

Indicadores para Avaliar a Capacidade de Gestão de Organizações Sociais: resultados de um estudo piloto

Autoria: Maria do Carmo Lessa Guimarães, Alvino Sanches Filho, Cristina Melo, Sandra Maria Chaves Santos

Resumo

Dentre as inovações trazidas pelo Projeto de Reforma Administrativa do Estado brasileiro a partir do ano de 1995, destaca-se a criação de entidades públicas-não estatais, denominadas Organizações Sociais –OS. A criação destes novos entes jurídicos pauta-se na busca de *maior autonomia decisória, maior flexibilidade e maior transparência* na gestão de serviços de natureza pública. Neste contexto a avaliação da gestão destas novas formas jurídicas tornou-se um desafio e uma obrigação contratual dos governos não só em função da própria novidade que circunscreve sua implantação e operação, como pela limitada tradição de avaliar na administração pública. Assim este artigo apresenta um Plano de Indicadores para avaliar a capacidade de gestão de OS no Estado e sintetiza o percurso teórico e metodológico que fundamentou sua construção. Contempla ainda os procedimentos adotados para a coleta e tratamento dos dados de um estudo piloto realizado em uma OS no Estado da Bahia, para validação dos indicadores propostos. Finaliza o trabalho um conjunto de considerações que sistematizam os achados do estudo piloto realizado e as potencialidades dos indicadores para avaliar a capacidade de gestão de uma organização social.

1. Introdução

Este artigo apresenta o Plano de Indicadores construído e testado para avaliação da capacidade de gestão de organizações sociais- OS no estado da Bahia, sendo um dos produtos do projeto Avaliação da Capacidade de Gestão de Organizações Sociais: uma proposta metodológica.

O objetivo de desenvolver uma metodologia para avaliação da capacidade de gestão de organizações sociais no estado da Bahia tem débitos com a trajetória de mudanças que vieram ocorrendo no plano administrativo da reforma do aparelho do Estado brasileiro, em paralelo a um conjunto de mudanças que vêm trazendo modificações também no plano político para o Estado, a sociedade, e o padrão das relações entre eles.

Na trajetória antes indicada, tanto a criação de modelos de interação público-privado para uma melhor gestão de serviços públicos, antes somente estatais, como a avaliação das experiências em implementação, ganham relevância. Em se tratando de organizações sociais a avaliação se impõe pelo fato de, por definição, conformarem-se como pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, atuando no campo do interesse público com financiamento público (total ou parcial); estarem submetidas a um contrato de gestão que estabelece um conjunto de condições para que se dê o acesso a bens e recursos públicos pela organização e por pressupor a existência de controle externo. Por outro lado, o ente concedente, no caso o Estado, permanece com a responsabilidade pela garantia dos direitos sociais básicos aos cidadãos.

No estado da Bahia o processo de criação de OS foi iniciado em 1997 com a Lei 7.027/97 que instituiu o Programa de Incentivo às Organizações Sociais no primeiro mandato do atual governador Paulo Souto. Com este tempo de vigência da Lei que permite a publicização de serviços públicos sob a forma de OS no Estado da Bahia, a avaliação da gestão destas novas formas jurídicas tornou-se objeto de preocupação e de obrigação contratual do governo do Estado, cuja responsabilidade pela realização recai sobre a Secretaria de Administração do Estado. Além disso, a própria novidade que circunscreve a implantação e a operação de OS's, assim como a limitada tradição de avaliar na administração pública, levou o estado da Bahia, por meio da Superintendência de Gestão Pública (SGP)/ SAEB a estabelecer uma parceria com a universidade no sentido de desenvolver uma proposta metodológica para avaliação da gestão destes novos entes públicos não estatais.

A direção do projeto foi no sentido de desenvolver uma metodologia que pudesse ser aplicada a qualquer OS, independente de sua vinculação a áreas específicas da ação estatal, considerando que uma melhor capacidade de gestão deveria ser o resultado ótimo deste novo tipo de organização. Desta forma, partiu-se da construção de um conceito de capacidade de gestão para a definição de indicadores, seleção e construção de parâmetros e desenho de um plano de análise que permitisse produzir respostas sobre a experiência de OS no que se refere a uma nova forma de decidir, de executar o decidido e de sustentar os resultados anteriores.

Em se tratando de uma pesquisa orientada para um problema específico, na medida em que seus resultados são previstos para contribuir com a administração de problemas práticos e operacionais (Minayo, 1994), seu desenvolvimento contemplou um estudo piloto para aplicação e validação do modelo proposto de avaliação em uma Organização Social.

Portanto, este artigo, em primeiro lugar, sintetiza o percurso teórico e metodológico que fundamentou a seleção e construção dos indicadores e dos parâmetros de avaliação, assim como o plano de análise dos resultados da avaliação. Neste sentido segue-se a esta introdução uma breve revisão sobre o lugar das organizações sociais nos processos de reforma administrativa do Estado brasileiro em geral e no estado da Bahia, em particular. Na continuidade argumenta-se em torno do conceito-guia de capacidade de gestão que orientou todo o trabalho e faz-se a apresentação do Plano de indicadores e do Plano de Análise bem como dos procedimentos adotados para a coleta e tratamento dos dados do estudo piloto. As seções seguintes põem em relevo a aplicação do modelo e os resultados obtidos. Finaliza o trabalho um conjunto de considerações que sistematizam os achados do estudo piloto realizado e as potencialidades dos indicadores para avaliar a capacidade de gestão de uma organização social.

2. A criação de Organizações Sociais no contexto da reforma administrativa do Estado brasileiro

A reforma administrativa do Estado brasileiro iniciada no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso com a proposta formulada pelo MARE na gestão do então ministro Bresser Pereira, trouxe, para a administração pública brasileira, inovações importantes, seja do ponto de vista de sua estrutura, finalidades e procedimentos. Entre as novidades, destaca-se a criação de entidades de natureza não estatal para gerir serviços de natureza pública, denominadas Organizações Sociais -OS.

As diretrizes do modelo OS, que tem origem nas mudanças organizacionais operadas no setor privado, orientam-se para a flexibilização da gestão, para a redução dos níveis hierárquicos

com conseqüente aumento da autonomia das decisões dos gerentes, e para a avaliação dos resultados efetivamente produzidos. No setor público, tais variáveis deveriam incorporar valores decorrentes do contexto político democrático. Assim, o interesse público seria a linha mestra da ação e os processos decisórios envolveriam um número maior de atores, possibilitando o controle social e a fiscalização. Essa visão fundamenta-se, segundo os formuladores do modelo, no reconhecimento de que existe um espaço público não-estatal que envolve a capacidade da sociedade atuar em associação com o Estado na oferta de serviços públicos não apenas controlando-os, mas também como executora, sempre visando ganhos em eficiência e efetividade (Bresser-Pereira, 2002, Modesto, 2001, Pinto, 2001, CLAD, 1998, Brasil, 1997).

Dentre os argumentos utilizados pelo governo federal para a criação destes novos entes jurídicos, três princípios se destacam: (i) *maior autonomia decisória* da OS frente aos níveis hierárquicos da estrutura burocrática da administração pública brasileira, com vistas a possibilitar um processo decisório mais rápido e efetivo; (ii) *maior flexibilidade* para romper com a rigidez da estrutura organizacional, possibilitando maior interdependência e compartilhamento da autoridade e responsabilidade; (iii) e *maior transparência*, ao instituir, na estrutura organizacional das OS, os conselhos administrativo e fiscal, com a participação de representantes do Estado e da sociedade civil, com vistas a gerar decisões mais consensuais que devem ser divulgadas e socializadas para trabalhadores e usuários (Brasil, 1997).

A implementação desse novo modelo no Brasil deu-se após aprovação de legislação específica que determinava os procedimentos jurídicos para a transferência de equipamentos e serviços públicos para as OS tanto no âmbito da União, como dos estados. Importa destacar que a criação e experimentação de novas formas de prestação de serviços públicos de relevância social no Brasil acompanha tendências observadas em vários outros países, particularmente no continente latino-americano, no contexto dos processos de ajuste estrutural e tendo como pano de fundo a conformação de uma burocracia pública julgada ineficiente e pouco responsável no atendimento às necessidades dos cidadãos (CLAD, 1998).

Dessa forma observa-se que a Reforma Gerencial foi apresentada como uma oportunidade para corrigir os rumos da administração pública latino-americana naquilo que sua trajetória escreveu com mais cores: rigidez conjugada com ineficiência e ausência de mecanismos de controle externo, distanciamento e descompromisso com as demandas dos cidadãos, excessos burocráticos e uso político da máquina estatal para realizar interesses particularistas. Frente ao desafio, o reconhecimento e a valorização de um espaço público não-estatal como ator na provisão de serviços públicos ganhou relevância.

3- O Programa de Incentivo à Criação de Organizações Sociais no Estado da Bahia

No estado da Bahia a lei N. 7.027, de janeiro de 1997, instituiu o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais, posteriormente regulamentada pelo Decreto 7 007, de novembro do mesmo ano. Com estes instrumentos legais o estado da Bahia antecipava-se à legislação federal sobre organizações sociais¹ na busca de respostas à crise do aparelho do Estado enquanto prestador de serviços e atividades em ensino, pesquisa, cultura, saúde e outros cuja participação do setor privado encontra-se prevista na Constituição desde 1988.

Nesta perspectiva, o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais integra o processo de modernização administrativa do estado iniciado em 1991, na medida em que desde então havia consenso na administração estadual de que era preciso recuperar a

governabilidade e buscar melhores resultados. Naquele primeiro momento, a busca de alternativas para a crise fiscal foi a grande questão mobilizadora, fazendo inscreverem-se no cenário os primeiros sinais de uma primeira reforma do aparelho de estado.

A partir de 1995, os princípios norteadores da reforma do Estado concebida por Bresser Pereira vão se tornar inspiradores para um segundo movimento mais sistêmico de reforma no aparelho do estado, desta feita coordenado pela Secretaria Estadual de Administração. Naquele momento houve o entendimento de que, sem perder de vista a prioridade do ajuste fiscal, tornava-se também essencial construir um estado mais ágil e eficaz, particularmente na área social. Isto, por sua vez exigia, segundo os mentores da reforma, que o estado buscasse parceiros e ou transferisse para setores não estatais a realização de algumas atividades, desde que mantido o compromisso e a participação do estado como forma de assegurar a qualidade do serviço a ser prestado à população.

É na esteira desses processos que novos modelos de gestão de serviços públicos, antes pensados como exclusivamente estatais, passam a ser implementados sob a forma de privatizações, terceirizações, concessões e da titulação de organizações sociais. A criação de OS tem débitos com a discussão da publicização e significa, em síntese, dotar uma instituição privada de características públicas, provendo-a de condições de prestar serviços de natureza pública (Salles, 2002).

Em todo o debate sobre a adoção de novos modelos de gestão dos serviços públicos que implicam na transferência para outros entes jurídicos de responsabilidades antes estatais ressalta-se a clareza dos objetivos como um ponto estratégico.

Do mesmo modo, observa-se também no texto da Lei Estadual N. 7.027/97, que o atendimento dos macro-princípios da autonomia, da flexibilidade e da transparência que orientam a adoção do modelo das OS no país, além da eficiência, devem ser efetivamente traduzidos, a partir do compromisso da OS com os seguintes parâmetros:

- "I- adoção de modelos gerenciais flexíveis, autonomia de gestão, controle por resultados e adoção de indicadores adequados de avaliação de desempenho e de qualidade na prestação dos serviços autorizados;
- II - promoção da melhoria da eficiência e qualidade do serviço, do ponto de vista econômico, operacional e administrativo, das atividades de interesse público;
- III - redução de custos, racionalização de despesas com bens e serviços coletivos e transparência na sua alocação e utilização" (Bahia, 2002).

Além disso, cabe registrar que dentre os requisitos legais exigidos para a qualificação de um ente jurídico privado como OS encontra-se a existência em sua estrutura básica de dois órgãos colegiados, um Conselho de Administração ou Curador e um Conselho Fiscal, os quais ao par de diferentes mas complementares competências, têm em comum a participação de representações do estado e da sociedade civil.

Há ainda que se destacar, pelo lado formal, que o contrato de gestão é um instrumento de natureza jurídica de direito público, o qual, ao lado do decreto de autorização do governo do Estado, regula as relações entre a administração pública e a OS. Pelo lado dos interesses dos entes envolvidos, incluindo-se entre estes os interesses dos cidadãos, o contrato de gestão é a base de tudo, devendo contemplar um planejamento estratégico, um planejamento operacional e um sistema de avaliação dos resultados a serem alcançados pela OS na prestação do serviço ou atividade publicizada. Para tanto, o contrato de gestão deve observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e economicidade e contemplar, entre

outras, cláusulas que estabeleçam o programa detalhado de trabalho a ser cumprido, informações de ordem financeira, informações sobre a forma de administração do patrimônio público transferido na forma da lei para o uso da nova OS, informações sobre a forma de contratação e administração de pessoal, indicadores e procedimentos para acompanhamento do desempenho e avaliação institucional e mecanismos e prazos para a prestação de contas.

O Estado da Bahia contava, até o final do ano de 2002, com três OS em funcionamento, sendo uma na área da saúde, uma na educação e uma outra na área da agricultura, e com oito (8) OS qualificadas. Destas, duas se encontram em fase de autorização.ⁱⁱ

Como visto, ao buscar produzir respostas a um conjunto de críticas importantes à administração pública estatal, a configuração de organizações sociais incidiu, no caso da Bahia, em áreas estratégicas sob o ponto de vista social e econômico. Na medida em que, por pressuposto, está mantida a responsabilidade do estado pelo atendimento às necessidades dos cidadãos, a avaliação torna-se uma exigência.

Por considerar que grande parte das justificativas para a criação das organizações sociais pauta-se na necessidade de introduzir mudanças na gestão dos serviços de natureza pública, definiu-se que o foco da avaliação da proposta metodológica deveria ser portanto a própria gestão. Assim, a noção de capacidade de gestão foi o eixo construído e negociado entre os pesquisadores da universidade e os técnicos da SAEB, responsáveis institucionais pelo programa de Os, no Estado e parceiros da pesquisa de que trata este artigo. Na seção seguinte são apresentados os argumentos teóricos e as consequências metodológicas dessa decisão.

4- Aspectos teóricos e metodológicos da avaliação

4.1 - O conceito-guia de gestão

O foco construído para a avaliação proposta foi a *capacidade de gestão da organização social*. Esta opção fundamentou-se na consideração de que este novo modelo de gestão de serviços públicos é orientado por princípios mais flexíveis e descentralizadores, em contraposição aos princípios burocráticos que primam pela rigidez e pela centralização decisória, conforme evidenciado nas seções anteriores. Nesse contexto, a proposta metodológica para avaliar a capacidade de gestão de organizações sociais envolveu escolhas conceituais e procedimentais que contemplaram: (i) a definição de um conceito-referência de gestão; (ii) a seleção de variáveis e (iii) a construção de um Plano de Indicadores que se constitui no instrumento básico para a avaliação.

A construção de um conceito-guia ou de referência sobre gestão partiu da discussão levantada por Carlos Matus (1993), sobre a capacidade de governar. Para este autor, esta capacidade é aferida a partir de três dimensões interdependentes esquematizada no “Triângulo de Governo”. Estas dimensões contemplam a idéia de que a capacidade de governo revela a articulação dinâmica entre a existência de projetos de governo, de determinado grau de governabilidade do sistema, e da capacidade de governo para o alcance dos objetivos contemplados. Com este entendimento, Matus agrega conceitos que se situam em campos teóricos que tradicionalmente se polarizam na discussão sobre gestão: o da administração pública e o da ciência política. O modelo teórico triangular de governo privilegia tanto categorias normativas (existência de projetos), categorias administrativas (capacidade técnica), bem como categorias políticas (governabilidade do sistema).

No contexto da avaliação proposta, estabelecido o diálogo entre os argumentos pró- modelo OS no processo de reforma administrativa do Estado, a literatura sobre a administração

pública brasileira e as contribuições teóricas de Matus, definiu-se então como capacidade de gestão de uma organização social *a faculdade de decidir com autonomia, flexibilidade e transparência, mobilizando recursos e construindo a sustentabilidade dos resultados de gestão*. Este conceito se constituiu na ferramenta teórico-analítica do modelo metodológico desenhado para aferir a capacidade de gestão de OS.

Neste sentido, a capacidade de gestão se revela através de três dimensões: uma *dimensão organizacional* (capacidade de decidir), que expressa os formatos do processo decisório (quem e como decide) e da participação nas decisões, assim como põe em relevo a legitimidade técnico política dos decisores; uma *dimensão operacional* (capacidade de executar), que indica iniciativas de gestão no sentido de manter e mobilizar recursos adicionais, inclusive os estratégicos, de forma a assegurar as condições técnicas, logísticas e gerenciais da organização; e *a dimensão da sustentabilidade* (capacidade de sustentar resultados) que revela como os gestores têm construindo iniciativas voltadas para a formulação de projetos, para a socialização das informações, para a elevação da satisfação dos trabalhadores e usuários e para a institucionalização de mecanismos de gestão que sustentem seus resultados.

4.2. A definição de Indicadores e Parâmetros de Avaliação

O processo de construção do Plano de Indicadores exigiu outras escolhas metodológicas que conformam a metodologia de avaliação em sua totalidade. A primeira decisão disse respeito ao entendimento sobre os limites e alcances do Plano de Indicadores construído. Partiu-se portanto do entendimento de que a construção de Indicadores deve ser vista como um exercício permanente, contínuo, o que significa, tratar-se de um processo marcado por revisões e ajustes, contextualizados e permanentes, sobre a real capacidade dos mesmos em aferir aquilo a que se propõem. Assim, o Plano de Indicadores aqui apresentada não deverá ser visto como um produto universal e acabado, ao contrário, deve ser sempre submetido às críticas que possibilitem ajustes e adaptações contextualizados, principalmente no que diz respeito à parametrização dos diversos indicadores propostos.

Vale aqui ressaltar o conceito de indicador que orientou este trabalho, o qual foi convencionalizado como sendo *elemento que indica certa condição, característica, atributo ou medida numérica que, ao registrar, compilar e analisar facilita que conceitos mais complexos se tornem mensuráveis*. Nesta perspectiva o indicador sintetiza ou representa e/ou dá maior significado ao que se quer avaliar. Pode ser representado por um número; por uma relação entre dois eventos ou uma qualidade do evento. O indicador só é válido no contexto específico onde se processa a avaliação.

Há consenso na literatura de que a especificidade da avaliação de uma ação pública, por referência a atividades de controle e auditoria, faz-se pela emissão de um juízo de valor sobre o fenômeno avaliado (Dupuis,1998), (Figueiredo & Figueiredo, 1986). De tal forma que um conjunto de dados coletados sobre um evento ou uma ação não se configura em uma avaliação se não estão claros os critérios que lhes dão algum sentido e que permitem julgar proximidades e distâncias entre o observado e o desejado.

O conceito de capacidade de gestão acima indicado foi elaborado de forma a dar sentido a avaliação. Isto é, a metodologia desenvolvida pressupôs ser capaz de julgar a capacidade de gestão de um determinado tipo de organização. Para tanto mister se fez selecionar ou construir indicadores que permitissem medir a capacidade de gestão de organizações sociais. Portanto,

a partir das dimensões que conformam o conceito de capacidade de gestão e do detalhamento do conteúdo de cada uma delas, foram listadas variáveis e selecionados ou construídos os indicadores da avaliação.

Para que os indicadores permitissem a leitura do fenômeno foi necessário também definir os parâmetros da avaliação. Isto é, face a um determinado resultado, sendo necessário emitir um julgamento, tornou-se essencial, como em qualquer avaliação, estabelecer um ótimo esperado e outras gradações.

Importante destacar que, em se tratando da avaliação da capacidade de gestão de organizações sociais, uma das maiores dificuldades referiu-se a condição de sistematizar ou adaptar indicadores antes testados e de contar com parâmetros para o julgamento dos resultados. Neste contexto, tratou-se predominantemente de construir novos indicadores, tendo por referência o conceito-guia de gestão. Da mesma forma foram construídos os parâmetros. Tanto para a construção dos indicadores como para o estabelecimento dos parâmetros adotados partiu-se dos pressupostos sobre a inovação do modelo OS no campo da gestão.

Uma outra característica importante do processo de avaliação é a necessidade de que as variáveis e os indicadores sejam factíveis de serem construídos e que aquilo que expressam sejam valores compartilhados por todos aqueles envolvidos. Desta forma, o desenvolvimento da proposta que se apresenta neste estudo implicou também em momentos de trabalho coletivo com os técnicos da SGP/SAEB, com gestores de organizações sociais e com técnicos das Secretarias setoriais da administração pública baiana envolvidos com a implantação e implementação de OS's. A proposta nesse caso foi a de pactuar tanto o conceito-guia, como os parâmetros de julgamento, além de avaliar a sensibilidade dos indicadores e a viabilidade de acessar os dados e informações necessários.

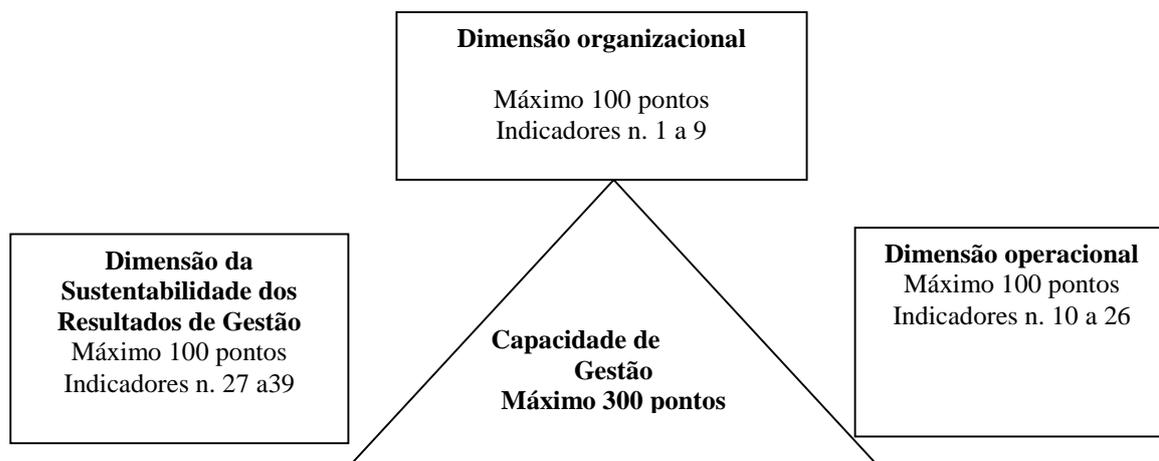
Resultou de todo este processo a elaboração de uma matriz contemplando 39 indicadores, distribuídos nas três dimensões que estruturam o conceito guia (Matriz 1). Também durante esse processo foram definidos os procedimentos de coleta de dados a serem adotados, contemplando pesquisa documental, entrevistas semi-estruturadas e aplicação de questionários junto a informantes-chave dentro e fora da organização.

4.3- Avaliando a Capacidade de Gestão: O Plano de Análise

Visando permitir uma melhor compreensão dos possíveis achados e também como forma de favorecer o acompanhamento dos resultados no tempo optou-se então por esclarecer os critérios e pontuar os resultados de acordo com uma escala numérica. Arbitrou-se então uma escala de 100 pontos para cada uma das dimensões, totalizando 300 pontos. Dessa forma, uma situação ideal seria representada pelo alcance do máximo de pontuação possível para cada uma das dimensões (100 pontos), tendo em vista os pontos atribuídos e os critérios adotados para a pontuação a partir das respostas obtidas no levantamento dos dados. O anverso desta situação seria representado pela inexistência de pontuação (zero pontos), o que significaria o não alcance de pontos em qualquer dos indicadores considerados.

Tomada esta decisão metodológica, importou ao estudo estabelecer como seriam valorados os diferentes indicadores. Para tanto, considerou-se: que os indicadores detêm natureza distinta na medida em que mensuram fenômenos diversos e, por essa razão, têm poder de definição também diferenciado sobre a capacidade de gestão conforme concebida na proposta. Dessa forma, os 100 pontos arbitrados foram distribuídos pelos indicadores em cada dimensão. A figura 1 apresenta graficamente esta modelagem.

Figura 1- O triângulo da capacidade de gestão e valores macro da avaliação.



Diferentemente do pressuposto que definiu a mesma atribuição de pontos para os vértices do triângulo de gestão (equilíbrio de poder das três dimensões na definição da capacidade de gestão), trabalhou-se nesta etapa considerando que a) as diferentes dimensões contam com uma quantidade diferente de indicadores, b) os indicadores têm peso diferentes na definição da dimensão que operacionalizam, considerando tanto o que está sendo mensurado como o tipo de informação contemplada.

Assim, fez-se necessário estabelecer uma ponderação, o que resultou nas seguintes definições:

- Na dimensão organizacional os indicadores referidos à legitimidade alcançaram pontuação ligeiramente maior que aqueles que mensuram a ampliação do processo decisório, pressupondo que a legitimidade contribui para implementação de processos mais participativos;
- Na dimensão operacional os indicadores referidos à capacidade de manter e mobilizar recursos alcançaram pontuação maior que aqueles que refletem opinião e referência a satisfação do entrevistado com a condição questionada, pressupondo que manter e mobilizar recursos tem maior poder de definição sobre a dimensão em foco;
- Na dimensão da sustentabilidade há um equilíbrio entre os indicadores, sendo que aqueles que referem investimento na capacitação dos trabalhadores e reconhecimento da liderança dos gestores pelos trabalhadores assumiram uma pontuação ligeiramente maior, pressupondo a importância estratégica deste segmento.

Vale ressaltar que os valores atribuídos a cada um dos indicadores representam um máximo que pode ser alcançado. Para tanto importa considerar o seguinte: alguns indicadores contemplam resultados dicotômicos (sim e não). Nestes casos, os pontos foram totalmente atribuídos para a resposta positiva. Os indicadores que mensuram a frequência de determinadas respostas entre um conjunto de atores podem assumir valores entre zero e a totalidade das respostas possíveis (100 % dos informantes), assim a pontuação total prevista deve ser redistribuída de forma a corresponder às possibilidades das respostas.

Durante os exercícios teóricos sobre os possíveis comportamentos dos indicadores mensurados segundo frequência de respostas face aos parâmetros, inicialmente propôs-se que, na maioria dos casos, resultados inferiores a 100% das respostas positivas seriam de valor nulo, tendo em vista os pressupostos da capacidade de gestão de uma OS. Por exemplo, defende-se a criação de OS's pela maior autonomia decisória, se qualquer percentual de respostas dos gestores informam ausência desta autonomia, o resultado seria de limitada autonomia e pontuação nula. No entanto, com isto verificou-se que dados importantes seriam

perdidos, particularmente quanto a possibilidade de identificar os pontos de estrangulamento. Dessa forma, adotando-se uma postura mais inclusiva, optou-se por pontuar proporcionalmente os resultados obtidos, a partir dos seguintes princípios:

- Adoção de uma escala numérica com 4 pontos de corte (25%, 50 %, 75% e 100%), que representam o percentual de respostas obtidas, fazendo corresponder a cada ponto um valor numérico proporcional. Por exemplo, se um indicador tem pontuação máxima de valor 10, cada 25% de resposta positiva somaria 2,5 pontos.
- Resultados inferiores a 25% das respostas consideradas positivas não pontuam. Isto é, pressupõe-se que um resultado positivo menor que $\frac{1}{4}$ do possível não teria significado. Assim, a pontuação se inicia a partir de 25% de respostas positivas para cada indicador específico. Por exemplo, na hipótese de para um determinado indicador, com valor 10, o resultado for de 15% das respostas desejáveis, não haveria pontuação. Se o resultado for de 25,1% de respostas positivas para o mesmo indicador, estaria inscrito no ponto de corte entre 25 e 50%, fazendo jus a 2,5 pontos, resultados iguais ou superiores a 50,1% até 75,0% das respostas somariam 5,0 pontos e assim sucessivamente. Dessa forma o alcance do total de pontos previsto para o indicador só seria possível para 100% de respostas positivas.
- Para alcançar os resultados finais da avaliação após registrar os valores obtidos em cada um dos indicadores, basta proceder à soma dos valores. Dessa forma os avaliadores chegarão a um valor numérico que expressa a capacidade de gestão da organização.

Neste sentido, assumindo que o foco desta avaliação é a gestão como processo, assumiu-se também que o resultado conclusivo da análise deveria sinalizar para um momento do processo de desenvolvimento da capacidade de gestão de uma organização social. Isto implica em que a metodologia adotada não avalia uma gestão como boa ou má, evitando as armadilhas de avaliações binárias que não geram perspectivas de aperfeiçoamento. Da mesma forma, considerou-se que, tendo em vista todo o esforço que vem sendo feito para fazer avançar a gestão pública, qualquer metodologia de avaliação deve permitir o desvendamento dos pontos críticos que vêm constringendo o desenvolvimento pleno da capacidade de gestão de uma organização. Assim, tanto os gestores da organização como os gestores do processo de implementação do modelo podem incorporar os resultados da avaliação como parte do planejamento de ações presentes e futuras, e não apenas julgar o que não foi feito ou inadequadamente realizado no passado.

Da mesma forma, considerou-se que, tendo em vista todo o esforço que vem sendo feito para fazer avançar a gestão pública, qualquer metodologia de avaliação deve permitir o desvendamento dos pontos críticos que vêm constringendo o desenvolvimento pleno da capacidade de gestão de uma organização. Assim, tanto os gestores da organização como os gestores do processo de implementação do modelo podem incorporar os resultados da avaliação como parte do planejamento de ações presentes e futuras, e não apenas julgar o que não foi feito ou inadequadamente realizado no passado.

Para reconhecer os pontos críticos e também os pontos altos da capacidade de gestão retoma-se a Matriz de Indicadores e faz-se a leitura dos resultados obtidos. Tendo em vista o desenho da avaliação, este retorno à Matriz permite, entre outros: a) identificar as variáveis que obtiveram piores e melhores resultados, b) promover discussões internas com a equipe sobre os determinantes e os condicionantes para o comportamento de determinadas variáveis, c) avaliar a locação dos constringimentos identificados, os quais podem ser internos ou externos à organização, d) definir e articular estratégias para superação dos constringimentos a curto, médio e longo prazos.

Desta forma a avaliação proposta não se encerra em si mesma, ao contrário, subsidia o planejamento de um futuro na direção da conquista de um desenvolvimento pleno da capacidade de gestão.

5-Testando o Plano de Indicadores: levantamento e análise dos resultados da avaliação da capacidade de Gestão de uma Organização Social.

5.1 - O trabalho empírico e tratamento dos dados

O trabalho de campo realizado na OS, durante 8 dias no mês de maio de 2002, que serviu de piloto para o projeto aqui apresentado, constou da aplicação de 106 questionários e de 12 entrevistas com os gestores, trabalhadores, conselheiros e usuários da OS, assim distribuídos: 46 com trabalhadores de nível universitário, trabalhadores de nível técnico e de apoio; 8 gestores, contando o gestor máximo e os intermediários (aqueles que ocupam posições imediatamente abaixo do gestor máximo na hierarquia organizacional); 9 conselheiros, tanto do Conselho Administrativo quanto do Conselho Fiscal; e 43 usuários dos serviços oferecidos pelo Hospital.

Além das entrevistas e dos questionários, fez-se a pesquisa documental contemplando o levantamento das informações de interesse em relatórios, Atas de reuniões, normas internas, planos de trabalho, entre outros documentos disponibilizados pelos gestores da organização.

Após a coleta dos dados, montou-se o banco de dados para tratamento dos dados mais quantitativos utilizando-se o programa Sphinx. As informações de natureza mais qualitativa foram trabalhadas por meio de matrizes que permitiram sistematizar e categorizar o conjunto das respostas obtidas.

5.2 - Avaliação da capacidade de gestão de uma OS

A avaliação da capacidade de gestão da OS/Piloto é resultado da aplicação do Plano de Indicadores, apresentado na Matriz 1. Os resultados para a organização social avaliada apresentaram-se abaixo da média (50%) para as três dimensões que compõem o conceito-guia de capacidade de gestão. Isto significa que, à luz da realidade dos números e sem as devidas e imprescindíveis ponderações que o contexto político local reclama, pode-se concluir que a Organização Social OS/Piloto experimentava, no momento da avaliação, mais constrangimentos do que oportunidades ao desenvolvimento de sua capacidade de gestão. Esta avaliação fundamentou-se nos seguintes resultados encontrados:

1- A dimensão organizacional da gestão foi aferida através de nove indicadores conforme consta na Matriz 1. Os resultados apontaram em relação ao perfil técnico dos gestores uma pontuação nula, na medida em que nenhum dos gestores possuía a especialização exigida como critério. Bastante expressivos, entretanto, foram os resultados alcançados quanto à experiência anterior em gestão, o que conferiu um grau parcial de legitimidade aos gestores. No que diz respeito aos conselheiros, o indicador utilizado demonstrou que lhes falta legitimidade política conferida por eleições, tendo em vista que a Lei Estadual estabelece esta possibilidade. Todos os conselheiros que poderiam ter sido eleitos foram indicados para os cargos.

- Em relação a ampliação da participação no processo decisório, os dados mostraram que esta é muito limitada. Poucos setores da organização referiram participar do processo de elaboração de planos de trabalho. Há, no entanto, uma outra realidade em

relação aos Conselhos. Os resultados demonstraram que o acesso antecipado às pautas para as reuniões dos Conselhos é prática comum, correspondendo a 100% das respostas obtidas junto aos conselheiros entrevistados. Outro aspecto a ser considerado é a avaliação positiva dos conselheiros quanto ao cumprimento das decisões dos Conselhos pelos gestores.

- Indicadores relacionados com a participação dos gestores intermediários no processo decisório indicam uma contradição nos resultados. Tal contradição relativa diz respeito ao fato de que os gestores intermediários estão satisfeitos com a autonomia decisória do seu setor, ao mesmo tempo em que referem um baixo índice de participação no processo decisório. Pode-se inferir que existe um processo decisório concentrado em limitados centros de decisão.

2-A dimensão operacional foi aferida através de dezessete indicadores que revelaram iniciativas voltadas para manter e mobilizar recursos adicionais que assegurem condições técnico-logísticas da organização.

- No que diz respeito às condições dos recursos de infra-estrutura e materiais, percebidas através da avaliação do gestor máximo, e da comprovação de iniciativas para adequar e mobilizar novos recursos, os achados empíricos demonstraram condições bastante adversas atenuadas apenas pela aquisição de alguns equipamentos que não estavam previstos no contrato de gestão. Uma situação ainda mais grave foi demonstrada quanto aos recursos financeiros, já que os indicadores utilizados não obtiveram pontuação na Matriz. Considerando o impacto de tais recursos na capacidade de gestão pode-se afirmar que a precária situação encontrada tende a gerar um comprometimento que pode inviabilizar a própria gestão da organização.

- Quanto à pontuação obtida pelas condições gerais dos recursos humanos na organização, dois dos indicadores obtiveram a pontuação máxima. Ressalte-se, entretanto, uma aparente contradição na avaliação dos gestores. Apenas um terço (1/3) considerou satisfatória a qualidade e quantidade do quadro funcional. Entretanto, todos referiram estar satisfeitos com o nível de capacitação dos trabalhadores. Tal contradição pode estar sendo alimentada pelo fato de que 60% das solicitações dos trabalhadores por demanda de capacitação foram atendidas (o que guarda relação com a satisfação sobre a capacitação do quadro) ou pelo fato de que o nível de insatisfação pode estar relacionado com o grau de preenchimento do quadro funcional da organização, ou ainda que as capacitações dos trabalhadores não atendem ao perfil de necessidades da organização. No indicador mais objetivo encontrou-se reduzida média de absenteísmo dos trabalhadores, o que pode significar um grau elevado de comprometimento dos mesmos.

- No que diz respeito às informações para a decisão, os dados revelaram condições satisfatórias para gestores e conselheiros. Os atributos de qualidade das informações, mensurados pelas categorias tempestividade, adequação, confiabilidade e acessibilidade foram considerados como não cumpridos pela maioria dos gestores e como cumpridos pela maioria dos conselheiros. Isto pode sinalizar para um sistema de informação razoavelmente consistente, ainda que pouco estruturado, e pouco organizado internamente.

3- Em relação à dimensão da sustentabilidade dos resultados de gestão foram utilizados 12 indicadores que buscam aferir o grau de utilização de mecanismos e estratégias voltados para a socialização das informações e para sustentar resultados de gestão. Neste caso os resultados indicaram um baixo desempenho da organização, com baixa iniciativa da gestão - apenas pouco mais de um terço (1/3) dos pontos - em implantar e implementar mecanismos para ouvir e orientar as demandas de trabalhadores e usuários; também são incipientes as iniciativas quanto a uma melhor qualificação dos trabalhadores e tais iniciativas inexistem

quanto a definição de objetivos regulares de admissão, promoção e demissão dos trabalhadores.

- Os indicadores construídos para mensurar o grau de satisfação dos trabalhadores e usuários tiveram resultados distintos. Os trabalhadores expressaram satisfação quanto ao modo como desenvolvem seu trabalho na organização, bem como com a forma de condução da organização pelos gestores. Os usuários expressaram satisfação quando abordados sobre os serviços prestados pela organização. Aparentemente contraditórios em relação aos resultados dos indicadores vistos anteriormente (institucionalização de canais e de procedimentos), os níveis de satisfação de trabalhadores e usuários podem ser compreendidos quando analisados à luz das dificuldades impostas pelo contexto local, tanto no que diz respeito aos serviços hospitalares ofertados quanto às dificuldades de inserção no mercado de trabalho.

- Por outro lado a pesquisa não identificou parceiros da organização- exceção apenas a um projeto que envolveu o setor pediátrico e alunos voluntários de uma escola de enfermagem de nível técnico local- o que também compromete o reconhecimento externo da liderança da gestão.

6- Considerações Finais

Os resultados encontrados no teste piloto da metodologia de avaliação da capacidade de gestão de OS evidenciaram mais constrangimentos do que potencialidades e apontaram pontos vulneráveis que precisam ser modificados e pontos positivos que podem ser potencializados. Neste sentido, ao constatar na OS/Piloto uma baixa capacidade de gestão, tendo em vista a presença de mais constrangimentos do que potencialidades, a avaliação fez ressaltar a necessidade de correções de rumos sob pena de inviabilizar a própria organização e comprometer seus resultados finalísticos, ou seja, a qualidade dos serviços prestados à população.

Sobre os resultados da avaliação em relação aos princípios adotados como referência do modelo OS isto é, de flexibilidade, transparência e autonomia, pode-se afirmar, tendo em vista a pontuação obtida para cada uma das três dimensões, que os indicadores apontam para o comprometimento desses princípios. Isto porque é baixo o investimento em mecanismos que assegurem a sua consecução e efetividade, tornando frágeis os processos construídos pela gestão, exigindo, no caso estudado, um re-direcionamento político do processo de implantação e implementação das organizações sociais pelo Estado da Bahia.

Quanto a metodologia de avaliação proposta e submetida a este teste de aplicação, tanto a experiência da aplicação como a apresentação e o debate dos resultados com os gestores da organização avaliada pôs em evidência que foi possível estabelecer indicadores e critérios de julgamento sensíveis àquelas dificuldades que se encontram difusas na experiência cotidiana de fazer funcionar a organização social. Dito de outra forma, os resultados obtidos foram capazes de traduzir muitas das faces de um problema complexo de gestão. Por outro lado, a pesquisa mostrou que, paralelamente ao necessário aperfeiçoamento dos indicadores e instrumentos de coleta de dados testados, faz-se importante agregar à avaliação elementos de contexto, de natureza mais qualitativa, de forma a fazer dialogar os achados com variáveis conjunturais que podem fazer a diferença no comportamento das demais variáveis consideradas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE/Secretaria da Reforma do Estado. **Organizações Sociais**. Brasília: MARE, 1997 (Cadernos MARE da reforma do estado, v. 2)

BRESSER-Pereira, Luiz Carlos. **Do Estado Patrimonial ao Gerencial**. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.ecn.br>> Acesso em: 05 mai. 2002.

CLAD. **Una Nueva Gestión Publica para America Latina**, 1998. Disponível em: <<http://www.clad.org>> Acesso em : 20 out. 2001.

DRAIBE, Sonia. Avaliação de Programas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; BRANT de CARVALHO, Maria do Carmo (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001. p. 165-181.

DUPUIS, Jérôme Les raisons du faible impact des évaluations. Les Cahiers de la Décentralisation. Pouvoirs Locaux, Boulogne - Billancourt, France, n. 38: 38-39, v. III, sept. 1998

FIGUEIREDO, Marcus Faria, FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação Política e Avaliação de Políticas: Um Quadro de Referência Teórica. São Paulo: IDESP, 1986

MINAYO, Maria Cecília. **O Desafio do Conhecimento Pesquisa Qualitativa em Saúde**. São Paulo: Cortez. Rio de Janeiro.Hucitec.Abrasco.2ªed,1993.

MATUS, Carlos. Política, Planejamento e Governo. Brasília/IPEA, 1993.

MODESTO, Paulo. **Reforma Administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil**. Disponível em:< <http://www1.jus.com.br>> Acesso em: 16/10/2001.

MOTTA, Paulo Roberto; **Gestão Contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente**. Rio de janeiro. Ed. Record, 1991.

PINTO, Élide Graziano. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado e organizações sociais**. Uma discussão dos pressupostos do "modelo" de reforma do Estado Brasileiro. Disponível em <http://www1.jus.com.br> Acesso em: 16/10/2001.

Matriz 1- Plano de Indicadores para avaliação da capacidade de gestão de Organizações Sociais: Resultados do Estudo Piloto na OS/Piloto

Indicadores	Respostas Obtidas	Pontos Obtidos
DIMENSÃO ORGANIZACIONAL		
1-% de atendimento pelos gestores de requisitos para exercício da função gerencial a)-Pós-graduação (lato sensu) na área de administração e ou gestão (6 pontos) b)-Experiência prévia em gestão igual ou superior a 2 anos (6 pontos)	0	4,5
	75%	
2-% de conselheiros eleitos conforme definição legal (12 pontos)	0	0
3-% de trabalhadores que referem conhecimento sobre existência dos conselhos (12 pontos)	6,5%	0
4-% de gestores intermediários da OS que referem ter participado do processo de elaboração do plano de metas (10 pontos)	28,5%	2,5
5-% de trabalhadores da OS que referem ter participado do processo de elaboração do plano de metas (12 pontos)	0	0
6-% de gestores intermediários que referem satisfação com a incorporação de suas propostas no plano de metas (10 pontos)	42,9%	2,5
7-% de conselheiros que referem receber com antecedência a pauta das reuniões dos Conselhos (10 pontos)	100%	10
8-% de conselheiros satisfeitos com o cumprimento pela OS das decisões tomadas pelos Conselhos (10 pontos)	88,9%	7,5
9-% de gestores intermediários satisfeitos com a autonomia decisória do seu setor (12 pontos)	85%	9,0
SUB-TOTAL		36 Pontos
DIMENSÃO OPERACIONAL		
10-Enunciação avaliativa do gestor máximo em relação às condições da infra-estrutura física e de equipamentos da organização Satisfatória (3 pontos); Regular (1 ponto); Deficiente 0	Deficiente	0
11-Existência de melhoria das condições físicas além das previstas no contrato de gestão segundo gestor máximo SIM- 10 pontos; NÃO - 0	Não	0
12-Aquisição de equipamentos além dos previstos pelo contrato de gestão segundo gestor máximo SIM- 10 pontos; NÃO- 0	Sim	10
13-Existência de incremento na receita e redução de despesas nos últimos 12 meses segundo gestor máximo SIM- 5 pontos; NÃO- 0	Não	0
14-Existência de reserva de contingência segundo gestor máximo SIM- 5 pontos; NÃO- 0	Não	0
15-Tempo de aplicação para a reserva de contingência superior a dois meses segundo gestor máximo SIM- 5 pontos; NÃO- 0	Não	0
16-Existência de outras fontes de financiamento além da fonte prevista pelo contrato de gestão segundo gestor máximo SIM- 5 pontos; NÃO 0	Não	0
17-% de gestores que referiram satisfação (razoavelmente inclusive) sobre as condições qualitativas e quantitativas do quadro de trabalhadores da organização (3 pontos)	37,5 %	0,75
18-% gestores intermediários satisfeitos (parcialmente inclusive) com o nível de capacitação dos trabalhadores em atividade (4 pontos)	100%	4
19-% de atendimento de demanda do trabalhador para sua capacitação (10 pontos)	60%	5
20-Média mensal dos dias faltosos dos trabalhadores nos últimos 12 meses Entre 0 e 1- 5 pontos; Maior que 1 e menor que 2- 2 pontos.; Maior que 2- 0	0,75	5

21-% de gestores que referem formas de sistematização e armazenamento de informações para decisão: 1- integradas e informatizadas (10 pontos); 2- integradas ou informatizadas- 5 pontos)	28,5% de formas informatizadas	1,25
22-Enunciação avaliativa do gestor máximo sobre a autonomia financeira e administrativa da OS em relação ao Estado Satisfatória- 3 pontos; Insatisfatória- 0	Satisfatória	3
23-Recursos incorporados a través de parcerias externas (financeiros, materiais, humanos e técnico/científicos) 3 ou mais tipos- 10 pontos; Até 2 tipos- 5 pontos	(Projeto Jovem Voluntário)	0
24-% de gestores satisfeitos com a qualidade da informação para a decisão (4 pontos)	100%	4
25-% de gestores que consideram que as informações contemplam os requisitos de qualidade necessários para a decisão (disponibilidade, tempestividade, adequação e confiabilidade).- 4 pontos	37,5%	1
26-% de conselheiros que consideram que a informação para a decisão contempla os requisitos de qualidade (disponibilidade, tempestividade, adequação e confiabilidade). 4 pontos	66,6%	2
Sub-Total		36
DIMENSÃO DA SUSTENTABILIDADE DOS RESULTADOS		
27-% de referência pelos gestores intermediários da existência de canais institucionalizados para receber críticas e sugestões dos trabalhadores (8 pontos)	37,5%	2
28-% de referência da existência pelos gestores intermediários de canais institucionalizados para receber sugestões e críticas dos usuários (8 pontos)	50%	4
29-% de usuários que referem receber orientação por parte da organização sobre os serviços prestados (8 pontos)	30,2%	2
30-% de referência pelos gestores intermediários da existência de mecanismos de retorno aos trabalhadores sobre a avaliação de seu desempenho (8 pontos)	57,1	4
31-Existência de Plano de Cargos Carreira e Salários/PCCS SIM- 5 pontos; NÃO- 0	Não	0
32-Existência de Plano de Capacitação dos trabalhadores mantido e ajustado ao longo do tempo (SIM- 5 pontos; Não -0)	Não	0
33-% de usuários satisfeitos com os serviços prestados pela organização (8 pontos)	74,4%	4
34-% de trabalhadores satisfeitos com a forma como desenvolvem seu trabalho na organização (8 pontos)	100%	8
35-% de gestores intermediários que referem a existência na organização de estratégias implementadas de acompanhamento e avaliação de resultados (8 pontos)	71,4%	4
36-% de gestores intermediários que referem utilizar os resultados do acompanhamento e avaliação para decisão (8 pontos)	28,5%	2
37-% de parceiros da organização que referem satisfação com a condução do gestor máximo (8 pontos)	0	0
38-% de trabalhadores que referem conhecer os objetivos e a missão da organização (8 pontos)	73,9%	4
39-% de trabalhadores que referem satisfação com a forma pela qual a organização vem sendo conduzida pelos gestores (10 pontos)	60%	5
Sub-Total		39
Total		111 Pontos

Notas

ⁱ Lei N. 9.637, de 15 de maio de 1998, Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção de órgãos e entidades que menciona e a absorção de sua atividades por organizações sociais, e dá outras providências.

ⁱⁱ Escola Técnica de Camaçari e Hospital de Ibicarai