

Estratégia & Negócios

ISSN 1984-3372

<http://portaldeperiodicos.unisul.br>

ARTIGOS

AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL: A EXPERIÊNCIA DO ESTADO DE SANTA CATARINA

ASSESSING SOCIAL ORGANIZATION PERFORMANCE: THE SANTA CATARINA STATE EXPERIENCE

Ademar Dutra

Doutor em Engenharia de Produção e Sistemas pela UFSC. Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL.

E-mail: Ademar.dutra@unisul.br

Mara Regina Hermes Luz

Mestre em Políticas Públicas pela Universidade do Vale de Itajaí – UNIVALI. Analista Técnica da Secretaria de Planejamento do Estado de Santa Catarina.

E-mail: Mara@spg.sc.gov.br

Recebido em 14/06/2009. Aprovado em 15/12/2009. Disponibilizado em 03/02/2010.

Avaliado pelo Sistema *double blind review*

Estratégia e Negócios, Florianópolis, v. 2, n. 2, jul./dez. 2009

<http://portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/EeN/index>



©Copyright 2008 UNISUL-PPGA/Estratégia e Negócios. Todos os direitos reservados. Permitida citação parcial, desde que identificada a fonte. Proibida a reprodução total. Em caso de dúvidas, consulte o editor:

terezinha.angeloni@unisul.br ; (48) 3229-1932.

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo apresentar e discutir a experiência do Estado de Santa Catarina na implementação do Programa de Incentivo às Organizações Sociais (OS), ao descrever o processo de criação da primeira OS e analisar os resultados alcançados por meio da avaliação de seu desempenho. As Organizações Sociais surgem como uma inovação na forma de gestão pública, pois representam uma parceria entre o Estado e a sociedade civil. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica descritiva desenvolvida a partir de consultas a livros, leis, relatórios e documentos públicos. Como resultados, esta pesquisa apresenta o desempenho alcançado pela OS, a partir das metas e serviços contratados, além de caracterizar as limitações e/ou potencialidades da experiência realizada. Constatou-se que as principais limitações envolvem: (i) processo de negociação simplificado entre as partes envolvidas; (ii) limitada discussão interna; (iii) interlocução desarticulada; e, (iv) metas fixadas para períodos muito curtos.

Palavras-chave: Avaliação de Desempenho. Organização Social. Contrato de Gestão. Gestão Pública.

1 INTRODUÇÃO

As reformas administrativas implementadas pelos países de forma geral, contemplam o processo de compartilhando com a sociedade na prestação dos serviços sociais, seja através de parcerias, seja repassando para o setor privado atividades que anteriormente estavam na órbita de atuação do Poder Público.

No caso brasileiro, além do panorama internacional, houve o agravamento decorrente do esgotamento do modelo de desenvolvimento econômico adotado desde o governo Vargas e reproduzido intensamente pelos governos militares. Além disso, pode-se dizer que houve, ainda, o esgotamento da forma de gestão, até então predominante, baseada na administração burocrática, guardando, entretanto, algumas características do Estado patrimonialista, oriundas do processo de sua formação.

O Governo Federal com as propostas de mudança no papel do Estado brasileiro, contempladas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), propôs a transferência das atividades que não são específicas do Estado para o setor privado ou, como no caso dos serviços sociais, para o setor público, mas não estatal. Dessa forma, ao iniciar a

redefinição do papel do Estado brasileiro, as políticas públicas passam a ser formuladas e implementadas dentro dessa nova concepção.

É neste contexto que surgem as Organizações Sociais - OS, como uma inovação na forma de gestão pública, pois representam uma parceria entre o Estado e a sociedade civil, com ênfase na busca de resultados, na medida em que possibilita maior flexibilidade e autonomia gerencial.

Nesta parceria, a organização qualificada mediante o preenchimento de determinados requisitos legais recebe recursos financeiros e administra bens e equipamentos do Estado. Em contrapartida, deve celebrar um contrato de gestão por meio do qual são acordadas metas de desempenho que assegurem a eficiência, eficácia e efetividade dos serviços prestados ao público.

Este artigo tem como objetivo apresentar e discutir a experiência do Estado de Santa Catarina na implementação do Programa de Incentivo às Organizações Sociais, ao descrever o processo de criação da primeira OS e analisar os resultados alcançados por meio da avaliação de seu desempenho.

Trata-se de uma pesquisa bibliográfica descritiva desenvolvida a partir de consultas a livros e documentos públicos, mais precisamente a legislação, regulamento e procedimentos administrativos que disciplinam o Programa de Incentivo às Organizações Sociais, além de relatórios de avaliação e fiscalização do Contrato de Gestão, disponibilizados pela Secretaria de Planejamento do Estado de Santa Catarina.

2 ORGANIZAÇÃO SOCIAL

Na década de 1980 predominaram discussões sobre o tema governabilidade, ou seja, o “poder para governar” (BRASIL, 1995, p.3), que têm dado lugar ao tema *governança*, definida como a capacidade de implementar de forma eficiente, eficaz e efetiva políticas públicas de maneira conjugada com a sociedade (BRASIL, 1998). Assim, o aumento da governança tem-se constituído um dos principais objetivos das propostas de reforma do aparelho estatal, seja no nível federal, estadual e municipal.

Neste sentido, nos processos de reforma concebidos pela esfera pública brasileira, a partir de 1980, é atribuído um papel de destaque às organizações da sociedade civil, que são

consideradas como elementos essenciais (ALVES, 1999) no processo de transição da administração pública burocrática para a administração pública gerencial.

As organizações sociais surgiram no Brasil com a Reforma Administrativa implementada pelo Governo Federal, a partir de 1995. A Reforma apresentava como objetivo principal a transição gradativa da administração pública burocrática - rígida e ineficiente - voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão. Neste sentido o Plano Diretor da Reforma (BRASIL, 1995) definiu quatro setores fundamentais do aparelho do Estado, com vistas à implementação de estratégias específicas para cada setor de atuação. Os setores de atuação são assim apresentados:

1º. Núcleo estratégico: é o setor que define as leis e as políticas públicas, cobra o seu cumprimento e toma as decisões estratégicas. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no Poder Executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas.

2º. Atividades exclusivas: é o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar.

3º. Serviços não-exclusivos: corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem "economias externas" relevantes, na medida que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado.

4º. Produção de bens e serviços para o mercado: corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infra-estrutura.

É no terceiro setor do aparelho do Estado que entra em cena as Organizações Sociais, por meio do Programa Nacional de Publicização criado pelo ex-Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), onde “transfere-se para o setor público não-estatal, o denominado terceiro setor, a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos do Estado, estabelecendo-

se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu funcionamento e controle” (BRASIL, 1998, p.9).

Neste contexto, as organizações sociais são consideradas como a estratégia central da reforma, uma vez que assume a redefinição do tamanho do Estado e a possibilidade de participação de outros setores da sociedade civil na prestação de serviços sociais e científicos. Também, corrobora com a diretriz de descentralização e desconcentração recomendada pelo Plano Diretor e atende a concepção de orientar novas funções do aparelho estatal, ou seja, a execução de atividades antes consideradas de caráter estatal passam a ser realizadas por instituições sem fins lucrativos.

As organizações sociais são definidas pelo extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (BRASIL, 1998a, p.13) como “um modelo de organização pública não estatal destinado a absorver atividades publicáveis mediante qualificação específica”. Trata-se de uma parceria entre o Estado e a sociedade civil na medida em que, “qualificada como Organização Social, a entidade estará habilitada a receber recursos financeiros e a administrar bens e equipamentos do Estado. Em contrapartida, ela se obrigará a celebrar um contrato de gestão por meio do qual serão acordadas metas de desempenho que assegurem a qualidade e a efetividade dos serviços prestados ao público” (BRASIL, 1998, p.14).

Bresser Pereira (1998) afirma que este tipo de entidade (organização social), além de se constituir em um espaço intermediário entre o Estado e o mercado, contribui para o fortalecimento das instituições democráticas, é mais eficiente e garante melhor qualidade na realização de serviços sociais do que as organizações estatais ou privadas. Já Ventura; Igarasi; Lima (1994), destacam que a grande vantagem das OS em relação as formas vigentes de organizações estatais, está na flexibilidade. Por serem instituições de direito privado, as OS não estão sujeitas às normas da administração pública. Assim ganham em agilidade e qualidade na gestão de recursos humanos, na aquisição de bens e serviços, na gestão orçamentária e financeira e na gestão organizacional. Destaca-se ainda que, se comparadas às organizações estatais, as OS possuem certas particularidades que propiciam “uma autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado” (BRASIL, 1998, p.11).

Seguindo outra linha de raciocínio, Landim; Vilhena (1998) consideram que o surgimento das OS possibilita imprimir maior credibilidade ao Terceiro Setor, dotando a legislação de

instrumentos que favoreçam a criação e adequação das organizações, assim como a utilização de recursos públicos para seu funcionamento. Sob a ótica do Estado, a contraprestação do financiamento as OS é representada também pela imagem de credibilidade e legitimidade que a administração estatal passa à opinião pública ao priorizar projetos sociais a serem desenvolvidos pelos próprios cidadãos. Attingir estes propósitos se torna mais factível quando os projetos são desenvolvidos por organizações que estão inseridas na comunidade e que têm conhecimento dos problemas por ela enfrentados, além de virem demonstrando ao longo do tempo extrema capacidade de atingir seus objetivos, apesar da escassez de recursos que lhes é tão peculiar.

É oportuno destacar que a publicação difere da privatização na medida em que, mesmo transferindo a prestação dos serviços às organizações sociais, o Estado continua “proprietário do equipamento e responsável pela função, monitorando o desempenho dos novos gestores” (PIMENTA, 1995, p.178), não havendo, portanto, a sua total retirada do setor. Isto porque o Programa Nacional de Publicização determina que “o Estado continuará a fomentar as atividades publicizadas e exercerá sobre elas um controle estratégico: demandará resultados necessários ao atingimento dos objetivos das políticas públicas” (BRASIL, 1998, p.13).

Destaca-se ainda, que a absorção dos serviços não-exclusivos do Estado pelas organizações sociais vai ao encontro do modelo de administração pública gerencial desenvolvido por Osborne e Gaebler (1995), que defendem ser a função principal do governo a de “navegar”. Enfatizam os autores que, ao prestar os serviços de forma direta, o Estado estaria cumprindo a função de “remar”, e ele não é visto como um bom remador. Assim, o Estado passa a se concentrar na formulação e avaliação das políticas públicas (OSBORNE; GAEBLER, 1995), ficando a sua execução, no que couber, a cargo das organizações sociais.

Ainda, com a criação das OS, a relação entre Estado e sociedade civil fica mais próxima do conceito de gestão social, uma vez que a sociedade deixa de ser objeto e passa a ser sujeito da reforma ou da mudança social (BRESSER PEREIRA, 1998), passando a participar de forma ativa no processo de elaboração e implementação das políticas públicas (TENÓRIO, 1998).

O arcabouço legal que estabelece esta nova forma de parceria entre o Estado e a sociedade civil – OS - é regulamentada por meio da Lei nº 9.637 de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por

Organizações Sociais. Este dispositivo legal também estabelecer o processo formal de implantação de OS, com destaque para os principais aspectos que são: (i) qualificação de OS; (ii) formação do Conselho de Administração; (iii) elaboração de Contrato de Gestão; (iv) critérios para a execução e fiscalização do Contrato de Gestão; (v) fomento das atividades sociais; e, (vi) desqualificação das OS.

Após as devidas regulamentações do Programa Nacional de Publicização, o Governo Federal iniciou a constituição das OS, sendo pioneira a Fundação Roquete Pinto, que ao ser extinta, passou a denominar-se como OS – Associação de Comunicação Educativa Roquete Pinto - ACERP. Posteriormente foram implantadas novas OS, atendendo os ditames do Programa Nacional de Publicização.

Seguindo a mesma diretriz do Governo Federal de implementação das OS, os governos estaduais passaram a adotar programas próprios, utilizando-se da legislação vigente, de forma integral ou parcial, observadas as devidas especificidades de cada ente federado.

A seguir, passa-se a discorrer sobre o instrumento que assegura a relação formal de parceria entre o ente estatal e a OS, ou seja, o Contrato de Gestão.

3 CONTRATO DE GESTÃO

A Lei nº 9.637 de 15 de maio de 1998 (BRASIL, 1998), que dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais e a criação do Programa Nacional de Publicização estabeleceu que a parceria com a OS é formalizada por meio de Contrato de Gestão. Trata-se de um instrumento que surgiu muito antes da criação das OS.

Segundo Ventura; Igarasi; Lima (1994) o Contrato de Gestão é um instrumento da Administração por Objetivos, criado no final da década de 1960, na França, como consequência de uma das recomendações do Relatório Nora. Tinha como objetivo melhorar a situação das empresas estatais daquele país, que apresentavam sintomas de deterioração provocada pelo excesso de formalidades e controles por parte do poder central.

Inicialmente, estes contratos foram denominados “contratos de programa”, passando depois para “contratos de empresa”. A partir de 1982, os contratos tiveram uma formalização

genérica e passaram a ser denominados “contratos de plano”. Tal instrumento chegou ao Brasil, na década de 90, com o nome de Contrato de Gestão (VENTURA; IGARASI; LIMA, 1994).

Ramos (1997) afirma que o movimento pela “contratualização” na França visou viabilizar a manutenção da presença do Estado na economia, ou seja, “modernizar para não privatizar”. O Contrato de Gestão constitui-se num acordo formal entre o Governo e uma empresa estatal, contendo a programação dos objetivos e metas da empresa e o compromisso do Governo para que os mesmos possam ser atingidos. Ele pretende estimular a Administração por Objetivos no âmbito do setor público, deslocando-o dos controles meramente normativos para o controle de fins ou de objetivos a atingir. Desta forma, os controles de meios assumem a função de viabilizar esses objetivos. Neste contexto, para que o contrato se cumpra, todos buscam a eficácia e a qualidade.

Uma característica importante desse modelo de administração é a de ser dinâmico e participativo. Os objetivos e metas fixados em compromissos de gestão são periodicamente negociados entre o Estado e cada órgão subordinado. A experiência internacional tem mostrado que o Contrato de Gestão tem sido um bom mecanismo de melhorar o desempenho de empresas do governo. Porém, cabe destacar que o Contrato de Gestão, por si só, não faz milagres. Se, por exemplo, a empresa estiver com problemas financeiros ou se o Estado não cumprir sua parte no acordo, certamente o Contrato de Gestão não “salvará” a empresa do caos.

A fase de negociação entre os contratantes é fundamental para que possa apresentar resultados positivos. É neste período que os técnicos da empresa e os do governo se conhecem e conscientizam-se de todas as dificuldades que estão sendo e que poderão vir a ser enfrentadas, num esforço de visão estratégica. A própria empresa passa a se conhecer melhor durante a avaliação que faz para a realização do Contrato de Gestão. Deve possuir uma organização capaz de produzir metas consistentes para o período de vigência do contrato e deve criar mecanismos de administração estratégica.

O sucesso deste instrumento também está na concessão negociada de autonomia de gestão para executar um programa expresso e objetivo, independentemente do “tipo de negócio”. Esta deve assegurar os recursos necessários para essa finalidade e a correspondente assunção de responsabilidades por parte da instituição e de seus administradores.

A implantação do modelo pretende também induzir a uma maior participação e comprometimento dos técnicos dos órgãos públicos na definição e na execução dos objetivos com o Estado. Ou seja, o modelo pretende que os técnicos, uma vez tendo participado da definição dos objetivos do contrato, se sintam mais responsáveis e envolvidos no seu cumprimento.

É importante que a sociedade também esteja bem informada do conteúdo dos compromissos. Assim, ela passa a ter parâmetros para avaliar a qualidade de produtos e serviços prestados pelos órgãos governamentais. Pode também medir a eficiência no uso de recursos econômicos e a eficiência das pessoas e das estruturas técnicas e gerenciais em que operam. O ideal, então, é a ocorrência de um maior controle social: é a sociedade agindo como cliente e participando ativamente das decisões dos governos por ela eleitos.

Sintetizando, o Contrato de Gestão é um instrumento de racionalização na medida em que traz a empresa estatal, ou qualquer órgão do governo, para uma situação de competitividade, tal qual na iniciativa privada. O Contrato de Gestão faz com que a atividade de Planejamento dentro do órgão ou empresa ganhe destaque e que os processos internos sejam todos revistos por conta da necessidade de cumprir compromissos externos. Isto vem a facilitar a aplicação de mecanismos de acompanhamento e permite a determinação clara de objetivos. Outra característica importantíssima do Contrato de Gestão é que ele pode propiciar a continuidade administrativa e tornar a gestão do setor público mais transparente para a Sociedade.

Genericamente, pode-se estabelecer uma estrutura básica para o Contrato de Gestão (VENTURA; IGARASI; LIMA, 1994). Este deve conter, no mínimo: (i) descrição do contexto macroeconômico em que a empresa opera e os cenários previstos para sua ação futura; (ii) diagnóstico da empresa: principais problemas e dificuldades e série histórica de indicadores operacionais, econômico-financeiros, etc.; (iii) determinação das partes contratantes, que é o contrato propriamente dito; (iv) objetivo geral do contrato: é a descrição das razões que levaram à negociação e à assinatura do Contrato de Gestão; (v) Objetivos, metas e indicadores de desempenho, que compõem o Sistema de Avaliação de Desempenho; (vi) isenções de autorizações prévias e de outras normas de controle (“autonomias”): deve ficar explícito no texto tudo o que implicar em afastamento de normas de controle do Poder Executivo; (vii) prazo de vigência; e, (viii) acompanhamento e avaliação, que é um importante ponto para verificar-se se os objetivos estão sendo cumpridos; (ix) condições de renovação, revisão, suspensão ou rescisão; e,

(x) responsabilidade dos administradores: deve fixar penalidades para os administradores que não cumprirem o contrato ou outras normas aplicáveis às empresas.

No Brasil, este instrumento de gestão surgiu em maio de 1991, por intermédio do Decreto nº 137 incorporou o Contrato de Gestão aos mecanismos estabelecidos pelo Programa de Gestão de Empresas Estatais, que pretendia promover a modernização, eficiência e competitividade das empresas. Este decreto prevê a concessão de autonomias gerenciais para eliminação de controles burocráticos.

No entanto, embora as primeiras experiências, tanto a francesa quanto a nacional, tenham sido de acordos entre o governo e empresas estatais, a figura do Contrato de Gestão se estendeu além disto. Hoje, tais acordos são também feitos para áreas de serviços em geral e, em especial com as Organizações Sociais, conforme apresentado na seção anterior.

Ainda em relação a este instrumento de gestão, oportuno destacar que o Contrato de Gestão para a administração pública é um instrumento que possibilita ao governo maior eficácia na elaboração de um planejamento a curto e médio prazos. Assim, a partir de uma gestão estratégica e da adoção de medidas de melhoria de qualidade dos serviços, acordadas entre os entes envolvidos, define-se assim seus objetivos e metas prioritárias dentro de um processo de negociação de resultados. Dentre os pontos positivos do Contrato de Gestão pode-se destacar: (i) permitir a continuidade dos objetivos, mesmo em fases de mudança de governos; (ii) possibilitar que as negociações de metas e resultados, articuladas com o orçamento, levem a instituição a um planejamento mais realista, induzindo, também, a responsabilização dos custos; (iii) oferecer uma base para se proceder à comparação entre o desempenho da instituição e o desempenho desejado; (iv) definir níveis de responsabilidade; (v) possibilitar o controle social, por resultados e por comparação com outras instituições.

Conceitualmente, os contratos de gestão têm como finalidade precípua a modificação do enfoque de administração que deve se afastar das características burocráticas, onde se controla o processo de execução, e se alinhar com características gerenciais, onde se verificam resultados, ao final de períodos regulares de tempo. O contrato de gestão pressupõe uma combinação de custos, transferência e alocação de recursos materiais, humanos e logísticos, deixando a organização dos processos de trabalho e a formulação das estratégias por conta e responsabilidade da instituição contratada.

Porém, o que não vem sendo tratado em nível de administração pública é a preparação da organização contratante para a mudança de enfoque administrativo. Trata-se da inserção de novas formas de proceder e controlar, de abordar e formular estratégias, que requerem planejamento, negociação e discussões internas que canalizem forças e sinergias no sentido de obtenção de resultados. Para isso é necessário, muito antes das definições dos procedimentos, a clarificação da missão da organização, do seu perfil, dos objetivos de cada unidade de trabalho. Ou seja, da construção conjunta de uma visão.

Destaca-se que para o sucesso do contrato de gestão na obtenção das metas e resultados pretendidos, não basta transferir recursos e pactuar objetivos. É fundamental preparar a organização para uma abordagem de sistema aberto e integrado e para a execução de uma nova estratégia organizacional. É necessário que essa organização entre num processo de aprendizagem e geração coletiva de conhecimentos, em uma perspectiva de melhoria contínua.

4 O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL NO ESTADO DE SANTA CATARINA

O Governo do Estado de Santa Catarina, por intermédio da Lei nº 12.929, de 04 de fevereiro de 2004, com modificações posteriores, instituiu o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais, com o objetivo de fomentar a descentralização de atividades e serviços desempenhados por órgãos ou entidades públicos estaduais, para pessoas jurídicas de direito privado de fins não-econômicos, no caso de associações civis ou não-lucrativos, no caso de fundações privadas, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à assistência social, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à comunicação, à cultura, ao turismo, ao esporte, à saúde e ao planejamento e gestão (SANTA CATARINA, 2004).

O programa fixou como diretrizes: (i) a adoção de critérios que assegurem a otimização do padrão de qualidade na execução dos serviços e no atendimento ao cidadão; (ii) a promoção de meios que favoreçam efetiva redução de formalidades burocráticas para o acesso aos serviços; (iii) a adoção de mecanismos que possibilitem a integração, entre os setores públicos do Estado, a sociedade e o setor privado; (iv) a manutenção de sistema de programação e acompanhamento de suas atividades que permitam a avaliação da eficácia quanto aos resultados; (v) a promoção da melhoria da eficiência e qualidade dos serviços e atividades de interesse público, do ponto de vista

econômico, operacional e administrativo; e, (vi) a redução de custos, racionalização de despesas com bens e serviços coletivos e transparência na sua alocação e utilização.

O processo de qualificação como organização social, envolve o atendimento de um conjunto de requisitos tais como: comprovação do registro dos atos constitutivos; natureza social de seus objetivos relativos à respectiva área de atuação; finalidade não-econômica, no caso de associações civis, ou não-lucrativas, no caso de fundações privadas, com obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades; aceitação de novos membros ou associados, na forma do estatuto, no caso das associações civis; previsão de incorporação integral do patrimônio, legados ou doações que lhe foram destinados por força do Contrato de Gestão e a ele afetados, bem como dos excedentes financeiros vinculados ao referido instrumento; previsão de adoção de práticas de planejamento sistemático de suas ações; previsão de participação, nos órgãos colegiados de deliberação superior, de representantes do Poder Público Estadual e de membros da comunidade de notória capacidade profissional e idoneidade moral; proibição de distribuição de bens ou de parcelas do patrimônio líquido em qualquer hipótese; dispor, a entidade, de estrutura básica contendo: Assembléia Geral para entidades civis, Conselho Curador, Deliberativo ou Superior, para as fundações privadas; Diretoria Executiva, ou instância equivalente, como órgão de gestão; e, Conselho Fiscal, ou instância equivalente, como órgão de fiscalização da administração contábil -financeira.

Após devidamente qualificada o Programa estabelece a elaboração de Contrato de Gestão, instrumento este definido como um acordo administrativo colaborativo, de interesse mútuo, que estabelece a relação entre o Estado e a respectiva entidade qualificada como Organização Social, com vistas à formação de parceria entre seus respectivos signatários, na qualidade de partícipes, para o fomento e execução de atividades ou serviços discriminados, com ênfase no alcance de resultados.

O Contrato de Gestão, além de atender os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência deve conter a especificação dos serviços a serem executados pela Organização Social, com a identificação dos objetivos; justificativa; relevância econômica, social e ambiental, quando cabível; os órgãos e entidades públicos e privados envolvidos na execução; os recursos financeiros a serem aplicados e as respectivas fontes; os indicadores de desempenho e as metas a serem alcançadas; a equipe técnica envolvida,

com síntese do currículo dos coordenadores; o prazo; a estipulação dos limites e critérios para a despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das Organizações Sociais, no exercício de suas funções, com recurs os oriundos do Contrato de Gestão.

Estabelece ainda o Programa de Incentivo às Organizações Sociais que a execução do Contrato de Gestão será supervisionada, acompanhada e avaliada pelo respectivo Órgão Supervisor, mediante comissão constituída para esta finalidade que emitira relatório conclusivo e dará publicidade quanto aos resultados alcançados.

A partir dos critérios apresentados e demais dispositivos constantes em legislação e regulamentos específicos, no decorrer do segundo semestre de 2006, o Governo do Estado de Santa Catarina, por intermédio da Secretaria de Estado do Planejamento publicizou como serviços passíveis de absorção por organizações sociais os de planejamento e gestão.

Concluído o processo de qualificação foi homologada a primeira Organização Social contratada pelo Estado de Santa Catarina, que para fins deste artigo passa a denominar-se Órgão Executor. Após foi firmado o Contrato de Gestão no decorrer do mês de dezembro de 2005, com as seguintes características:

1. Objeto: O Contrato de Gestão tem por objeto o estabelecimento de parceria com vistas à elaboração de estudos estratégicos institucionais, visando à formulação de políticas estratégicas por parte da SPG. Tais estudos estratégicos, de forma abrangente, envolvem as seguintes atividades: (i) Plano Catarinense de Desenvolvimento – PCD; (ii) Projetos de Modernização e Gestão Organizacional; (iii) Metodologia de Planejamento Estratégico para órgãos e entidades da Administração Pública Estadual em alinhamento com o Plano Catarinense de desenvolvimento e Modelo de Gestão; (iv) Planejamento do Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais.

2. Prazo de Execução: o Contrato de Gestão vigora até 31.12.2008, com metas estabelecidas para períodos trimestrais.

3. Recursos Financeiros: Os recursos financeiros globais para o Contrato de Gestão totalizam R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais).

4. Processo de Supervisão e Acompanhamento: realizado por Comissão constituída por servidores do quadro de pessoal da Secretaria de Estado do Planejamento.

5. Metas Contratadas: as metas forma fixadas para períodos trimestrais. A título de ilustração apresenta-se as metas contratadas para o trimestres Novembro 2005 a Fevereiro 2006 e Março 2006 a Maio 2006. O Quadro de metas contratado para o trimestre Novembro 2005 a Fevereiro 2006, ficou assim definido:

Serviço	Indicadores	Unidade de Medida	PPeso	Meta (Nov.2005 a Fev.2006)
Projetos de Modernização e Gestão Organizacional	Implementação do Programa de Acordo de Resultados	Quantidade	55	3 (três) órgãos
Planejamento do Programa estadual de Incentivo às Organizações Sociais	Órgãos com Estudos de Viabilidade nos Termos do Item 4.2, do Anexo II do Contrato de Gestão.	%	33	80% dos órgãos nominados

Quadro 1: Metas contratadas período Novembro 2005 a Fevereiro 2006.
Fonte: Contrato de Gestão (SANTA CATARINA, 2005)

Observa-se no Quadro 1, a especificação dos serviços contratados com a identificação dos indicadores, a unidade de medida, o peso de cada indicador e a meta fixada.

Já o Quadro 2 apresenta as metas contratadas para o trimestre Março 2006 a Maio 2006:

Serviço	Indicadores	Unidade de Medida	Peso	Meta (Mar.2006 a Mai.2006)
Desenvolvimento de Estudos para a Elaboração e Implementação do Plano Catarinense de Desenvolvimento – PCD	PCD Elaborado e Divulgado	Quantidade	5	1
	Realização do Seminário Anual de Avaliação dos Programas Governamentais	Quantidade	1	1
Projetos de Modernização e Gestão Organizacional	Implementação do Programa de Acordo de Resultados	Quantidade	5	2 (dois) órgãos
	Desenvolvimento de Sistema	%	4	20%

	Informatizado de gestão Organizacional conforme etapas previstas no item 2.2.2 do Anexo II do CG			
Desenvolvimento de Metodologia Integrativa de Planejamento Estratégico	Elaboração de Manual	Quantidade	1	1
Planejamento do Programa estadual de Incentivo às Organizações Sociais	Realização do II Seminário Estadual sobre Organizações Sociais	Quantidade	1	1

Quadro 2: Metas contratadas período Março 2006 a Maio 2006.

Fonte: Contrato de Gestão (SANTA CATARINA, 2005)

Da mesma forma que no trimestre anterior (Quadro 1) observa-se a especificação dos serviços contratados com a identificação dos indicadores, a unidade de medida, o peso de cada indicador e a meta fixada.

Firmado o Contrato de Gestão o Órgão Executor iniciou o processo de desenvolvimento e execução das metas contratadas, com o acompanhamento e interação do Órgão Supervisor – SPG. No decorrer do processo algumas metas tiveram sua execução postergada, outras foram priorizadas de acordo com a necessidade e estratégias definidas pelo Órgão Supervisor.

5 O PROCESSO DE AVALIAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO DE GESTÃO

A avaliação e fiscalização do Contrato de Gestão são de responsabilidade de Comissão composta por técnicos do Órgão Supervisor, a partir da Prestação de Contas apresentada pela OS. O Contrato de Gestão prevê que a Prestação de Contas deve ocorrer de forma trimestral e anual, contemplando duas dimensões, a saber: (i) técnica, devendo especificar sob a ótica gerencial o alcance das metas contratadas; e, (ii) financeira, devendo demonstrar a adequada utilização dos recursos financeiros.

Destaca-se ainda que a sistemática de avaliação prevista no Contrato de Gestão estabelece a atribuição de uma nota para cada Meta, que deve ser multiplicada pelo peso correspondente, resultando assim, na pontuação global de desempenho do Órgão Executor, para cada trimestre.

A seguir, Quadro 3, apresenta-se a sistemática de avaliação, prevista no Contrato de Gestão, para o trimestre Novembro 2005 a Fevereiro 2006.

Meta	% de Alcance	Nota Atribuída	Peso da Meta
Implementação do Programa de Acordo de Resultados	33,33%	0	5
Estudo de Viabilidade para a Implantação do Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais	0%	0	3

Quadro 3: Sistema de avaliação do trimestre Novembro 2005 a Fevereiro 2006.
Fonte: Relatório de Avaliação do Contrato de Gestão (SANTA CATARINA, 2006).

Observa-se no Quadro 3 a descrição das metas, o % de alcance, a nota atribuída e o peso correspondente a cada meta. Cabe destacar que o Contrato de Gestão (Anexo V) estabelece que a nota a ser atribuída a cada meta está condicionada ao percentual de alcance da meta. Para as metas explicitadas no referido Quadro, observa-se que as notas resultaram em zero. Assim, considerando os pesos de cada meta, a pontuação global (desempenho) obtida pelo Órgão Executor resultou em zero. Portanto, fica evidenciado que o Órgão Executor não atingiu as metas contratadas

Já para o trimestre Março 2006 a Maio 2006 a sistemática de avaliação apresentou os resultados descritos no Quadro 4, a seguir:

Meta	% de Alcance	Nota Atribuída	Peso da Meta
Plano Catarinense de Desenvolvimento –PCD Elaborado e Divulgado	85%	8	5
Realização do Seminário Anual de Avaliação dos Programas Governamentais	0%	0	1
Implementação do Programa de Acordo de Resultados	0%	0	5

AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL: A EXPERIÊNCIA DO ESTADO DE SANTA CATARINA

Ademar Dutra – Mara Regina Hermes Luz

Elaboração de Manual de Metodologia Integrativa de Planejamento Estratégico	0	0	1
Realização do II Seminário Estadual sobre Organizações Sociais	100%	10	1

Quadro 4: Sistema de avaliação do trimestre Março 2006 a Maio 2006.

Fonte: Relatório de Avaliação do Contrato de Gestão (SANTA CATARINA, 2006)

Constata-se, no Quadro 4, a partir da sistemática de avaliação prevista no Contrato de Gestão, duas metas com percentual de realização elevado, enquanto as demais obtiveram percentual zero. A partir das notas atribuídas, considerando-se os pesos correspondentes tem-se como pontuação global de desempenho do Órgão o valor de 3,8, em uma escala de 0 a 10 pontos. Assim, concluí-se que os serviços contratados para o citado trimestre foram executados parcialmente.

Portanto, com base nos resultados do processo de avaliação realizado pela Comissão constituída para esta finalidade, constatou-se que nos trimestres, objeto da avaliação, ou seja, Novembro/2005 a Fevereiro/2006 e Março/2006 a Maio/2006, o Órgão Executor, atingiu um percentual pouco representativo das metas contratadas, isto para o segundo trimestre, já que no primeiro o processo de avaliação impactou em zero pontos.

Destaca-se ainda que um conjunto de metas, conforme apresentado no Quadro 5, sequer tiveram sua execução iniciada nos prazos acordados.

Metas não executadas	Trimestre contratado
Implementação do Programa de Acordo de Resultados nos Órgãos Públicos: SPG e PGE	Nov/05 a Fev/06
Implementação do Programa de Acordo de Resultados nos Órgãos Públicos: SES e SED	Mar. a Maio/06
Estudo de viabilidade para implantação do Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais (80% dos órgãos nominados no Anexo II do CG)	Nov/05 a Fev/06

Desenvolvimento de Sistema Informatizado de Gestão Organizacional (20%)	Mar a Maio/06
--	---------------

Quadro 5: Metas contratadas e não executadas nos prazos acordados.

Fonte: Relatório de Avaliação do Contrato de Gestão (SANTA CATARINA, 2006)

Diante do contexto apresentado, que traduz limitações nos resultados pretendidos com a implementação da primeira Organização Social no âmbito no Estado de Santa Catarina, emergem causas potenciais que contribuirão para este resultado, dentre as quais destacam -se:

- **Processo de negociação simplificado**: as negociações envolvendo o Órgão Supervisor e o Órgão Executor demandaram curto espaço de tempo, não atingindo um nível de maturidade adequado para a contratualização de resultados. Inclui-se neste item, também, a ausência de negociação e análise crítica dos valores financeiros para cada serviços/meta apresentados pelo Órgão Executor .
- **Limitada discussão interna**: discussão interna insuficiente entre os técnicos das áreas afetas da SPG, quanto à relevância, prioridade, urgência e, principalmente, alinhamento das metas com o planejamento estratégico da Secretaria. Referencia-se ainda a limitada geração de conhecimentos e análise crítica que possibilitaria avaliar o momento mais adequado para implementar esse processo de parceria.
- **Inconsistência na estrutura interna do Contrato de Gestão**: a estrutura do documento apresenta distorções quanto a forma e conteúdo, onde a metodologia de trabalho prevista para determinados serviços não possui relação com os indicadores e metas contratadas. Com isso perdeu-se a visão sistêmica e articulada do Contrato de Gestão, considerando sua estrutura e anexos, ocasionada, geralmente, pelas freqüentes mudanças em suas partes integrantes.
- **Interlocução desarticulada**: o processo de interlocução entre o Órgão Supervisor e o Órgão Executor ocorreu de forma não sistematizada, de maneira muito informal, além de envolver múltiplos atores. Considerando-se que os serviços contratados estavam afetos a diferentes áreas das SPG, seria recomendável a designação de um coordenador geral com a responsabilidade de interagir internamente e externamente com o Órgão Executor, mantendo identidade e foco de atuação.

- **Metas fixadas para períodos curtos:** o prazo de contratação das metas, em período trimestral se mostrou inadequado face a complexidade de algumas metas e ao conjunto de procedimentos metodológicos fixados. Destaca-se ainda, que a periodicidade devesse estar associada a complexidade requerida para a execução de cada serviço.

Assim, constata-se que a contratualização de resultados de serviços de planejamento e gestão, por meio de OS, não alcançou os objetivos esperados, face a restrições de ordem estratégica, tática e operacional.

Já em relação aos pontos fortes dessa relação de parceira com a OS, observa-se que o conhecimento gerado na SPG, possibilita a identificação e o aperfeiçoamento das inconsistências, envolvendo integralmente o processo de contratualização - negociação, elaboração, acompanhamento e supervisão do Contrato de Gestão.

6 CONCLUSÃO

A prestação de serviços sociais com maior autonomia, flexibilidade administrativa e financeira, utilizando-se de mecanismos de controle e avaliação de desempenho, com foco em resultados, tem sido o grande objetivo do Governo Federal e dos Estados Federados, com os programas de publicização.

No transcorrer do trabalho apresentado, voltou-se a atenção para um instrumento de gestão, conceitualmente definido e alinhado com o paradigma gerencial apresentado pelas reformas administrativas recentes na área pública, em especial com as premissas de descentralização e desconcentração de atividades e serviços, presente no modelo de gestão idealizado pelo Estado de Santa Catarina.

A experiência catarinense, aqui relatada e contextualizada em sua ação pioneira de constituição de uma Organização Social demonstra a necessidade de geração de conhecimento e aprendizagem organizacional na implementação desta ferramenta de gestão, de forma a garantir um processo de mudança sustentável, consistente e duradouro.

Constatou-se como resultado do processo de avaliação que as metas contratadas, em sua maioria não foram alcançadas, frustrando com isso as expectativas do Órgão Supervisor e, conseqüentemente da sociedade que, indiretamente, seria beneficiada com os avanços na forma

de planejamento e gestão da SPG, na medida em que seus efeitos geram impacto nas públicas do Estado, de forma geral.

Assim, concluí-se que o grande desafio em todo este processo de contratualização de resultados concentra-se na manutenção da motivação e na co-responsabilização de dirigentes e técnicos da área pública, buscando atingir níveis de transparência administrativa, controle e participação social que possibilitem a efetividade das políticas públicas e a sinergia entre Sociedade e Estado. Isto requer um processo de planejamento coerente e compatível com a complexidade inerente a transferência de atividades e serviços para o terceiro setor, representado neste caso pelas Organizações Sociais.

ASSESSING SOCIAL ORGANIZATION PERFORMANCE: THE SANTA CATARINA STATE EXPERIENCE

ABSTRACT

The administrative reforms in the realm of public services address the process of assisting society by providing social services, either by seeking partnerships or by assigning, to the private sector, tasks originally trusted to the Public Power. The present paper aims at presenting and discussing the Santa Catarina state experience of implementation of the Social Organization Incentive Program, which is achieved by describing the creation process of the first Social Organization and by analyzing the results obtained through the evaluation of its performance. Social Organizations are created to innovate public administration, as they represent a partnership between the state and civil society. This paper draws from bibliographic research on books, laws, reports and public documents. The results presented here include the performance obtained by the Social Organization, based on its goals and hired services, and an overview of the limitations and/or potentialities revealed by the experience. The study also identified important limitations, among which are (i) simplified negotiation process among the parties involved; (ii) limited internal discussion; (iii) disconnected conversations, and (iv) short-term goals.

Keywords: Performance Assessment. Social Organization. Management Contract. Public Administration.

REFERÊNCIAS

- ALVES, M. A. **As Organizações Sociais: um estudo sobre o discurso**. Dissertação para obtenção do Título de Mestre em Administração de Empresas. São Paulo: EAESP/FGV, 1999.
- BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.
- BRASIL. **Organizações Sociais**. Ministério da Administração e Reforma do Estado. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, v. 2), 1998.
- BRASIL. **Lei n. 9637, de 15 de maio de 1998**. Diário Oficial da União de 15.05.1998.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo; Ed. 34; Brasília; ENAP, 1998.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos Bresser & SPINK, Peter Kevin. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- OSBORNE, David & GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. 9.ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.
- RAMOS, Marcelo de Matos. **Contratos de gestão: instrumentos de ligação entre os setores do aparelho do Estado**. In Revista do Serviço Público/ Fundação Escola Nacional de Administração Pública - Ano 48, nº 2 (mai-ago/ 1997). Brasília: ENAP, 1997.
- SANTA CATARINA. **Lei n. 12.929, de 4 de fevereiro de 2004**. Diário Oficial do Estado de 04/02/2004.
- SANTA CATARINA. **Contrato de Gestão n. 01 firmando entre a Secretaria de Estado do Planejamento e a Organização Social**. Diário Oficial do Estado de Santa Catarina de 16/11/2005.
- SANTA CATARINA. **Relatório de Avaliação do Contrato de Gestão n. 01/2005**. Comissão de Avaliação do Contrato de Gestão. SPG, 2006.
- VENTURA, E. C. F., IGARASI, L. Y., LIMA, S. A. **Organização Social e Contrato de Gestão no contexto da Reforma do Estado Brasileiro**. Encontro Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração. ENANPAD, 1998.