

PROGRAMA NACIONAL DE PUBLICIZAÇÃO

Relatório do projeto de cooperação entre a Secretaria de Gestão do Ministério da Economia do Brasil e o programa Eurosocial.



Financiado por
la Unión Europea



MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



Programa Nacional de Publicização : relatório do projeto de cooperação entre a Secretaria de Gestão do Ministério da Economia do Brasil e o programa Eurosócial [recurso eletrônico] / Ministério da Economia, Secretaria de Gestão, Departamento de Modelos Organizacionais.-- Brasília : DEMOR/SEGES/Ministério da Economia, 2022.

63 p. : il.

Projeto desenvolvido em parceria com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com o Programa Eurosócial, financiado pela União Europeia, e com o apoio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

ISBN 978-65-88735-12-1

1. Programa nacional - Relatório. 2. Reforma do Estado - Brasil. 3. Organizações sociais qualificadas. 4. Interesse público. 5. Projeto de cooperação. I. Brasil. Ministério da Economia. Secretaria de Gestão.

CDU - 339.137

CDD - 382.7

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PRESIDENTE

JAIR MESSIAS BOLSONARO

MINISTÉRIO DA ECONOMIA

MINISTRO DE ESTADO

PAULO GUEDES

SECRETÁRIO-EXECUTIVO

MARCELO PACHECO GUARANYS

**SECRETÁRIO ESPECIAL DE DESBUROCRATIZAÇÃO,
GESTÃO E GOVERNO DIGITAL**

CAIO PAES DE ANDRADE

SECRETÁRIO DE GESTÃO

CAIO CASTELLIANO DE VASCONCELOS

SECRETÁRIA-ADJUNTA

ELISE SUELI PEREIRA GONÇALVES

SECRETÁRIO-ADJUNTO

RENATO FENILI

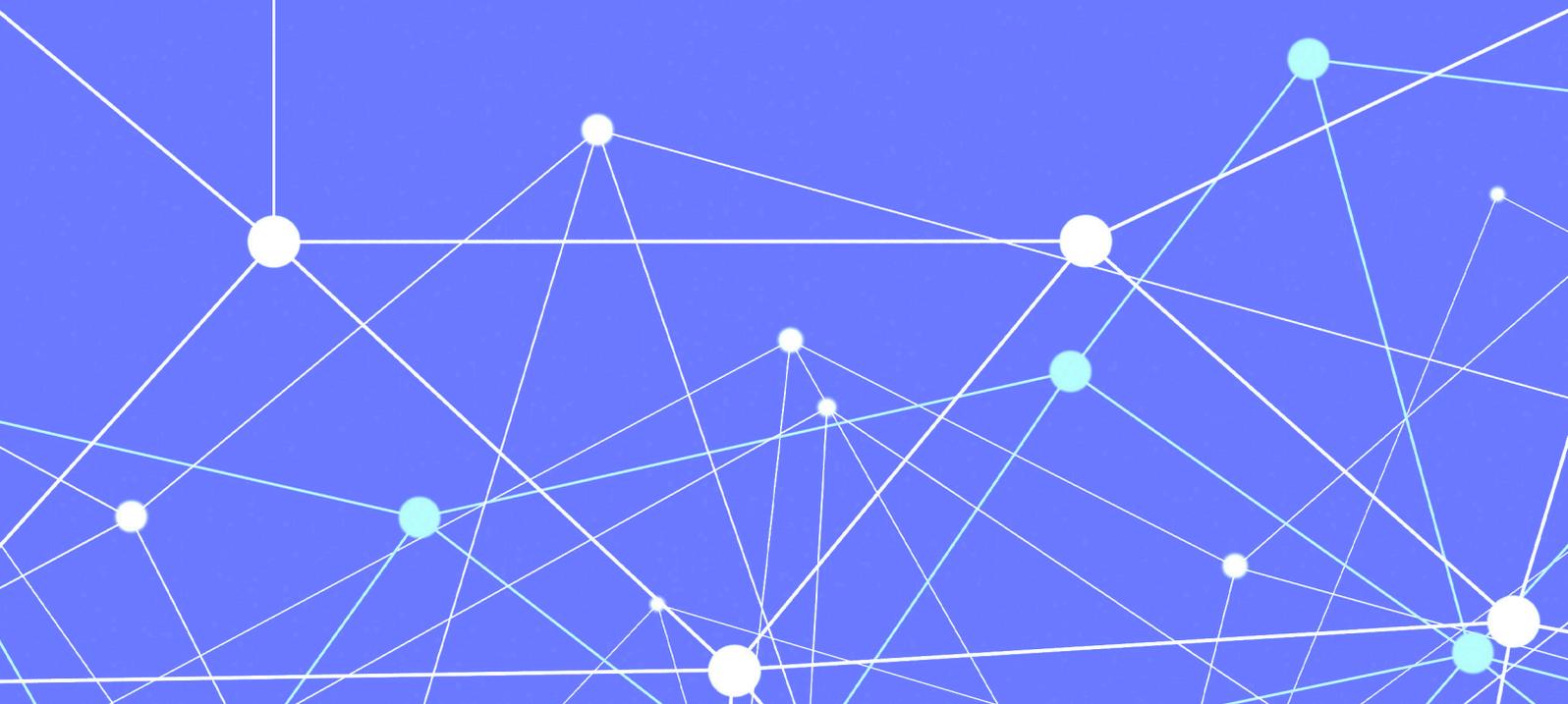
DEPARTAMENTO DE MODELOS ORGANIZACIONAIS

DIRETOR

MARCOS SANTOS KROLL

COORDENADOR-GERAL DE MODELOS ORGANIZACIONAIS

EDUARDO MONTEIRO PASTORE



Equipe Técnica

DEMOR/SEGES

BYANNE RIGONATO; EDUARDO MONTEIRO PASTORE; IGOR COSTA ARSKY
JULIANA TOLEDO; MARCOS SANTOS KROLL; RAQUEL MARTINS RÊGO

BNDES

IZABELA ALGRANTI; LUCIANE GORGULHO; MILBER BOURGUIGNON;
VICTOR BURNS

EUROSOCIAL

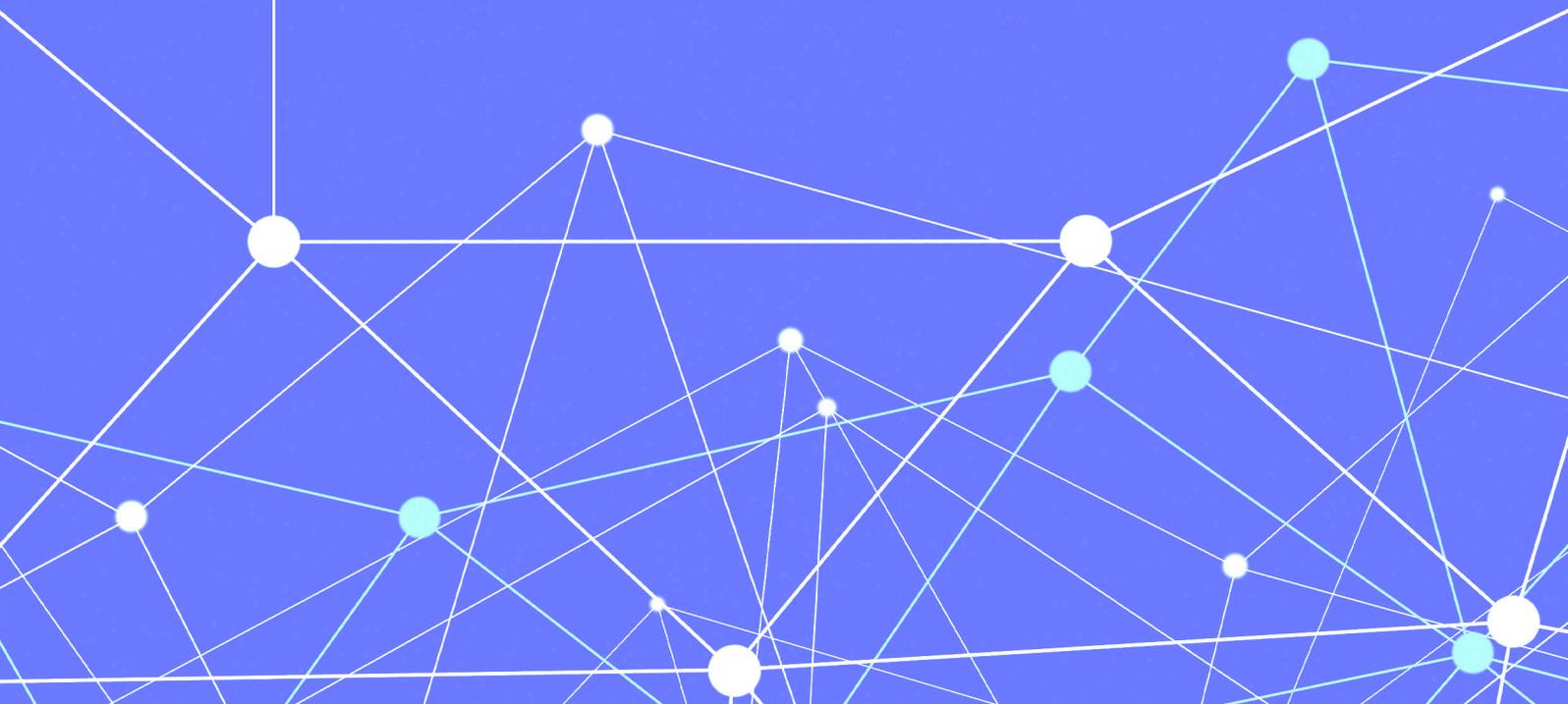
IGNACIO MORAL-ARCE; FERNANDO DE LA CRUZ

IPEA

SHEILA CRISTINA TOLENTINO BARBOSA

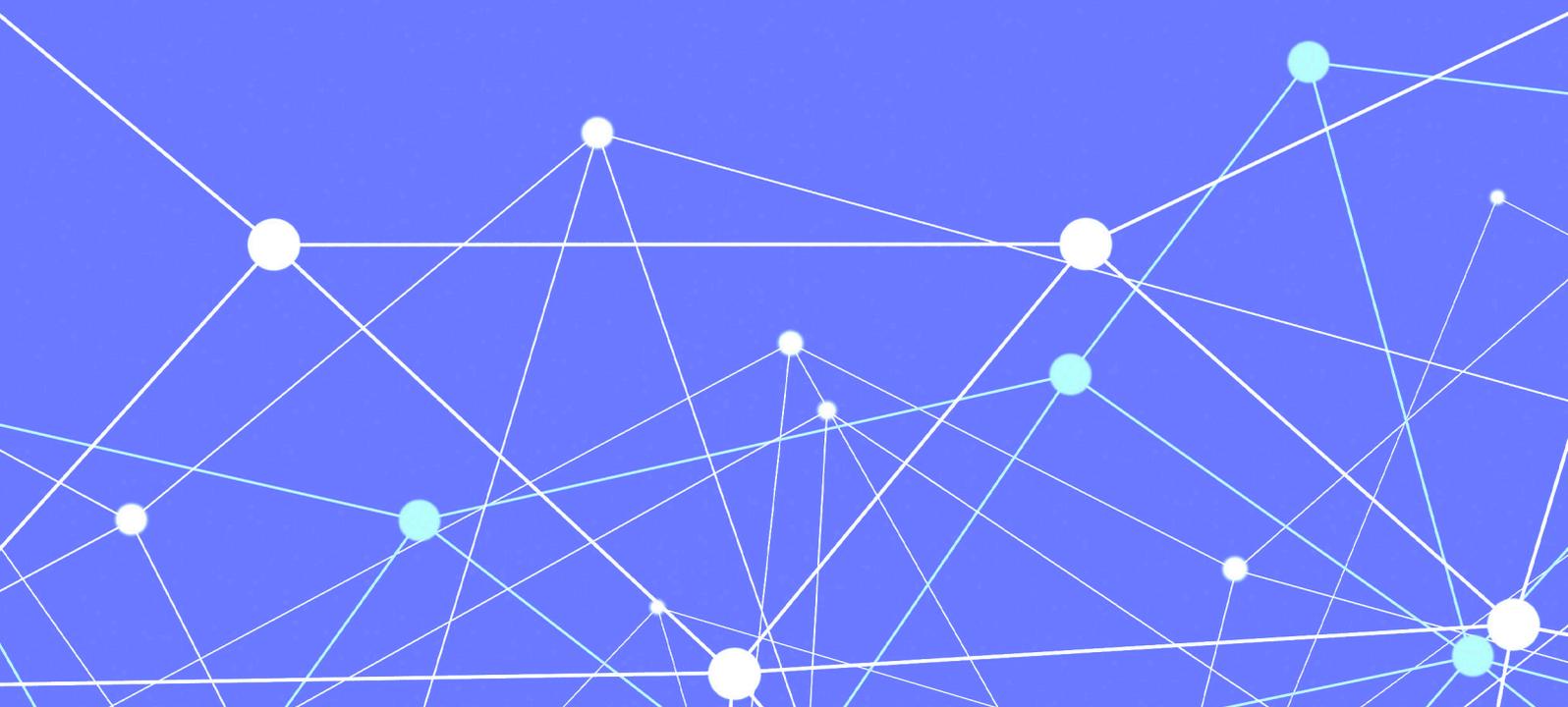
GRUPO FOCAL

ANA PAULA RECHE CORREA; BRUNO DE CARVALHO DUARTE; BRUNO
PARENTE; FABIO ALEXANDRE BARRETO DA SILVA; GRAZIELLE CRISTINA
SILVEIRA ZERBIN COSTAL; MARISTELA CAMPOS DE CARVALHO; RICARDO
CORDEIRO CRUZ; SÂMÉR SOUSA; SHEILA MARIA REIS RIBEIRO; SYLVIA
HELENA FIGUEIREDO PRATA



Sumário

| | |
|--|----|
| PARA NOSSOS PARCEIROS E LEITORES | 6 |
| APRESENTAÇÃO..... | 7 |
| DADOS GERAIS DO PROGRAMA | 8 |
| ANTECEDENTES E JUSTIFICATIVAS DA AVALIAÇÃO | 9 |
| OBJETIVOS | 10 |
| AVALIAÇÃO DA ESTRATÉGIA: | |
| PERTINÊNCIA DOS OBJETIVOS..... | 11 |
| AVALIAÇÃO DE PROCESSO: | |
| IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA | 24 |
| PERCEPÇÃO SOBRE AS ATIVIDADES DA CADEIA DE VALOR | 29 |
| ASPECTOS DE GOVERNANÇA DAS ORGANIZAÇÕES | |
| SOCIAIS RELACIONADOS À POLÍTICA DE PUBLICIZAÇÃO | 37 |
| AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DO PROGRAMA | 49 |
| UM OLHAR SOBRE O GÊNERO NA AVALIAÇÃO | |
| DO PROGRAMA NACIONAL DE PUBLICIZAÇÃO..... | 60 |
| RECOMENDAÇÕES..... | 61 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 64 |



PARA NOSSOS PARCEIROS E LEITORES

O aperfeiçoamento do modelo de Organizações Sociais (OS), instituído pela Lei nº 9.637/1998, é pauta prioritária da Administração Pública. Após muitos debates, enfrentamentos judiciais e anos de espera, o Supremo Tribunal Federal referendou a constitucionalidade da Lei.

Apesar de ser uma interpretação muito comum, a publicização não se confunde com a privatização. A publicização é um modelo de parceria entre Estado e sociedade, possibilitando a melhoria na eficiência na prestação de serviços de interesse público.

De fato, precisamos aprofundar o debate e disseminar os potenciais usos desse arranjo institucional. Queremos apontar os aspectos positivos das experiências correntes, bem como jogar luz em suas necessidades de aprimoramento e ajuste. Desse modo, avançar no debate sobre sua expansão para outras atividades não exclusivas em que o Estado atua, para além das parcerias que já estão consolidadas e produzindo frutos.

Após anos de trabalho lidando com a implementação do modelo, o Departamento de Modelos Organizacio-

nais (DEMOR) decidiu investigar o universo das OS, sob o ponto de vista da gestão, com foco no aprendizado organizacional. Realizamos pesquisas com metodologias validadas de instituições de pesquisa, trazendo os principais *stakeholders* das OS ao centro da investigação. Além disso, buscamos construir um diagnóstico de necessidades e carências, não só dos órgãos supervisores, mas das organizações sociais que estão na ponta e efetivamente operam o modelo, sempre tendo como foco as suas atividades finalísticas.

Assim surgiu este projeto, que busca avaliar e aprimorar o Programa Nacional de Publicização, previsto na Lei nº 9.637, de 1998. Por meio de parcerias com o IPEA, BNDES e Eurosocial, durante o ano de 2021, foram feitas diversas atividades, que permitiram a construção deste relatório.

Esperamos que esse diagnóstico ajude na discussão sobre o modelo, bem como na concepção de ferramentas que fortaleçam as organizações sociais, melhorando sua capacidade de atender às necessidades da sociedade brasileira.

Apesar de ser uma interpretação comum, precisamos esclarecer que a publicização e a privatização não se confundem.

Marcos Santos Kroll

Diretor do Departamento de Modelos Organizacionais

Eduardo Monteiro Pastore

Coordenador-Geral de Modelos Organizacionais

APRESENTAÇÃO

O Ministério da Economia, por meio da Secretaria de Gestão, vem desenvolvendo o projeto do Programa Nacional de Publicização (PNP), em parceria com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com o Programa Eurosocial, financiado pela União Europeia, e com o apoio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

O objetivo do projeto é compreender aspectos essenciais do modelo de parceria com organizações sociais qualificadas, instituído pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, por meio de avaliações realizadas em conjunto com seus principais atores, abrangendo temas como: fontes de recursos, formato de gestão e contra-

tualização por resultados.

O projeto foi separado em três fases: avaliação da estratégia, avaliação de processos e avaliação de resultados. Desse modo, com a finalidade de promover a melhoria contínua da ação, os atores responsáveis por conduzir este estudo se debruçaram, ao longo do ano de 2021, em um extenso projeto de coleta de dados e análises.

O resultado disso foi um diagnóstico amplo, que teve como foco não apenas os órgãos supervisores e intervenientes, mas também as instituições qualificadas que desenvolvem atividades finalísticas. A conclusão desse trabalho foi um aprendizado, que trouxe muitos achados e recomendações, que serão apresentados a seguir.

DADOS GERAIS DO PROGRAMA

Nome: Programa Nacional de Publicização.

Responsável: Ministério da Economia.

Necessidade que atende: ampliação da oferta de atividades de interesse público, não exclusivas de Estado, nas áreas delimitadas pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998: ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde.

Bens e serviços que oferece: descentralização de atividades não exclusivas de Estado, por meio de parcerias com entidades privadas, sem fins lucrativos, qualificadas como organizações sociais.

Para facilitar a leitura do presente documento, as seguintes denominações serão adotadas:

- BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
- DEMOR: Departamento de Modelos Organizacionais, do Ministério da Economia.
- IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- MCTI: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações.
- PNP: Programa Nacional de Publicização.
- SEGES/ME: Secretaria de Gestão do Ministério da Economia.
- SEPEC/ME: Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade do Ministério da Economia.

ANTECEDENTES E JUSTIFICATIVAS DA AVALIAÇÃO

O Programa Nacional de Publicização (PNP) foi instituído pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Inspirado na experiência inglesa com os “Quangos” (*Quasi-autonomous Non-governmental Organisation*), o PNP estabeleceu um modelo de parceria da União com associações civis, sem fins lucrativos, qualificadas como Organizações Sociais (OS), para execução de atividades de interesse público, nas áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde.

A lógica subjacente é que determinadas atividades devem ser fomentadas pelo Estado, e serão mais bem realizadas pela sociedade civil organizada, nas regras do direito privado, por meio de uma gestão mais flexível e eficiente dos recursos, em comparação à prestação direta pela Administração Pública.

A publicização significa, então, a transferência dessas atividades para uma organização sem fins lucrativos, que passa a ganhar o título de “organização social”, mediante assinatura de um contrato de gestão, no qual são estipulados os resultados a serem atingidos. A decisão pela publicização deve ser tomada pelo ministério ao qual as atividades estão vinculadas, com a anuência do Ministério da Economia.

Cabe ressaltar que o Programa foi elaborado no contexto da reforma

do Estado brasileiro, que idealizou uma mudança no aparato estatal, baseada em um pressuposto mais atualizado: o Estado deveria sair gradualmente do campo da execução direta de bens e serviços, concentrando-se em seu papel regulador e de promoção do desenvolvimento.

A lei nº 9.637 instituiu o Programa, no âmbito federal, mas foi reproduzido e utilizado em larga escala em nível subnacional, com a proliferação de normativos estaduais e municipais, que determinam seus próprios programas de parceria com organizações sociais. Enquanto o Programa federal ficou concentrado nas áreas de Educação e Ciência & Tecnologia, nos níveis subnacionais, o programa proliferou-se especialmente na área da saúde e da cultura, adotando contornos - e problemas - próprios.

Por acreditar no potencial do Programa, para garantir maior eficiência na utilização dos recursos públicos, viabilizar a execução de políticas públicas e ampliar a oferta de serviços públicos, o Departamento de Modelos Organizacionais, da Secretaria de Gestão, do Ministério da Economia, deu início, em 2021, ao projeto que teve como finalidade fazer um amplo diagnóstico do Programa Nacional de Publicização (PNP), identificando resultados, problemas e oportunidades de melhoria.

OBJETIVOS

OBJETIVO GERAL

Avaliar a estratégia, a implementação e os resultados do Programa Nacional de Publicização, mediante a metodologia de *Spending Review*.



OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Analisar a pertinência dos objetivos do Programa Nacional de Publicização.
2. Avaliar o grau de sucesso da implementação do Programa Nacional de Publicização, por meio da identificação de problemas e fatores de sucesso, em todo o processo de publicização.
3. Analisar os resultados do Programa em relação à flexibilidade de gestão, às alternativas de ação, em casos de restrições orçamentárias, e à participação da sociedade na execução de políticas públicas.

AVALIAÇÃO DA ESTRATÉGIA: PERTINÊNCIA DOS OBJETIVOS

METODOLOGIA

A análise da pertinência da estratégia do Programa constituiu a primeira fase do projeto de *Spending Review*. A pergunta orientadora dessa fase foi a seguinte: em que medida a estratégia adotada (objetivos) é pertinente para solucionar os problemas detectados? Por escolha do grupo focal, a análise da pertinência teve como foco os objetivos intermediários do Programa. Resumese, a seguir, o trabalho realizado.

Etapas do projeto – Fase I

Em primeiro lugar, realizou-se um diagnóstico do Programa. Foram descritos os componentes do Programa e obtidas as suas forças, oportunidades, fraquezas e ameaças (Matriz FOFA), bem como as causas do problema central que se busca mitigar.

Elaborou-se uma matriz de pertinência, na qual os objetivos intermediários foram dispostos, em linhas, e os componentes da Matriz FOFA em colunas. Solicitou-se que cada integrante do grupo preenchesse uma planilha, quantificando, em uma escala de 0 a 5, em que medida cada objetivo intermediário influenciava/atacava cada fraqueza do Programa, e em que medida era influenciado/atacado por cada ameaça. Do mesmo modo, foi perguntado em que medida cada objetivo aproveitava cada força, em que medida cada oportunidade potencializava cada objetivo.

De acordo com a escala de pontuação utilizada, 0 = não influi; 1 = influi pouco; 3 = influi moderadamente; 5 = influi muito.

Elaborou-se uma segunda matriz, em que se cruzavam os mesmos objetivos (linhas) com as causas do problema (colunas), utilizando a escala citada acima. A pergunta feita ao grupo focal foi: em que medida cada objetivo influencia/ataca cada causa do problema?

O grupo focal quantificou a importância de cada fraqueza e de cada causa do problema, em uma escala de 3, 6 e 9, em que 3 = importante; 6 = muito importante; e 9 = prioritária.

Calculou-se o impacto potencial dos objetivos sobre as causas do problema central, bem como sobre as fraquezas e forças identificadas na Matriz FOFA. Também foi calculado o impacto potencial das forças, ameaças e oportunidades sobre os objetivos do Programa. No entanto, para elaboração da pertinência global da estratégia, foram considerados apenas os resultados relativos às fraquezas e às causas do problema.

Realizou-se uma regressão linear, que relaciona a importância da fraqueza com o impacto dos objetivos sobre esta fraqueza, com os quais se obteve a pertinência total da estratégia. O mesmo foi feito para as causas do problema.

DIAGNÓSTICO DO PROGRAMA NACIONAL DE PUBLICIZAÇÃO

Antes da realização do *Spending Review*, a única documentação oficial atualizada sobre o Programa era a sua própria base normativa. Dessa forma, foi necessário descrever todos os seus elementos, fazendo uma espécie de “retrato”, para que fosse possível a avaliação da pertinência de seus objetivos.

Para isso, estabeleceu-se um grupo focal, composto por técnicos do DEMOR-SEGES-ME, da SEPEC-ME, do IPEA e do MCTI, que trabalhou com base nos documentos originais do Programa - elaborados pelo então Ministério da Reforma do Estado (MARE) -, na legislação vigente, e em sua própria experiência com o Programa. Foram realizadas oficinas virtuais, com o apoio da plataforma Miro.

Considerando a perspectiva de gênero, o grupo focal estabelecido estava bastante equilibrado, tendo uma leve predominância do gênero feminino: dentre os 15 componentes, 7 eram do gênero masculino e 8 do gênero feminino. Como será observado nas etapas posteriores deste trabalho, esse equilíbrio não foi verificado na base de respondentes das pesquisas com *stakeholders*: no cômputo geral e em praticamente todas as categorias de *stakeholders*, observamos a predominância do gênero masculino.

Em primeiro lugar, elaborou-se a cadeia de valor do programa, com os seguintes elementos: problema central, insumos, atividades, responsáveis, produto e resultado/valor público.

Em seguida, a equipe se debruçou sobre o problema central, que justificou a criação do programa (e continua justificando sua existência): o déficit de oferta/entrega de serviços em atividades de interesse público. O grupo elaborou a árvore de problemas dessa questão central, apontando suas causas e consequências.

A partir disso, a equipe realizou o diagnóstico sobre os fatores internos e externos ao Programa, preenchendo a matriz FOFA (SWOT), que contém suas forças, oportunidades, fraquezas e ameaças.

Dando continuidade ao retrato do Programa, foram identificados os objetivos estratégicos (longo prazo), intermediários (médio prazo) e imediatos (curto prazo). Em seguida, esses objetivos foram conectados às atividades e aos produtos do Programa.

Os resultados preliminares foram apresentados às instâncias superiores, que sugeriram alterações pontuais na redação de alguns itens. Por isso, os componentes do Programa descritos abaixo já estão em sua versão revisada.

Enquanto o grupo focal teve composição equilibrada em relação ao gênero, com 7 pessoas do gênero masculino e 8 do gênero feminino, os *stakeholders* que participaram das pesquisas são predominantemente do gênero masculino.

COMPONENTES DO PROGRAMA NACIONAL DE PUBLICIZAÇÃO

PROBLEMA CENTRAL

Déficit na entrega de atividades de interesse público.

CAUSAS DO PROBLEMA

C1: Baixo estímulo para ação em parceria com a iniciativa privada e/ou sociedade civil organizada.

C2: Cultura incipiente de participação social na oferta de serviços.

C3: Baixa expertise social em desenvolvimento de arranjos não estatais, para oferta de bens e serviços públicos.

C4: Limitação de recursos orçamentários, humanos e de estrutura para execução exclusivamente estatal.

C5: Melhor capacidade de execução de determinados serviços por instituições que estão na ponta (em campo) do que por órgãos públicos.

C6: Alto custo dos serviços presta-

dos diretamente pelo poder público.

C7: Excesso de burocracia na prestação de serviços.

C8: Dificuldade de prestar serviços na área de tecnologia com o modelo de direito público.

C9: Baixo incentivo dos modelos de direito público ao aumento da efetividade.

C10: Dificuldade de prestação de serviços no modelo público.

C11: Dificuldade para o setor público atuar em todas as frentes.

C12: Orçamento público cada vez mais limitado.

C13: Crescimento da população em ritmo maior do que a capacidade/estrutura de prestação de serviços do Estado.

C14: Dificuldade em reconhecer a importância de atender a área social.

C15: Baixa capacidade de diagnos-

ticar os problemas sociais.

C16: Falta de mapeamento de instituições que prestam serviços de interesse público.

C17: Dificuldade de colocar em prática aquilo que está na teoria.

C18: Baixa capacidade de elaboração de soluções viáveis e adequadas.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

OE1: Ampliar a participação social na execução das políticas públicas, reduzindo o insulamento burocrático.

OE2: Descentralizar a prestação de serviços não exclusivos de Estado, por meio de parcerias com organizações sem fins lucrativos, em modelo gerencial mais flexível e eficiente.

OE3: Estimular a lógica do controle por resultados, na prestação de serviços públicos não exclusivos de Estado.

OBJETIVOS INTERMEDIÁRIOS

OI1: Aproveitar a estrutura existente do Terceiro Setor, para a execução de atividades de interesse público, não exclusivas de Estado.

OI2: Ampliar a capacidade de captação de parceiros pela organização social.

OI3: Ampliar a oferta de serviços públicos não exclusivos de Estado.

OI4: Melhorar a eficiência e a qua-

lidade na prestação de serviços públicos não exclusivos de Estado, por meio de parcerias com organizações sociais.

OI5: Garantir o funcionamento estável das organizações qualificadas.

OI6: Manter a integridade do modelo, combatendo pressões para alinhamento com ferramentas públicas de gestão e conformidade.

OI7: Contratualizar resultados na prestação de serviços públicos não exclusivos de Estado (mais foco em resultados do que em conformidade processual).

MATRIZ FOFA (SWOT)

Forças

FO1: Potencial de alinhamento de atores estratégicos em torno do programa.

FO2: As organizações sociais conseguem garantir o financiamento de longo prazo para políticas públicas, promovendo continuidade independentemente de mudanças ministeriais.

FO3: Segurança jurídica.

FO4: Evidências de efetividade do modelo orientado a resultados.

FO5: Maior participação social na execução de políticas públicas.

FO6: Capacidade de parceria com outros atores públicos e privados.

FO7: Capacidade da organização social de adaptação rápida a mudanças de cenário.

F08: Gestão de pessoas mais flexível, com variados regimes de contratação, e remuneração compatível com os valores de mercado.

OPORTUNIDADES

O1: Desenvolvimento e diversificação do Terceiro Setor.

O2: Ampliação de demanda do modelo de parceria com organizações sociais.

O3: Concretização de ações em políticas públicas estratégicas.

O4: Ampliação do conhecimento do Estado sobre problemas sociais, em diversos setores.

FRAQUEZAS

F1: Resistência da burocracia estatal a modelos de parceria com a iniciativa privada, para a execução de recursos públicos.

F2: Excesso de carga burocrática no cofinanciamento de órgãos e entidades.

F3: Baixo orçamento para as atividades via modelo de parceria com organizações sociais.

F4: Fluxo inconstante de orçamento público.

F5: Utilização inadequada do modelo de parceria com OS para contratação de serviços administrativos.

F6: Crescente complexidade de contratualização com a entrada de

mais parceiros.

F7: Processo de seleção lento, possibilitando perda de oportunidade política.

F8: Falta de compromisso orçamentário dos ministérios.

AMEAÇAS

A1: Resistência da sociedade a modelos de parceria com a iniciativa privada, para a execução de recursos públicos.

A2: Dificuldade política de desqualificar uma organização social com baixa eficiência ou baixos resultados.

A3: Inexistência de diretrizes para a desqualificação de organizações sociais.

A4: Encerramento de contratos de gestão sem justificativa.

A5: Ameaças às flexibilidades/autonomia do modelo, decorrentes da imposição de regras do direito público.

A6: Proliferação de diversos modelos subnacionais de parceria com organizações sociais.

A7: Utilização do modelo de parceria para fins políticos ou pessoais.

A8: Cenário de restrição orçamentária devido ao teto de gastos imposto pela Emenda Constitucional nº 95/2016.

AVALIAÇÃO PARCIAL DA PERTINÊNCIA

O grupo focal realizou a avaliação parcial da pertinência da estratégia, com foco nos objetivos intermediários do Programa. Seguindo a metodologia de *Spending Review*, esses objetivos foram confrontados com os componentes da Matriz FOFA - forças, oportunidades, fraquezas e ameaças -, e com as causas do problema central. Foram elaboradas matrizes de pertinência, nas quais os objetivos apareciam em linhas, enquanto as causas do problema e os elementos da FOFA foram dispostos em colunas.

Solicitou-se que cada membro do grupo focal preenchesse essa matriz, quantificando, em uma escala de 0 a 5, em que medida cada objetivo influenciava/atacava cada fraqueza e cada causa do problema. A escala de pontuação utilizada foi: 0 = não influi; 1 = influi pouco; 3 = influi moderadamente; 5 = influi muito.

As notas recebidas foram compiladas em tabelas e depois discutidas pelo grupo focal, que entrou em um

consenso sobre as notas finais. Essas notas foram utilizadas para o cálculo do impacto potencial dos objetivos sobre as fraquezas e sobre as causas. De acordo com a metodologia, o impacto potencial corresponde à soma das notas arbitradas pelo grupo focal, divididas pelo valor máximo possível. Como temos sete objetivos intermediários, com nota máxima de cinco para cada um, este denominador é 35: 7 (nº de objetivos) x 5 (nota máxima possível).

O mesmo foi feito no caso das oportunidades, forças e ameaças, porém, seguindo uma lógica inversa: questionou-se em que medida cada oportunidade e cada força impulsionavam os objetivos do Programa, e em que medida cada ameaça atrapalhava o alcance desses objetivos. O resultado é resumido na tabela abaixo, que apresenta um mapa de calor da estratégia do Programa: quanto maior a pertinência, mais “quente” é a cor (vermelha) atribuída ao objetivo; quanto menor a pertinência, mais “fria” é a cor (azul).

Tabela 1: Mapa de calor da estratégia do Programa Nacional de Publicização.

| Objetivos intermediários (estratégia) | Fraquezas | Forças | Ameaças* | Oportunidades | Causas |
|--|-----------|--------|----------|---------------|--------|
| O11: Aproveitar a estrutura existente do Terceiro Setor, para a execução de atividades de interesse público, não exclusivas de Estado. | 0,40 | 0,80 | 0,55 | 1,00 | 0,78 |
| O12: Ampliar a capacidade de captação de parceiros pela organização social. | 0,48 | 0,70 | 0,20 | 0,80 | 0,41 |
| O13: Ampliar a oferta de serviços públicos não exclusivos de Estado. | 0,53 | 0,80 | 0,55 | 0,90 | 0,89 |
| O14: Melhorar a eficiência e a qualidade na prestação de serviços públicos não exclusivos de Estado, por meio de parcerias com organizações sociais. | 0,50 | 0,80 | 0,48 | 0,90 | 0,91 |
| O15: Garantir o funcionamento estável das organizações qualificadas. | 0,58 | 0,95 | 0,55 | 0,70 | 0,69 |
| O16: Manter a integridade do modelo, combatendo pressões para alinhamento com ferramentas públicas de gestão e conformidade. | 0,65 | 0,75 | 0,70 | 0,70 | 0,58 |
| O17: Contratualizar resultados na prestação de serviços públicos não exclusivos de Estado (mais foco em resultados do que em conformidade processual). | 0,43 | 0,95 | 0,55 | 0,90 | 0,67 |

Fonte: Elaboração própria (2021).

*No caso das ameaças, a lógica é inversa: quanto menor o *score*, menor é a ameaça sobre o objetivo, logo, maior é sua resistência.

Os valores encontrados indicaram alguns pontos de atenção na estratégia do Programa. De maneira geral, observa-se que os objetivos intermediários não apresentam *scores* altos no combate às fraquezas. Caso se queira dar um foco na diminuição das fraquezas, esses resultados indicam a necessidade de readequação da estratégia.

Com relação às forças, a estratégia do Programa apresenta altos *scores* (todos acima de 0,70), o que sugere que os objetivos intermediários têm alta capacidade de aproveitar os aspectos positivos do ambiente do Programa.

Com altos *scores* no campo das oportunidades e ameaças, os resultados indicam grande pertinência da estratégia em relação ao ambiente externo ao Programa. Cabe ressaltar que, no caso das ameaças, as notas devem ser lidas de maneira contrária às demais: quanto menor o *score*, menor é a ameaça sobre o objetivo, logo, maior é sua resistência.

A estratégia mostra-se heterogênea no combate às causas do problema central que o Programa busca mitigar. De acordo com o entendimento do grupo focal, dos sete objetivos, três têm alto poder de combater as causas do problema (*scores* acima de 0,70), enquanto os demais parecem produzir pouco efeito sobre elas (*scores* abaixo de 0,70).

Fazendo uma análise mais detalhada, observa-se o seguinte:

- O objetivo OI6 é o que mais enfrenta o conjunto de fraquezas, enquanto o objetivo OI1 é o me-

nos relevante nesse sentido;

- Os objetivos OI5 e OI7 são os que mais aproveitam as forças;
- O objetivo OI6 é o mais suscetível às ameaças; por outro lado, o objetivo OI2 apresenta alta resistência às ameaças;
- O objetivo OI1 é o mais potencializado pelas oportunidades;
- Os objetivos OI3 e OI4 são os que mais atacam as causas do problema.

Como se trata de uma análise parcial, os resultados aqui demonstrados devem ser lidos em correlação com os resultados da avaliação global, explicitada no item a seguir.

AVALIAÇÃO GLOBAL DA PERTINÊNCIA

A avaliação global da estratégia correlaciona as notas obtidas na confrontação entre os objetivos e os demais componentes do Programa (causas do problema e FOFA) com a valoração desses componentes. Por orientação da consultoria do Eurosocial, determinou-se que somente seria realizada a avaliação global da pertinência da estratégia em relação às fraquezas e às causas do problema.

Desta forma, foi solicitado que cada membro quantificasse a importância de cada fraqueza e cada causa, de acordo com a seguinte escala de pontuação: 1 = importante; 3 = muito importante; 6 = prioritária. Após o preenchimento individual, o grupo entrou em consenso sobre as notas finais, o que resultou na matriz a seguir.

Tabela 2: Matriz de pertinência da estratégia do Programa Nacional de Publicização, em relação às fraquezas

| | F1 | F2 | F3 | F4 | F5 | F6 | F7 | F8 | Soma/ impacto potencial | Pertinência parcial de cada objetivo em relação ao conjunto de fraquezas (soma/40) |
|--|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------------------------------|--|
| Importância da fraqueza | 3 | 3 | 3 | 6 | 1 | 1 | 1 | 6 | | |
| OI1 | 1 | 3 | 3 | 3 | 0 | 3 | 3 | 0 | 16 | 0,40 |
| OI2 | 0 | 3 | 5 | 5 | 1 | 3 | 1 | 1 | 19 | 0,48 |
| OI3 | 3 | 3 | 5 | 3 | 0 | 3 | 3 | 1 | 21 | 0,53 |
| OI4 | 5 | 5 | 5 | 1 | 1 | 3 | 0 | 0 | 20 | 0,50 |
| OI5 | 1 | 5 | 5 | 5 | 1 | 0 | 1 | 5 | 23 | 0,58 |
| OI6 | 1 | 3 | 5 | 5 | 5 | 1 | 1 | 5 | 26 | 0,65 |
| OI7 | 3 | 3 | 5 | 1 | 1 | 3 | 0 | 1 | 17 | 0,43 |
| Soma/impacto potencial | 14 | 25 | 33 | 23 | 9 | 16 | 9 | 13 | | |
| Pertinência parcial do conjunto de ob- jetivos em relação a cada fraqueza (soma/35) | 0,4 | 0,7 | 0,9 | 0,7 | 0,3 | 0,5 | 0,3 | 0,4 | | |

O mesmo foi feito para as causas do problema, resultando na matriz abaixo:

Tabela 3: Matriz de pertinência da estratégia do Programa Nacional de Publicização, em relação às causas

| | C1 | C2 | C3 | C4 | C5 | C6 | C7 | C8 | C9 | C10 | C11 | C10 | C12 | C13 | C14 | C15 | C16 | C17 | C18 | Soma/ im- pacto poten- cial | Pertinên- cia parcial de cada objetivo em rela- ção ao conjunto de causas (soma/90) |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|---|---|
| Importância da causa | 3 | 3 | 3 | 6 | 3 | 3 | 3 | 6 | 6 | 6 | 3 | 6 | 3 | 3 | 3 | 1 | 3 | 3 | 3 | | |
| OI1 | 5 | 3 | 5 | 5 | 5 | 5 | 1 | 5 | 3 | 5 | 5 | 1 | 5 | 3 | 3 | 5 | 3 | 3 | 5 | 70 | 0,78 |
| OI2 | 5 | 3 | 1 | 5 | 3 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 5 | 5 | 3 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 5 | 37 | 0,41 |
| OI3 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 3 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 3 | 3 | 5 | 1 | 5 | 5 | 80 | 0,89 |
| OI4 | 5 | 5 | 3 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 3 | 3 | 3 | 5 | 82 | 0,91 |
| OI5 | 5 | 5 | 1 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 1 | 1 | 3 | 5 | 5 | 3 | 1 | 3 | 1 | 3 | 5 | 62 | 0,69 |
| OI6 | 5 | 5 | 5 | 3 | 3 | 3 | 5 | 3 | 1 | 3 | 3 | 5 | 1 | 1 | 1 | 3 | 1 | 1 | 5 | 52 | 0,58 |
| OI7 | 5 | 5 | 5 | 5 | 3 | 1 | 5 | 3 | 5 | 5 | 5 | 1 | 3 | 1 | 1 | 1 | 1 | 5 | 5 | 60 | 0,67 |
| Soma/impacto potencial | 35 | 31 | 25 | 33 | 29 | 25 | 24 | 27 | 21 | 25 | 31 | 27 | 27 | 17 | 14 | 20 | 11 | 21 | 35 | | |
| Pertinência parcial do conjunto de objetivos em relação a cada causa (soma/35) | 1,00 | 0,89 | 0,71 | 0,94 | 0,83 | 0,71 | 0,69 | 0,77 | 0,60 | 0,71 | 0,89 | 0,77 | 0,77 | 0,49 | 0,40 | 0,57 | 0,31 | 0,60 | 1,00 | | |

Para calcular a pertinência global da estratégia do Programa, aplicou-se a seguinte regressão econométrica, que correlaciona o impacto potencial sobre cada fraqueza com seu grau de importância:

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 X_i + U_i$$

em que:

Y_i: Valor do impacto potencial sobre a fraqueza “i”.

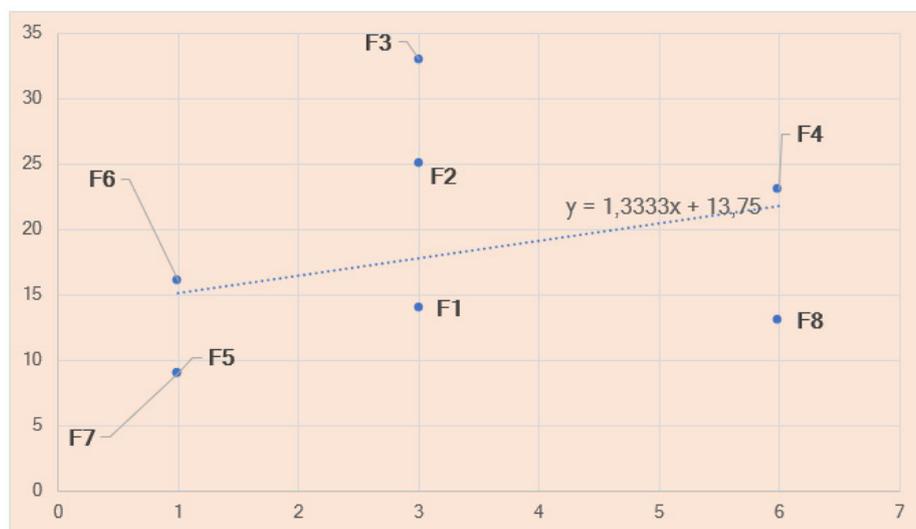
X_i: Valor da importância da fraqueza “i”.

Em linhas gerais, essa correlação nos mostra visualmente o grau de esforço idealizado, por meio dos objetivos do

Programa, para atacar cada fraqueza e resolver cada causa do problema, considerando os valores atribuídos a esses dois elementos. A correlação desses dados permite visualizar se o Programa se esforça mais para atacar as fraquezas, e resolver as causas mais importantes, ou se contempla demasiados objetivos voltados a fraquezas e causas menos importantes. Numa estratégia ótima, o gráfico deve apresentar uma linha de tendência inclinada para cima: quanto mais inclinada, mais pertinente é a estratégia.

Aplicando a regressão econométrica supramencionada, para o caso das fraquezas, chegou-se ao seguinte gráfico:

Gráfico 1: Avaliação global da pertinência da estratégia, em relação às fraquezas



Fonte: elaboração própria. Y_i: Valor do impacto potencial sobre a fraqueza “i”; X_i: Valor da importância da fraqueza “i”.

De acordo com o gráfico acima, tem-se que a estratégia do Programa é pertinente para atacar as fraquezas identificadas. De maneira geral, a inclinação

positiva da linha de tendência do gráfico indica que os objetivos intermediários enfrentam com mais intensidade as fraquezas mais importantes ou prioritárias.

No entanto, nota-se que uma fraqueza, considerada prioritária, não é adequadamente endereçada, pois ficou abaixo da linha de tendência (F8: falta de compromisso orçamentário dos ministérios). Se os objetivos do Programa passarem a atacar essa fraqueza, de maneira mais contundente, a linha de tendência ficará mais inclinada, o que indicará melhoria da pertinência da estratégia. Para isso, é necessário incluir ações que tratem de forma mais incisiva a questão orçamentária, expressa nas fraquezas F4 e F8, no sentido de garantir disponibilidade orçamentária e fluxo constante para a execução dos contratos de gestão com as organizações sociais.

Dentre as fraquezas de média relevância, apenas a F1 (Resistência da burocracia estatal a modelos de parceria com a iniciativa privada, para a execução de gastos públicos) não está sendo enfrentada pelos objetivos estratégicos na medida necessária. Isso indica a necessidade de incluir objetivo voltado à co-

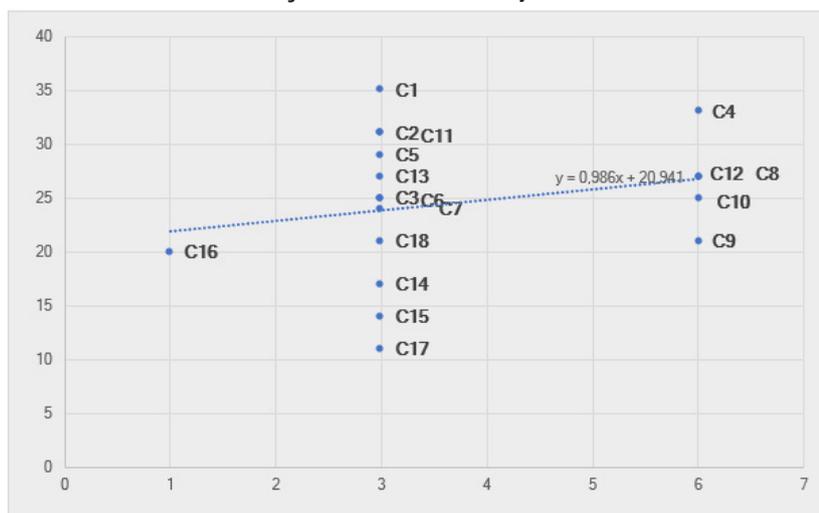
municação do Programa, com os demais ministérios setoriais, de modo a diminuir resistências e identificar oportunidades para publicização de outras atividades de interesse público. Atualmente, o Programa está basicamente concentrado na área de ensino e ciência & tecnologia.

Dando continuidade à avaliação, o grupo focal voltou-se para o cálculo global da pertinência da estratégia, em relação às causas do problema. Utilizando a mesma regressão mencionada anteriormente, chegou-se ao seguinte gráfico:

De maneira geral, a inclinação positiva da linha de tendência do gráfico indica que os objetivos enfrentam com mais intensidade as causas mais importantes ou prioritárias.

Nota-se que duas causas prioritárias, C9 e C10, ficaram abaixo da linha de tendência, o que sugere que não estão sendo contempladas adequadamente pela estratégia do Programa. Em tese, atacar essas causas, de forma mais con-

Gráfico 2: Avaliação global da pertinência da estratégia, em relação às causas do problema.



Fonte: elaboração própria. Yi: Valor do impacto potencial sobre a causa "i"; Xi: Valor da importância da causa "i".

tudente, vai puxar a linha de tendência para cima, melhorando a pertinência global da estratégia. De acordo com o trabalho feito pelo grupo focal, essas causas são:

C9:

Baixo incentivo dos modelos de direito público ao aumento da efetividade

C10:

Dificuldade de prestação de serviços no modelo público.

É coerente que a estratégia não ataque diretamente esses problemas, pois o Programa não propõe alterar modelos de execução de atividades que operam no direito público, mas, sim, constituir alternativa a estes modelos, instituindo parcerias com organizações,

sem fins lucrativos, que vão operar com fomento público, mas no direito privado.

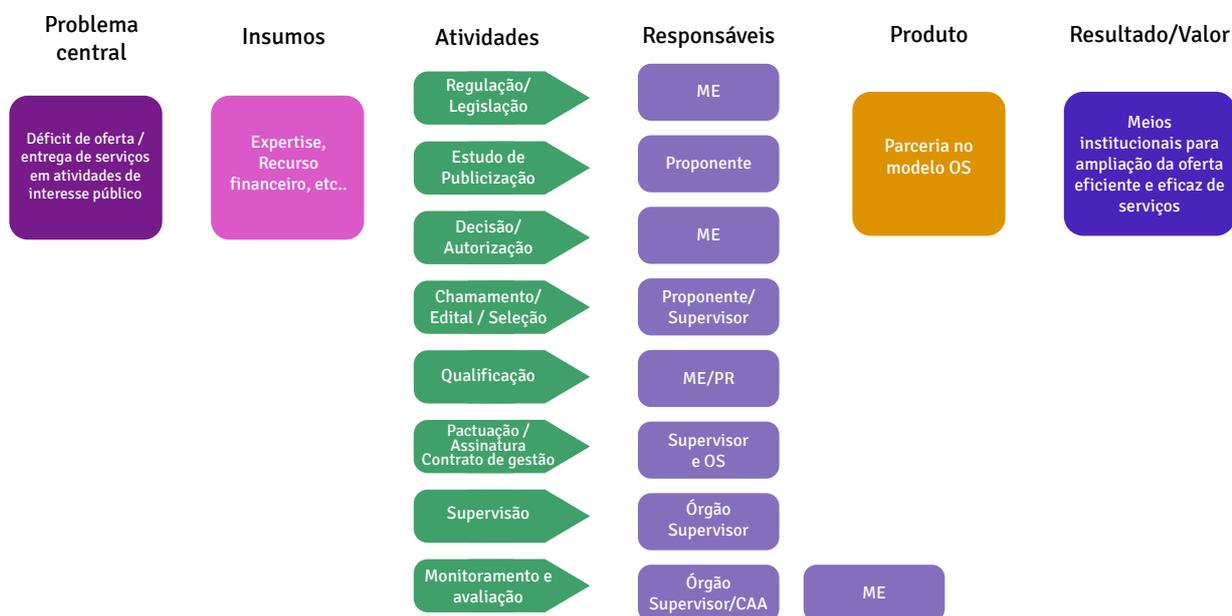
Dessa forma, para aumentar a pertinência da estratégia, em relação aos problemas, restaria atacar as causas C14, C15, C17 e C18, que ficaram abaixo da linha de tendência, enfrentando problemas como o excesso de burocracia na prestação de serviços e dificuldade do setor público de elaborar diagnósticos e desenhar soluções adequadas aos problemas sociais.

Ressalta-se, ainda, que, de acordo com o gráfico, os objetivos enfrentam, de forma contundente, a causa C4: limitação de recursos orçamentários, humanos e de estrutura, para execução exclusivamente estatal.

AVALIAÇÃO DE PROCESSO: IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA

A segunda fase do projeto com o Eurosocial teve como objetivo avaliar a implementação do Programa Nacional de Publicização, investigando cada uma das atividades descritas em sua cadeia de valor. Nessa fase, contou-se com a colaboração da equipe do BNDES, com a qual se estabeleceu um projeto de cooperação, que também pertence ao Projeto “Programa Nacional de Publicização”.

CADEIA DE VALOR DO PNP



METODOLOGIA

O grupo focal partiu da hipótese de que alguns problemas, na concepção e execução das atividades do Programa, têm dificultado a sua expansão, especialmente no que diz respeito à sustentabilidade financeira das organizações sociais. Dessa forma, a avaliação da implementação do Programa buscou investigar esses problemas, com base na percepção de seus principais *stakeholders*. Resume-se, a seguir, o trabalho desenvolvido.

ETAPAS DO PROJETO – FASE II

Em primeiro lugar, o grupo focal levantou os problemas de cada atividade do Programa, por meio de oficinas virtuais. Com base na listagem de problemas, foram elaborados questionários para as três principais categorias de *stakeholders* do Programa: organizações sociais federais, organizações sociais estaduais e órgãos supervisores e intervenientes (poder público). Havia perguntas em comum para todos os *stakeholders* e perguntas específicas para cada categoria. Os questionários elaborados nesta fase foram incorporados ao trabalho que já estava sendo realizado com a equipe do BNDES, resultando em um instrumento de pesquisa amplo, que contemplou todo o fluxo do processo do Programa.

Em seguida, foram identificados e selecionados possíveis responden-

tes, com base em sua experiência com o Programa. Dessa forma, foi utilizada uma amostra intencional e qualificada, não probabilística. Ainda que a amostra obtida possa parecer reduzida, cabe destacar que se trata de uma pesquisa qualitativa. Além disso, a amostra é bastante qualificada, considerando perfis e tempo de experiência profissional relacionados ao tema.

Para ampliar a adesão à pesquisa e aumentar a base de respondentes, o projeto foi divulgado em um evento virtual, no dia 24 de setembro de 2021, com a presença do Secretário de Gestão, do Ministério da Economia, dirigentes máximos e diretores de OS federais e estaduais, especialistas e consultores, profissionais do Ministério da Economia, e dos demais ministérios que adotaram o Programa. Nesse evento, foi solicitada a indicação de respondentes, dentro do perfil desejado.

Após a finalização da base e discussões com as equipes envolvidas no projeto, os questionários foram inseridos na plataforma Survio. Os *links* de acesso aos questionários foram enviados por *e-mails* assinados pelo Secretário de Gestão.

Após coleta e tratamento dos dados, os resultados foram analisados pela equipe do Ministério da Economia e pela assessora técnica do IPEA, com a participação do consultor do Eurosocial, e discutidos com a equipe do BNDES.

ELABORAÇÃO E VALIDAÇÃO DOS QUESTIONÁRIOS

Para avaliação do processo de implementação, foram elaborados três tipos de questionários, por grupo de servidores envolvidos no programa, com suporte da consultora externa do IPEA. Os questionários foram elaborados para coletar as perspectivas de três distintas categorias de atores: órgãos supervisores, organizações sociais federais, e organizações sociais dos demais entes federados (estados e municípios).

Todos os questionários contaram

com bloco de identificação, quanto ao tipo de respondente e suas características profissionais. Os referidos questionários foram elaborados considerando os diferentes papéis de cada tipo de ator, bem como questões comuns a todos eles. Essa diferenciação de fontes de dados por atores viabilizou a comparação de dados sobre o programa e sua implementação, nas diferentes perspectivas dos envolvidos. A pesquisa contou com 35 respondentes distribuídos conforme quadro abaixo.

RESULTADOS DA PESQUISA/ACHADOS

Quadro 1 - Dados da amostragem

| | Enviados | Respondidos | % |
|--|----------|-------------|-----|
| Avaliação de resultado | 117 | 35 | 33% |
| OS estaduais e municipais (inclui um especialista/consultor) | 70 | 9 | 13% |
| OS federais | 14 | 5 | 35% |
| Órgãos supervisores e intervenientes | 22 | 8 | 37% |
| | 223 | 57 | 26% |

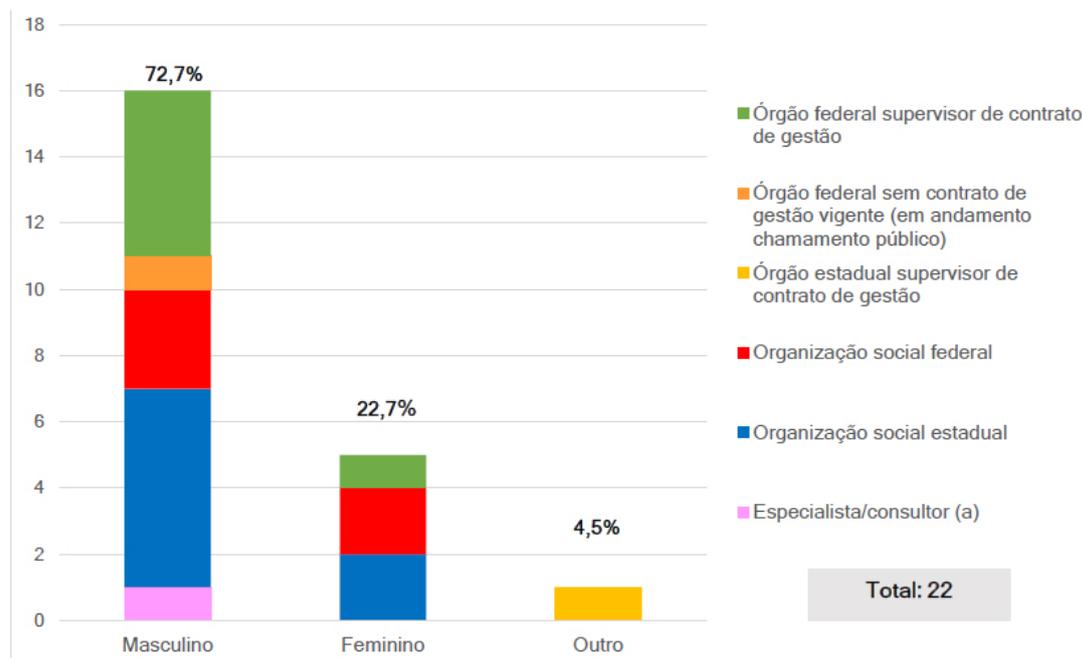
Fonte: elaboração própria (2021)

No que se refere à representatividade de gênero, o feminino somou cerca de um terço do número de respondentes totais, considerando todas as categorias de respondentes, conforme gráfico abaixo.

Observa-se a representação masculina em todas as categorias de respondentes e o gênero feminino mais

concentrado nas categorias de organização social estadual e federal. A amostra apresentou também a ocorrência de autodeclarado não binário, por meio da escolha da opção “outro”, fortalecendo a indicação de diversidade de gênero. Esta última opção está associada à categoria institucional do tipo “órgão supervisor estadual”.

Gráfico 3 - Distribuição dos respondentes por categoria institucional e por gênero

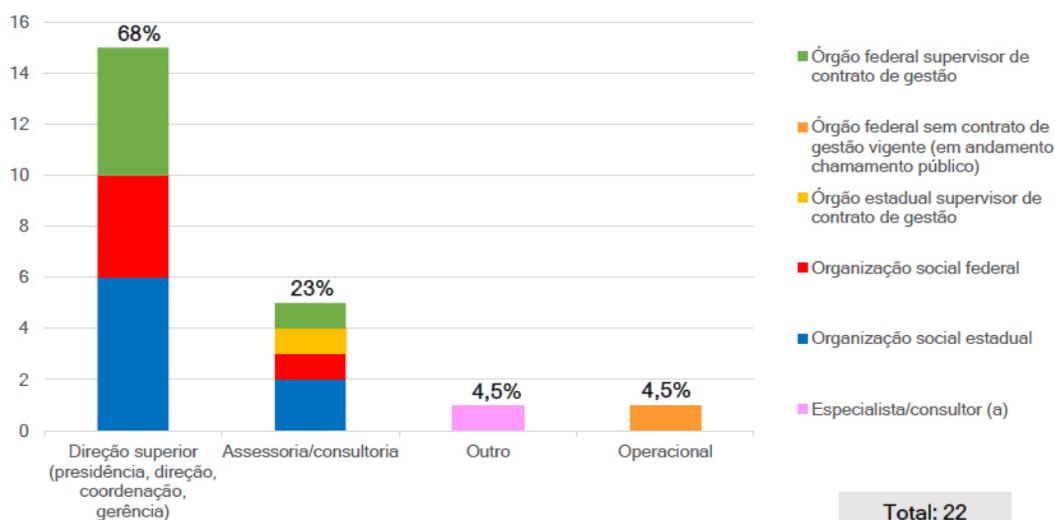


Fonte: elaboração própria (2021)

Quanto à posição dos respondentes na estrutura das instituições representadas na amostra, observa-se, conforme gráfico 4, que, em sua maioria, os respondentes ocupam posições hierárquicas de

direção ou assessoramento, sendo 68% na direção superior, e 23% na posição de assessoria, ambos concentrados nas categorias organizações sociais, federal, estadual e órgão supervisor federal.

Gráfico 4 - Distribuição dos respondentes por categoria e cargo

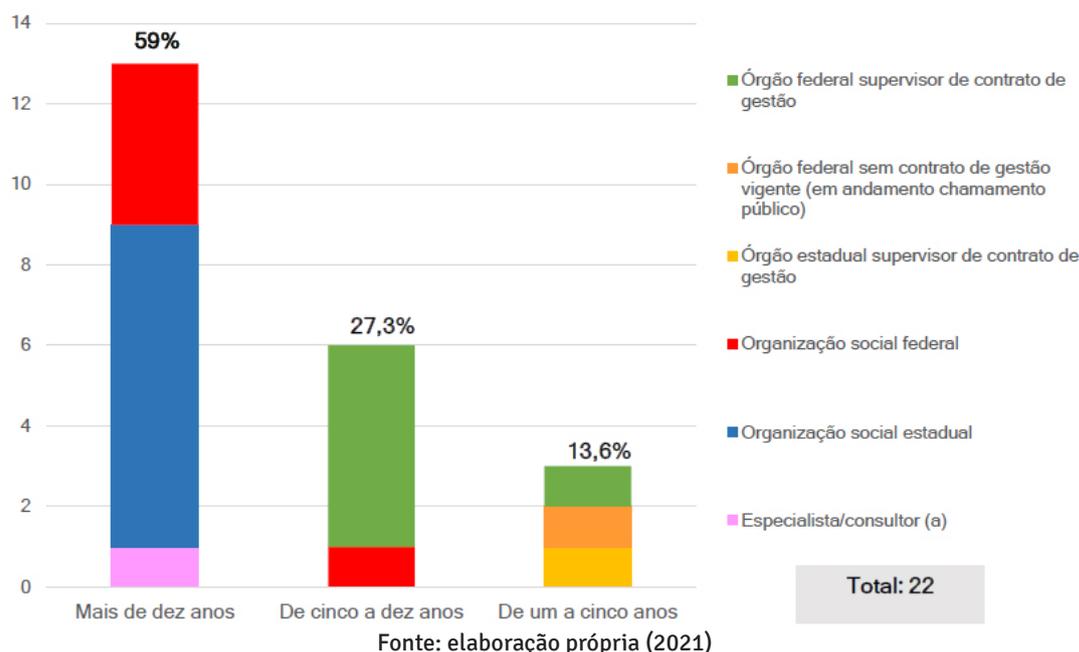


Fonte: elaboração própria (2021)

O gráfico evidencia, ainda, que o maior número de respondentes está concentrado em três das seis categorias institucionais: órgão supervisor federal, organização social estadual e organização social federal.

Ainda sobre o perfil dos respondentes, observa-se, no gráfico 5, que a maioria possui mais de 10 anos de experiência profissional em temas relacionados, sendo que, cumulativamente, 86% da amostra possui mais de 5 anos de experiência.

Gráfico 5. Tempo de experiência profissional dos respondentes



Dessa forma, a visão geral da implementação aqui obtida é, em sua maior parte, fornecida pelo gênero masculino, em posições de direção, e por representantes de instituições de organizações sociais estaduais ou federais e seus órgãos supervisores e, ainda, com considerável experiência profissional em temas

relacionados.

Esse perfil geral, embora com menor diversidade de gênero e de posições hierárquicas, indica uma amostra suficientemente qualificada, em termos de categorias institucionais e tempo de experiência, apresentando alguma diversidade de gênero e posições hierárquicas.

Perfil da maior parte dos respondentes: gênero masculino, ocupa cargos de direção superior, é representante de organizações sociais e possui vasta experiência no tema.

PERCEPÇÃO SOBRE AS ATIVIDADES DA CADEIA DE VALOR

PROCESSO DECISÓRIO PRÉVIO

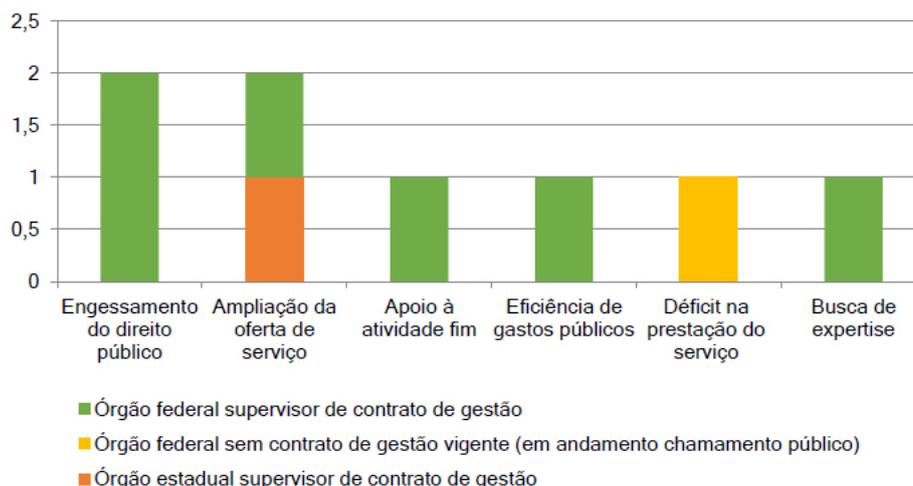
Antes da realização das atividades descritas na cadeia de valor do Programa, existe um processo decisório dentro dos ministérios proponentes, com fluxo e questões próprias, sem a participação do Ministério da Economia. De forma a compreender o funcionamento desse processo, foram direcionadas perguntas específicas aos órgãos setoriais.

De acordo com os respondentes, as principais motivações para a publicização seriam o engessamento ocasionado pelo direito público e a ampliação da oferta de serviços públicos à sociedade (representando 25% dos respondentes, cada uma). Os ou-

tros 50% tiveram opiniões igualmente dispersas, entre as opções de apoio à atividade-fim, eficiência de gastos públicos, déficit na prestação de serviços públicos e busca de expertise.

Esses achados se mostram coerentes com a justificativa de proposição do modelo pelo Plano Diretor da Reforma do aparelho do Estado, vez que esse destaca, como pressuposto, a maior eficiência na prestação de serviço via entidade pública não estatal. (CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO, 1995 p.74). Além da eficiência, a maior flexibilidade de gestão também é destacada, de acordo com Bresser-Pereira (1997 p.28).

Gráfico 6 - Principais motivações para a publicização



Fonte: elaboração própria (2021)

Sobre a cessão de servidores para atuar nas organizações sociais, a maioria dos respondentes da categoria “órgãos supervisores” indica não haver interesse, sob a alegação de quadros já reduzidos. Nos casos em que essa cessão se faz necessária, 50% dos respondentes citaram a transferência de conhecimento como principal motivação, forma também mencionada nas motivações relativas a processos em andamento e déficit de mão de obra qualificada.

Ainda, de acordo com 25% dos respondentes, essa cessão é por prazo indeterminado. Outros 12,5% dos respondentes informaram ser por prazo determinado. Como principais obstáculos à cessão de servidores às organizações sociais, foram citadas a indisponibilidade de servidores e a perda de gratificações.

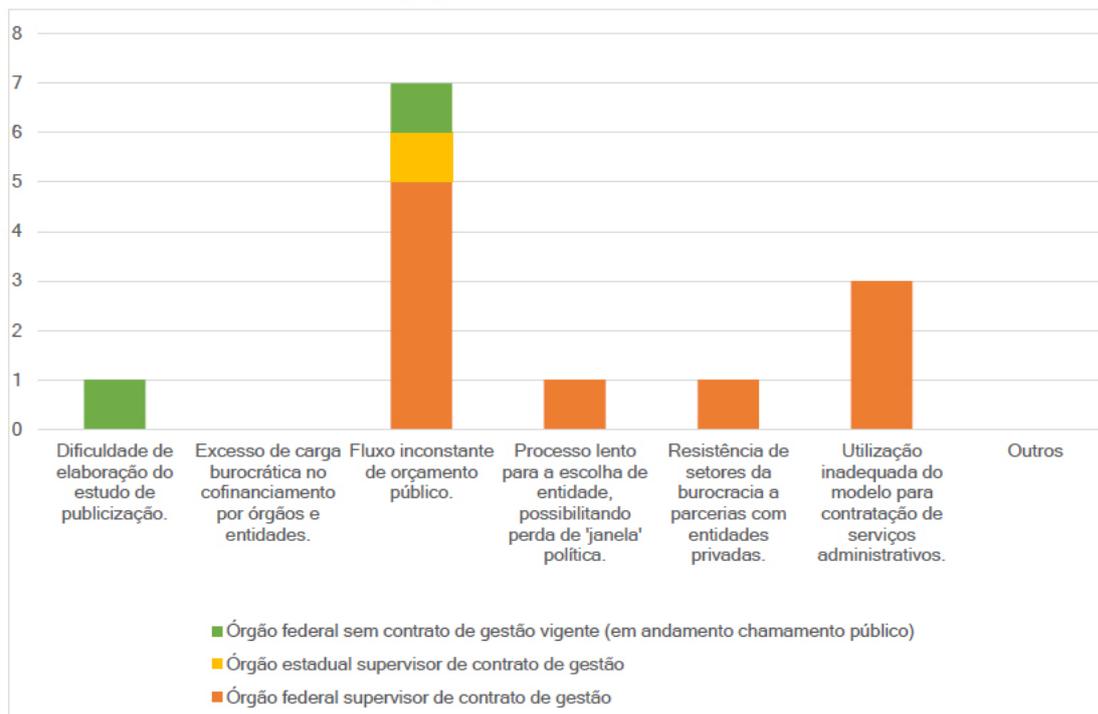
REGULAÇÃO/LEGISLAÇÃO

Dentre os gargalos políticos e normativos para a publicização (não excluídos), os respondentes da categoria “órgãos supervisores” concentram suas respostas nos seguintes itens, e nesta ordem: a) fluxo inconstante de orçamento (considerando viés político contido na decisão de contingenciamento); b) baixo orçamento para fomento das atividades via modelo de parceria com organizações sociais; c) utilização inadequada do modelo para contratação de serviços administrativos. Os demais itens relacionados a: d) dificuldade de elaboração do estudo de publicização; e) processo lento para escolha da entidade, possibilitando perda de janela política; e f) resistência de setores da burocracia a parcerias com entidades privadas, receberam uma menção cada (Gráfico 6).

Tais dados sobre obstáculos políticos normativos mostram-se consistentes, em relação aos achados sobre a gestão financeira e, somado a eles, esse

quadro de percepção sugere a necessidade de revisão do arcabouço institucional, para melhor explorar as potencialidades do modelo.

Gráfico 7 - Principais gargalos políticos e normativos no processo de publicização



Fonte: elaboração própria (2021)

ESTUDO DE PUBLICIZAÇÃO

As maiores dificuldades na elaboração do estudo de publicização são correlacionadas. Na percepção dos órgãos supervisores, a dificuldade em

demonstrar a vantajosidade do modelo é reforçada pela ausência de guia com orientações e de metodologias e ferramentas adequadas para demonstrar informações solicitadas.

Tabela 4 - Maiores dificuldades na elaboração do estudo de publicização

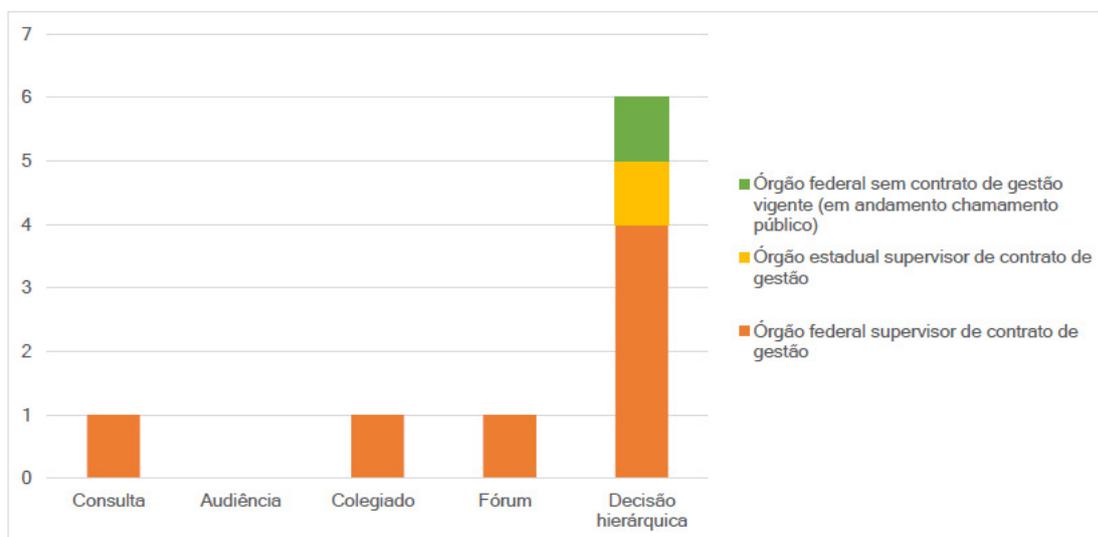
| | |
|---|-----|
| Demonstrar benefício/ adequação da adoção da parceria com OS em relação às demais alternativas de arranjos e modelos organizacionais. | 9,3 |
| Ausência de metodologias e ferramentas adequadas para demonstrar as informações exigidas na legislação. | 8,6 |
| Ausência de guia para elaboração dos estudos de publicização. | 7,9 |
| Demonstrar melhora na prestação do serviço com a adoção do modelo | 7,4 |
| Caracterizar objetivamente a desmobilização pretendida com a parceria com a OS (cargos, estrutura física, recursos financeiros etc.). | 7 |
| Faltam referências claras para a projeção de impactos pretendidos em relação às políticas públicas setoriais pertinentes. | 6,3 |
| Estimar custos, para os quatro primeiros anos de atividade da OS, conforme exigido pela legislação. | 5,4 |
| Demonstrar a eficiência do gasto com a parceria, a expectativa de prestar mais serviços com os recursos atualmente disponíveis. | 4,9 |
| Investigar possibilidades de captação de recursos externos, como forma de contribuir para a sustentabilidade financeira da OS. | 4 |
| Levantamento de possíveis entidades interessadas na qualificação. | 3,1 |
| Não sei/não se aplica. | 2,3 |

DECISÃO/AUTORIZAÇÃO

Buscando compreender as nuances do processo de tomada de decisão para a publicização e suas implicações, o gráfico 8 explora a percepção dos respondentes, quanto aos mecanismos de decisão, que efetivam a opção pela transferência de atividades via publicização. De acordo com a percepção da maioria dos respondentes, o processo de

decisão é essencialmente hierárquico. Essa informação sugere que o processo não pressupõe o debate entre diferentes visões, mesmo no âmbito da própria administração pública. Se confirmada, na prática, essa percepção pode indicar escolhas menos robustas, porquanto tais escolhas não necessitariam vencer na arena de debates.

Gráfico 8 - Mecanismo de tomada de decisão para publicização



Fonte: elaboração própria (2021)

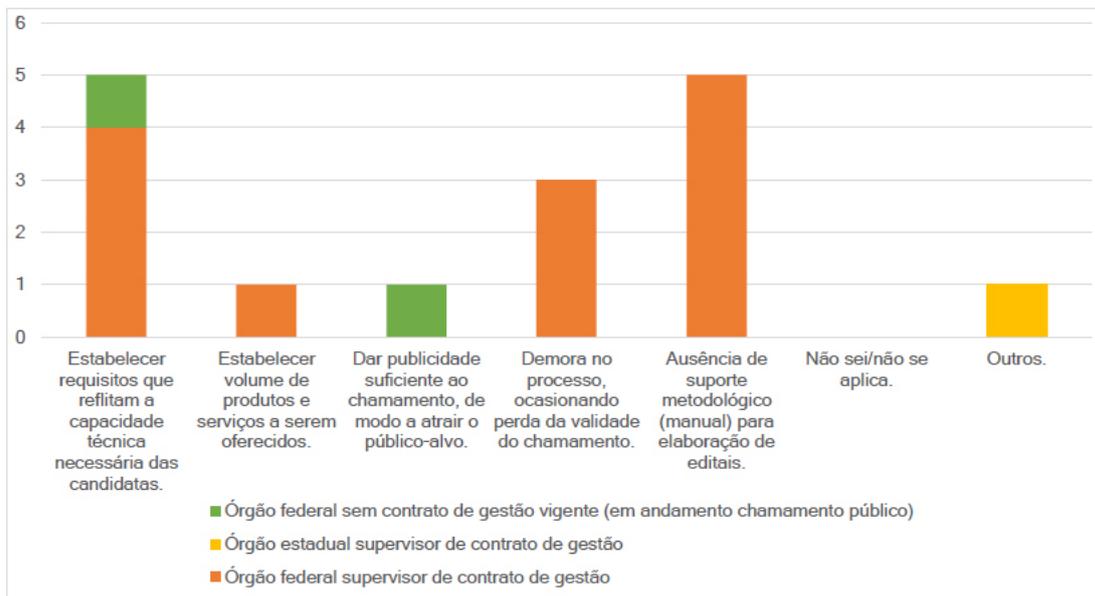
Dentre os oito respondentes da categoria órgãos supervisores, a maioria entende que as decisões são baseadas em evidências. O único respondente que afirma o contrário explicita que não há clareza da alta administração quanto ao modelo.

CHAMAMENTO/EDITAL/SELEÇÃO

Ainda no exame das atividades da cadeia de valor, quando questionados sobre possíveis obstáculos na fase de chamamento, os responden-

tes da categoria órgãos supervisores informam, como principais obstáculos e de forma igualitária, os itens seguintes: a) estabelecer requisitos que reflitam a capacidade técnica necessária para as organizações candidatas; e b) ausência de suporte metodológico (manual) para a elaboração de editais. O terceiro item mais citado é a demora no processo, ocasionando perda da validade do chamamento (assemelha-se aos achados referentes ao estudo de publicização, mencionados na tabela 4).

Gráfico 9 – Principais obstáculos encontrados na fase de chamamento



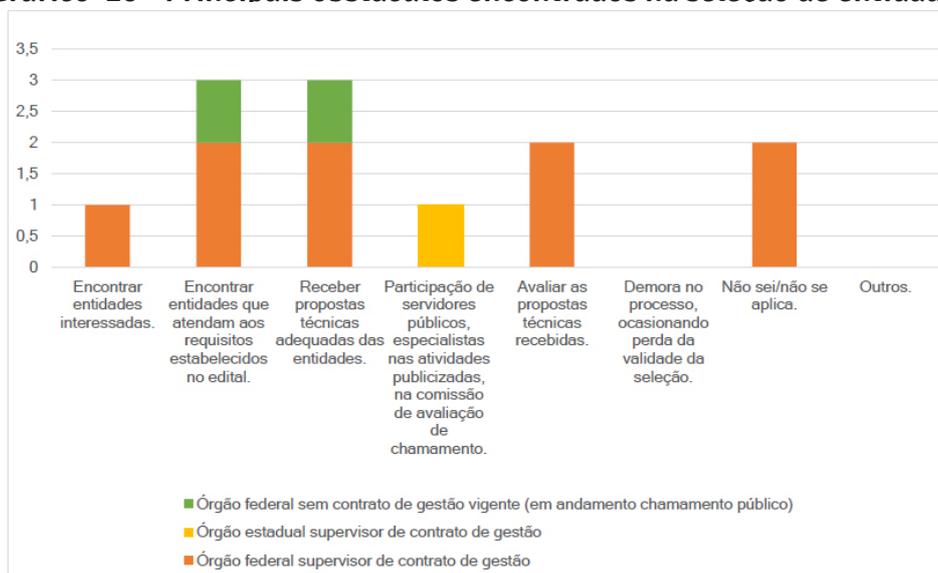
Fonte: elaboração própria (2021)

Na etapa de seleção, os respondentes sinalizaram, como principais obstáculos: a) receber propostas técnicas adequadas das entidades; e b) encontrar entidades que atendam aos requisitos estabelecidos no edital. Esses dois, com o mesmo número de ocorrências, e imediatamente seguidos de:

c) avaliar propostas técnicas recebidas; e d) “não sei ou não se aplica”.

Tais achados sinalizam que a capacidade técnica de elaboração e de análise das OS e órgão supervisores, respectivamente, necessitam de alguma atenção e/ou adequações, nos requisitos solicitados pela institucionalidade vigente.

Gráfico 10 - Principais obstáculos encontrados na seleção de entidades



Fonte: elaboração própria (2021)

Como elementos de sucesso, na seleção, os respondentes destacaram a capacidade técnica, expertise, a qualidade, definição precisa das atividades, critérios objetivos, capacidade de captação de recursos extraorçamentários, apoio político para a iniciativa, dentre outros.

QUALIFICAÇÃO/PACTUAÇÃO E ASSINATURA DE CONTRATO DE GESTÃO

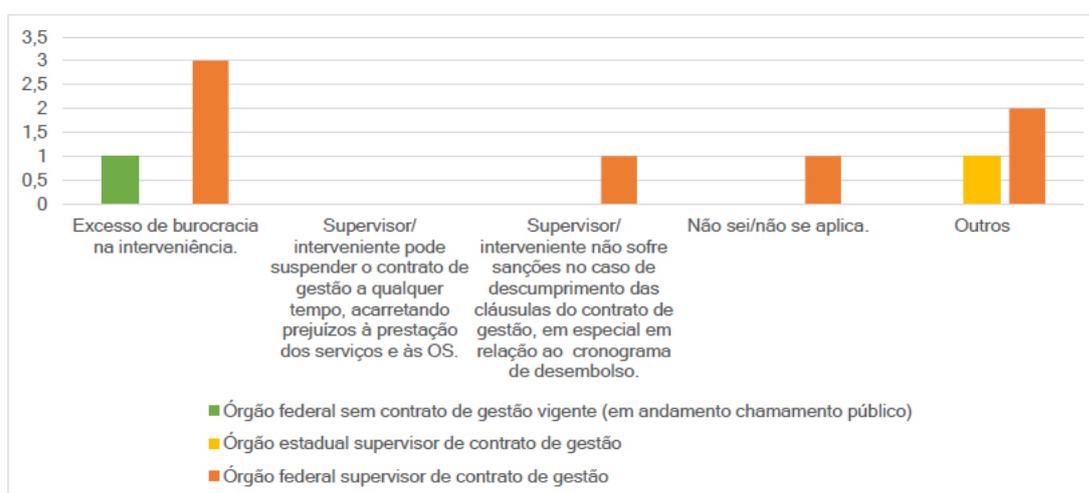
Para essas etapas, não foram observadas sugestões de melhorias, possivelmente porque não envolveriam subetapas e representam momento de ação única de formalização. Contudo, cabe lembrar que o tempo de andamento do processo representa fator relevante ao sucesso da publicização.

SUPERVISÃO

Dentre os principais problemas enfrentados, durante a supervisão do contrato de gestão, os dados da pesquisa informam o excesso de burocracia (representa a utilização do termo burocracia, de forma genérica, como uma disfunção, um excesso de requisitos e procedimentos). Nesse caso, o processo se beneficiaria com uma revisão de procedimentos para racionalização.

Apenas um respondente sinalizou, como problema, o supervisor/interveniente não sofrer sanções, no caso de descumprimento das cláusulas do contrato de gestão, em especial em relação ao cronograma de desembolso. Aparentemente, trata-se de obter maior comprometimento e engajamento dos órgãos supervisores com o cumprimento das metas do contrato de gestão.

Gráfico 11 - Problemas enfrentados durante a supervisão dos contratos de gestão



Fonte: elaboração própria (2021)

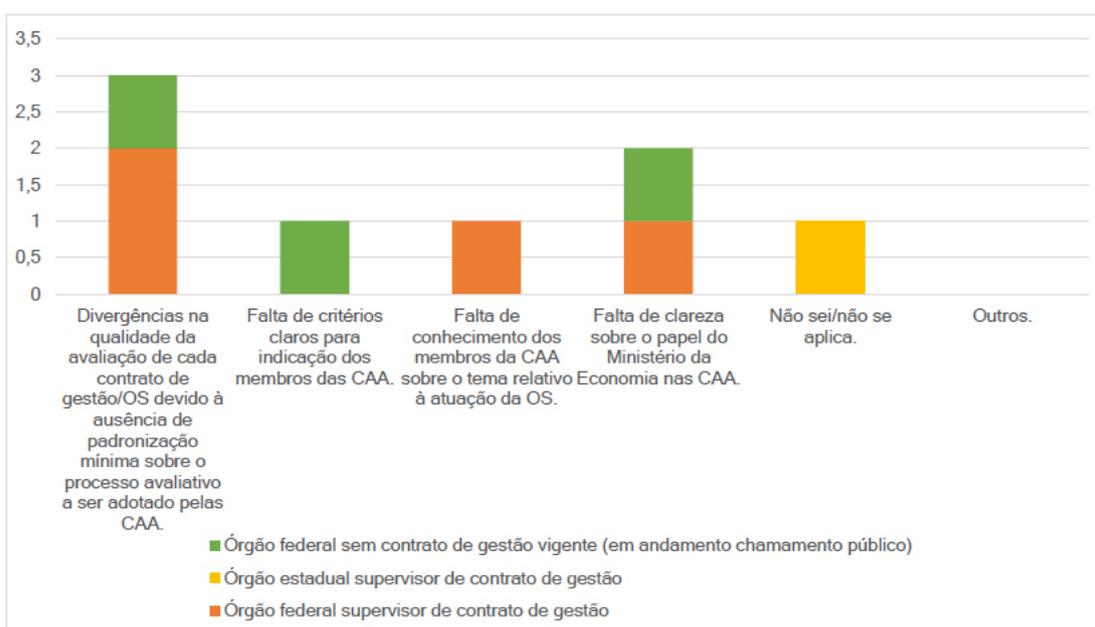
MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Nesse item, foram levantados os principais obstáculos enfrentados pelas comissões de acompanhamento e avaliação (CAA). A divergência na qualidade da avaliação de cada contrato de gestão, devido à ausência de padronização mínima sobre o processo avaliativo a ser adotado, configura

como principal obstáculo, seguido de falta de clareza sobre o papel do Ministério da Economia nas mencionadas comissões.

Novamente, manifesta-se a necessidade de revisão dos processos para, desta vez, determinar parâmetros claros para a etapa de avaliação.

Gráfico 12 - Principais obstáculos enfrentados pelas comissões de acompanhamento e avaliação



Fonte: elaboração própria (2021)

Em complemento à investigação dos potenciais problemas e obstáculos relacionados às atividades da cadeia de valor, outros aspectos complementares foram contemplados pela pesquisa, e são descritos e discutidos a seguir.

ASPECTOS DE GOVERNANÇA DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS RELACIONADOS À POLÍTICA DE PUBLICIZAÇÃO

Requisitos de governança fazem parte da lei que instituiu as organizações sociais. Tais requisitos visam o necessário controle, para direcionamento de ações ao interesse público. Nesta seção, serão discutidos aspectos relativos à composição e funcionamento dos corpos colegiados decisórios das organizações sociais.

No que se refere à composição, observa-se a aderência aos requisitos da lei, na distribuição de percentuais por tipos de representantes. As categorias compreendem representantes do poder público, entidades da sociedade civil, comunidade científica e pessoas de notória capacidade profissional.

Educação, pesquisa aplicada e inovação são os conhecimentos apontados, pelos respondentes relacionados a OS estaduais, de forma mais recorrente, como aqueles necessários aos membros do poder público no conselho de administração, seguido de conhecimentos de gestão e de suporte à gestão, tais como finanças, tecnologia da informação e comunicação.

Na opinião dos representantes relacionados a OS federais, conhecimentos quanto a gestão e finanças

figuram como os mais recorrentes e necessários aos membros do poder público no conselho de administração.

Conhecimentos específicos de dadas áreas de atuação, como os relativos à educação, à pesquisa aplicada, à museologia, à saúde e à promoção cultural são destacados possivelmente em função do viés dos membros da amostra e seu vínculo a tais áreas, considerando que se trata de amostra intencional não probabilística.

Quando questionados se os atuais membros dos referidos conselhos de administração, que são representantes do poder público, possuem os conhecimentos necessários ao desempenho de suas atividades, doze, entre os 14 respondentes de representantes de OS estaduais e federais, informaram que sim, um informou que possui parcialmente, e outro informou que não possui.

Esse achado sugere que possíveis falhas de desempenho não estariam associadas ao despreparo dos membros do conselho de administração representantes do poder público, embora seja evidente a necessidade de observar conhecimentos necessários aos conselheiros.

No que se refere a estruturas de apoio, como conselho fiscal e comitê consultivo, a maioria dos respondentes (85%) informou que as respectivas OS federal ou estadual contam com tais estruturas, o que sinaliza maior complexidade na gestão, bem como maior suporte aos processos decisórios. A periodicidade de reuniões informada para conselhos de administração é, em sua maioria, quadrimestral, e, para conselhos fiscais, semestral.

GESTÃO FINANCEIRA DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

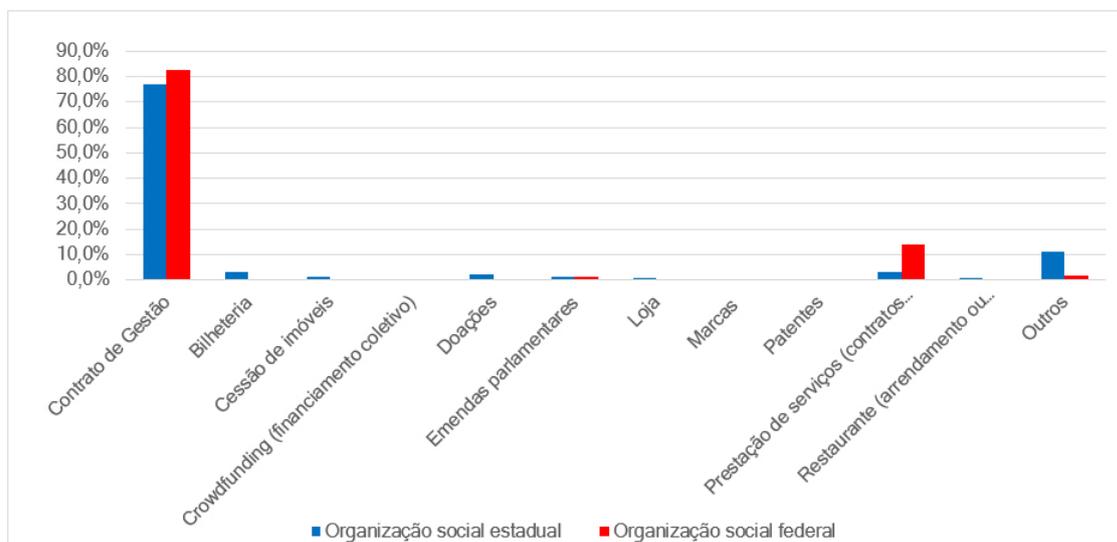
No sentido de observar aspectos da gestão financeira das Organizações Sociais, os quais possam afetar seus respectivos desempenhos, a seguir serão discutidos dados sobre receitas e incentivos fiscais.

No que se refere à fonte de receitas, observa-se forte dependência de recursos públicos via contratos de gestão, conforme gráfico abaixo, sen-

do que, para as OS federais, mais de 75% dos respectivos orçamentos constituem recursos de contrato de gestão com o poder público. As OS estaduais, por sua vez, sinalizam maior dependência, com mais de 85% de recursos oriundos de tais contratos.

A segunda maior fonte de receita apontada são os contratos administrativos de prestação de serviços, ao que tudo indica serem os mais utilizados pelas OS estaduais, com 10% das receitas. Outras fontes de receitas foram observadas em escalas mínimas, tais como: bilheterias, loja, cessão de imóveis, doação e emendas parlamentares, todas representando menos de 5% das receitas. Não foram informadas receitas oriundas de *crowdfunding*, registros de patentes, ou exploração de marcas. Na opção “outros”, aparece, com até 10% das receitas, as atividades educacionais, o que a coloca como opção expressiva equiparada aos contratos administrativos.

Gráfico 13 - Fontes de receitas

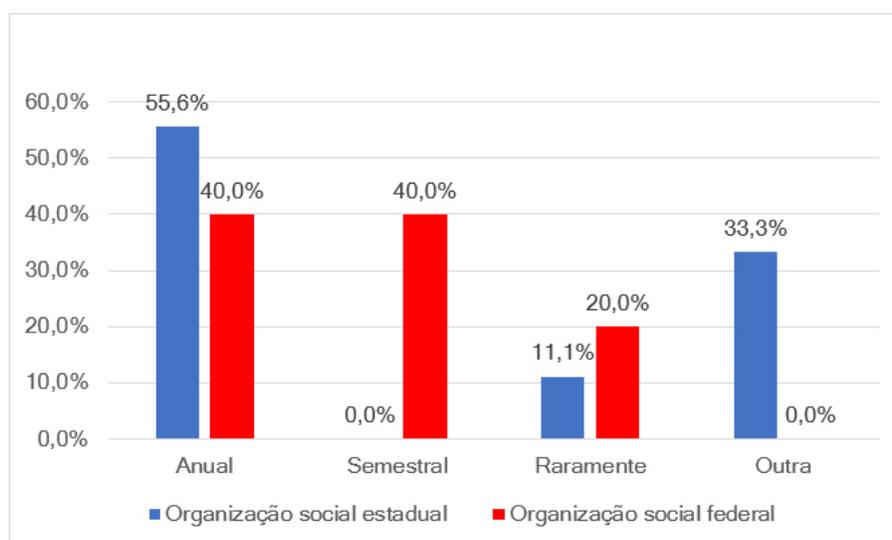


Fonte: elaboração própria (2021)

Outro aspecto relevante, sobre fontes de recursos, diz respeito à recorrência de situações de contingenciamento de recursos do contrato de gestão. Dos respondes de OS estaduais, 55,6% afirmaram que os contingenciamentos ocorrem anualmente, enquanto

nas OS federais 80% dos respondentes informaram que eles ocorrem semestral ou anualmente. Isso significa dizer que, em períodos curtos, a capacidade operacional pode ser afetada, o que acaba por demandar distintas formas de ajuste.

Gráfico 14 – Frequência de contingenciamentos



Fonte: elaboração própria (2021)

Percebe-se que esse achado, realizado a partir da pesquisa com um grupo maior, valida o que foi informado pelo grupo focal, na Fase I, em relação à principal fraqueza a ser combatida pela estratégia do Programa.

Como se observará na discussão da fase 3 deste projeto (avaliação de resultados do Programa), as OS federais apresentam visão menos otimista do modelo de parceria do que as OS estaduais. Considerando os dados acima, parece haver uma correlação entre o cenário de recorrentes contingenciamentos e uma avaliação menos positiva do modelo de parceria. Acredita-se que, uma vez sanado esse cenário, e adicionada a disponibilidade de fontes alternativas de financiamento, essa perspectiva possa se tornar mais otimista, tal como acontece com a maioria dos respondentes de OS estaduais e órgãos supervisores. Desse modo, a previsão de recursos e repasses financeiros,

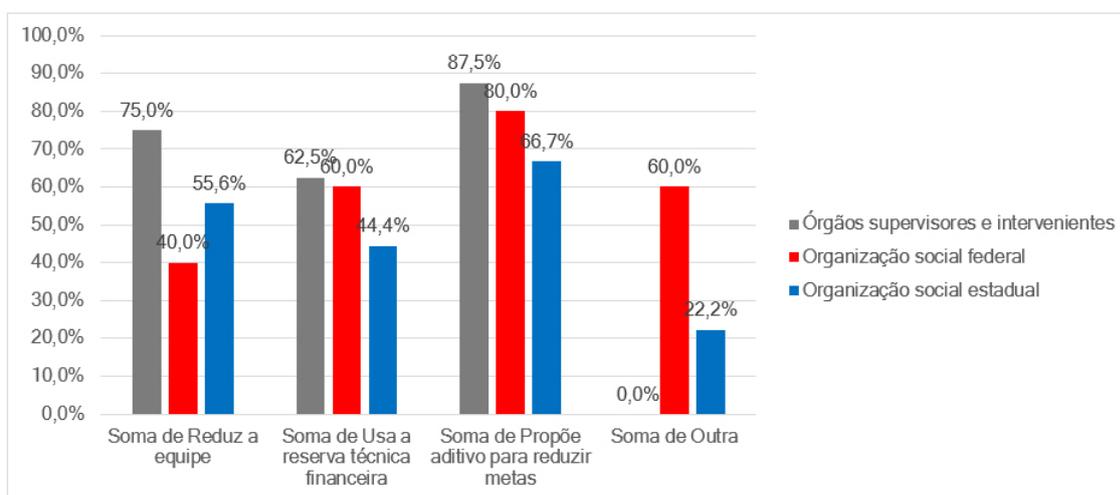
assegurados conforme artigo 12, §1º, da Lei nº 9.637, de 1998, não seria suficiente para a garantia da sustentabilidade do contrato de gestão e para o cumprimento de seus objetivos, dentro dos cronogramas estipulados.

Art. 12. Às organizações sociais poderão ser destinados recursos orçamentários e bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão.

§ 1º São assegurados às organizações sociais os créditos previstos no orçamento e as respectivas liberações financeiras, de acordo com o cronograma de desembolso previsto no contrato de gestão.

De acordo com os respondentes, as formas mais comuns de ajuste de gastos, frente aos recorrentes contingenciamentos, são, sucessivamente: a proposição de termo aditivo para redução de metas, a dispensa de mão de obra (redução de equipe), e a utilização de reserva técnica financeira.

Gráfico 15 - Formas de ajuste, frente ao contingenciamento de recursos



Fonte: elaboração própria (2021)

As alternativas mais utilizadas para o enfrentamento das recorrentes situações de contingenciamento de recursos dos contratos de gestão contribuem negativamente para sustentabilidade e capacidade das organizações sociais e, por conseguinte, para o alcance dos resultados do programa de publicização e efetiva ampliação de oferta de bens e serviços à sociedade.

O quadro de forte dependência dos recursos públicos se assemelha à falha de mercado do tipo monopsonio (em que vários fornecedores dependem de um único comprador). Nesse contexto, a recorrência de contingenciamentos coloca em risco não só os resultados e desempenho das organizações sociais, mas sua própria sobrevivência. Tal cenário faz com que a flexibilidade do modelo seja reduzida, contudo, tal flexibilidade é um dos pressupostos essenciais à justificativa de adoção do modelo.

Além disso, a indicação de forte dependência de recursos públicos, somada à recorrência de seu contingenciamento, fragiliza a eficácia e eficiência do modelo, pois afasta uma das principais premissas originais da proposta de publicização, que é a pressuposição de manutenção do financiamento como condição necessária ao seu sucesso.

De todo modo, os dados não autorizam qualquer afirmação, positiva ou negativa, quanto a economias geradas ao setor público. Uma discussão, nesse sentido, exigiria empreender pesquisa específica com obtenção de

dados longitudinais e análises específicas. Sobre isso, cabe salientar que a premissa do modelo não é necessária e exclusivamente a economia aos cofres públicos, mas sim a eficiência na aplicação dos recursos públicos, dado que a previsão de financiamento estatal é um pressuposto do modelo, conforme afirma o Plano Diretor da reforma Administrativa do Estado - PDRAE.

O Projeto das Organizações Sociais tem como objetivo permitir a descentralização de atividades, no setor de prestação de serviços não exclusivos, nos quais não existe o exercício do poder de Estado, a partir do pressuposto que esses serviços serão mais eficientemente realizados se, mantendo o financiamento do Estado, forem realizados pelo setor público não estatal” (CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO, 1995, p.60).

O cenário descrito pelos dados da pesquisa efetivamente enseja a discussão de fontes alternativas de financiamento das organizações sociais, também previstas no PDRAE, conforme se observa na transcrição a seguir.

As organizações sociais terão autonomia financeira e administrativa. Elas receberão recursos orçamentários, podendo obter outros ingressos através da prestação de serviços, doações, legados, financiamentos etc. (CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO, 1995, p.60).

Discussões sobre o programa de publicização, no âmbito do então Ministério da Reforma do Aparelho do Estado, reforçam a ideia de financia-

mento parcial pelo orçamento público, sugerindo a possibilidade de fontes alternativas de financiamento.

O programa de publicização em curso prevê a transformação desses serviços em organizações sociais - uma entidade pública de direito privado, que celebra um contrato de gestão com o Estado e, assim, é financiada parcial, ou mesmo totalmente, pelo orçamento público” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.29).

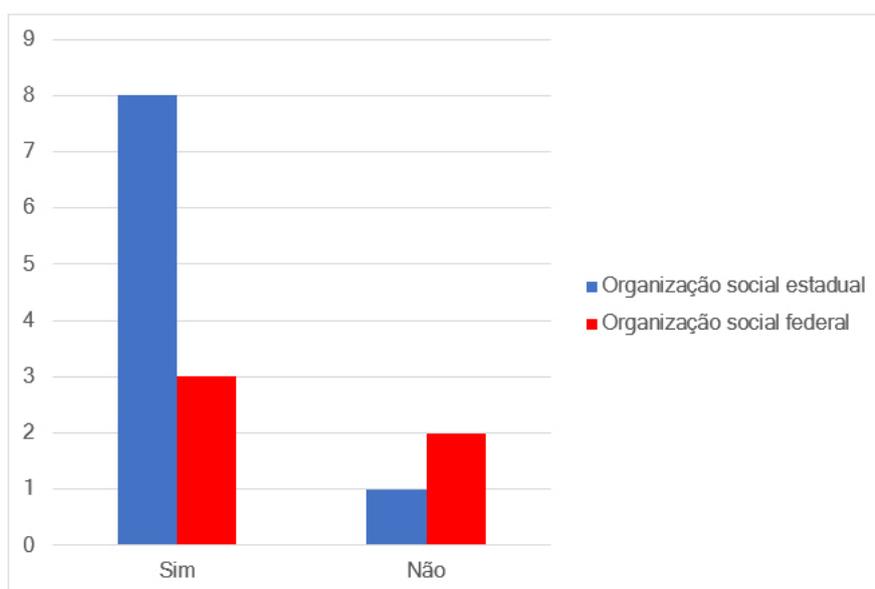
Diante do cenário de restrição orçamentária e da prévia concepção de fontes alternativas de financiamento, um cuidadoso estudo, com proposição de alternativas viáveis, pode representar uma solução útil à manutenção do modelo e preservação de seus objetivos, desde que previstos elementos condicionantes que impeçam quais-

quer distorções na aplicação de recursos públicos, ou de objetivos das organizações sociais.

Ainda, quanto aos aspectos da gestão financeira, dos 14 respondentes, 11 informaram haver formas de incentivo fiscal às organizações sociais. Contudo, no caso específico das organizações sociais federais, 40% dos respondentes dessa categoria informaram não haver tais incentivos. Dessa forma, este aspecto merece atenção de investigações futuras ou complementares.

A existência de incentivos fiscais para as organizações sociais sinalizam iniciativas para estimular a sua proliferação e sustentabilidade. Resta saber em que medida tais incentivos são eficientes e efetivos para tais objetivos.

Gráfico 16 - Incentivos fiscais às organizações sociais



Fonte: elaboração própria (2021)

GESTÃO DE PESSOAS

Assim como os recursos financeiros, os recursos de mão de obra são aspectos centrais para obtenção dos resultados desejados via organizações sociais. Dos dados obtidos, observa-se boa diversidade de fontes de contratação de mão de obra, em particular para OS federais (vide gráfico 16).

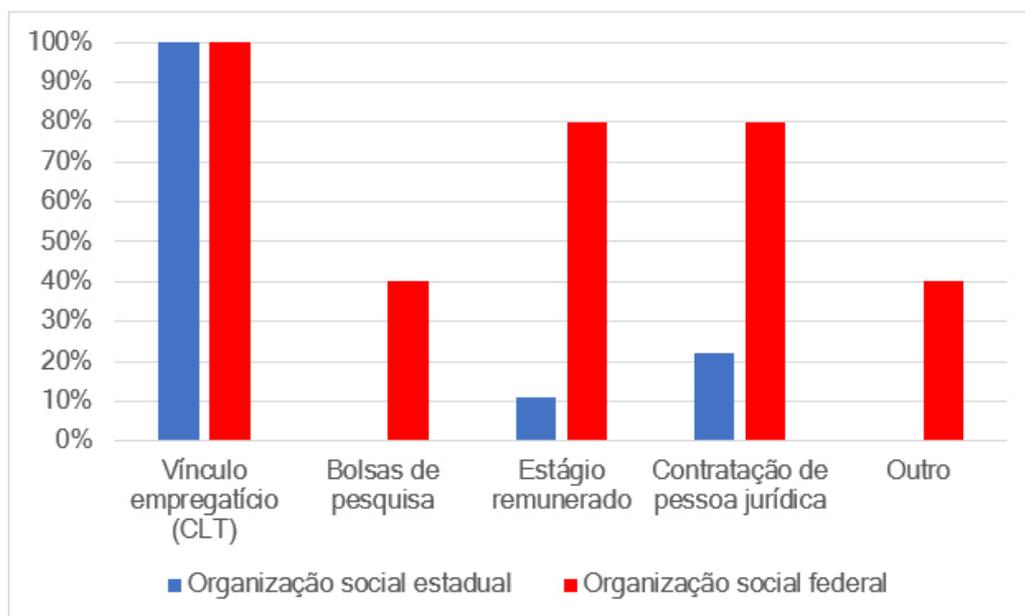
Tanto para OS estaduais quanto federais, 100% dos respondentes indicaram a presença de vínculo empregatício segundo a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), em regime jurídico privado. Os dados sugerem, ainda, que os vínculos do tipo bolsa de pesquisa e estágio remunerado, quando comparadas às OS estaduais, parecem ser mais explorados, pelas OS federais.

Sobre a utilização de servidores públicos como mão de obra, todos os respondentes de OS federais, e apenas um de OS estaduais, informam ser essa

uma opção. Tal diferenciação pode estar associada a distintos modelos de publicização. Para melhor compreensão dessa diferenciação de modo de implementação, seria necessário melhor investigar a origem de cada organização social, se por qualificação de entidade preexistente, ou se por constituição e qualificação de organização social para absorção de atividade já exercida por estruturas do poder público.

Nesse segundo caso, a utilização de servidores públicos se justificaria pela expertise já desenvolvida, ou em razão da necessidade de transferência de conhecimentos. Um dos respondentes da categoria OS federal indica que o número de servidores, em dada OS, pode chegar a 30 indivíduos, contudo, esse dado não foi confirmado nos relatórios de gestão, em nível federal.

Gráfico 17 - Regimes de contratação de mão de obra



Fonte: elaboração própria (2021)

Quanto à existência de limites de despesa com mão de obra, respondentes das OS estaduais informaram salários de mercado como referência. Outros dois respondentes da categoria OS estaduais informaram percentuais do orçamento como limite para tal gasto, o qual seria de 50% a 80% do orçamento. No caso das OS federais, os limites são definidos via contrato de gestão.

Respeitando as particularidades do setor de atuação e de condições de mão de obra, o estabelecimento de parâmetro adequado, a cada caso, parece ser medida salutar para o dimensionamento de orçamento necessário ao cumprimento de metas, determinação de capacidade operacional e garantia da sustentabilidade.

Quanto aos critérios de seleção de diretores, na percepção dos respondentes relacionados a OS federais, o tempo de experiência é o principal, seguido da experiência em gestão. No caso dos respondentes relacionados a OS estaduais, essa ordem se inverte e, para ambas, a formação profissional está em terceiro lugar.

Do ponto de vista de organizações sociais estaduais e federais, há a previsão de recondução dos diretores. De acordo com 66,7% dos responden-

tes de OS estaduais, não há limite para a recondução de membros da Diretoria Executiva. Já no caso das OS federais, 60% dos respondentes afirmaram que há limite para recondução. Esse achado nos leva a crer que, nas organizações sociais federais, isso enseja uma maior rotatividade e renovação do quadro de diretores.

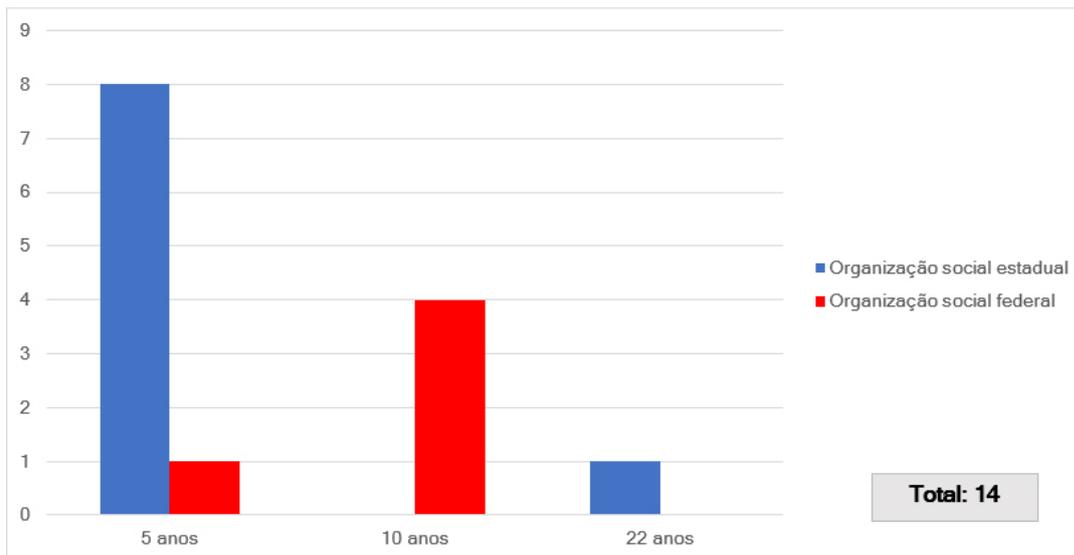
ASPECTOS GERAIS

Em um último bloco de questões, o questionário explorou aspectos gerais relativos ao processo de implementação, como se verá a seguir.

Quanto ao tempo de duração dos contratos de gestão, as OS federais e estaduais manifestaram tendências distintas. Para a primeira, a maioria dos respondentes informou contratos de até 10 anos. Já para as OS estaduais, esse prazo tende a ser a metade do tempo, vez que a expressiva maioria aponta como tendência os contratos de até cinco anos. Apenas um respondente dessa categoria indicou haver contrato de gestão de até 22 anos.

Em tese, há tendência de opção de relações de longo prazo, que podem estimular a consolidação de expertise e resultados. No âmbito estadual, a tendência sinaliza relações com foco no médio prazo.

Gráfico 18 - Tempo de duração dos contratos de gestão



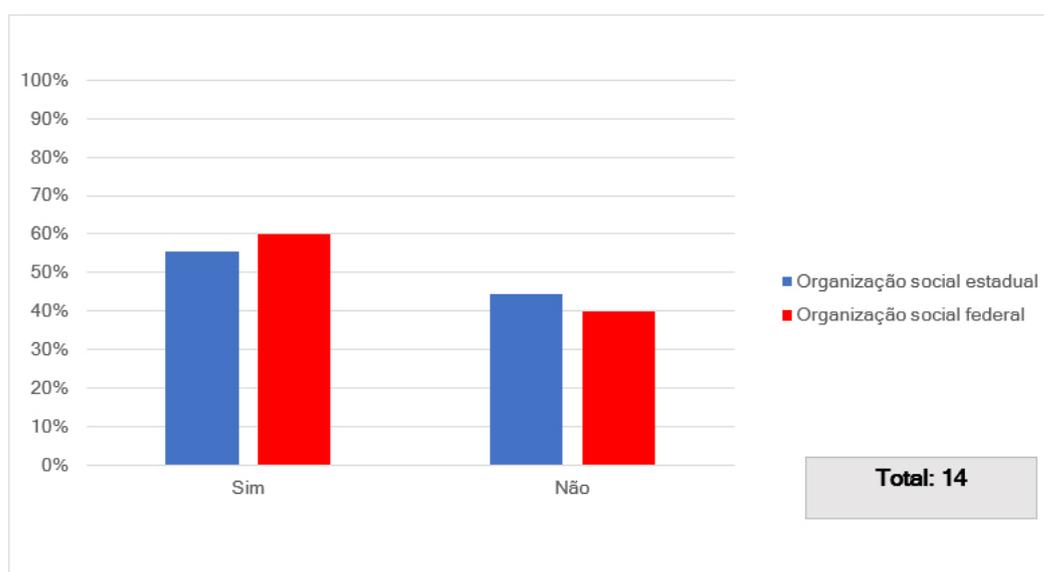
Fonte: elaboração própria (2021).

Dentre os aspectos gerais, foi questionado se as organizações sociais exercem ou não outras atividades fora do contrato de gestão. As respostas contrastam com a informação da concentração da fonte de recurso, pois, tanto para as OS federais quanto para as estaduais, houve indicação de que, para 55% a 60% dos respondentes, as OS executam ativi-

dades fora do contrato de gestão.

Esse dado sugere que, embora algumas OS estejam desenvolvendo outras atividades, para além do contrato de gestão, tais atividades não geram receitas em volumes significativos, a ponto de gerar independência dos contratos de gestão para garantia de sustentabilidade das OS.

Gráfico 19 - Executam atividades fora do contrato de gestão



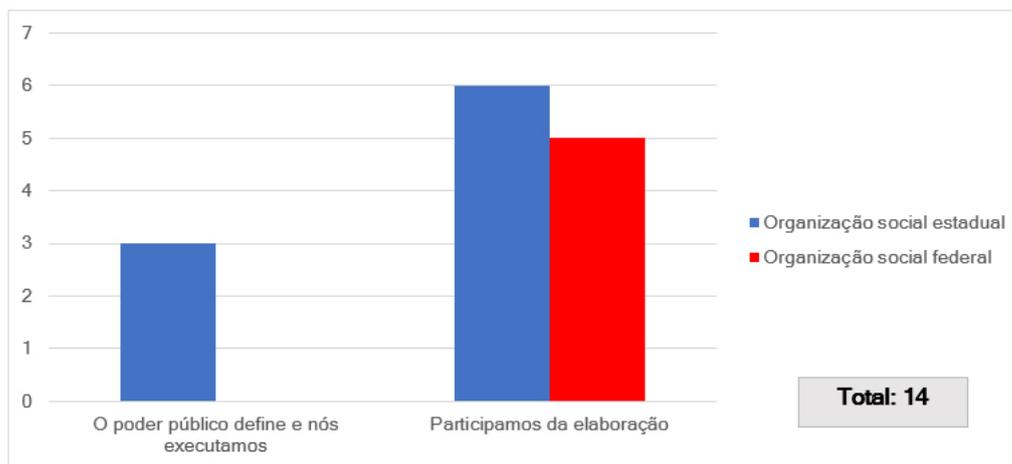
Fonte: elaboração própria (2021).

As respostas sobre quais seriam essas atividades sinalizam certa diversidade atrelada aos distintos objetivos das OS. Apenas atividades de educação (cursos) e, de modo genérico, atividades correlatas ao contrato de gestão, apresentaram mais de uma ocorrência, mas ambas limitadas a duas ocorrências cada uma.

No que se refere à participação na elaboração de políticas públicas,

na percepção de 100% dos respondentes relacionados a OS federais, há participação. Já no caso das OS estaduais, apenas 66% dos respondentes informam haver participação das OS na formulação das políticas, e, neste caso, haveria subaproveitamento da expertise e informações obtidas, na perspectiva dos que estão diretamente em contato com a implementação das políticas.

Gráfico 20 - Participação das OS na elaboração das políticas públicas nas quais estão envolvidas



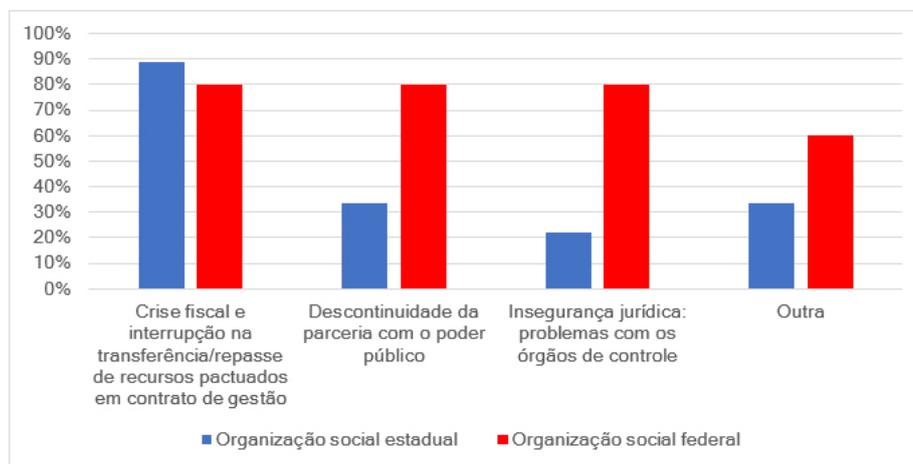
Fonte: elaboração própria (2021).

O questionário abordou, também, quais seriam os maiores riscos para a sustentabilidade das organizações sociais e das suas atividades, em opções não excludentes. Os dados aqui indicam que os respondentes relacionados a OS federais, em sua maioria, acreditam que, de forma equivalente, cenários de crise fiscal, com interrupção de repasses de recursos, desconti-

nuidades da parceria com poder público e insegurança jurídica, com problemas com órgãos de controle, representam os maiores riscos.

No caso das OS estaduais, essa percepção se diferencia indicando uma hierarquização, sendo os cenários de crise fiscal, com interrupção de repasses, a maior ameaça à sustentabilidade das organizações sociais.

Gráfico 21 – Principais riscos para a sustentabilidade das atividades da OS



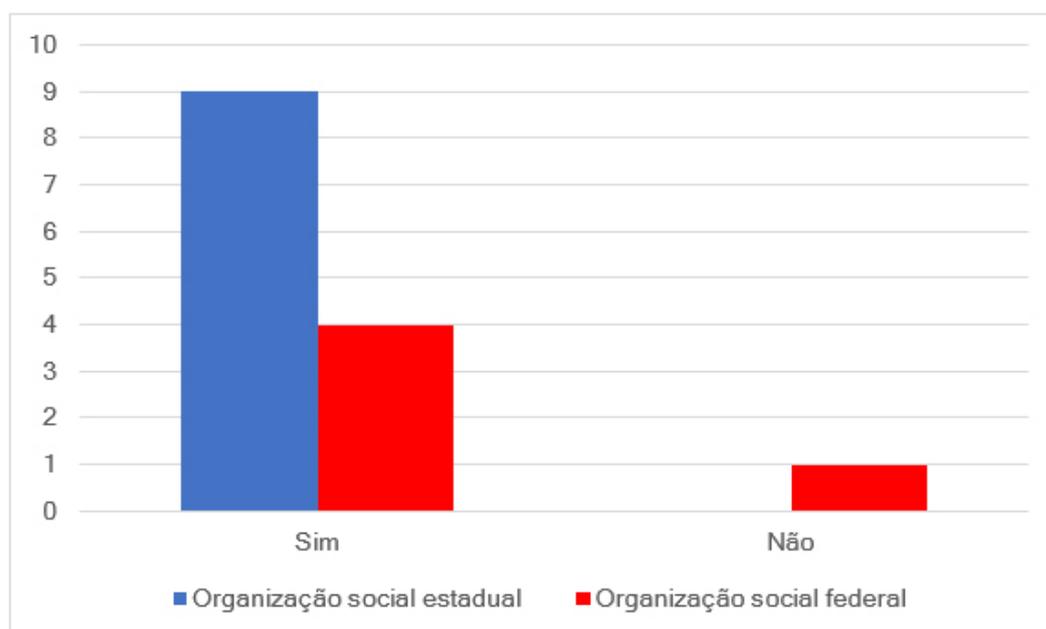
Fonte: elaboração própria (2021).

No sentido de obter informações se as organizações possuem prática específica para avaliação e melhoria de seus resultados, os respondentes foram questionados sobre a coleta de dados com a comunidade beneficiária de suas atividades.

Aparentemente, e de acordo com a percepção dos respondentes, as OS,

tanto estaduais quanto federais, efetuam coleta de dados sobre a qualidade e eficiência de seus serviços. Contudo, cabe investigar, em pesquisas futuras, de que formas esses dados são utilizados e se de fato são subsídios para processos de retroalimentação e melhorias da qualidade e eficiência dos respectivos serviços prestados.

Gráfico 22 – Avaliação de resultados com a comunidade beneficiária



Fonte: elaboração própria (2021).

Quanto aos ganhos decorrentes da possibilidade de uma OS celebrar simultaneamente diferentes contratos de gestão, as opiniões se dividem. Dos respondentes, 54% afirmaram que não haveria ganhos. Apenas 22% informaram que haveria ganhos, e os demais efetuaram ponderações sobre a possibilidade de ganhos ou requisitos, para que pudesse funcionar bem. Um dos respondentes chegou a frisar que o modelo de intervenção não funcionou bem, para sinalizar a limitação de ganhos com a referida possibilidade de múltiplos contratos de gestão simultâneos.

Por fim, a última questão visou explorar a percepção dos respondentes quanto à existência de pontos positivos e/ou negativos na adoção do modelo de organização social. De forma geral, todos os respondentes sinalizaram haver ganhos, com uma distinta gama de justificativas. Entre

elas estão os ganhos de escala, a expertise, a continuidade, a agilidade, a flexibilidade, o foco em resultados e a transparência.

Como pontos negativos, um dos respondentes citou:

A imprevisibilidade dos recursos orçamentários federais; imprevisibilidade dos cronogramas de formalização dos termos aditivos anuais; alta rotatividade das equipes de acompanhamento no órgão supervisor e nos intervenientes; desconhecimento do modelo por essas equipes; perfil de acompanhamento dependente da visão dos diferentes governos; falta de empatia dos processos do modelo de gestão privado.

Contudo, cabe salientar que esses pontos não configuram pontos negativos inerentes ao modelo em si, mas, possivelmente, aos obstáculos à sua plena realização.

AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DO PROGRAMA

METODOLOGIA

A terceira fase do projeto de *Spending Review* voltou-se para a avaliação dos resultados do Programa Nacional de Publicização. A pergunta orientadora desta fase foi a seguinte: quais são os principais resultados do Programa, em relação à flexibilidade de gestão, às alternativas de ação em casos de restrições orçamentárias e à participação da sociedade, na execução de políticas públicas? Resume-se, a seguir, o trabalho realizado.

ETAPAS DO PROJETO – FASE III

Em primeiro lugar, o grupo focal selecionou os aspectos do Programa a serem avaliados. Como se partiu da hipótese de que o modelo de parceria com organizações sociais permite maior flexibilidade de gestão, mais alternativas de ação, em casos de restrições orçamentárias, e maior participação da sociedade, na implementação das políticas públicas, optou-se por avaliar esses aspectos.

Para isso, foi utilizada a metodologia de Avaliação de Impacto Rápida, que é uma forma estruturada de coletar a avaliação de *stakeholders* e especialistas sobre o efeito ou impacto de um programa, isto porque o Programa tem resultados difusos e diferentes objetos em distintas áreas de atuação, o que torna a identificação de usuários finais um desafio. De acordo com essa metodologia, cada *stakeholder* avalia os resultados de um programa e de um

contrafactual (desenho ou situação alternativa ao programa), permitindo a comparação entre os dois resultados. A diferença de resultados do Programa, em relação aos do contrafactual, é o seu impacto.

Considerando os aspectos selecionados, foi elaborado um questionário destinado a doze categorias de *stakeholders*, selecionados por sua experiência e conhecimento sobre o Programa. Tratou-se, portanto, de uma amostra intencional e qualificada, não probabilística.

Para a validação do questionário, foi enviada uma versão inicial, para dois especialistas em gestão pública, e para a Secretária de Gestão Adjunta do ME, que assinalaram alguns pontos de melhoria. Após as alterações sugeridas, o questionário foi inserido na plataforma Survio, que gerou um *link* de acesso.

Para maior sensibilização dos respondentes, a pesquisa foi divulgada em evento virtual, no dia 24 de setembro de 2021, com a presença do Secretário de Gestão, do Ministério da Economia, dirigentes máximos e diretores de OS federais e estaduais, especialistas e consultores, profissionais do Ministério da Economia, e dos demais ministérios que adotaram o Programa. Nesse evento, foi solicitada a indicação de possíveis respondentes, dentro do perfil desejado.

O *link* de acesso ao questionário foi enviado para 117 pessoas, em

outubro de 2021, por *e-mail* assinado pelo Secretário de Gestão. Ao final do prazo, os resultados foram coletados e os dados analisados pela equipe do Ministério da Economia, pela assessoria técnica do IPEA, e pelo consultor do Eurosócial. Foram obtidas 35 respostas, totalizando uma taxa de resposta de 33%.

RESULTADOS GERAIS

Como foi garantido o sigilo para os respondentes, o *link* foi elaborado de modo a não possibilitar a identificação completa de quem o acessou. Por isso, o questionário foi composto por um bloco de identificação genérico, que continha perguntas sobre o gênero, a categoria (grupo ao qual pertence o respondente, como organização social federal, estadual, municipal etc.), cargo ocupado, e tempo de experiência com o Programa.

Em seguida, foi pedido que o respondente considerasse, como exemplo, algumas atividades realizadas atualmente por organizações sociais, como:

- Suporte a atividades de ensino.
- Promoção do desenvolvimento tecnológico.
- Prestação de serviços na área de pesquisa científica.
- Proteção e preservação do meio ambiente.
- Prestação de serviços na área da cultura.
- Prestação de serviços na área da saúde.

Foram, então, apresentados dois cenários, com arranjos organizacio-

nais distintos: na primeira opção, essas atividades são realizadas por organização social qualificada, ou seja, dentro do Programa Nacional de Publicização; na segunda, os serviços são prestados exclusivamente pela Administração Pública. Foi explicado que o arranjo organizacional definido deveria atender aos seguintes objetivos:

- Ter flexibilidade de gestão, com facilidade para execução orçamentária, contratação de pessoas, realização de compras e parcerias.
- Fornecer alternativas de ação, em casos de restrições orçamentárias, evitando a paralisação das atividades.
- Possibilitar a participação da sociedade na execução das políticas públicas.

Para cada cenário, solicitou-se que o respondente estimasse duas coisas: a probabilidade de que a intervenção obtenha o resultado (*outcome*) desejado e a magnitude deste resultado. O exemplo abaixo é relativo ao cenário/opção 1 (prestação de serviços por organização social qualificada), mas a redação foi idêntica para o cenário/opção 2 (prestação de serviço exclusivamente pela Administração Pública).

6. Você acha provável que a opção 1 possa viabilizar flexibilidade de gestão?

- Selecione uma resposta:
- Sim, muito provável.
- Sim, alguma probabilidade.
- Sim, mas pouco provável.
- Não, impossível que possa.

7. O quanto de flexibilidade de gestão você acredita que a opção 1 possa viabilizar?

- Selecione uma resposta
- Grande flexibilidade.
- Alguma flexibilidade.
- Pouca flexibilidade.
- Não viabiliza flexibilidade.

Nos dois casos, as opções de resposta correspondiam a uma escala de 4 a 1, não evidenciada ao respondente, em que 4 correspondia à maior probabilidade e à maior magnitude, e 1 correspondia às menores probabilidades e magnitudes.

O resultado geral obtido foi que o Programa Nacional de Publicização tem um impacto global de 0,38. Isso significa dizer que, na percepção dos respondentes, a execução de atividades, por organização social, produz um impacto 38% maior do que a execução exclusivamente pela Administração Pública, no que se refere aos *outcomes* avaliados:

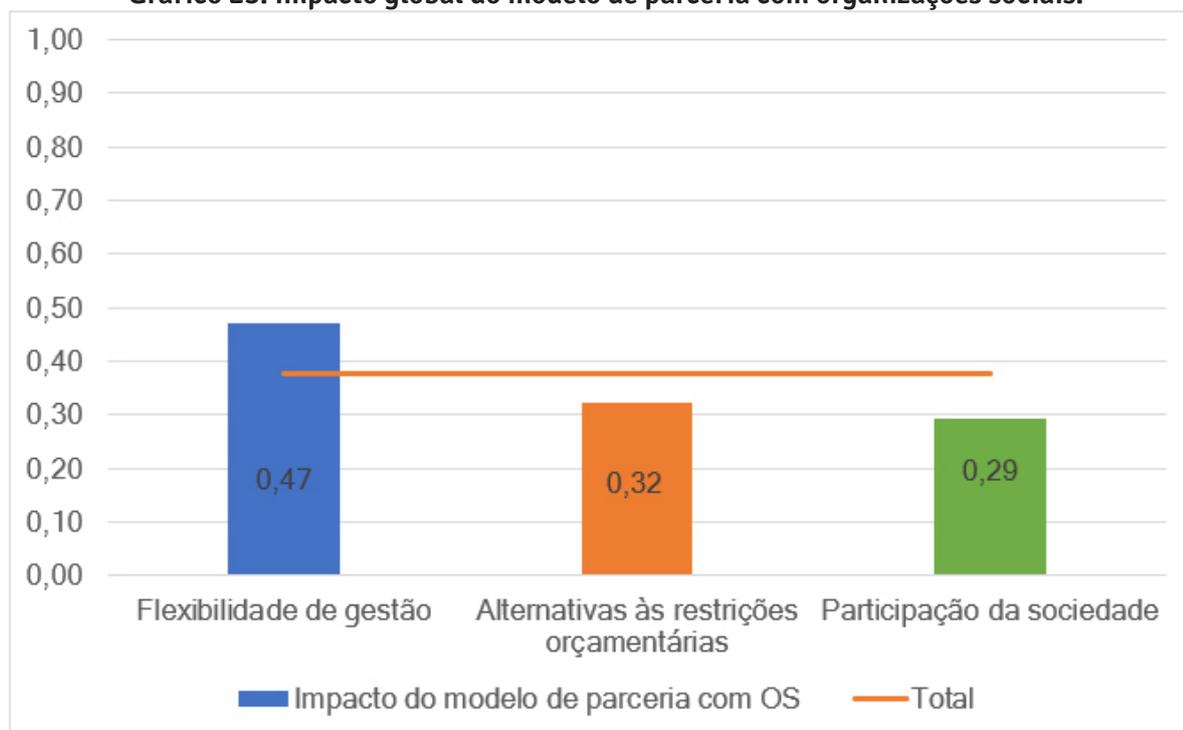
flexibilidade de gestão, alternativas de ação, em casos de restrições orçamentárias, e participação da sociedade, na execução das políticas públicas.

Além disso, de acordo com as respostas dos entrevistados, espera-se que a prestação dos serviços, por organização social qualificada (opção 1), acarrete maior impacto na flexibilidade de gestão (*outcome 1*), com aumento de 47%, em relação à alternativa “prestação dos serviços exclusivamente pela Administração Pública”.

Ao final das análises de cenário, solicitou-se que os respondentes ordenassem os três resultados (*outcomes*) desejados, de acordo com sua importância. O cômputo das respostas resultou na classificação abaixo:

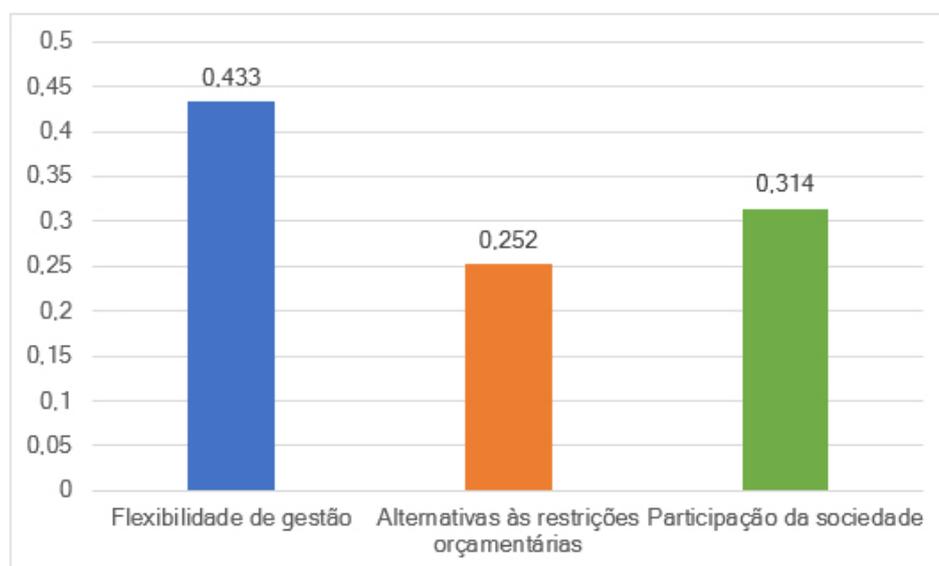
Portanto, os respondentes consideram que o resultado/*outcome* mais relevante é o alcance da flexibilidade da gestão, seguido da participação da sociedade na execução das políticas públicas.

Gráfico 23: Impacto global do modelo de parceria com organizações sociais.



Fonte: elaboração própria (2021).

Gráfico 24: Percepção sobre o grau de importância dos *outcomes*



Fonte: elaboração própria (2021).

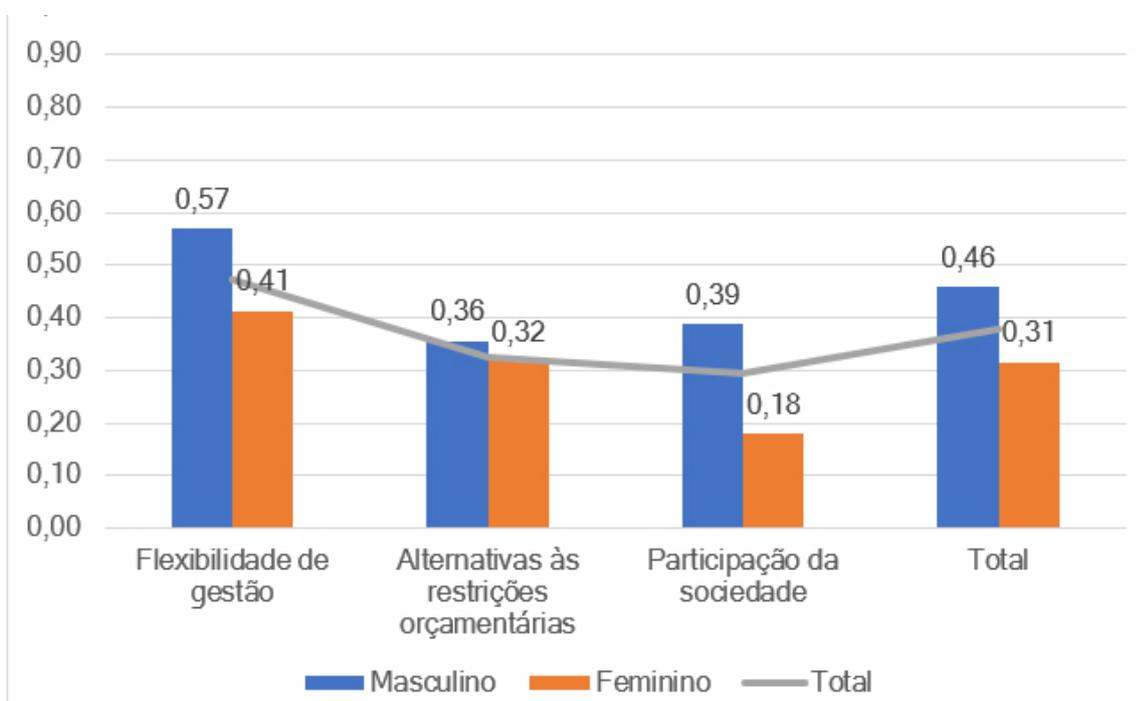
ANÁLISE POR GÊNERO

O gráfico abaixo mostra o impacto da opção 1 (organização social), tomando a opção 2 (Administração Pública) como referência, dependendo do gênero da pessoa que responde. Nota-se que os homens têm uma avaliação mais positiva da opção 1 do que as mulheres. Observa-se que o impacto, na percepção masculina, é sempre maior do que o mostrado, quando as respondentes são as mulheres, com diferenciais máximos no *outcome* 1 (flexibilidade de gestão) de 16%. Ou seja, os homens esperam que a opção 1 melho-

re a flexibilidade na gestão em 57% (em relação à opção 2), enquanto as mulheres esperam apenas que a melhora seja de 41% (o que representa uma diferença de 16 pontos).

Observa-se, no gráfico 25, que homens e mulheres oferecem avaliação semelhante sobre o *outcome* 2 (alternativas de ação, em casos de restrição orçamentária). Nesse caso, as mulheres consideram que opção 1 representa um aumento de 32% nesse *outcome*, sendo essa avaliação quatro pontos maior para o caso masculino.

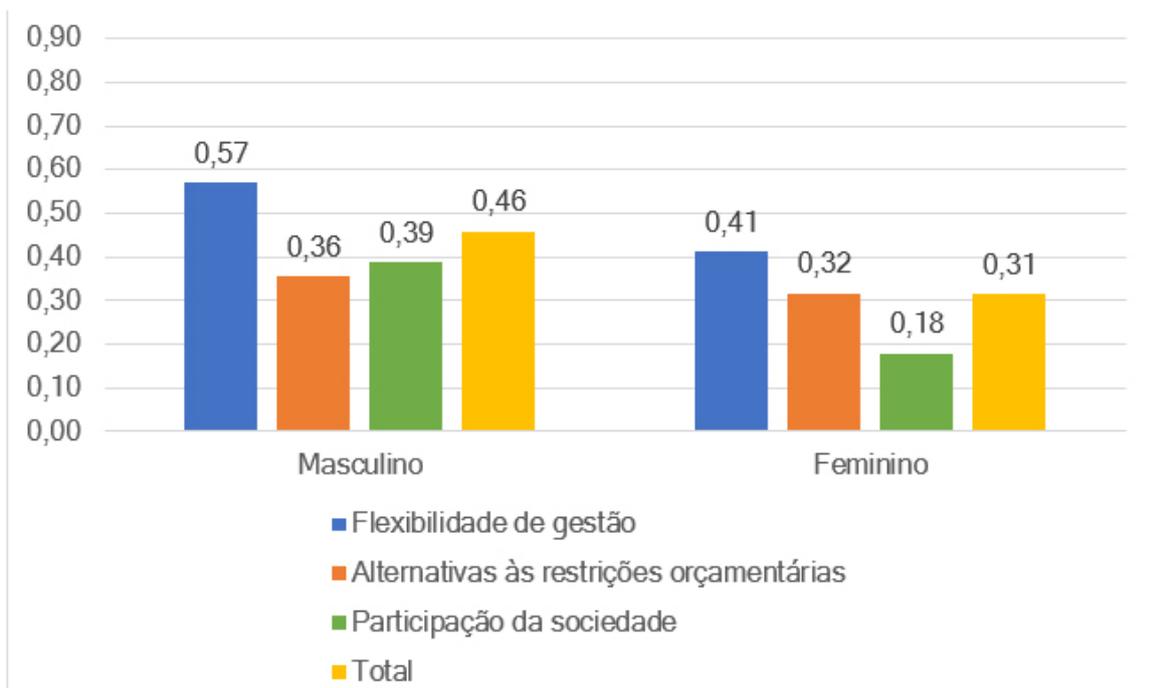
Gráfico 25: Impacto do modelo de parceria com organizações sociais: análise por gênero.



Fonte: elaboração própria (2021).

De todos os *outcomes* desejados, os homens esperam um menor efeito da opção 1 (prestação de serviços por OS) sobre o *outcome* 2 (alternativas de ação, em casos de restrição orçamentária). No caso das mulheres, o menor efeito da opção 1 é sobre o *outcome* 3 (participação social).

Gráfico 26: Impacto do modelo de parceria com organizações sociais: análise por gênero.



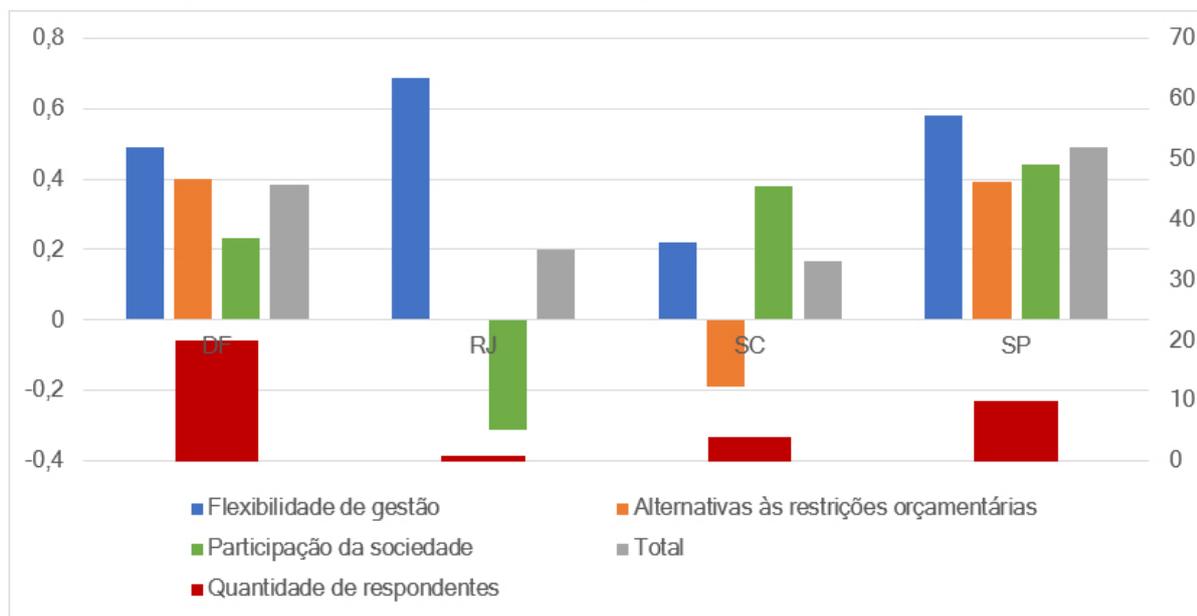
Fonte: elaboração própria (2021).

ANÁLISE POR NÍVEL FEDERATIVO

O gráfico abaixo mostra o número de pessoas em cada opção, em cinza (eixo direito). Observa-se que a maioria das pessoas é proveniente do Distrito Federal (DF), com 20 respostas, e São Paulo (SP), com 10 respostas, enquanto há apenas uma resposta do Rio de Janeiro (RJ) e quatro para Santa Catarina (SC).

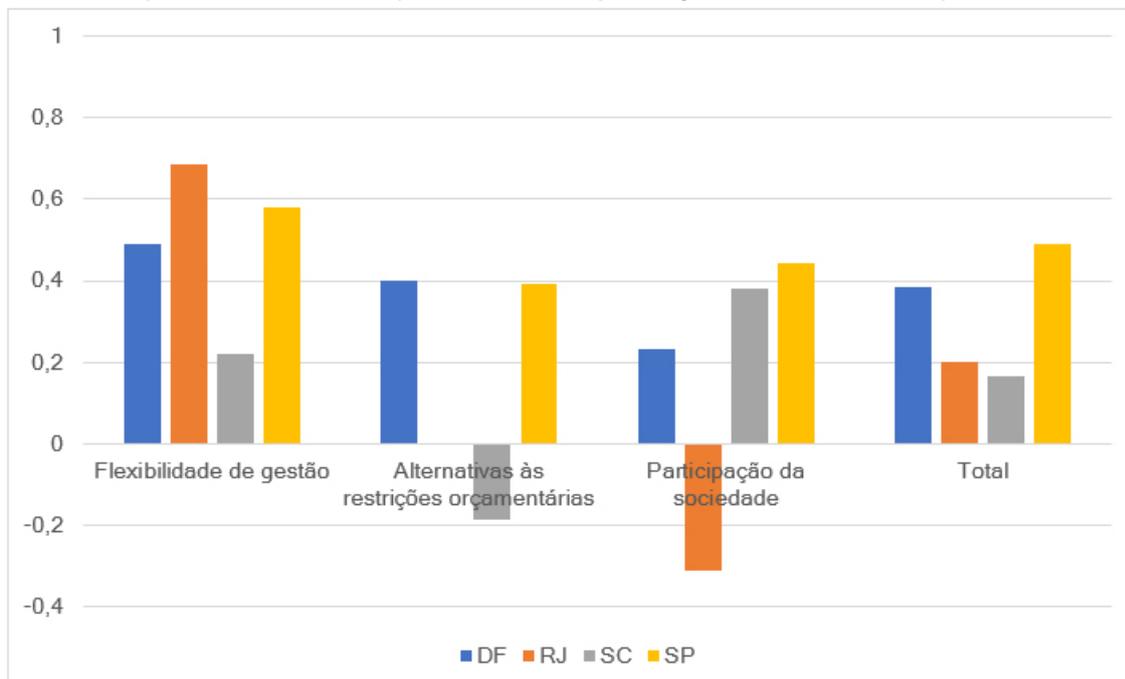
deral (DF), com 20 respostas, e São Paulo (SP), com 10 respostas, enquanto há apenas uma resposta do Rio de Janeiro (RJ) e quatro para Santa Catarina (SC).

Gráfico 27: Impacto do modelo de parceria com organizações sociais: análise por nível federativo.



Fonte: elaboração própria (2021)

Gráfico 28: Impacto do modelo de parceria com organizações sociais: análise por nível federativo.



Fonte: elaboração própria (2021)

Em geral, os respondentes de SP atribuíram impacto maior para a opção 1 do que aqueles dos demais níveis estaduais, e também impactos muito semelhantes para os três *outcomes*. Os respondentes de SP esperam que, com a opção 1, haja uma melhoria em cada um dos *outcomes* de 40%, embora para o *outcome* 1 seja de 57%. Ou seja, prevê-se que a prestação dos serviços, por organização qualificada, aumente em 57% a flexibilidade na gestão.

Cabe ressaltar que, embora o questionário tenha sido voltado para o programa federal, é de se esperar que os respondentes dos estados (SP, RJ e SC) tenham tido em mente os programas de publicização estaduais, e não necessariamente o modelo federal, ao responderem às questões. Já no caso dos respondentes do Distrito Federal

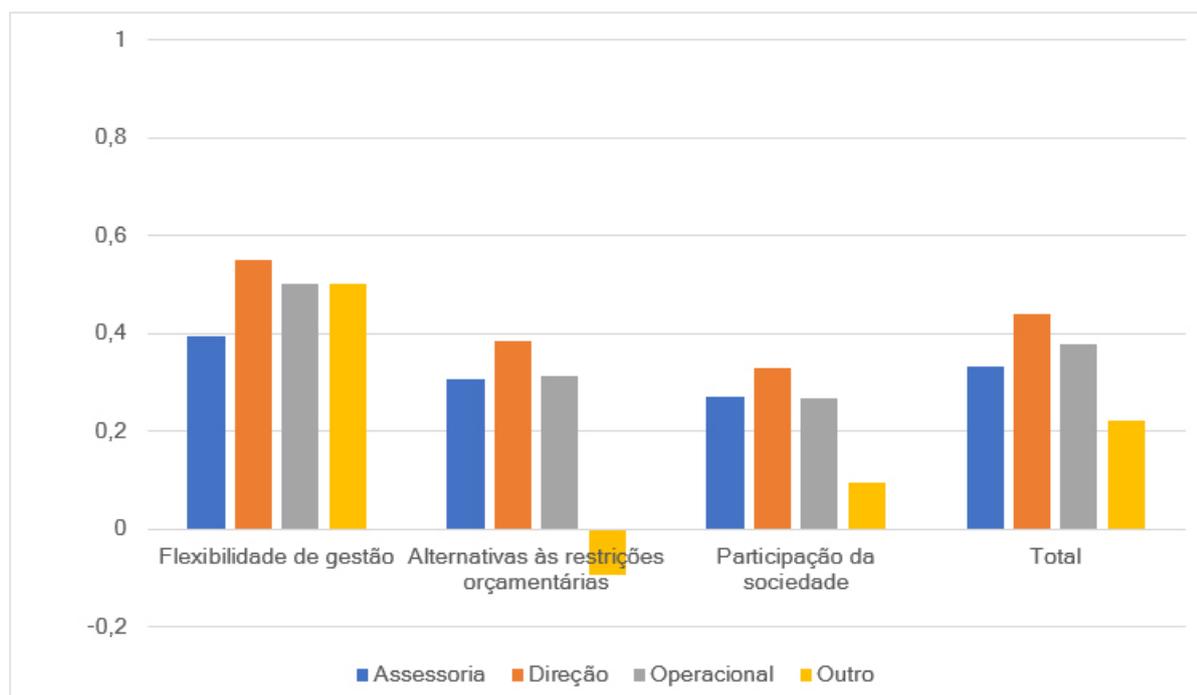
(DF), imagina-se que os resultados reflitam tão somente a percepção sobre o programa federal.

Os respondentes do DF avaliam que o maior impacto da opção 1 está no aumento de 49%, na flexibilidade da gestão, com menor efeito sendo observado na participação social, com apenas um aumento de 23%.

ANÁLISE POR CARGO

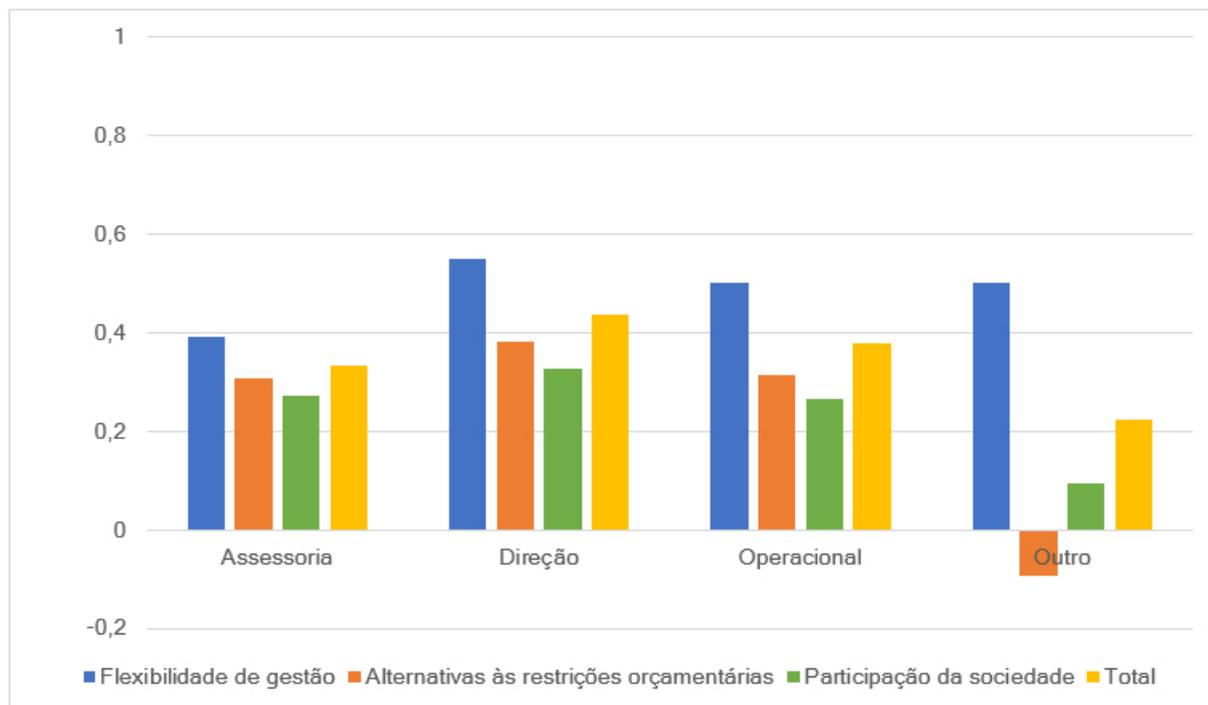
Na análise dos resultados em relação ao cargo, observa-se que o impacto global do modelo de parceria (opção 1) é maior para as pessoas que ocupam cargos de direção superior. Em relação aos *outcomes* avaliados, esta mesma categoria afirma que a flexibilidade de gestão é significativamente maior no caso do modelo de parceria com organizações sociais.

Gráfico 29: Impacto do modelo de parceria com organizações sociais: análise por cargo.



Fonte: elaboração própria (2021)

Gráfico 30: Impacto do modelo de parceria com organizações sociais: análise por cargo



Fonte: elaboração própria (2021).

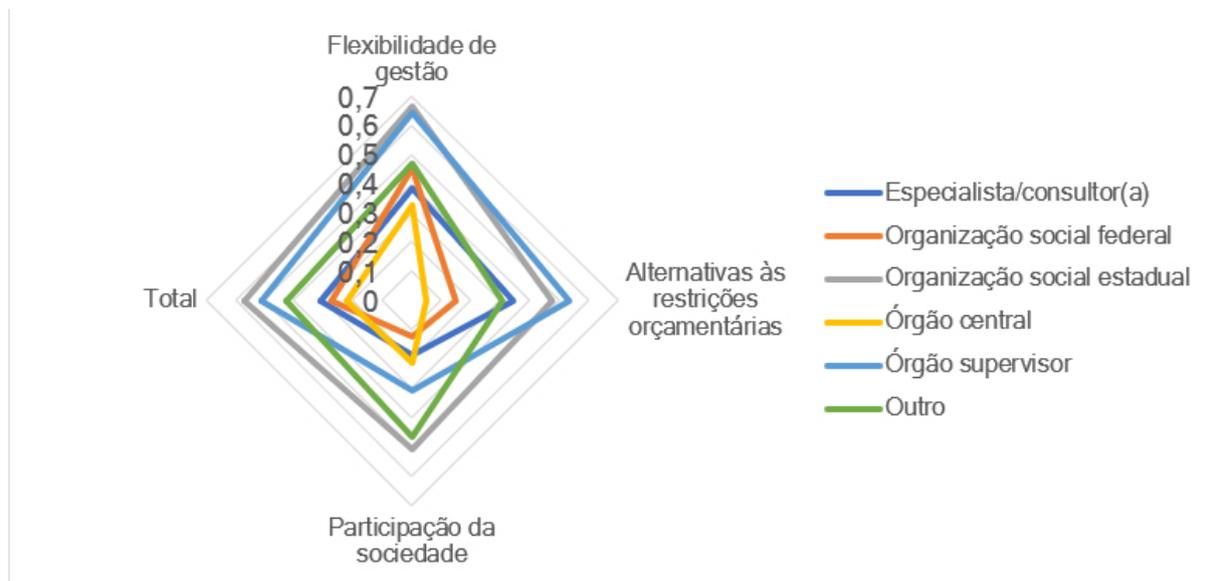
ANÁLISE POR CATEGORIA DE *STAKEHOLDER*

No recorte por categoria de *stakeholder*, observa-se que, no geral, a opção 1 é mais bem avaliada por representantes de organizações sociais estaduais e de órgãos supervisores, obtendo, respectivamente, 57% e 50% de impacto. Essas duas categorias também atribuem maior impacto da

opção 1, para a flexibilidade de gestão, em comparação com a opção 2.

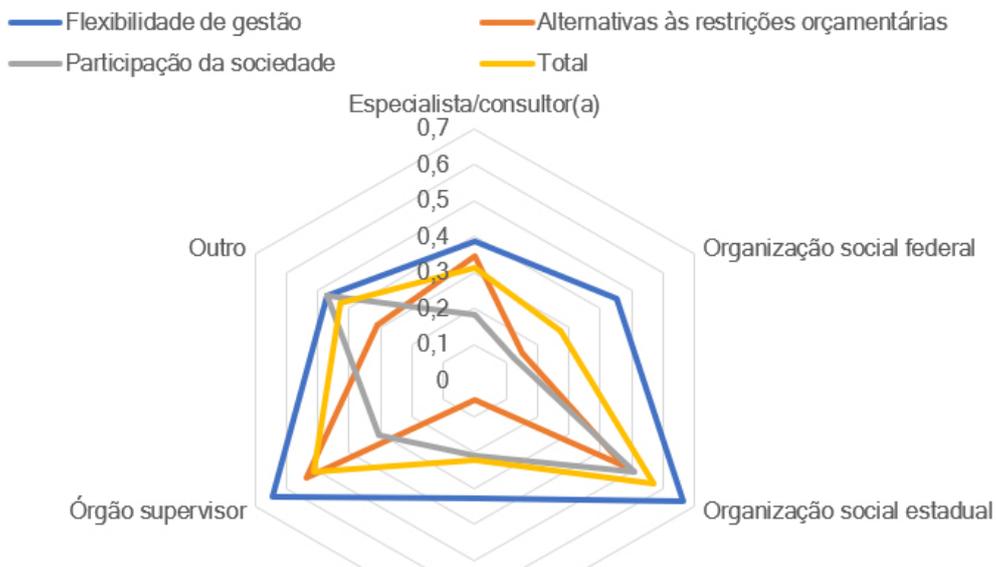
Os mais “pessimistas” em relação ao Programa são os representantes do órgão central e de organizações sociais federais, que atribuem impacto maior à opção 1 de, respectivamente, apenas 22% e 27%.

Gráfico 31: Impacto do modelo de parceria com organizações sociais: análise por categoria de stakeholder



Fonte: elaboração própria (2021)

Gráfico 32: Impacto do modelo de parceria com organizações sociais: análise por categoria de stakeholder.



Fonte: elaboração própria (2021)

ANÁLISE POR TEMPO DE EXPERIÊNCIA

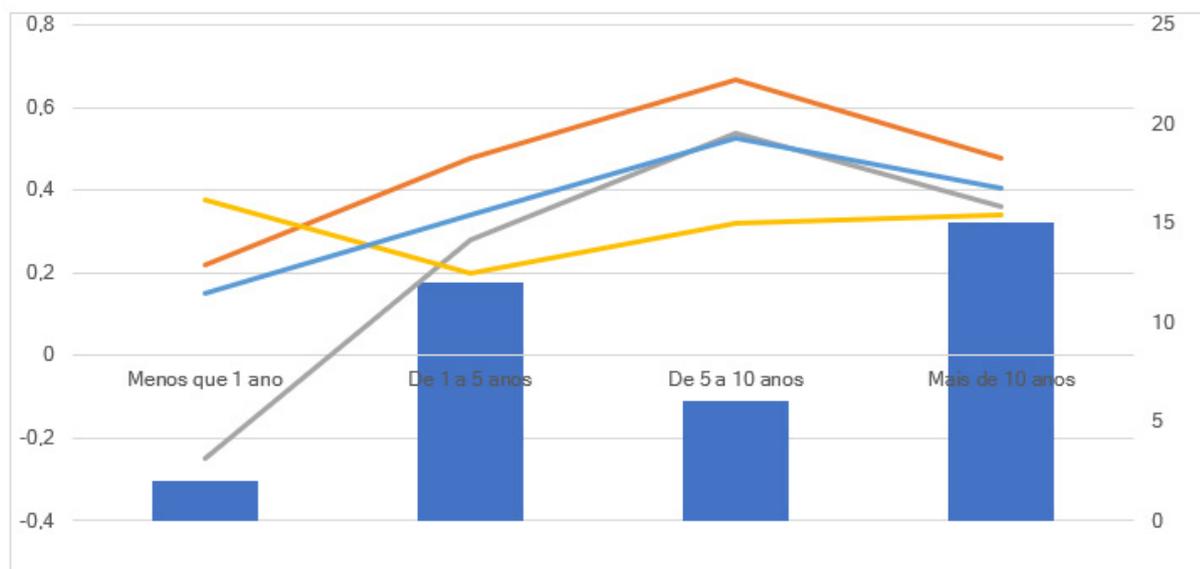
O gráfico mostra, nas barras, o número de indivíduos para cada nível de experiência (eixo direito do gráfico). Observa-se que o maior número de respondentes está na faixa de 10 anos de experiência (15 pessoas), seguido pelo grupo que possui de 1 a 5 anos de experiência (12 pessoas).

No geral, observa-se uma relação positiva entre os anos de experiência e o impacto esperado, no caso de prestação dos serviços, por organização social qualificada. Destacam-se os resultados do grupo de pessoas com menos de um ano de experiência, que atribuíram pouco efeito da opção 1 (prestação de serviços por organizações sociais), em

relação à opção 2 (prestação de serviços exclusivamente pela administração pública). Inclusive, esse grupo atribuiu impacto negativo a um dos *outcomes* (*outcome 2* - alternativas de ação, em casos de restrição orçamentária), resultado não observado em análises anteriores. Em comparação, o maior impacto da opção 1 é visto em pessoas com experiência entre 5 e 10 anos.

Por fim, o único resultado em que o tempo de experiência não é relevante é o relativo ao *outcome 3* (participação da sociedade), uma vez que oferece avaliações de impacto muito semelhantes nos diferentes grupos (entre 0,19% e 0,37%).

Gráfico 33: Impacto do modelo de parceria com organizações sociais: análise por tempo de experiência.



Fonte: elaboração própria (2021)

UM OLHAR SOBRE O GÊNERO NA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE PUBLICIZAÇÃO

O *Spending Review* do Programa Nacional de Publicização, aqui apresentado, foi uma pesquisa de caráter qualitativo, que utilizou, como fontes de informação, pessoas altamente qualificadas e com grande experiência nas parcerias do poder público com as organizações sociais. Não foi utilizado o critério de gênero para o estabelecimento do grupo focal e para a seleção dos possíveis respondentes, sendo sua disposição apenas uma decorrência do maior ou menor acesso a pessoas com o perfil acima; vale lembrar, além disso, que a amostra de gênero não foi intencional, tendo em vista que só pudemos analisar esses dados posteriormente. Contudo, foi possível fazer algumas observações sobre o aspecto de gênero, conforme descrito a seguir.

Enquanto o grupo focal teve composição equilibrada em relação ao gênero, com 7 pessoas do gênero masculino e 8 do feminino, os *stakeholders* que participaram das pesquisas são predominantemente do gênero masculino, compondo 72,7% da amostra, em todas as categorias de respondentes. Compondo 22,7% da amostra, o gênero feminino está mais concentrado nas

categorias de organização social estadual e federal. A amostra apresentou, também, a ocorrência de autodeclarado não binário, por meio da escolha da opção “outro”.

Os respondentes, em sua maioria, ocupam posições hierárquicas de direção ou assessoramento, sendo 68% na direção superior, e 23% na posição de assessoria, ambos concentrados nas categorias organizações sociais, federal, estadual e órgão supervisor federal. Pensando em uma perspectiva de gênero, os dados sugerem que as organizações sociais e estaduais pesquisadas tenham predominância do gênero masculino nos cargos de direção superior.

O perfil da maior parte dos respondentes – gênero masculino, posição hierárquica superior, muitos anos de experiência no tema – também corresponde à visão mais otimista do modelo de parceria com organizações sociais. De acordo com a pesquisa, os homens atribuem um impacto maior ao modelo de parceria, do que execução de atividades exclusivamente pela administração pública, no alcance dos resultados pretendidos.

RECOMENDAÇÕES

Na revisão de todas as fases do Programa Nacional de Publicização, as análises propiciaram a formulação das recomendações abaixo. Ainda que elas estejam segmentadas conforme as fases da pesquisa, devem ser lidas de maneira integrada, dado que o modelo de parceria necessita de ajustes de forma sistêmica.

É oportuno informar que algumas das recomendações já se encontram em fase de execução, dentre as quais destacam-se:

- Projeto de cooperação com o BNDES e IPEA, que atua de maneira complementar ao projeto EUROSOCIAL aqui descrito. As discussões e oficinas permeiam boa parte das recomendações citadas abaixo, com foco na identificação de fontes alternativas de receita para sustentabilidade financeira; e levantamento de metodologias;
- Elaboração de estratégia de comunicação sobre o Programa PNP:
 - Em 2019, foi realizado o primeiro Encontro das Organizações Sociais do Governo federal, o qual, em boa medida, semeou as ideias de execução do projeto de fortalecimento do modelo, o qual esse diagnóstico do EUROSOCIAL integra.
 - Em 2020 e 2021, realizaram-se diversas reuniões, oficinas e pesquisas de campo, com o intuito de elaborar o diagnóstico. Destacamos uma reunião virtual do segundo semestre de 2021, na qual estiveram presentes diversas autoridades, incluindo a alta direção da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, autoridades do MCTI, presidentes e diretores de organizações sociais federais, estaduais e municipais, bem como especialistas e técnicos que atuam no modelo. O objetivo da reunião foi apresentar a pesquisa, lançando as bases para coleta de dados.
- Para 2022, estão previstas as divulgações dos resultados dos projetos em curso, incluindo:
 - Publicação oficial do relatório do projeto EUROSOCIAL;
 - Publicação do relatório da cooperação com o BNDES, incluindo guia para elaboração do estudo de publicização a partir do piloto em execução, na qual as equipes interagem com a Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade do Ministério da Economia, enquanto essa elabora estudo de publicização;
 - Publicação dos Boletins de Organizações Sociais, trabalho em execução pelo DEMOR/SEGES, que descreve o histórico de resultados de cada organização social qualificada pelo Governo federal até 2020.
 - Seminários de divulgação dos relatórios e produtos descritos acima.

FASE I – AVALIAÇÃO DA ESTRATÉGIA

- Revisar os componentes do Programa, tendo por base as diretrizes do Ministério da Economia, a fim de documentar e atualizar a política pública, verificando a necessidade de atualização de seus normativos.
- Desenhar objetivos que busquem mitigar os problemas orçamentários, criando alternativas para a sustentabilidade financeira das organizações sociais, em casos de falta de repasse de verbas.
- Desenhar objetivos para a comunicação dos resultados do Programa, buscando diminuir resistências internas e ampliando a base de interessados na publicização. Dentre os meios de comunicação, sugere-se a sensibilização das equipes da alta direção (secretários, assessorias, diretores de programa, secretários-adjuntos), bem como capacitação das áreas técnicas finalísticas e secretarias executivas (áreas estratégicas e organizacionais) dos órgãos e entidades públicas interessadas em aprofundar a discussão sobre o Programa dentro do seu setor.
- Sugere-se que se avalie a pertinência de realização de oficinas e diagnósticos setoriais, de modo a identificar necessidades de mudança na execução da política pública e a viabilidade da implementação do modelo OS como vetor da mudança, em comparação com outras alternativas de ação.

FASE II – AVALIAÇÃO DE PROCESSO

- Recomenda-se reproduzir pesquisas, de forma periódica, a fim de buscar maior diversidade e equilíbrio na representatividade da amostra, bem como a melhoria contínua do Programa.
- É relevante a exigência de requisitos mínimos para a indicação dos membros do poder público nos conselhos de administração, os quais contemplem, além da representatividade de segmentos específicos, formação e conhecimentos pertinentes ao exercício da função.
- Considera-se útil o desenvolvimento de estudos e orientações, quanto à institucionalização de alternativas de fontes de financiamento compatíveis e com foco no cumprimento dos objetivos e metas do contrato de gestão, visando minimizar riscos à sustentabilidade das OS, bem como ampliar suas contribuições aos resultados do programa de publicização.
- A previsão de fontes alternativas de recursos deve conter diretrizes de aplicação de recursos no estrito cumprimento dos objetivos do contrato de gestão, de modo a impedir distorções no modelo que possam assemelhá-lo ao modelo de privatização, ou permitir ampliação de recursos com foco em interesses outros, que não seja o cumprimento do contrato de gestão.
- Recomenda-se incluir, nos estudos de publicização, requisito de informação quanto a limites de gasto com mão de obra.

- Recomenda-se um trabalho de racionalização dos processos e criação de manuais de orientação, tanto para obter eficiências relacionadas a tempo de execução de cada atividade, quanto para maior clareza de parâmetros que operam o processo. Sugere-se que, no manual de elaboração dos estudos de publicização, haja diretrizes e boas práticas gerais para cada item exigido pelas normas, Lei nº 9.637/1998, Decreto nº 9.190/2017 e Portaria ME nº 297/2019. Em específico, que o manual apresente um levantamento de metodologias para análise de custo-benefício sobre as propostas de publicização, considerando, inclusive, os impactos esperados de curto, médio e longo prazo.
- Sugere-se que haja um levantamento das experiências de chamamentos públicos já realizados, com foco nas dificuldades específicas e as soluções encontradas para cada caso, de modo que esse conteúdo sirva de guia de boas práticas para as áreas que estão preparando novos chamamentos públicos.

FASE III – AVALIAÇÃO DE RESULTADOS

- Sugere-se a elaboração de modelo de capacitação para boas práticas de avaliação de resultados, considerando as experiências de contratos de gestão em curso. Os públicos podem ser tanto os responsáveis por contratos vigentes, quanto por novos contratos a serem firmados.
- Desenvolvimento de trabalho em parceria com o BNDES, para o mapeamento de outras fontes de financiamento e desenvolvimento de novas institucionalidades, tais como leis e regulamentos, que permitam o acesso e utilização de tais recursos, no âmbito do Programa Nacional de Publicização.
- Sugere-se a realização de oficinas para a elaboração de diretrizes para os contratos de gestão, considerando a evolução de sua maturidade ao longo do tempo, com impactos de curto, médio e longo prazo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**: Revista de cultura e política, Pgs. 49-95, 1998.

CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995.

MORAL-ARCE, Ignacio. **Evaluación de ejecución en um Spending Review**. Instituto de Estudios Fiscales. Brasil, mar. 2021.

_____. **Evaluación de pertinencia de la estrategia de un programa**. Instituto de Estudios Fiscales. Brasil, abr. 2021.

_____. **Evaluación de políticas públicas: evaluación de teoría de programa**. Instituto de Estudios Fiscales. Brasil, mar. 2021.

_____. **Evaluación de programa: ejecución, procedimiento y eficiencia**. Instituto de Estudios Fiscales. Brasil, mar. 2021.

_____. **Evaluación de resultado y de impacto de una intervención pública**. Instituto de Estudios Fiscales. Brasil, mar. 2021.

_____. **Evaluación de resultado y de impacto de una intervención pública**. Instituto de Estudios Fiscales. Brasil, abr. 2021.

_____. **Revisiones de gasto (Spending Review): Conceptos generales**. Instituto de Estudios Fiscales. Brasil, mar. 2021.

_____. **Sesión de evaluación de impacto cualitativa**. Instituto de Estudios Fiscales. Brasil, set. 2021.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. Administração pública federal brasileira e desafios da regulação das parcerias com o terceiro setor. In: **XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Madrid, España, 14 - 17 nov. 2017.

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA

