

**Fundação Getúlio Vargas**  
**Escola de Administração de Empresas de São Paulo**

**Avaliação de performance de organizações não-governamentais:  
contribuições da teoria do valor público.**

**Livia Magro de Souza**

**São Paulo**

**2015**

## **Avaliação de performance de organizações não-governamentais: contribuições da teoria do valor público.**

### RESUMO

As organizações não-governamentais têm adquirido um papel cada vez mais relevante na abordagem de questões relacionadas ao desenvolvimento social. Com o aumento do fluxo de recursos tanto públicos quanto privados para elas teve impulso também a demanda por avaliações mais rigorosas dos custos e dos benefícios gerados por suas atividades. No entanto, diversos são os motivos que tornam complexa a avaliação de performance de ONGs. Ao longo dos anos, diversas metodologias e abordagens foram desenvolvidas e adaptadas no intuito de incorporar e dar respostas a tais complexidades. Uma dessas abordagens é a do *Public Value Scorecard*, adaptada por Mark Moore, em 2003. O presente trabalho tem como objetivo discorrer sobre tal abordagem, elucidando suas contribuições e limitações e os desafios de sua aplicação para a avaliação de ONGs e de suas iniciativas.

Palavras chave: organizações não-governamentais, avaliação, performance, valor público, *public value scorecard*.

### ABSTRACT

#### **Nonprofit organizations performance evaluation: contributions of public value theory.**

Nonprofit organizations have acquired an increasingly and important role in addressing issues related to social development. The increased flow of resources both public and private for these organizations boosted the demand for more rigorous evaluation of the costs and benefits generated by their activities. However, many are the reasons that make complex the evaluation of nonprofits performance. Throughout the years, several methodologies and approaches have been developed and adapted in order to incorporate and provide answers to such complexities. One such approach is the Public Value Scorecard, adapted by Mark Moore in 2003. This paper aims to discuss this approach, clarifying its contributions and limitations and the challenges of its application to the evaluation of nonprofits and their initiatives.

Key words: nonprofit organizations, evaluation, performance, public value, public value scorecard.

### 1. INTRODUÇÃO

As décadas de 80 e 90 foram marcadas por profundas mudanças políticas e econômicas. Entre essas mudanças, o fortalecimento dos regimes democráticos provocou alterações na organização da sociedade civil. A esfera pública deixou de ser uma questão apenas do Estado e a responsabilidade pelo desenvolvimento passou a ser compartilhada pelos três setores da economia – Estado, setor privado e organizações da sociedade civil.

Com relação às empresas, ampliaram-se as expectativas a respeito de seu papel no desenvolvimento, para além de suas funções tradicionais econômico-financeiras de geração de empregos e de distribuição de lucro aos acionistas (DEGENSZAJN; RIBEIRO, 2013). Tiveram então início os movimentos de responsabilidade social corporativa e de investimento social privado, tanto por meio da criação de fundações empresariais quanto do estabelecimento de parcerias com associações sem fins lucrativos para o apoio às causas sociais.

Com relação ao Estado, reforçou-se a concepção de que os serviços públicos poderiam ser mais bem prestados por meio de parcerias com organizações não-governamentais. Os defensores desse modelo de parceria chamam a atenção para o “valor agregado” por essas organizações no atendimento ao público. Segundo Lewis (2005, apud BAINES et al. 2008), diversos fatores compõem tal valor: por estarem localizadas dentro das comunidades, tais organizações têm experiência e contato direto com o público, o que faz com elas sejam mais sensíveis e responsivas às necessidades dos usuários dos serviços. Além disso, elas têm maior capacidade de inovar, podendo funcionar como laboratórios para a experimentação de melhores métodos de prestação de serviços, o que não é possível quando da prestação de serviços diretamente pelo Estado, que deve submeter-se a regras menos flexíveis de gestão.

Nesse contexto, as organizações não-governamentais (ONGs)<sup>1</sup> têm adquirido um papel cada vez mais relevante na abordagem de questões humanitárias e relacionadas ao desenvolvimento e bem-estar social. Com o aumento de sua importância e o aumento do fluxo de recursos tanto públicos quanto privados para elas, cresceu também a demanda por avaliações mais rigorosas dos custos e dos benefícios gerados por suas atividades. Passou a ser necessário medir e comprovar tal “valor agregado”.

No entanto, diversos são os motivos que tornam complexa a avaliação de performance de ONGs. Ao contrário dos cálculos de viabilidade aplicáveis a negócios ou projetos, na área social, uma análise de custo-benefício restrita ao seu sentido econômico pode não ser capaz de demonstrar os impactos atingidos em longo prazo ou de justificar a necessidade de uma iniciativa em determinado contexto. O foco exclusivo nos custos e na monetização de resultados pode levar, no limite, à escolha de iniciativas mais fáceis de medir em curto prazo e que não entregam benefícios mais amplos à sociedade.

---

<sup>1</sup> O termo “organizações não-governamentais (ONGs)” será utilizado neste trabalho para designar de maneira geral as fundações privadas e associações sem fins lucrativos, conforme a designação do IBGE que consta na publicação “As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil – 2010”.

Ainda que seja reconhecida a dificuldade de mensuração, tem crescido a preocupação com a adaptação de conceitos, metodologias e métricas que incorporem a complexidade do contexto e que permitam avaliar de maneira mais consistente o valor das ONGs e de suas iniciativas. Uma dessas abordagens é a do valor público. Nesta expressão, cunhada pelo Professor Mark Moore na década de 1990, o termo valor não é delimitado exclusivamente por seu aspecto econômico, mas é compreendido de forma ampliada, nas situações em que os serviços prestados refletem o que é considerado valor para a comunidade na qual estão inseridos.

O presente trabalho tem como objetivo discorrer sobre tal abordagem, ainda pouco estudada e aplicada no Brasil, elucidando suas contribuições e possíveis limitações, considerando os principais desafios que permeiam o campo da avaliação de performance de ONGs. Espera-se, assim, contribuir para o desenvolvimento do estudo nesse campo.

O trabalho se organiza da seguinte maneira: a segunda sessão contém uma breve apresentação dos assuntos que permeiam a avaliação da performance de ONGs, procurando destacar sua crescente relevância, os diferentes propósitos a que servem e os desafios que permeiam sua execução. Em seguida, na terceira sessão, será apresentado o contexto em que surgiu a teoria do valor público, seus principais elementos e de que forma, na concepção de Moore, tais elementos não só se adaptam à realidade das ONGs, como são mais apropriados que outras metodologias em voga. Por fim, na sessão final, será feito um balanço das contribuições – e das possíveis limitações – que a abordagem do valor público pode trazer à avaliação da performance das ONGs.

## 2. AVALIAÇÃO DE PERFORMANCE EM ONGS: UM BREVE RESUMO DO DEBATE

Uma das principais complexidades da aferição do desempenho de ONGs é que é difícil mensurar em que medida sua missão – que não é definida pela geração de lucros, mas pela geração de benefícios amplos para a sociedade – está sendo atingida (LEE; NOWELL, 2015). Portanto, os métodos – especialmente aqueles trazidos do setor privado – precisam ser adaptados ao objetivo da intervenção. No contexto social, nem sempre é possível monetizar tudo e o foco exclusivo neste tipo de abordagem pode levar, no limite, a valorização de programas que entregam resultados que são mais fáceis de monetizar e a desvalorização daqueles que entregam resultados mais importantes para a sociedade como um todo, mas que são mais difíceis de quantificar financeiramente (BOND, 2012).

Outro fator que dificulta o estabelecimento de métodos de avaliação para ONGs é que os efeitos de programas sociais acontecem em longo prazo, o que significa que, na maior parte das vezes, eles ocorrem ou continuam a ocorrer mesmo depois que a intervenção direta seja encerrada. Isso constitui um grande desafio, à medida que as organizações precisam prestar contas aos financiadores dos resultados obtidos ao término da intervenção (DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT – DFID, 2011). Especialmente no caso de parcerias com o setor público, a questão dos prazos é ainda mais problemática: o desenho, a captação de dados de diagnóstico e de avaliação, e a análise dos resultados a respeito de uma iniciativa podem levar muitos anos além de um ciclo político. Isso significa que, com as trocas de governos, uma iniciativa pode ser descontinuada e substituída antes mesmo que seus resultados possam ser dimensionados e utilizados para seu redesenho e melhoria (SZÉKELY, 2013).

Um terceiro fator que dificulta o estabelecimento dos métodos a serem utilizados, segundo Hall (2012), é o fato de que existem diversas lógicas que permeiam os processos de avaliação. Ainda que a prestação de contas àqueles que destinam recursos financeiros às ações seja um dos principais impulsionadores da avaliação da performance de ONGs (MOXHAM 2010), este não é o único fator. Com a crescente percepção de que a sociedade solicita mais transparência, a avaliação serve também ao propósito de promover o trabalho para o público de forma ampla (HALL, 2012). Além disso, em um ambiente externo cada vez mais competitivo, de escassez de recursos e marcado pela complexidade do contexto social, tem crescido a demanda das próprias organizações pela avaliação de suas práticas, como ferramenta para o gerenciamento e melhoria das operações.

Partindo de uma análise da literatura sobre o tema, Hall (idem) elenca três lógicas principais que permeiam a avaliação de performance de ONGs: a lógica científica, a lógica burocrática e a lógica do aprendizado. Cada uma dessas lógicas serve a diferentes atores, privilegia e gera diferentes tipos de conhecimento e exige diferentes competências de gestores e avaliadores de iniciativas sociais.

A lógica científica tem como base a observação sistemática, a coleta de evidências observáveis e mensuráveis e a utilização de métodos robustos para determinar relações de causa-efeito entre as intervenções realizadas e os resultados obtidos. A avaliação segundo uma lógica científica tem recebido grande atenção dos atores envolvidos no financiamento e na execução de políticas e programas sociais.

A demanda por esse tipo de avaliação tem início especialmente no âmbito das agências internacionais que, ao longo dos anos 2000, investiram uma quantidade significativa de recursos em políticas e programas sociais sem obter evidências contundentes de que tais recursos promoveram melhorias significativas nos níveis de desenvolvimento dos países mais pobres (CENTER FOR GLOBAL DEVELOPMENT, 2006). A avaliação científica encontra apoio também entre financiadores do setor privado que, acostumados aos cálculos de retorno de investimentos, buscam justificar seus aportes a projetos e programas sociais com base em seu “retorno social”. No entanto, ao contrário do universo científico, no contexto social, os benefícios gerados por determinada intervenção podem ser influenciados por diversos outros fatores econômicos, políticos, sociais, ambientais e até mesmo por características pessoais do público alvo, o que faz com que seja extremamente difícil “isolar” o efeito de uma ação, ou seja, estabelecer uma relação de causalidade entre determinada ação e o alcance de determinado benefício (CHIANCA, 2012).

Outra característica das avaliações científicas é que elas exigem alto investimento de recursos, já que, na maior parte dos casos, demandam a contratação de serviços externos para o desenho de metodologias, coleta de análises de dados e elaboração de relatórios de achados. Em contextos em que os recursos são escassos, como costuma ser o caso das ONGs, existe o dilema de para onde os recursos devem ser destinados: para a avaliação do impacto, ou para beneficiar mais pessoas. O argumento em favor do primeiro é que a avaliação ajudará a verificar se a ação teve impacto positivo ou negativo, para então ser ampliada ou melhorada. O argumento contra a alocação dos recursos para avaliação surge quando as necessidades são tão urgentes que qualquer recurso que não seja destinado a um possível beneficiário pode significar a diferença entre a vida e a morte (SZÈKELY, 2013).

Uma segunda lógica, a burocrática, também é segundo Hall (2012) uma característica marcante de diversos métodos de avaliação desenvolvidos para ONGs. Tal lógica, enraizada nos ideais do planejamento racional, tem como foco o estabelecimento de procedimentos hierarquizados e a análise da implementação destes procedimentos em vistas ao alcance dos objetivos pretendidos.

Ainda que a lógica burocrática privilegie a análise do cumprimento do plano – o que auxilia na prestação de contas para financiadores – corre-se o risco, ao optar por essa lógica, de não conseguir incorporar ao método de avaliação a complexidade do contexto em que as ONGs atuam (HALL, 2012).

Gopalakrishnan (2014) também chama a atenção para o risco de avaliações que supervalorizem o planejamento. Segundo ele, intervenções sociais que se dão em ambientes complexos precisam operar de acordo com um conjunto de princípios de efetividade e não com base em um conjunto pré-determinado de atividades. Nesse sentido, a avaliação deve considerar quais são os parâmetros mínimos desejáveis para uma intervenção e permitir que esses parâmetros guiem os comportamentos e permitam adaptação ao local de execução.

*“A key characteristic of complex systems is that they are constantly changing and evolving, and so they are often unpredictable. As individuals interact, and as the context responds to opportunities and challenges, changes in the system affect the initiative and the initiative affects the system. Thus, the development of a comprehensive evaluation plan that overly specifies the evaluation’s key questions, evaluation approach, design, data collections and analysis methods, timeline, and budget may not be particularly helpful for evaluating complex initiatives or initiatives in complex environments. Such plans are often predicated on the assumption that the evaluation will follow a certain path, that all outcomes can be predetermined, and that the findings will be delivered at the pre-identified points in time (e.g., interim and final reports). However, the longer term nature of complex initiatives and the dynamic environments in which they live requires periodic “refreshes” of an evaluation plan as new insights and lessons emerge”* (GOPALAKRISHNAN et al. 2014).

A terceira lógica que permeia a avaliação de performance em ONGs, segundo Hall (2012), é a do aprendizado. Essa tendência, mais recente no campo, busca responder à necessidade de fomentar o aprendizado por meio dos processos avaliativos. Segundo Ebrahim (2005 apud HALL, 2012 p. 329),“ (...) *evaluation can involve generating knowledge to learn and change behavior, whereby evaluation systems help to improve programs by examining and sharing successes as well as failures through engagement with stakeholders at all levels*”. Tal lógica, mais orientada ao futuro, baseia-se na coleta de dados e na análise dos fatos que já ocorreram ou estão ocorrendo para correções de rota e planejamento de ações futuras. Com um caráter mais igualitário e participativo, a lógica avaliativa voltada ao aprendizado, dá ênfase à necessidade de incorporar e considerar diversas perspectivas, evitando assim, que a avaliação fique descolada do contexto.

Diante da complexidade do contexto e da amplitude de lógicas e propósitos para a avaliação, têm crescido entre os pesquisadores do tema a concepção de que não há um modelo único capaz de responder a todas as perguntas, em todas as áreas de atuação das ONGs (MULGAN, 2010; WAINWRIGHT 2003 apud MOXHAN; BOADEN, 2007), o que resulta em campo de estudos que, por um lado, está repleto de novas ideias e abordagens – gerando

grande diversidade de aplicações práticas – e por outro, está repleto de disputa a respeito de qual método avaliativo é o mais apropriado (EME, 2009 apud HALL, 2012).

Ao longo dos últimos 30 anos, diversas abordagens, metodologias e ferramentas foram criadas e outras tantas – provenientes tanto do setor público quanto do setor privado – foram adaptadas para avaliar a performance das ONGs. Uma dessas abordagens, ainda pouco conhecida e aplicada no Brasil, é a do valor público, criada por Mark Moore na década de 1990. Ainda que tenha sido elaborada para responder aos desafios inerentes ao setor público, os princípios que fundamentam a teoria – e que serão expostos a seguir – têm aplicabilidade ao contexto das ONGs e podem contribuir para o aprofundamento do conhecimento sobre as peculiaridades da avaliação de sua performance.

### 3. A AVALIAÇÃO DA PERFORMANCE DE ONGS À LUZ DA TEORIA DO VALOR PÚBLICO.

#### 3.1 *A origem da teoria do valor público.*

Durante as décadas de 1980 e 1990, ainda que o neoliberalismo tenha atacado o governo como instituição e minado a ideia de esfera pública, não foi possível eliminar completamente suas funções. Ainda era necessário produzir e distribuir uma série de bens e serviços, regular as atividades econômicas para garantir a prosperidade, manter a coesão social e avançar na causa da justiça, como previsto nas Constituições. Os gestores públicos ainda enfrentavam dilemas de como gastar os recursos arrecadados coletivamente e havia grandes pressões em prol da melhoria das capacidades administrativas do Estado (FARIA; SOUZA; SAAD, 2015).

Foi nesse contexto que Mark Moore publicou o livro “*Creating Public Value: Strategic Management in Government*”, em 1995. Sua principal preocupação era construir um arcabouço conceitual para que gestores públicos pudessem entender e lidar com desafios estratégicos e decisões complexas. Sua ideia era criar um propósito estratégico para o setor público, assim como o valor privado servia de propósito para o setor privado (BENINGTON; MOORE, 2011 p. 8-10).

A teoria proposta por Moore aceita que o governo precisa melhorar suas operações e isso inclui não apenas mudar o tamanho e o escopo das ações, mas adotar um novo modelo em que o governo possa pagar pela produção de serviços e não necessariamente produzi-los; precisa ser mais flexível, inovador e criativo para responder às demandas – em constante transformação – dos cidadãos; precisa, também, entregar resultados de forma eficiente e



efetiva e, portanto, tem muito a aprender com o setor privado. O melhor árbitro para o valor público, na concepção de Moore, é a sociedade como um todo; isso significa ir além da simples soma dos interesses individuais. A proposta de Moore vê Estado, mercado e sociedade civil como esferas interdependentes e que, juntas, devem perseguir a criação de valor público.

Moore acredita que três processos são necessários para a criação do valor público: a definição de propósitos valiosos para o público, a criação de um ambiente autorizador e a construção da capacidade operacional. Os três processos são sintetizados em uma estrutura que ficou conhecida como triângulo estratégico, conforme exposto na Figura 1.

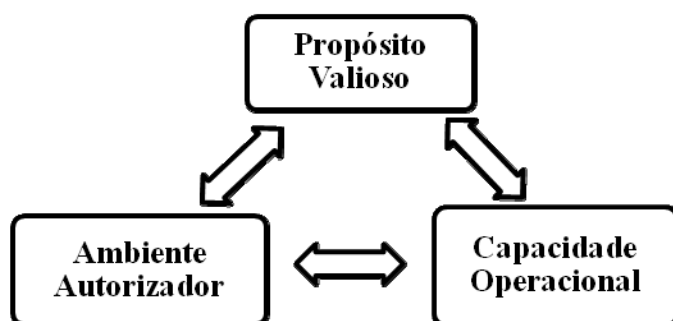


Figura 1: O triângulo estratégico de criação do valor público.

Fonte: Tradução de Faria; Souza; Saad (2015), a partir de Benington; Moore (2011, p. 5)

O triângulo estratégico sugere que as estratégias de criação do valor público devem atender a três testes: em primeiro lugar, elas devem ter como objetivo a criação de resultados valiosos para o público; em segundo lugar, elas devem criar um ambiente autorizador, ou seja, uma coalizão de *stakeholders* para dar suporte a determinada ação, que as legitime e garanta sua sustentabilidade política e; em terceiro lugar, devem ser operacional e administrativamente factíveis (idem, p. 5).

Como exemplificam Alford e O'Flynn (2009 apud BENINGTON; MOORE, 2011, p. 5), se o produto mais valioso a ser entregue não está alinhado com as expectativas dos atores-chave do ambiente autorizador, o gerente público deve revisar a proposta de valor ou deve persuadir os atores a mudarem sua posição. Da mesma forma, se uma organização não tem capacidade operacional para entregar um propósito valioso, tal propósito deve ser moldado para que seja possível entregá-lo.

Benington (2011) contribui com a evolução da teoria, argumentando que o valor público deve ser pensado de duas maneiras, por vezes, conflitantes: a primeira, deve considerar o que o público define como valioso e a segunda deve considerar o que adiciona valor para a esfera pública. O primeiro aspecto, que engloba o que público considera valioso, enfatiza o diálogo, o engajamento com usuários, cidadãos e comunidades e, portanto, implica em um rompimento com a administração pública tradicional em que o “produtor” define e determina o valor dos serviços públicos; o foco do modelo deve ser, portanto, no consumidor. Porém, ao contrário de um bem privado, que é valorado por um consumidor individualmente, um bem público é valorado por um grupo/comunidade. Isso significa que a atenção deve estar não apenas nos interesses individuais, que podem ser divergentes e conflitantes, mas no interesse público de maneira mais ampla – o que leva ao segundo aspecto da criação de valor público destacado pelo autor: a definição de valor público deve englobar também o que adiciona valor para a esfera pública, ou seja, deve assegurar que o interesse público, em longo prazo, seja atendido. Portanto, o desafio enfrentado pelos governos é, por um lado, melhorar os serviços básicos para os indivíduos e, ao mesmo tempo, promover estratégias para melhorar o contexto e a cultura em que os indivíduos vivem.

Benington reforça que o valor público não é criado pelo governo; ele é, na verdade, co-criado pelo governo, setor privado e sociedade civil. Especialmente no caso das políticas sociais, o valor público é criado por quem está na ponta, lidando diretamente com os usuários dos serviços. Assim, a criação de valor depende do comprometimento e da capacidade de quem atua diretamente com o público.

Segundo o autor, o conceito de valor público exige que o foco da mensuração esteja nos processos e no impacto e não apenas nos recursos empregados e nas entregas.

A abordagem do valor público tem ganhado bastante espaço, em especial no Reino Unido, após a profunda reforma pela qual passaram os serviços públicos desde a década de 1990. Seus defensores apontam que o valor público pode auxiliar os gestores a solucionarem problemas complexos de alocação de recursos em um contexto de recursos escassos e de necessidade de comprovar resultados, especialmente porque oferece uma medida de sucesso mais abrangente, já que se propõe a avaliar, além dos resultados, os meios utilizados para chegar a eles, bem como a confiança e a legitimidade na execução de determinadas ações (FARIA; SOUZA; SAAD, 2015).

Graças à importância que a abordagem do valor público atribui à sociedade civil na criação do valor público e ao número cada vez mais expressivo de organizações trabalhando

nessa área, inclusive em parceria com o governo para a prestação de serviços públicos de saúde, educação e assistência social, a abordagem do valor público passou a ser também estudada como mecanismo de avaliação da performance deste tipo de organização, como veremos a seguir.

### 3.2 O *Public Value Scorecard* como alternativa para a avaliação da performance de ONGs.

A teoria do valor público atribui um papel chave às organizações da sociedade civil: juntamente com o setor privado e o Estado, elas são corresponsáveis pela criação do valor público. Sua corresponsabilidade é ainda mais notória quando levamos em conta que essas organizações são hoje responsáveis por uma parcela considerável da prestação de serviços públicos.

A partir da década de 1990 cresceu a demanda pela aferição do desempenho das organizações do terceiro setor. Era claro, no entanto, que os métodos de aferição de performance criados para o setor privado não eram adequados à realidade das ONGs e, ao longo dos anos, diversas metodologias foram criadas ou adaptadas no sentido de refletir a realidade dessas organizações.

Partindo da hipótese de que o arcabouço do valor público poderia contribuir para esse debate, Mark Moore publicou, em 2003, o artigo “*The Public Value Scorecard: a Rejoinder and an alternative to ‘Strategic Performance Measurement and Management in Non-Profit Organizations’ by Robert Kaplan*”. Neste artigo, Moore reconhece a contribuição de Kaplan e Norton, criadores do *Balanced Scorecard (BSC)*<sup>2</sup>, ao adaptarem sua metodologia para a avaliação da performance das organizações sem fins lucrativos, mas problematiza alguns de seus conceitos.

Segundo Moore, foi grande o impacto do *Balanced Scorecard* na forma como era aferido o desempenho do setor privado, especialmente porque a metodologia considera que a performance não pode ser medida apenas por critérios financeiros. Como era de se esperar, essa ideia teve ainda mais ressonância no terceiro setor por diversos motivos: em primeiro lugar, era claro que o objetivo do setor era produzir melhores resultados para a sociedade e

---

<sup>2</sup> O *Balanced Scorecard (BSC)* é uma metodologia de medição e gestão de desempenho desenvolvida em 1992 por Robert Kaplan e David Norton para o setor privado. É uma ferramenta de gestão estratégica que desdobra objetivos estratégicos, visão e missão da organização em indicadores de desempenho em quatro perspectivas: financeira, clientes, processos internos e aprendizado e crescimento. Em 2001, Robert S. Kaplan publicou o artigo “*Strategic Performance Measurement and Management in Nonprofit Organizations*”, em que expõe os resultados de um estudo sobre a aplicação do BSC às organizações não-governamentais.

não maximizar a performance financeira e o método possibilitou que medidas não-financeiras fossem mais aceitas. Em segundo lugar, para as ONGs, é importante monitorar não apenas os resultados em curto prazo, mas o estado das relações e os processos que podem levar aos resultados, muitas vezes, possíveis de serem atingidos apenas no longo prazo. Assim, o fato de que a discussão dos objetivos e das estratégias para atingi-los e as medidas para checar ambos poderiam ser múltiplas – e não apenas financeiras – foi um grande alívio para os gestores de ONGs.

*“Instead of having to twist themselves into the shape of a for-profit organization, they could turn their energies to doing what they should be doing from the outset: getting clear about the social results they were trying to produce, the strategy that they thought would be successful in producing the results, and measuring the extent to which they were being successful in producing the results, and measuring the extent to which they were being successful in implementing their strategy” (Moore, 2003, p. 4)*

Ainda que reconheça a grande contribuição de Kaplan e Norton, Moore chama a atenção em seu artigo para alguns aspectos da metodologia que parecem ser inadequados às características da gestão das ONGs.

Segundo ele, ainda que o *BSC* considere a importância de medidas não financeiras, a performance nessa perspectiva continua a ter mais ênfase. Isso porque o *BSC* recomenda o uso de medidas não financeiras não porque quer mudar o objetivo de maximizar os lucros, mas porque medidas financeiras não podem, por si só, apoiar os gestores no desafio de manter a sustentabilidade financeira no futuro. No setor sem fins lucrativos, o objetivo que se busca atingir não é financeiro e, portanto, os resultados são melhor medidos por medidas não-financeiras. Isso não significa, segundo Moore, que medidas financeiras não sejam importantes (elas o são, pois garantem a viabilidade do trabalho), mas que são apenas um meio para atingir o valor público e não um fim em si mesmas.

Além disso, ele chama a atenção para o fato de que o *BSC* dá bastante ênfase aos clientes e, no caso das ONGs, não é claro quem são tais clientes. Eles podem ser entendidos tanto como aqueles que recebem os serviços, ainda que não paguem por eles, como pelos atores que transferem recursos e custeiam as atividades das ONGs (empresas, pessoas físicas e o Estado). Satisfazer as expectativas e as demandas de tais atores é, para uma ONG, tão importante quanto satisfazer as necessidades e expectativas do público atendido.

Por fim, o último elemento do *BSC* que fica distorcido quando aplicado ao contexto das ONGs, na concepção de Moore, é a “estratégia competitiva”. Ainda que as organizações

concorram com outras organizações pelos recursos disponíveis no setor privado e público, seu propósito tem um componente importante que é a cooperação com outras organizações em prol da resolução dos problemas sociais. Espera-se que, em vez de olhar outras organizações como competidoras, as organizações as vejam como parceiros e colaboradores; isso significa, por exemplo, transferir tecnologias e disseminar boas práticas para lidar com determinados problemas sociais. Isso sugere que quando usado o arcabouço do *BSC* para examinar a performance, é importante mudar a unidade de análise da organização em si para o setor em que ela está operando. Assim, “(...) *a nonprofit should measure its performance not only by its ability to increase its market share, but also by its ability to strengthen the industry as a whole*” (idem, p. 23).

Em contraposição à estratégia competitiva do *BSC*, Moore sugere a utilização da estratégia do valor público para a avaliação da performance das ONGs.

*“Just as Norton and Kaplan suggest the use of measures that explicate the financial perspective, the customer perspective, the operational perspective, and the learning and growth perspective, I am advocating the use of a set of measures that explicate the public value perspective, the legitimacy and support perspective, and the operational capacity perspective”* (idem, p. 13).

Esse conjunto de medidas é organizado por Moore no *Public Value Scorecard*, uma adaptação ao triângulo estratégico do valor público, como exposto na Figura 2. Para cada dimensão do triângulo estratégico, Moore elenca uma série de recomendações sobre o que deve ser avaliado.

A primeira ponta do triângulo estratégico é a dimensão dos propósitos valiosos, que diz respeito àquilo que constitui o valor que a organização busca produzir. A principal característica de um sistema de aferição focado no valor é a existência de uma “pirâmide” de valores, objetivos e metas que permitam que a organização reconheça – e seja capaz de medir – em que medida está atingindo sua missão. No geral, essa pirâmide não é facilmente construída, já que não é fácil estabelecer relações entre ideias mais gerais e amplas que definem a missão e ideias mais concretas de quais objetivos em particular podem contribuir para atingir a missão, oferecendo um guia operacional. Assim, tal pirâmide representa um modelo lógico, em que a missão representa o fim, em longo prazo, e os componentes mais abaixo (objetivos, atividades, etc), representam as estratégias – ou meios – para chegar a tal fim; estes últimos medidos em curto prazo.



Figura 2: Arcabouço do Valor Público para Gestão da Prestação de Contas, Responsabilidade e Performance.

Fonte: Tradução própria, a partir de Moore (2003).

Moore chama a atenção para o risco de confiar apenas em resultados: como eles ocorrem apenas em longo prazo, é essencial que a organização acompanhe indicadores relacionados às entregas, processos e custos para aferir o desempenho de forma mais imediata, o que permite que às organizações possam prestar contas e melhorar sua performance.

A segunda ponta do triângulo estratégico, que diz respeito à dimensão da legitimidade e suporte, foca a atenção nos parceiros, ou seja, naqueles que garantem a sustentabilidade da estratégia da organização.

*“A nonprofit cannot simply assume that if it produces something of public value that either financial support or legitimacy will be forthcoming. It has to earn its outstanding not just in*

*the community of consumers, but also in the community of donors and governments that are pursuing various public purposes” (idem, p. 12).*

Assim, a avaliação da performance de uma organização, segundo a abordagem do valor público, deve ser composta por indicadores que permitam monitorar a força de seu relacionamento com financiadores e outros atores chave, especialmente órgãos públicos.

Moore sugere que, para cada uma das fontes de recursos financeiros (empresas, órgãos públicos, pessoas físicas, venda de serviços, etc) devem ser estabelecidas e monitoradas metas de performance. Da mesma forma, as relações com outros parceiros que não necessariamente disponibilizam recursos financeiros, como órgãos de fiscalização, organizações de acreditação, autoridades fiscais, mídia ou com parceiros do setor, para citar alguns exemplos, devem ser monitoradas. O que se espera desses parceiros é, nas palavras do autor, um fluxo de “boa vontade”.

*“The more of this [a flow of good will] the organization has, the easier it will be for it to raise funds, to attract volunteers, to exercise effective leadership in the industry of which it is part, and to act independently and creatively on behalf of its goals. Just as in the case of the set of accounts representing material supporters, it would be important for a nonprofit organization to evaluate both the quality of its relationship with individual accounts, and to see the shape and character of the overall set of accounts” (idem, p.18).*

A terceira ponta do triângulo, dimensão da capacidade operacional, diz respeito à capacidade da organização de atingir os objetivos determinados. O conceito de capacidade operacional é, segundo o autor, diferente do conceito de capacidade organizacional, justamente porque considera que, por vezes, a organização precisa de outras organizações para atingir seu objetivo.

A esfera da capacidade operacional forma o que o autor chama de “cadeia de valor” composta por tudo aquilo que transforma insumos em entregas e entregas em clientes satisfeitos e resultados desejados. O modelo de cadeia de valor, desenvolvido por Moore, é exposto na Figura 3.

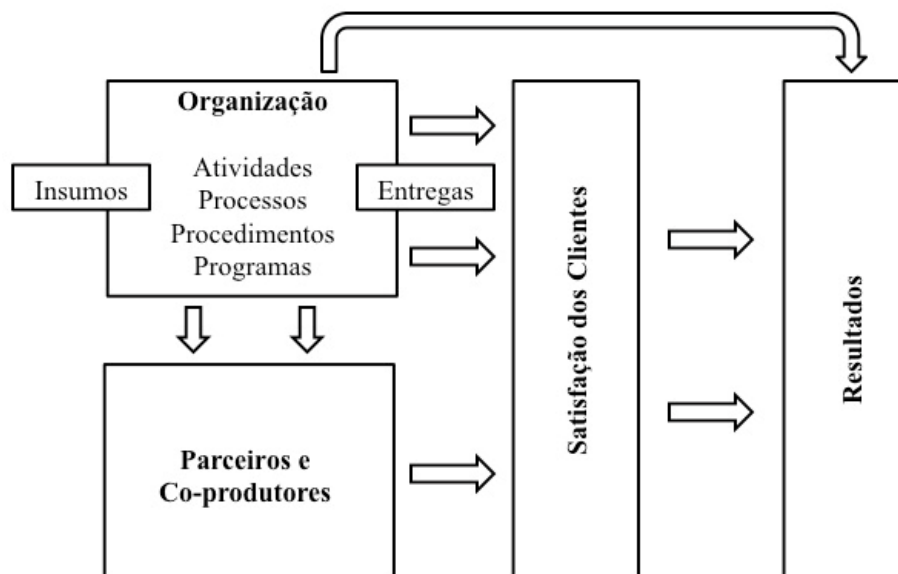


Figura 3: Processos de Produção e Cadeia de Valores

Fonte: Tradução própria, a partir de Moore (2003).

A ideia da cadeia de valor é que há processos que transformam os insumos em entregas, ou seja, em atividades e transações que a organização produz dentro de suas fronteiras. Tais processos e entregas são, portanto, relativamente fáceis e baratos de serem monitorados.

Por outro lado, é importante salientar que, segundo a concepção de Moore, o valor de uma ONG pode ser medido tanto pela satisfação de seus clientes quanto pelos resultados sociais que causa na sociedade – ou seja, é necessário aferir não só se seus clientes estão satisfeitos, mas também se a organização contribuiu para que eles mudassem suas vidas e atingissem os objetivos sociais esperados. A mensuração desse valor, no entanto, é imperfeita e cara, o que representa um grande desafio para as ONGs.

O esquema também mostra que a cadeia de valor se estende além das fronteiras da organização, ou seja, a satisfação dos clientes e os resultados sociais também são atingidos graças aos esforços de parceiros e co-produtores. É possível, por exemplo, que uma organização crie valor por meio da mobilização de outras organizações, pela disseminação de conhecimentos, ou pela assistência técnica. Nesse caso, é necessário que a organização tenha clareza de quais são suas atividades específicas que exploram essas parcerias e medir em que medida essas atividades podem contribuir para o aumento da performance dos parceiros.



A cadeia de valor, que representa a capacidade operacional da organização, tem duas fraquezas, reconhecidas pelo próprio autor. Em primeiro lugar, ONGs não são homogêneas; elas oferecem uma grande quantidade de serviços de formas variadas e, assim, pode ser difícil enquadrar a complexidade da atuação em um único esquema de valor. Em segundo lugar, o esquema apresenta uma situação estática, já que reflete a capacidade operacional atual, mas, contraditoriamente, a capacidade operacional está em constante mudança, já que tecnologias e inovações podem ser incorporadas, novos produtos ou serviços podem ser incluídos e podem haver mudanças de escala. O esquema de valor precisa ser, portanto, constantemente revisitado.

Para Moore, boas medidas da capacidade operacional começam com indicadores de entrega que estão intrinsecamente ligados à indicadores de resultados, ou seja, relacionados à primeira ponta do triângulo estratégico. Indicadores de entrega devem ser compostos por indicadores de produtividade e eficiência, que checam as relações entre quantidade e qualidade das entregas em relação aos insumos empregados. Também é importante, segundo ele, acompanhar indicadores de integridade financeira, ou seja, números que permitam saber se houve fraude, desperdício ou abuso na operação da ONG.

Um quarto conjunto de indicadores deve mostrar o estado atual das capacidades e do moral da equipe. Moore destaca que tais indicadores são indispensáveis às organizações que dependem do trabalho voluntário. Da mesma forma, é necessário avaliar o moral e capacidades das organizações parceiras. Para Moore, do ponto de vista das ONGs mais importante que garantir sua fatia de mercado, deve ser construir a indústria como um todo (idem p. 22).

Por fim, Moore considera que indicadores de capacidade operacional devem incluir a perspectiva de aprendizado e inovação, já que esse tipo de capacidade é o que permite que uma organização sustente e melhore sua operação ao longo dos anos.

#### 4. CONTRIBUIÇÕES DA ABORDAGEM DO VALOR PÚBLICO À AVALIAÇÃO DE PERFORMANCE DAS ONGS: BALANÇO E CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Bozeman (1984 apud LEE; NOWELL, 2015 p. 307) sugere que o “caráter público” é a diferença fundamental entre organizações públicas e privadas, destacando a importância da produção do valor público na consideração da performance de uma ONG. Horner (2006 apud BAINES et al, 2008), por sua vez, destaca que o valor público se refere àquilo que os serviços

públicos produzem, tanto direta quanto indiretamente e que a teoria do valor público é neutra a respeito de se este valor é produzido pelo setor público, privado ou sem-fins-lucrativos. Nesse sentido, não há dúvidas de que a teoria do valor público tem aderência ao contexto das ONGs. Especialmente para aquelas que têm parcerias com o Estado na implementação de políticas públicas, o arcabouço de avaliação proposto pelo *Public Value Scorecard* tem muito a contribuir.

Em primeiro lugar porque, ao definir outras categorias de indicadores a serem analisados, para além dos indicadores financeiros – categorias essas que são geradoras de valor público – a metodologia possibilita ter uma visão mais holística do desempenho da organização e de sua contribuição para a sociedade. A defesa de que uma ONG deve ser avaliada pelo valor público que gera para a sociedade e o foco em resultados orientados para uma comunidade e para a sociedade como um todo pode contribuir para a superação de uma lógica de avaliação excessivamente voltada ao controle burocrático e à aferição de entregas em curto prazo que não correspondem às ambições em longo prazo das intervenções sociais.

Também é possível afirmar que, por ter uma visão mais holística do desempenho e por estar bastante voltada à construção das capacidades organizacionais, a abordagem do valor público está bastante conectada a uma lógica de avaliação mais voltada de aprendizado, tendência que tem crescido no campo de avaliação de ONGs.

Além disso, o *Public Value Scorecard* dá bastante ênfase às relações com *stakeholders* – financiadores, parceiros, órgãos públicos, atores da sociedade civil e o público de forma geral – que constituem o “ambiente autorizador” que legitima uma ONG e que, por meio de um fluxo de recursos ou de “boa vontade”, contribuem para sua sustentabilidade em longo prazo. Moore sugere o estabelecimento de metas de performance para a captação de recursos com diversos tipos de parceiros, o que não é novidade no contexto atual das ONGs; ainda assim, o diferencial da metodologia é chamar a atenção para a necessidade de monitorar e estabelecer metas também para o relacionamento com outros parceiros que compõe o ambiente autorizador e de enxergar esses indicadores e relacionamentos como relevantes para a performance da ONG em longo prazo. Também é interessante notar que o arcabouço do valor público sugere inclusive o monitoramento de indicadores que digam respeito ao papel e ao relacionamento com voluntários, que são essenciais ao funcionamento das ONGs. Este não costuma ser um enfoque muito comum aos métodos de avaliação de performance existentes.

A metodologia, no entanto, apresenta algumas limitações. Uma delas é que, ao contrário do que prega grande parte da literatura atual sobre avaliação, o *Public Value*

*Scorecard* proposto por Moore dá pouca ênfase à avaliação da performance da ONG sob a perspectiva do público por ela atendido. Ainda que a “satisfação do cliente” seja um item chave da cadeia de valor proposta pelo autor (representada anteriormente na Figura 3), não fica claro se os clientes aos quais o autor se refere são as pessoas atendidas ou os financiadores e apoiadores da ONG. Além disso, não há nas dimensões do *Public Value Scorecard* indicadores com relação a tal item.

Se o principal propósito e diferencial de uma ONG em relação a outras organizações privadas é ser geradora de valor público, então é essencial que a perspectiva do público atendido seja incorporada tanto no estabelecimento da missão e objetivos estratégicos – que devem ser legítimos a seus olhos, ou seja, devem responder às necessidades de determinada comunidade ou da sociedade de forma geral – como nos mecanismos de aferição da performance da ONG. Nesse sentido, é essencial que as metodologias de avaliação incluam mecanismos de escuta e de participação do público atendido para a determinação do valor e da legitimidade dos resultados alcançados.

Uma segunda limitação diz respeito ao fato de que a adoção da abordagem do valor público não responde às necessidades de todos os *stakeholders* envolvidos na implementação e financiamento de um programa ou política social. Como procurou-se demonstrar, o *Public Value Scorecard* é bastante útil para oferecer um panorama da contribuição global de uma ONG, o que pode ajudar na construção da legitimidade da organização e na divulgação de seu trabalho, além de favorecer o desenvolvimento de suas capacidades organizacionais. No entanto, o método contribui pouco sob o ponto de vista da avaliação científica, especialmente para a avaliação de programas mais específicos. Ainda que seja, em geral, mais cara e de difícil implementação, a avaliação com caráter científico é uma demanda legítima já que as evidências de impacto positivo ou negativo podem comprovar a efetividade dos custos e justificar a ampliação ou a reformulação dos programas sociais. Da mesma forma, a lógica burocrática, de avaliação do cumprimento de processos e atividades acordados, contribui para a transparência e auxilia no dever de prestar contas perante o investimento de recursos públicos e privados. Nesse cenário, as ONGs precisam estabelecer métodos que permitam dar conta de todas essas demandas (e parece haver um consenso a respeito de que não há um método único que dê conta dos diferentes propósitos), respondendo assim às necessidades de seus financiadores, do público atendido e suas próprias necessidades de desenvolvimento organizacional. Isso significa que, além do *Public Value Scorecard*, outros métodos paralelos de avaliação precisam ser adotados.

Por fim, é importante destacar que Moore sugere apenas grandes áreas para o estabelecimento de indicadores, porém não define quais são efetivamente tais indicadores. É claro que o contexto das ONGs é muito diverso e seria impossível fornecer tal resposta sem um estudo aprofundado da prática de cada organização; portanto, o que se sugere é que a abordagem do valor público ainda precisa ser mais estudada e aplicada na avaliação de ONGs para que se possa ter mais clareza de quais indicadores podem representar a criação do valor público.

Apesar dos avanços, a produção de conhecimento sobre a teoria e a prática da avaliação no Brasil e no mundo ainda é bastante limitada, especialmente quando comparada com a literatura sobre a aferição de desempenho existente para o setor privado e o setor público (CHIANCA, 2013; HALL, 2012). Nesse sentido, este artigo teve como objetivo oferecer uma pequena contribuição ao desenvolvimento do campo de estudos, por meio da análise das contribuições e possíveis limitações da abordagem do valor público frente a alguns dos desafios que permeiam a avaliação de performance de ONGs.

O que se procurou demonstrar é que a abordagem do valor público pode ter muito a contribuir para a avaliação de ONGs, especialmente no que diz respeito a uma avaliação mais voltada a construção das capacidades organizacionais e a sustentabilidade futura. No entanto, diversas questões ainda precisam ser pesquisadas e debatidas para que a avaliação, sob a perspectiva do valor público, possa ser incorporada à prática das ONGs.

## Referências

BAINES, S; WILSON, R.; HARDILL, I. **How can voluntary organisations help to transform care?** Articulating Social Value. Artigo apresentado na Conferência Transforming Elder Care, Copenhagen, Junho, 2008. Disponível em: <[http://www.academia.edu/326568/How\\_Can\\_Voluntary\\_Organizations\\_Help\\_to\\_Transform\\_Care\\_Articulating\\_Social\\_Value](http://www.academia.edu/326568/How_Can_Voluntary_Organizations_Help_to_Transform_Care_Articulating_Social_Value)>. Acesso em: 14 set. 2015

BENINGTON, J. From private choice to public value? In: BENINGTON, J.; MOORE, M. (Ed.). **Public value: theory & practice**. New York: Palgrave Macmillan, 2011. p. 31-51.

BENINGTON, J.; MOORE, M. (Ed.). **Public value: theory & practice**. New York: Palgrave Macmillan, 2011. 314 p.

BOND. **Value for money: what it means for UK NGOs**. Background paper. 2012. Disponível em: <[https://www.bond.org.uk/data/files/Value\\_for\\_money\\_-\\_what\\_it\\_means\\_for\\_NGOs\\_Jan\\_2012.pdf](https://www.bond.org.uk/data/files/Value_for_money_-_what_it_means_for_NGOs_Jan_2012.pdf)>. Acesso em: 14 set. 2015

CENTER FOR GLOBAL DEVELOPMENT. **When Will We Ever Learn?** Improving Lives through Impact Evaluation. Report of the Evaluation Gap Working Group. May 2006. Disponível em: <[http://www.cgdev.org/files/7973\\_file\\_WillWeEverLearn.pdf](http://www.cgdev.org/files/7973_file_WillWeEverLearn.pdf)>. Acesso em: 14 set. 2015

CHIANCA, T. A causalidade na avaliação de programas sociais: das divergências ao caminho viável. In OTERO, M. R. (Org.). **Contexto e prática da avaliação de iniciativas sociais no Brasil: temas atuais**. São Paulo: Instituto Fonte e Editora Peirópolis, 2012.

\_\_\_\_\_. Avaliações válidas, relevantes e úteis. In FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, FUNDAÇÃO ROBERTO MARINHO, FUNDAÇÃO MARIA CECÍLIA SOUTO VIDIGAL (Orgs.). **Avaliação para o investimento social privado: metodologias**. São Paulo: Fundação Santillana, 2013.

DEGENSZAJN, A.; RIBEIRO, P. O investimento social em movimento. In: DEBONI, F. (orgs). **Investimento Social Privado no Brasil: tendências, desafios e potencialidades**. 1ª edição, Brasília, DF, 2013. Disponível em: <<http://www.gife.org.br/arquivos/publicacoes/29/Livro%20instituto%20Sabin%20-%20Final.pdf>>. Acesso em: 14 set. 2015

DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT – DFID. **DFID’s Approach to Value for Money (VfM)**. July 2011. Disponível em: <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/67479/DFID-approach-value-money.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67479/DFID-approach-value-money.pdf)>. Acesso em: 14 set. 2015.

FARIA, E. M; SOUZA, L. M.; SAAD, M. L. M. **Value-for-Money e Geração de Valor Público na provisão de serviços de saúde: contribuições para o governo do estado de São Paulo**. Dissertação de mestrado. Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2015.

GOPALAKRISHNAN, S.; PRESKILL, H.; SHIJIE, L. **Next Generation Evaluation: Embracing Complexity, Conectivity and Change**. FSG, 2013. Disponível em: <<http://www.fsg.org/tools-and-resources/next-generation-evaluation-conference>>. Acesso em: 14 set. 2015

HALL, M. Evaluation Logics in the Third Sector. **Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**. November 20, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil – 2010. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Fundacoes\\_Privadas\\_e\\_Associacoes/2010/fasfil.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Fundacoes_Privadas_e_Associacoes/2010/fasfil.pdf)>. Acesso em: 14 set. 2015

KAPLAN, S.R. Strategic Performance Measurement and Management in Non-Profit Organization. **Nonprofit Management and Leadership**. Volume 11, Issue 3, Spring 2001, p. 353–370.

KELLY, G.; MULGAN, G.; MUERS, S. Creating public value: an analytical framework for public service reform.2002.Acessível em: <[http://anti-corruption.pbworks.com/f/Creating+Public+Value\\_UK.pdf](http://anti-corruption.pbworks.com/f/Creating+Public+Value_UK.pdf)>. Acesso em: 25 ago. 2015.

LEE, C.; NOWELL, B. A Framework for Assessing the Performance of Nonprofit Organizations. **American Journal of Evaluation**. September 2015 vol. 36 no. 3 299-319.

MOORE, M. **The Public Value Scorecard: A Rejoinder and an Alternative to "Strategic Performance Measurement and Management in Non-Profit Organizations"** by Robert Kaplan. The Hauser Center for Nonprofit Organizations. The Kennedy School of Government. Harvard University. Working Paper #18. May 2003. Disponível em: <[http://www.ksghauser.harvard.edu/PDF\\_XLS/workingpapers/workingpaper\\_18.pdf](http://www.ksghauser.harvard.edu/PDF_XLS/workingpapers/workingpaper_18.pdf)>. Acesso em: 14 set. 2015

MOXHAM, C. Help or hindrance? Examining the role of performance measurement in UK nonprofit organisations. **Public Performance and Management Review**, 33, no. 3, 2010, p. 342-354.

MOXHAM, C.; BOADEN, R. The impact of performance measurement in the voluntary sector: Identification of contextual and processual factors. **International Journal of Operations and Production Management** 27, no. 8, 2007, p. 826-845.

SZÈKELY. M. Vantagens e Complexidades da Avaliação de Impacto. In: FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, FUNDAÇÃO ROBERTO MARINHO, FUNDAÇÃO MARIA CECÍLIA SOUTO VIDIGAL (Orgs.). **Avaliação para o investimento social privado: metodologias**. São Paulo: Fundação Santillana, 2013.