

SUBSÍDIOS PARA AVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA: PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DE INDICADORES PARA AVALIAÇÃO DA CAPACIDADE DE GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Sandra Maria Chaves dos Santos *
Maria do Carmo Lessa Guimarães **
Cristina Maria Meira de Melo ***
Alvino Sanches Filho ****

RESUMO

O projeto de Reforma Administrativa do Estado brasileiro colocou em relevo a questão da avaliação nas organizações públicas. Este trabalho sistematiza o processo de elaboração de uma proposta metodológica para avaliar a capacidade de gestão de Organizações Sociais, entidades públicas não estatais, criadas no bojo da Reforma. O desenvolvimento do trabalho contemplou a definição de um conceito-guia de gestão e a identificação de suas dimensões, a partir dos quais foram selecionadas e construídas variáveis, indicadores e parâmetros, assim como indicados os meios de verificação e os dados necessários para alimentar o sistema de informação. A proposta inclui um plano para análise dos resultados. Nas considerações finais, os autores argumentam que as escolhas conceituais e decisões procedimentais visaram a produzir um desenho de avaliação que pudesse garantir a confiabilidade dos resultados e sua sensibilidade em aproximar-se do fenômeno em avaliação, a aplicabilidade do instrumental e sua reprodutibilidade em diferentes contextos.

ABSTRACT

The project for the reform of the administration of the Brazilian state highlighted the question of evaluation within public organizations. This study systematized the process of elaboration of a methodological proposal to evaluate the management capacity of non-state owned, public social organizations created within the framework of the reform. The objective was to define a conceptual guide for management and to define its dimensions. A selected set of variables, indicators and parameters was constructed, as well as a means of verification and the data necessary to feed the information processing system. The proposal presents a plan for analyzing the results. In the final comments, the authors argue that the conceptual choices and procedural decisions aim to produce a design of evaluation that should guarantee the reliability and sensitivity of results in their proximity to the phenomenon being evaluated, the applicability of the instrument and its reproducibility in different contexts.

* Prof^a. Escola de Nutrição/UFBA

** Prof^a. Escola de Administração/UFBA

*** Prof^a. Escola de Enfermagem/UFBA

**** Prof. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas/UFBA

INTRODUÇÃO

Este artigo sistematiza o processo de elaboração de uma proposta metodológica para avaliar a capacidade de gestão de Organizações Sociais-OS, entidades públicas não estatais, criadas no bojo da Reforma Administrativa do Estado brasileiro, na primeira gestão do governo de Fernando Henrique Cardoso, para atuarem em setores antes considerados exclusivos do Estado pela natureza pública dos serviços que prestam à sociedade.

No Estado da Bahia, a implantação de organizações sociais iniciou-se em 1999 e, a partir de 2002, a demanda por avaliar os resultados do modelo de gestão em curso mobilizou órgãos do Estado para, em parceria com a universidade, desenvolverem uma proposta nessa direção.

Uma das características importantes do processo de avaliação é a necessidade de que as variáveis e os indicadores sejam factíveis de ser construídos e que aquilo que expressam seja valor compartilhado por todos os envolvidos. Dessa forma, o desenvolvimento da proposta implicou em momentos de trabalho coletivo com técnicos da Secretaria de Administração do Estado da Bahia-SAEB e de outras secretarias setoriais, todos envolvidos com a implementação do programa de Organizações Sociais, assim como com gestores de OS já implantadas. A proposta, nesse caso, foi a de pactuar tanto o conceito-guia de gestão entre avaliados e avaliadores, como os parâmetros de julgamento. Além disso, essa estratégia de trabalho permitiu discutir a sensibilidade dos indicadores e a viabilidade de acessar os dados e informações necessárias.

Dessa forma, a construção do plano de indicadores foi demarcada por três momentos importantes. O primeiro momento contemplou a realização de um Encontro Técnico para discussão e parametrização dos indicadores com técnicos da administração estadual, do Ministério do Planejamento e Orçamento e das Organizações Sociais em funcionamento no Estado, bem como a realização de Oficinas de Trabalho com a participação de consultores externos. O segundo momento contemplou uma revisão crítica realizada pelos autores, após os resultados de um estudo piloto realizado em uma Organização Social em funcionamento no Estado da Bahia, para verificação da consistência e viabilidade dos indicadores propostos. O terceiro momento contemplou a realização de um Encontro Técnico com a participação de consultores externos, pesquisadores reconhecidos por seus estudos no campo da avaliação e da administração pública, momento em que a metodologia foi avaliada quanto à consistência, coerência e viabilidade.

Na perspectiva de compartilhar essa experiência e contribuir com o debate sobre o desenvolvimento de metodologias de avaliação na gestão pública, este artigo está organizado tendo em vista os passos realizados pelos autores desde o marco zero de definição do espaço e do que seria objeto da avaliação, em termos práticos e conceituais, até a definição do plano de análise dos resultados. Na medida em que neste trabalho o foco é o processo de construção, e tendo em vista o volume do protocolo completo de indicadores, não se apresenta neste momento a totalidade das matrizes que conformam a proposta metodológica que resultou das etapas de reflexão e ação. Todo o protocolo de avaliação, assim como análises mais detalhadas quanto aos resultados obtidos com a aplicação podem ser consultados em trabalhos publicados pelos autores sobre o tema (GUIMARÃES *et al.*, 2003). Na seção de considerações finais faz-se uma análise geral do processo e dos alcances da metodologia.

Passo 1 - Definindo o espaço da avaliação

O projeto de Reforma Administrativa do Estado Brasileiro iniciado na primeira gestão do governo de Fernando Henrique Cardoso trouxe, entre as propostas de novas modalidades de gestão de serviços de natureza pública, a criação de agências executivas e de Organizações Sociais, bem como a regulamentação da

concessão de serviços públicos e de contratos de gestão. Essas inovações apresentaram-se como fundadas na idéia de uma administração pública gerencial, em que é possível desenvolver estratégias administrativas baseadas na ampla delegação de autoridade e na cobrança a *posteriori* de resultados (Brasil, 1997).

O processo de mudanças acima indicado pautou-se em um movimento teórico denominado de Novo Gerencialismo Público, o qual declarou como objetivo tornar a administração pública mais eficiente e moderna e voltada para o atendimento das necessidades e satisfação plena dos cidadãos. Para tanto, argumentou-se no sentido de fortalecer o núcleo estratégico do Estado e da autonomia das agências executivas e das Organizações Sociais. O elo entre os dois sistemas faz-se pelo contrato de gestão, um instrumento que define competências, atribuições e responsabilidades das agências e OS, assim como as responsabilidades do Estado no controle de todo o processo.

O Projeto de Reforma Gerencial foi apresentado como uma oportunidade para corrigir os rumos da administração pública latino-americana naquilo que sua trajetória escreveu com mais cores: rigidez conjugada com ineficiência; ausência de mecanismos de controle externo; distanciamento e falta de compromisso 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 ganharam relevância.

O pressuposto balizador, que orienta a transferência da gestão de serviços públicos para organizações de natureza não estatais, é que existe um espaço público não-estatal que envolve a capacidade da sociedade de 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 (CLAD, 1998, MODESTO, 2001).

Nesse contexto, a avaliação e o acompanhamento do desempenho da gestão pública, bem como dos novos parceiros instituídos por meio da concessão dos serviços públicos e dos contratos de gestão são vistos como importantes para subsidiar as correções necessárias na formulação das políticas governamentais e na sua implementação, bem como no aperfeiçoamento dos instrumentos jurídicos e administrativos que balizam as novas modalidades de gestão de serviços públicos. É nessa direção e em sintonia com tais desafios que se elaborou a proposta metodológica para avaliação da capacidade de gestão de Organizações Sociais, objeto deste artigo.

Passo 2 - O tipo de avaliação que orientou o processo de construção da metodologia

Uma revisão da literatura sobre avaliação permitiu observar que, embora o termo avaliação seja utilizado quase sempre com o mesmo significado, o de determinar valor a alguma coisa, a variação e as imprecisões do conceito decorrem do fato de que o termo avaliação, para ganhar inteligibilidade, necessita estar acompanhado de outros termos que informem sobre o objeto e o sujeito da avaliação, além dos seus propósitos, objetivos e modos de proceder. Assim, as controvérsias observadas situam-se no plano das práticas, do como esta deve ser conduzida, ou, mais precisamente, na seleção do foco, dos métodos e do grau de objetividade e de sistematização utilizados para se avaliar.

Por outro lado, vem sendo observado na literatura que o conceito de avaliação é um conceito em evolução, que muda de acordo com o contexto, incorporando as concepções anteriores e acrescentando novas perspectivas, tornando o processo de avaliar mais complexo em informações e mais sofisticado em termos de seus propósitos (PASTANE, 2002). Diante disso, torna-se necessário ressaltar algumas escolhas prévias sobre o tipo de avaliação que orientou a proposta metodológica para avaliar a capacidade de gestão de OS aqui apresentada, a saber:

- a) A natureza e o tipo de avaliação adotados se aproximam do que vem sendo denominado de pesquisa interessada ou *Policy Oriented*, a qual, segundo Draibe (2001), tem como objetivo detectar dificuldades e obstáculos e produzir recomendações visando a corrigir rumos do programa ou disseminar lições e aprendizagens, de forma a melhorar a qualidade do processo de implementação e do desempenho da política.
- b) O foco da avaliação proposta é a gestão, o que implicou na adoção de um tipo de *avaliação de processo* entendida como aquela que evidencia as condições e o desenho da organização e a forma pela qual são desenvolvidas as ações programáticas. Essa avaliação detecta os fatores que, ao longo da implementação, facilitam ou impedem que um dado programa/atividade atinja seus resultados da melhor maneira possível (DRAIBE, 2001).
- c) Tal avaliação exigiu o levantamento de hipóteses/premissas, formuladas à luz de uma imagem-objetivo construída pelos avaliadores e por outros atores envolvidos. Entenderam os pesquisadores que esse tipo de procedimento avança em relação ao diagnóstico de uma dada situação presente porque constrói compromissos em relação a uma direção futura que se pretende alcançar e ou transformar.

Passo 3 – Definindo o foco da avaliação

O modelo de Organizações Sociais com suas filigranas jurídicas e administrativas é bastante polêmico, em parte por ser ainda recente no Brasil, de outra parte por representar para alguns um processo de delegação a outros de responsabilidades do Estado (PINTO, 2001; PENTEADO, 1998; MODESTO, 2001). Contudo, ainda que a discussão sobre o modelo em si seja importante para o seu aperfeiçoamento, não foi esse o objeto da proposta de avaliação apresentada neste artigo.

O foco da avaliação proposta é a gestão. A opção fundamentou-se nas considerações de que a maior parte das justificativas para a criação dos novos entes jurídicos, presentes nos documentos e artigos de autoria dos seus formuladores, pauta-se na expectativa de mudanças justamente no modelo de gestão dos serviços de natureza pública, recorrentemente avaliado como dominado por princípios burocráticos que primam pela rigidez e pela centralização decisória, sendo ineficiente, ineficaz e pouco transparente, entre outros. Os novos modelos de gestão de serviços públicos, portanto, passam a ser orientados por princípios mais flexíveis e descentralizadores (MODESTO, 2001; NASSUMO, 1997).

Nessa perspectiva, verificou-se que dentre os argumentos utilizados pelo governo federal para a criação do modelo de organizações sociais três princípios se destacaram: *maior autonomia decisória* dessas organizações, frente aos níveis hierárquicos da estrutura burocrática da administração pública brasileira, com vistas a possibilitar um processo decisório mais rápido e, por consequência, mais efetivo; *maior flexibilidade* para romper com a rigidez da estrutura organizacional, objetivando maior interdependência e compartilhamento na autoridade e na responsabilidade (MOTTA, 1991); por fim, *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, além de instituir canais e expedientes que possam, ao divulgar e socializar tais decisões para trabalhadores e usuários, contribuir para a construção de um processo decisório mais transparente e, por consequência, sujeito a um maior controle social.

Passo 4 - A construção de um conceito-guia de gestão

Tendo convencionado o tipo e o foco da avaliação que orientariam a proposta metodológica, partiu-se para a definição do conceito-guia de gestão. O conceito de gestão é amplo, diversificado e, por isto mesmo, controverso. Os conceitos pre-

sententes na literatura fundamentam-se em campos teóricos diversos e a polarização qualitativa encontra-se entre o campo da administração e o da ciência política.

No campo da administração, o conceito de gestão se aproxima da idéia de gerência e, dessa forma, toma um caráter mais operacional e instrumental ao fazer prevalecer o entendimento de que se trata de uma "função organizacional voltada pra o comando, a coordenação, o planejamento, o controle, a orientação e a integração das ações levadas a efeito nos diversos níveis e setores incumbidos da execução dos serviços" (MOTTA, 1991:45). No campo da ciência política, o conceito de gestão incorpora uma dimensão política que se traduz em aspectos menos procedimentais, privilegiando a discussão sobre o poder e sua legitimidade, e os conflitos presentes no processo de decisão no âmbito das organizações, inclusive e, sobretudo, nas organizações públicas. Nesse debate, constata-se que os dois pólos conceituais, da administração e da política, não são antagônicos e/ou excludentes entre si, e, em certa medida, eles se complementam na discussão sobre o conceito de gestão.

Nessa perspectiva, a construção de um conceito-guia ou referência sobre gestão que servisse de base ao desenho de uma avaliação partiu, inicialmente, da discussão levantada por Carlos Matus (1993) sobre a *capacidade de governo*. Entenderam os autores que tal capacidade se aproxima, tanto do ponto de vista conceitual como operacional da capacidade de gestão. Para Matus (1993), a capacidade de governo é aferida a partir de três dimensões, interdependentes entre si, cujas relações foram ilustradas pelo autor em um Triângulo de Governo. Essas dimensões contemplam as idéias: de que a capacidade de governo revela a articulação dinâmica entre a existência de projetos de ação capazes de conduzirem o sistema ao alcance de seus objetivos; de determinado grau de governabilidade do sistema, referida ao conjunto de variáveis essenciais ao projeto sob controle do ator responsável pela condução dos projetos; e da capacidade de governo, contemplando o acervo de técnicas, métodos, destrezas etc. do ator e equipe responsáveis pela condução do sistema.

Com o entendimento acima sintetizado, Matus (1993) agrega conceitos que se situam em campos teóricos que tradicionalmente se polarizam na discussão sobre gestão: o da administração e o da ciência política. O modelo teórico triangular de governo, proposto por Carlos Matus (1993) privilegia tanto categorias normativas (existência de Projetos) e categorias administrativas (capacidade técnica), como categorias políticas (governabilidade do sistema).

A partir da perspectiva acima se assumiu, primeiramente, que a capacidade de gestão de uma organização poderia ser, também, aferida pela análise articulada de três categorias: a capacidade de formular projetos, políticas e normas legais; a capacidade de executar, referida às condições técnicas e administrativas (recursos humanos, materiais e financeiros); e a capacidade de articular e de mobilizar alianças e parcerias, assim como recursos políticos e estratégicos, no sentido de assegurar as condições políticas para a busca dos objetivos perseguidos pelas políticas, planos e programas.

Outras reflexões, porém, foram sendo agregadas nesse processo de construção do conceito-guia de gestão, as quais geraram a necessidade de se considerar dois aspectos centrais. O primeiro, relativo à imagem objetivo de gestão que justificava o modelo. Não se tratava, no caso, de avaliar uma idéia descontextualizada ou descomprometida de gestão. Ao contrário, como antes discutido, tratava-se de desenhar a avaliação de um modelo de gestão orientado por princípios previamente estabelecidos, tais como: decisões mais compartilhadas, trabalhadores mais comprometidos com a organização e usuários satisfeitos com o atendimento de suas necessidades, contemplando ainda maior autonomia decisória em todos os níveis, menores entraves burocráticos e distanciamentos hierárquicos. Esse conjunto de valores deveria, no modelo, somar maior legitimidade aos gestores e confiabilidade à organização.

A constatação acima conduziu ao segundo aspecto central, referido à necessidade dessa imagem-objetivo de gestão estar balizada por princípios

orientadores dos novos modelos de gestão pública que são, por sua vez, baseados nas teses do Novo Gerencialismo Público. Observou-se, por exemplo, no bojo das justificativas para criação dos novos modelos de gestão de serviços públicos, que, além dos princípios da flexibilidade e da maior autonomia decisória, os novos modelos de gestão, também, perseguem uma maior capacidade de sustentar resultados, no sentido da construção de estratégias de gestão que possam assegurar a continuidade dos resultados obtidos, favorecendo o aumento da confiabilidade da organização.

Diante disso, a discussão sobre o conceito de capacidade de gestão agregou, na sua dimensão política, a idéia de sustentabilidade, contemplando aspectos relacionados com a institucionalização de mecanismos e estratégias que ampliem e/ou consolidem apoios e alianças capazes de favorecer a sustentabilidade das decisões e dos resultados pretendidos pela gestão.

Nessa perspectiva, o conceito de gestão firmado pelo grupo de pesquisa, o qual serviu de referência para a construção da matriz de indicadores e da proposta de avaliação, parte do entendimento de que a decisão é o elemento central que perpassa o processo de gestão e se revela através de três dimensões: *uma dimensão organizacional* que evidencia o formato do processo decisório (o quem e o como se decide); *uma dimensão operacional* (capacidade de executar) que indica iniciativas de gestão no sentido de manter e ampliar as condições logísticas e gerenciais da organização, mobilizando recursos, inclusive os estratégicos; e *a dimensão da sustentabilidade* (capacidade de sustentar resultados) que revela como os gestores vêm construindo a capacidade de sustentar os resultados de gestão.

Dessa forma, a *capacidade de gestão* de uma organização social foi concebida como sendo *a faculdade de uma organização em decidir com autonomia, flexibilidade e transparência, mobilizando recursos e construindo a sustentabilidade dos resultados de gestão*. Essa abordagem constituiu-se em ferramenta conceitual do modelo metodológico desenhado para aferir a capacidade de gestão de Organizações Sociais.

Passo 5 - A construção do plano de indicadores

a) A convenção de conceitos operacionais

O plano de indicadores para a avaliação da capacidade de gestão de OS foi construído em duas etapas. A primeira envolveu a definição das dimensões e das variáveis, ou seja, o caminho de ida (do conceito ao empírico) para a construção dos indicadores. A segunda contemplou as descrições dos indicadores, o estabelecimento de suas fórmulas, requisitos e parâmetros, orientados por premissas, as quais representam o caminho de volta (do empírico aos conceitos) que os resultados obtidos deverão realizar para dialogar com o conceito-guia de gestão.

Vale ressaltar que a construção do plano de indicadores exigiu, também, dos autores decisões metodológicas que conformam a proposta de avaliação em sua totalidade. Partiu-se do entendimento de que a construção de indicadores deve ser entendida como um exercício permanente, contínuo, o que significa, como consequência, ser marcada por revisões e adaptações, contextualizadas e permanentes, tendo em vista o aperfeiçoamento da capacidade de aferir aquilo ao que se propõe. Assim, o plano de indicadores apresentado neste artigo não se constitui em um produto universal e acabado, ao contrário, defende-se que esse deve ser sempre submetido a críticas que possibilitem ajustes, principalmente no que diz respeito à parametrização dos diversos indicadores propostos.

Foi, também, necessário convencionar um conceito operacional importante, o de indicador, o qual foi concebido 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 (JANNUZZI, 2001). Nesse sentido, o indicador sintetiza, representa e/ou dá maior significado ao que se quer avaliar. Pode ser representado por um número, por uma relação entre

dois eventos ou por uma qualidade ou atributo do fenômeno em observação. Cabe destacar, ainda, que o indicador só é válido no contexto específico no qual se processa a avaliação.

Para que os indicadores permitissem a leitura do fenômeno, foi necessário, também, definir os parâmetros da avaliação. Isto é, em face de 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, entidades relativamente recentes, uma das maiores dificuldades referiu-se à condição de sistematizar ou adaptar indicadores e parâmetros antes testados. Dessa forma, tratou-se, predominantemente, de construir novos indicadores e propor novos parâmetros, tendo por referência o conceito-guia e os pressupostos sobre a inovação do modelo OS no campo da gestão.

b) Selecionando e definindo os indicadores para avaliação da capacidade de gestão

Como antes assinalado, o processo de construção dos indicadores teve como ponto de partida um conceito-guia de gestão que se estrutura em três dimensões: a organizacional, a operacional e a de sustentabilidade dos resultados. A partir disso, e tendo em vista os princípios de gestão que justificavam a criação de OS, a seleção e construção dos indicadores se iniciaram pela elaboração de um conjunto de questões e pelo estabelecimento de premissas, as quais funcionam como argumentos de sustentação para a avaliação e para a leitura dos resultados obtidos com a aplicação dos indicadores.

A matriz 1 apresenta os resultados dessa etapa do trabalho. Observa-se na matriz que as questões foram pensadas no sentido de problematizar aspectos da gestão que têm débitos com as expectativas geradas com a criação de OS, enquanto as premissas são respostas prévias que objetivam fazer a ligação entre o desejado e o encontrado. Dessa forma, de cada questão pode-se avançar para uma lista de variáveis e para a construção de indicadores, enquanto as premissas conformam uma imagem objetivo, a partir da qual se tornou possível estabelecer os parâmetros para os diferentes resultados que poderiam ser obtidos pelos indicadores.

Todo esse processo resultou em um plano com 34 indicadores, distribuídos nas três dimensões, os quais expressam o conceito-guia de gestão. A matriz 2 apresenta um extrato do plano de indicadores, mostrando, a título de ilustração, alguns indicadores de cada uma das dimensões, selecionados segundo sua natureza, como será discutido na seção seguinte sobre o plano de análise dos resultados.

Como pode ser observado, o plano está composto pelos indicadores, pela fórmula para atribuir um resultado quantitativo ou qualitativo ao indicador, por uma coluna de pontuação, outra de parâmetros e mais uma retomando as premissas. Na matriz aplicada em uma avaliação piloto que fez parte do processo de validação do plano de indicadores, a matriz contemplou uma coluna de resultados obtidos (GUIMARÃES *et al.*, 2003). Assim, ao se registrar na própria matriz a pontuação obtida pela organização em cada um dos indicadores, alcançou-se maior consistência na análise dos resultados face ao conceito orientador, e a visualização dos achados se tornou mais rápida e informativa.

Matriz 1- As Dimensões da Gestão

DIMENSÃO ORGANIZACIONAL	
FORMATO DO PROCESSO DECISÓRIO	
QUESTÕES	PREMISSAS
<p>1- Os gestores da OS têm capacitação técnica e experiência prévia em gestão e os conselheiros foram eleitos para o cargo e sua atuação é reconhecida pelo conjunto de trabalhadores da organização?</p> <p>2- Os gestores têm implementado um processo decisório mais participativo e descentralizado, favorecendo que trabalhadores e parceiros conheçam os objetivos da organização, participem da elaboração dos planos de metas e sintam-se contemplados em suas propostas?</p>	<p>1- Um perfil desejável de gestor contempla capacitação técnica e experiência prévia como requisitos desejáveis para lhe conferir legitimidade técnica e política para decidir. A legitimidade política é conferida pela condução via eletiva aos cargos e pelo exercício efetivo da liderança.</p> <p>2- O formato de decisão adotado deve ser descentralizado envolvendo e comprometendo o maior número possível de setores e de trabalhadores da organização nas decisões sobre as prioridades da organização. Legitimidade conferida pela conquista de ascendência e aceitação por parte dos subordinados/gerenciados. Esse entendimento minimalista de legitimidade possibilitou uma convergência com o conceito de liderança que é, também, concebido como uma função gerencial e não um atributo de pessoas - fenômeno relacional.</p>
DIMENSÃO OPERACIONAL	
QUESTÕES	PREMISSAS
<p>1- A agenda decisória contempla a manutenção e ampliação dos recursos operacionais, inclusive os estratégicos?</p> <p>2- O processo de decisão tem contemplado iniciativas no sentido de incorporar novas fontes e novos tipos de recursos além dos previstos?</p> <p>3- Os gestores têm promovido iniciativas no sentido de ampliar alianças e parcerias, a fim de manter ou ampliar as condições logísticas e gerenciais da organização?</p> <p>4- O processo de decisão tem contemplado iniciativas para melhoria da qualidade e quantidade dos recursos estratégicos da organização (informações e capacitação de trabalhadores)?</p>	<p>1- A autonomia decisória e a flexibilidade administrativa prevista para o modelo OS possibilitam aos gestores condições para manterem e ampliarem as condições logísticas e operacionais da organização, incorporando novas fontes de financiamento, de recursos técnicos e estratégicos.</p> <p>2- A autonomia e a transparência pressupostas para o modelo OS asseguram condições para agregar novas parcerias e contribuições às organizações e para elevar a qualidade e quantidade dos trabalhadores que atuam na organização.</p>
DIMENSÃO DA SUSTENTABILIDADE	
QUESTÕES	PREMISSAS
<p>1- As iniciativas de gestão têm privilegiado a difusão de informações entre trabalhadores, usuários e parceiros da organização?</p> <p>2- As iniciativas de gestão têm contemplado a institucionalização de mecanismos de gestão para auscultar os trabalhadores e usuários (formais ou informais)?</p> <p>3- As iniciativas de gestão têm contemplado a construção de um processo de trabalho e de decisão calçado na liderança e na busca de alianças, elevando a satisfação dos trabalhadores, dos usuários e dos parceiros, com a condução da organização pelos gestores?</p>	<p>Uma gestão autônoma e orientada pela flexibilidade gerencial, propiciada pelo modelo OS, utiliza distintos expedientes de divulgação e difusão de informações dentro da organização e institucionaliza mecanismos de gestão para auscultar os trabalhadores e os usuários, o que eleva o grau de transparência do processo de decisão e da satisfação destes com a condução da organização pelos gestores, somando para a sustentabilidade dos resultados de gestão.</p>

MATRIZ 2 - PLANO DE INDICADORES PARA AVALIAR A CAPACIDADE DE GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS: alguns exemplos

Natureza dos Indicadores	Indicadores	Fórmulas	Pontos Previstos	Parâmetros	Premissas
DIMENSÃO ORGANIZACIONAL – FORMATO DECISÓRIO NA ORGANIZAÇÃO					
Indicador de existência constatada	% de atendimento pelos gestores de requisitos para exercício da função gerencial 1-Treinamentos na área de administração e ou gestão; 2-Experiência prévia em gestão	N. de gestores que preenchem os dois requisitos/Total de gestores x 100	4	2,0 pontos a cada 25% de respostas positivas (50%)	Capacitação específica e experiência prévia de gestão são requisitos desejáveis para construção da legitimidade técnica do gestor, o que soma para a capacidade de decidir da organização.
Indicador de conhecimento	% de trabalhadores que referem conhecimento sobre existência do Conselho Curador ou Administrativo	N. de trabalhadores que referem conhecer existência do conselho curador/Total de trabalhadores informantes x 100	8	8,0 pontos para 25% de respostas positivas (25%)	Maior percentual de trabalhadores que referem conhecer a existência do Conselho Curador/Administrativo indica maior visibilidade destes, o que amplia sua legitimidade política, somando para a capacidade de decidir da organização.
Indicador de participação	% de gestores intermediários que referem ter participado do processo de elaboração do Plano de Metas (ou de outro instrumento de planejamento utilizado pela organização)	N. de gestores intermediários que referem ter participado como representante do seu setor na elaboração do Plano de Metas da organização/Total de gestores intermediários informantes x 100	10	2,5 pontos a cada 25% de respostas positivas (100%)	Maior percentual de gestores intermediários referindo participação na elaboração dos planos de metas indica ampliação do processo decisório, o que soma para a capacidade de decidir.
Indicador de satisfação	% de gestores intermediários que referem satisfação com a incorporação das suas propostas no Plano de Trabalho	N. de gestores intermediários que referem satisfação/Total de gestores intermediários informantes x 100	6	3,0 pontos a cada 25% de respostas positivas (50%)	Maior percentual de gestores satisfeitos com a incorporação de suas propostas no Plano de Metas indica contemplação de interesses distintos no processo decisório descentralizado, o que soma para a capacidade de decidir.

Natureza dos indicadores	Indicadores	Fórmulas	Pontos Previstos	Parâmetros	Premissas
DIMENSÃO OPERACIONAL					
Indicador de existência constatada	Existência de ampliação dos recursos operacionais para além do contrato de gestão nos últimos 12 meses	Resposta do gestor máximo: SIM OU NÃO Recursos: financeiros, infra-estrutura e equipamentos	4	Pontos para Respostas positivas Financeiros=2 Infra-estrutura=1 Equipamentos=1	Iniciativas para ampliação dos recursos operacionais além daquelas previstas pelo contrato de gestão indica preocupação dos gestores em ampliar as condições físicas e financeiras favoráveis da organização, o que soma para a capacidade de executar da organização.
Indicador de satisfação	Grau de satisfação dos gestores intermediários com o nível de capacitação dos trabalhadores em atividade	N. de gestores intermediários satisfeitos /Total de gestores informantes x 100	6	2,0 pontos a cada 25% de respostas positivas (75%)	Um elevado grau de satisfação dos gestores intermediários com o nível de capacitação dos trabalhadores aponta condições favoráveis para o desenvolvimento das ações, agregando valor à capacidade de executar da organização.
DIMENSÃO DA SUSTENTABILIDADE					
Indicador de existência constatada	Existência de canais/mecanismos para receber críticas e sugestões dos trabalhadores	Sim / Não	4	Resposta positiva = 4 pontos	Existência de canais/mecanismos (formais e/ou informais) indica reconhecimento, por parte da gestão, dos interesses dos trabalhadores e dos usuários, o que soma para sustentar resultados de gestão.
Indicador de existência referida	% de usuários que referem receber orientação por parte da organização sobre os serviços prestados	N. de usuários que referem receber orientação/Total de informantes x 100		1,5 pontos a cada 25% de respostas positivas	Maior percentual de usuários que acusam receber orientação, por parte da organização, sobre os serviços ofertados indica preocupação da gestão com a melhor utilização dos serviços pelos usuários, o que soma para sustentar resultados de gestão.
Indicador de conhecimento	% de trabalhadores que referem conhecer o Plano de Cargos, Carreira e Salários (PCCS) da organização	N. de trabalhadores que referem conhecer o PCCS/Total de trabalhadores informantes x 100		4,0 pontos a cada 25% de respostas positivas (50%)	Maior percentual de trabalhadores que acusam conhecer o PCCS indica iniciativas da gestão em tornarem transparentes os procedimentos de admissão, promoção e demissão dos trabalhadores, o que soma para a capacidade de sustentar resultados de gestão.

- c) Estabelecendo os meios de verificação e os dados e informações de interesse para a avaliação

Em todo processo de avaliação, o acesso, a adequação e a confiabilidade das informações e dos dados que dão forma aos atributos medidos pelos indicadores são de fundamental importância para os resultados e para a própria confiabilidade da avaliação. No desenho dessa avaliação da capacidade de gestão de OS, a maioria dos dados e das informações necessárias tiveram que ser buscadas diretamente na organização e junto àqueles que vivem a organização, devido à ausência de um sistema de informações estruturado para fazer face às questões postas. A aplicação de questionários a gestores, trabalhadores, usuários dos serviços e parceiros da organização foi, então, a estratégia privilegiada, tendo sido identificada como o principal meio de verificação de mais de 70% dos indicadores. Para outros 30% dos indicadores, a pesquisa documental e a observação dos avaliadores constituíram-se na principal fonte de obtenção das informações.

Para a elaboração dos instrumentos a serem utilizados na coleta dos dados, foram considerados os numeradores e os denominadores de cada um dos indicadores que contemplam uma fórmula, ou a condição a ser observada para os demais casos. Importa destacar que a implementação dessa avaliação, em uma experiência piloto, contribuiu para dar partida à organização de um sistema de informações para acompanhamento e avaliação sistemática da capacidade de gestão da OS. Desta forma, em um segundo momento de avaliação, a coleta direta de dados pode ser reduzida.

Passo 6 – Definindo o plano de análise dos resultados

O plano de indicadores sistematiza as variáveis e os indicadores que integram essa metodologia de avaliação. No entanto, partindo da premissa central de que avaliar é atribuir valor, impõe-se a necessidade de emitir um julgamento desses dados em função de uma escala de critérios que podem ser explícitos ou implícitos (DUPUIS, 1998; FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986).

A definição dos critérios e valores para julgamento dos resultados em uma avaliação estabelece a efetiva diferenciação entre esta e a realização de uma auditoria ou de um controle administrativo, conforme discutido por Dupuis (1998). Por outro lado, os critérios devem estar devidamente justificados e partilhados pelo maior número de atores envolvidos com o alvo da avaliação. Isto porque critérios e valores atuam no quadro da avaliação como os fundamentos que orientam todas as análises, o que permite dar sentido a um conjunto de dados e informações que, sem esse referencial, não ultrapassariam a condição de apenas descrever a situação avaliada.

No caso dessa pesquisa de interesse metodológico assumiu-se que a avaliação tem o sentido de produzir respostas sobre a capacidade de gestão de organizações sociais. Assumiu-se, também, que todos os critérios para a avaliação seriam explícitos, inclusive como forma de garantir a reaplicação da metodologia e a análise comparativa dos achados no tempo e entre diferentes organizações. De outra parte, reuniões e oficinas foram realizadas visando a pactuar com atores de organizações sociais, com aqueles que vêm se responsabilizando pela implantação e acompanhamento desse modelo de gestão no âmbito da administração pública e, também, com especialistas da área, as variáveis, os indicadores e as premissas da avaliação. Como visto nas seções anteriores deste documento, todo esse processo resultou na construção de uma escala conceitual que partiu de categorias mais abstratas até alcançar variáveis mensuráveis organizadas sobre a forma de indicadores.

Um dos objetivos desse trabalho, o qual justifica a pesquisa bibliográfica realizada e, também, as reuniões e oficinas com técnicos da área e consultores externos, foi na direção de reconhecer quais parâmetros poderiam ser adotados para leitura dos achados. Essa busca constituiu-se em uma dificuldade adicional.

Avaliações da gestão em organizações podem ser encontradas, mas tendem a resultados finalísticos. Avaliações quanto à eficiência também são encontradas. No entanto, conforme discutido anteriormente, as organizações sociais são propostas como um novo modelo de gestão na administração pública, orientado por novos princípios. Dessa forma, deparou-se com a ausência de referenciais testados que pudessem ser adotados como parâmetros para realizar a avaliação que o grupo se propôs.

Frente ao exposto, partindo-se da construção teórica e tendo sempre como pano de fundo os princípios que no plano conceitual e, também, político justificam a adoção do modelo de organizações sociais, constituiu-se em tarefa do grupo construir os critérios para as análises dos resultados de cada um dos indicadores.

Visando a permitir uma melhor compreensão dos 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. Dessa forma, uma situação ideal seria representada pelo alcance do máximo de pontuação possível para cada um dos indicadores, tendo em vista os pontos atribuídos e os critérios adotados para a pontuação a partir das respostas obtidas no levantamento dos dados. O anverso da situação seria, como pressuposto, representado pela inexistência de pontuação (zero ponto), o que significaria o não alcance de pontos em qualquer dos indicadores considerados.

Tomada essa decisão metodológica, o interesse foi estabelecer como seriam valorados os diferentes indicadores. Para tanto, considerou-se: a) que os indicadores detêm natureza distinta na medida em que mensuram fenômenos diversos e, por essa razão, detêm poder de definição também diferenciado sobre a capacidade de gestão conforme concebida na proposta; b) que os indicadores construídos buscam mensurar fenômenos que expressam, no processo de gestão, os princípios que orientaram a opção pelo modelo de organizações sociais. Assim, alguns dos indicadores precedem a outros em ordem de importância porque medem aspectos do fenômeno que, segundo sua natureza, são também mais importantes na caracterização dos princípios.

Resultou de tais considerações quatro tipos de indicadores a saber: de participação, de conhecimento, de satisfação e de existência. Esses últimos, os indicadores de existência, estão divididos em 2 tipos: existência constatada - no caso, pelos avaliadores quando da coleta dos dados - e existência referida, quando informada por outros. Na matriz 2 constam exemplos de cada um dos indicadores. Os pontos atribuídos a cada tipo de indicador foram, também, diferenciados, valorando-se mais os indicadores de participação e menos aqueles de existência referida, conforme apresentado no quadro 1, a seguir.

- Adoção de uma escala numérica com quatro pontos de corte (25%, 50%, 75% e 100%) que representam o percentual de respostas esperadas. Exemplo: Se 25 clientes/usuários, num total de 60 entrevistados, referem satisfação com o serviço prestado pela organização, o que corresponde a 41% de respostas positivas, o resultado situa-se no ponto de corte de 25% de respostas, porque se encontra no intervalo de 25 a 50% (de corte).
- Para alguns indicadores arbitrou-se que só seria possível alcançar a pontuação máxima com o total de respostas positivas. Esse critério foi adotado para aqueles indicadores que expressam fenômenos mais relevantes e para os quais a maior pontuação possível é teoricamente viável. Exemplo: O indicador percentual de trabalhadores que referem conhecer os objetivos e a missão da organização pode pontuar no máximo 8 pontos. O critério adotado foi o de valorizar o maior número de respostas possíveis por se tratar de fenômeno relevante para a capacidade de gestão e por ser viável a qualquer organização manter seus trabalhadores bem informados. Então, cada 25% de respostas positivas corresponderiam a 2 pontos até o máximo de 100%, ou 8 pontos. Caso o percentual de respostas positivas fosse de 41%, como no exemplo anterior, então o indicador somaria 2 pontos.
- Para outros indicadores arbitrou-se pela divisão dos pontos totais em até 25%, 50% e 75% de respostas positivas, o que significa aceitar que, em alguns casos, um percentual de respostas menor que 100% é também relevante. Exemplo: O indicador percentual de trabalhadores que referem ter participado do processo de elaboração de instrumentos de planejamento para definição das prioridades da organização, pode somar até 10 pontos. Assume-se que, dada a cultura organizacional prevalecente no Brasil, um percentual de 25% de respostas positivas é bastante relevante. Assim, este é o ponto de corte, o que pode ser lido da seguinte forma: se pelo menos 25% dos trabalhadores da organização referem participar, então, a organização merece receber todos os pontos possíveis nesse indicador. O mesmo raciocínio aplica-se para indicadores com ponto de corte em 50% e 75% de respostas positivas.

Para alcançar os resultados finais da avaliação, após registrar os valores obtidos em cada um dos indicadores, procede-se à soma dos valores. Dessa forma, os avaliadores chegam a um valor numérico que expressa a capacidade de gestão da organização.

Por último, importa ressaltar a metodologia construída e utilizada para leitura dos achados. Nesse sentido, assumindo que o foco da avaliação é a gestão como processo, admite-se que o resultado conclusivo da análise deve sinalizar para um momento específico 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, seja para os “bons”, seja para os “maus”.

Assim, considerou-se que, tendo em vista todo o esforço que vem sendo feito para fazer avançar a gestão pública, qualquer metodologia de avaliação deve revelar os pontos críticos que vêm restringendo o desenvolvimento pleno da capacidade de gestão de uma organização. Tanto os gestores da organização como os gestores do processo de implementação do modelo OS 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 o que foi feito inadequadamente no passado.

Também para a avaliação da capacidade de gestão como um *continuum* fez-se necessário arbitrar valores. Nesse caso, optou-se por uma leitura inclusiva dos resultados, o que levou a concepção da seguinte escala de valores, considerando percentuais de alcance da totalidade de pontos possíveis no plano de indicadores:

- Até 25% de desempenho: insuficiente desenvolvimento da capacidade de gestão.

- Entre 26 e 50% de desempenho: baixo desenvolvimento da capacidade de gestão.
 - Entre 51 e 75% de desempenho: médio desenvolvimento da capacidade de gestão.
 - 76% ou mais de desempenho: alto desenvolvimento da capacidade de gestão.
- Para reconhecer os pontos críticos e, também, os pontos altos da capacidade de gestão, retoma-se a matriz e faz-se a leitura crítica dos resultados obtidos nos indicadores. Tendo em vista o desenho da avaliação, o retorno à matriz permite, entre outros: a) identificar os indicadores 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) identificar constrangimentos e sua inserção, os quais podem ser internos ou externos à organização; e d) definir e articular estratégias para superação dos constrangimentos a curto, médio e longo prazo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento da metodologia para avaliação da capacidade de gestão de organizações sociais encerrou uma série de desafios e, por isto mesmo, somou um conjunto de aprendizagens sobre a própria proposta de organizações sociais, sobre o conceito de gestão e sobre muitos dos aspectos que envolvem a avaliação de qualquer ação.

Por outro lado, importa destacar que os autores adotaram um caminho metodológico compatível com as exigências da pesquisa acadêmica para o desenvolvimento da proposta de avaliação, mas os objetivos do trabalho vão além dos relativos à produção de conhecimentos.

Tendo em vista o entendimento de que a avaliação deve ser uma prática incorporada ao cotidiano das organizações públicas, argumenta-se que os instrumentos de avaliação devem ser factíveis e viáveis. Dessa forma, o rigor que presidiu as escolhas conceituais e decisões procedimentais visou a produzir um desenho de avaliação que, de um lado, busca a confiabilidade dos resultados e, também, sua sensibilidade em aproximar-se do fenômeno em avaliação. Por outro lado, buscou-se, ainda, preservar a aplicabilidade do instrumental e sua reprodutibilidade em diferentes contextos.

Considerando o que foi até aqui assinalado, pareceu de maior importância e adequação, em todo o trabalho, o constante diálogo entre os pesquisadores e os técnicos do estado e das organizações sociais. É reconhecido que o diálogo não se faz sem dificuldades para a construção dos pactos, o que valoriza ainda mais o esforço em se tratando de uma avaliação que gera resultados sobre o trabalho de muitas pessoas.

Cabe, ainda, ressaltar que o desenvolvimento do trabalho foi presidido pelo entendimento de que uma avaliação é considerada positiva quando capaz de contribuir para a identificação dos problemas e para a proposição de formas de enfrentamento. Assim, pressupõe-se que 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.

REFERÊNCIAS

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).

CLAD. *Una nueva gestión pública para América 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.

GUIMARÃES, Maria do Carmo Lessa, SANCHES, Alvino, MELO, Cristina M., SANTOS, Sandra M. C. dos. Indicadores para avaliar a capacidade de gestão de organizações sociais: resultados de um estudo piloto. In: XXVII Encontro Anual da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Administração. *Anais...* Atibaia, SP: ANPAD, 2003 1 CD-ROM.

JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sociais no Brasil - conceitos, fontes de dados e aplicações*. Campinas: Alínea, 2001.

MATUS, Carlos. *Política, planejamento e governo*. Brasília/IPEA, 1993.

MODESTO, Paulo. Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil. *Jus Navigandi*. Disponível em: <http://www1.jus.com-br/doutrina/texto> Acesso em: 18/10/2001.

MOTTA, Paulo Roberto. *Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente*. Rio de Janeiro. Ed. Record, 1991.

NASSUMO, Marianne. Organização dos usuários, participação na gestão e controle das organizações sociais. *Revista do Serviço Público*, v. 48, n. 1, jan./abr. 1997.

PASTANE, Caroline. *Práticas de avaliação na gestão descentralizada de saúde: a experiência de Vitória da Conquista-1998-2001*. Dissertação apresentada ao Mestrado em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, 2002. Disponível em < <http://www.adm.ufba.br>>.

PENTEADO, Paulo Arruda. Desafios e oportunidades da reforma do estado no Brasil: a questão das organizações sociais. *O&S*, v. 5, n.11, jan./abr. 1998.

PINTO, Élide G. Plano diretor da reforma do aparelho do estado e organizações sociais. *Jus Navigandi*. Disponível em :<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto> Acesso em: 18/10/2001.