. *Accountability*, um conceito plural

Accountability é um conceito plural que pode ter diferentes significados consoante os atores, o contexto e o seu propósito, não existindo uma única definição concreta e operativa. Bovens (2010) refere que muita da literatura sobre *accountability* se apresenta desconexa, pois muitos investigadores produzem a sua própria definição de *accountability* e utilizam conceptualizações e enquadramentos distintos para estudar os processos de *accountability*.

Quadro 1 - Definições de *accountability*

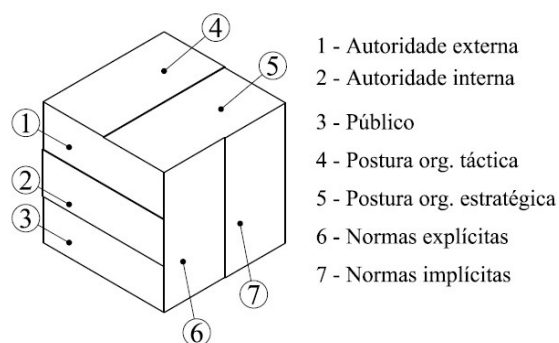
Autores	Definições de <i>accountability</i>
Kearns (1994; 1996, cit. por Franco, 2004)	O autor distingue as definições de <i>accountability</i> restritas (<i>narrow</i>), centradas na capacidade de uma organização dar resposta a uma autoridade superior, cumprindo normas explícitas; de definições amplas (<i>broad</i>) que contemplam a abertura por parte das organizações ao escrutínio público, respeitando normas implícitas e subjetivas.
Edwards e Hulme (1995, p. 9)	<i>Accountability</i> consiste nos “meios pelos quais indivíduos e organizações reportam a uma, ou mais, autoridade(s) reconhecida(s) e são responsabilizados pelas suas ações”.
Fox e Brown (1998; cit. por Ebrahim, 2010)	<i>Accountability</i> reporta-se ao processo de responsabilizar os atores pelas ações.
(Cornwall, Lucas e Pasteur, 2000; cit. por Ebrahim, 2003, p. 814).	<i>Accountability</i> tanto é “ser responsabilizado pelos outros”, como “assumir a responsabilidade sobre si mesmo”.
Ebrahim, 2003a, p. 815).	<i>Accountability</i> “pode ser definida não só como os meios através dos quais indivíduos e organizações são responsabilizados pelas ações, mas também (...) assumem a responsabilidade interna para moldar os valores e missão organizacional, para se abrirem ao escrutínio público e para avaliarem o seu desempenho em relação aos objetivos”.

As definições apresentadas distinguem-se, por um lado, por uma abordagem mais restrita do conceito que tende a enfatizar a resposta reativa às demandas e expectativas de financiadores, doadores e governos, focando-se em grande medida nas relações com este segmento privilegiado de *stakeholders* (também designadas por *partes interessadas*); por outro, por uma abordagem mais abrangente que não restringe o conceito de *accountability* a uma resposta reativa às exigências externas (de governos e financiadores, em particular), mas que reconhece que é também uma iniciativa proactiva e estratégica de procura legitimidade e confiança pública (Najam, 1996; cit. por Christensen e Ebrahim, 2006; Ebrahim, 2003b).

Kearns (1994; 1996, cit. por Franco, 2004) considera que cada organização, face às demandas de *accountability*, pode assumir uma postura reativa (tática), reagindo ao que lhe é imposto, quer por parte de uma autoridade superior, quer por parte do público em geral; ou, por outro lado, uma postura proactiva (estratégica), na qual procura gerir as expectativas públicas e posicionar-se estrategicamente, através da antecipação de leis e procedimentos, e do enfoque nos seus pontos fortes e adequados ao contexto onde

intervêm. Kearns (1994; 1996, cit. por Franco, 2004) apresenta, através de um cubo (*accountability cube*), as três dimensões estruturais da *accountability*: autoridade externa e interna, normas explícitas (legislação, regulamentos, obrigações contratuais) e implícitas (valores, crenças e pressupostos), e a postura organizacional tática ou estratégica (Figura 1).

Figura 1 - Accountability Cube



Fonte: Kearns 1996, cit. por Franco, 2004.

Também Brown e Moore (2001) salientam a dimensão estratégica subjacente ao conceito de *accountability*. Na sua perspectiva, esta pode ser entendida como um ideal moral, mas mais do que isso como uma opção estratégica. Enquanto ideal moral, consideram que na base da *accountability* está a missão e o dever que cada ator social assumiu cumprir, independentemente de pressões externas e expectativas dos *stakeholders*. Porém, como não as menosprezam, consideram que a *accountability*, enquanto opção estratégica, pode servir para gerir as demandas dos diferentes *stakeholders* e reforçar inclusive a capacidade das organizações para atingirem a sua missão. Esta perspectiva é explorada em maior detalhe no terceiro capítulo deste trabalho.

Cutt e Murray (2000) consideram que grande parte da discussão atual sobre a *accountability* reflete-se no conceito de *accountability objetiva*, ou seja, nos requisitos formais para a *prestação de contas* imposta por uma das partes; mas reconhecem que para além deste existe o conceito de *accountability subjetiva* que reflete o caráter moral dos atores sociais e ocorre de forma voluntária, o que não invalida que envolva a adesão a normas formais, pelo que referem que a linha que separa um conceito do outro pode ser ténue e que são geralmente complementares.

As definições apresentadas espelham o caráter multidimensional e de certa forma ambíguo que caracteriza o conceito de *accountability*, onde poucas definições são

totalmente compatíveis. Ainda assim, e apesar das limitações conceptuais e operativas, é evidente que a definição de *accountability* comporta uma dimensão externa (explícita) de obrigatoriedade no cumprimento das normas prescritas e uma dimensão interna (implícita) de sentido de responsabilidade expressa na missão organizacional e na conduta individual (Chisolm, 1995, e Fry, 1995; cit. por Ebrahim, 2003, p. 814; Gregory, 1995; cit. por Walker, 2002).

Na literatura americana, e no discurso político, o termo *accountability* tende a ser utilizado como conceito normativo, focado nas normas para avaliar o desempenho dos atores públicos. Nesta perspetiva, *accountability* é considerada uma *virtude*, isto é, uma qualidade positiva das organizações. Por isso, as questões ligadas à avaliação do desempenho dos atores públicos têm sido objeto de estudo por parte de várias investigações. Todavia, apesar de ser fácil de utilizar, compreender a *accountability* como virtude é contestável na medida em que não existe consenso sobre as normas para avaliar o desempenho e porque tais normas diferem consoante o contexto institucional, social e político (Bovens, 2010).

Numa visão mais restrita do termo, os debates académicos na Europa, Canadá e Austrália reportam-se à *accountability* como mecanismo social ou relação institucional, na qual uma organização “pode ser responsabilizada por outra”. O foco dos estudos desenvolvidos nesta área não se centra tanto no desempenho dos agentes públicos, mas na forma em que os arranjos institucionais operam (*idem*).

2.1.1. *Accountability, como conceito relacional e constructo social*

Accountability é um conceito de natureza relacional que deve ser analisado no quadro de relações que as organizações estabelecem com os *stakeholders* a quem são *accountable* e no qual procuram construir significados e sentidos partilhados. Autores como Romzek e Dubnick (1987, p. 228; cit. por Kearns, 1994), ao definirem *accountability*, focam-se na importância da relação com os *stakeholders* e referem que a *accountability* envolve os meios pelos quais cada organização procura gerir e responder às diversas expectativas e necessidades dos diferentes *stakeholders*.

Stakeholders são todas as pessoas ou organizações que podem afetar ou ser afetadas pela organização. Para diferentes grupos de *stakeholders* existem diversas formas de *accountability*: i) *accountability ascendente* engloba todos os doadores, financiadores, conselhos de direção e governos; ii) *accountability descendente* integra

os beneficiários diretos e indiretos (como comunidades) da intervenção da organização; iii) *accountability horizontal* inclui os parceiros (profissionais e organizações) que colaboram para o mesmo projeto; iv) *accountability interna* corresponde aos membros da organização (*staff*) que nela trabalham para concretizar a missão organizacional (Cavill e Sohail, 2007; Ebrahim, 2010).

A *accountability ascendente* é a mais frequente e também a mais estudada, servindo, por norma, para medir resultados (a curto prazo) e averiguar a eficiência do capital investido. A explicação parece radicar na procura de sustentabilidade, em particular financeira, por parte das organizações que atendem as demandas dos *stakeholders* mais poderosos, através de instrumentos (como planos de atividades, relatórios semestrais e anuais, relatórios de contas, avaliação de desempenho) que procuram mensurar o trabalho que desenvolvem. Ao fazê-lo podem comprometer a fidelidade à sua missão, na medida em que o alinhamento com os interesses de tais *stakeholders* pode desviá-las do seu foco, e podem negligenciar elementos significativos que se relacionam com o alcance da sua missão a longo prazo (Young, 2002). Outra explicação para a predominância da *accountability ascendente* pode estar relacionada com a complexidade e falta de visibilidade dos processos de *accountability* dirigidos aos outros *stakeholders*, facto pelo qual tendem a ser desvalorizados (Christensen, 2002; Ebrahim, 2003; O'Dwyer e Unerman, 2010; Brown e Moore, 2001; Brown e Jagadananda, 2007).

No extremo oposto situa-se a *accountability descendente*, menos evidente e menos estudada, que sustenta que as organizações devem envolver a participação dos beneficiários (diretos e indiretos) na reflexão sobre a sua missão organizacional e assim auscultar de que forma estão a dar resposta às necessidades e aspirações daqueles que servem. Trata-se de uma forma de *accountability* que emana do sentido de responsabilidade das organizações e não de forças externas para a responsabilização, como na *accountability ascendente*. A fase incipiente em que esta forma de *accountability* se encontra pode dever-se à ausência de mecanismos bem definidos, como existe na *accountability ascendente*, à carência de informação e poder percebido pelos beneficiários, que por essa razão tendem a ser menos reivindicativos, e ao facto de os beneficiários raramente serem considerados *stakeholders* estratégicos da organização (Ebrahim, 2010; O'Dwyer e Unerman, 2010).

2.2. Modelos e perspectivas sobre a *accountability* no Terceiro Setor

Um olhar sobre a literatura permite identificar um conjunto de modelos e perspectivas, em grande medida influenciadas pelas abordagens económicas e organizacionais, que enquadram e explicam os sistemas de *accountability* utilizados nas organizações do Terceiro Setor.

A abordagem *normativa* centra-se no facto de as organizações serem moralmente obrigadas a informar a sociedade sobre a forma como têm prosseguido a sua missão; a *relacional* sustenta-se no pressuposto de que a *accountability* não existe numa organização isolada, isto é, sem se reportar a outros atores sociais, e por isso ela é o reflexo das relações entre diferentes atores. A abordagem dos *stakeholders* salienta a diversidade de *stakeholders* a quem as organizações são *accountable* e a dificuldade de satisfazer todas as suas expectativas. A abordagem *baseada em regras* foca-se nos procedimentos, normas e regras de *accountability* definidos objetiva e explicitamente que servem, em particular, superiores hierárquicos; enquanto a *estratégica* concentra-se nas estratégias desenvolvidas pelas organizações para sustentar a sua missão organizacional, em estreita articulação com todos os *stakeholders*. Por último, a abordagem da *aprendizagem* apela à utilização da *accountability* como instrumento de aprendizagem organizacional para melhorar a sua performance e alcançar a sua missão (Benjamin, 2008; Brown e Moore, 2001; Ebrahim, 2003b; Ebrahim, 2005; Jäger, 2010; Kearns, 1994).

A teoria institucional esclarece como o meio molda a estrutura e o comportamento organizacional. Todas as organizações estão sujeitas a um conjunto de normas, regras, pressões e sanções, que compelem as organizações a conformarem-se com as mesmas de modo a obterem apoio e legitimidade. DiMaggio e Powell (1983) falam deste processo em termos de isomorfismo coercivo, produto das relações de poder e dependência que surgem dos processos de contratação com o Estado; de isomorfismo mimético, manifesto quando as organizações se modelam umas às outras na resposta à incerteza (simbólica); e de isomorfismo normativo relacionado com os processos de profissionalização.

A teoria da dependência dos recursos sugere que as organizações devem atender às expectativas de quem detém os recursos necessários à sua atividade e sobrevivência (Pfeffer e Salancik, 2003; cit. por Lopes, 2012), ainda que possam reduzir essa dependência e procurar a sua autonomia.

O modelo do principal agente (ou teoria da agência) baseia-se no pressuposto de que alguns atores (designados por *principais*) pretendem delegar funções noutros (os *agentes*) para que estes contribuam para a prossecução dos objetivos dos primeiros (*principais*). Para motivar os *agentes* a prosseguir os objetivos dos *principais*, recorrem a incentivos legais e económicos e a responsabilidades fiduciárias. Os termos dos acordos devem ser negociados e devem esclarecer objetivos, recompensas e punições, numa lógica de transparência e responsabilização (Brown, e Jagadananda, 2007). De acordo com esta perspetiva, *accountability* pode ser definida como um direito (do *principal*) de exigir a *prestação de contas* ao *agente*, bem como de impor sanções caso não corresponda ao compromisso expectável (Leat, 1988, cit. por McDonald, 1997; cit. por Ebrahim, 2003b). Aqui, os interesses do *principal* tendem a ser privilegiados, uma vez que qualquer desvio pode comprometer a relação entre ambos (Brown e Moore, 2001; Brown, Moore e Honan, 2004). Este modelo enquadra-se no nível de *accountability* que Leat (1988; cit. por Lewis, 2001) definiu como *accountability com sanções (full accountability)* que ocorre quando existe autoridade de exigir a *prestação de contas* a uma organização e de impor sanções, através da redução ou suspensão de financiamento.

O modelo de *accountability* mútua encontra-se em fase de expansão e afigura-se particularmente relevante para as organizações do Terceiro Setor onde a *accountability* pode ser construída em valores partilhados e nas relações com as redes. Foca-se na criação de expectativas, moral e socialmente vinculativas, entre os *stakeholders* em torno de valores e objetivos comuns, em vez de incentivos económicos e legais. Desta forma, as partes envolvidas assumem a responsabilidade e mobilizam-se para agir em conformidade com os objetivos partilhados. Neste modelo, as sanções pela violação das expectativas entre os *stakeholders* é de natureza social e relacional, e não de ordem económica ou legal (Brown, Moore e Honan, 2004). Por isso, é possível enquadrar o modelo de *accountability* mútua nos níveis de *accountability explicativa (explanatory accountability)* no qual as organizações devem responder a várias solicitações de informação, mas as sanções quando são aplicáveis cingem-se à desaprovação, e de *accountability responsiva (responsive accountability)* onde não existe uma sanção formal, mas interfere com a relação de confiança (Leat, 1988; cit. por Lewis, 2001).

Como as OTS são orientadas pela sua missão e são *accountable* a múltiplos *stakeholders*, Moore (2000) e Ebrahim (2005) sugerem que não é evidente quem pode ser considerado o *principal*. Os financiadores não são considerados os principais

stakeholders, como são os acionistas nas empresas lucrativas, e o seu alinhamento com os objetivos da organização não é garantia da concretização dos objetivos da mesma, nem da satisfação das expectativas dos outros *stakeholders*. A sobrevivência das organizações passa pela sua capacidade de maximizar a criação de valor social, conforme definido na missão organizacional e percebida pelos *stakeholders*.

Alnoor Ebrahim (2009) ao discutir a natureza normativa dos atuais debates sobre os processos de *accountability* no Terceiro Setor identificou três grandes categorias: a da governação organizacional, centrada no papel dos conselhos de administração (*board of directors*); a da performance, focada na demonstração de resultados e, intimamente relacionada com esta mas menos explorada, a da missão organizacional. A cada uma delas faz corresponder um “regime” de *accountability*: o *coercivo* e *punitivo*, o *profissional* e *tecnocrático*, e o *estratégico* e *adaptativo*. O autor conclui que as discussões existentes em torno da governação organizacional e da performance tendem a enquadrar os processos de *accountability* em termos coercivos/punitivos e profissionais/tecnocráticos. Deste ponto de vista, os problemas associados aos processos de *accountability* tendem a ser relativamente fáceis de identificar, por norma associados a questões de má gestão de recursos financeiros ou falta de conhecimentos e de competências de gestão na definição e cumprimento de metas. De igual modo, as soluções para tais problemas tendem a ser simples, passando por uma regulamentação mais exigente e por sanções legais ou sociais (no “regime” coercivo) ou pela melhoria de competências técnicas (no “regime” tecnocrático).

Mais complexa, a “lógica normativa” da missão organizacional sugere que melhorias na performance organizacional podem ser alcançadas pela melhor integração da missão na performance, através da aprendizagem organizacional (“regime” adaptativo e estratégico). Esta “lógica” contempla uma visão a longo prazo da mensuração da performance, realçando a iteração e a aprendizagem. Sustenta-se no pressuposto de que os gestores das organizações não sabem qual a melhor forma para alcançar os seus objetivos nem o que medir ao longo da sua trajetória de ação. Em vez disso, defende que experiências repetidas e reflexão crítica podem conduzir a novas perceções. O que sugere que não existem panaceias para resolver as necessidades sociais, pois a sua resolução implica capacidade para lidar com a incerteza e com circunstâncias complexas em constante mudança. Além disso, os objetivos organizacionais e as estratégias para alcançá-los são eles próprios sujeitos a adaptações, resultado de uma maior compreensão sobre as necessidades sociais que têm procurado

resolver. O desafio aqui consiste em colocar em prática processos que permitam uma reflexão crítica e sistemática e uma adaptação constante, enquanto mantêm o foco na resolução das necessidades sociais (Ebrahim, 2005; cit. por Ebrahim, 2010, p. 10).

Parte da discussão atual sobre a *accountability*, particularmente influenciada pela *accountability ascendente*, refere-se, na verdade, ao modelo de *accountability funcional* que se foca na relação entre *inputs*, *performance* e *outputs*. Este modelo consiste em contabilizar recursos consumidos, identificar atividades desenvolvidas e evidenciar resultados a curto prazo, podendo servir como via para a legitimação da organização, mas pouco contribui para a compreensão da mudança social e política que promove. Os mecanismos aqui utilizados – de controlo da qualidade e eficiência – podem contribuir para melhorar as atividades das organizações, mas não necessariamente para capacitá-las a alcançarem a sua missão (Ebrahim, 2003a; Cavill e Sohail, 2007).

O modelo de *accountability estratégico*, por seu turno, foca-se na forma como as organizações estão a prosseguir a sua missão e o impacto que produzem na comunidade. Diferencia-se assim por atuar sobre as causas dos problemas e centrar-se nas mudanças estruturais que promove a longo prazo, em vez de nas mudanças imediatas como acontece na *accountability funcional*. Porém, apurar as mudanças a longo prazo tem sido difícil, e mediante pressões para a visibilização de resultados, as organizações tendem a socorrer-se das conquistas mais imediatas, desviando-se para a *accountability funcional*, em detrimento da *estratégica* que tende a permanecer baixa na relação com todos os *stakeholders* (*idem*).

2.3. Mecanismos de *accountability*

Os mecanismos de *accountability* integram os meios pelos quais as organizações informam, negociam e consultam os *stakeholders* sobre um conjunto de aspetos relativos ao seu desempenho e missão. De acordo com Ebrahim (2003; 2010), os mecanismos de *accountability* tanto podem ser *instrumentos* como *processos*, e tanto podem estar definidos formal e explicitamente, como informalmente (Brown, Moore e Honan, 2004). Os instrumentos documentam os objetivos da organização a curto prazo e os resultados obtidos (por exemplo, através de planos de atividades, relatórios anuais e semestrais, relatórios de contas, avaliação de desempenho). Os processos distinguem-se por serem mais completos e diversificados, podendo inclusive envolver instrumentos,

por serem menos tangíveis e circunscritos no tempo (*e.g.* participação e aprendizagem adaptativa) e por centrarem-se na forma como a ação está a decorrer e não tanto no produto final. Consoante o *stakeholder* a quem se destina, o mecanismo utilizado e o tipo de informação que é transmitida diferem. Por exemplo, quando se dirigem a superiores hierárquicos (*accountability ascendente*), como existem diretrizes, a informação tende a ser mais quantitativa e mais ou menos uniforme (*e.g.* relatório de contas e plano de atividades); quando se destina aos parceiros e beneficiários da organização (*accountability horizontal e descendente*), o processo faz-se, por norma, por iniciativa das organizações, tendo por base o seu compromisso e sentido de responsabilidade expressa na missão, e recorre a mecanismos menos formalizados (*e.g.* meios de comunicação que disseminam a missão da organização).

Os mecanismos de *accountability* também podem ser distinguidos por mecanismos de transparência, participação e avaliação. Os mecanismos de transparência, como os relatórios semestrais e anuais, contemplam informações referentes à estrutura organizacional, projetos desenvolvidos e recursos dispendidos. São um veículo importante para a legitimação das organizações e para incentivar o seu sentido de responsabilidade e comportamento ético. Porém, como tendem a versar principalmente sobre dados quantitativos e financeiros, informações que espelhem a verdadeira amplitude e qualidade do seu trabalho acabam por se diluir (Ebrahim, 2003; Ebrahim, 2010).

Os mecanismos de participação são utilizados para envolver os *stakeholders* na tomada de decisão. A sua participação é fundamental não só para a legitimação das organizações, mas também para a prossecução da sua missão. Porém, os moldes em que a mesma se tem processado, por vezes, pouco consequentes, têm sido amplamente questionados (Hirschman, 1970; Najam, 1996a; cit. por Ebrahim, 2010). Por isso, ao falar de participação é necessário distinguir diferentes níveis de participação, que variam consoante o grau de envolvimento efetivo no processo de tomada de decisão. Arnstein (1969) e Gardner e Lewis (1996) (cit. por Ebrahim, 2010) identificam quatro níveis de participação: 1) a participação compreende a divulgação pública de um projeto e a auscultação de membros e líderes da comunidade, mas o poder de decisão permanece na entidade que o concebeu; 2) a participação inclui o envolvimento público nas atividades do projeto (sob a forma de trabalho ou de comparticipação financeira) para a sua implementação ou manutenção; 3) os cidadãos podem discutir e negociar as decisões da organização e têm direito de veto sobre as decisões; 4) os cidadãos

conduzem as iniciativas por inteiro. Nos dois primeiros níveis, pouco poder de decisão é realmente conferido à comunidade, pois os projetos são, por norma, concebidos pelas organizações, governos ou financiadores (*top-down*) antes de qualquer participação da comunidade. Facto que leva Najam (1996a; cit. por Ebrahim, 2010) a considerar que se trata mais de um ritual simulado. Da mesma forma, argumenta que uma “participação simulada traduz-se numa *accountability* simulada (...) [porque] ao contrário dos financiadores, as comunidades não podem retirar-lhes o financiamento; ao contrário do governo, não podem impor-lhes condições” (1996a, p. 346; cit. por Ebrahim, 2010, p.19). Assim, a participação por vezes é meramente simbólica e pouco consequente.

Os mecanismos de avaliação são utilizados para analisar a performance e os resultados, com vista à sua melhoria. As avaliações internas visam compreender o progresso alcançado por referência aos objetivos que norteiam a sua ação. As avaliações externas, conduzidas por entidades parceiras (*e.g.* financiadores), procuram essencialmente apurar os resultados obtidos a curto prazo (*i.e. outputs*), embora existam cada vez mais avaliações que também se focam nos resultados a médio e longo prazo (*i.e. outcomes* ou impactos) (Ebrahim, 2003; Ebrahim, 2005; Ebrahim, 2010).

Os mecanismos de avaliação servem não só uma função utilitária (*i.e.*, avaliar a performance e o impacto), como também uma função simbólica – alcançar maior legitimidade organizacional e captar recursos (em particular, financiamento e recursos humanos). Porém, estes não devem esgotar-se em si mesmos e devem servir para melhorar o trabalho que as organizações desenvolvem, nomeadamente através da aprendizagem organizacional. No entanto, o formato em que a avaliação tem vindo a ser instituída, grande parte sob a forma de um conjunto de regras de conduta, tendem a desfavorecer a aprendizagem organizacional, na medida em que se orientam para o cumprimento dos objetivos de performance e gastos financeiros, não sendo um contributo significativo para a melhoria de desempenhos futuros. A questão aqui coloca-se, como refere Fry, (1995; cit. por Ebrahim, 2003b), se a *accountability* é experienciada como processo de monitorização ou de capacitação. Os financiadores e governos tendem a centrar-se nos meios externos de assegurar a *accountability* (por exemplo, medidas de monitorização), e, ao fazê-lo, podem negligenciar questões importantes ligadas à integridade e missão das organizações. Edwards and Hulme (1995) sugerem que desta forma se pode acabar por distorcer os propósitos da *accountability*, pela sobrevalorização de metas quantitativas a curto prazo e de indicadores estandardizados, e que ao favorecer estruturas de gestão hierárquicas, se

incorre numa tendência para a *accountancy* (contabilidade), e não para a *accountability*; isto é, para a auditoria, em detrimento da aprendizagem.

2.3.1. *Accountability, avaliação e qualidade*

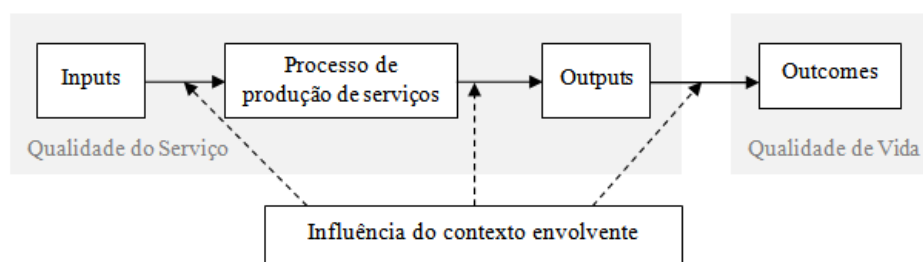
No cerne da *accountability* reside o desejo de aumentar a eficácia das organizações do Terceiro Setor, pelo que importa refletir sobre dois conceitos chave neste âmbito: qualidade e avaliação. O que se entende por qualidade e de que forma é discernível através da avaliação? Se há consenso sobre a importância da avaliação para a intervenção social, várias dúvidas podem surgir sobre o que deve ser avaliado e como deve ser realizada a avaliação. Blom e Morén (2012) sugerem que uma das razões que pode explicar a ausência de consensos sobre a avaliação na intervenção social se prende com o significado atribuído à sua missão, dado que pode diferir entre indivíduos, organizações e culturas. Por exemplo, para uns a intervenção social existe para colmatar necessidades sociais; para outros existe para emancipar os cidadãos. Para Blom e Morén (2012) a intervenção social visa promover a qualidade de vida das pessoas socialmente vulneráveis, conceção que influencia o processo de avaliação, pois a qualidade de vida surge como um aspeto importante a considerar nos *outcomes*.

Na intervenção social é difícil apreender os múltiplos sentidos que o conceito de qualidade pode assumir, dado que envolve dimensões abstratas e imateriais. Por isso discernir o que se entende por qualidade na intervenção social envolve expectativas e comparações (Stake e Schwandt, 2006; cit. por Blom e Morén, 2012), o que significa que a qualidade raramente é inequívoca e muitas vezes é questionável. Como Stake e Schwandt (2006, p. 405; cit. por Blom e Morén, 2012) referem “a qualidade é multifacetada, contestável e nunca é totalmente representável”.

Blom e Morén (2012) alertam para um conjunto de questões que importa considerar quando se procura compreender e discernir a qualidade no trabalho social. Primeiro referem que, se por um lado, a standardização pode servir como princípio condutor, nem todos os aspetos podem ser standardizados, como a relação de ajuda entre o profissional e o cidadão. Em segundo lugar sugerem que muitas vezes as organizações são valorizadas pelos seus recursos e pelos serviços que prestam (*outputs*) (como por exemplo, o número de pessoas que apoiam) e salientam a importância de compreender os efeitos das intervenções na vida dos cidadãos (*outcomes*), ainda que seja difícil e criticável por ser abstrato. E aqui introduzem a distinção entre a qualidade

do serviço e a qualidade de vida, uma vez que a correlação positiva entre as duas nem sempre é evidente. Citando o trabalho de Osborne (1992), Blom e Morén (2012) demonstram como uma compreensão abrangente sobre a qualidade do trabalho social passa não só pelo conhecimento sobre a qualidade do serviço (*inputs*, processo e *outputs*) e a qualidade de vida (*outcomes*), mas também sobre as influências do contexto social (cf.Figura 2).

Figura 2 - Distinção entre a qualidade do serviço e a qualidade de vida



Fonte: adaptado de Osborne (1992), cit. por Blom e Morén,2012; Cutt e Murray, 2000.

Os *outputs* estão relacionados com a qualidade dos serviços e reportam-se à performance das organizações, enquanto os *outcomes* se referem à qualidade de vida das pessoas, os quais tanto podem ser mensurados a curto e longo prazo, como em termos de maior ou menor profundidade. Os resultados podem ser caracterizados por aspetos superficiais (como adaptações ao contexto) e por aspetos mais profundos (como mudanças significativas na vida das pessoas). Desta forma, Blom e Morén (2012) salientam a complexidade de avaliar a qualidade na intervenção social, falando de resultados como parte de um processo, e consideram-na dinâmica e mutável, pelo que não pode ser inequivocamente estabelecida num determinado momento.

Também Cutt e Murray (2000) salientam que enquanto a importância da avaliação pode ser consensual, o processo suscita várias discussões uma vez que problemas e falácias podem surgir e deturpar os resultados obtidos. Uma das falácias pode surgir quando um resultado é deduzido indevidamente pelos instrumentos e indicadores utilizados, ou quando são considerados válidos certos instrumentos para medir algum aspeto que, na verdade, pode não ser. Outra das falácias prende-se com o nível da avaliação (individual, dos projetos/programas, da organização, ou do sistema social), pois a performance organizacional pode ser indevidamente inferida a partir da dos programas ou do desempenho individual. Por último, os autores referem falácias ao nível dos efeitos colaterais que tendem a não ser contemplados. Muitas vezes, os

resultados mensurados relacionam-se com os objetivos definidos e não têm em consideração os efeitos colaterais que podem criar.

A literatura sugere que um processo de avaliação ideal deve começar pela definição clara dos objetivos a alcançar, porém, na prática, essa definição clara é difícil de alcançar, bem como a definição inequívoca de indicadores que permitam mensurar resultados. Por exemplo, quando se pretende contribuir para o bem-estar dos cidadãos de uma comunidade, este objetivo envolve múltiplas dimensões e criar um entendimento claro e abrangente sobre bem-estar é difícil. Além disso, a escolha de indicadores e instrumentos de avaliação capazes de apreenderem toda a complexidade dos impactos produzidos pela intervenção da organização pode ser difícil e dispendioso (Cutt e Murray, 2000).

Perante a dificuldade de criar sistemas de avaliação adequados e de interpretar devidamente os resultados obtidos, alguns especialistas na área da avaliação sugerem que apenas os programas devem ser avaliados porque são suficientemente específicos e têm objetivos mensuráveis. Porém, avaliar os programas não permite alcançar uma compreensão global sobre os impactos da intervenção dado que consistem em meios para atingir finalidades mais abrangentes como a missão organizacional. Reconhecendo as dificuldades e falácias associadas aos sistemas de avaliação, Cutt e Murray (2000) apontam algumas vias para minimizar esses problemas, que passam por desenvolver padrões de referência que sejam comparáveis e permitam analisar tendências ao longo do tempo, em detrimento da definição de padrões absolutos. Além disso, referem que é necessária mais investigação, formação e experiência para refletir sobre as conexões entre os programas, a missão organizacional e os impactos no sistema social; sobre o modo como os processos/atividades se relacionam com os resultados; sobre a validade e fidelidade dos indicadores e instrumentos de avaliação e sobre a análise dos efeitos colaterais. Por último, salientam que para uma avaliação ter sucesso deve privilegiar-se a criação de uma cultura de *accountability*, entendida não como uma ameaça, mas sim como um incentivo para aprender e mudar.

2.3.2. Accountability e aprendizagem organizacional

A articulação entre os processos de *accountability* e a aprendizagem organizacional é, na teoria, referida como complementar, porém, na prática, Ebrahim (2005) sugere que, pela forma como a informação tem sido recolhida e utilizada, não se

tem revelado muito consequente ao nível da aprendizagem e da performance organizacional.

Para Garvin, Edmondson e Gino (2008), as organizações devem tornar-se hábeis a criar, adquirir e transferir conhecimentos e a modificar o seu comportamento no sentido de refletir com abertura e de forma sistémica as questões da organização, de modo a tornarem-se mais eficazes e competitivas. Este é também um dos pressupostos que está na base dos processos de *accountability*. Para reforçar esta perspetiva de que a *accountability* e a aprendizagem organizacional podem e devem ser complementares e não dissonantes, Guijt (2010) esclarece que ser *accountable* implica analisar, refletir e transmitir informação sobre o que se fez, como e porquê, passos que estão igualmente subjacentes à aprendizagem organizacional e portanto pode-se afirmar que, por um lado, a *accountability* envolve um processo de aprendizagem organizacional contínuo, e, por outro, que a aprendizagem pressupõe um processo de descoberta e questionamento sobre a correspondência entre o que foi feito e o que estava prometido. Reconhecendo a complementaridade entre ambas, sugere que se coloque uma ao serviço da outra, por exemplo, colocando os processos de aprendizagem a reverter para os instrumentos de *accountability*.

Argyris e Schon (1978; cit. por Parente, 2006) definem aprendizagem organizacional enquanto processo de identificação e correção de erros, que se desenvolve em dois ciclos de aprendizagem: a de primeiro nível (*single loop learning*) e a de segundo nível (*double loop learning*). A aprendizagem de primeiro nível ocorre quando há a identificação e correção de erros, mas não se verificam alterações nas características e no funcionamento da organização. Consiste numa aprendizagem adaptativa, corretiva e incremental, dado que as mudanças são desenvolvidas de acordo com as normas, pressupostos e objetivos vigentes nas organizações, não havendo um questionamento efetivo sobre os problemas e respetivas causas. Os pequenos ajustes que permitem corrigir os erros, podem melhorar a eficácia a curto prazo. A aprendizagem de segundo nível (ou em ciclo duplo) vai mais longe, na medida em que implica a alteração das normas e pressupostos das organizações. Não se cinge à correção de erros, mas foca-se também nas suas causas. Na organização, poderá levar ao questionamento dos valores que sustentam as estratégias de ação e à introdução de alterações (*e.g.*, ao nível das normas) que permitam um funcionamento organizacional mais eficaz.

A proposta de Argyris e Schon (1978; cit. por Parente, 2006) remete ainda para um outro ciclo de aprendizagem transversal, conhecido por *second-order learning* ou *deutero-learning*, que combina os dois primeiros níveis de aprendizagem e ocorre quando a organização “aprende a aprender”. Os colaboradores “aprendem ao refletir sobre os contextos prévios da aprendizagem, ao descobrir as situações facilitadoras e inibidoras da aprendizagem, ao questionar as experiências passadas da organização e ao inventar novas estratégias, inserindo os resultados da aprendizagem em imagens individuais e mapas públicos, que refletem a prática da aprendizagem organizacional” (Argyris e Schon, 1978: 27; cit. por Parente, 2006, p.94). Neste caso, os processos de aprendizagem prendem-se com os conteúdos da aprendizagem e com as suas consequências para a alteração ou manutenção dos quadros de referência da organização. Os diferentes ciclos de aprendizagem não podem ser classificados como mais ou menos efetivos. Por vezes, pequenas correções no quotidiano profissional podem, pelo carácter contínuo, conduzir à renovação de conhecimentos e práticas.

Garvin, Edmondson e Gino (2008) apontam três fatores essenciais para favorecer a aprendizagem organizacional: i) criar um ambiente propício à aprendizagem; ii) processos de aprendizagem concretos; iii) práticas de liderança que reforcem a aprendizagem. Um ambiente propício à aprendizagem comporta quatro características: i) um ambiente psicologicamente seguro e respeitoso - para aprender os colaboradores não podem ter receio de ser menosprezados quando discordam dos colegas ou cometem erros, mas devem sentir-se confortáveis para partilhar as suas ideias e opiniões; ii) apreciar as diferenças – a aprendizagem ocorre quando as pessoas tomam consciência de ideias e perspetivas distintas e reconhecem o seu valor, facto que aumenta a energia e motivação, renova as ideias e previne a inércia; iii) abertura a novas ideias – a aprendizagem não se esgota a corrigir erros ou a resolver problemas, é também um momento para desenvolver novas abordagens, assumir riscos e explorar novas hipóteses; iv) tempo para refletir – quando os colaboradores estão sob pressão, a sua capacidade para refletir criticamente fica comprometida, tal como a sua capacidade para extrair aprendizagens a partir das suas experiências. Um ambiente propício à aprendizagem reserva tempo para uma revisão crítica sobre os processos da organização. O processo de aprendizagem envolve um conjunto de passos concretos, de produção, recolha, interpretação e disseminação de informação (interna e externamente). Inclui também processos de experimentação para desenvolver ideias inovadoras, visão e pensamento crítico e criativo e formação. Por último, as práticas de

liderança são importantes para a aprendizagem organizacional, na medida em que exercem o poder de inspirar e encorajar os colaboradores a refletir, a aprender e a apresentar novas ideias para prosseguir melhor a sua missão organizacional.

CAPÍTULO 3. MISSÃO, ESTRATÉGIA E *ACCOUNTABILITY*

3.1. A missão como eixo estruturante da atividade organizacional

A missão é considerada condição *sine qua non* para a alta performance das OTS. A missão declara a *raison d'être* das organizações, os seus valores e aspirações, revela uma visão a longo prazo sobre o que a organização quer ser e quem quer servir, define estratégias para alcançar os seus objetivos e foca a organização na ação. A missão é como um contrato social entre a organização, os seus membros e a sociedade em geral, sobre os valores e conquistas pretendidas (Baker, 2007 e Bryce, 2000; cit. por Jäger, 2010; Light, 2011; Oghojafor, *et al.*, 2011).

A declaração de missão (*mission statement*) confere sentido, foco e unidade à organização e por isso representa vários benefícios para as organizações. Desde logo ajuda a definir os limites de intervenção da organização e a priorizar objetivos e metas (Anheier, 2005). Permite clarificar o que é esperado por parte da organização, por parte de cada um dos serviços (que podem ter as suas próprias missões que, por sua vez, contribuem para a missão mais abrangente da organização no seu todo) e por parte de cada membro. A declaração de missão serve de base à definição de sistemas de avaliação, pois, em última análise, “o sucesso é medido pelo grau em que a missão foi alcançada” (Franco, 2010, p. 995). Também pode ser útil para a tomada de decisão perante dilemas que possam surgir (como por exemplo, atender às expectativas e interesses dos financiadores como forma de captar recursos financeiros), dado que a declaração de missão indica o propósito da organização, definindo as fronteiras da sua atuação (*idem*). Para uma boa definição de missão, vários autores (conf. Jäger, 2010 e Oghojafor, *et al.*, 2011) sugerem algumas dimensões a considerar nesse processo (

Quadro 2):

Quadro 2 - Características para uma boa definição de missão

Dimensões	A missão...
Tempo	...é adotada com uma visão a longo prazo
Legitimidade	...é considerada legítima e relevante por diretores, colaboradores e principais <i>stakeholders</i> , e em conformidade com os requisitos legais
Operacionalização	...define os meios que a organização utiliza para alcançar as finalidades, ...delimita a sua área de intervenção e contexto geográfico, ...determina o grupo-alvo
Comunicação	...é clara e compreensível para todos os <i>stakeholders</i>
Motivação	...motiva os colaboradores, comunidade, financiadores, parceiros
Avaliação	...define as mudanças a alcançar em relação ao grupo alvo, ...define objetivos mensuráveis.

Fonte: Adaptado de Anheier, 2005; Jäger, 2010.

A missão, principalmente quando é consensual e definida de forma participada, pode ter efeitos positivos no desempenho dos colaboradores pelo enquadramento e orientação que confere à sua ação que, por sua vez, facilita a sua identificação, apropriação e compromisso com a missão da organização (Bryson, 2004). No intuito de concretizar a sua missão, os colaboradores devem questionar regularmente em que medida os seus esforços estão a contribuir para essa finalidade, o que pode levar à introdução de práticas inovadoras na organização com esse mesmo propósito. Por isso, McDonald (2007) sugere existir uma correlação positiva entre missão e inovação, dado que uma declaração de missão clara foca os colaboradores no desenvolvimento de ideias inovadoras que podem e devem sustentar a sua concretização.

A missão tem sido apontada por vários autores (Chew, 2009; Drucker; 1989; Moore, 2000) como uma característica diferenciadora das organizações do Terceiro Setor, dado que ela determina toda a filosofia, a estratégia e a ação das organizações, o que não ocorre de forma explícita nos setores público e privado lucrativo. Como a missão define o valor que as OTS pretendem criar, ela serve de quadro de referência no planeamento e gestão estratégica da organização, na relação com os stakeholders e na avaliação da eficácia organizacional. No setor dos negócios, o planeamento começa com vista ao retorno financeiro do investimento, o benefício social por norma não é explícito e privilegiam-se as relações com os shareholders (i.e., acionistas) e com os investidores. O Quadro 3 ilustra a importância da missão nas OTS e sistematiza as principais diferenças entre estas e as organizações do setor privado lucrativo.

Quadro 3 - Especificidades das Organizações do Terceiro Setor

	Organizações do Terceiro Setor	Organizações privadas com fins lucrativos	Influência na estratégia das OTS
Missão	- Concretizar uma missão social	- Gerar e maximizar lucros para os <i>shareholders</i> e investidores	- Uma missão orienta a estratégia e a ação das OTS e produz legitimidade
Indicadores de sucesso	- Medidas de desempenho orientadas para a qualidade do serviço e satisfação dos <i>stakeholders</i> - Indicadores de sucesso definidos através da participação e negociação entre <i>stakeholders</i> internos e externos	- Geração de lucros como principal indicador de sucesso - Os indicadores de sucesso são definidos pelos diretores e órgãos de gestão e aprovados pelos <i>shareholders</i>	- Objetivos mensuráveis incorporados na missão são importantes para a <i>accountability</i> estratégica
Accountability	- <i>Accountability</i> estratégica junto dos vários <i>stakeholders</i>	- <i>Prestação de contas</i> aos <i>shareholders</i> e investidores	- Relação com múltiplos <i>stakeholders</i> - Tensões entre a <i>accountability</i> externa/interna e ascendente/descendente

Fonte: adaptado de Chew (2009) e de Moore (2000).

A declaração de missão e os processos de *accountability* são dispositivos importantes de comunicação das organizações sobre os seus valores e atividades com os *stakeholders*, e como tal, são também um meio para a sua legitimação. Sem reconhecimento e legitimidade pode ser muito difícil para as OTS obterem apoio por parte dos *stakeholders* que são determinantes para a sua ação (Smith e Lipsky, 1993; cit. por Ospina *et al.*, 2002).

As OTS interagem com múltiplos *stakeholders* (dada a posição intermédia que ocupam entre o Estado, o Mercado e Comunidade) que são, em certa medida, uma fonte de incerteza para as organizações, visto que estas necessitam do seu reconhecimento e recursos, os quais nem sempre são previsíveis ou controláveis (Bielefeld, 1992; Gronbjerg, 1991; cit. por. Balser e McClusky, 2005). Como tal, as relações com *stakeholders* devem ser geridas estrategicamente. De acordo com a perspetiva dos

stakeholders, estes avaliam a sua relação com as OTS na medida em que as suas expectativas são reconhecidas e atendidas (Herman and Renz, 2004; cit. por. Balser e McClusky, 2005). Porém, estas expectativas podem ser muito diversas e, por vezes, distintas das da própria organização. Para resolver estes diferendos, Balser e McClusky (2005) sugerem que as organizações devem gerir as expectativas dos *stakeholders* de modo a alinhá-los com a sua missão, valores e capacidades, para que a sua utilidade social seja compreendida, bem como a sua eficácia organizacional. Outra das estratégias que sugerem passa por interagirem de forma consistente com os *stakeholders*, de modo a aumentar a sua previsibilidade e a reduzir a incerteza destes em relação às organizações. Quando as OTS atuam de acordo com o previsto, os *stakeholders* podem percecionar o seu desempenho de forma mais responsável e confiável.

Também Morrison e Salipante (2007) pontuam a necessidade de cultivar a relação com os *stakeholders* e de gerir as suas expectativas e representações sobre a eficácia organizacional. A este propósito, sugerem que os líderes de cada organização devem negociar as representações sobre o que é entendido como sucesso, e consequentemente que critérios e indicadores o permitem mensurar. Da mesma forma que a *accountability* é considerada uma construção social, produto da relação entre *stakeholders*, também os indicadores devem ser negociados entre si, mediante a sua missão organizacional. A negociação serve portanto para construir um entendimento comum sobre o trabalho que é valorizado e como é desenvolvido. Esta pode ser também uma oportunidade para clarificar a missão organizacional e construir/consolidar relações de confiança com os *stakeholders*. As negociações devem ocorrer num processo contínuo, permeável às mudanças que influenciam a missão organizacional e aos *stakeholders* com quem interagem. Processo que implica mais criatividade, flexibilidade e reflexão crítica, em particular por parte dos líderes das organizações, do que se exige na *accountability* baseada em regras.

3.2. A missão e a performance organizacional

Subjacente aos pressupostos da *accountability* está a necessidade das OTS medirem a sua performance organizacional, focando os seus *inputs*, os resultados (*outputs*) e os impactos (*outcomes*) que produzem, uma questão que está longe de ser pacífica e consensual, quer pela dificuldade de mensurar o valor social que criam (dada

a multicausalidade e subjetividades inerentes ao valor e impacto gerado), quer pelos meios (instrumentos e indicadores) com que o fazem.

Mensurar a performance organizacional visa produzir informação objetiva e relevante para sustentar o processo de tomada de decisão, para alcançar resultados e melhorar a sua prestação e aumentar a *accountability*. Porém, os seus efeitos no contexto organizacional podem ser incertos dado que, se por um lado, quando devidamente aplicada, pode realmente focar a organização na sua missão, motivar os colaboradores, aumentar a sua *accountability* junto dos diversos *stakeholders* e apoiar a tomada de decisões para melhorar a eficácia; por outro, pode ter efeitos negativos como conduzir a desvios na missão, transformar a identidade organizacional e levar à perda da sua legitimidade moral (Benjamin e Misra, 2006).

Um dos fatores determinantes para o sucesso ou insucesso de medir a performance está relacionado com o seu enquadramento e com os instrumentos utilizados mais ou menos adequados ao contexto específico das OTS. A partir da década de 1990, perante as crescentes exigências de *accountability* por parte dos *stakeholders*, em particular do Estado, a ausência de instrumentos e indicadores para mensurar a sua performance e a proximidade às lógicas de funcionamento do Mercado, assistiu-se à transferência de alguns dos princípios e instrumentos (nomeadamente, de gestão e avaliação de resultados) do setor privado lucrativo para o Terceiro Setor. Um facto que tende a ser problemático para as OTS, dado que estas se diferenciam em vários aspetos estruturantes (*e.g.*, missão, geração e gestão de lucros, relação com *stakeholders*) das organizações do setor privado lucrativo e que por isso devem desenvolver as suas próprias abordagens de gestão e avaliação e/ou adaptar alguns dos instrumentos provenientes do setor lucrativo, sem perder de vista a sua identidade (Chew, 2009; Moore, 2000; Sawhill e Williamson, 2001).

Reconhecendo as especificidades das OTS, alguns autores preferem sugerir princípios a considerar nesse processo, em vez de instrumentos ou indicadores universais para todas as organizações. Assim, sugerem que a performance deve ser determinada e interpretada contextualmente, deve consistir num processo participado e deve procurar coerência entre a missão, a estratégia, as ações e os resultados (Ormiston e Seymour, 2011). Sawhill e Williamson (2001) ilustram o caso de uma organização que optou por um conjunto de medidas que avaliam a performance organizacional em três áreas-chave: impacto, atividade e capacidade. As medidas de impacto avaliam o sucesso na concretização da missão; as medidas de atividade focam-se nos objetivos

atingidos e nas estratégias implementadas; as medidas de capacidade procuram medir o grau em que a organização mobilizou os recursos necessários para prosseguir a sua missão. Para cada categoria, a organização optou por escolher duas a quatro medidas específicas, que podem e devem mudar de acordo com as prioridades da organização, mas o esquema estrutural mantém-se.

Uma vez mais, a missão aparece como uma referência para medir a eficácia organizacional, mas para isso importa que seja clara. Como Sawhill e Williamson (2001) constataram quanto mais abstrata é a missão, maior é a dificuldade no desenvolvimento de indicadores significativos que permitam avaliar os *outcomes*. No seu estudo verificaram que as organizações que relataram ter maior sucesso no desenvolvimento de medidas de desempenho tinham formulado objetivos mensuráveis. Em vez de despendem esforços a medir *outcomes*, optaram por identificar e concentrar-se nos objetivos que as levariam a progredir no sentido de concretizar a sua missão com eficácia e eficiência.

3.3. A missão e a estratégia organizacional

O planeamento e a gestão estratégica são essenciais em qualquer organização, particularmente nas OTS que operam em contextos de mudança constante e com impactos incertos. Facto que cria a necessidade de compreender tais mudanças e suas implicações para o benefício da concretização da missão das OTS. No setor privado lucrativo, o planeamento estratégico centra-se principalmente na geração de lucros; no Terceiro Setor, o planeamento estratégico é utilizado para (re)formular a missão e os objetivos das organizações, bem como as estratégias para alcançá-los de forma mais eficaz e eficiente (Anheier, 2005). Como Poister e Streib (1999, cit. por Bryson, 2004) referem “o principal objetivo da gestão estratégica é desenvolver um compromisso contínuo com a missão e visão da organização, fomentar uma cultura que identifica e apoia a missão e visão, e manter o foco sobre a agenda estratégica da organização em todos os seus processos de decisão e atividades”.

3.3.1. Um modelo para aumentar o planeamento e gestão estratégica nas organizações

Bryson (2004) sugere um processo de planeamento e gestão estratégico, designado por “Ciclo de Mudança Estratégica” (CME), que visa promover o pensamento estratégico, a ação e a aprendizagem nas organizações. Para o efeito, sugere dez passos a seguir (cf.

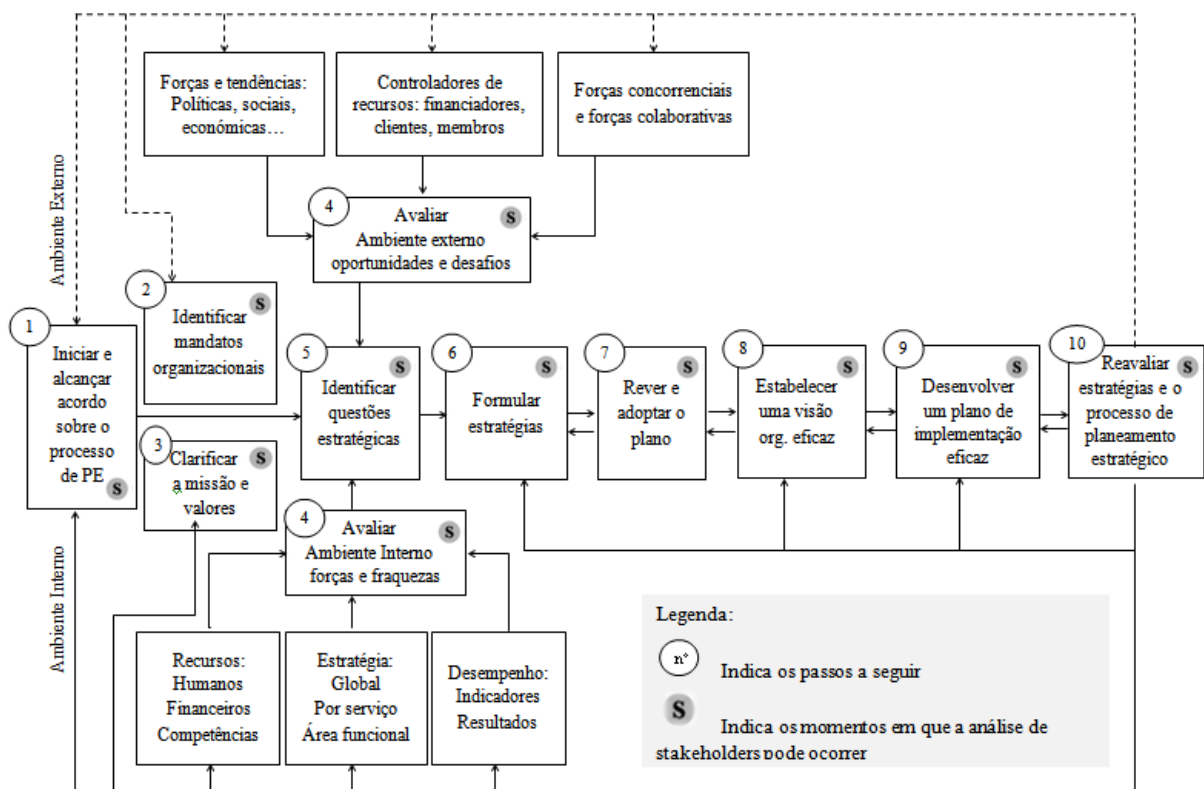
Bryson (2004) sugere que o primeiro passo é negociar o acordo entre os decisores (internos e, eventualmente, externos também) sobre o planeamento estratégico e os principais passos a seguir. Para isso, é importante identificar quem são os principais decisores, o que passa por determinar que pessoas, grupos e organizações podem ser envolvidos neste esforço. O envolvimento dos *stakeholders* é uma preocupação constante ao longo de todo o processo. Autores como Rainey (1997) e Light (1998), citados por Bryson (2004), sugerem que a chave para o sucesso das organizações (públicas e privadas sem fins lucrativos) é a satisfação dos principais *stakeholders*. A análise destes é útil para compreender as redes existentes, para identificar questões estratégicas e desenvolver estratégias eficazes (Moore, 1995; Bryson, 2004^a; cit. por Bryson, 2004). É também importante para “compreender de que forma os *stakeholders* influenciam a organização, o que as organizações precisam de cada *stakeholder* (e.g. dinheiro, colaboradores, suporte político) e determinar quão importantes estes são” (Bryson, 2004, p. 36-37). A análise de *stakeholders* ajuda a organização a definir a sua missão e a identificar questões estratégicas.

Figura 3) que, embora sejam apresentados de forma sequencial, na prática podem processar-se de forma dinâmica e interativa, produto da forma como os intervenientes pensam continuamente as conexões entre aqueles e reformulam estratégias mais eficazes. Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (1998, p.195; cit. por Bryson, 2004, p. 61) afirmam que “o verdadeiro comportamento estratégico combina controlo deliberativo com aprendizagem emergente”, comportamento este que o CME espera promover. Como refere o autor, a implementação e a avaliação não devem ser o fim do processo, mas sim parte integrante do mesmo.

Bryson (2004) sugere que o primeiro passo é negociar o acordo entre os decisores (internos e, eventualmente, externos também) sobre o planeamento estratégico

e os principais passos a seguir. Para isso, é importante identificar quem são os principais decisores, o que passa por determinar que pessoas, grupos e organizações podem ser envolvidos neste esforço. O envolvimento dos *stakeholders* é uma preocupação constante ao longo de todo o processo. Autores como Rainey (1997) e Light (1998), citados por Bryson (2004), sugerem que a chave para o sucesso das organizações (públicas e privadas sem fins lucrativos) é a satisfação dos principais *stakeholders*. A análise destes é útil para compreender as redes existentes, para identificar questões estratégicas e desenvolver estratégias eficazes (Moore, 1995; Bryson, 2004^a; cit. por Bryson, 2004). É também importante para “compreender de que forma os *stakeholders* influenciam a organização, o que as organizações precisam de cada *stakeholder* (e.g. dinheiro, colaboradores, suporte político) e determinar quão importantes estes são” (Bryson, 2004, p. 36-37). A análise de *stakeholders* ajuda a organização a definir a sua missão e a identificar questões estratégicas.

Figura 3 - O Ciclo da Mudança Estratégica



Fonte: adaptado de Bryson, 2004, p.33.

Segue-se a identificação dos mandatos organizacionais formais e informais (*i.e.*, legislação, contratos, procedimentos e regras estabelecidas, códigos de conduta, normas

culturais e expectativas dos *stakeholders*) que regulam a organização. A missão organizacional, em conjunto com os mandatos, explicam a sua razão de existir e indicam o seu propósito de criar valor social. Clarificar a missão e os valores da organização (terceiro passo) é importante pelas razões acima referidas e para as fases seguintes.

O quarto passo consiste em avaliar o ambiente externo e interno da organização. Analisar o ambiente externo (*i.e.*, as forças, tendências, detentores de recursos) pode ajudar os decisores a discernir as oportunidades e desafios existentes no contexto em que se inserem. Além disso, esta avaliação, em conjunto com a análise de *stakeholders*, pode ajudar a organização a identificar fatores de sucesso (Johnson e Scholes, 2002, cit. por Bryson, 2004). Estes fatores podem indicar o que a organização deve fazer para se afirmar bem sucedida aos olhos dos principais *stakeholders*. Por seu turno, avaliar o ambiente interno pode ajudar a organização a monitorizar recursos (*inputs*), a estratégia (processo) e a performance (*outputs*). Muitas organizações detêm uma visão clara sobre os *inputs* (*e.g.*, recursos financeiros), mas poucas partilham da mesma visão sobre outros *inputs* (como a sua filosofia, valores, competências, cultura organizacional) igualmente cruciais para a sua existência e mudança estratégica (Bryson, 2004). Considerar a articulação entre *inputs*, processos e *outputs*, pode ajudar as organizações a compreender quais são as suas estratégias e o valor que criam (Moore, 2000).

Bryson (2004) considera que muitas organizações tendem a ter uma visão pouco clara sobre a sua estratégia, o que dificulta a sua compreensão sobre os resultados e impactos que produzem, embora essa realidade esteja a mudar. A necessidade de “se abrirem ao escrutínio público” sobre o seu desempenho tem levado as organizações a experimentarem diferentes meios para melhorar a sua *accountability* junto de múltiplos *stakeholders*. Porém, como vimos, a falta de um entendimento conjunto sobre a performance pode ser um problema tanto para as organizações como para os *stakeholders*. Estes podem avaliar a organização de acordo com uns critérios que podem não ser os mesmos que fazem sentido para a organização. Se não houver um entendimento comum, independentemente do valor criado, os *stakeholders* podem não manter o mesmo apoio. Razão pela qual muitas organizações têm começado a reinventar-se e a desenvolver esforços contínuos de melhoria (Light, 1997; Kettl, 2002; cit. por Bryson, 2004). A ausência de informação e de indicadores sobre o desempenho também pode suscitar conflitos organizacionais e levar a resolvê-los de forma que nem

sempre fazem sentido para a missão da organização (Terry, 1993; Flyvbjerg, 1998; cit. por Bryson, 2004).

Os quatro primeiros passos contribuem para a identificação de questões estratégicas (quinto passo), isto é, dos desafios críticos que afetam a organização. Estas questões focam a organização nos assuntos prioritários e devem ser definidas de acordo com três princípios: i) devem ser definidas de forma sucinta e deve ter-se a noção de que a organização conseguirá resolvê-las (se não, não é um problema, é um facto); ii) devem listar os fatores que tornam estas questões estratégicas (*e.g.*, mandatos, missão, valores, forças, fraquezas, oportunidades, desafios); iii) devem antever as consequências que poderão surgir caso não abordem as questões estratégicas (Bryson, 2004).

As questões estratégicas são uma referência para a formulação das estratégias da organização (sexto passo). Como refere o autor, “a estratégia pode ser definida como um padrão de objetivos, políticas, programas, ações, decisões e afetação de recursos que definem o que uma organização é, o que faz e porque o faz” (Bryson, 2004, p. 46). As estratégias são definidas para dar resposta às questões anteriormente identificadas. O mesmo autor acrescenta que esta definição é abrangente de modo a alertar para a importância de alcançar coerência e consistência entre a retórica, decisão, ação e consequências dessas ações. Existem múltiplas abordagens para formular as estratégias. Uma das preferidas do autor consiste em cinco passos: i) identificar alternativas de resolução de cada uma das questões estratégicas; ii) enumerar as barreiras que podem limitar o alcance dessas alternativas; iii) apresentar propostas para alcançar essas alternativas, seja de forma direta ou indireta (através da superação das barreiras previstas); iv) apresentar ações a concretizar nos próximos dois a três anos para cada proposta identificada; v) definir um plano detalhado (para seis meses a um ano) para implementar tais ações.

Definidas as estratégias, é preciso obter aprovação oficial para poder adoptá-las e implementá-las (sétimo passo). Para assegurar esta passagem, é importante uma vez mais atender às expectativas e interesses dos *stakeholders* (Borins, 2000; cit. por Bryson, 2004).

Segue-se o estabelecimento de uma visão organizacional eficaz (oitavo passo), isto é, uma descrição de como ficará se conseguir implementar as estratégias com sucesso. Poucas organizações o fazem, embora a sua importância tenha sido amplamente reconhecida por vários teóricos (cf. Locke, Shaw, Saari e Latham, 1981; Collins e Porras, 1997; Kouzes e Posner, 2002; cit. por Bryson, 2004). Esta descrição

pode incluir a missão, os valores, a filosofia, as estratégias, os indicadores de performance, os padrões éticos que se espera de todos os colaboradores. Estes ajudam a que os colaboradores da organização compreendam o que é esperado deles sem terem uma supervisão constante (*idem*).

O nono passo consiste no desenvolvimento de um processo de implementação eficaz, que, por exemplo, passa por identificar os responsáveis pela supervisão da implementação do plano, os objetivos e resultados esperados, as ações específicas, os recursos, por descrever o processo de comunicação subjacente, os processos de revisão, monitorização e correção do mesmo, os processos de *accountability* (*idem*).

Por fim, é necessário reavaliar as estratégias e o processo de planeamento estratégico, como prelúdio para um novo ciclo de planeamento estratégico. A organização deve analisar as estratégias a manter ou a alterar com o objetivo de melhorar o novo ciclo. A eficácia deste passo depende de uma aprendizagem organizacional efetiva, capaz de questionar o que aconteceu e acolher novas aprendizagens (*idem*).

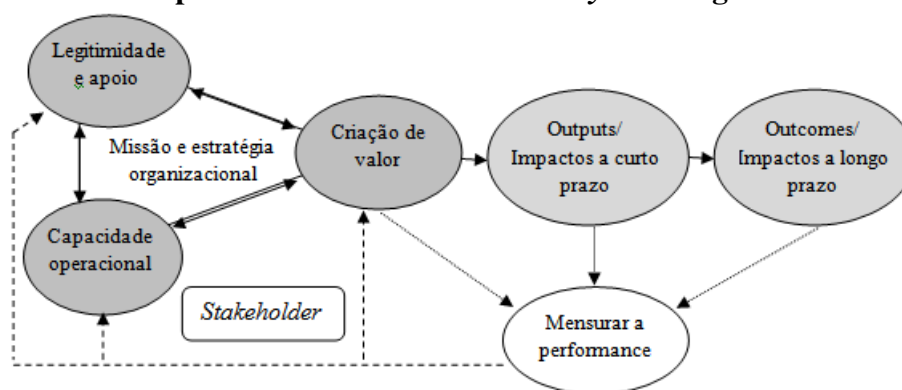
3.4. Articulação entre a missão organizacional e os processos de *accountability*

Considerando as especificidades das OTS e os desafios que enfrentam pelo contexto em que operam, pela relação com os *stakeholders* e pela necessidade de atender às suas demandas e expectativas, mantendo o foco na sua missão organizacional, vários autores têm proposto alguns modelos para gerir estes desafios e aumentar a *accountability* estratégica.

Brown, Moore e Honan (2004) propõem algumas vias para aumentar a *accountability estratégica* que passam por clarificar o processo de criação de valor, por negociar expectativas com os *stakeholders* e por definir indicadores que permitam mensurar a performance organizacional (cf. Figura 4). O círculo da *criação de valor* está relacionado com a missão das organizações, e com a sua função de inspirar, motivar e envolver os *stakeholders* para os propósitos que servem, ajudando assim a mobilizar apoios e fomentar as suas capacidades operacionais. O da *legitimidade e apoio* reforça a necessidade de mobilizar apoio financeiro, legal, político e social para alcançar a sua missão; e o da *capacidade operacional* foca-se nos meios necessários para alcançar os resultados desejáveis, que muitas vezes extravasam a capacidade organizacional, e por isso salientam a importância da constituição de parcerias. Daí a

opção pelo termo *capacidade operacional*, em vez de capacidade organizacional, pois muitos dos resultados são produto de trabalhos desenvolvidos em parceria, e ultrapassam a esfera de ação de cada organização (Brown e Moore, 2001). Estes três círculos compõem o “triângulo estratégico”, desenvolvido originalmente para orientar gestores do setor público, mas que também pode ser útil para as organizações do Terceiro Setor, uma vez que ilustra um conjunto de aspetos que devem ser considerados para garantir a sustentabilidade da organização, criar valor social e adaptar-se com sucesso às circunstâncias mutantes em que intervêm.

Figura 4 - Elementos para aumentar a *Accountability* Estratégica

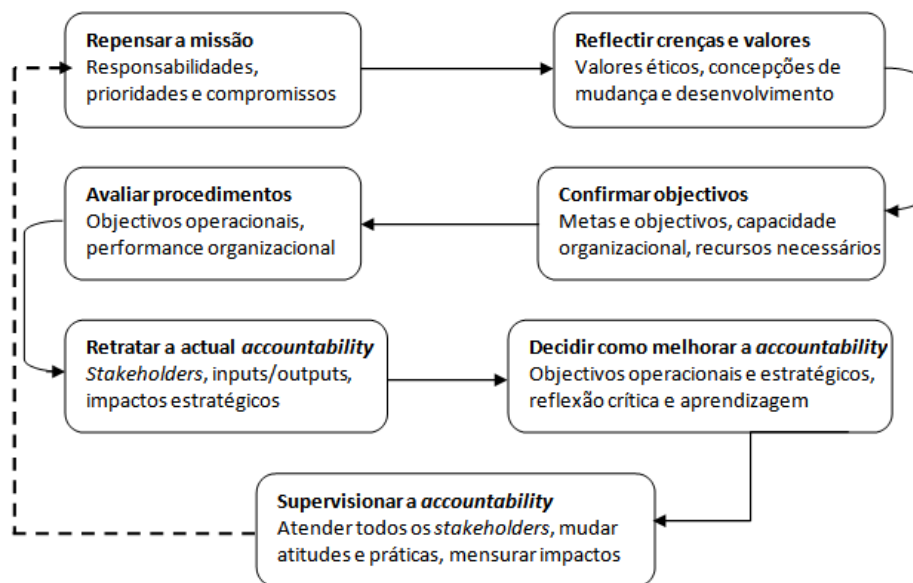


Fonte: Adaptado Brown, Moore e Honan, 2004; Brown e Jagadananda, 2007.

Os *stakeholders* surgem também neste esquema como elemento estruturante e transversal em todo processo, desde a capacidade operacional aos resultados alcançados a curto, médio e longo prazo, e até na sua avaliação. No que se refere aos resultados, os autores reconhecem a importância de mensurar os impactos a longo prazo para avaliar a intervenção das organizações, todavia admitem que essa informação é difícil de recolher e pode ser ambígua no que respeita à compreensão das causas dos impactos, e por isso pode ser considerada menos útil para gerir a sua performance, em comparação com os indicadores que transmitem informação a curto prazo (Brown, Moore e Honan, 2004).

Um modelo distinto, mas que tem em comum a centralidade da missão organizacional, é proposto por Cavill e Sohail (2007) que sugerem que uma forma de perceber como as organizações podem melhorar a sua *accountability estratégica* é estabelecer um quadro conceptual que lhes permita integrar a sua missão e valores nas políticas e práticas. Neste sentido, propõem um modelo (cf. Figura 5) que pretende orientar diretores e profissionais na reflexão sobre o modo como as ações da organização contribuem para a concretização da sua missão.

Figura 5 - Modelo para aumentar a *Accountability* Estratégica



Fonte: adaptado de Cavill e Sohail (2007).

Os dois modelos parecem constituir-se instrumentos úteis para as organizações aumentarem a sua *accountability* estratégica, porém a descrição explicativa de ambas carece de estudos empíricos que elucidem sobre as vantagens que apresentam para a tomada de decisão estratégica e para a prossecução da missão organizacional.

PARTE II – ESTUDO EMPÍRICO

CAPÍTULO 4 – OPÇÕES METODOLÓGICAS

4.1. Definição do problema de pesquisa

As organizações do Terceiro Setor operam num contexto de grande incerteza e complexidade dado que, como são orientadas para uma missão social, devem promover o desenvolvimento social e humano; por outro, como dependem em grande medida de apoio (financeiro) externo, devem agir no sentido de captar recursos (financeiros, humanos, materiais) públicos e privados, facto que as obriga (re)pensar-se estrategicamente para garantir a sua sustentabilidade financeira e axiológica para, assim, poderem continuar a concretizar a sua missão. Uma gestão que tem sido difícil de alcançar, atendendo à natureza sem fins lucrativos da atividade destas organizações e à sua filosofia de ação, que se distingue das lógicas de mercado e que, portanto, deve reger-se por outros princípios e estratégias. Porém, a carência de estudos nesta área e a situação de “asfixia” em que as OTS vivem, dada a emergência de novas necessidades sociais e à insuficiência de recursos para colmatá-las, pode remeter estas organizações para a adoção de estratégias de gestão próximas das utilizadas no setor lucrativo, o que pode desvirtuar a sua missão social.

A gestão estratégica das OTS centrada na missão social é uma área ainda pouco estudada, nomeadamente em Portugal, onde as questões da sustentabilidade se impõem cada vez mais, bem como as exigências para a demonstração de resultados, como salvaguarda da eficácia organizacional. A missão é considerada uma referência para a definição da estratégia organizacional, para avaliar o seu desempenho e para sustentar os processos de *accountability*. Porém, apesar da evidência teórica, carecem estudos que demonstrem como é definida e operacionalizada a missão nas OTS e de que forma se articula com os processos de *accountability*. Estes, por sua vez, segundo as abordagens mais abrangentes e estratégicas (Ebrahim, 2003a; Brown e Moore, 2001), podem servir para concretizar o duplo objetivo de, por um lado, focar a organização na sua missão e, por outro, captar a legitimidade e o apoio necessários à sua existência, logo à concretização de sua missão. No entanto, falta evidência empírica que permita compreender em maior profundidade quais os processos de *accountability* utilizados

pelas OTS, com que propósito e qual a sua influência para a prossecução da missão das organizações.

Partindo do reconhecimento deste fenómeno, e das suas implicações para a intervenção social, e das lacunas empíricas existentes a este nível, o presente estudo procura compreender a articulação entre os processos de *accountability* e a missão organizacional. O Quadro 4 esclarece os objetivos gerais, as questões de pesquisa e os objetivos específicos deste estudo.

Quadro 4 - Objetivos e questões de pesquisa

Objetivos gerais	Questões de pesquisa	Objetivos específicos
Conhecer como é definida a missão organizacional e de que modo é aplicada na definição, implementação e avaliação da estratégia organizacional	De que forma as IPSS se estruturam em torno da sua missão organizacional?	<ul style="list-style-type: none"> - Perceber quem participa na definição da missão - Relacionar o processo de definição da missão com a apropriação da mesma pelos <i>stakeholders</i> (internos e externos) - Compreender como é definida e avaliada a estratégia organizacional por referência à missão
Compreender de que forma os processos de <i>accountability</i> são geridos, mantendo o foco na missão organizacional	De que forma os processos de <i>accountability</i> contribuem para a concretização da missão organizacional?	<ul style="list-style-type: none"> - Conhecer os mecanismos de <i>accountability</i> utilizados pelas IPSS, a quem se destinam e com que finalidade - Conhecer a perspetiva dos diretores e profissionais das IPSS sobre os impactos dos processos de <i>accountability</i> na sua atividade e na estratégia organizacional - Compreender em que medida os mecanismos de <i>accountability</i> contribuem para a aprendizagem organizacional e para a tomada de decisão estratégica

4.2. Metodologia

Neste estudo optou-se por uma investigação qualitativa de carácter exploratório, visto que procura compreender o “como” e o “porquê” de um fenómeno pouco estudado na área das organizações do Terceiro Setor, em particular, em Portugal. Com este estudo espera-se recolher um conjunto de pistas e argumentos para investigações futuras que permitam aprofundar o conhecimento sobre o universo das organizações do Terceiro Setor, nomeadamente a gestão estratégica centrada na missão e a relação com os *stakeholders*, em particular com o público com quem intervêm.

Os pontos que se seguem apresentam o desenho do estudo e esclarecem as opções metodológicas seguidas neste trabalho.

4.2.1. Amostra

O Terceiro Setor é composto por múltiplas organizações e por isso este estudo optou por centrar-se num tipo particular de OTS – as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) – pelas suas características e relação com o Estado. As IPSS são organizações sem fins lucrativos, com identidade jurídica própria, criadas por iniciativa particular com o objetivo de prestar serviços de segurança social. Embora sejam autónomas, a sua relação com o Estado determina a sua configuração, através dos acordos de cooperação para a prestação de serviços, e a sua dependência financeira condiciona a independência administrativa das instituições (Hespanha, *et al.*, 2000). Dados de 2010 (INE, I.P., e CASES, 2010), referem que a maior parte dos recursos (cerca de 64,1%) das IPSS nesse ano foram provenientes de receitas próprias (*e.g.*, produção de bens e serviços), seguindo-se as transferências e subsídios (27,0%), que sugerem, ainda assim, uma dependência externa significativa. Estes dados são importantes para a análise dos processos de *accountability* utilizados pelas organizações, na medida em que ilustram a sua capacidade de autofinanciamento, pelo que foram seleccionadas IPSS que têm como principal entidade financiadora o Estado, através de transferências e subsídios, mas que têm também outras fontes de financiamento (*e.g.*, produção de bens e serviços, quotizações e donativos) que desempenham um papel importante para a sustentabilidade das IPSS e que reforçam a necessidade de atender às expectativas dos diferentes *stakeholders*, além do Estado.

A literatura sugere que o tamanho das organizações e a profissionalização dos seus dirigentes e colaboradores parecem estar positivamente relacionados com a gestão

estratégica das organizações (Minkoff e Powell, 2006; Soares, *et al.*, s.d.). Aquelas que são de média/grande dimensão e/ou são dirigidas por pessoas com elevado grau de escolaridade, tendem a apresentar uma estrutura orgânica mais complexa e organizada, nomeadamente para a gestão dos recursos humanos e para a divisão do trabalho por áreas de atuação, e um planeamento mais estratégico que define objetivos específicos para cada serviço, que perspetivam a intervenção da organização a médio e longo prazo. Nas organizações de pequena dimensão, estes processos tendem a ser mais informais, talvez porque o reduzido número de técnicos não exija uma estrutura orgânica tão complexa, porque a relação entre os técnicos e a direção tende a ser mais próxima e informal, e porque, também pela menor capacidade operacional das organizações, o planeamento tende a ser definido a curto prazo (em média, por um ano). Por isso, optou-se por selecionar IPSS de pequena (com menos de cinco técnicos superiores) e média/grande dimensão (com mais de 10 técnicos superiores) e IPSS dirigidas por pessoas com experiência em cargos de direção/coordenação há seis anos, pelo menos, e com habilitações literárias distintas (12º ano, licenciatura, mestrado e doutoramento). A idade das organizações foi outro critério considerado na seleção da amostra, dado que o tempo da sua existência pode influenciar o seu reconhecimento na comunidade e junto dos restantes *stakeholders*. Assim, foram selecionadas IPSS criadas entre a década de 1940 e o ano 2000, de modo a compreender a evolução das demandas e dos processos de *accountability* na ótica das IPSS. Com base nestes critérios, a Segurança Social indicou um conjunto de IPSS elegíveis, do qual foram selecionadas cinco que demonstraram disponibilidade para participar na pesquisa. O Quadro 5 apresenta uma breve caracterização das IPSS que constituíram a amostra deste estudo. Em cada IPSS, foram entrevistadas duas pessoas: um diretor (técnico ou executivo) e um profissional com intervenção direta no terreno (*frontline professionals*). A opção por entrevistar os diretores das IPSS baseou-se na posição estratégica que ocupam, nomeadamente, na tomada de decisão e na negociação com os *stakeholders*; e os profissionais por estarem no contacto direto com os cidadãos e a comunidade, e por serem eles que, em primeira instância, gerem as demandas de *accountability*.

Quadro 5 - Caracterização da amostra: IPSS

IPSS	Década de constituição	Dimensão	Áreas de intervenção	Âmbito territorial de intervenção	Fontes de financiamento
IPSS A	Década de 1970	Média/grande dimensão [+ 10 técnicos superiores]	Apoio a crianças e jovens; apoio às famílias; apoio à integração social e comunitária; educação e formação profissional dos cidadãos	Urbano	Transferências e subsídios; produção de serviços e bens; donativos
IPSS B	Década de 1980	Pequena dimensão [-5 técnicos superiores]	Apoio às famílias; apoio à integração social e comunitária; educação e formação profissional dos cidadãos; saúde e habitação.	Periférico	Transferências e subsídios; produção de serviços e bens; donativos
IPSS C	Década de 1980	Pequena dimensão [-5 técnicos superiores]	Apoio a crianças e jovens; apoio às famílias; apoio às pessoas idosas	Rural	Transferências e subsídios; produção de serviços e bens; donativos
IPSS D	Década de 1990	Média/grande dimensão [+ 10 técnicos superiores]	Informação, formação e investigação	Urbano	Transferências; produção de serviços e bens; quotizações
IPSS E	Década de 1940	Média/grande dimensão [+ 10 técnicos superiores]	Apoio a crianças e jovens; apoio às famílias; apoio à integração social e comunitária; apoio às pessoas idosas; apoio à pop. toxicodependente	Urbano	Transferências e subsídios; produção de serviços e bens; donativos.

Fonte: entrevistas semiestruturadas, página web, estatutos

4.2.2. *Técnicas de recolha de dados*

A recolha de dados neste estudo dividiu-se em dois momentos. Primeiro, uma fase exploratória, que serviu para recolher um conjunto de informações relevantes, junto de informadores privilegiados de IPSS e do Centro Distrital de Aveiro do Instituto de Segurança Social, I.P. Com os profissionais de três IPSS foi realizada uma sessão *focus group* e com os técnicos de acompanhamento das respostas sociais do Centro Distrital foram realizadas entrevistas exploratórias semiestruturadas, que permitiram perceber melhor a realidade, dando importantes contributos para a elaboração dos guiões de entrevista a realizar na fase seguinte de aprofundamento dos dados.

O *focus group* é útil enquanto técnica de pesquisa exploratória para auscultar os pontos de vista dos participantes na sessão e para o levantamento de dados preliminares sobre um determinado objeto de investigação, sobre o qual ainda não existe um conhecimento aprofundado. A utilização desta técnica permitiu conhecer um conjunto de aspetos sobre os processos de *accountability* e sobre a dinâmica organizacional em torno dos mesmos, que foram relevantes para a compreensão do fenómeno no contexto específico das IPSS e para estruturar a pesquisa subsequente.

As entrevistas exploratórias semiestruturadas realizadas no Centro Distrital de Aveiro do Instituto de Segurança Social, I.P., permitiram complementar o conhecimento sobre os processos de *accountability* utilizados pelas IPSS, de acordo com a perspetiva de quem as acompanha e enquanto representantes da entidade tutela e principal financiadora. Possibilitou ainda conhecer o circuito da informação que é transmitida pelas IPSS à Segurança Social e da informação recolhida pelos técnicos no momento das visitas de acompanhamento.

O segundo momento caracterizou-se pelo aprofundamento dos dados com a realização de entrevistas semiestruturadas a diretores e profissionais de cinco IPSS. A opção por esta técnica prendeu-se com os objetivos que se pretendiam alcançar e com o carácter versátil da mesma, passível de ser aplicada em múltiplos contextos e com finalidades distintas. Através das entrevistas semiestruturadas foi possível aprofundar a compreensão sobre como se processa a *accountability* no seio das organizações, nomeadamente na relação com os diversos *stakeholders* e de que forma se articula com a concretização da missão organizacional, focando aspetos positivos e negativos na perspetiva dos entrevistados, revelando-se um momento muito rico para a reflexão.

A análise documental, outra técnica utilizada para a recolha de dados, acompanhou todo o processo de investigação e permitiu concretizar algumas mensagens expressas no discurso dos entrevistados (*e.g.*, as fichas de registo de procedimentos permitiram concretizar aquilo que os entrevistados expressavam como controlo e burocratização da intervenção) e complementar o conhecimento sobre o objeto de estudo.

4.2.3. Descrição do processo de investigação, transferibilidade, consistência e triangulação

Para definir o objetivo do estudo, procedeu-se a uma revisão da literatura sobre as temáticas do Terceiro Setor, da *accountability* e da missão organizacional. Esta revisão incidiu essencialmente sobre artigos científicos, pesquisados nas bases de dados *Academic Search Complete*, *b-on*, *Google Scholar*, *Web of Knowledge* e no Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal (RCAAP), em livros e estudos sobre as organizações do Terceiro Setor. A maior parte dos artigos encontrados são anglo-saxónicos, onde as conceções de Terceiro Setor e de *accountability* são distintas das conceções utilizadas no contexto europeu, pelo que houve necessidade por parte da investigadora de aprofundar estes conceitos para evitar enviesamentos na discussão dos resultados. Em Portugal, o estudo sobre os processos de *accountability* no Terceiro Setor encontra-se ainda numa fase incipiente, razão pela qual se optou por desenvolver um estudo exploratório neste trabalho, procurando identificar eixos analíticos relevantes para a compreensão deste fenómeno e contribuir para investigações futuras nesta área. A revisão da literatura foi mais intensiva na primeira fase da investigação, para enquadrar a discussão nos debates teóricos e para estruturar o desenho da investigação. Porém, a revisão da literatura foi sendo uma atividade contínua ao longo de todo o processo de investigação para aprofundar também questões que iam surgindo no decorrer das entrevistas e da análise dos resultados.

A pesquisa empírica começou com a realização de uma sessão de *focus group* com profissionais de três IPSS do concelho de Aveiro, centrada no tema particular da avaliação de desempenho organizacional, dado ser a vertente mais evidente dos processos de *accountability* e, como tal, considerou-se ser um bom ponto de partida. Esta sessão permitiu explorar como se processa a avaliação de desempenho nas IPSS e qual a perspetiva dos profissionais sobre a mesma por referência à sua missão, servindo

de base para o estudo dos processos de *accountability* ascendentes que se enquadram na discussão da *accountability funcional*. Neste âmbito, considerou-se ser pertinente entrevistar também os técnicos de acompanhamento das respostas sociais do Centro Distrital de Aveiro do Instituto de Segurança Social, I.P., enquanto técnicos da entidade tutela e principal financiadora, de modo a compreender como se processa o acompanhamento às IPSS (*i.e.*, procedimentos, eixos da avaliação, circuito da informação, ou seja, feedback às IPSS e à sede do Instituto de Segurança Social, I.P.) e qual a sua perspetiva sobre o mesmo, focando os aspetos positivos e a melhorar. Para o efeito, foram realizadas entrevistas exploratórias semiestruturadas (cf. anexo 4) a 13 técnicos de acompanhamento das respostas sociais do Centro Distrital de Aveiro do Instituto de Segurança Social, I.P. As entrevistas foram realizadas individualmente, no próprio Centro Distrital, tendo sido asseguradas as condições de anonimato e confidencialidade. Antes de iniciar cada entrevista, os entrevistados foram informados dos objetivos do estudo e assinaram os termos de consentimento informado (cf. anexo 3). As entrevistas tiveram uma duração média de 40 minutos e foram gravadas em registo áudio, tendo sido posteriormente transcritas e sujeitas à análise de conteúdo.

Esta fase exploratória de recolha de dados suscitou o interesse por aprofundar a articulação entre os processos de *accountability* e a missão das organizações, dado que, na perspetiva dos profissionais, o modo como estes processos têm vindo a ser implementados nas organizações tendem a condicionar mais o seu trabalho e a sua eficácia na concretização da sua missão, do que o inverso. Estes constrangimentos aparecem associados ao volume de trabalho que exigem aos profissionais, que limita a sua disponibilidade para intervir com os cidadãos, e ao facto de pouco revertem para a aprendizagem e mudança organizacional. Também por parte dos técnicos do Centro Distrital de Aveiro do Instituto de Segurança Social, I.P., verificou-se que os processos de *accountability* têm contribuído para a implementação de um conjunto de práticas que ajudam as organizações a melhorarem a sua eficácia, mas as potencialidades destes ainda não estão a ser totalmente exploradas. Assim, partindo da utilização que tem sido feita dos processos de *accountability* e dos impactos que a mesma tem produzido, optou-se por inverter a questão, procurando compreender de que forma as organizações se estruturam para gerir os processos de *accountability* de forma estratégica e coerente com a sua missão. Este exercício serviu de base para estruturar melhor a pesquisa dando contributos para a elaboração dos grandes eixos dos guiões de entrevista a realizar junto

de diretores e profissionais de IPSS e na seleção de documentos úteis para a compreensão deste fenómeno.

Para aprofundar este estudo, foram seleccionadas cinco IPSS do concelho de Aveiro, com base nos critérios acima referidos. Cada IPSS foi contactada individualmente, por telefone e correio eletrónico, para explicação dos objetivos do estudo e para solicitar a sua colaboração neste estudo. Aceites os pedidos de colaboração, procedeu-se à marcação de entrevistas com um diretor e um profissional de cada IPSS. Para o efeito foram elaborados dois guiões de entrevista: um guião para os diretores (cf. anexo 5) e outro para os profissionais das IPSS (cf. anexo 6), com base na literatura, nas entrevistas exploratórias realizadas anteriormente e no cargo ocupado pelos destinatários (diretor ou técnico). Os guiões de entrevista centraram-se em três grandes temas: i) compreensão da missão organizacional; ii) conhecer os processos de *accountability* utilizados pelas IPSS; iii) articulação entre os processos de *accountability* utilizados pelas IPSS e a prossecução da sua missão organizacional. A opção por entrevistas semiestruturadas revelou-se muito útil para organizar o pensamento sobre um tema pouco conhecido e para focar questões relevantes, e algumas sensíveis (designadamente, no que toca à avaliação e à participação), necessárias para atingir os objetivos definidos. Dois aspetos que poderiam ser difíceis de alcançar através de entrevistas abertas, tendo em conta as suas características. Porém, importa salientar que os guiões apenas serviram de base à discussão, não tendo sido seguidos de forma rígida. Em alguns momentos, foram colocadas outras questões que não constavam no guião de entrevista, face às especificidades de cada IPSS e para explorar situações que se diferenciam da norma (*i.e.*, práticas criadas pelas IPSS que na sua ótica trazem benefícios para a sua intervenção, como a implementação de metodologias participativas de auscultação da população-alvo e da comunidade e o desenvolvimento de um plano de *fundraising*).

Antes de cada entrevista, foram asseguradas as condições de anonimato e confidencialidade. Os entrevistados foram informados dos objetivos do estudo e assinaram os termos de consentimento informado (cf. anexo 2). Todas as entrevistas foram gravadas em registo áudio, exceto uma a pedido do entrevistado, tendo sido posteriormente transcritas e sujeitas à análise de conteúdo. Durante as entrevistas houve um esforço constante, por parte da investigadora, para não condicionar o discurso dos entrevistados, em particular perante questões mais sensíveis. Por vezes, optou-se por parafrasear e resumir o discurso do entrevistado no intuito de garantir que a

investigadora estava a interpretar bem a ideia que o entrevistado pretendia transmitir e, em alguns casos, para retomar ideias que não tinham sido concluídas. As entrevistas tiveram uma duração média de 60 minutos, foram realizadas nas IPSS e essa visita serviu também para consultar e recolher documentos relevantes para a análise dos processos da *accountability* das IPSS, nomeadamente relatórios anuais e semestrais, relatórios de monitorização, planos de atividades, fichas de sinalização, fichas de registo de procedimentos, questionários de avaliação, publicações.

Após a recolha de dados, procedeu-se à análise de conteúdo das entrevistas, dividida em três momentos: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados (inferência e interpretação) (Bardin, 1997; cit. por Coutinho, 2011). Primeiro, no momento de pré-análise, fez-se uma leitura de todas as transcrições para favorecer a apropriação do conteúdo e significância das entrevistas e definiram-se grandes eixos e dimensões de análise, sustentados pela revisão da literatura, onde se destacam os contributos teóricos de Brown e Moore (2001), Ebrahim (2003), Kearns (1994) sobre os processos de *accountability* e Bryson (2004) sobre a missão e a estratégia organizacional. Numa segunda leitura, foram sublinhados excertos de texto com cores diferentes, de acordo com as categorias previamente identificadas, para facilitar uma análise subsequente dos dados.

O segundo momento, de exploração do material, consistiu na categorização, sistematização e análise dos dados. Para o efeito, foram criadas categorias que surgiram a partir do discurso dos entrevistados e que permitiram organizar os dados em unidades de análise relevantes para a discussão dos resultados (cf. anexo com grelha de análise de conteúdo).

Por último, o momento de tratamento dos resultados, consistiu na interpretação dos dados obtidos com base nos marcos teóricos identificados na revisão da literatura, onde se procurou explorar em maior profundidade a mensagem expressa no discurso dos entrevistados. A interpretação dos dados foi depois articulada com outros estudos, com eixos comuns a este, para enriquecer a discussão dos dados e identificar linhas de investigação futuras.

Atendendo à natureza exploratória deste estudo, identificam-se algumas limitações do ponto de vista metodológico no que se refere à transferibilidade e consistência da investigação. A transferibilidade (equivalente à validade externa nas investigações quantitativas) reporta-se à possibilidade de aplicar os resultados obtidos num determinado contexto a outro contexto. A consistência (fidelidade) refere-se à

fiabilidade (precisão) dos instrumentos utilizados e à capacidade de replicar o estudo, ou seja, dos instrumentos produzirem resultados estáveis independentemente de quem os aplica e em que circunstâncias (Coutinho, 2011; Vieira, 1999). A este propósito, importa lembrar que nas investigações qualitativas, a consistência não tem tanto a ver com os instrumentos em si, como acontece nas investigações quantitativas, mas “com a consistência do estilo interativo do investigador, do tipo de registo e análise dos dados e da interpretação que este faz dos significados individuais, captados durante o trabalho de campo com os participantes” (McMillan & Schumacher, 1989; cit. por Vieira, 1999, p. 93). Conforme anteriormente referido, os dados foram recolhidos num contexto particular, pelo que a sua aplicação noutros contextos pode ser limitada, bem como a replicação do estudo. Porém, no sentido de minimizar estas limitações, a investigadora procura fornecer uma descrição “compacta” (*thick descriptions*) (Stake, 1995; cit. por Coutinho, 2011, p. 207) do quadro de referência conceptual, do processo de investigação (de recolha e análise dos dados) e dos resultados obtidos, que ilustram a diversidade de perspetivas dos participantes neste estudo, de modo a facultar informação suficiente a quem pretender aplicá-los a outro contexto ou a replicar o estudo para aferir devidamente a sua semelhança e pertinência. Além disso, a investigadora recorreu a processos de triangulação metodológica, através da sessão de *focus group* e da realização de entrevistas semiestruturadas; de triangulação de fontes de dados, através das entrevistas, da sessão *focus group* e de documentos de referência para a compreensão do fenómeno (*e.g.*, artigos, estudos, relatórios semestrais e anuais, planos de atividades, estatutos, missão, visão e valores da organização, plano estratégico), e de triangulação teórica, dado que as perspetivas de vários autores (como Banks, 2004; Brown e Moore (2001); Bryson (2004); Cavil e Sohail (2007), Ebrahim (2003, 2005) orientaram a fundamentação teórica e a interpretação e discussão dos resultados.

5. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

5.1. A missão organizacional

A missão organizacional é considerada o quadro de referência que orienta a intervenção dos colaboradores de cada organização e informa os vários *stakeholders* sobre o propósito da sua ação. Apesar do amplo conhecimento da função da missão, quer na literatura, quer no discurso dos entrevistados, falta evidência empírica que esclareça de que forma as OTS se estruturam para alcançar a sua missão. Procurando dar alguns contributos para a compreensão desse processo, este estudo propôs-se a conhecer como é definida a missão organizacional, nomeadamente que *stakeholders* participam nesse processo e com que regularidade é revista, e de que forma é definida e avaliada a estratégia organizacional.

5.1.1. Definição da missão organizacional

No que se refere à definição da missão organizacional, verificou-se que em três das IPSS o processo consiste na auscultação de todos os colaboradores sobre o sentido da missão da organização. Após esta auscultação, segue-se o delineamento de propostas, a redação e revisão da missão. Este processo é descrito como um momento de reflexão significativo para os diretores e para os colaboradores, que tende a favorecer a sua identificação e compromisso com a *causa* da organização (legitimidade), a definição das estratégias para alcançar os objetivos (operacionalização da missão) e a definição de objetivos mensuráveis (avaliação).

Quando a missão é definida apenas pelos decisores das organizações, o sentido expresso na declaração de missão pode descurar de aspetos importantes para a intervenção do ponto de vista dos colaboradores (*e.g.*, uma abordagem mais caritativa ou mais colaborativa a ser adotada e a terminologia utilizada), o que pode estar associado à formação dos dirigentes, dado que estes muitas vezes são voluntários, ligados à Igreja e sem formação académica específica na área social.

Num dos casos verificou-se que para além da definição da missão ter sido circunscrita aos decisores da organização, a missão revelou-se demasiado genérica, para abranger todas as valências da organização, e de difícil operacionalização, na perspetiva do profissional entrevistado. Quando tal acontece, a identificação e apropriação da missão tende a ser menor, logo o planeamento e a avaliação da estratégia não se reporta

diretamente à missão, sendo mais comum a definição de objetivos específicos para cada serviço que, por sua vez, contribuem para a concretização da missão global da organização.

Os dados obtidos sugerem que quando a missão é definida num processo de auscultação mais alargado (*i.e.*, diretores, colaboradores internos e, por vezes, colaboradores externos muito próximos da atividade da organização, como são os associados), tende a existir um entendimento mais partilhado sobre o sentido da missão, o que favorece a apropriação da mesma por parte dos colaboradores, com vários benefícios para uma maior eficácia da sua intervenção, como o foco em objetivos claros e uma avaliação da intervenção mais articulada com a missão. Esta situação verificou-se tanto em IPSS de pequena como de grande dimensão, pelo que o tamanho das organizações parece não influenciar o processo de definição da missão.

Conclusões similares foram encontradas noutros estudos. Oghojafor, *et al.* (2011), desenvolveram um estudo, na Nigéria, que pretendia conhecer os benefícios da visão e da missão organizacional e de que forma tem sido utilizada. O estudo revela que os inquiridos são unânimes na crença de que a visão e a missão organizacional detêm um forte potencial na melhoria do desempenho organizacional, dado que orientam o sentido da ação da organização, motivam os colaboradores e melhoram a imagem pública da organização. Porém, em muitas organizações, a visão e a missão são utilizadas como meros *slogans* isentos de sentido para a estratégia e tomada de decisão da organização. Além disso, muitas das declarações de missão são vagas, o que dificulta a identificação e apropriação da missão por parte de todos os colaboradores. Em consequência, para muitos colaboradores não é claro de que forma o seu trabalho diário contribui para a concretização da visão e da missão da organização. Noutro estudo, Crott, Dickson e Ford (2005, cit. por Kirk e Nolan, 2010) constataram que as organizações que demonstram uma boa articulação entre a missão organizacional e o alinhamento interno tendem a funcionar melhor do que aquelas onde esta articulação não é tão clara. Os autores constataram que os decisores que desenvolvem procedimentos e práticas que reforçam a missão organizacional, geralmente revelam melhor desempenho. Verificaram também que o bom desempenho estava associado a organizações que desenvolviam intencionalmente objetivos e metas (a nível individual e organizacional) que estavam alinhados com a missão organizacional.

No que concerne à revisão da missão, esta tende a ocorrer de forma esporádica na generalidade das IPSS estudadas. Apenas uma (IPSS D) referiu que a missão era

revista regularmente, de 5 em 5 anos, no momento de revisão dos planos estratégicos da organização. Nos restantes casos, duas referiram ter sido um processo impulsionado pela certificação da qualidade (IPSS A e E), uma (IPSS B) partiu do reconhecimento de necessidades sociais que careciam de resposta e reclamavam repensar e alargar o seu âmbito de intervenção, e noutra (IPSS C) a missão mantém-se original. Na perspetiva dos entrevistados, a revisão da missão tem permitido aprimorar o sentido da ação de cada organização, mantendo-se, de modo geral, fiel à sua identidade original. Num dos casos, o diretor referiu que a revisão da missão, se for demasiado regular ou envolver alterações mais profundas, pode revelar alguma falta de consistência na perspetiva da comunidade e dos parceiros. Por isso, definir claramente a sua estratégia, diferenciando-se de outras instituições e apostar numa prática de transparência e informação aos *stakeholders* externos é importante para a adquirir legitimidade e apoio junto dos *stakeholders*.

“Eu acho que a missão das IPSS não deve ser mudada constantemente porque na minha opinião o que nos distingue das outras instituições ao redor é a nossa missão. [...] A comunidade tem que nos diferenciar por isso. E nós diferenciamo-nos transmitindo à população e às pessoas que nos financiam e nos ajudam na nossa missão, que nós somos especialistas naquilo que fazemos e diferenciamo-nos das outras instituições”. IPSS E, Diretor.

Para além da preocupação com a consistência da missão aos olhos dos *stakeholders* externos, é fundamental que as organizações se preocupem com a sua coerência com a mesma, o que implica uma análise crítica sobre a sua conduta, uma reflexão sobre os contextos que a desafiam e um posicionamento ético face aos mesmos, de compromisso com os seus valores e princípios, que nem sempre é muito evidente nas organizações.

5.1.2. Definição e avaliação da estratégia organizacional

A missão organizacional, de forma mais ou menos direta, serve de base ao planeamento e gestão da estratégia das organizações. Naquelas onde existe uma missão mais clara e concertada, a articulação entre a missão e a estratégia organizacional parece ser mais evidente. Outro dado obtido sugere existir uma influência positiva entre a dimensão das IPSS, a profissionalização dos recursos humanos e o planeamento e gestão estratégica das organizações, dado que as IPSS classificadas neste estudo como sendo de média/grande dimensão, com quadros técnicos superiores, apresentam uma

articulação mais orgânica entre a missão, os eixos de ação, os objetivos estratégicos (da instituição e de cada serviço/valência), os objetivos operacionais, as metas, os responsáveis, os indicadores de avaliação e o orçamento. Nas IPSS de pequena dimensão, a estratégia da organização tende a apresentar-se de forma mais operativa, centrada nos planos de atividades, definidos a curto prazo (um ano), nos quais constam os objetivos, as ações, o orçamento e os *stakeholders* (parceiros e destinatários). Estes dados podem estar relacionados com a gestão dos recursos (humanos e financeiros), onde as IPSS de maior dimensão sentem maior necessidade de definir planos de ação a médio prazo (três anos) para cada serviço/valência para canalizar os recursos e motivar os colaboradores para objetivos específicos que contribuem para o bem comum da organização. Podem também estar relacionados com a profissionalização dos colaboradores e dirigentes, e com o respetivo conhecimento e sensibilidade para a implementação de processos gestão organizacional mais estratégicos, e com a própria sustentabilidade das organizações (e aqui prende-se com as fontes de financiamento), onde as IPSS de maior dimensão necessitam de mais recursos, logo precisam de desenvolver mais estratégias para dar visibilidade ao seu trabalho no sentido de conquistar maior legitimidade e apoio para prosseguir a sua missão.

A revisão da estratégia organizacional passa, em grande medida, pela avaliação dos planos de atividades. O exercício seguido por muitas IPSS consiste na análise das atividades realizadas por referência ao plano de atividades previamente definido, focando-se na reflexão sobre quais foram realizadas e em que medida, quais não foram realizadas e por que razão. Este exercício permite, por um lado, analisar em que medida foram alcançados os objetivos propostos, e, por outro, permite recolher informações úteis para a definição do próximo plano de atividades, nomeadamente para a definição de atividades mais adequadas às necessidades sociais e à capacidade operativa das IPSS. Esta análise é depois integrada nos relatórios de avaliação que produzem, pelo menos anualmente (embora também haja instituições que produzem relatórios trimestrais de monitorização e semestrais de avaliação).

Quando questionados sobre o processo e o conteúdo da avaliação, as opiniões dos diretores e dos profissionais diferem, em alguns casos, sobre os seus benefícios para uma maior eficácia da intervenção. Começando pelo processo, o volume de trabalho dos profissionais é, na maior parte dos casos, excessivo para a sua capacidade operacional. A falta de recursos humanos (e financeiros) é referida várias vezes como uma condicionante para uma maior eficácia da intervenção das organizações. Logo aí, o

tempo para intervir nem sempre é suficiente para dar a resposta mais desejável a todas as solicitações, quanto mais ter tempo para uma reflexão crítica e aprofundada sobre a intervenção e o contexto envolvente que nela interfere. Em consequência, o processo de avaliação muitas vezes não ocorre nas condições ideais para uma efetiva aprendizagem organizacional. Este aspeto é referido principalmente pelos profissionais que lidam de forma mais direta com as necessidades sociais e mais depressa sentem a necessidade de refletir e avaliar em que medida estão a concretizar a sua missão. Os diretores estão conscientes e sensíveis para esta questão, mas nem sempre consideram ter grande capacidade de ação para alterar esta situação, face às solicitações da entidade tutelada que as IPSS procuram sempre dar resposta.

Quanto ao conteúdo, este centra-se, na maior parte dos casos, na caracterização dos cidadãos e famílias que as IPSS acompanharam, na identificação das principais necessidades sociais e na descrição das atividades realizadas. Desta forma, é possível analisar algumas tendências, como por exemplo, características das famílias e aumento ou diminuição de determinadas problemáticas. No entanto, não permitem uma análise mais fina, através do cruzamento de indicadores (*e.g.*, perceber se determinadas problemáticas estão mais associadas a famílias e contextos com características particulares). Este tratamento de dados podia ser interessante, na perspetiva dos profissionais, até porque alguns dos entrevistados, como já têm uma larga experiência na intervenção social, acompanham as mesmas famílias há vários anos (estando já a acompanhar a segunda e terceira geração), o que sugere que de alguma forma, nesses casos, as respostas sociais não têm sido suficientemente eficazes e carecem de maior compreensão. Apesar de reconhecerem a pertinência desse estudo para uma maior eficácia da intervenção (*i.e.*, compreender melhor as necessidades sociais (e a sua evolução), refletir criticamente sobre os processos de intervenção que têm vindo a ser implementados e analisar os seus impactos na vida das pessoas com quem intervêm), consideram ter várias limitações para o fazer, dado o volume de trabalho que têm para a sua capacidade operacional (que se traduz na falta de tempo para refletir devidamente), dada a necessidade de demonstrar resultados (mais ou menos implícita) e dada a ausência de apoios e incentivos para refletir em conjunto sobre o modo como estão a intervir e quais os seus impactos, através de formação, de supervisão e de sessões de trabalho focalizadas (entre colaboradores, entre parceiros e entre profissionais das IPSS e da Segurança Social). Desta forma, fica ainda a faltar integrar a perspetiva dos cidadãos alvo de intervenção, para que a discussão sobre estes fenómenos não seja tão

unidirecional (circunscrita à perspectiva dos profissionais), para que assim seja possível uma compreensão mais holística e aprofundada sobre os processos de intervenção social e a sua articulação (mais adequada e eficaz) às necessidades sociais.

Os relatórios de avaliação elaborados pelas IPSS pautam-se por um conjunto de indicadores quantitativos sobre a atividade da organização (*e.g.*, número de pessoas acompanhadas, número de atendimentos, entre outros), a pedido da entidade tutela, e por alguns indicadores qualitativos, normalmente propostos pelas IPSS, que procuram justificar os resultados obtidos. Apesar de reconhecerem alguns benefícios deste exercício, como recolher contributos para a concretização da missão e para planear a curto prazo a estratégia organizacional, consideram que os mesmos, de forma geral, não transmitem toda a significância da intervenção social (designadamente, aspetos da relação de ajuda entre o profissional e os cidadãos, como estar disponível para escutar a pessoa, que são fundamentais para os resultados obtidos), nem permitem uma aprendizagem e mudança efetiva, caso seja necessário, devido ao conteúdo (descritivo e superficial), ao processo (parcialmente participado, pouco aprofundado e periódico, em vez de contínuo) e à função instrumental (dado servir em grande medida para dar resposta às demandas dos principais *stakeholders*, *i.e.*, governo e financiadores).

“Acho que os relatórios são um bocado descritivos, pouco avaliadores e acabam por ser superficiais. É aí que eu acho que os nossos relatórios têm que melhorar. Eles têm que nos permitir refletir de uma forma estratégica. Ou seja, o que é que eu quando faço um relatório anual, por exemplo, retiro para melhoria do próximo plano? Não é que não faça opções a partir daí, (...) mas são no plano do curto prazo. Ou seja, os relatórios não são suficientemente impulsionadores. Os momentos em que avaliamos as atividades não são suficientemente impulsionadores para nós mudarmos se tivermos de mudar. Até porque eles por si só não chegam.” IPSS D, profissional

Qual o propósito deste exercício se não contribui para uma aprendizagem e mudança organizacional significativa? Por que razões tal acontece? Poderá dever-se à ausência de recursos humanos e financeiros para o fazer? Qual a consciência dos dirigentes e dos colaboradores sobre a importância deste exercício? Estes dados remetem-nos para uma reflexão sobre a lógica inerente a todo este processo e que radica nas questões da *accountability*. As IPSS, sendo organizações que prestam um serviço público e são financiadas, em grande medida, pelo Estado, são obrigadas a cumprir um conjunto de requisitos sobre a sua atividade, como o cumprimento de normas e a *prestação de contas* a nível operacional (*i.e.*, o que fazem) e financeiro. Esta perspectiva

situa-nos naquilo que Ebrahim (2003a), Cavill e Sohail (2007) designaram de *accountability funcional* e espelha uma visão muito restrita daquilo que pode ser a *accountability* na sua globalidade.

5.2. Mecanismos de *accountability* utilizados pelas IPSS

Partindo daquilo que era sentido pelos entrevistados como um pedido, mais ou menos explícito, consoante o *stakeholder* em causa, para a *prestação de contas* e visibilização de resultados, procurou-se compreender de que forma as IPSS gerem as demandas dos diferentes *stakeholders*, através da análise dos mecanismos de *accountability* utilizados pelas IPSS e o *stakeholder* a quem se destina. Seguindo a organização proposta por Ebrahim (2003; 2010) sobre os mecanismos de *accountability*, elaborou-se um quadro (cf. Quadro 6) para identificar os instrumentos e processos de *accountability* utilizados pelas IPSS, de acordo com a sua natureza, isto é, de transparência, avaliação ou participação.

Os mecanismos de transparência contemplam informação sobre a estrutura organizacional, as atividades desenvolvidas e os recursos aplicados. Os planos de atividades, os relatórios semestrais e anuais, os relatórios de contas e o registo de procedimentos são os instrumentos mais citados e destinam-se aos *stakeholders* com mais poder, como a Segurança Social. A estes mecanismos acrescem: i) as reuniões de direção e de equipa para planeamento, implementação e avaliação de ações; ii) as atividades recreativas (*e.g.*, festa de natal), para os colaboradores e população-alvo, onde são apresentados os principais resultados alcançados durante o ano; iii) as publicações com informação sobre a organização, atividades, entrevistas, testemunhos, estudos sobre diversas temáticas; e, iv) os meios de comunicação (*e.g.*, jornais e rádios locais, página *web*, *facebook*, *blogs*, *newsletter*) que divulgam as atividades da organização junto da população-alvo, da comunidade e dos parceiros.

Os mecanismos de avaliação procuram compreender e analisar o desempenho organizacional e os resultados obtidos, com vista à sua melhoria. Os mecanismos mais comuns nas IPSS são as reuniões de direção e de equipa e os relatórios anuais que se destinam principalmente à Segurança Social. Com os parceiros, a avaliação, por norma, só ocorre quando desenvolvem ações ou projetos conjuntos.

Com a população-alvo, as IPSS utilizam questionários de avaliação de satisfação (IPSS em processo de certificação da qualidade). Outras recorrem a instrumentos menos

comuns, como a sondagem de opinião, realizada uma vez junto da comunidade, e à realização de sessões *focus group* com os cidadãos de uma das respostas sociais para recolher o seu feedback sobre a mesma. Estes processos, por norma, são conduzidos por iniciativa das IPSS, e são mais irregulares, comparativamente aos mecanismos que se destinam aos parceiros e financiadores. Os mecanismos de avaliação destinam-se essencialmente aos principais *stakeholders*, com destaque para a Segurança Social, verificando-se uma lacuna em relação aos restantes *stakeholders*, como refere um dos entrevistados: “*Destinam-se essencialmente à Segurança Social. Ainda não conseguimos fazê-lo à comunidade. Temos aí essa falha. A população sabe que intervimos, veem alguns resultados mas não que nós estejamos a conseguir transmiti-lo. Acho que um dos nossos constrangimentos é esse.*” IPSS E, Diretor.

Os mecanismos de participação visam integrar os *stakeholders* no processo de tomada de decisão. Para envolver os *stakeholders* internos (colaboradores) são realizadas reuniões de direção e de equipa para auscultação dos colaboradores sobre o planeamento e estratégia organizacional (*e.g.*, diagnóstico, análise sobre as oportunidades e desafios externos e internos, prioridades, objetivos, estratégias). Para integrar os *stakeholders* externos (parceiros), mais comum em ações e projetos conjuntos, realizam-se reuniões/sessões de trabalho para recolha de propostas e definição de estratégias de colaboração. O envolvimento dos beneficiários diretos tem sido feito através de: i) questionários de avaliação (aqui designados por questionários de avaliação/consulta, dado que se processa apenas a consulta das pessoas, e não uma participação efetiva na tomada de decisão); ii) sessões *focus group* que servem para avaliar e propor ações; iii) dos planos individuais que servem para conhecer as necessidades e expectativas dos beneficiários diretos, de modo a considerá-las nas respostas sociais.

Quanto à forma, isto é, aos mecanismos utilizados, as IPSS não diferem muito entre si, à exceção de um ou outro processo (*e.g.*, sondagem de opinião, *focus group*). Este dado pode estar relacionado com o enquadramento legal das próprias organizações e corrobora, em certa medida, a tendência para o isomorfismo institucional (DiMaggio e Powell, 1983). A diferença pode estar no processo e na gestão da informação. Os dados obtidos neste estudo sugerem que a introdução da filosofia da *accountability*, e destes mecanismos em particular, nas organizações do Terceiro Setor são uma realidade ainda muito recente e as próprias instituições encontram-se numa fase de apropriação do conceito e de experimentação destes mecanismos.

Quadro 6 - Processos de accountability utilizados pelas OTS

IPSS	Mecanismos de transparência		Mecanismos de avaliação		Mecanismos de participação	
	Instrumentos/processos	Stakeholders	Instrumentos/processos	Stakeholders	Processos	Stakeholders
IPSS A	Relatórios anuais; plano de atividades; registo de procedimentos; relatórios de contas	Seg.Social; financiadores	Questionários de avaliação de satisfação Relatórios anuais	Pop.alvo Seg.Social	Reuniões de direção e de equipa	Colaboradores
	Reuniões de direção e de equipa	Colaboradores	Reuniões de direção e de equipa	Colaboradores	Plano individual*	Beneficiários diretos
	Plano de atividades; relatórios anuais; registo de procedimentos; relatórios de contas	Seg.Social; financiadores	Relatórios anuais	Seg.Social	Reuniões/sessões de trabalho (Projetos)	Parceiros
IPSS B	Publicações	Todos os stakeholders	Reuniões/sessões de trabalho (Projetos)	Parceiros		
	Atividades (e.g., festa de natal)	Colaboradores e pop.alvo	Questionários de avaliação; sondagem de opinião	Pop.alvo e comunidade	Questionários de avaliação/consulta	Beneficiários diretos
	Reuniões de direção e de equipa	Colaboradores	Reuniões de direção e de equipa	Colaboradores	Reuniões de direção e de equipa	Colaboradores
IPSS C	Relatórios anuais; plano de atividades; relatórios de contas	Seg.Social	Relatórios anuais	Seg.Social		
	Meios de comunicação (e.g., página web)	Comunidade, pop.alvo, parceiros	Reuniões de direção e de equipa	Colaboradores	Plano individual	Beneficiários diretos
	Atividades (e.g., festa de natal)	Colaboradores e pop.alvo				

IPSS	Mecanismos de transparência		Mecanismos de avaliação		Mecanismos de participação	
	Instrumentos/processos	Stakeholders	Instrumentos/processos	Stakeholders	Processos	Stakeholders
IPSS D	Relatórios de monitorização trimestral; relatórios de formação; relatórios de atividades; relatórios de contas	Coordenação nacional da organização	Relatórios semestrais e anuais	Seg. Social; coordenação nacional da organização	Reuniões/sessões de trabalho	Colaboradores; parceiros e comunidade
	Relatórios semestrais e anuais; plano de atividades	Seg. Social; coordenação nacional da organização	Reuniões de associados	Colaboradores e comunidade	Reuniões de associados	Colaboradores e comunidade
	Assembleias; reuniões de direção e de equipa	Colaboradores	Assembleias; reuniões de direção e de equipa	Colaboradores	Assembleias; reuniões de direção e de equipa	Colaboradores
	Publicações; meios de comunicação (e.g., página web, facebook, blogs, newsletter)	Todos os stakeholders	Questionários de avaliação	Pop.alvo	Questionários de avaliação/consulta	Beneficiários diretos
	Plano de atividades; relatórios anuais; registo de procedimentos; relatórios de contas	Seg. Social; financiadores	Relatórios anuais	Seg. Social	Reuniões gerais de funcionários e reuniões por equipas	Colaboradores
IPSS E	Reuniões gerais de funcionários e reuniões por equipas	Colaboradores	Reuniões gerais de funcionários e reuniões por equipas	Colaboradores		
	Meios de comunicação (e.g., jornais e rádios locais, página web, facebook)	Comunidade, pop.alvo, parceiros	Focus Group: questionários de avaliação de satisfação	Pop.alvo	Plano individual Focus Group	Beneficiários diretos Pop.alvo

Fonte: entrevistas semiestruturadas; análise de documentos (e.g., relatórios, plano de atividades, manual de processos-chave; newsletter, página web)

Plano individual* - consiste num “instrumento formal que visa organizar, operacionalizar e integrar todas as respostas às necessidades, expectativas e potenciais de desenvolvimento identificadas em conjunto com o cliente” (Manual de processos-chave, p. 13).

5.3. Articulação entre os processos de *accountability* e a missão organizacional

Os processos de *accountability* emergem na literatura e neste estudo empírico como um fenómeno que ora condiciona, na vertente funcional, ora reforça, na vertente estratégica, a missão organizacional. No sentido de aprofundar como se processa esta articulação, segue-se a discussão centrada em três grandes eixos: i) sustentabilidade financeira, ii) avaliação e iii) *accountability* profissional e participação.

5.3.1. A sustentabilidade financeira, entre o desvio e o reforço da missão

A preocupação com a sustentabilidade financeira das organizações é uma questão cada vez mais evidente no seio das OTS, como refere um dos entrevistados: “*a sustentabilidade é um parâmetro que está muito na moda. Como não somos sustentáveis por nós próprios, precisamos de fazer uma prática de sustentabilidade para continuarmos a concretizar a nossa missão.*” (IPSS E, Profissional). Perante o acesso cada vez mais restrito ao financiamento estatal, as IPSS começam a sentir necessidade de diversificar as suas fontes de financiamento para poderem continuar a concretizar a sua missão.

A questão da sustentabilidade financeira das OTS tem conduzido a várias discussões que se prendem com a sua articulação com a missão organizacional. Por um lado, a excessiva dependência de financiamentos externos (principalmente estatais) pode desviar o foco das organizações para atender às expectativas e aos interesses dos principais *stakeholders*/financiadores, o que pode condicionar a sua autonomia e desvirtuar o sentido de eficácia na concretização da sua missão. Por outro lado, a procura de maior autossustentabilidade financeira pode levar as organizações a aproximarem-se do funcionamento das lógicas de mercado, nomeadamente através da venda de produtos e serviços aos *clientes* com poder de compra para os mesmos, o que pode conduzir, se ultrapassados determinados limites, ao desvio da sua missão organizacional, que é também social, pelo facto de não cobrir as necessidades daqueles que não têm poder de compra para lhes aceder.

Pelo exposto, percebemos como a questão da sustentabilidade financeira das OTS é um tema sensível. A solução para gerir este dilema pode passar pela reafirmação da missão das OTS, em vez da sua diluição, na sua relação com os *stakeholders*. E é também aqui que os processos de *accountability* podem desempenhar um papel

importante. Esta questão surgiu no decurso das entrevistas em duas IPSS e em ambas os mecanismos de *accountability* de transparência têm sido mobilizados na procura de dar resposta a este dilema. Em ambas se verificou um movimento no sentido de uma maior transparência interna, através da informação a todos os colaboradores sobre o plano financeiro da Instituição, seguido de um apelo ao seu envolvimento na definição e implementação de estratégias para colmatar as fragilidades financeiras. A estratégia e o processo que se seguiu foi distinto nas duas IPSS e a perceção dos entrevistados sobre o mesmo também. Num caso (IPSS A), o profissional entrevistado salienta como este processo de maior transparência interna se traduziu também numa maior responsabilização pelo orçamento e pela racionalização e alocação de recursos, necessários à sustentabilidade da organização.

“As coisas foram mudando. Pelo menos mais participativo é, mais responsável em relação a uma série de coisas é. Nós até há uns anos atrás nunca tínhamos participado em reuniões de discussão de contas. Esta resposta está a custar isto. Estamos a gastar muito, pouco... Nós nunca tivemos que nos preocupar com isso. E ultimamente nós somos chamadas a participar nisso, a tomar consciência do que é que se gasta, do que é que não se gasta. Sinto que as coisas têm mudado muito nesse sentido. Somos muito mais obrigados a ter consciência e a ser responsáveis por mais coisas que antes não eram da nossa responsabilidade. Portanto, tem de bom, como tem de mau.” IPSS A, Profissional

Desta forma, os profissionais são chamados a integrar preocupações e funções ao nível da gestão. Para além de serem responsáveis por promover serviços de qualidade, na procura de maior eficácia, são também responsáveis por parte da gestão dos recursos, na procura de maior eficiência. Neste caso, a estratégia de sustentabilidade foi percecionada como um fator que pode desviar a atenção dos colaboradores para atividades de angariação de fundos que não se prendem diretamente com a sua missão:

“Nós não geramos lucro. [...] Nós produzimos valor social, mas depois as instituições não pagam contas com valores sociais. A questão da sustentabilidade é uma questão interessante e importante, mas muito honestamente corremos o risco de, às vezes, ter aí as pessoas, os técnicos, os profissionais mais preocupados em vender rifas e em irem fazer turnos para as barraquinhas que se montam nas feiras temáticas, do que propriamente a prestar o serviço às famílias, a ir a casa das famílias, porque passam a ser responsáveis por angariar fundos para garantir a sustentabilidade financeira dos serviços.” IPSS A, Profissional

Noutra (IPSS E), a estratégia de sustentabilidade parece permitir reforçar a missão, na medida em que, do ponto de vista interno, a postura de transparência e abertura impulsionou a apropriação do problema por parte dos colaboradores e mobilizou-os para a ação. Foram definidas ações de acordo com as propostas e competências dos colaboradores, uma combinação que permitiu motivá-los e envolvê-los de forma mais efetiva. Do ponto de vista externo, procurou-se alcançar uma comunicação mais transparente com os *stakeholders* externos. Neste caso, a estratégia passou por divulgar as ações de angariação de fundos da organização, associadas à sua finalidade e depois por devolver os resultados obtidos com essa ação aos *stakeholders*:

“Eu acho que é fundamental utilizarmos os meios tecnológicos que temos ao nosso dispor para informarmos a comunidade sobre aquilo que fazemos. [...] Tentamos divulgar todas as nossas ações e depois de elas serem realizadas, tentamos também dar o feedback sobre o que é que nós conseguimos com isso. No final de cada ação, nós transmitimos qual foi o resultado dessa ação porque achamos que as pessoas têm de saber qual foi o resultado: em termos financeiros, o que é que nós conseguimos; mas têm de saber também para que é que nós fizemos isso. Nós tentamos sempre ligar determinada ação a determinado objetivo. [...] Tentamos que as pessoas se identifiquem com a causa, porque acho que se as pessoas se identificarem com a causa e se souberem qual foi o feedback, qual foi a consequência de terem ajudado, mais facilmente se fidelizam”. IPSS E, Diretor.

Em consequência, esta estratégia parece trazer vários benefícios para a organização não só do ponto de vista financeiro, mas também em termos de legitimidade interna e externa. Deste modo, tem sido possível reforçarem a sua presença na comunidade, dar visibilidade ao trabalho que desenvolvem, adquirir mais legitimidade e captar apoios, que por sua vez têm permitido aumentar a sua capacidade operacional para concretizar a sua missão, isto é, criar valor social. Estes dados parecem reforçar a lógica representada no triângulo estratégico de Brown e Moore (2001) que sugere existir uma influência positiva entre criação de valor, legitimidade e apoio, e capacidade operacional.

As duas IPSS apresentam características similares se considerarmos os critérios da amostra, dado que ambas são de média/grande dimensão, desenvolvem a sua atividade há mais de quatro décadas na comunidade, intervêm numa zona urbana e têm fontes de financiamento também muito similares. Por isso, em investigações futuras, seria interessante compreender i) como decorre o processo de definição e implementação de estratégias de sustentabilidade, focando quem participa e de que

forma; ii) de que modo as estratégias se articulam com a missão da organização e iii) como se processa a comunicação com os *stakeholders*. Pois, os dados obtidos neste estudo suscitam a hipótese de que estratégias de sustentabilidade enraizadas na missão permitem reforçá-la, em vez de diluí-la, o que se articula com os processos internos e externos que desenvolvem nesse sentido. A realização de ações de angariação de fundos e/ou de serviços pagos e disponibilizados a toda a comunidade, com o objetivo de subsidiar aqueles que não são autofinanciados mas são o núcleo duro da razão de ser das OTS, pode ser uma estratégia de hibridização útil para as organizações, desde que não neutralize os segundos em função dos primeiros, nem desvirtue a missão organizacional.

As OTS devem ser geridas por referência à sua missão e não de acordo com as vicissitudes do financiamento. Em causa não deve estar apenas a procura de novas fontes de financiamento, mas a necessidade de questionar e intervir sobre o contexto político e financeiro que influencia (e condiciona) a sua atuação. O papel político das organizações tende a desvanecer face às fortes pressões externas a que estão sujeitas e à ausência de uma ação coletiva concertada, capaz de exercer uma influência sustentada sobre as políticas sociais. Enquanto não existir um movimento ascendente de reivindicação e ação coletiva, o campo de atuação destas organizações poderá continuar a ficar cada vez mais subordinado aos interesses daqueles que, por deterem o capital financeiro, se afirmam com mais poder. Facto que reforça a necessidade das OTS desenvolverem esforços no sentido de se associarem aos outros *stakeholders* para em conjunto trabalharem a sua sustentabilidade no plano político, económico e social, em vez de medidas que a médio/longo prazo poderão revelar-se paliativas e insuficientes.

5.3.2. A avaliação, entre o controlo e a aprendizagem organizacional

A avaliação da estratégia organizacional, conforme referido, parece cumprir uma função mais instrumental de resposta às demandas dos principais *stakeholders*, do que uma função reflexiva e crítica de aprendizagem e mudança organizacional, o que tende a situar os processos de avaliação numa lógica de auditoria e controlo, característica da *accountability* funcional, e não tanto numa lógica de *accountability* estratégica, como seria desejável, focada na prossecução da missão organizacional. Ainda que, através dos atuais processos de avaliação, seja possível identificar o cumprimento de vários normativos, principalmente pelo acompanhamento que é feito pelos técnicos do Centro

Distrital da Segurança Social, e alguns resultados, essencialmente quantitativos, o conteúdo da avaliação não permite uma análise efetiva e completa sobre a qualidade e o impacto dos serviços prestados, na ótica dos cidadãos que deles beneficiam, nem uma aprendizagem e mudança significativas, devido ao processo unidirecional (das OTS para a Segurança Social) em que são elaborados os relatórios, pela ausência de feedback sobre os mesmos por parte da Segurança Social, e pela mera, e ainda parca, auscultação dos parceiros e cidadãos, através dos questionários de satisfação, pois embora já sejam uma prática em várias instituições, ainda não são a norma.

Estes resultados podem estar relacionados com i) a carência de recursos humanos, quer nas IPSS para fazerem outro tipo de avaliação mais crítica e aprofundada, quer na Segurança Social para analisar os relatórios e dar feedback sobre os mesmos; ii) alguma resistência por parte das organizações em se abrirem ao escrutínio dos parceiros e da comunidade em geral, talvez por questões de poder, por receio de as suas decisões serem questionadas, por quadros valorativos e conceções de sucesso distintas; e, iii) o quadro normativo em que os processos de avaliação decorrem (*e.g.*, grande parte da avaliação é feita de acordo com critérios definidos hierarquicamente, os quais nem sempre se relacionam diretamente com a qualidade da intervenção, como por exemplo aspetos ligados ao edificado das organizações, e o processo de consulta aos cidadãos os sobre o desempenho das organizações não tem sido possível concretizar-se num contexto tão neutro quanto seria desejável).

Além disso, o facto de as avaliações estarem tão concentradas nesta função instrumental, de procura de legitimidade e apoio, pode levar as OTS a desconsiderar resultados menos positivos, para não penalizar a sua imagem aos olhos dos *stakeholders*, o que, naturalmente, não é positivo para a aprendizagem e mudança organizacional. Por todas estas razões, a avaliação acaba por ser subaproveitada, quando comparada com o potencial que na sua essência pode representar para as organizações, no que respeita ao planeamento estratégico e à avaliação de impacto da sua intervenção. Porém, esta tendência parece não ser exclusiva das IPSS em Portugal, dado que outros estudos realizados internacionalmente obtiveram resultados similares.

Fine, Thayer e Coghlan (2000; cit. por Ebrahim, 2005) constataram, a partir de um estudo que envolveu 140 organizações dos Estados Unidos, que o principal propósito da avaliação é mensurar os impactos dos programas. Outros objetivos, como recolher informação para o planeamento estratégico, avaliar a qualidade dos serviços ou a satisfação dos beneficiários, têm pouca expressão. Além disso, são preferencialmente

dirigidas a financiadores, à equipa dos programas, ao Governo e, com menor representatividade, aos beneficiários dos programas e a outras organizações. Ebrahim (2005) considera que os processos de avaliação não devem esgotar-se em si mesmos e devem servir para melhorar o trabalho que as organizações desenvolvem, nomeadamente através da aprendizagem organizacional. No entanto, os moldes em que a avaliação tem vindo a ser instituída, grande parte sob a forma de um conjunto de regras de conduta, tendem a desfavorecer a aprendizagem organizacional, na medida em que, como temos visto, tendem a orientar-se para o cumprimento dos objetivos de *performance* e gastos financeiros, não sendo um contributo significativo para a melhoria de desempenhos futuros. Esta é uma das razões que parece justificar algum ceticismo por parte das organizações quanto à relevância, necessidade e efeito da avaliação. Riddell (1999, cit. por Ebrahim, 2005) constatou que as organizações tendem a centrar-se na ação em detrimento da sua análise, pois consideram que a sua legitimidade está mais associada ao serviço que prestam do que ao tempo que despendem a avaliá-lo. Além disso, pontuam as dificuldades que surgem na avaliação dos impactos a longo prazo, nomeadamente o que deve ser avaliado (que pode variar consoante os *stakeholders* a quem se dirige) e a interferência de fatores causais que estão fora do seu alcance. Por vezes, a avaliação traduz-se em quantificar aspetos fáceis de mensurar sobre o trabalho que desenvolvem (como número de pessoas a quem prestaram serviços), para responder às exigências dos seus superiores hierárquicos, enquanto fatores externos (como o desemprego) não são considerados. Por outro lado, os financiadores nem sempre estão sensíveis às dificuldades que as organizações enfrentam, principalmente as de pequena dimensão, e para o encargo que a avaliação nos moldes tradicionais representa, sem que lhes seja dada muita liberdade para inovar.

Também Carman (2011) que desenvolveu um estudo junto de 31 organizações do Terceiro Setor, em Nova Iorque, constatou que, para a maioria das organizações, a principal motivação para fazer a avaliação parte do exterior. Para algumas destas OTS, estas ações fazem parte do contracto para a obtenção de recursos; para outras, a avaliação serve para recolher dados e cumprir rituais de comunicação em prol da sua legitimidade. Face a estes resultados, Carman (2011) concluiu que os financiadores podem incentivar uma avaliação mais crítica, que não se cinja a “perguntar números”. Em vez disso, poderia ser mais interessante pedir às OTS para demonstrarem como utilizam a informação que recolheram para a avaliação e recompensar aquelas que a utilizam de forma significativa.

Um problema recorrente na questão da avaliação prende-se com o facto de as organizações produzirem mais informação do que aquela que conseguem consumir (Feldman e March, 1981; cit. por Word, Stream e Lukasiak, 2011) e, muitas vezes, a informação não é utilizada para tomar decisões informadas (Behrens e Kelly, 2008; cit. por Word, Stream e Lukasiak, 2011). Word, Stream e Lukasiak (2011) sugerem que as OTS podem escolher os dados e indicadores que as ajudam a descrever o seu desempenho organizacional, o sentido que pretendem seguir e as suas conquistas, e utilizar essa informação para melhorar os serviços para os cidadãos e para os *stakeholders*. Recolher dados pouco avaliadores e centrados nos resultados a curto prazo limita a capacidade das OTS de inovar, de tomar decisões e mudar no sentido de se tornarem mais eficazes.

Os dados obtidos no presente estudo aproximam-se das conclusões alcançadas por Benjamin (2012), na medida em que os profissionais, em ambos os estudos, consideram que a avaliação de resultados não contempla aspetos importantes do seu trabalho e em consequência falha a análise dos impactos (mudanças significativas) que produzem na vida daqueles com quem intervêm. A literatura aponta quatro razões possíveis para estes diferendos entre a intervenção e a avaliação. Primeiro, a avaliação de impactos tem estado intimamente relacionada com as exigências dos financiadores, pelo que se verifica uma tendência para recolher dados que são necessários para os relatórios em vez daqueles que são necessários para a aprendizagem e mudança organizacional. Segundo a avaliação de resultados não foca o papel que as OTS desempenham no esforço coletivo (com os cidadãos) de responder às necessidades sociais. Terceiro, as abordagens estandardizadas não são compatíveis com a natureza experimental da intervenção social e, quarto, as OTS não têm capacidade para avaliar adequadamente os resultados, se apenas se centrarem na sua perspetiva.

Benjamin (2012) sugere que a avaliação de impactos tem-se focado mais no modo como os profissionais implementam os programas, ou seja, na concretização do plano de atividades e nos resultados que daí advêm, em vez de na forma como trabalham com as famílias. Embora esta avaliação seja importante, apenas demonstra uma parte do seu trabalho. Aspetos importantes da relação com as pessoas não são contemplados e que muitas vezes são essenciais para alcançar bons resultados. Avaliar os resultados por referência ao plano de atividades pode descaracterizar o desempenho organizacional. Por exemplo, não reconhecer o trabalho dos profissionais na relação com as pessoas, significa que não se compreende de que forma a relação de ajuda afeta

a eficácia dos programas, e não considerar os recursos externos que os profissionais mobilizam na resposta às necessidades sociais, significa que não se compreende como o sucesso alcançado pelas OTS depende, muitas vezes, de um sistema de suporte mais alargado.

Superar algumas das condicionantes associadas aos processos de avaliação pode passar pela *accountability* negociada com todos os *stakeholders*. Com os governos e financiadores, as OTS podem trabalhar no desenho de indicadores, modelos de relatório e sistemas de avaliação que sejam mutuamente benéficos. Tal significa reconsiderar a natureza das suas relações, ou seja, em vez de aumentar as relações de *accountability* enraizadas na teoria do principal agente que enfatiza a auditoria, podem aumentá-las, baseadas na qualidade do serviço, que enfatiza os direitos dos cidadãos. Alguns entrevistados do Centro Distrital referiram que gostariam de desenvolver outro trabalho com as OTS, através de visitas mais regulares, da auscultação da comunidade e de reuniões de trabalho com os colaboradores e os parceiros, onde fosse possível discutir dados mais qualitativos.

“Eu acrescentaria uma abordagem mais direta aos próprios clientes, às famílias, mas isso necessitaria de mais tempo; e se calhar aprofundaria mais a articulação e o trabalho de equipa que nós temos com os colegas que têm ação direta, porque os colegas que estão no terreno acabam por ter uma ideia do funcionamento daquela instituição, da forma como a ação daquela instituição se reflete naquela comunidade, que é muito importante na avaliação. E eu acho que essa parte, às vezes, é um bocadinho descurada na nossa avaliação. Acabamos por nos centrar muito nas questões formais e por ter pouco tempo, pouca possibilidade de nos centrarmos mais na qualidade. Mesmo as questões da qualidade, acho que nem elas traduzem na realidade o serviço prestado. Como é que as pessoas sentem o serviço que lhes é prestado. E eu gostaria de ter indicadores que realmente nos permitissem avaliar mais qualitativamente, entre a ação das instituições e aquilo que as pessoas que dela beneficiam sentem. [...] Porque um dos grandes papéis das instituições e que deve ser valorizado é realmente a importância que têm dentro daquela comunidade.”
CDSS, Profissional 8.

Alguns dos entrevistados do Centro Distrital demonstraram uma perspetiva crítica sobre a forma e o conteúdo como se processa a avaliação da qualidade dos serviços prestados pelas OTS, reforçando a necessidade de envolverem outros atores neste processo e outros indicadores que permitam centrar-se numa dimensão mais substantiva da qualidade da intervenção. Porém, neste momento, referem não ter condições para o fazer por alguma ausência de abertura hierárquica e por carência de

recursos humanos. Ainda assim, reconhecem que o acompanhamento que desenvolvem já é uma evolução muito significativa e encaram o registo atual como fazendo parte de um processo que consideram que continuará a desenvolver-se, passando a abarcar processos de trabalho e dimensões (mais qualitativas) que neste momento não tem sido possível, até pelo caráter relativamente recente (desde 2008) deste acompanhamento.

Com os parceiros, a *accountability* negociada existe, quando existem acordos de cooperação formais entre parceiros, onde as atividades são planeadas, implementadas e avaliadas em conjunto. À exceção destes casos, é raro verificar-se a negociação de expectativas e do que pode ser entendido como sucesso na intervenção entre parceiros, nem a integração do seu parecer sobre a atividade organizacional na tomada de decisão.

“Se todos fossemos mais transparentes, se calhar os nossos pontos de vista e a nossa visão das coisas podia mais facilmente chegar aos outros e os outros podiam ou não apropriar-se delas. [...] Pensando em relações horizontais, sejam internas, sejam externas, qualquer tipo de articulação, quanto mais transparente ela for, é obvio que isso contribui, à partida, para o sucesso da intervenção. Estamos todos em sintonia, definimos estratégias em conjunto... quanto mais isso existir, à partida, maior é o sucesso. Isso existe? Não existe na medida em que seria desejável que existisse. Eu lembro-me de termos pedido uma reunião de rede com diferentes serviços e houve serviços que se recusaram a estar presentes. Os técnicos ainda entendem muito estas reuniões como o estar a dar satisfações do seu trabalho aos colegas, quando não é isso que é pedido, nem é esse o objetivo. O objetivo é perceber o que é que já foi feito que não funcionou, mas também o que funcionou, e quais são os objetivos que têm que ser comuns aos vários serviços, porque se tivermos objetivos diferentes anda cada um para seu lado. E as famílias aqui, o mais provável é que desistam porque cada um lhes pede uma coisa diferente. E então chega!” IPSS A, profissional

Que razões poderão estar associadas a esta aparente resistência, por parte das OTS, em se abrirem ao escrutínio dos parceiros e serem responsabilizadas pelas suas ações? Quais os seus impactos na qualidade do serviço prestado e no exercício dos direitos e liberdades dos cidadãos? Primeiro, este dado sugere que existe uma falta de tradição de cooperação interinstitucional e que, por isso, as OTS, no seu conjunto, têm ainda um caminho a percorrer no sentido de consolidar uma verdadeira prática de trabalho em rede. Embora esta esteja presente no discurso, é através de exemplos como este que se verifica que nos aspetos mais sensíveis e fundamentais da intervenção, não existe uma articulação concertada entre as instituições. Segundo, as OTS detêm poderes muito desiguais no contexto onde atuam. Aquelas que gozam de maior prestígio e

legitimidade social, dificilmente prescindem da sua margem de autonomia e tendem a impor os seus próprios interesses e objetivos. Além disso, poderá existir também alguma desconfiança entre si, autocracia e inflexibilidade, obstáculos que dificultam a negociação e a tomada coletiva de decisões.

Terceiro, os parceiros não se envolvem facilmente quando não existem pressupostos básicos para o trabalho em parceria, que passam pela adesão voluntária, pela consciência do seu papel coletivo e pela capacidade de participação efetiva. Quarto, este modo de funcionamento pouco articulado pode ser influenciado pela própria lógica de desenvolvimento em que vivemos que incentiva a concorrência, no lugar da colaboração, que as OTS assimilam na luta pela sua sobrevivência. Quinto, considerando que informação é poder, quanto mais informação for partilhada, também maior é o grau de poder partilhado, o que implica uma maior abertura à participação dos *stakeholders* (parceiros e cidadãos) que desafia formas de governação tradicionais. Por último, o poder discricionário de cada instituição pode colocar em causa, em certas situações, os princípios de equidade e justiça social pelo que se existir uma maior transparência entre si e com os cidadãos, poderá verificar-se uma conduta mais ética e responsável na resposta às necessidades sociais e uma maior compreensão por parte dos *stakeholders* que acompanharam (ou talvez que participaram) o processo de tomada de decisão.

A *accountability* negociada com os cidadãos está relacionada com os processos de participação e será discutida no ponto a seguir.

No âmbito da avaliação, em investigações futuras, poderia ser interessante: i) analisar os processos de avaliação à luz dos vários modelos (do principal agente, da *accountability* mútua) para compreender como é que as OTS escolhem envolver-se na avaliação e de que forma utilizam a informação; ii) explorar a importância da relação de ajuda para a eficácia da intervenção e para desenvolver estratégias que apoiem as OTS a integrar este trabalho no seu sistema de avaliação; iii) explorar como decorrem os processos de *accountability* negociada com cada segmento de *stakeholders* (*i.e.*, governos e financiadores, parceiros e cidadãos/comunidade) e quais os seus impactos na eficácia da intervenção.

5.3.3. *Accountability professional e participação, entre a retórica e a prática*

Focando agora a discussão sobre os processos de *accountability* na dimensão particular da intervenção social, importa fazer referência à perspectiva de Sarah Banks (2004, 2007, 2012) que tem explorado a articulação entre os processos de *accountability* profissional e a ética e os valores inerentes à intervenção social. O termo *accountability* profissional reporta-se ao sentido interiorizado de responsabilidade pelo desempenho de determinadas funções e deveres, e à possibilidade de os profissionais serem chamados a *prestar contas* (*give an account*) sobre as suas ações e comportamentos, seja com as suas hierarquias, pares (entre profissionais) e com os cidadãos com quem intervêm. A honestidade, o diálogo aberto e a partilha de responsabilidades entre profissionais e entre estes e os cidadãos são dimensões fundamentais da intervenção social. Na relação com os cidadãos, a tónica coloca-se na transparência que implica informar (*giving accounts*) os cidadãos sobre a razão do profissional estar envolvido na situação, qual a sua função e as possibilidades de ação. Ao mesmo tempo, implica escutar a perspectiva dos cidadãos e integrá-la na tomada de decisão, para que se trate de uma efetiva participação na intervenção social e do trabalho com, e não para, os cidadãos. A necessidade de restaurar estes valores, através da *accountability*, não tem tanto a ver com a crença que os profissionais têm neles, mas com a dificuldade que demonstram na sua interpretação e implementação, talvez por alguma herança paternalista (“o profissional é que sabe o que é melhor para as pessoas”).

Considerando que a *accountability* não é propriamente uma questão nova na intervenção social, visto ser um pressuposto ético implícito, o que temos assistido nos últimos anos consiste numa espécie de reestruturação, que Banks (2004) designou de “*new accountability*”, e que se traduz no desenvolvimento de procedimentos cada vez mais detalhados para a realização das tarefas e na determinação de resultados a alcançar. Em consequência, a conduta dos profissionais passa a ser mais regulada pelas suas hierarquias e reduz-se o espaço para o exercício da discricionariedade e para a autonomia do profissional na tomada de decisão.

Estas alterações têm-se processado de forma distinta nos vários países da Europa, tendo em conta o regime político, as características sociais, culturais e do próprio tecido institucional. Por exemplo, no Reino Unido, a tradição neoliberal está mais presente e as instituições são mais orientadas pelos princípios institucionais do mercado. Em Portugal, características histórico-políticas como a influência da Igreja

católica na proteção social e o regime autoritário que esteve várias décadas no poder, atrasaram um conjunto de reformas, cujos efeitos ainda hoje se fazem sentir, nomeadamente a nível da (pouca) profissionalização do setor, quando comparado com outros países da Europa. Não obstante as diferenças entre os dois países, procede-se de seguida à discussão dos resultados obtidos neste estudo, comparando com os resultados obtidos num estudo desenvolvido por Sarah Banks (2004; 2007), junto de 32 profissionais com formação e experiência em intervenção social e comunitária, sobre as perceções dos profissionais em relação aos processos de *accountability* e sobre questões/dilemas éticos daí decorrentes. Para o efeito, divide-se a análise em 2 categorias: i) funcionalidade vs. burocratização; ii) participação vs. auscultação, que surgiram no âmbito das entrevistas realizadas neste estudo.

5.3.3.1. *Funcionalidade vs. burocratização*

Em Portugal, com a reestruturação dos processos de *accountability*, da qual faz parte o Sistema de Gestão da Qualidade em curso em muitas IPSS, foi criado um conjunto de instrumentos que estruturam todo o processo de intervenção (*e.g.*, objetivos, campo de aplicação, indicadores, modo operativo, instruções de trabalho para a realização das atividades, instrumentos de suporte ao registo, monitorização e avaliação das atividades realizadas, *stakeholders* intervenientes). Quando questionados sobre a utilidade e importância de instrumentos como estes, a opinião parece ser unânime entre os profissionais e diretores das IPSS e os técnicos de acompanhamento das respostas sociais do Centro Distrital. Todos referiram mais-valias associadas a estes instrumentos, no que toca à organização das tarefas (*e.g.*, circuito da intervenção), à transparência dos procedimentos (*e.g.*, quem faz o quê, quando e como) e à avaliação das atividades (*e.g.* caracterização das principais respostas). Estas mais-valias, em termos práticos, traduzem-se numa maior orientação dos profissionais sobre os procedimentos a seguir nos vários contextos (*e.g.*, acolhimento, integração das pessoas na resposta social, encaminhamento) e permitem concretizar e dar visibilidade ao trabalho que desenvolvem (número de processos, número de encaminhamentos, respostas sociais).

“Estou afeta aqui à Instituição, mas para além do manual de procedimentos internos, tenho de aplicar também o manual de procedimentos da Segurança Social. [...] E tudo isso exige um registo enorme de formulários. Desde o momento que o utente entra e vai para o atendimento é-lhe dado um formulário para me entregar com documentos e depois, a partir daí, tem que ser tudo registado: se foi atendido, se não foi, porquê e o que é que se fez no trabalho de

acompanhamento à pessoa que nos procurou. [...] Em termos de organização, se nós conseguirmos ter tudo registado, e se fizermos isso como uma prática, sempre diária: uma visita domiciliária, temos de ter um registo logo; qualquer atendimento, fazer os tais registos exigíveis todos que tem que se fazer. Às vezes, até só um contacto telefónico se deve registar. Se nós fizermos isto diariamente e metodicamente, ao fim de um período de alguns meses, isso nota-se uma diferença. É uma mais-valia”. IPSS E, profissional

Resultados similares foram obtidos no estudo de Banks (2004), onde os entrevistados pontuaram a utilidade e importância de documentos do mesmo género, dado que capacitam os profissionais a estarem mais informados e a prestarem um serviço de maior qualidade, à partida, e permitem uma prática profissional mais transparente na relação com as pessoas.

Por outro lado, várias pessoas sentem que tantos instrumentos/procedimentos conduziram a uma burocratização da intervenção, o que limita em diversos aspetos a sua eficácia, como por exemplo, no tempo que os profissionais têm disponível para estar e escutar as pessoas, para intervir e para refletir sobre a própria intervenção. Facto que acaba por se revelar paradoxal tendo em conta que subjacente aos processos de *accountability* está o compromisso com as pessoas e a missão de promover o seu maior bem-estar, e desta forma estes processos acabam por cumprir outra função (mais institucional, de *prestação de contas* a outros *stakeholders* com mais poder) que não aquela que deveriam privilegiar (*i.e.*, informar as pessoas, integrá-las na tomada de decisão e expandir os seus direitos efetivos).

“Eu acho que nós não temos tempo... Falta o tempo. Não dá! Porque para nós fazermos isso tudo, o tempo não duplica. O trabalho é o mesmo, ou duplica ou triplica, mas o tempo não. E então o que é que acontece? Nós para fazermos esse tipo de registos das duas uma: ou temos tudo em ordem e a qualidade está a ser implementada, ou então não olhamos para o utente. Não dá tempo para olhar para a cara dele. É quase assim: ele fala, fala, fala e nós estamos mais um papel, agora tem de assinar aqui, agora temos de fazer isto, agora falta mais um documento que tem que me trazer no próximo atendimento. O aspeto humano fica muito muito aquém. Mas sem dúvida. Isso é impossível. Perde-se realmente o aspeto humano.” IPSS E, profissional

“Com tanto para fazer com as famílias, às vezes eu passo manhãs, tardes, dias inteiros à frente do computador. O que é isto? Então eu estou aqui na comunidade para quê? Estou aqui para trabalhar com as famílias!” IPSS B, profissional

“Rouba-nos muito tempo para estarmos com as famílias... À razão de estarmos aqui! Neste momento há para aí uns 300 impressos a circular. A organização é útil, o excesso é que complica. Porque sim, é muito útil estar tudo organizado e sabermos que aquilo está ali. Agora, o excesso de... acaba por prejudicar. Bastante!” IPSS A, profissional

Ainda no estudo de Banks (2004), os profissionais referiram sentir que os instrumentos/procedimentos concentram tanta informação que acabam por interferir no trabalho com as pessoas. Um dos exemplos referidos prende-se com a excessiva informação que é solicitada, dado que foram desenhados para cobrir todas as necessidades, e têm questões que são irrelevantes para determinadas situações com que o profissional trabalha. Os profissionais despendem tanto tempo a preencher todos os campos que acabam por negligenciar aspetos importantes na relação com as pessoas com quem trabalham.

Esta categoria acaba por colocar em confronto a chamada responsabilidade burocrática perante os serviços a que os profissionais pertencem e a responsabilidade substantiva perante os cidadãos que necessitam do seu apoio (Sousa, *et al.*, 2007). Duas responsabilidades conflitantes, principalmente quando condicionam a capacidade de os profissionais se envolverem no processo de intervenção com os cidadãos. No entanto, comprometidos com os princípios de cidadania e justiça social que moldam a sua atuação, os profissionais devem posicionar-se crítica e eticamente no sentido de controlar estas pressões para que não se desviem da sua missão.

5.3.3.2. Participação vs. auscultação

Em ambos os estudos, a participação emerge, na perspetiva dos profissionais, como uma mudança positiva produto dos processos de maior abertura e transparência entre os profissionais e os cidadãos. Três dos profissionais entrevistados neste estudo consideram que o processo de intervenção social tende a ser mais transparente e participado, na medida em que as pessoas são mais informadas (*e.g.*, sobre a natureza da sinalização do caso, sobre o conteúdo da informação social, sobre as opções disponíveis para o seu projeto de vida e sobre as consequências previstas à partida, consoante o caminho que escolherem seguir, isto é, no cumprimento do acordo), logo, à partida, reúnem de melhores condições para participar.

“Por exemplo, com as famílias, a questão da transparência, eles têm que assinar o plano que é desenhado em conjunto com eles. Eles têm que assinar esse plano em como concordam com aquele objetivo, com aquela estratégia. As

famílias participam mais na intervenção que é feita a par com elas. Logo acho que é tudo muito mais participativo e muito mais transparente do que no início. [...] Temos muito mais frutos, temos as famílias a confiar mais em nós” IPSS A, profissional.

“No que diz respeito às pessoas idosas, agora é exigido que haja um plano individual de cada elemento que seja desenhado e perspectivado com ele. Aquilo que ele entende da frequência da resposta e aquilo que ele espera. Isso é avaliado, é registado e procura-se ir ao encontro daquilo que ele tem como expectativa da resposta. [...] Acho que é um momento rico para conhecermos melhor a pessoa e aquilo que ele nos transmite na relação familiar, como ele se vê enquanto idoso e como ele se vê neste espaço de partilha com os outros. É um momento em que ele tem oportunidade de só ele verbalizar o que acha que está bem, o que está mal e sugere. Por isso acho que é um bom momento.” IPSS C, profissional

Porém, neste e noutros estudos (e.g., O’Dwyer e Unerman, 2010; Leung, 2008), não foi possível compreender claramente de que forma se operacionaliza na prática o aumento da participação efetiva das pessoas, expresso na retórica dos documentos normativos e no discurso dos entrevistados. Ou seja, de que forma é transmitida a informação às pessoas e como é interpretada pelas mesmas? De que forma as suas propostas, que decorrem do processo de auscultação, são depois integradas na tomada de decisão? Considerando que este não era o enfoque principal deste estudo e também que as pessoas que utilizam os serviços diariamente não foram entrevistadas, as conclusões a este nível são limitadas. Para investigações futuras que pretendam centrar-se em particular nos processos de *accountability* descendente (*downward accountability*), considera-se que poderia ser interessante explorar o conteúdo e a forma da informação que é transmitida às pessoas, qual a mensagem captada pelas mesmas, em que medida sentem que isso aumenta os seus direitos e liberdade de decisão, de que forma a sua opinião é integrada no processo de decisão e produz efeitos reais para que de um processo de participação efetiva se possa tratar.

Além disso, importa recordar que quando se fala de participação existem vários níveis de participação que se distinguem entre meros rituais de participação e uma influência real na tomada de decisão. Segundo a proposta de Sherry Arnstein (1969) sobre a escada da participação, podem existir oito patamares de participação, oscilando entre a manipulação e o controlo social. Estes patamares agrupam-se em três níveis: i) não participação (integra os patamares da manipulação e da terapia), onde não existe uma participação genuína das pessoas, nem sequer uma auscultação efetiva, mas antes

uma tentativa de “educar” os “participantes” para acolherem as propostas que os decisores esperam ver aprovadas; ii) graus de participação simbólica (envolvem os patamares da informação, consulta e pacificação), nos quais se verifica uma oportunidade limitada de diálogo (ouvir e ser ouvido) entre os decisores e os cidadãos, mas não permite uma mudança significativa do *status quo*; e iii) graus de poder de cidadania (integra os patamares da parceria, do poder delegado e do controlo social), onde os participantes podem negociar de igual para igual e participar efetivamente na tomada de decisão. Quanto mais próximos os cidadãos estiverem do topo da “escada”, mais capazes se poderão sentir para se envolverem em processos participativos.

Embora a evolução ao longo dos vários patamares não seja tão simples e linear, este esquema é organizador na medida em que permite refletir sobre o que está em causa nos diferentes níveis de participação. Assim, pelos dados obtidos neste estudo, considera-se que pela utilização que tem sido feita dos processos de *accountability* de participação, estes situam-se ao nível da participação simbólica. É um facto que as pessoas começam a contactar com mais informação, ainda que, conforme referido, a forma como esta é transmitida pelos decisores e a interpretação que as pessoas fazem sobre a mesma possa ser questionada. Parece ser também claro o esforço para dialogar e consultar as pessoas, porém, menos evidente é a forma como as suas opiniões são incorporadas na tomada de decisão. Os processos de informação e consulta constituem passos importantes rumo à participação efetiva, mas para que tal seja possível, devem ser articulados com outras formas de envolvimento.

Este resultado deve ser considerado pelos decisores para não cingir a *accountability* a um ritual simulado, como Najam (1996a; cit. por Ebrahim, 2010) referiu “uma participação simulada traduz-se numa *accountability* simulada”. O facto de a participação ser, muitas vezes, meramente simbólica e pouco consequente, pode ter efeitos contraditórios para a eficácia da intervenção, como a descrença das pessoas no processo e a ausência de mudanças significativas nas suas vidas. Quando os decisores se questionam por que razão as pessoas não participam, devem antes questionar a forma como (des)integram a sua participação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação enquadra os processos de *accountability* no Terceiro Setor e discute os principais desafios e oportunidades que os mesmos representam para a concretização da missão das OTS. A inclusão dos processos de *accountability* na cultura e nos meios de atuação destas organizações é ainda recente, e também por essa razão espera-se que este trabalho seja um contributo para uma maior compreensão sobre a natureza e a amplitude destes processos, para que a sua gestão seja mais articulada com a missão das OTS. De seguida, apresentam-se algumas considerações que decorrem da revisão da literatura e do estudo empírico.

Primeiro, os processos de *accountability* devem ser encarados como um meio para atingir um bem maior e não como uma finalidade em si mesmo. Os resultados obtidos neste estudo sugerem que as IPSS tendem a aproximar-se do modelo de *accountability* funcional, onde estes processos desempenham uma função essencialmente instrumental de resposta aos interesses dos principais *stakeholders*. Porém, é crucial que as mesmas explorem as potencialidades que estão para além dessa função e coloquem estes processos ao serviço da sua missão, aproximando-se desta forma do modelo de *accountability* estratégica. Tal implica inverter a lógica de gestão dos processos de *accountability*, passando a missão para o cerne da estratégia organizacional, em vez de subordiná-la às exigências dos principais *stakeholders* e às vicissitudes do financiamento. Quando tais exigências começam a colidir com os seus objetivos, com o seu trabalho com os cidadãos, como vimos, torna-se ainda mais imperativo que estas assumam um posicionamento ético, de compromisso com o bem-estar dos cidadãos e de oposição às forças políticas e económicas que as reprimem e aos direitos e liberdades dos cidadãos.

Segundo, a influência da política neo-liberal, dos princípios da Nova Gestão Pública e do managerialismo nos pressupostos de *accountability* pode obscurecer os princípios axiológicos de solidariedade e justiça social característicos das OTS, perante o forte enfoque na relação entre inputs/outputs, otimização de recursos, eficácia/eficiência. Porém, como tanto os processos que desenvolvem no sentido da criação de valor, como as dimensões por que avaliam o impacte das suas ações, são distintos das lógicas de funcionamento utilizadas pelo Estado e pelo Mercado, é

necessário que estas OTS mantenham o distanciamento crítico para não se desviarem da sua missão.

Terceiro, o papel político das OTS pode ser potenciado através dos processos de *accountability*, dado que estes pressupõem informação, responsabilização e participação entre os atores sociais. A negociação entre as OTS e o Estado sobre o planeamento, implementação e avaliação de políticas sociais poderia ser uma via para contribuir para o aprofundamento dos direitos sociais. Atendendo ao lugar privilegiado que as OTS ocupam enquanto militantes e fornecedoras de serviços, podiam informar o Estado sobre as prioridades de ação ou sobre os impactes das políticas e assim participar nas várias fases do processo político. No entanto, embora exista um processo de auscultação sobre o desempenho das organizações, que em parte se relaciona com estas questões, não é feita uma avaliação direta sobre as políticas. Além disso, mesmo por parte das OTS, é necessária uma maior consciência sobre o seu papel político e uma maior mobilização para a ação coletiva.

Por último, os processos de *accountability* podem contribuir para a partilha de poder entre as OTS e entre estas e os cidadãos. Aqui é necessário fazer um trabalho tanto ao nível das organizações, no sentido de uma maior abertura e disponibilidade para partilharem o poder que detêm; como ao nível dos cidadãos para conhecerem e exercerem os seus direitos e deveres. Estes aspetos justificam em parte o nível de participação simbólica identificada no estudo realizado. Para se alcançarem níveis de participação mais satisfatórios, é necessário trabalhar nestes dois sentidos. Caso contrário, uma participação isenta de poder para influenciar a tomada de decisão será sempre um ritual vazio de significado e de capacidade para mudar o *status quo*.

Por todas estas razões, considera-se que os processos de *accountability* detêm potencialidades ainda pouco exploradas pelas OTS na sua generalidade. Todavia, é notório o esforço que estão a fazer no sentido de os incorporar na sua prática profissional. Aqui ficam algumas sugestões para investigações futuras e pistas para apoiar as OTS nesse exercício rumo a uma *accountability* cada vez mais estratégica.

BIBLIOGRAFIA

- Alexander, C. (2010). The Third Sector. In: Hart, K.; Laville, J. & Cattani, A. (eds). *The Human Economy: a citizen's guide*. Cambridge: Policy Press.
- Almeida, V. (2011). *As Instituições Particulares de Solidariedade Social: Governação e Terceiro Sector*. Coimbra: Editora Almedina.
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Participation. *Journal of the American Institute of Planners*. 35(4), 216-224.
- Aronson, J. e Smith, K. (2011). Identity Work and Critical Social Service Management: Balancing on a Tightrope? *British Journal of Social Work*. 41, 432-448. doi: 10.1093/bjsw/bcq102
- Balser, D. e McClusky, J. (2005). Managing Stakeholder Relationships and Nonprofit Organization Effectiveness. *Nonprofit Management & Leadership*. 15(3), 295-315.
- Banks, S. (2004). *Ethics, Accountability and the Social Professions*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Banks, S. (2007). Between Equity and Empathy: Social Professions and New Accountability. *Social Work & Society*. 5, 11-22.
- Banks, S. (2012). Negotiating personal engagement and professional accountability: professional wisdom and ethics work. *European Journal of Social Work*. 1-18. doi:10.1080/13691457.2012.732931
- Benjamin, L. & Misra, K. (2006). Doing Good Work: Implications of Performance Accountability for Practice in the Nonprofit Sector. *International Journal of Rural Management*. 2(2) 147-162. doi:10.1177/097300520600200202
- Benjamin, L. (2012). Nonprofit Organizations and Outcome Measurement: From Tracking Program Activities to Focusing on Frontline Work. *American Journal of Evaluation* 33(3) 431-447. doi:10.1177/1098214012440496
- Bies, A. (2010). Evolution of Nonprofit Self-Regulation in Europe. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 39(6) 1057-1086. doi:10.1177/0899764010371852
- Blom, B. & Morén, S. (2012). The evaluation of quality in social-work practice. *Nordic Journal of Social Research*. 3, 1-17.
- Bovens, M. (2010). Two Concepts of Accountability: Accountability as Virtue and as a Mechanism. *West European Politics*. 33(5), 946-967. doi:10.1080/01402382.2010.486119
- Brodkin, E. (2008). Accountability in Street-Level Organizations. *International Journal of Public Administration*. 31, 317-336. doi: 10.1080/01900690701590587

- Brown, L. & Moore, M. (2001). Accountability, Strategy, and International Non-Governmental Organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 30(3), 569-587. doi:10.1177/0899764001303012
- Brown, L. & Troutt, E. (2007). Reporting does not equal accountability! The importance of funding characteristics and Process on Accountability. *International Journal of Public Administration*, 30(2), 209-225.
- Brown, L. e Jagadananda (2007). Civil Society Legitimacy and Accountability: Issues and Challenges. CIVICUS and Hauser Center for Nonprofit Organisations.
- Brown, L., Moore, M. & Honan, J. (2004). Building Strategic Accountability Systems for International NGOs. *AccountAbility Forum*. 1(2), 31-43.
- Bryson, J. (2004). *Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement* (3rd ed.). San Francisco: Jossey-Bass.
- Campbell, D. (2002). Outcomes Assessment and the Paradox of Nonprofit Accountability. *Nonprofit Management & Leadership*. 12(3), 243-259.
- Candler, G. e Dumont, G. (2010). A non-profit accountability Framework. *Canadian Public Administration/Administration Publique*. 53(2), 259-279.
- Carman, J. (2010). The accountability movement: what's wrong with this theory of change? *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 39(2), 256-274 doi: 10.1177/0899764008330622
- Carman, J. (2011). Understanding evaluation in Nonprofit Organizations. *Public Performance & Management Review*. 34(3), 350-377. doi: 10.2753/PMR1530-9576340302
- Cavil, S. e Sohail, M. (2007). Increasing strategic accountability: a framework for international NGOs. *Development in Practice*. 17(2), 231-248. doi: 10.1080/09614520701196004
- Chew, C. (2009). *Strategic Positioning in Voluntary and Charitable Organizations*. New York: Routledge.
- Christensen, R. e Ebrahim, A. (2006). How does Accountability Affect Mission? The Case of a Nonprofit Serving Immigrants and Refugees. *Nonprofit Management & Leadership*. 17(2), 195-209. doi:10.1002/nml.143
- Clark, C. (2005). The Deprofessionalisation Thesis, Accountability and Professional Character. *Social Work & Society*. 3(2), 182-190.
- Costa, E.; Ramus, T. e Andraus, M. (2011). Accountability as a Managerial Tool in Non-Profit Organizations: Evidence from Italian CSVs. *Voluntas*. 22(3), 470-493. doi: 10.1007/s11266-011-9183-7
- Coutinho, C. (2011). *Metodologias de investigação em Ciências Sociais e Humanas: teoria e prática*. 2ª reimpressão. Coimbra: Almedina.

- Cutt, J. & Murray, V. (2000). *Accountability and Effectiveness in Non-Profit Organizations*. London: Routledge.
- DiMaggio, P. e Powell, W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality. *American Economic Review*, 48(2), 147-160.
- Doyle, L. (2005). Nonprofit Board Accountability: a Literature Review and Critique. *SPNA Review*. 1(1), 27-37.
- Drucker, P. (1989). What Business Can Learn from Nonprofits. *Harvard Business Review*. 67(4), 88-93.
- Ebrahim, A. & Rangan, V. (2010b). The Limits of Nonprofit Impact: A Contingency Framework for Measuring Social Performance. Working Paper 10-099. Harvard Business School.
- Ebrahim, A. (2003a). Accountability in Practice: Mechanisms for NGOs. *World Development*. 31(5), 813-829. doi 10.1016/S0305-750X(03)00014-7
- Ebrahim, A. (2003b). Making Sense of Accountability: Conceptual Perspectives for Northern and Southern Nonprofits. *Nonprofit Management & Leadership*. 14(2), 191-212.
- Ebrahim, A. (2005). Accountability Myopia: Losing Sight of Organizational Learning. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 34(1), 56-87. doi:10.1177/0899764004269430
- Ebrahim, A. (2009). Placing the Normative Logics of Accountability in “Thick” Perspective. *American Behavioral Scientist*. 52(6), 885-904. doi: 10.1177/0002764208327664
- Ebrahim, A. (2010a). The Many Faces of Nonprofit Accountability. Working Paper 10-069. Harvard Business School.
- Edwards, M. & Hulme, D. (Eds.) (1995). *Non-Governmental Organisations – Performance and Accountability: Beyond the Magic Bullet*. London: Earthscan.
- Evers, A. (2010). Welfare. In: Hart, K.; Laville, J. & Cattani, A. (eds). *The Human Economy: a citizen’s guide*. Cambridge: Policy Press.
- Ferreira, S. (2005). O que tem de especial o empreendedor social? O perfil de emprego do empresário social em Portugal. *Oficina do CES*, 223.
- Ferreira, S. (2009). Terceiro Sector. In: Cattani, A.; Gaiger, L.; Hespanha, P. & Laville, J. (org.). *Dicionário Internacional da Outra Economia*. Coimbra: Almedina, 322-327.
- Fowler, A. (1995). Assessing NGO Performance: Difficulties, Dilemmas and a Way Ahead. In: Edwards, M. & Hulme, D. (Eds.) *Non-Governmental Organisations – Performance and Accountability: Beyond the Magic Bullet*. London: Earthscan.
- Franco, R. (2004). *A ética e as Organizações da Sociedade Civil. A questão da prestação de contas (“accountability”) no terceiro sector*. Retirado de: <http://www.ces.uc.pt/lab2004/inscricao/pdfs/painel9/cfranco.pdf>

- Franco, R. (2010). Mission. In: Anheier, H.; Toepler, S. & List, R. (eds). *International Encyclopedia of Civil Society*. New York: Springer.
- Garvin, D.; Edmondson, A. e Gino, F. (2008). Is Yours a Learning Organization?. *Harvard Business Review*. 86(3), 1-11.
- Gharleghi, E., Nikbakht, F. e Bahar, G. (2011). A Survey of Relationship Between the Characteristics of Mission Statement and Organizational Performance. *Research Journal of Business Management*. 5(3), 117-124. doi: 10.3923/rjbm.2011.117.127
- Guijt, I. (2010). Accountability and learning: exploding the Myth of Incompatibility between Accountability and Learning. In: Ulbels, J.; Fowler, A. and Acquaye-Baddoo, N. (eds). *Capacity Development in Practice*. Earthscan.
- Hespanha, P., et al. (2000). *Entre o Estado e o Mercado. As fragilidades das Instituições de Protecção Social em Portugal*. Coimbra: Quarteto.
- Hjörne, E.; Juhila, K. & Nijnatten, C. (2010). Negotiating dilemmas in the practices of street-level welfare work. *International Journal Of Social Welfare*. 1-7. doi: 10.1111/j.1468-2397.2010.00721.x
- INE, I.P. e CASES (2010). Conta Satélite da Economia Social: 2010. Acedido em: www.ine.pt
- Jäger, U. (2010). *Managing Social Businesses: Mission, Governance, Strategy and Accountability*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Kearns, K. (1994). The Strategic Management of Accountability in Nonprofit Organizations: An Analytical Framework. *Public Administration Review*. 54(2), 185-192.
- Kim, S. & Lee, J.(2010). Impact of Competing Accountability Requirements on Perceived Work Performance. *The American Review of Public Administration*. 40(1), 100-118. doi: 10.1177/0275074008329469
- Kirk, G. e Nolan, S. (2010). Nonprofit Mission Statement Focus and Financial Performance. *Nonprofit Management and Leadership*. 20(4), 473-490. doi: 10.1002/nml.20006
- Lewis, D. (2001). *The Management of Non-Governmental Development Organizations*. London: Routledge.
- Light, M. (2011). *Results Now for Nonprofit: Purpose, Strategy, Operations, and Governance*. Hoboken: John Wiley & Sons, inc
- Lymbery, M. & Butler, S. (coord.) (2004). *Social Work Ideals & Practice Realities*. New York: Palgrave Macmillan.
- Lynch-Cerullo, K. e Cooney, K. (2011). Moving from Outputs to Outcomes: A Review of the Evolution of Performance Measurement in the Human Service Nonprofit Sector. *Administration in Social Work*. 35(4),364–388. doi: 10.1080/03643107.2011.599305

- McDonald, R. (2007). An Investigation of Innovation in Nonprofit Organizations: The Role of Organizational Mission. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 36(2), 256-281. doi: 10.1177/0899764006295996
- Minkoff, D. & Powell, W. (2006). Nonprofit Mission: Constancy, Responsiveness or Deflection? In: Powell, W. & Steinberg, R. (Eds). *The nonprofit sector: A research handbook*. 2nd, pp. 591-611.
- Moore, M. (2000). Managing for Value: Organizational Strategy in For-Profit, Nonprofit, and Governmental Organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 29(1), 183-204.
- Morrison, J. e Salipante, P. (2007). Governance for Broadened Accountability: Blending Deliberate and Emergent Strategizing. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 36(2), 195-217. doi: 10.1177/0899764006295992
- Nicholls, A. (2009). 'We do good things, don't we do?': 'Blended Value Accounting' in Social Entrepreneurship. *Accounting, Organizations and Society*. 34, 755-769. doi: 10.1016/j.aos.2009.04.008
- O'Dwyer, B. e Unerman, J. (2010). Enhancing the role of accountability in promoting the rights of beneficiaries of development NGOs. *Accounting and Business Research*. 40(5), 451-471.
- Oghojafor, B.; Olayemi, A. e Okonji, P. (2011). Enhancing Organization's Performance Through Effective Vision and Mission. *Chinese Business Review*. 10(11), 1071-1075.
- Ormiston, J. e Seymour, R. (2011). Understanding Value Creation in Social Entrepreneurship: The Importance of Aligning Mission, Strategy and Impact Measurement. *Journal of Social Entrepreneurship*. 2(2), 125-150. doi:10.1080/19420676.2011.606331
- Ospina, S.; Diaz, W. e O'Sullivan, J. (2002). Negotiating Accountability: Managerial Lessons from Identity-Based Nonprofit Organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 31(1), 5-31. doi: 10.1177/0899764002311001
- Parente, C. (2006). Conceitos de Mudança e Aprendizagem Organizacional: Contributos para a análise da produção de saberes. *Sociologia, Problemas e Práticas*. 50, 89-108.
- Parente, C. (coord.). Empreendedorismo Social: dos Conceitos às Escolas de Fundamentação. As configurações de um conceito em construção. *Work in progress*.
- Patton, M. (1990). *Qualitative evaluation and research methods*. Beverly Hills, CA: Sage
- Ruch, G. (2005). Relationship-Based Practice and Reflective Practice. Holistic Approaches to Contemporary Child Care Social Work. *Child and Family Social Work*. 10, 111-123.

- Ruch, G.; Turney, D. e Ward, A. (eds) (2010). *Relationship-based Social Work: Getting to the Heart of Practice*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Santos, B. (1999). A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado. *Oficina do CES*, 134.
- Sawhill, J. & Williamson, D. (2001). Mission Impossible? Measuring Success in Nonprofit Organizations. *Nonprofit Management and Leadership*. 11, 317-386.
- Sheehan, R. (1996). Mission Accomplishment as Philanthropic Organization Effectiveness: Key Findings from the Excellence in Philanthropy Project. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 25(1), 110-123. doi: 10.1177/0899764096251008
- Soares, C.; Fialho, J.; Chau, F.; Gageiro, J. & Pestana, H. (s.d.). A Economia Social e a sua Sustentabilidade como Factor de Inclusão Social. Retirado de: <http://www.poatfse.qren.pt/upload/docs/Diversos/ESTUDOS/Relatorio%20Final.pdf>
- Sousa, L.; Hespanha, P.; Rodrigues, S. e Grilo, P. (2007). *Famílias Pobres: Desafios à Intervenção Social*. Lisboa: Climepsi Editores.
- Sowa, J.; Selden, S. e College, L. (2004). No Longer Unmeasurable? A Multidimensional Integrated Model of Nonprofit Organizational Effectiveness. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 33(4), 711-728. doi: 10.1177/0899764004269146
- Vieira, C. (1999). A credibilidade da investigação científica de natureza qualitativa: questões relativas à sua fidelidade e validade. *Revista Portuguesa de Pedagogia*, Ano XXXIII, 2, 89-116.
- Williams, A. e Taylor, J. (2012). Resolving Accountability Ambiguity in Nonprofit Organizations. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. doi:10.1007/s11266-012-9294-9
- Word, J.; Stream, C. e Lukasiak, K. (2011). What Cannot be Counted: Ethics, Innovation, and Evaluation in the Delivery of Public Services. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*. 16(2), 1-17.
- Yong, D. (2002). The Influence of Business on Nonprofit Organizations and the Complexity of Nonprofit Accountability: Looking Inside as Well as Outside. *American Review of Public Administration*. 32(1), 3-19. doi: 10.1177/0275074002032001001
- Young, R. (2006). For What it is Worth: Social Value and the Future of Social Entrepreneurship. Em: Nicholls, A. (ed.), *Social Entrepreneurship: New Models of Sustainable Social Change*. (pp.56-73) Oxford: Oxford University Press.a

ANEXOS

ANEXO 1 - DECLARAÇÃO DE COMPROMISSO

DECLARAÇÃO DE COMPROMISSO

Eu, Andreia Filipa Gomes Ruela, aluna do Mestrado em Intervenção Social, Inovação e Empreendedorismo, da Faculdade de Economia e Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, da Universidade de Coimbra, responsável pelo estudo intitulado “*Accountability nas Instituições Particulares de Solidariedade Social: um estudo exploratório*”, desenvolvido sob a orientação da Professora Doutora Cristina Albuquerque, assumo o compromisso de entregar ao Centro Distrital de Aveiro um exemplar da tese elaborada, no mais curto espaço de tempo após a conclusão do Mestrado.

A responsável pelo estudo,

ANEXO 2 - DECLARAÇÃO DE CONFIDENCIALIDADE

DECLARAÇÃO DE CONFIDENCIALIDADE

Eu, Andreia Filipa Gomes Ruela, aluna do Mestrado em Intervenção Social, Inovação e Empreendedorismo, da Faculdade de Economia e da Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, da Universidade de Coimbra, responsável pelo estudo sobre “*Accountability nas Instituições Particulares de Solidariedade Social: um estudo exploratório*”, comprometo-me a guardar a confidencialidade dos dados dos participantes neste estudo.

A responsável pelo estudo,

ANEXO 3 – DECLARAÇÃO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, Andreia Filipa Gomes Ruela, aluna do Mestrado em Intervenção Social, Inovação e Empreendedorismo, da Faculdade de Economia e Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, da Universidade de Coimbra, estou a desenvolver, sob a orientação da Professora Doutora Cristina Albuquerque, um estudo intitulado “*Accountability nas Instituições Particulares de Solidariedade Social: um estudo qualitativo*”. Com este estudo pretende-se compreender a articulação entre a visão e a missão das organizações sociais e os processos de avaliação, salvaguarda de qualidade e transparência que têm de assegurar junto de destinatários diferenciados. A sua participação é voluntária e poderá retirar o consentimento a qualquer momento, sem qualquer prejuízo.

Título do estudo: “*Accountability nas Instituições Particulares de Solidariedade Social: um estudo exploratório*”

Responsável pelo projeto: Andreia Filipa Gomes Ruela

Contactos da Responsável: andreiaruela.online@gmail.com | 961978974

Orientadora: Professora Doutora Cristina Maria Pinto Albuquerque, da FPCE da Universidade de Coimbra

Eu, _____ fui esclarecido(a) sobre a minha participação no estudo intitulado “*Accountability nas Instituições Particulares de Solidariedade Social: um estudo qualitativo*” e declaro que ficaram claros quais os propósitos do estudo e da minha participação, os procedimentos a serem realizados, as garantias de confidencialidade e de esclarecimentos permanentes.

Tomei conhecimento da importância de registar a entrevista e autorizo a gravação em formato áudio dos meus depoimentos para que possam ser submetidos a uma análise de conteúdo com maior rigor.

Declaro que concordo participar voluntariamente neste estudo. Recebi uma cópia deste termo de consentimento livre e esclarecido e foi-me dada a oportunidade de esclarecer as minhas dúvidas.

Assinatura do participante:

Data: _____

Assinatura da responsável pelo estudo:

Data: _____

ANEXO 4 - GUIÃO DE ENTREVISTA | CENTRO DISTRITAL DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

O presente estudo enquadra-se no trabalho de dissertação de mestrado em Intervenção Social, Inovação e Empreendedorismo e tem como objetivo geral *conhecer os processos de accountability utilizados nas Organizações do Terceiro Setor e compreender os seus impactos na prossecução da sua missão.*

A sua participação é voluntária. A confidencialidade dos dados dos participantes é garantida e os dados empíricos recolhidos serão exclusivamente utilizados na referida pesquisa.

Identificação do entrevistado:

Nome:

(confidencial) _____

Sexo: F___ M___

Idade: _____

Tempo de experiência profissional: _____

Contacto:

Entrevista:

1. O Centro Distrital da Segurança Social (CDSS) é o principal agente a quem as IPSS do concelho de Aveiro prestam contas sobre o seu trabalho (ex. plano de atividades e plano orçamental).
 - 1.1. Que tipo de informações (ex. indicadores quantitativos e qualitativos) são solicitadas às IPSS por parte do CDSS?
 - 1.2. Com que objetivo?
 - 1.3. O que pensa sobre estes indicadores?

- 1.3.1. Considera-os adequados tendo em conta o objetivo com que são solicitados?
 - 1.3.2. Considera que espelham bem o trabalho das IPSS?
 - 1.3.3. Que outros critérios poderiam ser úteis integrar?
 - 1.4. Quem os define? (diretrizes europeias, governamentais, institucionais ou locais?)
 - 1.4.1. Considera que poderia ser útil envolver mais alguma entidade ou ator social? Quem e porquê?
 - 1.5. Através de que instrumentos/mecanismos essa informação é transmitida ao CDSS? Indique vantagens e desvantagens?
 - 1.6. Com que regularidade?
 - 1.7. Existe alguma diferença no tipo de informação solicitada e no acompanhamento disponibilizado em função dos acordos de cooperação (típicos ou atípicos) com as IPSS?
 - 1.8. Que tipo de feedback é devolvido às IPSS? Qual a mais-valia que representa para a concretização da missão das IPSS?
2. Sente que tem havido alguma evolução/mudança no processo de acompanhamento e avaliação do trabalho desenvolvido pelas IPSS? Em que sentido? Por alguma razão?
 3. O que pensa sobre o processo de acompanhamento e avaliação do trabalho desenvolvido pelas IPSS? É importante? Na sua opinião, quais os principais desafios e oportunidades que o mesmo representa para as IPSS e para o CDSS?
 4. Em que medida considera que o processo de avaliação contribui para a concretização da missão das IPSS?
 - 4.1. Considera que poderia ser útil introduzir algumas alterações (ex. indicadores, acompanhamento, mecanismos, atores envolvidos) de modo a salvaguardar a qualidade e transparência das IPSS? (Se pudesse, o que mudaria?)
 5. Em que medida considera que o processo de avaliação contribui para a evolução das medidas de política social)?

ANEXO 5 - GUIÃO DE ENTREVISTA | DIRETORES DAS IPSS

O presente estudo enquadra-se no trabalho de dissertação de mestrado em Intervenção Social, Inovação e Empreendedorismo e tem como objetivo geral *conhecer os processos de accountability utilizados nas Organizações do Terceiro Setor e compreender os seus impactos na prossecução da sua missão.*

A sua participação é voluntária. A confidencialidade dos dados dos participantes é garantida e os dados empíricos recolhidos serão exclusivamente utilizados na referida pesquisa.

Data: _____

I. Dados da Organização

Anos de existência da IPSS _____

Valências/respostas sociais da IPSS

Número de técnicos na IPSS _____

Fontes de financiamento

População-alvo

II. Dados de Identificação do Entrevistado

Código de identificação do entrevistado: _____

Sexo: F___ M___

Idade: _____

Habilitações literárias: _____

Tempo de experiência profissional _____

Tempo que integra a direção da Organização: _____

III. Compreensão da missão organizacional

Como é definida a missão organizacional e qual a sua influência na orientação e avaliação da intervenção da organização?

- Fundamentação da missão organizacional
- Atores que participam na definição da missão organizacional
- Frequência com que é revista
- Operacionalização da missão organizacional nos objetivos e no trabalho cotidiano
- Identificação de indicadores que contribuam para mensurar o desempenho organizacional

IV. Conhecer os processos de accountability utilizados

Nesta organização, é uma prática comum informar os parceiros e a comunidade sobre o trabalho e desempenho da organização?

- Quem informam
- Que instrumentos utilizam
- Com que regularidade
- Qual o conteúdo e como é definido (pré-definido, proposto ou negociado)
- Motivação: iniciativa voluntária ou obrigação legal

V. Relação entre os processos de accountability utilizados e a prossecução da missão organizacional

Ao longo da sua experiência profissional, tem sentido um maior apelo à transparência e responsabilização das organizações? Em que aspetos sente que isso interfere com a prossecução da missão organizacional?

- Burocratização
- Relação com os stakeholders
- Aprendizagem organizacional
- Tomada de decisão estratégica
- Avaliação do impacto da intervenção da organização

ANEXO 6 - GUIÃO DE ENTREVISTA | TÉCNICOS DAS IPSS

O presente estudo enquadra-se no trabalho de dissertação de mestrado em Intervenção Social, Inovação e Empreendedorismo e tem como objetivo geral *conhecer os processos de accountability utilizados nas Organizações do Terceiro Setor e compreender os seus impactos na prossecução da sua missão*.

A sua participação é voluntária. A confidencialidade dos dados dos participantes é garantida e os dados empíricos recolhidos serão exclusivamente utilizados na referida pesquisa.

Data: _____

I. Dados de Identificação do Entrevistado

Código de identificação do entrevistado:

Sexo: F___ M___

Idade: _____

Habilitações literárias: _____

Tempo de experiência profissional: _____

Tempo que trabalha na instituição: _____

Funções que desempenha: _____

II. Compreensão da missão organizacional

Como é definida a missão organizacional e qual a sua influência na orientação e avaliação da sua intervenção enquanto técnico?

- Fundamentação da missão organizacional
- Apropriação da missão pelos técnicos da organização
- Operacionalização da missão organizacional nos objetivos e no trabalho quotidiano

- Identificação de indicadores que contribuam para mensurar o desempenho organizacional

III. Conhecer os processos de accountability utilizados

De que forma avalia e apresenta os resultados da sua intervenção e qual a sua opinião sobre esse processo?

- Conteúdo e indicadores
- Pertinência, utilidade e fidelidade

V. Relação entre os processos de accountability utilizados e a prossecução da missão organizacional

Ao longo da sua experiência profissional, tem sentido um maior apelo à transparência e responsabilização das organizações? Em que aspetos sente que isso interfere com o seu trabalho e com a prossecução da missão organizacional?

- Dilemas éticos: confidencialidade e transparência
- Burocratização
- Relação com os stakeholders
- Aprendizagem organizacional
- Tomada de decisão estratégica
- Avaliação do impacto da sua intervenção

ANEXO 7 – GRELHAS DE ANÁLISE DE CONTEÚDO

QUADRO DE ANÁLISE DE CONTEÚDO 1: MISSÃO ORGANIZACIONAL

Dimensões	Categorias	Subcategorias	Excertos
Legitimidade interna	Processo de participação na definição da missão	Informação, consulta e parceria	<p>“Anteriormente, não havia tanta identificação com a missão, até porque acho que ela nunca tinha sido elaborada desta forma. [...] Para a elaboração do plano estratégico foi feita uma consulta alargada dos colaboradores internos, através da resposta a inquéritos e da discussão em reuniões com toda a equipa técnica. Foi elaborado um plano de auscultação de todos os associados da organização, através do preenchimento de um inquérito e depois de reuniões. Foi também feito um processo de auscultação dos restantes stakeholders: entidades parceiras de todo o tipo, nomeadamente da Segurança Social, instituição parceira e principal financiadora. Portanto, foi um processo alargado.” IPSS D, profissional.</p>
Legitimidade externa	Revisão da missão	Consistência externa	<p>“Eu acho que a missão das IPSS não deve ser mudada constantemente porque na minha opinião o que nos distingue das outras instituições ao redor é a nossa missão. E nós devemos especializar-nos naquilo em que nós somos bons. A comunidade tem que nos diferenciar por isso. E nós diferenciamos-nos transmitindo à população e às pessoas que nos financiam e nos ajudam na nossa missão, que nós somos especialistas naquilo que fazemos e diferenciamos-nos das outras instituições porque trabalhamos aquela população específica”. IPSS E, Director.</p>
Operacionalização da missão	Objectivos estratégicos		<p>“A instituição entendeu que devia haver uma missão que unisse toda a casa, que fosse comum e que servisse a todos. A missão, a visão e os valores são iguais para todos. Depois cada serviço tem</p>

organizacional			<p><i>objectivos diferentes” . IPSS A, profissional.</i></p> <p><i>“Há um plano de actividades que está afecto a cada resposta social. Nós temos isso feito de acordo com a missão. Há 4 eixos que é: a qualidade, a credibilidade, a comunicação (interna e externa) e a sustentabilidade. Um parâmetro que também está muito na moda uma vez que como não somos sustentáveis por nós próprios, precisamos de fazer uma prática de sustentabilidade para continuarmos a concretizar a nossa missão. São esses 4 eixos que temos. Temos o eixo, temos objectivos estratégicos (da instituição e da própria resposta social), os indicadores de avaliação, os objectivos operacionais, os indicadores, as metas, os destinos de monitorização, os responsáveis e o orçamento para cada um. Isto dá tudo num mapa. Isto é para todas as respostas sociais e cada uma faz a sua. IPSS E, Profissional.</i></p>
Avaliação	Outputs	Planos de actividades, relatórios de avaliação, indicadores quantitativos	<p><i>- “Todas as respostas sociais elaboram planos de actividades anuais que depois são avaliados. Existem relatórios de avaliação. São identificados alguns indicadores por resposta social (...) que tentam avaliar a nossa intervenção de acordo com aquilo que nós planificámos. Os indicadores são propostos por nós. Alguns, aqueles mais quantitativos, a Segurança Social pede-nos anualmente: quantos indivíduos apoiámos, quantos encaminhámos... Há alguns indicadores quantitativos que nos são impostos mas depois temos outros. IPSS E, Director.</i></p> <p><i>- “Acho que a maioria das instituições tem muita dificuldade na avaliação e no encontrar de indicadores. Nós neste momento ainda estamos um pouco à procura na parte financeira de alguns indicadores porque consideramos que é essencial haver indicadores de gestão. Porque não basta fazer análises contabilísticas puras, porque as análises contabilísticas puras mascaram a realidade, não é? Nós temos de fazer uma contabilidade de gestão em que não seja só uma avaliação quantitativa, mas também que haja avaliações qualitativas. E por vezes as instituições o grande</i></p>

		<p><i>erro em que caíem é que fazem análises contabilísticas que mascaram um pouco a realidade, e às vezes quando nós olhamos para uma análise contabilística de uma instituição, de um balanço final de ano, verificamos que no ponto de várias respostas sociais, há ali uma resposta social que dá muito prejuízo. A ideia que se tem logo de imediato é que vamos acabar já com esta resposta social. Ela está a dar montes de prejuízo. Isto feito uma análise meramente quantitativa, meramente contabilística, mas se nós formos utilizar indicadores de análise financeira, nós podemos verificar que existem custos que são comuns às várias valências e que se nós acabarmos com aquela resposta social, a mais-valia que vamos ter não é aquele valor que está ali contabilisticamente indicado. Não é aquele porque existem muitos custos que são comuns à instituição toda que contabilisticamente são imputados aquela resposta social. E portanto nós temos que deixar de ver só números, de ver só as análises contabilísticas, e vermos também mais análises qualitativas antes de tomarmos alguma decisão, por isso é que eu também acho que é importante nós encontrarmos esses indicadores de gestão financeira que nos ajudem a fazer estas análises não só meramente contabilísticas e quantitativas.” IPSS E, Director.</i></p>
--	--	--

QUADRO DE ANÁLISE DE CONTEÚDO 2: PROCESSOS DE ACCOUNTABILITY

Dimensões	Categorias	Subcategorias	Excertos
Accountability funcional	Stakeholders	Maior enfoque nos principais stakeholders: governos e financiadores	<p>“Destinam-se essencialmente à Segurança Social. Ainda não conseguimos fazê-lo à comunidade. Temos aí essa falha. A população sabe que intervimos, vêem alguns resultados mas não que nós estejamos a conseguir transmiti-la. Acho que um dos nossos constrangimentos é esse. Eu acho que é a parte mais difícil. Às vezes é transmitir para o exterior o impacto da intervenção. IPSS E, Director.</p>
Accountability estratégica	Instrumentos/ Processos de Transparência	Stakeholders: comunidade e cidadãos	<p>- “Eu acho que é fundamental utilizarmos os meios tecnológicos que temos ao nosso dispor para informarmos a comunidade sobre aquilo que fazemos. [...] Tentamos divulgar todas as nossas acções e depois de elas serem realizadas, tentamos também dar o feedback sobre o que é que nós conseguimos com isso. No final de cada acção, nós transmitimos qual foi o resultado dessa acção porque achamos que as pessoas têm de saber qual foi o resultado: em termos financeiros, o que é que nós conseguimos; mas têm de saber também para que é que nós fizemos isso. Nós tentamos sempre ligar determinada acção a determinado objectivo. Por exemplo, nós queremos melhorar o nosso parque infantil, vamos fazer uma angariação de fundos. As pessoas têm que saber para o que é que é, e depois, no final da acção, nós temos de dizer “nós conseguimos tanto. Chegou ou não chegou. Vamos ter que fazer mais acções para aquele objectivo.” Percebe? Tentamos que as pessoas se identifiquem com a causa. Porque acho que se as pessoas se identificarem com a causa e se souberem qual foi o feedback, qual foi a consequência de terem ajudado, mais facilmente se fidelizam”. IPSS E, Director.</p> <p>- “Por exemplo, com as famílias, a questão da transparência, eles têm que assinar o plano que é</p>

		<p><i>desenhado em conjunto com eles. Eles têm que assinar esse plano em como concordam com aquele objectivo, com aquela estratégia. As famílias participam mais na intervenção que é feita a par com elas. Logo acho que é tudo muito mais participativo e muito mais transparente do que no início. No início, não era assim. [...] Temos muito mais frutos, temos as famílias a confiar mais em nós”</i> IPSS A, profissional.</p> <p><i>- “Parece-me que, quando eu vim para cá, havia muitos comentários de que não éramos muito justos na atribuição de subsídios e parece que ultimamente as coisas estão mais calmas porque começámos a publicar também no boletim as actividades que nós fazemos e também o relatório de contas. E acho que foi essa visibilidade que passou a ser diferente e a aumentar com a publicação.”</i> IPSS B, Director</p> <p><i>- “Pelo menos uma vez por ano nós damos notícias da instituição à comunidade, às empresas que nos ajudam e mesmo às entidades oficiais e outros serviços. Damos a conhecer a instituição e o que é que fazemos.”</i> IPSS B, profissional</p> <p><i>- “Uma outra forma de dar visibilidade são os encontros que fazemos com a comunidade: a festa de natal, no aniversário da instituição fazemos o sarau e convidamos as pessoas da comunidade. E normalmente vêm mais pessoas da comunidade do que utentes. E aí é uma coisa que devíamos de resolver. Não sei se somos nós que não divulgamos bem... Não sei o que é que...”</i> IPSS B, Director</p>
Instrumentos/ processos de Avaliação		<p><i>- “Através do focus group, nós conseguimos ter o feedback sobre o nosso trabalho da boca dos nossos próprios utentes. Nós regularmente auscultamos os nossos utentes no sentido de sabermos qual o impacto que nós estamos a ter na intervenção com eles e isso também é uma forma de nós conseguirmos avaliar se estamos a atingir os objectivos que estão definidos na nossa missão ou não”</i>. IPSS E, Director.</p>

			<p>- “Nós há 4 anos fizemos uma sondagem de opinião com os nossos utentes e comunidade em geral e a opinião foi que vimos que havia necessidade de ajustarmos alguns aspectos” IPSS B, Director</p> <p>- “Nós temos um instrumento que avalia o impacto da nossa intervenção, ao nível dos factores de risco iniciais e na altura em que é feita a avaliação. Normalmente é anual, porque os relatórios são anuais, ou quando achamos que o perigo já não subsiste e o processo é arquivado com sucesso, ou quando há um abandono. Quando o processo é arquivado, por algum motivo, nós aplicamos esse instrumento de avaliação de impacto. E aí vemos se a nossa intervenção teve ou não sucesso e a %. Depois temos 3 momentos de monitorização em que avaliamos, processo a processo, se houve mudança, se houve evolução ou não nas fragilidades e nos factores de risco sinalizados. E depois temos a satisfação do cliente que não é feito por nós. [...] Portanto, o impacto da nossa intervenção, nós medimos essencialmente de 2 formas: uma avaliação feita por nós relativamente à presença de factores de risco; e uma avaliação feita pelas famílias em relação à satisfação que têm com o nosso serviço. Há um questionário de satisfação que é aplicado aos clientes, têm uma escala de likert, em que eles respondem a itens, são poucos itens, e tem itens que até podem não ter directamente a ver com o trabalho em si. Tem itens como a “a família sentiu-se respeitada pelos técnicos?” IPSS A, profissional</p>
	Instrumentos/ Processos de Participação		<p>Por exemplo, no que diz respeito às pessoas idosas, agora é exigido que haja um plano individual de cada elemento que seja desenhado e perspectivado com ele. Aquilo que ele entende da frequência da resposta e aquilo que ele espera. E isso é avaliado, isso é registado, procura-se ir ao encontro daquilo que ele tem como expectativa da resposta. (...) acho que é um momento rico para conhecermos melhor a pessoa e aquilo que ele nos transmite na relação familiar, como ele se vê enquanto idoso e como ele se vê neste espaço de partilha com os outros, é um momento que ele tem oportunidade de só ele verbalizar o que acha que está bem, o que está mal, sugere, e acho que é um</p>

			bom momento. IPSS C, profissional
--	--	--	-----------------------------------

QUADRO 3. UNIDADES DE ANÁLISE: ARTICULAÇÃO ENTRE OS PROCESSOS DE ACCOUNTABILITY E A MISSÃO ORGANIZACIONAL

Categorias	Subcategorias	Excertos
Sustentabilidade financeira e axiológica	Legitimidade e apoio, capacidade operacional, criação de valor	<p>- “Eu acho que é fundamental utilizarmos os meios tecnológicos que temos ao nosso dispor para informarmos a comunidade sobre aquilo que fazemos. [...] Tentamos divulgar todas as nossas acções e depois de elas serem realizadas, tentamos também dar o feedback sobre o que é que nós conseguimos com isso. No final de cada acção, nós transmitimos qual foi o resultado dessa acção porque achamos que as pessoas têm de saber qual foi o resultado: em termos financeiros, o que é que nós conseguimos; mas têm de saber também para que é que nós fizemos isso. Nós tentamos sempre ligar determinada acção a determinado objectivo. Por exemplo, nós queremos melhorar o nosso parque infantil, vamos fazer uma angariação de fundos. As pessoas têm que saber para o que é que é, e depois, no final da acção, nós temos de dizer “nós conseguimos tanto. Chegou ou não chegou. Vamos ter que fazer mais acções para aquele objectivo.” Percebe? Tentamos que as pessoas se identifiquem com a causa. Porque acho que se as pessoas se identificarem com a causa e se souberem qual foi o feedback, qual foi a consequência de terem ajudado, mais facilmente se fidelizam”. IPSS E, Director.</p> <p>- “Pelo menos uma vez por ano nós damos notícias da instituição à comunidade, às empresas que nos ajudam e mesmo às entidades oficiais e outros serviços. Damos a conhecer a instituição e o que é que fazemos.” IPSS B, profissional</p>

<p>Aprendizagem e estratégia organizacional</p>	<p>- “Quando é feito o relatório e nós também vamos nos apercebendo da manutenção de algumas problemáticas (por exemplo, baixas habilitações, nutrição), e nós como identificamos esses problemas tentamos criar recursos para colmatar estes problemas e ajudar as pessoas a viverem melhor e a terem uma saúde melhor, a nível físico e mental, e das dinâmicas familiares.” IPSS B, profissional</p> <p>- “Com a definição do plano de acção nós vamos vendo o que é que nós vamos conseguindo fazer, o que é que conseguimos cumprir daquelas acções e o que é que ficou por fazer. E como é que nós poderemos concretizar aquelas acções, se são pertinentes ou não, se ainda se mantêm pertinentes ou não. Também ao nível das famílias, nós fazemos algumas reuniões em que a direcção também está presente, quando há uma situação um bocadinho mais complicada e que requer um posição da direcção”. IPSS B, profissional</p> <p>- “Acho que os relatórios são um bocado descritivos, pouco avaliadores e acabam por ser superficiais. É aí que eu acho que os nossos relatórios têm que melhorar. Eles têm que nos permitir reflectir de uma forma estratégica. Ou seja, o que é que eu quando faço um relatório anual por exemplo, retiro para melhoria do próximo plano? Não é que não faça opções a partir daí, (...) mas são no plano do curto prazo. Ou seja, os relatórios não são suficientemente impulsionadores. Os momentos em que avaliamos as actividades não são suficientemente impulsionadores para nós mudarmos se tivermos de mudar. Até porque eles por si só não chegam. (...) nós temos reuniões precisamente para reflectir sobre estas coisas... O que eu sinto é que nós até já detectamos os problemas, as nossas dificuldades, os nossos constrangimentos, e as nossas potencialidades há anos, e continuamos a não conseguir ultrapassar... Nós até já reflectimos e até fica registado, mas depois... primeiro não é aprofundado porque são coisas muito gerais. É criado aquele momento mas depois não há continuidade.” IPSS D, profissional</p> <p>- “Acho que não comunicamos da melhor forma. A reflexão existe, de uma forma um bocadinho desorganizada é certo, mas existe. A consciência existe mas depois não existe capacidade para concretizar. Por minha responsabilidade porque não consigo criar esse tempo e por responsabilidade de quem toma decisões que</p>
---	---

		<p><i>também não consegue. Se calhar a única forma desta comunicação ser desbloqueada é as pessoas experimentarem. (...) Em termos de organização no seu todo, há muita dificuldade em pensar a realidade como ela é para depois efectivamente concretizar. A avaliação que nós fazemos acaba por ser muito operativa, concretizou, não concretizou. Mais acta, menos acta... e eu acho que devia ter outro folgo. (...) E depois também há aquela outra coisa das organizações que é a rotinização. E há coisas que nós achamos que estão bem e se calhar não estão muito bem. Eu acho que era importante para nós termos apoio externo em termos de avaliação. Termos determinados métodos conduzidos por alguém externo. Quando estivemos agora a reformular os instrumentos, acho que deveria ter sido conduzido por alguém. Porque depois internamente eu dou a minha opinião e fica por ali. (...) acho que devia haver um consultor, pelo menos em momentos estratégicos, a pensar a organização no seu todo. Nunca há dinheiro para isso... Somos uma IPSS financiada pelo Estado, com muita dificuldade de financiamento por outras vias. Mecenato e patrocínios nunca conseguimos grande coisa... portanto...” IPSS D, profissional</i></p>
<p>Transparência e participação</p>	<p>Informação e consulta</p>	<p><i>“As coisas foram mudando. Nós às vezes questionamos, pelo menos mais participativo é, mais responsável em relação a uma série de coisas é. Nós até há uns anos atrás nunca tínhamos participado em reuniões de discussão de contas. Esta resposta está a custar muito, pouco... nós nunca tivemos que nos preocupar com isso. E ultimamente nós somos chamadas a participar nisso, a tomar consciência do que é que se gasta, do que é que não se gasta. Sinto que as coisas têm mudado muito nesse sentido. Somos muito mais obrigados a ter consciência e a ser responsáveis por mais coisas que antes não eram da nossa responsabilidade. Portanto, tem de bom, como tem de mau. [...] E agora com o processo da qualidade, os impressos e procedimentos é tudo feito com a técnica mas somos nós que damos as directrizes todas, logo o correr mal ou bem é da nossa responsabilidade.” IPSS A, profissional</i></p> <p>- <i>“Houve uma reunião geral entre colaboradores e dirigentes que devia de haver mais. Acho que isso é uma lacuna e que é um factor que deveria ser alterado IPSS E, profissional</i></p>

		<p>- “A definição de estratégias (direção/colaboradores) é feita em conjunto e isso é muito bom.” IPSS B, profissional</p> <p>- “Outra coisa que nós também fazemos em termos de sustentabilidade da instituição, que também foi prevista no plano de fundraising, é que todos os funcionários vistam a camisola. Que eles participem. O nosso plano foi feito por todos os funcionários. Não foi feito por mim. Nós criámos uma equipa com um elemento de cada resposta social, mas houve uma reunião geral de funcionários onde cada um deu a sua ideia. E partindo das ideias de todos os funcionários, elaborámos um plano. Esse plano foi elaborado, onde também tivemos em consideração qual era o perfil dos nossos funcionários e quais eram as habilidades que eles tinham e que poderiam ajudar na efectivação do nosso plano de fundraising. Ou seja, no nosso plano, nós temos responsáveis por cada uma das acções, que diferem, portanto são vários funcionários que diferem de acordo com as aptidões pessoais dele próprio. Se nós temos uma funcionária que tem muito jeito para fazer animação, é essa a funcionária que fica responsável por aquilo. Relativamente à parte da divulgação, nós tínhamos uma funcionária que tem muito jeito com as páginas da internet, e portanto escolhemos aquela funcionária para fazer aquilo. Portanto eu acho que esta responsabilização dos funcionários tem sido muito bom para a instituição.” IPSS E, Director.</p>
Avaliação		<p>- “Os indicadores são úteis porque através dos indicadores conseguimos ver qual é o impacto da nossa intervenção na comunidade. Se nós não tivéssemos esses indicadores, nós não conseguimos saber qual era o impacto. Serve-nos para sabermos qual o impacto que tivemos com a nossa intervenção. Com aquilo que definimos para aquele ano. Neste momento, acho que são adequados o que não quer dizer que não tenhamos que os alterar se viermos a reparar que realmente não estão adequados à nossa realidade.” IPSS E, Director</p>
Accountability negociada		<p>- “É claro que se todos fossemos mais transparentes, se calhar os nossos pontos de vista e a nossa visão das coisas podia mais facilmente chegar aos outros e os outros podiam ou não apropriar-se delas. Mas isso seria sempre uma escolha em última análise desses serviços, dessas pessoas. (...) Mas pensando em relações</p>

		<p><i>horizontais, sejam internas, sejam externas, sejam qualquer tipo de articulação, quanto mais transparente ela for, é obvio que isso contribui à partida para o sucesso da intervenção. Estamos todos em sintonia, definimos estratégias em conjunto... quanto mais isso existir, à partida maior é o sucesso. Isso existe? Não existe na medida em que seria desejável que existisse. Eu lembro-me de nós termos pedido para haver uma reunião de rede com diferentes serviços e houve serviços que se recusaram a estar presentes porque não tinham que participar numa reunião de rede formal. Os técnicos ainda entendem muito estas reuniões mais formais como o estar a dar satisfações do meu trabalho aos colegas, quando não é isso que é pedido, nem é esse o objectivo. O objectivo é o que é que já foi feito que não funcionou, mas que também funcionou. E quais são os objectivos que têm que ser comuns aos vários serviços, porque se tivermos objectivos diferentes anda cada um para seu lado. E as famílias aqui, o mais provável é que desistam porque cada um lhes pede uma coisa diferente. E então chega!” IPSS A, profissional</i></p> <p><i>“Quando são actividades que exigem continuidade, ou que são contínuas, há essa preocupação com a avaliação com os parceiros. Fazemos reuniões. É mais informal, mas é mais relevante do que os questionários. Mas não é fácil, até porque depois temos muita dificuldade em ter a participação das pessoas.” IPSS D, profissional</i></p>
<p>Burocratização</p>	<p>Aumento do volume de trabalho</p>	<p><i>“Eu estou afecta aqui à Instituição, mas tenho que aplicar além do manual de procedimentos internos, aplicar também o manual de procedimentos da SS. (...)E tudo isso exige um registo enorme de formulários. Desde o momento em que o utente entra e vai para o atendimento, é lhe dado um formulário para me entregar com documentos, e depois a partir daí tem que ser tudo registado: se foi atendido, se não foi, porquê, e o que é que se fez no trabalho de acompanhamento à pessoa que nos procurou. (...) Em termos de organização, se nós conseguirmos ter tudo registado, e se fizermos isso como uma prática, sempre diária. Uma visita domiciliária, temos de ter um registo logo. Qualquer atendimento, fazer os tais registos exigíveis todos que tem que se fazer. Às vezes, até só um contacto telefónico se deve registar. Se nós fizermos isto diariamente e metodicamente, ao fim de um período de alguns meses, isso nota-se uma diferença. É uma mais-valia”. IPSS E, profissional</i></p>

Controlo

- “Para a SS, eu tenho de enviar todos os meses um mapa sobre os atendimentos (...) eu acho que não é só avaliação, é mesmo controlo. Eu tenho uma grelha também para os apoios económicos nossa e tenho outra para prestar contas à SS. E há uma outra que é dos contratos de inserção (...) Só a preencher aquilo tudo... eu tenho de me centrar nas mudanças que aconteceram na família e aquilo que eu quero promover em termos de mudanças na família, não a preencher coisas que eu já sei que existem. Por isso eu informatizei isto tudo para me facilitar a vida. Mudaram outra vez os modelos. É um peso, é um peso mesmo... [...] E depois é assim, quem é que vai ver aquilo? Vão ver o número de atendimentos totais? Vão ver o que foi feito? São só números. (...) a burocracia em demasia não porque é cega. É instituir que aquela pessoa tem que preencher estes mapas todos. Então, mas já pensaram sobre a pertinência disso? (...) Uma excessiva burocracia ata os técnicos de pés e mãos. Acho que é cega. Não olha há qualificação do trabalho social. Não olha. Alguma burocracia é necessária, é. Mas a excessiva burocracia... é parar a pessoa para preencher mapas? Então e o trabalho na comunidade?” IPSS B, profissional

- “Em termos burocráticos, o peso é tanto que nos rouba imenso tempo para o mais útil, o porquê de aqui estarmos, que é: planeamento de sessões, actividades, os próprios registos de atendimentos quando a família saí, não é possível porque entretanto já temos um plano de actividade que tem não sei quantos impressos para preenchermos. O plano de actividade que dantes era uma tabela, agora cada actividade tem que obedecer a um procedimento xpto, em que temos que fazer ficha de proposta de actividade, ficha de implementação, ficha de execução, ficha de avaliação, para cada uma das actividades que vão sendo feitas. Eu percebo que é preciso algum controlo das coisas, e principalmente numa organização que já é grande, (...) a ideia é planear para nada falhar, para gerir bem. Só que... O nosso procedimento e os nossos indicadores não nos chateiam muito, o problema é que depois há uma série de coisas comuns que obrigam a termos em conta uma série de procedimentos para uma série de coisas, que muitas vezes nos passa. Nem sequer os conhecemos. Às vezes, nem sequer os conhecemos.” IPSS A, profissional

<p>Relação com as pessoas</p>	<p>Falta de tempo e penalização do aspecto humano da intervenção</p>	<p>- “Depois eu acho que é um bocado aquele aspecto que nós não temos tempo... Falta o tempo. Não dá! Porque nós para fazermos isso tudo, o tempo não duplica. O trabalho é o mesmo, ou duplica ou triplica, mas o tempo não. E então o que é que acontece, nós para fazermos esse tipo de registos das duas uma: ou temos tudo em ordem e a qualidade está a ser implementada, ou então não olhamos para o utente. Não dá tempo para olhar para a cara dele. É quase assim. Ele fala, fala, fala e nós estamos mais um papel, agora tem de assinar aqui, agora temos de fazer isto, agora falta mais um documento que tem que me trazer no próximo atendimento. O aspecto humano fica muito muito aquém. Mas sem dívida. Isso é impossível. Perde-se realmente o aspecto humano.” IPSS E, profissional</p> <p>- “Com tanto para fazer com as famílias... às vezes eu passo manhas, tardes, dias inteiros à frente do computador. O que é isto? Então eu estou aqui na comunidade para quê? Estou aqui para trabalhar com as famílias! Depois é inevitável. As pessoas vêm cá, telefonam... Eu vou atender a pessoa, ou ajudar a pessoa, comprometer-me com aquilo que já estou comprometida, na relação com a família.” IPSS B, profissional</p> <p>- “Rouba-nos muito tempo para estarmos com as famílias... À razão de estarmos aqui! Neste momento há para aí uns 300 impressos a circular. A organização é útil, o excesso é que complica. Porque sim, é muito útil estar tudo organizado e sabermos que aquilo está ali. Agora, o excesso de... acaba por prejudicar. Bastante! IPSS A, profissional</p>
<p>Reforço da missão</p>	<p>Participação na definição de propostas para a angariação de fundos, consideração pelo perfil e habilidades</p>	<p>- “Outra coisa que nós também fazemos em termos de sustentabilidade da instituição, que também foi prevista no plano de fundraising, é que todos os funcionários vistam a camisola. Que eles participem. O nosso plano foi feito por todos os funcionários. Não foi feito por mim. Nós criámos uma equipa com um elemento de cada resposta social, mas houve uma reunião geral de funcionários onde cada um deu a sua ideia. E partindo das ideias de todos os funcionários, elaborámos um plano. Esse plano foi elaborado, onde também tivemos em consideração qual era o perfil dos nossos funcionários e quais eram as habilidades que eles tinham e que poderiam ajudar na efectivação do nosso plano de fundraising. Ou seja, no nosso plano, nós temos responsáveis</p>

	<p>dos colaboradores e responsabilização pela implementação das acções</p>	<p><i>por cada uma das acções, que diferem, portanto são vários funcionários que diferem de acordo com as aptidões pessoais dele próprio. Se nós temos uma funcionária que tem muito jeito para fazer animação, é essa a funcionária que fica responsável por aquilo. Relativamente à parte da divulgação, nós tínhamos uma funcionária que tem muito jeito com as páginas da internet, e portanto escolhemos aquela funcionária para fazer aquilo. Portanto eu acho que esta responsabilização dos funcionários tem sido muito bom para a instituição.” IPSS E, Director.</i></p> <p>- <i>“Eu acho que é fundamental utilizarmos os meios tecnológicos que temos ao nosso dispor para informarmos a comunidade sobre aquilo que fazemos. [...] Tentamos divulgar todas as nossas acções e depois de elas serem realizadas, tentamos também dar o feedback sobre o que é que nós conseguimos com isso. No final de cada acção, nós transmitimos qual foi o resultado dessa acção porque achamos que as pessoas têm de saber qual foi o resultado: em termos financeiros, o que é que nós conseguimos; mas têm de saber também para que é que nós fizemos isso. Nós tentamos sempre ligar determinada acção a determinado objectivo. Por exemplo, nós queremos melhorar o nosso parque infantil, vamos fazer uma angariação de fundos. As pessoas têm que saber para o que é que é, e depois, no final da acção, nós temos de dizer “nós conseguimos tanto. Chegou ou não chegou. Vamos ter que fazer mais acções para aquele objectivo.” Percebe? Tentamos que as pessoas se identifiquem com a causa. Porque acho que se as pessoas se identificarem com a causa e se souberem qual foi o feedback, qual foi a consequência de terem ajudado, mais facilmente se fidelizam”. IPSS E, Director.</i></p>
<p>Desvio da missão</p>	<p>Risco de centrarem-se em actividades de angariação de</p>	<p>-<i>“Nós não geramos lucro. As empresas podem gerar lucro porque vendem qualquer coisa e pressupõe que alguém vai comprar esse produto. Nós produzimos valor social, mas depois as instituições não pagam contas com valores sociais. E a questão da sustentabilidade é uma questão interessante e importante, mas muito honestamente corremos o risco de às vezes ter aí as pessoas, os técnicos, os profissionais mais preocupados em vender rifas e em irem fazer turnos para as barraquinhas que se montam nas feiras temáticas, do que</i></p>

	fundos, em detrimento do trabalho com as famílias	<p><i>propriamente a prestar o serviço às famílias, a ir a casa das famílias, porque passam a ser responsáveis por angariar fundos para garantir a sustentabilidade financeira dos serviços. Porque se nós não temos quotas, se nós não temos mensalidades, ou se abre insolvência ao social, porque as outras respostas podem não ter capacidade para cobrir o gasto do social, ou então temos que forçosamente, através de actividades que nada têm a ver com o social, angariar dinheiro para contribuirmos para o bem comum da instituição.” IPSS A, profissional</i></p>
--	---	---