

Capítulo I

Avaliação da capacidade de gestão da organização social: um caso na saúde

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

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

GUIMARÃES. MCL., *et al.* Avaliação da capacidade de gestão da organização social: um caso na saúde. In: MELO, CMM., FAGUNDES, NC., and SANTOS, TA., orgs. *Avaliação: metodologias no campo da saúde e da formação* [online]. Salvador: EDUFBA, 2012, pp. 17-53. ISBN 978-85-232-1161-5. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Capítulo I

AVALIAÇÃO DA CAPACIDADE DE GESTÃO DA ORGANIZAÇÃO SOCIAL: UM CASO NA SAÚDE¹

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

INTRODUÇÃO

A reforma administrativa do Estado brasileiro (BRASIL, 1995), a partir de 1995, implementou novas formas de oferta de bens e serviços públicos. Esta reforma gerencial tem débitos com a história de avanços e retrocessos de momentos anteriores à reforma administrativa, mas deve ser entendida como reflexo do processo político de reforma do Estado, engendrado mundialmente nos quadros da crise fiscal a partir dos anos de 1970. Entre os desafios colocados por esta reforma gerencial está o de promover a melhoria da capacidade de gestão do Estado,

¹ Pesquisa financiada pela Secretaria de Administração do Estado da Bahia.

sem prejuízos para o reconhecimento da importância das ações voltadas para aumentar a governabilidade democrática do sistema político.

A transferência da gestão de serviços públicos para organizações de natureza não estatal está apoiada no pressuposto de que existe um espaço público não-estatal, em que a sociedade é capaz de atuar em associação com o Estado na execução de serviços públicos, visando ganhos em eficiência e efetividade.

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

A criação de Organizações Sociais (OS) de direito privado, sem fins lucrativos e com finalidade pública inscreve-se nesta trajetória. Este modelo de organização é considerado como capaz de prover com eficiência melhores serviços à população. No estado da Bahia, a criação de OS iniciou-se a partir da Lei Estadual de nº 7.027 de 1997. Em três de setembro de 1999, foi assinado o primeiro contrato de gestão com uma OS, que assume o gerenciamento de um hospital regional de referência para aproximadamente 46 cidades do interior baiano. Até o final de 2002, o estado da Bahia contava com três contratos de gestão com organizações sociais em vigor, quando foi testada a metodologia descrita.

Com o propósito de desenhar uma metodologia de avaliação da capacidade de gestão de organizações sociais, demanda da secretaria de

Administração do estado da Bahia, desenvolveu-se uma metodologia que pudesse ser aplicada a qualquer OS, independente de sua vinculação à uma área específica da ação estatal, considerando que uma melhor capacidade de gestão deveria ser o resultado ótimo deste novo tipo de organização. Desta forma, partiu-se para o desenho de uma metodologia de avaliação, da construção de um conceito de capacidade de gestão para a definição de indicadores, seleção e construção de parâmetros e desenho de um plano de análise. Esta metodologia deve produzir respostas sobre a gestão da OS no que se refere a uma nova forma de decidir, de executar o decidido e de sustentar os resultados alcançados.

O projeto desenvolvido assumiu características de uma pesquisa orientada para um problema específico, na medida em que seus resultados são previstos para contribuir com a administração de problemas práticos e operacionais. (MINAYO, 2006) Seu desenvolvimento contemplou um estudo piloto para aplicação e validação do modelo proposto de avaliação. A escolhida para o teste piloto do projeto intitulado Avaliação da Capacidade de Gestão de Organizações Sociais: Uma Proposta Metodológica (UFBA/SAEB, 2002) foi uma Organização Social de Saúde (OSS).

Este capítulo discute os resultados do teste piloto da metodologia. A avaliação foi feita através de respostas obtidas a partir de um conjunto de 39 indicadores e de informações qualitativas adicionais coletadas em pesquisa de campo junto à OSS. Esta avaliação serviu também como aplicação do teste piloto do modelo da avaliação, que posteriormente sofreu alguns ajustes. Apresenta-se também a síntese do percurso teórico-metodológico que fundamentou a seleção e construção dos indicadores e dos parâmetros de avaliação, assim como o plano de análise dos resultados. A partir destas considerações, põe-se em relevo a aplicação do modelo e os resultados obtidos. Finaliza-se o capítulo com algumas considerações que sistematizam os achados do

teste-piloto realizado e as potencialidades dos indicadores para avaliar a capacidade de gestão de uma organização social.

ASPECTOS TEÓRICOS-METODOLÓGICOS DA AVALIAÇÃO

O foco da avaliação é a capacidade de gestão da organização social. Esta opção fundamentou-se, considerando-se que este novo modelo de gestão de serviços públicos é orientado por princípios mais flexíveis e descentralizadores, em contraposição aos princípios burocráticos, que primam pela rigidez e pela centralização decisória.

Nesse contexto, a proposta metodológica para avaliar a capacidade de gestão de organizações sociais envolveu escolhas conceituais e procedimentais que contemplaram: uma definição operacional de gestão, a seleção de variáveis e a construção de um plano de indicadores que se constitui no instrumento básico para a avaliação.

A natureza e o tipo de avaliação adotada se aproxima do que se denomina de pesquisa interessada que, segundo Draibe (2001), tem como objetivo detectar dificuldades, obstáculos ou constrangimentos; produzir recomendações ou corrigir rumos do programa e disseminar lições e aprendizagens, visando à melhoria da qualidade, do processo de implementação e do desempenho da política. O foco da avaliação implicou a adoção de uma avaliação de processo sobre as condições e o desenho da OSS, além de detectar os fatores que, ao longo da implementação, facilitam ou impedem a capacidade de gestão.

A construção de uma definição-guia ou de referência sobre gestão partiu da discussão levantada por Matus (1993) sobre a capacidade de governar. Para este autor, esta capacidade é aferida a partir de três dimensões interdependentes, esquematizada no seu “Triângulo de Governo”. Estas dimensões contemplam a ideia de que a capacidade de governo revela a articulação dinâmica entre a existência de projetos

de governo², de determinado grau de governabilidade do sistema³ e da capacidade de governo⁴ para o alcance dos objetivos contemplados.

Nesse sentido, a capacidade de gestão revela-se através de três dimensões: uma dimensão organizacional (capacidade de decidir), que expressa o formato do processo decisório (quem e como 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.

No contexto da avaliação proposta, a equipe de pesquisadores definiu como capacidade de gestão de uma organização social a faculdade de decidir com autonomia, flexibilidade e transparência, mobilizando recursos e construindo a sustentabilidade dos resultados de gestão. Esta definição operacional constitui-se em uma ferramenta teórico-analítica do modelo metodológico desenhado para aferir a capacidade de gestão de OS.

ESCOLHA DOS PARÂMETROS E A CONSTRUÇÃO DO PLANO DE INDICADORES

No processo de construção do Plano de Indicadores, a primeira decisão diz respeito ao entendimento sobre os limites e alcances do mesmo. O ponto de partida tem como pressuposto o entendimento de que a construção de indicadores deve ser vista como um exercício contínuo, o que significa a revisão e ajustes permanentes e contextualizados sobre a real capacidade dos mesmos em aferir o que eles propõem.

² Conteúdo dos projetos de ação propostos de forma a levar o sistema ao alcance de seus objetivos.

³ A governabilidade do sistema refere-se ao conjunto de variáveis que, sendo essenciais para a efetivação do projeto de governo, estão ou não sobre controle do ator responsável pela condução do projeto de governo.

⁴ A capacidade de governo refere-se ao acervo de técnicas, métodos, conhecimentos, destrezas, experiências etc. do ator e equipe responsável pela condução do projeto de governo.

Assim, o plano de indicadores não deve ser visto como um produto acabado; ao contrário, deve ser sempre submetido às críticas que possibilitem ajustes e adaptações.

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

A definição-guia de capacidade de gestão procura dar sentido à avaliação, isto é, a metodologia proposta deve ser capaz de julgar a capacidade de gestão da OS. Em consonância com a definição, os indicadores devem medir esta capacidade de gestão. Portanto, a partir das dimensões que conformam a definição de capacidade de gestão e do detalhamento do conteúdo de cada uma delas, foram listadas as variáveis e selecionados ou construídos os indicadores da avaliação referidos a parâmetros previamente adotados.

Vale destacar que uma das maiores dificuldades para a construção do plano de indicadores referiu-se à sistematização ou adaptação dos indicadores testados. Dessa forma, elaboram-se novos indicadores com base nos conceitos adotados e nos pressupostos sobre o modelo da OS no campo da gestão.

Resultou de todo este processo, a elaboração de uma matriz com 39 indicadores, distribuídos nas três dimensões que estruturam a definição-guia de capacidade de gestão (Matriz 1).

AVALIAÇÃO DA CAPACIDADE DE GESTÃO: O PLANO DE ANÁLISE

Visando permitir uma melhor compreensão sobre os achados, através do plano de indicadores, definiram-se os critérios para a pontuação dos resultados, de acordo com uma escala numérica. Arbitrou-se, então, uma escala de 100 pontos para cada uma das dimensões da capacidade de gestão avaliada, totalizando 300 pontos. Dessa forma, uma situação ideal seria representada pelo alcance máximo de pontuação possível para cada uma das dimensões (100 pontos).

Para estabelecer a valoração de cada indicador, considerou-se que os mesmos possuem uma natureza distinta, na medida em que mensuram fenômenos diversos e, por essa razão, têm poder de definição também diferenciado sobre a capacidade de gestão. Dessa forma, os 100 pontos arbitrados foram distribuídos pelos indicadores em cada dimensão. A figura 1 apresenta graficamente esta modelagem.

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



Diferente do pressuposto que definiu a mesma atribuição de pontos para os vértices do triângulo de gestão, isto é, a busca do equilíbrio de poder das três dimensões na definição da capacidade de gestão, trabalhou-se nesta etapa considerando que: a) as diferentes dimensões contam com uma quantidade diferente de indicadores, b) os indica-

dores têm peso diferentes na definição da dimensão que operacionalizam, considerando tanto o que está sendo mensurado, como o tipo de informação contemplada.

Desse modo, foi atribuída uma ponderação diferenciada para cada dimensão:

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

Deve-se também considerar que alguns indicadores contemplam resultados dicotômicos (cujas respostas possíveis são sim ou não). Nestes casos, os pontos serão totalmente atribuídos para a resposta positiva. Já os indicadores que mensuram a frequência de determinadas respostas, entre um conjunto de atores, podem assumir valores entre zero e a totalidade das respostas possíveis (100% dos informantes). Assim, a pontuação total prevista deve ser redistribuída de forma a corresponder às possibilidades das respostas, o que se faz nesta metodologia a partir dos seguintes princípios:

- Adoção de uma escala numérica com quatro pontos de corte (25%, 50%, 75% e 100%) que representem o percentual de respostas obtidas. Por

exemplo, 28% de respostas positivas estariam dentro do primeiro ponto de corte. Este ponto de corte inicial de 25% indica uma preocupação inclusiva dos resultados.

- Para todos os indicadores arbitrou-se pela divisão dos pontos totais atribuídos pelo número de pontos de corte, de tal forma que só será possível alcançar a pontuação máxima com o total de respostas positivas.
- Para alcançar os resultados finais da avaliação, após registrar os valores obtidos em cada um dos indicadores, basta proceder à soma dos valores. Dessa forma, os avaliadores chegarão a um valor numérico que expressa a capacidade de gestão da organização.

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

A partir dos resultados obtidos com a Matriz de Indicadores, pode-se fazer uma leitura que permite: a) identificar as variáveis que obtiveram piores e melhores resultados; b) promover discussões internas com a equipe sobre os determinantes e os condicionantes no comportamento de determinadas variáveis; c) avaliar a locação dos constrangimentos/obstáculos identificados, os quais podem ser internos ou

externos à organização; d) definir e articular estratégias para superação dos constrangimentos em curto, médio e longo prazo.

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

O CASO DA SAÚDE

A Organização Social da Saúde (OSS) é uma sociedade civil de caráter privado sem fins lucrativos, e foi a primeira entidade habilitada na Bahia como Organização Social. Fundada em 1997, foi qualificada como organização social em 17/02/1998 por decreto do governo do estado da Bahia. Em 03/09/1999, a OSS assinou o contrato de gestão com a Secretaria da Saúde do estado da Bahia (SESAB) para assumir o gerenciamento de um hospital de referência situado no interior do estado, atendendo a uma área de quarenta e seis (46) cidades circunvizinhas que compõem sua microrregião.

Decorridos três anos com a experiência do novo modelo de gestão, dever-se-ia avaliar se os procedimentos adotados pela OSS revelavam princípios indicadores de uma nova forma de gerir que priorize a autonomia administrativa, a flexibilidade de decisões cotidianas e a transparência de suas ações.

O trabalho empírico⁵ constou da aplicação de 106 formulários e de doze entrevistas com os trabalhadores, conselheiros e usuários da OSS, além da análise de fatores do contexto interno e externo à organização que poderiam explicar os resultados da aplicação do plano de indicadores.⁶

⁵ Realizada entre os dias 4 a 7 de junho de 2002. A equipe de pesquisadores foi formada pelos professores Maria do Carmo Guimarães (coordenadora), Sandra Chaves, Cristina Melo e Alvino Sanches e com apoio de Sandra Guimarães, técnica da SAEB.

⁶ O Hospital contava na época da pesquisa com aproximadamente 135 funcionários (excluindo os médicos), divididos entre diretores, supervisores, técnicos e pessoal de apoio. Os médicos, aproximadamente vinte, eram contratados através de uma cooperativa médica. O Conselho Administrativo e o Conselho Fiscal contavam com dez conselheiros cada um.

A amostra foi construída aleatoriamente, e os formulários e entrevistas foram aplicados durante uma semana considerada como típica, com os informantes que se encontravam no Hospital e que consentiram em participar durante os quatro dias de trabalho de campo. O formulário foi escolhido como instrumento privilegiado de coleta das informações, por permitir uma sistematização mais objetiva das respostas e por não precisar de um treinamento específico para sua aplicação, o que conta para futuras auto-avaliações. Os 106 questionários aplicados foram assim distribuídos: 46 com trabalhadores de nível universitário (médicos inclusive), trabalhadores de nível técnico e de apoio; oito (8) gestores, contando o gestor máximo e os intermediários (aqueles que ocupam posições imediatamente abaixo do gestor máximo na hierarquia organizacional); nove (9) conselheiros, tanto do Conselho Administrativo quanto do Conselho Fiscal; e 43 usuários dos serviços oferecidos pelo Hospital.

ANÁLISE DO CONTEXTO INTERNO À ORGANIZAÇÃO SOCIAL DA SAÚDE (OSS)

No período da avaliação, a OSS tinha um perfil hospitalar misto, destacando-se, além das especialidades básicas, especialidades médicas, como urologia e realização de procedimentos de média complexidade tais como ultra-sonografia, eletrocardiografia e endoscopia apenas para os pacientes internados. No entanto, este perfil de organização hospitalar não se adequava ao perfil epidemiológico da população local.

Em relação ao cumprimento do contrato de gestão com a SESAB, os dados de produção de serviços indicam que as metas definidas foram cumpridas com facilidade, mesmo com a existência de uma precária infraestrutura física e de equipamentos e com um quadro insuficiente de recursos humanos. Isto pode também significar que as metas pactuadas foram subestimadas. A título de ilustração, o Quadro 1 apresenta as metas alcançadas no último trimestre de 2001 e no segundo trimestre de 2002.

Quadro 1 - Cumprimento de metas estabelecidos no contrato de gestão entre SESAB/OSS, último trimestre de 2001 e segundo trimestre de 2002

Procedimento	Realizado no 4º trimestre/ 2001	Cumprimento da meta (%)	Realizado no 2º trimestre/ 2002	Cumprimento da meta (%)
Urgência/ Emergência	5 153	149,49	5 007	145,25
Pronto atendimento	8 703	103,50	9 142	142,66
Raios X	3 074	48,51	3 461	54,62
Exames laboratoriais	3 300	45,45	9 172	126,33
AVEIANM (atos não médicos)	13 533	138,07	17 945	183,09
Total de atendimento ambulatorial	33 763	101,53	44 727	134,50
Internações hospitalares	940	84,91	1 048	94,67
Total geral	34 703	101,00	45 775	133,22

Fonte: Relatório trimestral de atividades do contrato de gestão 2001 e 2002.

ANÁLISE DA INFRAESTRUTURA E EQUIPAMENTOS DA ORGANIZAÇÃO SOCIAL DA SAÚDE (OSS)

Através de um *check list* foi constatado que as condições de infraestrutura da OSS não são adequadas para o funcionamento e expansão requeridos pelo contrato de gestão e para atender às necessidades de serviço hospitalar da região. A programação de reforma e re-equipamento do OSS, quando da assinatura do contrato de gestão, não tinham sido operadas.

Com base em critérios adotados pelo Ministério da Saúde (BRASIL, 1999) procedeu-se a uma avaliação parcial da infraestrutura e equipamentos do Hospital. Os conceitos adotados pelo ministério da Saúde são: excelente, ótimo, bom, regular, ruim, péssimo. As informações foram obtidas através de *check list* e de perguntas aos informantes. Os resultados obtidos demonstram que a infraestrutura é precária, existindo a necessidade de investimento em setores cruciais para assegurar a qualidade e integralidade da assistência prestada: 1) Grau de adequação de equipamentos hospitalares: regular; 2) Limpeza hospitalar: bom; 3) Patologia Clínica: regular; 4) Indicações visuais: ruim; 5) Centro Cirúrgico: ruim; 6) Almoxarifado: ruim; 7) Salas de Espera: ruim; 8) Serviço de coleta de sangue: não há.

ANÁLISE DO CONTEXTO EXTERNO QUE INTERFERE NA CAPACIDADE DE GESTÃO

A situação da OSS foi considerada pelos próprios gestores como precária pelo não cumprimento, por parte da SESAB, dos itens estabelecidos no contrato de gestão. Uma das barreiras identificadas é o repasse irregular dos recursos financeiros. Isso cria um quadro de pendências de pagamentos permanentes, que ajudam a manter um déficit de caixa. Além disso, a reforma da infraestrutura física e a compra de novos equipamentos pactuados no contrato de gestão não foram efetivadas.

A Lei nº 7.027 de 29 de janeiro de 1997, que instituiu o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais, estabelece claramente que o financiamento das atividades será feito através de subvenções sociais transferidas pelo Poder Público e por doações e rendimentos de investimentos realizados conforme o contrato de gestão. Tal fato assegura o funcionamento exclusivo do Hospital para o atendimento ao Sistema Único de Saúde e, ao mesmo tempo, estabelece uma exclusiva dependência financeira do Estado, dado que a OSS não pode captar recursos com a venda, no mercado, dos seus serviços.

Ao lado destes fatores, o processo de municipalização da saúde no município tem avançado sem que exista uma negociação pactuada entre a OSS e o gestor municipal para que se reorganizem os serviços oferecidos, de modo que o Hospital possa cumprir seu papel de referência regional. Segundo os informantes, a OSS e o Hospital Municipal possuem um perfil atual muito similar, e ao mesmo tempo a OSS não tem podido oferecer serviços considerados imprescindíveis para a região, como os de ortopedia e traumatologia.

A assunção da gestão do Hospital pela OSS lidou inicialmente com dificuldades políticas e técnico-operacionais. Tais dificuldades tiveram origem na resistência dos servidores públicos em aceitar a nova organização, o que gerou uma mobilização permanente e um movimento grevista por parte destes.

A resistência dos servidores ao repasse de serviços públicos, considerados como não exclusivos de prestação por parte do Estado, para entidades privadas foi expressiva. Apenas três servidores optaram pela licença de trabalho junto à SESAB e estavam trabalhando na OSS. Tal resistência foi atribuída pelos informantes ao receio da perda de direitos trabalhistas, assegurados pelo vínculo empregatício com o Estado e a dificuldade de obter um emprego estável, em uma região onde a taxa de desemprego é significativa.

No momento da avaliação, as dificuldades políticas foram consideradas em boa parte superadas. Alguns conselheiros identificavam que era necessário maior esclarecimento à comunidade local sobre os princípios e objetivos da organização para superar completamente as resistências e/ou desconfianças existentes contra o novo modelo de gestão implantado. Afirmavam também que há uma perspectiva de trabalho em parceria com os gestores municipais de saúde.

AVALIAÇÃO DA CAPACIDADE DE GESTÃO DA ORGANIZAÇÃO SOCIAL DA SAÚDE

A partir desta seção, apresentam-se os dados coletados no trabalho de campo, bem como a análise dos resultados obtidos. Estes achados estão organizados em quatro subitens: o primeiro apresenta fatores observados pelos pesquisadores e identificados como possíveis obstáculos, a médio e longo prazo, à capacidade de gestão da OSS; o segundo apresenta os obstáculos identificados pelos atores locais; o terceiro subitem discute e analisa a matriz de indicadores utilizada no trabalho de campo – parte do estudo-piloto sobre a metodologia de avaliação do processo de gestão por organizações sociais, e o quarto subitem apresenta a análise avaliativa sobre a gestão e sobre o modelo da organização social da perspectiva interna à organização, tendo como referência as entrevistas e questionários aplicados com gestores, conselheiros e trabalhadores.

OS OBSTÁCULOS IDENTIFICADOS NO PROCESSO DE GESTÃO

O trabalho de campo permitiu a obtenção de informações (com base em entrevistas, conversas informais, análise de documentos e observações) que apontam para constrangimentos ou obstáculos ao processo de gestão. São eles:

- Elaboração do Plano de Metas e de Relatórios de Gestão por um grupo assessor externo à OSS.
- Parte da gestão de recursos humanos (contrato, elaboração de folha de pagamento, banco de dados do setor etc.) é realizada por um escritório contábil contratado para este fim.
- A interrupção do processo de capacitação dentro da implantação da Qualidade Total gerada por falta de recursos financeiros.

- A expressão da insatisfação com os salários, principalmente por parte dos trabalhadores com nível universitário, e com a inexistência de um seguro saúde subsidiado pela OSS.

Fatores desta natureza podem interferir no desenvolvimento da capacidade de gestão interna à OSS. Afetam, particularmente, a autonomia e flexibilidade de gestão, pois atuam decisivamente na esfera de decisão da OSS.

Dentre os obstáculos ao processo de gestão, citados com maior frequência nos depoimentos coletados com os gestores, destacam-se os relacionados com o repasse regular dos recursos financeiros, relativos à infraestrutura física, de equipamentos e organizacional. Tais fatos convergem com a avaliação da infraestrutura apresentada anteriormente e comprometem principalmente a capacidade da OSS em executar as decisões tomadas. Para os trabalhadores, os obstáculos mais frequentes estão relacionados com a capacidade de executar e de sustentar os resultados de gestão pela OSS. Dentre eles, assumem um mesmo peso as categorias relacionadas com o apoio técnico-político da SESAB e a política de desenvolvimento de recursos humanos da OSS, considerada precária.

ANÁLISE DOS RESULTADOS DA MATRIZ DE INDICADORES

A matriz de indicadores, um dos instrumentos utilizados na avaliação da capacidade de gestão da OSS é composta por 39 indicadores distribuídos nas três dimensões avaliadas: dimensão organizacional, dimensão operacional e dimensão da sustentabilidade dos resultados.

Matriz 1 - Plano de Indicadores para avaliação da capacidade de gestão de Organizações Sociais: resultados do Estudo Piloto na OSS, 2002

Indicador	Premissas	Parâmetros	Respostas Obtidas	Pontos Obtidos
DIMENSÃO ORGANIZACIONAL				
<p>% de atendimento pelos gestores de requisitos para exercício da função gerencial.</p> <p>a) Pós-graduação (lato senso) na área de administração e ou gestão (7 pontos).</p> <p>b) Experiência prévia em gestão igual ou superior a 2 anos (7 pontos).</p>	<p>Capacitação específica e experiência prévia de gestão são requisitos desejáveis para construção da legitimidade técnica e política do gestor, o que soma para a capacidade de decidir da organização.</p>	<p>1,5 pontos a cada 25% de respostas positivas</p>	<p>a) 0</p> <p>b) 75%</p>	<p>4,5</p>
<p>% de conselheiros eleitos conforme definição legal (12 pontos).</p>	<p>Maior número de cargos de representação nos Conselhos preenchidos por via eletiva, segundo a forma prevista nas normas, é condição para conferir maior legitimidade política aos órgãos colegiados, o que soma para a capacidade de decidir da organização.</p>	<p>3,0 pontos para cada 25% de conselheiros eleitos para o cargo.</p>	<p>0</p>	<p>0</p>
<p>% de trabalhadores que referem conhecimento sobre existência dos conselhos (12 pontos).</p>	<p>Maior percentual de trabalhadores que referem conhecer a existência dos conselhos indica maior visibilidade destes, o que amplia sua legitimidade política e soma para a capacidade de decidir da Organização.</p>	<p>3,0 pontos para cada 25% de respostas positivas</p>	<p>6,5%</p>	<p>0</p>

Indicador	Premissas	Parâmetros	Respostas Obtidas	Pontos Obtidos
% de gestores intermediários da OS que referem ter participado do processo de elaboração do plano de metas (10 pontos).	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 da organização.	2,5 pontos para cada 25% de respostas positivas	28,5%	2,5
% de trabalhadores da OS que referem ter participado do processo de elaboração do plano de metas (10 pontos).	Maior percentual de trabalhadores referindo participação na elaboração do plano de metas indica ampliação do processo decisório, o que soma para a capacidade de decidir da organização.	2,5 pontos a cada 25% de respostas positivas	0	0
% de gestores intermediários que referem satisfação com a incorporação de suas propostas no plano de metas (10 pontos).	Maior percentual de gestores satisfeitos com a incorporação de suas propostas no plano de metas indica a contemplação de interesses distintos no processo decisório descentralizado, o que soma para a capacidade de decidir da organização.	2,5 pontos para cada 25% de respostas que indicam satisfação dos gestores	42,9%	2,5
% de conselheiros que referem receber com antecedência a pauta das reuniões dos Conselhos (10 pontos).	Maior percentual de conselheiros referindo acesso prévio à pauta de reuniões dos Conselhos indica transparência na gestão, o que soma para a capacidade de decidir da organização.	2,5 pontos a cada 25% de respostas positivas	100%	10

Indicador	Premissas	Parâmetros	Respostas Obtidas	Pontos Obtidos
% de conselheiros satisfeitos com o cumprimento pela OS das decisões tomadas pelos Conselhos (10 pontos).	Maior percentual de conselheiros satisfeitos com o cumprimento, pelo gestor, das decisões tomadas pelos Conselhos indica a ampliação da participação no processo decisório, o que soma para a capacidade de decidir da organização.	2,5 pontos a cada 25% de respostas que indicam satisfação dos conselheiros	88,9%	7,5
% de gestores intermediários satisfeitos com a autonomia decisória do seu setor (12 pontos).	Maior percentual de gestores intermediários satisfeitos com a autonomia decisória do seu setor soma para a capacidade de decidir da organização.	3,0 pontos a cada 25% de respostas que indiquem satisfação (plenamente e parcialmente inclusive)	85%	9,0
Subtotal				36 pontos

DIMENSÃO OPERACIONAL				
Indicador	Premissas	Parâmetros	Respostas Obtidas	Pontos Obtidos
<p>Enunciação avaliativa do gestor máximo em relação às condições da infraestrutura física e de equipamentos da organização</p> <p>Satisfatória (3 pontos); Regular (1 ponto); Deficiente (0)</p>	<p>Uma enunciação avaliativa positiva (regular inclusive) do gestor máximo sobre as condições de infraestrutura e de equipamentos da organização indica condições físicas favoráveis da organização, o que soma para a capacidade de executar.</p>	<p>Satisfatória = 3 pontos</p> <p>Regular = 1</p> <p>Deficiente = 0</p>	Deficiente	0
<p>Existência de melhoria das condições físicas além das previstas no contrato de gestão segundo gestor máximo:</p> <p>SIM = 10 pontos; NÃO = 0</p>	<p>Iniciativas de melhoria das condições físicas da Organização, para além daquelas previstas pelo contrato de gestão, indicam preocupação dos gestores em ampliar as condições físicas favoráveis à organização, o que soma para a capacidade de executar.</p>	<p>Sim = 10</p> <p>Não = 0</p>	Não	0
<p>Aquisição de equipamentos além do previsto pelo contrato de gestão, segundo o gestor máximo:</p> <p>SIM = 10 pontos; NÃO = 0</p>	<p>Iniciativas de aquisição de equipamentos, para além daquelas previstas pelo contrato de gestão, indicam preocupação dos gestores em ampliar as condições físicas favoráveis à Organização, o que soma para a capacidade de executar.</p>	<p>Sim = 10</p> <p>Não = 0</p>	Sim	10
<p>Existência de incremento na receita e redução de despesas nos últimos 12 meses, segundo gestor máximo:</p> <p>SIM = 05 pontos; NÃO = 0</p>	<p>O aumento de receitas, aliado à redução de despesas, indica uma melhor adequação orçamentária e financeira da gestão, o que soma para a capacidade de executar.</p>	<p>Sim = 5</p> <p>Não = 0</p>	Não	0

Indicador	Premissas	Parâmetros	Respostas Obtidas	Pontos Obtidos
Existência de reserva de contingência, segundo gestor máximo: SIM = 05 pontos; NÃO = 0	A existência de reserva de contingência (inclusive para mais de dois meses) garante a provisão de recursos financeiros para enfrentar dificuldades futuras, o que soma para a capacidade de executar.	Sim=5 Não=0	Não	0
Tempo de aplicação para a reserva de contingência superior a dois meses segundo gestor máximo: SIM = 05 pontos; NÃO = 0		Sim=5 Não=0		
Existência de outras fontes de financiamento além da fonte prevista pelo contrato de gestão, segundo gestor máximo: SIM = 05 pontos; NÃO = 0	A existência de outras fontes de financiamento, além das previstas pelo contrato de gestão, demonstra iniciativas de gestão para elevar sua receita, ampliando sua capacidade de executar.	Sim=5 Não=0	Não	0
% de gestores que referiram satisfação (razoavelmente inclusive) sobre as condições qualitativas e quantitativas do quadro de trabalhadores da Organização (3 pontos).	Enunciação avaliativa positiva dos gestores sobre a qualidade e quantidade do quadro de trabalhadores da organização indica condições favoráveis para a capacidade de executar.	0,75 pontos a cada 25,% de respostas que referem satisfação (parcialmente inclusive)	37,5 %	0,75
% gestores intermediários satisfeitos (parcialmente inclusive) com o nível de capacitação dos trabalhadores em atividade (4 pontos).	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.	1 ponto a cada 25% de respostas referindo satisfação (parcialmente inclusive)	100%	4

Indicador	Premissas	Parâmetros	Respostas Obtidas	Pontos Obtidos
% de atendimento de demanda do trabalhador para sua capacitação (10 pontos).	Maior percentual de atendimento das demandas de trabalhadores por capacitação indica iniciativas da gestão em qualificar continuamente seus trabalhadores, o que agrega valor à capacidade de executar.	2,5 pontos a cada 25% de respostas positivas	60%	5
Média mensal dos dias faltosos dos trabalhadores nos últimos 12 meses. Entre 0 e 1 = 05 pontos; Maior que 1 e menor que 2 = 2 pontos; Maior que 2 = 0	Uma baixa média de absenteísmo no trabalho demonstra iniciativas da gestão no sentido de garantir o comprometimento dos trabalhadores com a organização, somando para sua capacidade de executar.	Entre 0 a 1 falta = 5 pontos Maior que 1 e menor que 2 = 5 pontos; Maior que 2 = 0	0,75	5
% de gestores que referem formas de sistematização e armazenamento de informações para decisão: a) integradas e informatizadas = 10 pontos; b) integradas ou informatizadas = 05 pontos)	Maior percentual de referência a formas de sistematização e armazenamento de informações integradas e informatizadas soma para a capacidade de executar.	2,5 pontos a cada 25 % de referências a formas integradas e informatizadas; 1,25 pontos a cada 25% de referências a formas integradas ou informatizadas	28,5% de formas informatizadas	1,25
Enunciação avaliativa do gestor máximo sobre a autonomia financeira e administrativa da OS em relação ao Estado: Satisfatória = 3 pontos; Insatisfatória = 0	Enunciação avaliativa positiva do gestor máximo indica condições favoráveis para realizar ações com autonomia e flexibilidade, agregando valor à capacidade de executar.	Satisfatória = 3 Insatisfatória = 0	Satisfatória	3

Indicador	Premissas	Parâmetros	Respostas Obtidas	Pontos Obtidos
<p>Recursos incorporados através de parcerias externas (recursos financeiros, materiais, humanos e técnico/científicos):</p> <p>3 ou mais tipos = 10 pontos; Até 2 tipos = 05 pontos</p>	<p>Maior diversidade de recursos incorporados através de parceiros externos indica iniciativas da gestão para ampliar sua base política e logística, agregando valor à capacidade de executar.</p>	<p>Acima de 3 tipos de recursos incorporados= 10 pontos</p> <p>Até 2 tipos =5 pontos</p>	<p>Apenas 2 tipos</p>	<p>0</p>
<p>% de gestores satisfeitos com a qualidade da informação para a decisão (4 pontos).</p>	<p>Maior percentual de gestores satisfeitos com a qualidade das informações indica existência de recursos estratégicos para a decisão, o que soma para a capacidade de executar.</p>	<p>1 ponto a cada 25% de respostas positivas</p>	<p>100%</p>	<p>4</p>
<p>% de gestores que consideram que as informações contemplam os requisitos de qualidade necessários para a decisão (disponibilidade, tempestividade, adequação e confiabilidade) (4 pontos).</p>	<p>Maior percentual de respostas referindo atendimento, pelas informações dos quatro atributos de qualidade, indica existência de recursos estratégicos para a decisão, o que soma para capacidade de executar.</p>	<p>1 ponto a cada 25% de respostas positivas (consideram os 4 atributos)</p>	<p>37,5%</p>	<p>1</p>
<p>% de conselheiros que consideram que a informação para a decisão contempla os requisitos de qualidade (disponibilidade, tempestividade, adequação e confiabilidade) (4 pontos).</p>	<p>Maior percentual de respostas referindo atendimento, pelas informações dos quatro atributos de qualidade, indica existência de recursos estratégicos para a decisão, o que soma para capacidade de executar.</p>	<p>1 ponto a cada 25% de respostas positivas (consideram os 4 atributos)</p>	<p>66,6%</p>	<p>2</p>
Subtotal				36 pontos

DIMENSÃO DA SUSTENTABILIDADE DOS RESULTADOS				
Indicador	Premissas	Parâmetros	Respostas Obtidas	Pontos Obtidos
% de referência pelos gestores intermediários da existência de canais institucionalizados para receber críticas e sugestões dos trabalhadores (8 pontos).	Maior percentual de referência por parte dos gestores intermediários da existência de canais institucionalizados indica reconhecimento, por parte da gestão, dos interesses dos trabalhadores e dos usuários, o que soma para sustentar resultados de gestão.	2 pontos a cada 25% de respostas positivas	37,5%	2
% de referência da existência pelos gestores intermediários de canais institucionalizados para receber sugestões e críticas dos usuários (8 pontos).	Maior percentual de usuários que referem 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.	2 pontos a cada 25% de respostas positivas	50%	4
% de usuários que referem receber orientação por parte da organização sobre os serviços prestados (8 pontos).		2 pontos a cada 25% de respostas positivas	30,2%	2
% de referência pelos gestores intermediários da existência de mecanismos de retorno aos trabalhadores sobre a avaliação de seu desempenho (8 pontos).	Maior percentual de gestores que referem existência de mecanismos de retorno das informações aos trabalhadores indica iniciativas de gestão voltadas para o aperfeiçoamento da relação entre gestores e trabalhadores, o que soma para a capacidade de sustentar resultados de gestão.	2 pontos a cada 25% de respostas positivas	57,1	4

Indicador	Premissas	Parâmetros	Respostas Obtida	Pontos Obtidos
Existência de Plano de Cargos Carreira e Salários/ PCCS: Sim = 05 pontos; Não = 0	A existência de um PCCS indica iniciativas da gestão em tornar transparentes os procedimentos de admissão, promoção e demissão dos trabalhadores, o que soma para a capacidade de sustentar resultados de gestão.	Sim = 5 Não = 0	Não	0
Existência de Plano de Capacitação dos trabalhadores mantido e ajustado ao longo do tempo: Sim = 05 pontos; Não = 0.	A existência de um Plano de Capacitação indica iniciativas da gestão em qualificar continuamente seus trabalhadores, o que soma para a capacidade de sustentar resultados de gestão.	Sim = 5 Não = 0	Não	0
% de usuários satisfeitos com os serviços prestados pela Organização (8 pontos)	Maior percentual de usuários satisfeitos com os serviços ofertados indica condições favoráveis da Organização e sua condução, o que soma para a capacidade de sustentar resultados de gestão.	2 pontos a cada 25 % de respostas positivas	74,4%	4
% de trabalhadores satisfeitos com a forma como desenvolvem seu trabalho na Organização (8 pontos).	Maior percentual de trabalhadores satisfeitos com a forma como desenvolvem seu trabalho indica condições favoráveis de trabalho, o que soma para a capacidade de sustentar resultados de gestão.	2 pontos a cada 25% de respostas positivas	100%	8

Indicador	Premissas	Parâmetros	Respostas Obtida	Pontos Obtidos
% de gestores intermediários que referem à existência, na Organização, de estratégias implementadas de acompanhamento e avaliação de resultados (8 pontos).	Quanto mais setores da Organização referem implementar estratégias de acompanhamento e avaliação de resultados, maior a capacidade de sustentar resultados de gestão.	2 pontos a cada 25% de respostas positivas	71,4%	4
% de gestores intermediários que referem utilizar os resultados do acompanhamento e avaliação para decisão (8 pontos).	Maior percentual de gestores intermediários que referem utilizar os resultados do acompanhamento e avaliação para decisão; maior a capacidade de sustentar os resultados de gestão.	2 pontos a cada 25% de respostas positivas	28,5%	2
% de parceiros da Organização que referem satisfação com a condução do gestor máximo (8 pontos).	Maior participação de parceiros que referem satisfação com a condução da Organização pelo gestor máximo indica exercício de liderança e legitimidade política deste para realizar alianças e parcerias, somando para sustentar os resultados de gestão.	2 pontos a cada 25% de respostas positivas	0	0
% de trabalhadores que referem conhecer os objetivos e a missão da Organização (8 pontos).	Maior percentual de respostas positivas de trabalhadores sobre o conhecimento dos objetivos e da missão da Organização indica exercício efetivo de liderança dos gestores, ampliando sua legitimidade política para decidir e somando para a capacidade de sustentar resultados de gestão da Organização.	2 pontos a cada 25% de respostas positivas	73,9%	4

Indicador	Premissas	Parâmetros	Respostas Obtida	Pontos Obtidos
% de trabalhadores que referem satisfação com a forma pela qual a Organização vem sendo conduzida pelos gestores (10 pontos).	Maior percentual de trabalhadores que referem satisfação com a forma de condução da Organização pelos gestores indica exercício de liderança e maior legitimidade política destes, o que soma para sustentar resultados de gestão da Organização.	2,5 pontos a cada 25% de respostas positivas	60%	5
Subtotal				39
Total				111 pontos

A análise objetiva da matriz de indicadores demonstra resultados abaixo da média (50%) para as três dimensões da capacidade de gestão. Isto significa que, à luz da realidade dos números, e sem as devidas e imprescindíveis ponderações que o contexto político local reclama, pode-se afirmar que a OSS experimenta um baixo desenvolvimento da sua capacidade de gestão na dimensão organizacional, dimensão operacional e dimensão da sustentabilidade dos resultados de gestão. Essa avaliação está fundamentada nos resultados encontrados e descritos sinteticamente a seguir.

A dimensão organizacional foi aferida através de nove indicadores, cujos conteúdos revelaram o formato do processo decisório através do grau de descentralização e da participação nas decisões dos atores locais. A aplicação dos indicadores permitiu mensurar o grau de reconhecimento da liderança na organização através de duas perguntas-chave: quem decide na organização, isto é, o perfil técnico e político dos gestores e conselheiros; e como decide, isto é, quais os procedimentos utilizados para ampliar a participação e tornar transparente o processo decisório na organização.

- Quanto à qualificação profissional dos gestores da OSS, este item não obteve pontuação, já que nenhum deles possui a especialização exigida como critério no indicador. Bastante expressivos, entretanto, foram os resultados alcançados em relação à experiência anterior em gestão, o que conferiu um grau parcial de legitimidade aos gestores. No que diz respeito aos conselheiros, o indicador utilizado demonstrou que lhes falta legitimidade política conferida por eleições, tendo em vista que a lei estadual estabelece esta possibilidade. Todos os conselheiros que deveriam ser eleitos foram indicados para os cargos.
- Quanto à ampliação da participação no processo decisório, os dados mostraram que esta é muito limitada. Poucos setores da organização referiram participar do processo de elaboração de planos de trabalho. Em relação aos Conselhos, os resultados demonstraram que o acesso antecipado às pautas das suas reuniões é prática comum, correspondendo a 100% das respostas obtidas junto aos conselheiros entrevistados. Outro aspecto a ser considerado é a avaliação positiva dos conselheiros quanto ao cumprimento das decisões dos Conselhos pelos gestores.
- Indicadores relacionados com a participação dos gestores intermediários no processo decisório indicam uma contradição nos resultados. Tal contradição relativa diz respeito ao fato de que os gestores intermediários estão satisfeitos com a autonomia decisória do seu setor, ao mesmo tempo em que referem um baixo índice de participação no processo decisório. Pode-se inferir que existe um processo decisório concentrado em limitados centros de decisão.

A dimensão operacional foi aferida através de 17 indicadores. Estes revelaram iniciativas voltadas para manter e mobilizar recursos adicionais que assegurem condições técnico-logísticas da organização.

- No que diz respeito às condições dos recursos de infraestrutura e de materiais, percebidas através da avaliação do gestor máximo, e da comprovação de iniciativas para adequar e mobilizar novos recursos, os

achados empíricos demonstraram condições bastante adversas, atenuadas apenas pela aquisição de alguns equipamentos pela OSS, o que não estava previsto no contrato de gestão. Uma situação ainda mais grave foi demonstrada em relação aos recursos financeiros, já que os indicadores utilizados não obtiveram pontuação. Considerando o impacto de tais recursos na capacidade de gestão, pode-se afirmar que a precária situação encontrada tende a gerar um comprometimento que pode inviabilizar a própria gestão da organização.

- Quanto à pontuação obtida pelas condições gerais dos recursos humanos na organização, dois dos indicadores obtiveram a pontuação máxima. Ressalte-se, entretanto, uma aparente contradição na avaliação dos gestores: apenas um terço destes considerou satisfatória a qualidade e quantidade do quadro funcional. Entretanto, todos referiram estar satisfeitos com o grau de capacitação dos trabalhadores. Tal contradição pode estar sendo alimentada pelo fato de que 60% das solicitações dos trabalhadores por demanda de capacitação foram atendidas, (o que guarda relação com a satisfação sobre a capacitação do quadro), ou pelo fato de que o nível de insatisfação pode estar relacionado com o grau de preenchimento do quadro funcional da Organização, ou ainda que a capacitação dos trabalhadores não atende às necessidades da Organização. O indicador referente ao absenteísmo dos trabalhadores apontou uma média reduzida, o que pode significar um grau elevado de comprometimento dos mesmos com o trabalho na OSS.
- No que diz respeito às informações para a tomada de decisão, os dados revelaram condições satisfatórias para gestores e conselheiros. Os atributos de qualidade das informações, mensurados pelas categorias tempestividade, adequação, confiabilidade e acessibilidade, foram considerados como não cumpridos pela maioria dos gestores e como cumpridos pela maioria dos conselheiros. Isto pode sinalizar para um sistema de informação razoavelmente consistente, ainda que pouco estruturado e pouco organizado internamente.

Os resultados em relação à utilização de mecanismos e estratégias voltados para a socialização das informações e para sustentar resultados de gestão indicam um baixo desempenho da Organização. Estes demonstraram uma pequena iniciativa da gestão – apenas pouco mais de um terço dos pontos – em implantar e implementar mecanismos para ouvir e orientar as demandas de trabalhadores e usuários. Também são incipientes as iniciativas quanto a uma melhor qualificação dos trabalhadores, e tais iniciativas inexistem em relação à definição de objetivos regulares de admissão, promoção e demissão dos mesmos.

- Os indicadores construídos para mensurar o grau de satisfação dos trabalhadores e usuários têm resultados distintos. Os trabalhadores expressaram satisfação quanto ao modo como desenvolvem seu trabalho na OSS, bem como com a forma de condução da Organização pelos gestores. Os usuários expressaram satisfação quando abordados sobre os serviços prestados pela OSS. Aparentemente contraditórios em relação aos resultados dos indicadores vistos anteriormente (institucionalização de canais e de procedimentos), os graus de satisfação de trabalhadores e usuários podem ser compreendidos quando analisados à luz das dificuldades impostas pelo contexto local, tanto no que diz respeito aos serviços hospitalares ofertados quanto às dificuldades de inserção dos trabalhadores no mercado local.
- Por fim, a pesquisa não identificou parceiros da OSS, com exceção apenas de um projeto que envolveu o setor pediátrico e alunos voluntários de uma Escola Técnica de Enfermagem do local, o que compromete o reconhecimento externo da liderança da gestão.

Esses resultados demonstram impedimentos que podem comprometer ainda mais uma situação já crítica da capacidade de gestão da OSS, marcada pela escassez de recursos de infraestrutura, material, financeiros e de capacidades, ratificando a avaliação que constatou uma baixa capacidade de gestão da OSS.

DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Uma síntese da avaliação da capacidade de gestão da OSS que considere os dados quantitativos obtidos através da Matriz de Indicadores e os achados qualitativos obtidos através das entrevistas e questionários revela um resultado pouco favorável. À Matriz de Indicadores foi atribuída uma pontuação máxima de 300 pontos, distribuídos uniformemente entre as três dimensões adotadas. Desse total, a OSS alcançou 111 pontos, o que significa 37% de resultado positivo. Isto não significa em si mesmo uma incapacidade, pois este resultado deve ser analisado em relação ao contexto da implantação do modelo de gestão da OS. Dentre os constrangimentos que comprometem a capacidade de gestão podem ser destacados:

- A forma como se deu a implantação da OSS/Hospital: há consenso hoje de que o processo foi realizado de forma abrupta e impositiva, sem os devidos esclarecimentos tanto aos trabalhadores quanto à população local sobre as características do modelo. Isto gerou resistências locais importantes, o que ainda hoje se refletem sobre a OSS.
- A identificação da falta de apoio técnico-político da SESAB em dar condições mínimas de funcionamento ao Hospital. Uma prova disso é a forma com que esta secretaria postergava, durante a avaliação, a inauguração de uma unidade de coleta de sangue que já contava com sua estrutura pronta – no que diz respeito a instalações e equipamentos – faltando apenas assinar o aditivo ao contrato de gestão. Outro aspecto fundamental é a irregularidade com que a SESAB cumpria com os itens acordados no contrato de gestão.
- O contexto político também contribuiu para agravar as resistências políticas iniciais. Havia uma disputa entre a prefeitura local (governada pela oposição ao governo estadual da época) e a Organização Social, em relação à prestação de serviços hospitalares, já que existe um hospital municipal de menor porte que presta serviços similares aos oferecidos pela OSS/Hospital.

- Os impedimentos legais das organizações sociais na área da saúde, na Bahia, em captar recursos financeiros adicionais àqueles previstos no contrato de gestão, exceção apenas às doações. Se for verdade que tal procedimento tem o objetivo de garantir a universalidade no atendimento à população, este, no entanto, cria constrangimentos financeiros sérios à OSS, em um contexto marcado por irregularidade no repasse dos recursos. Acrescente-se a este fato a redução das cotas de Autorização de Internação Hospitalar (AIH) repassadas pelo SUS para a OSS, em virtude da assunção, pelo município, da condição de gestão plena da saúde, conforme normativa do Ministério da Saúde. Isto implicou uma redistribuição das AIH por critérios estabelecidos pelo gestor municipal, a partir de negociação com gestores de municípios vizinhos que utilizam os serviços hospitalares no município.

A esses constrangimentos estruturais somam-se outros de caráter institucional e operacional. Em relação à dimensão organizacional, os resultados quantitativos indicaram a legitimidade parcial de gestores, a falta de legitimidade política dos conselheiros e a falta de participação dos gestores e trabalhadores na elaboração dos planos de metas. Ainda que os resultados da Matriz de Indicadores demonstrem uma capacidade organizacional baixa, os achados qualitativos, tanto no que diz respeito aos obstáculos encontrados quanto à avaliação dos atores locais, ponderam favoravelmente tais resultados.

Como exemplo de obstáculo de caráter operacional, ressalta-se a elaboração dos planos de trabalho da Organização por um grupo assessor externo, o que implica uma pequena participação de gestores e trabalhadores neste processo. Por outro lado, tal fato interfere negativamente na transparência da organização, desde quando as informações sistematizadas (planos, relatórios, banco de dados etc.) não ficam armazenadas no próprio Hospital.

Nos resultados qualitativos não aparecem enunciações avaliáveis relacionadas com a dimensão organizacional. Pode-se inferir daí que gestores e trabalhadores privilegiam claramente aspectos técnico-

-operacionais em detrimento de aspectos ligados ao processo de decisão/negociação/articulação da OSS.

Em relação à dimensão operacional, os resultados quantitativos indicaram a precariedade de recursos de infraestrutura, materiais e financeiros; condições satisfatórias em relação à capacitação e comprometimento dos recursos humanos e um sistema de informação para a decisão razoavelmente consistente, ainda que pouco estruturado e organizado. Os obstáculos identificados, relativos a essa dimensão, e que podem servir para ponderar os resultados quantitativos, dizem respeito ao descumprimento do contrato de gestão por parte da SESAB nos itens referentes ao repasse regular de recursos financeiros, melhoria da infraestrutura e aquisição de equipamentos e outros materiais básicos. Quanto aos resultados qualitativos, a avaliação da gestão pelos gestores revela aspectos positivos sobre a quantidade e qualidade dos serviços, flexibilidade na gestão de recursos financeiros e autonomia de gestão de pessoal. Tais resultados qualitativos indicam que a organização tem conseguido superar, ainda que parcialmente, os limites apontados pelos resultados quantitativos da avaliação. Tal fato, ao mesmo tempo em que reforça o pleno alcance das metas estabelecidas pelo contrato de gestão, serve de alerta para a necessidade de proceder a uma análise da qualidade dos serviços prestados. Ao mesmo tempo aponta para a fragilidade quanto à sustentabilidade dos resultados de gestão em condições operacionais adversas.

Em relação à dimensão sustentabilidade dos resultados de gestão, os achados quantitativos indicam iniciativas incipientes quanto à institucionalização de canais de comunicação com usuários e trabalhadores; ausência de iniciativas na implantação de planos de cargos e salários e de capacitação; e graus elevados de satisfação tanto de usuários, no que diz respeito aos serviços prestados, quanto de trabalhadores, em relação ao desempenho do seu próprio trabalho e a condução da OSS. Nos resultados qualitativos, no entanto, a condução da organi-

zação e a inexistência de um plano de cargos e salários são avaliadas negativamente pelos trabalhadores, o que aponta para um comprometimento ainda maior desta dimensão em curto prazo. Outro obstáculo que pode também constrianger a capacidade de sustentar os resultados de gestão está relacionado com a inexistência de uma política efetiva de recursos humanos identificados por gestores e trabalhadores. Para os trabalhadores, entretanto, a gestão é considerada como positiva em qualidade e em desempenho quando se refere à capacidade de liderança dos gestores.

Estes resultados comprometem, em curto prazo, a capacidade de sustentação dos resultados pela OSS. Isto porque, no caso estudado, o diferencial positivo no processo de gestão está assegurado pelas pessoas que trabalham na Organização, ao demonstrarem um claro compromisso com esta. Por sua vez, a baixa avaliação obtida nesta dimensão implica repensar que as características dos usuários da OSS (uma população com baixo poder aquisitivo e baixo grau de escolaridade) permitem inferir que estes aceitam passivamente os serviços prestados. O sistema público de saúde na região é muito frágil e os usuários, pelas constantes enunciações comparativas favoráveis ao Hospital em relação à situação encontrada no passado recente (quando o hospital era gerido diretamente pela SESAB), demonstram que estes não apenas se referem ao Hospital como se encontra hoje.

Por fim, cumpre definir que o esforço metodológico em fazer dialogar os dados quantitativos, presentes na Matriz de Indicadores, com os achados das entrevistas realizadas com os informantes teve como principal objetivo quebrar a lógica das conclusões binárias nas avaliações, que, neste caso, definiria a capacidade de gestão em termos de boa ou má, satisfatória ou insatisfatória. Longe disso, trabalhou-se com a possibilidade de avaliar os resultados em termos de quais são os constrangimentos e quais os pontos positivos identificados pela pesquisa e onde estão os pontos vulneráveis que precisam ser modificados, bem

como os pontos positivos que precisam ser potencializados. Neste sentido, constatou-se uma baixa capacidade de gestão na OSS, o que indica a presença de mais constrangimentos e obstáculos do que potencialidades favoráveis, apontando para a necessidade de correções na condução do processo de gestão, sob pena de inviabilizar a própria organização, com consequências na qualidade da assistência hospitalar prestada à população do município e de sua microrregião.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao optar por uma avaliação contextualizada da OSS busca-se não se limitar a uma imagem congelada da Organização, o que não refletiria a dinâmica processual e histórica da própria gestão. O aspecto histórico é patente nos enunciados qualitativos dos informantes, cuja análise avaliativa da gestão é positiva no tempo presente, tomando como referência o tempo passado. Já os indicadores utilizados permitiram uma avaliação da organização no tempo presente e toma como referência um modelo de organização social posta no futuro, como situação-objetivo a ser ainda alcançada.

Os resultados encontrados no teste-piloto da metodologia de avaliação da capacidade de gestão da OSS evidenciaram mais constrangimentos do que potencialidades neste processo. Apontaram também pontos vulneráveis que precisam ser modificados e pontos positivos que podem ser potencializados na gestão. Neste sentido, ao constatar na OSS uma baixa capacidade de gestão, tendo em vista a presença de mais constrangimentos do que potencialidades, a avaliação revela a necessidade de correções de rumos sob pena de inviabilizar a própria organização e comprometer seus resultados finais, ou seja, a qualidade dos serviços prestados à população.

Fazendo um paralelo sobre os resultados desta avaliação e os princípios adotados pelo modelo de gestão da OS – isto é, flexibilidade, transparência e autonomia – pode-se afirmar, tendo em vista a pontuação

obtida por cada uma das três dimensões – sempre na faixa dos 30% – que os indicadores e os achados qualitativos apontam para o comprometimento destes princípios, dado que é baixo o investimento em mecanismos que assegurem a sua consecução e efetividade, tornando frágeis os processos construídos pela gestão. Tal fragilidade exige um re-direcionamento político do processo de implantação e implementação das organizações sociais pelo estado da Bahia.

Quanto à metodologia de avaliação proposta, tanto a experiência da aplicação como a apresentação e o debate dos resultados com os gestores da organização avaliada, pôs em evidência que os indicadores e critérios de julgamento utilizados foram sensíveis às dificuldades que se encontram difusas na experiência cotidiana de fazer funcionar a Organização Social. Dito de outra forma, os resultados obtidos foram capazes de traduzir muitas facetas de um problema complexo de gestão. Por outro lado, a pesquisa mostrou que, paralelamente ao aperfeiçoamento dos indicadores e instrumentos de coleta de dados testados, faz-se importante agregar à avaliação elementos do contexto, de natureza mais qualitativa, de forma a fazer dialogar os achados com as variáveis conjunturais que se traduzem em diferenças significativas no comportamento das demais variáveis consideradas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Secretaria da Reforma do Estado. Reforma do Aparelho de Estado no Brasil. *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, Brasília, DF, 1995.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Secretaria da Reforma do Estado. Organizações Sociais. *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, Brasília, DF, v. 2, 1997.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Assistência à Saúde. *Programa Nacional de Avaliação dos Serviços*. Brasília, DF, 1999.

DRAIBE, S. Avaliação de programas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; BRANT DE CARVALHO, M. C. (Org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas sociais*. São Paulo: IEE; PUC, 2001. p. 165-181.

MATUS, C. *Política, planejamento e governo*. Brasília: IPEA, 1993.

MINAYO, M. C. S. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 9. ed. Rio de Janeiro: HUCITEC, 2006.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Escola de Administração. Grupo de Pesquisa Instituições Políticas Subnacionais e Descentralização; BAHIA. Secretaria da Administração. Superintendência de Gestão Pública. *Avaliação da capacidade de gestão de organizações sociais: uma proposta metodológica*. Salvador, 2002.