



Centro de Convenções Ulysses Guimarães
Brasília/DF – 4, 5 e 6 de junho de 2012

15 ANOS DE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS: O MODELO BAIANO

Milton de Sousa Coelho Filho



15 ANOS DE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS: O MODELO BAIANO

Milton de Sousa Coelho Filho

RESUMO

O presente artigo pretende apresentar as peculiaridades e avanços do modelo de publicização adotado pelo Poder Executivo da Bahia a partir do ano de 1997, como alternativa para a implementação de políticas públicas em face dos constrangimentos impostos à gestão pública direta, notadamente, a Lei de Responsabilidade Fiscal. Serão apresentados também alguns resultados da avaliação da capacidade de gestão das organizações sociais contratadas e as inovações institucionais-legais.

Palavras-chave: Publicização. Organizações sociais. Parcerias.



I INTRODUÇÃO

Originada como estratégia central no Plano Diretor da Reforma do Estado a partir da segunda metade dos anos 90, a publicização, enquanto processo de transferência da gestão de serviços não exclusivos do Estado à entidades sem fins lucrativos qualificadas como organizações sociais, atualmente, tem se apresentado aos governantes como alternativa para a implementação de políticas públicas em face dos constrangimentos impostos a gestão pública direta e do pragmatismo impulsionado pela necessidade dos governos apresentarem resultados a sociedade, no curto espaço dos seus mandatos que não podem esperar o desenlace de processos disfuncionais burocráticos.

Dentre os limitadores que se impõe a ação pública direta, está a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101/2000 –, que contribuiu para o melhor regramento das finanças públicas, editando normas de responsabilização na gestão fiscal que pressupõem “a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”.

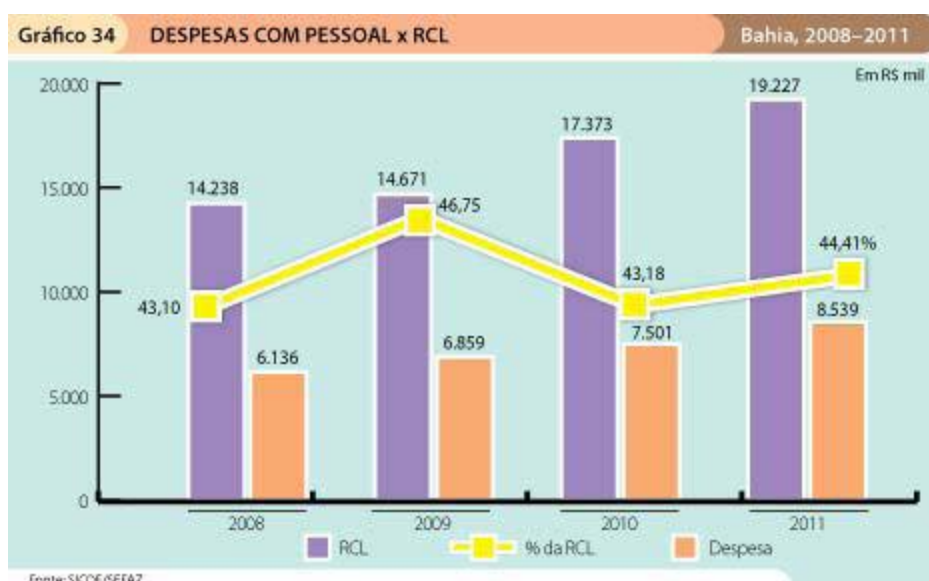
No caso da Lei de Responsabilidade Fiscal, os artigos 19 e 20 estabelecem limites para gastos com despesas de pessoal em função da Receita Corrente Líquida¹ (RCL), com previsão de pesadas sanções às unidades da federação nas situações de descumprimento. Neste cenário, a expansão dos serviços públicos necessários a satisfação das demandas sociais crescentes, que, por sua natureza, requerem a alocação expressiva de pessoal, depende da redução das despesas de pessoal ou da ampliação da RCL.

¹ A Receita Corrente Líquida é a soma das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes, sendo deduzidas, nos estados: as parcelas entregues aos municípios por determinação constitucional; as contribuições dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social; receitas provenientes da compensação financeira entre os diversos regimes de previdência social, na contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana; e transferências ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) – www.sefaz.ba.gov.br.



Na esteira dessas soluções, a publicização dos serviços públicos tem a contribuir de maneira relevante, na medida em que pelo lado da despesa, desonera a rubrica de pessoal do Estado e, pelo lado da receita, amplia a RCL, dado que, neste caso, as contribuições previdenciárias dos trabalhadores contratados pelas organizações sociais não são computadas como redutora no seu cálculo do modo que seria se os trabalhadores fossem contratados pelo Estado.

No Poder Executivo da Bahia, em função do crescimento da massa remuneratória decorrente do ingresso de novos servidores públicos e das melhorias salariais introduzidas, quando comparados os anos de 2011 e 2008, a despesa total de pessoal (DTP) cresceu a uma taxa nominal levemente superior a verificada para a receita corrente líquida (RCL). Entretanto, a razão DTP/RCL manteve-se abaixo do limite prudencial de 46,17% preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a exceção do ano de 2009 quando se verificou um constrangimento de receita ocorrido em virtude da crise econômica.



Obviamente que a adoção de modelo de gestão por organizações sociais ou qualquer outro modelo de descentralização e de parceria de gestão, ainda que necessários no atual contexto, não serão suficientes para equalização essas contas. É imprescindível que sejam incorporados pelos entes federados práticas



modernizantes da sua gestão, tais como a definição eficiente dos processos de trabalho, a informatização das rotinas, o dimensionamento e adequada realocação da força de trabalho, a ampliação da prestação dos serviços em ambientes virtuais, dentre outras iniciativas.

A adoção do modelo de gestão por organizações sociais sustenta-se no pressuposto de que, por essa via, em comparação com a gestão direta dos serviços pelo Estado, haveria mais flexibilidade administrativa e autonomia, foco no cidadão, controle social e compromisso para resultados, suscitando, por conta disso, questionamento quanto à possibilidade da governança pública adquirir tais características.

Quanto a essa possibilidade, a Constituição Federal de 1988² sinaliza favorável ao contemplar a ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira na administração direta e indireta, mediante contrato que fixará as metas a serem cumpridas, dentre outros elementos, tais como prazo, mecanismos de controle e remuneração de pessoal. Ainda assim, pouco se tem feito no Brasil para que essa autonomia seja aproveitada.

Ressalte-se que a opção da gestão de serviços públicos por organizações sociais impacta na definição da estrutura do próprio Estado, à medida que influencia, diretamente, nas decisões administrativas estratégicas, haja vista, que nessa configuração, inexistente o controle prévio dos atos administrativos que hoje regem a gestão direta, principalmente, nos processos de logística, prescindindo dos meios alocados para esta finalidade; os fundos de previdência dos servidores públicos lastreados no sistema intergeracional terão que ser revistos em razão da diminuição dos fluxos financeiros decorrentes da não contratação direta de pessoal em áreas publicizadas; o planejamento dos concursos públicos deverá levar em consideração as previsões de publicizações; dentre outras modificações.

Quanto à forma de implementação, alguns governos optam por adotar a publicização amplamente em algumas áreas de políticas públicas, outros optam por uma perspectiva mais incremental e discricionária dos agentes decisores, aplicando o modelo de forma mais paulatina. Mas, em todo caso, as balizas deflagradoras ou constritoras parecem ser a intencionalidade dos governantes e a correlação de forças que conformam o contexto técnico-político existente.

² § 8º, artigo 37 da Constituição Federal Brasileira de 1988.



Registre-se que o incremento na utilização do modelo impacta na maior ou menor eficiência da sua implantação, porquanto requer a articulação e a mobilização constante dos agentes decisores, o que, não raro, demanda um tempo maior para sua conclusão. Além disso, em virtude da incerteza, prejudica as decisões administrativas estratégicas mencionadas anteriormente.

Por fim, destaque-se que as marcas patrimonialistas que, segundo Lustosa (1998), conformam o funcionamento do aparelho do Estado, sobretudo em suas relações com a sociedade, produzindo efeitos negativos, não serão afastadas pela simples adoção de um modelo de parceria de gestão. Também aqui podem ser verificadas práticas clientelistas e autoritárias.

Não sendo tais características intrínsecas a realidade brasileira, mas fruto do contexto histórico, são passíveis de serem combatidas e debeladas, como tem sido, de sorte que a relação entre o Estado e a Sociedade que se manifesta no modelo de gestão por organizações sociais será menos susceptível a apropriação de recursos públicos por interesses particularistas, quanto mais estiverem presentes mecanismos efetivos que propiciem a transparência e o controle social amplo.

II PUBLICIZAÇÃO NA BAHIA

Antecipando-se ao Programa Nacional de Publicização instituído através da Lei nº 9.637/98, a Bahia instituiu o Programa Estadual de Incentivo as Organizações Sociais através da Lei Estadual nº 7.027/97, a qual regeu a qualificação de doze organizações sociais e três contratos de gestão³ até o ano de 2002, quando, em função dessa primeira experiência, estavam sendo desenvolvidos estudos para o seu aperfeiçoamento, culminando na edição da Lei Estadual nº 8.647/2003 que dispõe sobre o Programa Estadual de Organizações Sociais até os dias atuais.

³ Os três primeiros contratos foram: em 1999, na área de saúde, o Hospital Regional Mario Dourado Sobrinho, gerido pelo PROMIR-OS; em 2001, na área de educação, o Centro de Estadual de Educação Profissional Prof. Áureo de Oliveira Filho, gerido pela ASCETEB-OS; e, também em 2001, na área de agricultura, a Biofábrica de Cacau, gerida pelo Instituto de mesmo nome.



As principais mudanças introduzidas com Lei nº 8.647/2003 foram:

- a) criação do Conselho Estadual de Gestão das Organizações Sociais (CONGEOS) que se constitui em órgão consultivo, deliberativo e de supervisão com a atribuição de planejar, coordenar, acompanhar e implementar as ações do Programa. É composto pelos Secretários de Estado que tenham contratos de gestão celebrados, pelo Secretário de Estado da Administração que o preside e por até seis representantes da sociedade civil;
- b) permissão para que o servidor público seja colocado à disposição de Organização Social contratada, mantendo o seu vínculo trabalhista com o Estado;
- c) exclusão do status de subvenção social aos recursos financeiros transferidos para as Organizações Sociais, evitando seu vínculo a determinadas despesas, mas mantendo a obrigatoriedade de sua previsão no orçamento da respectiva Secretaria contratante;
- d) vedação da participação de servidores públicos nos Conselhos Deliberativo ou Fiscal da organização social;
- e) introdução o processo de seleção de entidades sem fins lucrativos, dispensando o uso do processo licitatório com base na Lei nº 8.666/93;
- f) dispensa a necessidade de qualificação prévia da entidade como organização social para participar de processo seletivo, favorecendo a ampliação da concorrência;
- g) qualificação de entidades como organização social passa a ser ato vinculado;
- h) fortalecimento da mecânica de monitoramento e avaliação, que além do costumeiro enfoque no resultado, passou-se também a avaliar a capacidade de gestão das organizações sociais na execução dos contratos de gestão, através de metodologia ⁴ especificamente desenvolvida para esse propósito.

⁴ A Metodologia de Avaliação da Capacidade de Gestão foi desenvolvida pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia através de contrato com a Secretaria Estadual da Administração.



Ainda que aquém das possibilidades de publicização existentes, sob a égide da Lei nº 8.647/2003, novas entidades foram qualificadas e mais contratos foram celebrados, notadamente, a partir do ano de 2007, quando se verifica, especialmente na área de saúde, uma forte expansão do Programa de Organizações Sociais em relação ao período anterior:

Indicador	Período			Total atual
	1997-2006	2007-2011	%	
Nº de contratos de gestão ¹	7	8	114	15
Nº de qualificações	30	13	43	43

¹ Não foram incluídos os contratos de gestão de publicizações que já foram extintas.

Atualmente o Estado conta com 15 serviços publicizados nas áreas de saúde, cultura, educação e agricultura, que envolve o repasse anual de recursos públicos da ordem de R\$ 307 milhões de reais, conforme demonstrado abaixo:

Resumo das publicizações efetivadas			
Área	Quant. de Contratos	Valor Anual (R\$)	% do Valor Anual Total
SAÚDE	12	299.740.114	97,4%
CULTURA	01	2.400.000	0,8%
EDUCAÇÃO	01	3.024.000	1,0%
AGRICULTURA	01	2.395.000	0,8%
TOTAL	15	307.559.114	100,0%

A perspectiva é que nos próximos dois anos, 36 novos contratos de gestão sejam celebrados a partir das novas publicizações já autorizadas nas áreas de saúde, ação social e trabalho, estes últimos, com o inédito serviço de assistência técnica socioprodutiva a empreendimentos individuais, familiares e associativos.



III AVALIAÇÃO DA CAPACIDADE DE GESTÃO: CASOS DE APLICAÇÃO

Dentre as inovações incorporadas, destaca-se o aprimoramento das atividades de monitoramento e avaliação com a introdução da metodologia de Avaliação da Capacidade de Gestão (ACG) das Organizações Sociais na execução do contrato de gestão, a qual se assenta nos pressupostos para criação do Programa Nacional de Publicização, quais sejam: a autonomia decisória, a flexibilidade e a transparência que por essa via seriam ampliadas.

Também sustentam conceitualmente essa metodologia as formulações de Carlos Matus acerca da gestão. Por esse prisma, a avaliação da “capacidade de gestão” se dá através da aferição da capacidade de planejar e normatizar, das condições logísticas para execução e da capacidade política de articular e mobilizar recursos.

A esses referenciais analítico-conceituais, somou-se o conceito trazido pela corrente da administração denominada Nova Gestão Pública acerca da sustentabilidade na gestão que se trata da capacidade de manter no futuro os resultados organizacionais obtidos no presente, ampliando a confiabilidade organizacional.

Não é demais afirmar que por mais rigorosos que sejam os processos seletivos das organizações sociais, é na prática da gestão do serviço público objeto do contrato que se verifica a sua capacidade para tal. Além disso, as organizações sociais, como qualquer, outras categorias organizacionais, não estão todas elas no mesmo estágio de evolução positiva em matéria de gestão.

Por isso, embora a publicização esteja orientada para os resultados, no modelo baiano, não se descuida de avaliar os meios pelos quais estes são obtidos, que características possuem a gestão da organização social em comparação aos referentes analítico-conceituais que sustentam o modelo. Isto atende não apenas aos reclamos do controle, mas também ao forte viés pedagógico da metodologia que propicia a evolução gerencial da organização social executora e da Secretaria contratante, na medida em que as recomendações exaradas pelos avaliadores, são oportunidades de aprimoramentos a serem aproveitadas nos Planos de Melhoria da Gestão, fechando deste modo um ciclo virtuoso de aprendizagem e maturidade gerencial.



A avaliação da capacidade de gestão é, portanto, uma avaliação de processo, formativa, cuja aplicação serve-se de questionários aplicados a representantes de diversos segmentos internos e externos a organização social avaliada (usuários, parceiros institucionais, trabalhadores, gestores, conselheiros), dos quais são extraídas informações que alimentam indicadores previamente definidos. Além disso, a análise documental e a observação direta realizada pelos avaliadores externos vinculados a Secretaria de Estado da Administração, subsidiam a composição da análise de contexto que emoldura a avaliação.

Não obstante o reconhecimento da sua relevância nos moldes acima descritos, faz-se ressalvas quanto a sua aplicação metodológica, por quanto esta exige um contingente de avaliadores externos – leia-se servidores públicos – que cresce proporcionalmente ao número de contratos de gestão.

Quanto aos indicadores definidos, refletem quatro aspectos considerados relevantes na mensuração do processo de gestão: participação (envolvimento dos atores), conhecimento (disseminação de informações estratégicas), satisfação e existência (ocorrência de procedimentos essenciais para a implementação de um modelo de gestão).

Composta pelo Plano de Indicadores e pelo Plano de Análise de Resultados, a avaliação utiliza-se de uma escala de valores com pontos de corte, na qual 25% de desempenho significa “insuficiente desenvolvimento da capacidade de gestão”, 26 a 50% significa “baixo desenvolvimento da capacidade de gestão”, 51 a 75% “médio desenvolvimento da capacidade de gestão” e 76% ou mais de desempenho significa “alto desenvolvimento da capacidade de gestão”.

A título ilustrativo apresenta-se a seguir resultados da avaliação da capacidade de gestão de organizações sociais, sendo dois casos relativos à área de saúde e um à área de cultura.

A Santa Casa de Misericórdia da Bahia na gestão da Maternidade de Referência José Maria de Magalhães Neto

A Santa Casa de Misericórdia da Bahia, fundada em 1549, foi a primeira instituição filantrópica da Bahia e a segunda do Brasil.



Quase 500 anos depois de sua criação, a Santa Casa de Misericórdia da Bahia (SCMBA) constitui-se num complexo assistencial que emprega mais de 2.800 funcionários e que possui uma moderna estrutura administrativa no cumprimento de sua missão.

Tendo como alicerce a prática das 14 obras de misericórdia que compunham o seu 1º estatuto, a Santa Casa de Misericórdia nasceu com a finalidade primordial de assistir os irmãos desamparados. Não demorou a se multiplicar por todo o mundo, alcançando um papel fundamental no trabalho de assistência às populações carentes.

A Santa Casa de Misericórdia da Bahia é uma irmandade composta por pessoas de ambos os sexos, admitidas sob a denominação de “Irmãos” que desde 1549 perpetua a prática da assistência social. Possui uma estrutura organizacional composta de dois níveis: corpo constituinte (Assembléia Geral da Irmandade) e governo da entidade (Definitório e Mesa Administrativa), sob a presidência do Provedor e se constitui num complexo assistencial composto por:

- Hospital Santa Izabel
- Ação Social
- Cemitério do Campo Santo
- Plano Médico-Hospitalar Santa Saúde
- Cerimonial Rainha Leonor
- Museu da Misericórdia
- Projeto Portal da Misericórdia
- Escola de Formação Técnica Profissional Rosa Gattorno

Além disso, a Santa Casa opera as seguintes Unidades Públicas de Saúde:

- Centro de Referência em Doenças Cardiovasculares Dr. Adriano Pondé
- Maternidade de Referência Professor José Maria de Magalhães Netto

A Maternidade de Referência Professor José Maria de Magalhães Netto, localizada na capital baiana, integra a rede própria da Secretaria da Saúde do Estado da Bahia, tendo sido inaugurada em 19/06/2006, com administração da referida Organização Social que foi assim qualificada em 22 de março de 2006, tendo sido o contrato de gestão celebrado em 13 de junho de 2006.



Compõe o Sistema Estadual de Referência Hospitalar para atendimento à gestação de alto risco e assistência aos recém-natos que demandam cuidados especiais, seja pela prematuridade ou por serem portadores de alguma patologia. O atendimento é exclusivamente para pacientes do Sistema Único de Saúde (SUS). São oferecidos serviços de pronto atendimento, ambulatório e internação, especializados, bem como Atenção Neonatal e Terapia Intensiva.

Devido à escassez de leitos especializados credenciados e à elevada demanda em obstetrícia de alto risco, a Maternidade de Referência Prof. José Maria de Magalhães Netto constitui-se como referência para todo o Estado.

A Unidade possui 235 leitos distribuídos em:

Especialidade	Quant.
Obstetrícia Cirúrgica	120
Obstetrícia Clínica	30
Neonatologia	27
UTI Adulto *	10
UTI Neonatal	20
Unidade Intermed.Neonatal	28
TOTAL ATIVADOS	235

Fonte: Secretaria da Saúde, julho 2010.

Os Serviços de Diagnóstico e Terapia oferecem: agência transfusional, eletrocardiografia, patologia clínica, radiologia convencional, ultrassonografia com Doppler e ecocardiograma.

Além desses serviços, a Maternidade dispõe de centro cirúrgico, centro obstétrico, unidade de recuperação pós-anestésica, central de material esterilizado, banco de leite humano, serviços de almoxarifado, nutrição, arquivo de prontuários, centro de estudos e cartório para registro de recém-nascidos.

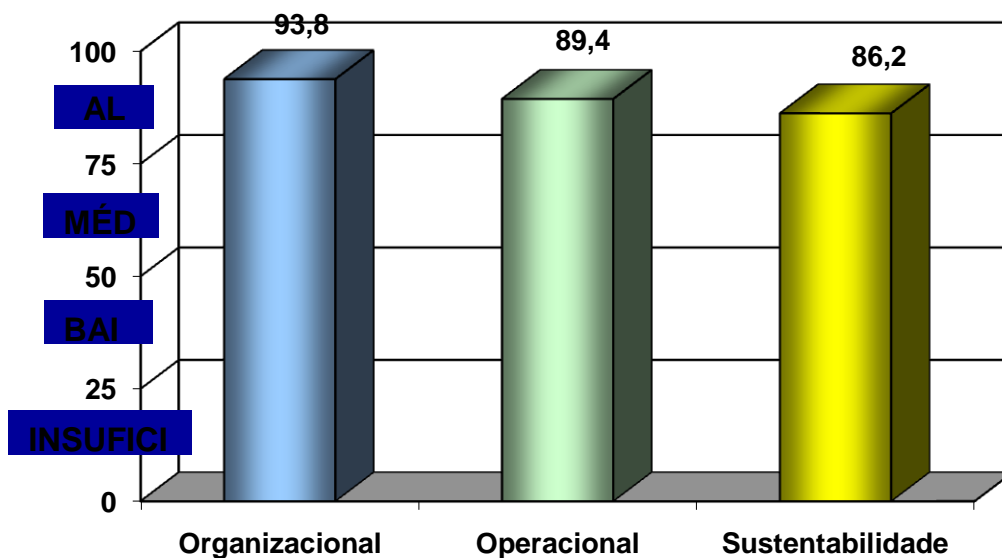


Este caso refere-se a 3ª Avaliação da Capacidade de Gestão da Santa Casa de Misericórdia da Bahia realizada pela Secretaria da Administração, cujo trabalho de campo ocorreu no período de 07 a 14/07/2010, a qual constou da observação in loco da Unidade gerida pela Organização Social e da aplicação de cento e quarenta e um (141) questionários, assim distribuídos:

- 51 usuários;
- 04 gestores;
- 61 trabalhadores;
- 18 médicos;
- 04 parceiros;
- 03 Conselheiros.

Nesta avaliação em um total de 237 pontos possíveis de serem computados a Santa Casa de Misericórdia da Bahia obteve 215 pontos, atingindo um percentual de 90,7%. De acordo com o plano de análise adotado, isto significa que a instituição atingiu a faixa de Alto Desenvolvimento da Capacidade de Gestão, destacando que as três dimensões avaliadas estão compreendidas dentro desse conceito.

Resultado da capacidade de gestão, por dimensão



Após análise dos indicadores e do contexto foram tecidas recomendações de melhoria a serem acolhidas pela Santa Casa de Misericórdia da Bahia, adotando práticas de gestão atinentes as áreas de pessoal, institucional, atendimento e controle social e também pela Secretaria Estadual da Saúde, nas aquisições de equipamentos.

Vale destacar que o atendimento das recomendações feitas na avaliação anterior foi apreciado nessa oportunidade, tendo sido verificado a conclusão de ações para a maioria delas, de modo que, evidentemente, contribuiu para a robustez da avaliação aqui apreciada.

O Instituto Sócrates Guanaes na execução do contrato referente ao Hospital Estadual da Criança

O Instituto Sócrates Guanaes (ISG), fundado em 13 de julho de 2000, é entidade de direito privado sem fins lucrativos e reconhecida como de utilidade pública municipal e estadual, que tem como objetivo a execução de atividades ligadas à promoção da saúde no seu sentido mais amplo, ações voltadas ao ensino, pesquisa, gestão de serviços de saúde e outras correlacionadas, no intuito de poder contribuir para a melhoria da assistência médica e das políticas de saúde.

Com sede na capital baiana, o ISG possui como missão “Promover Saúde através da Educação” e como visão “Ser referência na Promoção de Saúde, prestando serviços de prevenção, assistência médico-hospitalar e reabilitação, tendo na educação e na gestão profissional o principal diferencial para oferecer qualidade ao melhor custo”.

As suas principais linhas de atuação são:

- Gestão e Consultoria em Saúde
- Ensino e Desenvolvimento Profissional
- Laboratório de Simulação e Treinamento
- Serviços de Prevenção e Cuidados à Saúde
- Comitê de Pesquisa



Através de compromisso formal com o Hospital da Cidade, serve de apoio à realização de um compromisso educacional e social perante a comunidade médica e a população em geral.

Qualificado como Organização Social, conforme Decreto de Qualificação publicado no Diário Oficial do Estado, em 25 de março de 2006, o Instituto Sócrates Guanaes, em 30 de julho de 2010, passou a gerir o Hospital Estadual da Criança, localizado em Feira de Santana, mediante assinatura de Contrato de Gestão com a Secretaria da Saúde do Estado da Bahia.

O Hospital Estadual da Criança (HEC) integra a rede própria da Secretaria da Saúde do Estado da Bahia, tendo sido inaugurado em 26 de agosto de 2010, com administração sob a modalidade de Organização Social.

Constitui-se, segundo a Secretaria Estadual da Saúde (SESAB), na maior unidade hospitalar do Brasil dedicada exclusivamente ao atendimento pediátrico. Está estruturado com perfil de hospital especializado em pediatria de grande porte, apto para atendimento de alta complexidade, serviço de diagnose e terapia, ambulatório de especialidades, internação e atividades de ensino e pesquisa.

O hospital está programado para desenvolver um trabalho assistencial voltado para a assistência terciária a crianças de faixa etária compreendida entre 0 até 18 anos incompletos, na especialidade de Pediatria e nas especialidades complementares da Cirurgia Pediátrica (ortopedia e traumatologia, oftalmologia, otorrinolaringologia, plástica, cardíaca, vascular, entre outras e da Clínica Pediátrica nas diversas áreas de atuação).

Conforme previsto no Contrato de Gestão, deveriam ser disponibilizados no primeiro ano de funcionamento 150 leitos e no segundo ano 280 leitos, assim distribuídos:



TIPO DE LEITO	Nº DE LEITOS
Clínica pediátrica	87
Clínica cirúrgica	87
Lactentes	26
UTI pediátrica	20
Semi-intensiva pediátrica	15
Semi-intensiva neonatal	15
UTI neonatal	20
Método canguru	10
TOTAL	280

Compõem a estrutura organizacional do Hospital Estadual da Criança a diretoria geral, diretoria médica e a diretoria administrativa-financeira.

Decorrido um ano de experiência no gerenciamento do Hospital Estadual da Criança, a Secretaria de Estado da Administração procedeu a 1ª Avaliação da Capacidade de Gestão do Instituto Sócrates Guanaes (ISG), em novembro de 2011.

O trabalho de campo se deu no período de 07 a 11 de novembro e constou da observação *in loco* do contexto da Organização Social e da aplicação de 156 questionários, cujas respostas foram coletadas através de entrevistas individuais a amostra de segmentos organizacionais representativos.

Na avaliação realizada, num total de 241 pontos possíveis de serem computados, o Instituto Sócrates Guanaes obteve 142,5 pontos, atingindo um percentual de 59,1 %. De acordo com o plano de análise adotado, isto significa que a instituição atingiu a faixa de **Médio Desenvolvimento da Capacidade de Gestão** que corresponde usualmente ao nível alcançado pelas organizações sociais na primeira avaliação, conforme se visualiza na tabela:



Dimensões	Pontos possíveis	Pontos obtidos	Percentual alcançado
Organizacional	113	48,0	42,5%
Operacional	70	50,5	72,1 %
Sustentabilidade	58	44,0	75,9%
Geral	241	142,5	59,1%

Como se pode notar, a dimensão organizacional que responde as perguntas-chave sobre quem decide e como decide, pontuou na faixa referente a baixa capacidade de gestão, aquém das demais dimensões, atraindo para baixo a pontuação geral. Numa análise mais aprofundada, verifica-se que a organização social não obteve pontuação em diversos indicadores dessa dimensão relacionados com a existência e participação no processo de planejamento, o conhecimento das normas e estrutura de governança que rege o Programa de Organizações Sociais e a formação dos dirigentes na área de gestão.

Como esperado em razão da pontuação obtida, o rol de recomendações de melhoria foi extenso e, no que diz respeito a OS, alcança os processos de gestão, administrativo, de apoio e finalístico. Quanto ao que concerne a Secretaria contratante, versaram as observações sobre a disponibilização à OS dos meios financeiros e infraestruturais necessários ao cumprimento das metas. Não obstante as grandes oportunidades de crescimento, tanto os trabalhadores quanto os usuários, no geral, estão satisfeitos com a gestão ou com os serviços prestados, respectivamente.

A AOJIN na execução do contrato de gestão referente aos Núcleos Estaduais de Orquestras Juvenis e Infantis da Bahia (NEOJIBA)

A Associação Amigos das Orquestras Juvenis e Infantis da Bahia e do NEOJIBA (AOJIN) é uma entidade sem fins lucrativos fundada em 2008 e a primeira a se qualificar como Organização Social na área da cultura em 2009.



É pioneira na Bahia na promoção da integração social através da prática orquestral e coral que tem por visão de futuro ser uma entidade de referência internacional na execução de políticas públicas na área de integração social através da prática em conjunto da música de concerto.

O Programa Neojibá foi iniciado em 2007 pelo Governo da Bahia em caráter prioritário, tendo como finalidade a formação de “núcleos de orquestras e corais infanto-juvenis no Estado, visando a excelência artística e a integração social por meio da prática coletiva da música. O modelo de referência para o programa baiano é o “El Sistema”, da Fundação Musical Simon Bolívar da Venezuela, que conta com 35 anos de existência.

Em 2009 a Organização Social AOJIN assume a gestão do NEOJIBA, que se constitui numa iniciativa singular de repercussão internacional. A sua estrutura é composta por um Núcleo de Gestão e Formação Profissional e Núcleo de Prática Orquestral. Além disso, apóia pedagogicamente projetos orquestrais do interior do estado. A marca do NEOJIBA é a sua função de integração social, estimulando o convívio entre crianças e jovens de vários segmentos da sociedade.

Nos meses de abril e maio de 2012, foi realizada a 1ª Avaliação da Capacidade de Gestão da AOJIN na gestão do NEOJIBÁ, tendo sido entrevistadas 96 pessoas dos diversos segmentos previstos.

A AOJIN obteve 66% dos pontos válidos, obtendo, portanto, o conceito de médio desenvolvimento da capacidade de gestão, conforme se verifica no quadro a seguir:

Dimensões	Pontos possíveis	Pontos obtidos	Percentual alcançado
Organizacional	113	63,5	56,2%
Operacional	64	47,5	74,2%
Sustentabilidade	70	52	74,3%
Geral	247	163	66%



A partir da avaliação realizada, foram expedidas recomendações de melhoria da execução contratual cuja alçada é pertinente tanto a AOJIN, no que tange a adoção de práticas de gestão nas áreas de planejamento, pessoas e processos organizativos, quanto a Secretaria da Cultura do Estado – SECULT, no que concerne a disponibilização de espaço físico mais apropriado as atividades pedagógicas e administrativas, o que já está em vias de concretização.

Numa análise horizontal da capacidade de gestão das entidades envolvidas nos casos acima, verifica-se uma peculiaridade nas primeiras avaliações realizadas, qual seja, o menor percentual dos pontos válidos obtido na dimensão organizacional quando comparada as demais dimensões (ver quadro abaixo), podendo se constituir numa oportunidade de melhoria para se desenvolver e implantar ações preventivas por parte das organizações sociais a serem contratadas, visando ao fortalecimento da legitimidade técnico-política dos seus gestores e da descentralização e permeabilidade do processo decisório.

Dimensão	Organização Social		
	SCMBA	ISG	AOJIN
Organizacional	65,3	42,5	56,2
Operacional	91,5	72,1	74,2
Sustentabilidade	82,7	75,9	74,3

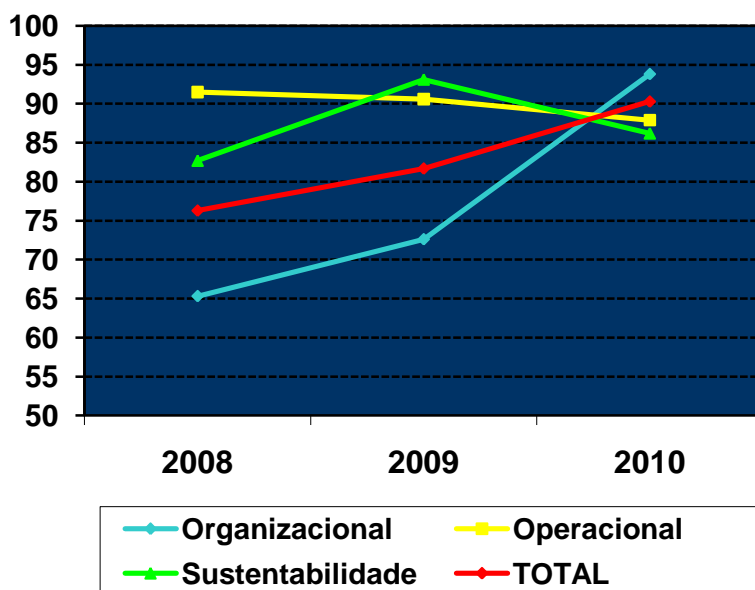
Essa recuperação da dimensão organizacional pôde ser verificada através dos resultados das três avaliações da gestão pelas quais passou a Santa Casa de Misericórdia da Bahia no gerenciamento da Maternidade de Referência, conforme demonstrado:



Quadro comparativo das avaliações realizadas SCMBA/MRJMMN – 2008 a 2010

Dimensões	2008 (%)	2009 (%)	2010 (%)	Varição - 2010-2009 (%)
Organizacional	65,3	72,6	93,8	+ 21,2
Operacional	91,5	90,6	89,4	- 1,2
Sustentabilidade	82,7	93,1	86,2	- 6,9
Geral	76,3	81,7	90,7	+ 9,0

Na última avaliação, apesar de ter registrado leve queda nas dimensões operacional e de sustentabilidade quando comparada à avaliação realizada em 2009, a OS obteve um acréscimo significativo de 21,2% na dimensão organizacional, denotando o esforço empreendido para a uniformização entre as dimensões, fortalecendo a posição de alto desenvolvimento da capacidade de gestão. No cômputo geral, a Santa Casa atingiu um ganho de 9,0 pontos percentuais quando comparado à última avaliação. A trajetória do desempenho da OS nas dimensões avaliadas e no grau da Capacidade de Gestão alcançados desde 2008 pode ser visualizada no gráfico abaixo:



Indubitavelmente, o mérito da Avaliação da Capacidade de Gestão reside na sua contribuição ao desenvolvimento gerencial das organizações sociais contratadas pelo Estado, tendo como finalidade última a ampliação da capacidade de gerar resultados.

IV INOVAÇÃO

Em face da ampliação do uso do modelo de gestão por organizações sociais e dentre outros modelos, a Secretaria de Administração do Estado promoveu a realização de um estudo sobre os modelos de descentralização e de parcerias de gestão de abrangência nacional, objetivando incrementar o modelo baiano. Deste estudo, foi proposto o plano de implementação que segue sintetizado, cujas ações recomendadas, já estão em parte iniciadas.

Iniciativas e ações do Plano de Implementação dos Modelos de Descentralização e de Parcerias de Gestão

1. Instituir o Sistema Integrado de Descentralização e Parcerias (SIDEPar);
2. Instituir a Política de Descentralização e Parcerias (PDPar) e a Política de fomento aos modelos;
3. Criar o Plano de Descentralização e Parceria;
 - Formular roteiro e metodologia para elaboração de estudos e diagnóstico para efeito de indicar a realização de parcerias;
4. Instituir o Conselho Estadual de Gestão de Parcerias e a Agência Gestora de Parcerias (AGEPar);
 - Instituir o Conselho Estadual de Gestão de Parcerias;
 - Instituir a Agência Gestora de Parcerias (AGEPar);
5. Rever marco legal das OS e OSCIP;
 - Rever a legislação estadual de Organizações Sociais (em andamento);
 - Instituir marco legal (via Decreto) de recepção da Lei Federal de OSCIP;
6. Implantar ações de fomento aos Modelos;
 - Elaborar normativos, cartilhas e demais documentos sobre a Gestão dos Modelos (em contratação);
 - Instituir as avaliações periódicas sobre a implantação dos modelos;
 - Realizar seminários e intercâmbios de experiências para discussão e consolidação de aprendizados (implantado);



- Definir estratégias de fomento ao parceiro privado na profissionalização da gestão (implantado);
7. Definir e implantar estratégias de alinhamento das instâncias de controle com a lógica de resultados;
 8. Formular o Plano de desenvolvimento institucional do Parceiro Público e adequação de quadros e recursos das unidades gestoras setoriais;
 9. Criar a Rede estadual de parceiros e a Rede de gestão de parcerias;
 - Criar a Rede estadual de parceiros;
 - Criar a Rede de gestão de parcerias;
 10. Capacitar as equipes técnicas de agentes públicos e parceiros privados;
 - Capacitar as equipes técnicas envolvidas dos agentes públicos e parceiros privados em Gestão para Resultados (principalmente nas novas metodologias definidas);
 - Capacitar as equipes técnicas do parceiro privado;
 - Capacitar as equipes técnicas setoriais;
 11. Definir modelo de Avaliação da Gestão e promover sua aplicação(implantado);
 12. Conceber e implantar um Sistema de Monitoramento e Avaliação (em andamento);
 13. Definir e instituir um Plano de incentivos para a geração de resultados;
 14. Revisar e padronizar os instrumentos de seleção (implantado);
 - Estabelecer Formas simplificadas de seleção e concurso de projetos;
 - Estabelecer exigências de boa saúde financeira para o parceiro privado;
 - Elaborar editais e outros instrumentos normativos de seleção a partir dos diagnósticos e propostas técnicas;
 - Acompanhar se a seleção ou concurso de projetos estão sendo feitos a partir de novos editais (em conformidade com os padrões definidos) e que definam aspectos objetivos e de qualificação das organizações para a efetivação da parceria;
 15. Rever e padronizar os instrumentos de contratualização (implantado);
 - Elaborar instrumentos contratuais a partir dos estudos e propostas levantadas (inclusive levando em consideração as propostas provenientes da sistemática de M&A dos instrumentos de contratação);
 16. Promover ajustes nos regulamentos normativos dos parceiros privados a partir das exigências estabelecidas nos novos instrumentos de seleção e contratualização.



Do rol dessas inovações, vale destacar que, após nove anos da última reforma legal, em conjunto com as Secretarias contratantes, Organizações Sociais contratadas e a Assessoria Jurídica do Estado, a Secretaria da Administração do Estado propôs uma nova lei de Organizações Sociais, que contemplará a revisão da legislação estadual para o setor.

As alterações propostas propiciarão maior celeridade e segurança jurídica no processo decisório e permitirão maior controle do Estado e da Sociedade sobre os serviços prestados através deste modelo, coadunando-se com os preceitos da transparência e da participação, princípios basilares da política de gestão democrática e republicana. Constituem-se como principais inovações:

- a) Fortalecimento do Conselho de Gestão das Organizações Sociais que passa a ter representação da Procuradoria Geral do Estado, que favorecerá a segurança jurídica das decisões colegiadas; e das Organizações Sociais, incluindo essa importante categoria que faz o Programa acontecer.
- b) Alteração do limite de vigência para os contratos de gestão, que hoje é de apenas 5 anos, fixando agora o prazo inicial de vigência que passará a ser de no mínimo 2 anos e no máximo 5 anos, podendo ser prorrogado por sucessivos períodos até o limite de 10 anos, propiciando a maturidade gerencial na execução do serviço.
- c) Inclusão de audiência pública sobre o edital do processo seletivo para contratações de grande vulto (25 milhões/ano), 15 dias antes da publicação deste, a fim de esclarecer dúvidas e, assim, evitar posteriores impugnações, redundando na celeridade nas demais fases do certame.
- d) Estabelecimento da obrigatoriedade de apresentação na proposta de trabalho da entidade, minutas dos regulamentos de recrutamento e seleção de pessoal para execução do contrato de gestão, e para aquisição de bens e contratação de obras e serviços, possibilitando a análise prévia da aderência destes aos preceitos que regem o dinheiro público.



- e) Ampliação das áreas passíveis de serem publicizadas com as seguintes inclusões: direitos da cidadania, habitação, saneamento e comunicação.
- f) Consignação de um capítulo próprio para o monitoramento e avaliação dos contratos de gestão, com a previsão de uma sistemática padrão, a ser aprovada pelo CONGEOS, que embora seja geral, abrigará as especificidades de cada contrato.
- g) Integração da pesquisa de satisfação dos usuários relativa aos serviços prestados pela organização social com o Sistema Estadual de Ouvidoria.
- h) Possibilidade de auditoria dos contratos de gestão com metodologia específica para o modelo de gestão por Organizações Sociais.

V CONSIDERAÇÃO FINAIS

O modelo de gestão por organizações social, como qualquer outra forma de descentralização, não pode ser entendido como única via para a efetividade da ação pública, mas como uma alternativa a disposição de um Estado capaz de fazer as melhores escolhas diante das diversas situações em que está imerso, de modo que se torna imprescindível a profissionalização do serviço público, a revisão do arcabouço legal nacional que restringe a gestão pública e a ampliação da permeabilidade social em todo o ciclo das políticas públicas.



REFERÊNCIAS

CADERNOS MARE DA REFORMA DO ESTADO. **Organizações Sociais**. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Brasília, 1998.

COSTA, Frederico Lustosa. Condicionantes da Reforma do Estado, p.11, 1998.

GUIMARÃES, Maria do Carmo Lessa et al. Avaliação da capacidade de gestão das organizações sociais: uma proposta metodológica em desenvolvimento. **Cad. Saúde Pública**, 20 (6), Rio de Janeiro, 2004.

MARTINS, Humberto Falcão. **Relatório Final**. Modelos de Descentralização e de Parcerias de Gestão no Estado da Bahia”, mimeo, 2011.

SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. **Organizações Sociais**. Guia de Constituição, mimeo, 2004.

_____. **Relatório de Gestão 2007-2010**, mimeo, 2011.

_____. **Relatório Organizações Sociais**. Análise do atual modelo no Estado da Bahia. Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, mimeo, 2002.

AUTORIA

Milton de Sousa Coelho Filho – Especialista em Públicas e Gestão Governamental. Coordenador de Programas de Parcerias de Gestão da Secretaria da Administração do Estado da Bahia

Endereço eletrônico: milton.coelho@saeb.ba.gov.br

