



**Maria Madalena Santos Constantin Raptopoulos**

**Avaliação do desempenho de  
Organizações Sociais brasileiras  
conforme as melhores práticas  
internacionais**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração de Empresas da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração de Empresas.

Orientador: Prof. Jorge Ferreira da Silva

Rio de Janeiro  
Dezembro de 2017



**Maria Madalena S. C. Raptopoulos**

**Avaliação do desempenho de  
Organizações Sociais brasileiras  
conforme as melhores práticas  
internacionais**

Dissertação apresentada como requisito parcial para  
obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-  
Graduação em Administração de Empresas da PUC-  
Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo  
assinada.

**Prof. Jorge Ferreira da Silva**

Orientador

Departamento de Administração – PUC-Rio

**Profa. Angela Maria Cavalcanti da Rocha**

Departamento de Administração – PUC-Rio

**Prof. Renato Dourado Cotta de Mello**

UFRJ

**Prof. Augusto Cesar Pinheiro da Silva**

Vice-Decano de Pós-Graduação do CCS – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 07 de dezembro de 2017

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

### **Maria Madalena Santos Constantin Raptopoulos**

Graduou-se em Engenharia Química na UERJ (Universidade do Estado do Rio de Janeiro) em 1997. Possui pós-graduação em Finanças pelo Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais. Trabalhou na instituição IFRJ Campus Nilópolis e nas empresas Ambev, Schering-Plough, Farmanguinhos, Souza Cruz e Brasil Brokers. Atualmente trabalha como Controller na Rede Nacional de Ensino e Pesquisa.

#### Ficha Catalográfica

Raptopoulos, Maria Madalena Santos Constantin
Avaliação do desempenho de Organizações Sociais brasileiras conforme as melhores práticas internacionais / Maria Madalena Santos Constantin Raptopoulos ; orientador: Jorge Ferreira da Silva. – 2017.
127 f. : il. color. ; 30 cm
Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Administração, 2017.
Inclui bibliografia
1. Administração – Teses. 2. Terceiro Setor. 3. Organizações Sociais. 4. Desempenho. 5. Eficácia. 6. Avaliação por resultados. I. Silva, Jorge Ferreira da. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Administração. III. Título.

CDD: 658

## Agradecimentos

Ao meu orientador Professor Jorge Ferreira da Silva pelo estímulo e parceria para a realização deste trabalho.

A Deus e à minha família, em particular ao meu esposo Jayme Evaristo pela compreensão e ajuda, sempre presente nos momentos mais difíceis.

Aos meus pais, Constantin e Alaydes, pelos ensinamentos e por tudo que me proporcionaram para que eu pudesse chegar até aqui.

Ao meu irmão, Luciano, por toda a ajuda e orientação para conclusão desta jornada.

Aos professores do programa de Pós-graduação da PUC-Rio por compartilharem toda sua rica experiência e vasto conhecimento.

Aos funcionários da PUC-Rio, em particular aos do Departamento de Administração.

À Reitoria da PUC-Rio, à CAPES e ao CNPq pelos auxílios concedidos, sem os quais este trabalho não poderia ter sido realizado.

Aos colegas da PUC pelo companheirismo, em especial à Tarsila Ribeiro por toda amizade e aprendizado compartilhados ao longo desta jornada.

Aos professores que participaram da Comissão Examinadora.

Aos colegas de trabalho, em especial à Grace Kelly Quintanilha por toda a compreensão e ajuda.

A todos os meus amigos que de uma forma ou de outra me ajudaram e me estimularam.

## Resumo

Raptopoulos, Maria Madalena Santos Constantin; Silva, Jorge Ferreira da (Orientador). **Avaliação do desempenho de Organizações Sociais brasileiras conforme as melhores práticas internacionais**. Rio de Janeiro, 2017. 127p. Dissertação de Mestrado - Departamento de Administração, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Organizações Sociais demonstram os resultados gerados aos diversos beneficiários por meio da mensuração de seus desempenhos com base nos objetivos, metas e indicadores pactuados com seus órgãos supervisores. Portanto, a adoção de melhores práticas de mensuração de desempenho é importante para assegurar a aderência às normas legais e regulamentares e embasar a tomada de decisão na aprovação de suas prestações de contas anuais, a fim de manterem suas qualificações e se legitimarem para o recebimento de novos investimentos e financiamentos. Por isso, o objetivo desta pesquisa é demonstrar se as formas de mensuração de desempenho utilizadas pelas Organizações Sociais vinculadas ao Ministério da Educação aderem às melhores práticas internacionais. Desta forma, esse trabalho apresenta contribuições ao estabelecer um referencial teórico para mensuração de desempenho e compará-lo com as metodologias aplicadas nacionalmente, por meio da realização de uma pesquisa exploratória qualitativa com base no estudo de casos múltiplos. Os resultados obtidos demonstraram que as práticas de avaliação de desempenho adotadas pelas instituições analisadas não se aderem ao *benchmarking* internacional. Adicionalmente, essa pesquisa aponta caminhos para evolução da metodologia atualmente adotada e traz à tona outras fragilidades relacionadas à transparência, ao controle e à fiscalização por parte do Ministério supervisor.

## Palavras-chave

Terceiro Setor; Organizações Sociais; desempenho; eficácia; avaliação por resultados.

## Abstract

Raptopoulos, Maria Madalena Santos Constantin; Silva, Jorge Ferreira da (Advisor). **Brazilian Social Organizations performance evaluation according to the best international practices**. Rio de Janeiro, 2017. 127p. Dissertação de Mestrado - Departamento de Administração, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Social Organizations demonstrate the results generated to the various beneficiaries by measuring their performances based on the objectives, goals and indicators agreed with their supervisory bodies. Therefore, the adoption of best performance evaluation practices is important to ensure adherence to legal and regulatory standards and to support decision making in approving their annual accounts in order to maintain their qualifications and legitimize themselves for the receipt of new investments and financing. Therefore, the objective of this research is to demonstrate if the forms of performance measurement used by the Social Organizations linked to the MEC adhere to the best international practices. In this way, this work presents contributions by establishing a theoretical reference for performance measurement and comparing it with the nationally applied methodologies, by conducting a qualitative exploratory research based on multiple case studies. The results showed that the performance evaluation practices adopted by the analyzed institutions do not adhere to international benchmarking. Additionally, this research points out ways to evolve the methodology currently adopted and brings up other fragilities related to transparency, control and supervision by the supervising Ministry.

## Keywords

Third Sector; Social Organizations; performance; effectiveness; outcomes evaluation.

# Sumário

1 . Introdução	15
2 . Revisão de Literatura	22
2.1. O Terceiro Setor	22
2.2. Organizações Sociais brasileiras	28
2.3. Avaliação de desempenho do Terceiro Setor estrangeiro	30
2.4. Avaliação de desempenho de Organizações Sociais brasileiras	54
2.5. <i>Benchmarking</i> de avaliação de desempenho para o Terceiro Setor	62
3 . Método de Pesquisa	66
3.1. Levantamento das formas de avaliação de desempenho realizadas por Organizações Sociais brasileiras e comparação com o <i>benchmarking</i> estrangeiro	66
4 . Resultados	70
4.1. Aderência das práticas adotadas pelas Organizações Sociais brasileiras ao <i>benchmarking</i> estrangeiro	70
5 . Conclusões	100
5.1. Resumo e resultados	100
5.2. Limitações da pesquisa	101
5.3. Sugestões para trabalhos futuros	102
6 . Referências bibliográficas	103
7 . Apêndices	119
7.1. Apêndice I – Avaliação de indicadores e metas da ACERP	119
7.2. Apêndice II – Avaliação de indicadores e metas do ISD	125



## Lista de figuras

Figura 1 – Intersecção entre os setores da sociedade	18
Figura 2 – Tipo de avaliação de desempenho em uso pelo TS	35
Figura 3 – Percentual de entidades do TS que mensuram resultados	36
Figura 4 - Perspectivas de gerenciamento de desempenho pelo BSC	41
Figura 5 - Adaptando o BSC para OSFL	41
Figura 6 - Triângulo estratégico do PVS	42
Figura 7 - Estrutura do PVS	43
Figura 8 – <i>Triple Bottom Line</i>	44
Figura 9 - Técnica de Mensuração pelo MSC	52
Figura 10 - <i>Benchmarking</i> de avaliação de desempenho para o TS	65
Figura 11 - Dimensões dos 6Es do desempenho	86

## Lista de tabelas

Tabela 1 - Classificação internacional do TS pela atividade realizada	15
Tabela 2 - Classificação internacional do TS segundo a finalidade	17
Tabela 3 – Delimitação de fronteiras entre organizações do TS	18
Tabela 4 – Categorias que compõem o Terceiro Setor nacional	23
Tabela 5 – Categorias que compõem o Terceiro Setor estrangeiro	24
Tabela 6 – Associação entre categorias nacionais e estrangeiras do TS	25
Tabela 7 – Abordagens metodológicas de Cordery e Sinclair (2013)	35
Tabela 8 – Abordagens metodológicas de Moxham (2014)	36
Tabela 9 – Ferramenta de mensuração por SAA	37
Tabela 10 – Os seis estágios do SROI	38
Tabela 11 – Matriz 4x4 da Abordagem do Quadro Lógico	45
Tabela 12 - Organizações Sociais supervisionadas pelo MEC	67
Tabela 13 - Documentos de referência para análise da ACERP	74
Tabela 14 - Macroprocessos e indicadores da ACERP em 2015	76
Tabela 15 - Análise dos indicadores e metas da ACERP em 2015	76
Tabela 16 - Documentos de referência para análise do CEBRASPE	83
Tabela 17 - Documentos de referência para análise do ISD	91
Tabela 18 - Análise dos indicadores e metas do ISD em 2016	94
Tabela 19 – Análise detalhada dos indicadores da ACERP em 2015	119
Tabela 20 – Análise detalhada dos indicadores do ISD em 2016	126

## Nomenclatura

art. – artigo

m<sup>2</sup> – metro quadrado

§ - parágrafo

§§ - parágrafos

1º - primeiro

R\$ - Reais

2º - segundo

TB – terabyte

3º - terceiro

## Siglas

ABDI: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial

ACERP: Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto

ACV: Análise do Ciclo de Vida

ADI: Ação Direta de Inconstitucionalidade

APOSFUB: Associação dos Aposentados da Fundação Universidade de Brasília

AQL: Abordagem do Quadro Lógico

BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento

BSC: *Balanced Scorecard*

CAA-CG: Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Contrato de Gestão

CAPES: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CBA: *Cost-Benefit Analysis*

CBOs: *Community-Based Organizations* ou *Charities-Based Organizations*

CEBRASPE: Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos

CG: Contrato de Gestão

CGU: Controladoria-Geral da União

CNPq: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CONSED: Conselho Nacional dos Secretários da Educação

CSs: *Cooperative Societies*

DBOs: *Donee-Based Organizations*

EUA: Estados Unidos da América

EVA: *Economic Value Added*

FBOs: *Faith-Based Organizations*

FGV: Fundação Getúlio Vargas

FUB: Fundação Universidade de Brasília

GIFE: Grupo de Institutos Fundações e Empresas

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICNPO: *The International Classification of Non-profit Organizations*

ILG: Índice de Liquidez Geral

INEP: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ISD: Instituto de Ensino e Pesquisa Alberto Santos Dumont

LFA: *Logical Framework Approach*

MARE: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MCTIC: Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações

MEC: Ministério da Educação

MPOG: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MSC: *Most Significant Change*

NGOs: *Nongovernmental Organizations*

NPOs: *Nonprofit Organizations*

NPSOs: *Nonprofit Social Organizations*

ONU: Organização das Nações Unidas

ORS: *Outcome Rating Scale*

OS: Organização Social

OSCIP: Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

OSFL: Organizações Sem Fins Lucrativos

OSs: Organizações Sociais

PIB: Produto Interno Bruto

PBEs: *Public Benefit Entities*

PUC-Rio: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

PPL: Pessoas, Planeta e Lucro

PVS: *Public Value Scorecard*

RBA: *Results-Based Accountability*

RCAA-CG: Relatório da Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Contrato de Gestão

REDF: *Roberts Enterprise Development Fund*

RGA: Relatório de Gestão Anual

ROI: Retorno sobre o Investimento

SAA: *Social Accounting and Audit*

SEBRAE: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SECOM: Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República

SENAC: Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI: Serviço Nacional de Aprendizagem da Indústria

SENAR: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

SENAT: Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte

SEs: *Social Enterprises*

SESC: Serviço Social do Comércio

SESI: Serviço Social da Indústria

SEST: Serviço Social do Transporte

SESu: Secretaria de Educação Superior

SOs: *Social Organizations*

SOAs: *Single Outcome Agreements*

SROI: *Social Return on Investment*

SSAs: Serviços Sociais Autônomos

STF: Supremo Tribunal Federal

TA: Termo Aditivo

TBL: *Triple Bottom Line*

TCU: Tribunal de Contas da União

TS: Terceiro Setor

TSOs: *Third Sector Organizations*

TV: Televisão

TVE: Televisão Educativa do Rio de Janeiro

UFRN: Universidade Federal do Rio Grande do Norte

UnB: Universidade de Brasília

UNDIME: União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação

VBOs: *Voluntary-Based Organizations*

VPL: Valor Presente Líquido

# 1.

## Introdução

Segundo Fernandes (1994), Tachizawa (2007) e Til (2009), a sociedade civil está dividida em três setores, a saber: Primeiro Setor, composto pelo Estado e de origem pública e finalidade pública-estatal; Segundo Setor, do qual faz parte o mercado, cujas entidades são de origem e finalidade privadas; e, o Terceiro Setor, onde atuam agentes privados que oferecem bens e serviços públicos, mas com finalidades públicas não-estatais.

De acordo com Tocqueville (1977), Fischer e Falconer (1998) e Silva (2010), diferentemente da tradição norte-americana, em que o associativismo e o voluntariado sempre estiveram presentes, o processo que levou ao surgimento do Terceiro Setor no Brasil teve origem nos movimentos sociais, com as primeiras Casas de Misericórdias do século XVI, sendo, posteriormente, alimentado por um componente de politização, substituto daquele perfil filantrópico presente nos Estados Unidos da América.

O estudo elaborado e publicado por Salamon e Anheier (1992), e posteriormente revisitado pelos mesmos autores em 1996, foi amplamente aceito e utilizado como parâmetro para inúmeros trabalhos acadêmicos, pois, além de trazer características essenciais para que organizações pudessem ser enquadradas no Terceiro Setor, propôs também um sistema classificatório internacional que continha a separação deste setor não lucrativo em 12 grupos principais, também divididos em subgrupos, como forma de abranger e organizar as diversas instituições de acordo com suas atividades realizadas (Tabela 1).

Tabela 1 - Classificação internacional do TS pela atividade realizada

<b>Grupo</b>	<b>Atividade</b>
1 - Cultura e Recreação	Cultura, artes, esportes e outras formas de recreação.
2 - Educação e Pesquisa	Escolar, vocacional e de pesquisas médicas, científicas, tecnológicas, sociais e políticas.
3 - Saúde	Hospitais, emergências médicas, sanatórios e clínicas de reabilitação.

4 - Serviços Sociais	Serviços humanitários, atuação em desastres nacionais e doações.
5 - Meio Ambiente	Poluição, recursos naturais, proteção animal e serviços veterinários.
6 - Desenvolvimento e Habitação	Desenvolvimento comunitário, social, econômico, habitacional e empregatício.
7 - Lei, Advocacia e Política	Associações civis, serviços jurídicos e de proteção a testemunhas e partidos políticos.
8 - Filantropia e Voluntariado	Fundações privadas e organizações voluntárias.
9 - Atividades Internacionais	Direitos humanos, de promoção da paz, de atuação em desastres estrangeiros e de promoção de intercâmbio e assistência internacionais.
10 - Religião	Congregações e associações religiosas de qualquer natureza.
11 - Negócios e Associações Profissionais	Associações profissionais e sindicatos patronais e de empregados.
12 – Outras organizações	Organizações não classificadas nos grupos anteriores.

Fonte: adaptada de Salamon e Anheier (1996).

Esta classificação ficou conhecida como Classificação Internacional das Organizações sem Fins Lucrativos (ICNPO) em que diversos organismos internacionais (ONU) e nacionais (FGV, IBGE e IPEA), por exemplo, além de centros de pesquisas, tais como o *Johns Hopkins*, utilizam como referência.

Para Fernandes (1994), apesar de esta classificação ser abrangente - pois permite que um grande número de instituições possa ser enquadrado no âmbito do Terceiro Setor - apresenta também limitações, tais como a necessidade de existência institucional formal e a delimitação de fronteiras, tanto entre as próprias organizações classificadas como pertencentes ao Terceiro Setor, quanto entre estas e os demais setores da sociedade civil.

Por esse motivo, Brown (2006) procurou delimitar as organizações do Terceiro Setor com base no associativismo, apesar de esta característica não ser predominantemente semelhante quando se trata de instituições nacionais e internacionais. Na visão desta autora, o associativismo seria a forma pela qual os indivíduos de uma determinada sociedade agrupam-se espontaneamente em torno de organizações autogeridas de fins públicos e coletivos, formais ou informais, e que se articulam em redes para atender aos mais variados interesses sociais.

Desta forma, Brown (2006) propôs que o Terceiro Setor fosse dividido em quatro subgrupos de acordo com suas finalidades institucionais (promoção social, benefício mútuo, direitos ou causas difusas e fomento), apesar de sua visão também



apresentar divergências em relação à entendida pela ONU, visto a autora considerar as sociedades cooperativas como pertencentes ao Terceiro Setor e excluir as fundações privadas deste grupo (Tabela 2).

Tabela 2 - Classificação internacional do TS segundo a finalidade

<b>Finalidade</b>	<b>BROWN (2006)</b>	<b>ONU (FGV, IPEA, IBGE)</b>
Promoção Social	Serviços de acesso à população carente ou excluída (saúde, esporte, lazer, emprego, ocupação, cultura, arte, velhice, drogas, abrigo, etc.).	Serviços não lucrativos, organizações não governamentais de forma geral e organizações de arte e cultura.
Benefício Mútuo	Serviços aos associados (infraestrutura, atividades coletivas e defesa de interesses próprios).	Clubes esportivos, associações comunitárias ou étnico-culturais, clubes sociais, sindicatos, associações profissionais e de classe e congregações religiosas.
Direitos ou causas difusas	Direitos sociais, equilíbrio e desenvolvimento sustentável.	Grupos de defesa de direitos civis e demais direitos e partidos políticos.
Fomento	Socialização de conhecimento, financiamento e orientação de projetos, avaliação de desempenho, arquitetura de redes de relacionamento e intermediação para captação de recursos.	Fundações Privadas e organizações não governamentais de forma geral.

Fonte: adaptada de Brown (2006).

Portanto, as diversas tentativas de delimitação e caracterização até hoje realizadas não conseguem abranger a diversidade existente de organizações, justamente pelo fato de se desejar separar os setores em fronteiras exatas, quando, na verdade, se interpenetram (FERNANDES, 1994).

Para Fischer (2002), a configuração em três setores possui intersecções que enquadram organizações com características de mais de um setor e que atuam de forma híbrida, conforme mostra a Figura 1. Da mesma forma, interpenetram-se as atividades realizadas pelas próprias organizações que fazem parte do Terceiro Setor; pois, ainda tomando como base a numeração das intersecções apresentadas na Figura 1, é possível observar que as instituições exemplificadas na Tabela 3, sejam elas pertencentes ao Terceiro Setor ou não, transitam em, no mínimo, dois setores da sociedade.



Fonte: adaptada de Fernandes (1994), Fischer (2002) e Brown (2006).

Figura 1 – Intersecção entre os setores da sociedade

Tabela 3 – Delimitação de fronteiras entre organizações do TS

Área	Fronteira	Organizações
1	Estado - Mercado	Empresas Públicas Sociedades de Economia Mista
2	Mercado – Terceiro Setor	Empresas Sociais Sociedades Cooperativas
3	Estado – Terceiro Setor	Associações Organizações beneficentes, de caridade e filantrópicas Organizações religiosas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público Organizações Sociais
4	Estado – Mercado – Terceiro Setor	Fundações de apoio privadas Organizações não governamentais (centros de inovação e criatividade) Serviços Sociais Autônomos

Fonte: elaborada pela autora.

Em virtude destas atuações híbridas, os desafios tornam-se ainda maiores, tanto para a liderança (NEVER, 2011; GILSTRAP et al., 2016; HODGES; HOWIESON, 2017), quanto para a gestão nestas organizações (BASSOUS, 2015; LIU et al., 2015; MITCHELL, 2015; BILGIN et al., 2017).

De acordo com Moore (2000) e Cabral (2008; 2015), esses desafios impactam também nas formas de mensuração, principalmente, de desempenho; por isso, avaliações pautadas nas missões institucionais caracterizam-se como as mais

adequadas à avaliação da performance de instituições pertencentes ao Terceiro Setor.

Com isso, a avaliação da gestão e do desempenho de organizações do Terceiro Setor devem levar em consideração os valores tangíveis e intangíveis, no mínimo de naturezas duais, diferenciando-os daqueles unicamente presentes em instituições públicas e empresas privadas; como também deve ser realizada de forma específica, considerando o impacto dos benefícios, a economicidade das ações e a reprodução dos valores sociais (MOORE, 2000; BROWN; MOORE, 2001; SAWHILL; WILLIAMSON, 2001).

Os desafios relacionados a atuações híbridas também dificultam o estabelecimento de padrões de mensuração de desempenho, principalmente para as instituições nacionais. Essa questão é ainda mais potencializada quando se inserem fatores relacionados a diferenças de categorias, regulamentações e legislações, tanto de entidades nacionais, quanto de instituições estrangeiras.

Adicionalmente, existe um elevado número de metodologias de avaliação de desempenho que variam desde a mensuração através de indicadores apenas financeiros, tais como os de lucratividade e de rentabilidade financeiras (CRUZ et al., 2009; CRUZ et al., 2010), até ferramentas estratégicas baseadas em modelos mais completos de avaliação, tais como o *Balanced Scorecard* (KAPLAN, 2001; GOMES; LIDDLE, 2009; MOXHAM, 2014) e o *Triple Bottom Line* (SILVA et al., 2011; JENTZ et al., 2015).

Porém, na visão do Tribunal de Contas da União, as Organizações Sociais federais, por exemplo, precisam melhorar suas formas de avaliação de desempenho, de maneira a demonstrar a eficiência, a eficácia, a efetividade e a economicidade das ações pactuadas nos Contratos de Gestão (CGU, 2014; TCU, 2014).

Isso também é necessário devido ao crescimento em importância e relevância sociais e econômicas que o Terceiro Setor tem alcançado nos últimos anos e que faz com que receba considerável atenção, tanto da mídia, quanto de inúmeros pesquisadores, além das próprias instituições governamentais de regulamentação, fiscalização e controle brasileiras.

Para se ter uma ideia desta importância econômica e social, além de preencher as lacunas deixadas pelo Estado, o Terceiro Setor já absorveu uma força de trabalho de 1,62% no Brasil a 4,36% no mundo (JOHNS HOPKINS, 2004), somou cerca de 290 mil fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil (IBGE,

2010) e teve uma representação na ordem de 32 bilhões de reais no PIB nacional (GIFE, 2007).

E, a fim de se ter uma noção do montante investido em Organizações Sociais brasileiras federais, apenas as seis Organizações Sociais supervisionadas pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações receberam mais de R\$ 3,6 bilhões de recursos públicos de fomento no período de 2005 a 2015, restando ainda a receber, como restos a pagar em 2016, cerca de R\$ 470 milhões (BRASÍLIA, 2015).

Por outro lado, as três Organizações Sociais supervisionadas pelo Ministério da Educação possuem recursos de fomento programados para serem recebidos no período de 2014 a 2019 no montante de cerca de R\$ 584 milhões (BRASÍLIA, 2014, CG CEBRASPE 2014-2019; BRASÍLIA, 2015, CG ACERP 2015-2019; BRASÍLIA, 2015, 1º TA ISD, Anexos II e III).

Portanto, a fim de contribuir com a melhora na forma de avaliação do desempenho de Organizações Sociais brasileiras que aplicam recursos públicos de fomento ou de financiamentos privados, derivados de doações ou investimentos, formulou-se a seguinte pergunta de pesquisa: a forma de avaliação de desempenho praticada pelas Organizações Sociais brasileiras é adequada para mensurar a qualidade das entregas realizadas à sociedade?

Os resultados encontrados nesta pesquisa auxiliam também no desenvolvimento de um estudo ou de uma metodologia que possa servir de *benchmarking* para outras Organizações Sociais federais, estaduais e municipais, como também para as demais entidades componentes do Terceiro Setor, nacional ou estrangeiro; além de endereçar melhorias nas atividades de avaliação da gestão e do desempenho, de fiscalização e de controle social.

Para isso, o objetivo principal deste trabalho é analisar se a metodologia de avaliação de desempenho praticada atualmente por algumas Organizações Sociais brasileiras federais possibilita medir a qualidade das entregas realizadas à sociedade, propondo alternativas para melhoria no modelo de mensuração atualmente adotado. E, de forma complementar, esta pesquisa tem como objetivos secundários:

- Levantar, por meio de documentação, as formas de mensuração de desempenho praticadas pelas Organizações Sociais brasileiras federais selecionadas;
- Levantar as referências de mensuração de desempenho praticadas pelo Terceiro Setor, no Exterior;
- Estabelecer um referencial teórico base que suporte as melhores formas de mensuração de desempenho adotadas pelas organizações estrangeiras;
- Avaliar o grau de aproximação entre o referencial teórico base e as formas de mensuração de desempenho praticadas pelas Organizações Sociais brasileiras federais; e
- Propor caminhos de evolução para as formas de mensuração de desempenho atualmente adotadas pelas Organizações Sociais brasileiras federais selecionadas.

Como o campo de estudo pode ser muito abrangente, a fim de alcançar os objetivos propostos, foi delimitada que a pesquisa fosse pautada na avaliação do desempenho por indicadores e metas pactuados nos Contratos de Gestão assinados entre os órgãos supervisores federais e suas Organizações Sociais brasileiras. E, para que isso acontecesse, foram realizadas três delimitações de escopo:

- Delimitação espacial: Organizações Sociais federais brasileiras vinculadas ao Ministério da Educação;
- Delimitação temporal: Contratos de Gestão e termos aditivos vigentes no período de 2014 a 2016 e seus respectivos quadros de indicadores e metas; e
- Delimitação documental: Leis; Decretos; Portarias; Relatórios de Gestão Anuais; Relatórios das Comissões de Acompanhamento e Avaliação dos Contratos de Gestão; Relatórios de Auditorias Governamentais da CGU e do TCU; Pareceres da CGU e Acórdãos do TCU; Relatórios de Auditorias Internas; Relatórios de Auditorias Independentes; e, outras informações de interesse desta pesquisa que estejam disponibilizadas nos sítios de internet das instituições pesquisadas, dos seus órgãos supervisores ou de controle governamentais.

## **2. Revisão de Literatura**

### **2.1. O Terceiro Setor**

As organizações caracterizadas como pertencentes ao Terceiro Setor brasileiro começaram a ser legitimadas após a Reforma Administrativa do Aparelho do Estado, ocorrida na década de 90, cujo foco se tornou mais social e político do que filantrópico (TOCQUEVILLE, 1977; BRASIL, 1998, v. 16; FISCHER; FALCONER, 1998).

Por isso, o atual panorama do Terceiro Setor brasileiro foi delineado ainda durante essa década de 90 com as leis do voluntariado (BRASIL. Lei 9.608, 1998), das Organizações Sociais (BRASIL. Lei 9.637, 1998) e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (BRASIL. Lei 9.790, 1999), assim como, com o surgimento das novas formas de profissionalização, gestão, fiscalização e controle, que também foram sendo refinadas ao longo dos séculos XX e XXI.

Para Fernandes (1994), o conceito de Terceiro Setor se refere a um conjunto de organizações e iniciativas privadas que visam à produção de bens e serviços públicos através de um terceiro personagem.

Segundo Til (2009), o Governo é o pilar do Primeiro Setor e tem se afastado muito das atividades de bem-estar social que deveria ofertar à sociedade. O Segundo Setor, representado pelo Mercado, também ficou aquém de alcançar objetivos de emprego com salários justos. A fim de ocupar um pouco do espaço deixado pelos setores anteriores e atuar também em momentos de crise, surgem as parcerias do Estado com o Terceiro Setor.

Portanto, há um “Terceiro Setor”, não-governamental, organizado, independente, que mobiliza a dimensão voluntária do comportamento das pessoas, mesmo que apenas no conselho diretor, e que não possui finalidade lucrativa para fins de distribuição dos lucros aos colaboradores, funcionários ou voluntários (FERNANDES, 1994; SALAMON; ANHEIER, 1997).

A Tabela 4 apresenta as principais características das categorias que compõem o Terceiro Setor no Brasil.

Tabela 4 – Categorias que compõem o Terceiro Setor nacional

<b>Categoria</b>	<b>Definição</b>
Associações	Organizações baseadas em contratos estabelecidos entre os indivíduos para exercerem atividades comuns ou defenderem interesses comuns e mútuos. São voltadas aos membros e podem exercer atividades recreativas, esportivas, culturais, artísticas, comunitárias e profissionais.
Organizações filantrópicas, beneficentes ou de caridade	Organizações voltadas para seus clientes na promoção de assistência social, filantropia empresarial e serviço social nas áreas da saúde e da educação. Diferenciam-se das anteriores por seus valores intrínsecos de altruísmo, boa vontade e serviço à comunidade.
Organizações não-governamentais (ONGs)	Organizações comprometidas com a sociedade civil, os movimentos sociais e a transformação social. Diferenciam-se das duas primeiras por raramente estarem voltadas para seus próprios membros e por não exercerem qualquer tipo de caridade. Defendem ideias de construção de autonomia, igualdade e participação de grupos populares.
Fundações de apoio	São pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas sob a forma de fundações, que exercem atividades sociais relacionadas à ciência, pesquisa, saúde e educação, atuando normalmente, junto a hospitais públicos ou universidades públicas, cujo vínculo com o poder público manifesta-se sob a forma de convênios ou contratos.
Sociedades Cooperativas	Sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de ordem civil, não sujeitas à falência e constituídas para prestarem serviços aos associados. Apesar de polêmica a inclusão no grupo do Terceiro Setor, já é considerada como tal em outros países, como Portugal, por exemplo.
Organizações Sociais (OSs)	Organizações privadas constituídas por associações civis sem fins lucrativos, qualificadas especificamente para o atendimento ao interesse público e à realização de atividades fomentadas pelo Estado nas áreas de educação, saúde, cultura, meio ambiente e pesquisa científica. Forma um modelo de parceria entre o Estado e a sociedade, onde o primeiro fomenta as atividades publicizadas e exerce sobre elas um controle de gestão através da demanda por resultados, consoante o atingimento de objetivos, metas e indicadores pactuados no Contrato de Gestão, cuja prestação de contas é anual.
Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs)	Pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que realizam atividades de educação, saúde, assistência social, cultura, segurança alimentar e nutricional, desenvolvimento sustentável, voluntariado, desenvolvimento econômico e social, dentre outros estipulados na Lei 9.790 (1999). Para isso, estabelecem termos de parcerias com o Poder Público, com a necessidade de prestações de contas anuais também; no entanto, possuem inúmeras vantagens regimentais em relação às Organizações Sociais.

Serviços Sociais Autônomos (SSAs) ou Sistema S	Entidades instituídas por lei, com personalidades jurídicas de direito privado, que prestam assistência ou ensino a certas categorias profissionais ou sociais e são mantidas por contribuições parafiscais instituídas pela União. São exemplos dessas entidades: SESI; SESC; SENAC; SENAI; SEBRAE; SENAR; SEST; SENAT; Apex-Brasil (Agência de Promoção de Exportação do Brasil) e ABDI.
--	--

Fonte: adaptada de Rodrigues (1998), Lei 9.637 (BRASIL, 1998), Lei 9.790 (BRASIL, 1999), Câmara dos Deputados (BRASIL, 2016) e Fux et al. (2017).

O Terceiro Setor internacional é também identificado como setor não-lucrativo, voluntário ou de comunidade e formado por Organizações sem fins Lucrativos (OSFL), em inglês denominadas de *Nonprofit Organizations* (NPOs), *Nongovernmental Organizations* (NGOs) ou *Third Sector Organizations* (TSOs). A composição do Terceiro Setor estrangeiro pode ser observada na Tabela 5.

Tabela 5 – Categorias que compõem o Terceiro Setor estrangeiro

Categoria	Definição
<i>Community-Based Organizations</i> (CBOs)	Contratos livremente estabelecidos com indivíduos, para exercerem atividades comuns ou defenderem interesses comuns e mútuos. Denominadas também de <i>membership organizations</i> . Executam objetos relacionados a recreação, esporte, cultura, arte, comunidade ou exercícios profissionais.
<i>Charities, Voluntary e Donee Organizations</i> (CBOs, VBOs e DBOs, respectivamente)	Promoção de assistência social, filantropia empresarial e serviços sociais voluntários nas áreas da saúde, educação, arte, cultura, dentre outros. Valores intrínsecos de altruísmo, boa vontade e serviço à comunidade as diferenciam das CBOs.
<i>Co-operatives societies</i> (CS)	Sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de ordem civil e constituídas para prestarem serviços aos associados, cujos resultados econômico-financeiros podem ser, em parte, revertidos aos próprios associados.
<i>Faith-Based Organizations</i> (FBOs)	Organizações baseadas na fé e formadas por igrejas e instituições religiosas. Atuam em interesse da fé religiosa que as direcionam e no interesse de seus membros.
<i>Foundations</i>	Semelhantes às CBOs, VBOs e DBOs.
<i>Nongovernmental Organizations</i> (NGOs)	Organizações comprometidas com a sociedade civil, os movimentos sociais e a transformação social. Diferenciam-se das CBOs por raramente estarem voltadas para seus próprios membros. Diferenciam-se também das CBOs, VBOs e DBOs por não exercerem qualquer tipo de caridade ou filantropia. Defendem ideias de construção de autonomia, igualdade e participação de grupos populares.



<i>Public Benefit Entities</i> (PBEs)	Entidades que atuam no interesse e para benefício público.
<i>Social enterprises</i> (SEs)	São empresas que realizam projetos sociais de interesse público, ocupando as lacunas deixadas pelo Estado; mas que também atuam com interesse comercial e lucrativo, competindo com o Segundo setor da economia (Mercado).
<i>Social Organizations</i> (SOs) ou <i>Nonprofit Social Organizations</i> (NPSOs)	Organizações privadas constituídas por associações civis sem fins lucrativos, qualificadas especificamente para o atendimento ao interesse público e à realização de atividades, projetos e programas sociais, não necessariamente fomentadas pelo Estado. Confundem-se, no exterior, com as Associações civis em geral (CBOs).

Fonte: adaptada de Cordery e Sinclair (2013) e Luke et al. (2013) e Fux et al. (2017).

Apesar de as empresas sociais serem consideradas como componentes do Terceiro Setor no exterior, não há menção explícita dos empreendedores sociais serem alocados neste grupo no Brasil, justamente pela legislação brasileira não permitir com que haja competição e orientação de suas atividades para o mercado, visto as empresas sociais conjugarem a necessidade de obterem desempenhos sociais juntamente com desempenhos financeiros, em atendimento às demandas de seus investidores (ARENA et al., 2015).

Portanto, através das descrições das categorias que compõem o Terceiro Setor nos âmbitos nacional e internacional, é possível apresentar na Tabela 6 uma associação entre os tipos de organizações.

Tabela 6 – Associação entre categorias nacionais e estrangeiras do TS

<b>Categorias</b>	<b>Nacional</b>	<b>Estrangeira</b>
Associações	Associações	<i>Community-Based Organizations</i> (CBOs) <i>Social Organizations</i> (SOs) ou <i>Nonprofit Social Organizations</i> (NPSOs) ou <i>Foundations</i>
Organizações filantrópicas, beneficentes ou de caridade em geral	Organizações filantrópicas, beneficentes ou de caridade	<i>Charities, Voluntary e Donee Organizations</i> (CBOs, VBOs e DBOs) ou <i>Foundations</i>

Organizações filantrópicas, beneficentes ou de caridade formadas por igrejas e instituições religiosas	Organizações filantrópicas, beneficentes ou de caridade formadas por igrejas e instituições religiosas	<i>Faith-Based Organizations</i> (FBOs)
Organizações não-governamentais (ONGs)	Organizações não-governamentais (ONGs)	<i>Nongovernmental Organizations</i> (NGOs)
Organizações sociais (OSs)	Organizações sociais (OSs)	-
Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs)	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs)	<i>Public Benefit Entities</i> (PBEs)
Fundações de apoio	Fundações privadas	-
Sociedades Cooperativas	Sociedades Cooperativas	<i>Co-operatives Societies</i> (CSs)
Serviços Sociais Autônomos (SSAs)	Serviços Sociais Autônomos (SSAs)	-
Empresas sociais	-	<i>Social Enterprises</i> (SEs)

Fonte: adaptada de Rodrigues (1998), Lei 9.637 (BRASIL, 1998), Lei 9.790 (BRASIL, 1999), Cordery e Sinclair (2013), Câmara dos Deputados (BRASIL, 2016) e Fux et al. (2017).

Apesar de possuírem nomenclaturas muito parecidas, as Organizações Sociais e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público internacionais, conhecidas como *Social Organizations* e *Public Benefit Entities* respectivamente, não são institucionalmente semelhantes às nacionais, visto no âmbito internacional não necessariamente haver uma parceria contratualizada e fomentada pelo Estado, bastando apenas que a organização seja sem fins lucrativos e que execute projetos e programas sociais.

O mesmo acontece entre as Fundações nacionais e estrangeiras, em que estas possuem estruturas semelhantes às CBOs, DBOs e VBOs internacionais.

De acordo com Hoefer (2000), Connolly e Hyndman (2004), LeRoux e Wright (2010), Huang e Hooper (2011), Saj (2013) e Arvidson e Lyon (2014), instituições sem fins lucrativos estrangeiras estão sendo cada vez mais demandadas

por responsabilização e prestação de contas (*accountability*), tanto por parte da sociedade, quanto por parte de investidores, patrocinadores e doadores de recursos financeiros.

Desta forma, precisam frequentemente demonstrar o seu valor para justificarem suas existências e minimizarem a visão de que possuem gestões frágeis e ineficazes.

Por isso, além de prestarem contas anualmente sobre os recursos utilizados e suas aplicações em ações e atividades, precisam demonstrar para a sociedade os resultados alcançados na execução de suas ações e o planejamento futuro (resultados desejados e recursos requeridos), através de boas formas de avaliação ou mensuração de desempenho.

Segundo França et al. (2015), as entidades que fazem parte do Terceiro Setor nacional, por atuarem em benefício da sociedade e não terem finalidade lucrativa, recebem, na maior parte das vezes, recursos públicos de fomento por parte do Estado e, são reconhecidas como imunes ou isentas de impostos e contribuições em relação às suas atividades institucionais.

Justamente pelo fato de receberem recursos governamentais, estão sujeitas a prestações de contas anuais a serem apresentadas ao Poder Público, de acordo com suas naturezas jurídicas, registros, títulos e certificados que pleiteiem ou possuam. Além disso, sujeitam-se ao controle pela administração pública e pelos Tribunais de Contas (BRASIL, 2016; FUX et al., 2017).

Ainda no escopo nacional, o Manual de Procedimentos para o Terceiro Setor (2015) relaciona os seguintes documentos para constituição das prestações de contas anuais:

- Plano de trabalho, contendo as ações previstas em comparação com as realizadas, juntamente com a explicação de suas variações;
- Relatório de Atividades (ou de Gestão), contendo os objetivos pactuados, os recursos utilizados e a identificação de cada ação, serviço, projeto, programa e benefício executado;
- Demonstrações Financeiras avaliadas por auditores independentes; e
- Relatório de auditoria, contendo a opinião dos auditores sobre a regularidade das contas das entidades auditadas.

## 2.2. Organizações Sociais brasileiras

A Reforma do Aparelho do Estado teve como objetivo central a redefinição do papel do Estado, em que ele deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, através da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador deste desenvolvimento (BRASIL, 1998, v. 2).

Segundo o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE (BRASIL, 1998, v. 2) e Fux et al. (2017), um dos movimentos realizados foi em direção à publicização dos serviços públicos não-estatais, também denominados de não-exclusivos, pela transferência da execução de serviços para as Organizações Sociais, entidades que pertencem ao Terceiro Setor da sociedade civil.

Esses serviços transferidos devem ser subsidiados, supervisionados e fiscalizados pelo Estado e relacionam-se a atividades ligadas à educação, saúde, cultura, pesquisa científica e proteção ambiental.

Ainda de acordo com o MARE (1998, v. 2, p. 11):

*“...Essa forma de parceria entre a sociedade e o Estado, além de viabilizar a ação pública com mais agilidade e maior alcance, torna mais fácil e direto o controle social, mediante a participação, nos conselhos de administração, dos diversos segmentos beneficiários envolvidos. As organizações nesse setor gozam de uma autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado. Em compensação, seus dirigentes são chamados a assumir uma responsabilidade maior, em conjunto com a sociedade, na gestão da instituição.”*

Portanto, a estratégia de publicização dos serviços não-exclusivos do Estado visa a aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor (BRASIL, 1998, v. 2).

Logo, Organizações Sociais são propriedades públicas não-estatais, constituídas por associações civis sem fins lucrativos, destinadas a absorver atividades publicizáveis mediante qualificação específica e estabelecimento de um Contrato de Gestão com o ente supervisor, para a realização de ações de interesse público fomentadas pelo Estado e pelas quais serão realizadas avaliações com base

no controle dos resultados obtidos em relação ao atingimento das metas e dos objetivos pactuados no referido contrato (BRASIL. Lei 9.637, 1998; BRASIL, 1998, v. 2; FUX et al., 2017).

As ações de interesse público a serem realizadas pelas Organizações Sociais precisam estar contidas no contexto das políticas públicas relacionadas às suas áreas de atuação e em alinhamento com os entes supervisores do Contrato de Gestão. Por isso, a definição da missão institucional é que irá nortear a razão de ser destas instituições, direcionará o planejamento das atividades, definirá as responsabilidades da alta administração e orientará a forma de avaliação do desempenho organizacional (BRASIL, 1998, v. 2).

Quando uma associação civil sem fins lucrativos é qualificada como Organização Social e pactua um Contrato de Gestão de forma regular com o ente supervisor, para a realização de objetivos institucionais em consonância com a sua missão, ela também consegue ser contratada por entidades da administração pública direta e indireta, como também por quaisquer outras organizações que executam recursos públicos, para executarem serviços relacionados às suas finalidades organizacionais através de dispensa de licitação (BRASIL. Lei 8.666, 1993).

As Organizações Sociais também se sujeitam a um abrangente sistema de controle e que envolve, segundo Fux et al. (2017):

- Os órgãos institucionais públicos formados pela Administração Pública, por meio dos órgãos de supervisão do Contrato de Gestão, o Tribunal de Contas correspondente, o Ministério Público e, eventualmente, o Poder Judiciário;
- As entidades privadas de auditoria externa independente, nos termos do art. 4, inciso X, da Lei 9.637 (BRASIL, 1998);
- Os órgãos internos de composição mista ou heterogênea, tal como o Conselho de Administração que é formado por representantes da sociedade civil, do Poder Público, dos associados e de pessoas de notória capacidade e idoneidade moral, nos termos do art. 3 da Lei 9.637 (BRASIL, 1998); e
- O controle social, potencializado pela publicação das normas internas de contratação, do Contrato de Gestão e dos relatórios de execução do mesmo, por exemplo.

De acordo com Fux et al. (2017), em 2011 existiam cerca de seis Organizações Sociais federais, 118 estaduais e 91 municipais. No entanto, ainda

para os mesmos autores, com Contrato de Gestão firmado de forma regular, na época, apenas cinco federais, 30 estaduais e 26 municipais, demonstrando que, apesar do marco regulatório exigir Contrato de Gestão válido e em vigor para entrada em atuação e recebimento de recursos de fomento, nem sempre isso acontece na prática.

### 2.3.

#### **Avaliação de desempenho do Terceiro Setor estrangeiro**

Segundo Richard et. al. (2009), a mensuração do desempenho organizacional de qualquer tipo de instituição deve levar em consideração três abordagens principais:

- Desempenho financeiro: fluxo de caixa, lucros, rentabilidades, retorno sobre ativos etc.;
- Desempenho no mercado: participação no mercado (*market share*), volume de vendas etc.; e
- Desempenho para os investidores: retorno sobre investimentos, lucro por ação etc.

No entanto, quando os mesmos autores se referem ao desempenho ou a eficácia organizacional de instituições sem fins lucrativos, consideram quatro dimensões de abordagens:

- Desempenho financeiro: investimentos, doações ou fomento recebidos;
- Desempenho no mercado: imagem, reputação e qualidade dos serviços ou produtos ofertados;
- Desempenho para as partes interessadas: satisfação dos voluntários, fidelidade de doadores e investidores, satisfação das partes interessadas (investidores, beneficiários, governo etc.); e
- Desempenho em relação à missão: grau de alcance da missão institucional.

Porém, se o olhar se volta a empresas sociais, instituições reconhecidas como pertencentes ao Terceiro Setor internacional, porém não pertencentes ao Terceiro Setor brasileiro, Bagnoli e Megali (2011) orientam que o modelo de mensuração de desempenho precisa contemplar:

- Desempenho econômico-financeiro: desempenho geral (lucro, valor adicionado, etc.) em conjunto com resultados analíticos (custos de produção dos serviços, indicadores de eficiência etc.);
- Mensuração da eficácia social: quantidade e qualidade dos produtos e serviços ofertados e os resultados e impactos gerados para beneficiários e comunidade alcançada; e
- Legitimidade institucional: conformidade com a lei e com a missão institucional das empresas sociais.

Richard et al. (2009) ainda mencionam que, a fim de reduzir riscos, o ideal é que as apurações financeiras sejam realizadas em conjunto com mensurações mais completas de desempenho, tais como o uso da ferramenta estratégica *Balanced Scorecard* (BSC), que adiciona as dimensões de clientes, processos internos e inovação nas avaliações, como também medidas de valor econômico adicionado (EVA) e cálculos de taxa interna de retorno (TIR) e de valor presente líquido (VPL) de projetos.

Ainda para estes autores, quando o foco de avaliação recai sobre responsabilidade social corporativa e reputação das organizações, eleva-se, ainda mais, o interesse pela realização de medidas de performances com base no BSC e em outra ferramenta estratégica denominada *Triple Bottom Line* (TBL), que contempla dimensões econômicas, sociais e ambientais de mensuração.

Segundo Cordery e Sinclair (2013), enquanto mensuração de desempenho de empresas lucrativas deve focar na avaliação sobre a criação de valor monetário para as partes relacionadas (*stakeholders*), principalmente aquelas que sejam os proprietários (*shareholders*), as instituições do Terceiro Setor devem gerenciar suas avaliações de desempenho a fim de medirem o alcance de suas missões não financeiras. Por isso, na visão de Huang e Hooper (2011), Saj (2013) e Moxham (2014), a gestão e mensuração de performance em entidades do Terceiro Setor possui três finalidades principais:

- Prestar contas das ações, projetos e programas executados, a fim de demonstrar o valor destas entidades aos financiadores e beneficiários;
- Legitimar a existência destas organizações; e

- Melhorar o próprio desempenho, através da avaliação de sua eficiência e eficácia, como também pela comparação dos seus resultados com os de outras instituições.

Ebrahim e Rangan (2010) apontaram que, apesar de necessário, não é tão simples para organizações do Terceiro Setor conseguirem medir suas performances. E, um dos fatores está relacionado a conseguir isolar os efeitos sobre um determinado grupo de beneficiários, a fim de conseguir medir os resultados e os impactos gerados diretamente a eles.

Outro fator de dificuldade é apontado por Carman (2007) que ressalta a fragilidade de CBOs entenderem a diferença entre relatórios gerenciais, monitoramento de objetivos e metas, práticas de gestão e avaliação de desempenho, apesar da crescente demanda por informações sobre a performance das mesmas.

O estudo de Moxham e Boaden (2007), por sua vez, relaciona fatores adicionais de dificuldade quando se deseja avaliar o impacto de entidades sem fins lucrativos comunitárias e voluntárias, tais como os custos de realização das mensurações, a diversidade do setor e a aplicabilidade e avaliação dos dados coletados.

Por outro lado, o trabalho de Arvidson e Lyon (2014) demonstrou que existem ainda outras barreiras, no nível organizacional, que impactam na mensuração de desempenho de entidades sem fins lucrativos, tais como as relacionadas a seguir:

- Quando a mensuração advém de uma demanda externa (doadores, por exemplo);
- Resistência do corpo gerencial em realizar a mensuração; e
- Ausência de compromisso organizacional para realizar as avaliações de desempenho necessárias.

Adicionalmente, os estudos comparativos realizados por Connolly e Hyndman (2004) demonstraram que exigências legais e avaliações de custos-benefícios podem afetar a tomada de decisão quanto à forma de avaliação de desempenho a ser utilizada por organizações do Terceiro Setor de caridade britânicas e irlandesas.

Apesar das dificuldades relatadas, Wainwright (2003), Connolly e Hyndman (2004), Moxham e Boaden (2007), Bagnoli e Megali (2011), Epstein e McFarlan (2011) e Ramadan e Borgonovi (2015) orientam que uma prestação de contas



adequada para as organizações que compõem o Terceiro Setor, sejam elas focadas nos membros e/ou em ações voluntárias e sociais, deve ser capaz de demonstrar, tanto em relação às ações executadas, quanto em relação àquelas planejadas para o futuro, os seguintes grupos de informações:

- Inputs (entradas): recursos tangíveis e intangíveis, humanos, físicos e financeiros, que auxiliarão na execução das tarefas relacionadas aos processos e aos projetos executados por OSFL e que ajudarão no alcance de suas missões e estratégias organizacionais;
- Activities (atividades ou tarefas): relativas aos processos e aos projetos executados por OSFL e que ajudarão no alcance de suas missões e estratégias organizacionais;
- Outputs (saídas ou realizações): produtos e/ou serviços gerados durante a realização das atividades ou das tarefas, mas não necessariamente os desejados em relação aos objetivos e às metas pactuadas, pois podem ser os intermediários, por exemplo;
- Outcomes (resultados): resultados de curto prazo desejados em relação aos objetivos e às metas pactuadas e que proporcionam mudanças específicas no comportamento dos indivíduos afetados pelos produtos e/ou serviços gerados durante a realização de atividades ou tarefas relativas aos processos e aos projetos executados por OSFL e que auxiliarão também no alcance de suas missões e estratégias organizacionais; e
- Impacts (impactos): resultados de longo prazo desejados em relação aos objetivos e às metas pactuadas e que proporcionam mudanças específicas e geram benefícios a uma organização, a uma comunidade ou a uma sociedade como um todo, afetados pelos produtos e/ou serviços gerados durante a realização de atividades ou tarefas relativas aos processos e aos projetos executados por OSFL, e que auxiliarão também no alcance de suas missões e estratégias organizacionais.

Segundo Huang e Hooper (2011), as tomadas de decisão de investidores sobre a alocação de recursos em organizações filantrópicas na Nova Zelândia levam mais em consideração avaliações sobre os resultados obtidos na execução dos projetos – *outcomes* – e sobre as pessoas-chaves que dirigem as organizações, do que necessariamente as informações financeiras divulgadas.

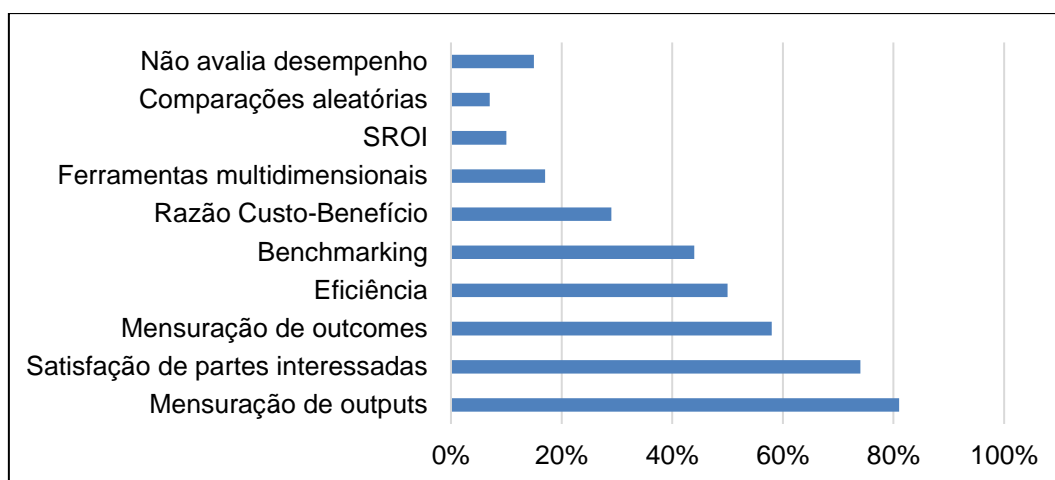
Para Carman (2007), CBOs focam mais em coletar *inputs* e *outputs*, do que *outcomes* e impactos; no entanto, Richard et al. (2009) afirmam que a mensuração da eficácia é mais completa do que aquela realizada apenas sobre a eficiência, pois esta leva apenas em consideração o balanço entre *inputs* e *outputs*, enquanto aquela considera os objetivos e as metas a serem alcançadas.

Segundo Arvidson e Lyon (2014) e Ramadan e Borgonovi (2015), OSFL ou ONGs têm sido cada vez mais demandadas para medirem seus impactos sociais e unirem estas modalidades de mensuração às suas práticas de avaliação de desempenho, com o objetivo de transformarem essa prática em uma estratégia organizacional, a fim de demonstrarem boas condutas de gestão, *compliance* e prestação de contas e poderem competir com maior força por recursos de investidores e doadores.

No entanto, existe um certo desconforto em relação à mensuração e transparência dos impactos sociais apurados por parte de instituições de caridade e empresas sociais do Reino Unido, pois surgem conflitos de agência e receios de perda de autonomia por parte dos gestores destas organizações em relação à influência ou interveniência das partes interessadas nestas mensurações (ARVIDSON; LYON, 2014).

Segundo Carman (2007), as formas de avaliação de desempenho mais realizadas em OSFL estão relacionadas à mensuração de *outputs*, *outcomes*, eficiência, eficácia, determinação de custos unitários, avaliação de satisfação de clientes, consumidores ou beneficiários, utilização de resultados de auditorias externas independentes e comparação com padrões industriais ou realização de *benchmarkings*.

Para complementar, Salamon et al. (2010) fizeram um levantamento e chegaram a seguinte conclusão sobre as diversas metodologias de avaliação de desempenho utilizadas por organizações do Terceiro Setor (Figura 2).



Fonte: adaptado de Salamon et al. (2010).

Figura 2 – Tipo de avaliação de desempenho em uso pelo TS

Essas diversidades de formas de mensuração de desempenho adotadas por entidades do Terceiro Setor podem ser agregadas segundo as abordagens demonstradas por Cordery e Sinclair (2013) na Tabela 7 e por Moxham (2014) na Tabela 8.

Tabela 7 – Abordagens metodológicas de Cordery e Sinclair (2013)

Abordagem	Metodologias de Avaliação de Desempenho
Econômico-Financeira	<i>Cost-Benefit Analysis (CBA)</i> – Análise do Custo-Benefício <i>Outcome Rating Scale (ORS)</i> – Escala de Avaliação de Resultados <i>Single Outcome Agreements (SOAs)</i> – Acordos de resultados individuais <i>Social Accounting and Audit (SAA)</i> – Contabilidade e Auditoria Social <i>Social Return on Investment (SROI)</i> – Retorno Social sobre o Investimento
Resultados	<i>Intervention Logic</i> – Lógica de Intervenção <i>Logical Framework Approach (LFA)</i> – Abordagem do Quadro Lógico <i>Programme Logic</i> – Lógica do Programa <i>Results-Based Accountability (RBA)</i> – Responsabilidade Baseada em Resultados <i>Theory of Actions</i> – Teoria das Ações
Estratégica	<i>Balanced Scorecard (BSC)</i> – Indicadores Equilibrados
Participativa	<i>Most Significant Change (MSC)</i> – Mudança Mais Significativa

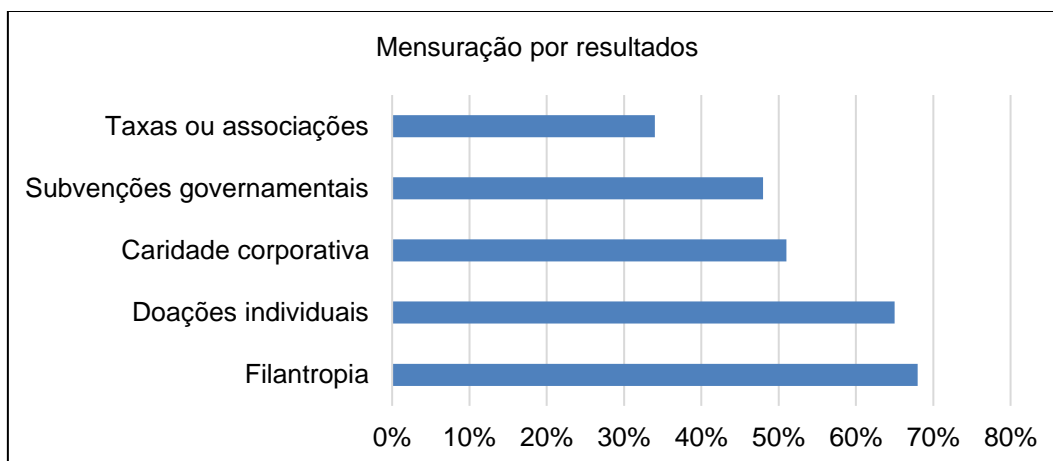
Fonte: adaptada de Cordery e Sinclair (2013).

Tabela 8 – Abordagens metodológicas de Moxham (2014)

Abordagem	Metodologias de Avaliação de Desempenho
Reputacional	<i>Benchmarking</i> Revisão por pares Avaliação de impacto
Multidimensional	<i>Balanced Scorecard</i> (BSC) Mensuração de resultados Avaliação de programas

Fonte: adaptada de Moxham (2014).

Segundo o estudo realizado em 2016 pela *Innovation Network* denominado de *State of Evaluation 2016: Evaluation Practice and Capacity in the Nonprofit Sector* (MORARIU et al., 2016), as entidades que são financiadas com recursos provenientes de filantropia, caridade e doações têm maior tendência a mensurar resultados do que aquelas que recebem subvenções governamentais, pactuam contratos administrativos ou cobram taxas e associações (Figura 3).



Fonte: adaptado de Morariu et al. (2016).

Figura 3 – Percentual de entidades do TS que mensuram resultados

Portanto, utilizando como base as metodologias de mensuração de desempenho propostas por Cordery e Sinclair (2013) e Moxham (2014), são apresentadas a seguir as descrições das formas de avaliação que foram encontradas na literatura acadêmica e utilizadas como base neste trabalho de pesquisa, a fim de estabelecer o referencial teórico de mensuração de desempenho para OSFL pertencentes ao Terceiro Setor internacional.

### 2.3.1. Abordagem Econômico-Financeira

#### 2.3.1.1. Análise do Custo-Benefício (CBA)

Essa análise possibilita determinar o melhor *mix* de ações que possam gerar os melhores benefícios, que no caso do Terceiro Setor, são sociais. No entanto, como é mais fácil determinar custos do que benefícios, acaba sendo uma análise limitada e ineficaz quando utilizada de forma isolada.

Porém, ainda é a ideal quando OSFL do Reino Unido têm como objetivo trabalhar com projetos que envolvem a reutilização de materiais, tais como móveis e mobílias, por exemplo (ALEXANDER; SMAJE, 2008).

#### 2.3.1.2. Contabilidade e Auditoria Social (SAA)

Desenvolvida no Reino Unido no início dos anos 90 (PEARCE, 2001; PEARCE; KAY, 2005; 2008), é uma metodologia de mensuração especificamente adotada por organizações pequenas orientadas por valores sociais. E, a ideia é que os dados coletados e as análises produzidas passem por uma auditoria independente antes que seus resultados sejam reportados à sociedade (GIBBON; DEY, 2011).

Portanto, a mensuração por SAA deve levar em consideração as informações contidas na Tabela 9 (PEARCE; KAY, 2005).

Tabela 9 – Ferramenta de mensuração por SAA

Passos da ferramenta	Informações necessárias
Definição das partes interessadas	Missão Valores Objetivos Atividades Partes interessadas Partes interessadas-chaves
Contabilidade social	Decisão e gestão do escopo Definição de indicadores Coleta dos dados quantitativos e qualitativos Reporte dos impactos econômicos e ambientais Planejamento da contabilidade social Implementação da contabilidade social planejada

Auditoria social e Reporte dos resultados	Elaboração das contas sociais
	Realização da auditoria social
	Conhecimento dos resultados da auditoria social
	Recebimento do parecer da auditoria social
	Uso das contas sociais
	Divulgação dos resultados

Fonte: adaptada de Pearce e Kay (2005).

### 2.3.1.3. Retorno Social sobre o Investimento (SROI)

Segundo Gibbon e Dey (2011), a metodologia de mensuração do retorno social sobre o investimento, em inglês SROI, foi originalmente desenvolvida pela *Roberts Enterprise Development Fund* (REDF) nos EUA e se baseou no modelo de mensuração CBA, já mencionado anteriormente.

A ideia era a de medir o valor social gerado por empreendedores sociais, entidades que atuam de forma híbrida em relação à finalidade lucrativa e à geração de benefícios sociais, predominantemente em economias desenvolvidas, como as do EUA e do Reino Unido (HALL, 2014).

Por isso, muitos dos estudos envolvendo a utilização desta métrica de desempenho é realizada com instituições do Terceiro Setor internacional (LUKE et al., 2013; MOOK et al., 2015), dado o Terceiro Setor brasileiro não reconhecer os empreendedores sociais como constituintes deste setor.

Algebricamente, o SROI é calculado através da razão entre o valor gerado pelos benefícios e o valor dos investimentos realizados (HALL, 2014). Porém, na prática, Nicholls et al. (2012) identificaram que a execução desta apuração deve ser feita com base em uma construção organizada, através de estágios de apuração de informações (Tabela 10).

Tabela 10 – Os seis estágios do SROI

Estágio	Descrição	Atividades
1	Definição e envolvimento das partes interessadas	Definição de escopo Identificação das partes interessadas Decisão de como envolver as partes interessadas
2	Definição dos benefícios esperados	Levantamento do mapa de impactos Identificação e valoração dos recursos Descrição dos resultados

3	Apuração dos resultados	Desenvolvimento de indicadores de resultados Coleta dos dados a respeito dos resultados Estabelecimento do tempo em que os resultados acontecem Valoração dos resultados
4	Cálculo final dos benefícios	Desconsideração de resultados que acontecem independentemente dos investimentos realizados Desconsideração de resultados substitutos Cálculo do impacto final
5	Cálculo do SROI	Coleta do VPL dos investimentos Cálculo da razão Análise de sensibilidade Período de retorno
6	Reporte dos resultados obtidos	Reporte às partes interessadas Uso das informações Recomendação para que seja auditado ou assegurado

Fonte: adaptada de Nicholls et al. (2012) e Gibbon e Dey (2011).

No entanto, a utilização de mensuração de desempenho através de apuração do SROI possui vantagens e desvantagens. Dentre as vantagens encontram-se a facilidade em refletir as mudanças causadas pela organização e suas estratégias; maior *accountability* e habilidade para gerir riscos; e, a identificação tempestiva de oportunidades e de necessidades de aumento de recursos financeiros para alcance da missão.

Como desvantagens, o mau uso da informação para fins pessoais ou políticos; a possibilidade de manipulação das informações de benefícios, resultados e impactos; o uso de bases de dados inadequadas; e a utilização desta métrica sem considerar outras perspectivas de mensuração, ou seja, a utilização como indicador único de avaliação de desempenho, o que não é considerado ideal (LINGANE; OLSEN, 2004; GIBBON; DEY, 2011).

## 2.3.2. Abordagem Estratégica

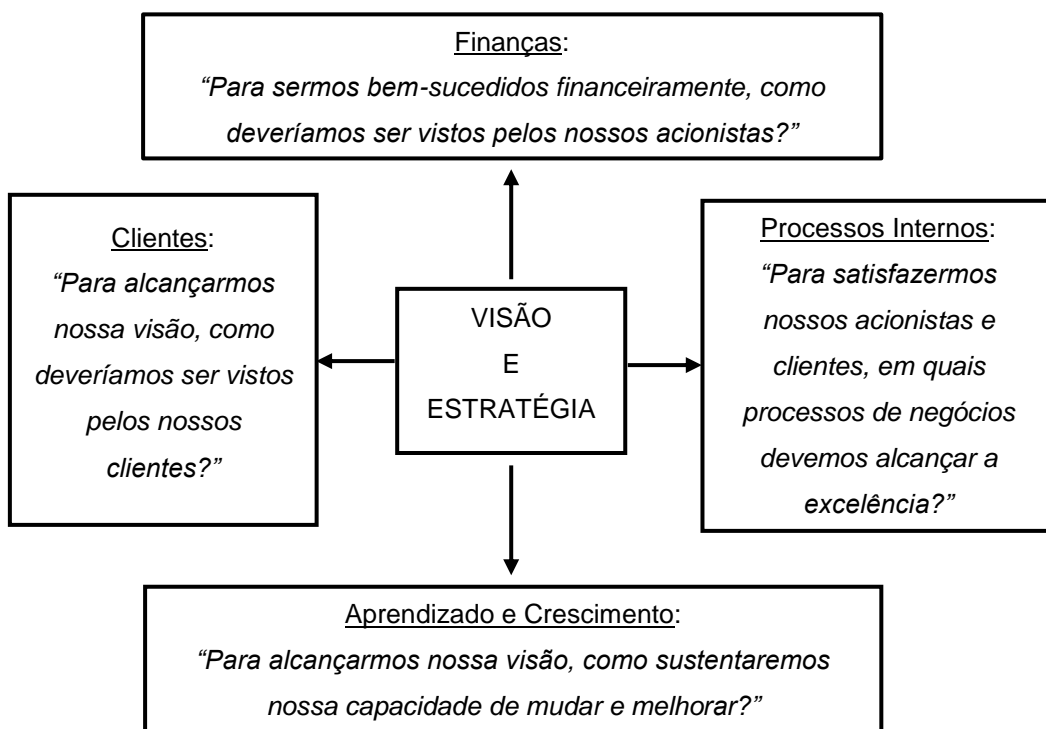
### 2.3.2.1. **Balanced Scorecard (BSC)**

Kaplan e Norton (1997) definem o BSC como “*uma ferramenta empresarial que mede o desempenho organizacional sob quatro perspectivas equilibradas: financeira, do cliente, dos processos internos da empresa e de aprendizado e crescimento*”. Ensslin e Vianna (2007) complementam que essas quatro perspectivas podem ser definidas da seguinte forma:

- Financeira: descreve os resultados tangíveis da estratégia em termos financeiros, tais como o retorno sobre o investimento (ROI), o valor para o acionista, a lucratividade, o crescimento de receita e os custos unitários de produção de bens e serviços;
- Clientes: permite à administração estabelecer os segmentos e avaliar os desempenhos dos mercados e dos clientes para os quais a empresa atua, em função das expectativas desses clientes e do posicionamento mercadológico da organização;
- Processos internos: onde a organização deve criar diferenciais para agregar valor aos clientes e satisfazer as expectativas dos acionistas; e
- Aprendizado e crescimento: são os ativos tangíveis e intangíveis relacionados aos fatores humanos e intelectuais da organização.

Ainda segundo Ensslin e Vianna (2007), esta ferramenta traduz a missão e a estratégia da organização em um conjunto compreensível de medidas de desempenho que propiciam a formação de uma estrutura de mensuração e de um sistema de gestão eficiente, através do alinhamento sinérgico das quatro perspectivas para a execução da estratégia. Assim, o BSC pode ser representado pela Figura 4.

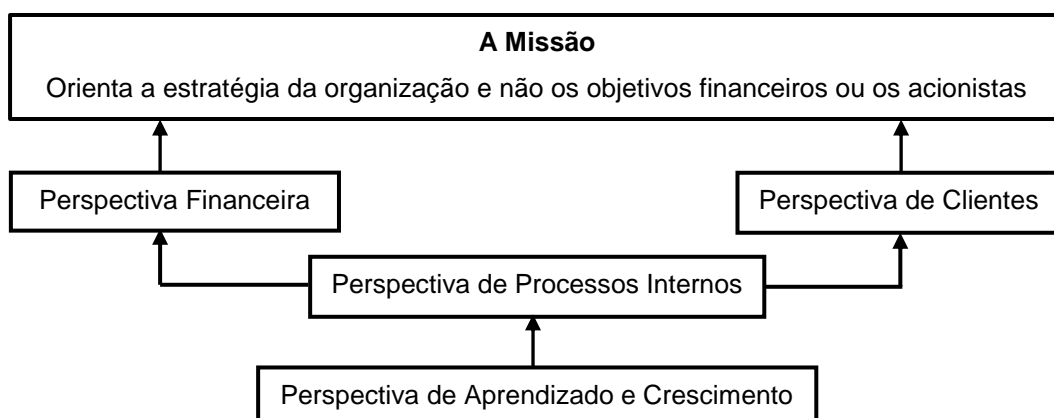




Fonte: Kaplan e Norton (1997).

Figura 4 - Perspectivas de gerenciamento de desempenho pelo BSC

De acordo com Kaplan (2001) e Hall (2014) a mensuração de desempenho de organizações com ou sem fins lucrativos apenas por indicadores financeiros não é suficiente para avaliar a realização dos objetivos estratégicos de acordo com suas missões institucionais; por isso, sugerem que, principalmente para organizações do Terceiro Setor, seja utilizada uma estrutura adaptada do BSC, conforme Figura 5.



Fonte: Kaplan (2001).

Figura 5 - Adaptando o BSC para OSFL

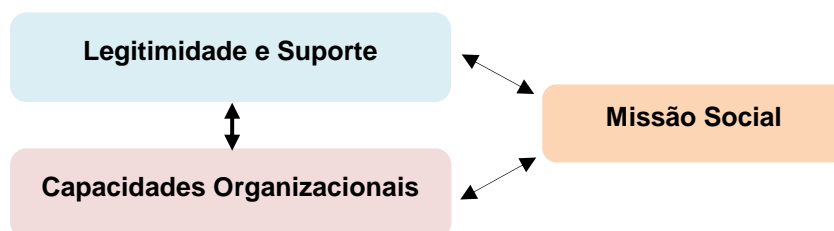
A adaptação sugerida pelos autores para instituições do Terceiro Setor, em que parte dos objetivos a serem alcançados pode ser qualitativo e intangível, se refere à missão estar localizada no topo do *Scorecard* como a meta de mais longo prazo a ser alcançada e as quatro dimensões de avaliação da ferramenta (financeira, processos, clientes e aprendizado) estarem mais relacionadas aos objetivos de prazos inferiores, além de servir de *feedback* para melhoria da performance.

No entanto, como as OSFL não possuem clientes apenas como partes interessadas, mas também investidores, doadores e fomentadores de recursos públicos e privados, mesmo que não precisem gerar lucro, demandam cada vez mais uma gestão profissionalizada, que lhes permita avaliar adequadamente a utilização dos recursos aplicados no alcance de sua missão (PAES, 1999).

Neste sentido, Kaplan (2001) orienta a uma segunda adaptação do modelo, que é colocar os investidores, doadores e fomentadores de recursos em posição paralela a dos beneficiários dos serviços prestados (Figura 5).

Como uma terceira adaptação derivada do BSC, Mark Moore apresenta a ferramenta denominada *Public Value Scorecard* (PVS) que, apesar de representar para Zhang e Wang (2010) uma ferramenta estratégica mais benéfica do que o BSC, por seus objetivos finais serem o valor público e os impactos sociais para os beneficiários cidadãos, Melo (2007) acredita que essa ferramenta ainda não está completamente desenvolvida e não se aplica facilmente para cada tipo de organização.

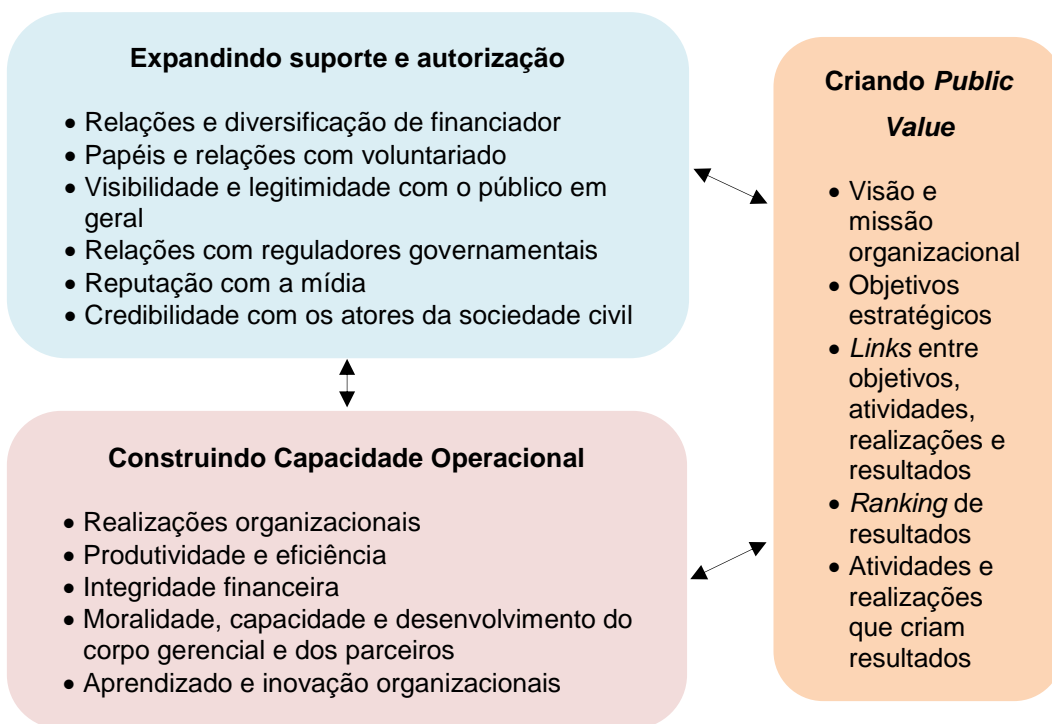
O PVS fundamenta-se em missão social, legitimidade e suporte, além de capacidade operacional (Figura 6) a fim refletir o alcance dos objetivos institucionais das organizações e estruturar um triângulo estratégico de desempenho (ZHANG; WANG, 2010).



Fonte: adaptado de Moore (2003).

Figura 6 - Triângulo estratégico do PVS

O PVS traz o triângulo estratégico em atividades de gestão de desempenho e prestação de contas ou pontos focais de interesse (Figura 7).



Fonte: adaptado de Moore (2003).

Figura 7 - Estrutura do PVS

#### 2.3.2.2. **Triple Bottom Line (TBL)**

A ferramenta estratégica *Triple Bottom Line* (TBL), ou análise tripla, foi popularizada por Elkington (1997) e se baseia na apuração dos resultados ambientais, sociais e econômicos gerados pelas organizações (Figura 8), visto nem tudo poder ser totalmente demonstrado por resultados fiscais ou simplesmente financeiros (ALEXANDER; SMAJE, 2008). Jentz et al. (2015) observam ainda que estes três pilares propostos pelo TBL se relacionam de tal forma que juntos resultam no alcance da sustentabilidade.



Fonte: adaptado de Rothaermel (2014).

Figura 8 – *Triple Bottom Line*

Segundo Oliveira et al. (2012), o conceito de TBL ganhou destaque nas discussões devido ao fato de criar um novo modelo, tornando o assunto mais atrativo para as organizações. Desde então, muitas delas passaram a comunicar seus desempenhos econômico, ambiental e social, e suas inter-relações, baseadas neste conceito, cuja definição em português seria PPL (Pessoas, Planeta e Lucro) que, se analisados pela perspectiva empresarial, apresentam os seguintes objetivos:

*“[...] econômico, cujo propósito é a criação de empreendimentos viáveis, atraentes para os investidores; ambiental, cujo objetivo é analisar a interação de processos com o meio-ambiente sem lhe causar danos permanentes; e, social, que se preocupa com o estabelecimento de ações justas para os trabalhadores, parceiros e sociedade.”*

A ferramenta SAA apresentada por Pearce e Kay (2005) demonstra uma versão econômico-financeira da abordagem proposta por Cordery e Sinclair (2013), visto a SAA se preocupar com o reporte de indicadores que mostram os resultados e impactos econômicos e ambientais obtidos pelas OSFL. No entanto, essa metodologia não pode ser assemelhada integralmente à do TBL, pois ela não contabiliza resultados sociais, como prevê também este último.

### 2.3.3. Abordagem de Resultados

#### 2.3.3.1. *Logical Framework Approach (LFA)*

A metodologia de planejamento e mensuração de desempenho de projetos *Logical Framework Approach* (LFA) ou Abordagem do Quadro Lógico (AQL) foi desenvolvida no final da década de 1960 nos EUA e utilizada originalmente por organizações que recebiam doações; sendo, hoje em dia, adotada por diversas entidades públicas e privadas, inclusive as pertencentes ao Terceiro Setor no mundo (GASPER, 2000; JACOBS et al., 2010; HALL, 2014).

Segundo Gasper (2000), Taylor et al. (2003), Jacobs et al. (2010) e Hall (2014), o coração do LFA é uma matriz 4 por 4, em que na sua estrutura vertical constam as descrições dos projetos e programas através dos objetivos hierarquizados em atividades (tarefas), resultados de curto prazo, propósitos de curto prazo e objetivos de longo prazo (impactos).

Por outro lado, na sua estrutura horizontal constam os indicadores quantitativos e qualitativos de mensuração de desempenho, as fontes de dados e os pressupostos e riscos de cada categoria (Tabela 11).

Tabela 11 – Matriz 4x4 da Abordagem do Quadro Lógico

Hierarquia de objetivos	Indicadores de performance	Fontes de dados	Pressupostos e riscos
Objetivos de longo prazo	Para mensuração dos objetivos ou impactos de longo prazo	Fontes de dados dos indicadores relacionados	Pressupostos e riscos entre os objetivos ou impactos de longo prazo e os resultados de alcance superior a esses, influenciados por fatores externos
Propósitos de curto prazo	Para mensuração dos propósitos de curto prazo	Fontes de dados dos indicadores relacionados	Pressupostos e riscos entre os propósitos de curto prazo e os objetivos ou impactos de longo prazo, influenciados por fatores externos
Resultados de curto prazo	Para mensuração dos resultados de curto prazo	Fontes de dados dos indicadores relacionados	Pressupostos e riscos entre os resultados de curto prazo e os propósitos de curto prazo do projeto
Atividades ou tarefas	Para mensuração do orçamento do projeto	Fontes de dados dos indicadores relacionados	Pressupostos e riscos entre as atividades ou tarefas e os resultados de curto prazo do projeto

Fonte: adaptado de Gasper (2000) e Taylor et al. (2003).

### 2.3.3.2. Avaliação de eficiência e eficácia

Na visão de Connolly e Hyndman (2004), a medida de eficiência é determinada pela razão entre *outputs* (saídas ou realizações) e *inputs* (entradas ou recursos) e Barman (2007) demonstrou em sua pesquisa histórica que a mensuração de desempenho de eficiência de OSFL de caridade do Reino Unido era focada no viés financeiro, o mais requerido na visão dos doadores de recursos, principalmente devido à suspeita da possibilidade de fraudes e desvios ocorridos durante a década de 60.

No entanto, Hind (1995) menciona que os conceitos de custos e de valor do dinheiro não estão localizados no coração do processo de mensuração de desempenho de OSFL, em que a ênfase dever recair sobre a eficácia do projeto ou da atividade realizada pelas instituições de caridade.

Segundo Lecy et al. (2012), apesar do conceito inicial pressupor a composição de quatro categorias para mensurar eficácia - performance econômica, processos internos, estruturas de controle de gestão e ecologia populacional -, rapidamente, o mesmo se voltou a três diferentes dimensões: realização de objetivos, controle de recursos e construtivismo social/perspectiva reputacional.

Por isso, na visão de Ebrahim e Rangan (2010), a avaliação e o monitoramento de eficácia são utilizados para determinar o impacto de uma organização no ambiente em que atua.

No entanto, organizações raramente possuem objetivos simples e coerentes; e, além disso, concorrem pelos mesmos recursos ou financiamentos, apesar de as metas, na maioria das vezes, não serem compartilhadas. Desta forma, Lecy et al. (2012) mencionam que o foco da avaliação de eficácia acaba recaindo sobre duas das três dimensões anteriormente citadas: o sistema de recursos, que impactará na sobrevivência e no crescimento organizacional, e a medida de reputação das instituições perante a sociedade.

Portanto, a fim de atender a estas dimensões, o trabalho destes autores apresentou uma proposta para mensuração de eficácia organizacional tomando como base quatro abordagens:

- Gerencial, no sentido de desenvolver as competências corporativas essenciais para sobreviver e se desenvolver, tais como as relacionadas a

liderança, desenvolvimento de recursos humanos, governança, controles adequados, planejamento, processos orçamentários e sistemas de auditoria;

- Execução de programas, através de medidas de impacto e não apenas de eficiência, resultados ou realizações;
- Atuação em redes, no sentido a mobilizar atores e recursos necessários ao atingimento dos objetivos propostos que, por muitas vezes, estão relacionados a políticas públicas e execução de parcerias; e
- Legitimidade, diretamente ligada à reputação da instituição.

Para reforçar as quatro abordagens anteriores, Herman e Renz (2008) desenvolveram nove teses em relação à mensuração de eficácia de OSFL que atuam em projetos sociais de caridade. Desta forma, chegaram à conclusão de que esta mensuração deve ser:

- Frequentemente utilizada como forma de comparação, seja em relação aos resultados obtidos em anos anteriores ou em relação a instituições similares;
- Multidimensional, não podendo ser definida apenas por um simples critério ou indicador;
- Relacionada também com a eficácia existente no nível dos dirigentes máximos (Conselho de Administração); no entanto, a forma como isso afeta a eficácia organizacional ainda não é tão clara;
- Relacionada ao uso de práticas de gestão corretas, mas que não sejam simplesmente aquelas consideradas às melhores práticas de gestão existentes no mercado;
- Uma construção social;
- Relacionada a práticas de gestão que não sejam padronizadas, mas sim adequadas à aplicabilidade de cada tipo de organização sem finalidade lucrativa;
- Relacionada à capacidade de resposta organizacional, em que mede a eficácia no nível institucional;
- Distinta, dependendo da categoria e do tipo de entidade sem fins lucrativos a qual a medida está sendo aplicada; e
- Distinta também, dependendo do nível de análise que está sendo adotado para a pesquisa e o entendimento sobre a medida de eficácia, que também

deve ser diferenciada se a avaliação é baseada em programas, em atuação em rede ou a nível institucional.

Por outro lado, MacIndoe e Barman (2012) abordaram a mensuração de resultados para avaliação de eficácia organizacional em OSFL com base na determinação do impacto gerado pelos produtos e serviços ofertados aos clientes e beneficiários das atividades executadas pelas instituições do Terceiro Setor pesquisadas.

No entanto, na visão destes autores, a implementação desta modalidade de mensuração por resultados é influenciada diretamente por exigência ou orientação direta dos provedores dos recursos, das redes as quais as organizações atuam e pelos *stakeholders* internos (Conselho de Administração e Diretores Executivos, por exemplo).

Segundo Connolly e Hyndman (2004) a medida de eficácia é a razão entre os resultados em produtos e serviços gerados e os objetivos definidos pela missão. Esta definição, em alinhamento com os estudos de Wainwright (2003), Moxham e Boaden (2007), Bagnoli e Megali (2011), Epstein e McFarlan (2011) e Ramadan e Borgonovi (2015), representa então a relação entre os *outcomes* (resultados que impactam indivíduos) e/ou os *impacts* (resultados que impactam uma organização, uma comunidade ou uma sociedade como um todo) obtidos em relação às metas e aos objetivos pactuados, seja no curto ou no longo prazo, respectivamente.

Portanto, a mensuração de resultados e impactos é vista como uma forma de avaliação da eficácia no desempenho de OSFL.

Por fim, MacIndoe e Barman (2012) desenvolveram uma ferramenta para medir a extensão do uso de mensuração de resultados com base na aplicação de recursos utilizados nas atividades desenvolvidas por OSFL e observaram que a pressão de provedores de recursos e de partes interessadas internas são as que mais interferem na adoção de medidas de resultados para avaliar o desempenho de OSFL.

### **2.3.3.3. Avaliação de impacto**

Impacto é a consequência causada por determinada ação, estando ela representada por uma atividade, um projeto ou um programa; e, muitas OSFL entendem que precisam adotar ciclos de boas práticas que gerem impactos positivos a fim de se tornarem cada vez melhores (NCVO, 2013).



A fim de reforçar essa visão, Arvidson e Lyon (2014) alertaram que cada vez mais organizações que recebem recursos de investidores e doadores têm apresentado interesse por realizar medidas de impacto social, a fim de promoverem suas ações e demonstrarem boas práticas de prestações de contas às suas principais partes interessadas. Com isso, pretendem também angariar mais recursos para serem aplicados na realização de seus programas, projetos e ações sociais.

No entanto, nem sempre os benefícios na realização desta prática superam as resistências internas do corpo gerencial em entender o alcance de execução desta forma de mensuração, no sentido de não a enxergar apenas como uma imposição dos contratantes e demais partes interessadas.

Um dos passos mais importantes para a realização de mensuração de impacto é a identificação das principais partes interessadas e respectivas informações que lhes sejam relevantes, a fim de possibilitar com que elas tenham ciência do valor total produzido pelas organizações e não apenas do valor adicionado gerado através de suas ações, ou seja, dos resultados primários e secundários produzidos e ofertados diretamente aos principais públicos de interesse (DAWSON, 2010).

Segundo Wainwright (2003), a forma de mensuração de impacto social não é tão direta e padrão, devido à diversidade de categorias de organizações que compõem o Terceiro Setor, como também possui uma série de obstáculos, tais como:

- Dificuldade em identificar a relação causa-efeito entre uma atividade ou tarefa realizada, com o resultado obtido;
- Dificuldade em medir os impactos que estejam relacionados a fatos preventivos, tais como gravidez na adolescência, mortalidade infantil etc; visto estes fatos serem, na realidade, indesejados;
- Disponibilidade dos dados;
- Aplicabilidade no uso de dados qualitativos e quantitativos;
- Pré-disposição em realizar mensurações;
- Diversidade de categorias existentes no setor; e
- Custos.

Uma das formas de avaliação de impacto é a mensuração do impacto ambiental através da Análise do Ciclo de Vida (ACV) dos produtos e serviços

gerados pelas organizações (em inglês, *Life-Cycle Analysis* – LCA) e que também pode ser utilizada naquelas entidades que pertencem ao Terceiro Setor.

Esta análise se difere daquela realizada pela metodologia TBL por não englobar a avaliação de resultados sociais e econômicos, e se baseia em realizar um inventário dos impactos ambientais ao longo de todo o ciclo de vida de produção do bem ou do serviço que estiver sendo elaborado e ofertado à sociedade (ALEXANDER; SMAJE, 2008).

Dawson (2010) realizou um estudo de caso com uma associação civil sem fins lucrativos que realiza ações de caridade e concluiu que a ferramenta estratégica BSC pode ser conjugada com a metodologia de mensuração de impacto de atividades, ações e projetos, a fim de ilustrar de forma mais adequada o valor total gerado pela organização a seus diversos públicos de interesse.

Por outro lado, Polonsky e Grau (2011) propuseram quatro abordagens para avaliar o impacto social de organizações de caridade dos EUA com o intuito de conjugar avaliações financeiras e não-financeiras, qualitativas e quantitativas, devido à diversidade no setor e por não existirem formatos padrões de mensuração que unam todos os aspectos desejados de mensuração pelas diversas partes interessadas existentes. As abordagens propostas por esses autores foram:

- Eficiência operacional;
- SROI
- Impacto qualitativo; e
- Combinação das três abordagens anteriores.

Gibbon e Dey (2011) estudaram a avaliação de impacto social de OSFL do Reino Unido através da conjugação das perspectivas econômico-financeiras relacionadas a mensurações pelo SSA e pelo SROI.

Por isso, Arvidson e Lyon (2014) relatam que existem diversas metodologias que podem ser entendidas como avaliadoras de impacto social e que estão relacionadas às perspectivas econômico-financeira e estratégica propostas por Cordery e Sinclair (2013).

Mas, para outros autores, tais como Wainwright (2003), Moxham e Boaden (2007) e Dawson (2010) o viés mais adequado para avaliar impacto social deve estar relacionado à mensuração de resultados de longo prazo voltados aos objetivos e às metas que corroboram para o atingimento da missão institucional das

organizações e que interferem positivamente ou negativamente na comunidade ou na sociedade em que estas instituições atuam.

Considerada, portanto, como a forma mais completa de mensurar o desempenho de organizações que recebem recursos de fomento, investimento, financiamento e doações públicas e privadas, a metodologia de avaliação por impacto deu origem a diversos manuais, guias e catálogos de orientação por diversos pesquisadores, institutos, universidades, entidades e fundações de ensino e pesquisa no mundo públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos, de todos os setores da economia (KELLOGG FOUNDATION, 2004; WORLD BANK, 2006; OLSEN; GALIMIDI, 2008; CONTROLLER AND AUDITOR-GENERAL, 2008; NCVO, 2013; BOURANTONIS, 2014; ENJOLRAS, 2015).

Em 2004, a Fundação W. K. Kellogg publicou a atualização do Guia de Desenvolvimento do Modelo Lógico (em inglês, *Logic Model Development Guide*) a fim de reunir uma proposta de mensuração de desempenho que possibilita avaliar os resultados causados na vida dos indivíduos, além dos impactos de longo prazo gerados às comunidades e às sociedades envolvidas com os produtos e serviços elaborados através das ações, atividades, projetos e programas executados por organizações que recebem recursos por doação, financiamento ou investimento.

Esse modelo lógico se constitui em um processo sistemático que apresenta e compartilha a relação existente entre os recursos que operam os programas, as atividades planejadas e as mudanças ou os resultados esperados no curto prazo (um a três anos), no médio prazo (quatro a seis anos) e/ou os impactos ou resultados de longo prazo (sete a dez anos) gerados (KELLOGG FOUNDATION, 2004).

Além disso, essa ferramenta de mensuração possui inúmeras vantagens, sendo, a principal delas, a visibilidade às principais partes interessadas de quais são as tarefas mais relevantes e seus recursos necessários ao alcance dos resultados e dos impactos esperados para o atingimento da missão; mas, também a possibilidade de correção de rumos na estratégia organizacional ao longo do percurso de cada ação, projeto ou programa, seja ele, social ou não. Por isso, a própria Fundação Kellogg o utiliza em seus programas para medir o impacto de suas atividades de pesquisa e ensino (KELLOGG FOUNDATION, 2004).

Essa visão de que os impactos causados pelas ações executadas por entidades pertencentes ao Terceiro Setor podem ser divididos em níveis de alcance é reforçada por Enjolras (2015), cuja opinião é de que existem duas principais esferas de

alcance: micro e macro. No nível micro, os indivíduos são alcançados; já no macro, uma organização, uma comunidade ou uma sociedade como um todo são alcançados pelos impactos (positivos ou negativos) causados pelas ações executadas por entidades do Terceiro Setor. E, esses impactos podem alterar o comportamento e a atitude das pessoas ou das instituições envolvidas.

De acordo com o Banco Mundial (WORLD BANK, 2006), a qualidade das avaliações de impacto é afetada por restrições orçamentárias, de tempo e de dados; por isso, devem ser definidos indicadores adequados que possam mensurar as mudanças, os benefícios e os impactos gerados aos indivíduos, à organização, à comunidade e à sociedade afetados pela intervenção dos projetos, das ações e dos programas executados.

#### **2.3.4. Abordagem Participativa**

##### **2.3.4.1. *Most Significant Change (MSC)***

A técnica de mensuração de projetos e programas através da avaliação da mudança mais significativa (*Most Significant Change* – MSC), conforme Figura 9, foi criada por Rick Davies no início dos anos 90 e consiste em uma metodologia indutiva de monitoramento e de avaliação participativa a respeito das mudanças mais importantes que estejam sendo geradas pelos projetos e programas realizados por organizações de finalidade pública ou privada, a despeito do uso de indicadores de desempenho (DAVIES; DART, 2005; HALL, 2014).



Fonte: Davies e Dart (2005).

Figura 9 - Técnica de Mensuração pelo MSC

Segundo Davies e Dart (2005) e Lennie (2011), a implementação desta técnica consiste na realização dos seguintes passos:

- Passo 1: Início do processo através de seleção das partes interessadas e realização de ações de comunicação motivacionais, a fim de gerar interesse e comprometimento;
- Passo 2: Definição dos alvos que serão analisados para delimitar as partes interessadas que serão envolvidas em cada reporte de resultados específicos;
- Passo 3: Definição do período de reporte dos resultados;
- Passo 4: Coleta das histórias;
- Passo 5: Seleção das histórias que relacionam as mudanças mais significativas;
- Passo 6: *Feedback* aos participantes dos resultados sobre as mudanças mais significativas encontradas;
- Passo 7: Verificação detalhada das histórias, a fim de realizar ações internas, tais como ajustes nos programas realizados, por exemplo;
- Passo 8: Análise qualitativa e/ou quantitativa dos resultados reportados;
- Passo 9: Análises secundárias e meta-monitoramentos; e
- Passo 10: Revisão do processo.

Para Davies e Dart (2005) as principais vantagens em conduzir um processo de mensuração por MSC são:

- Possibilidade de identificação de mudanças inesperadas;
- Identificação mais clara e prática do valor agregado das ações, projetos ou programas;
- Fácil participação e explanação das ideias por diferentes culturas e conhecimentos;
- Encorajamento à análise e à coleta de dados, porque as pessoas são provocadas a avaliarem os impactos e as diferenças em relação às mudanças;
- Construção de gerentes capazes de analisar dados e conceituar impactos;
- Obtenção de avaliações mais ricas e simples; e
- Possibilidade de uso para avaliar ações *bottom-up*, em que os resultados ainda não estejam pré-definidos.

Davies e Dart (2005) ainda indicam os casos de avaliação de programas em que é melhor usar a técnica MSC:

- Complexos e que produzem diversos e emergentes resultados;
- Extensos e com numerosos *stakeholders*;
- Focados em mudanças sociais;
- Sejam participativos;
- Tenham sido desenhados em parceria entre gestores e participantes;
- Sejam de difícil monitoramento por sistemas convencionais; e
- Que os serviços tenham sido altamente customizados para um pequeno número de beneficiários.

Por ser um método mais adequado quando se deseja aprendizado ao invés apenas de prestação de contas (DAVIES; DART, 2005; CORDERY; SINCLAIR, 2013), não é muito recomendado para os casos em que já se conhecem bem as mudanças que sejam esperadas, quando se deseja uma avaliação retrospectiva e não ao longo do tempo, ou quando precisa-se de uma avaliação completa, rápida e barata (DAVIES; DART, 2005).

## 2.4.

### **Avaliação de desempenho de Organizações Sociais brasileiras**

Conhecidas as missões das instituições qualificadas como Organizações Sociais, devem ser identificados os macroprocessos organizacionais que representam as atividades finalísticas nestas entidades e, por conseguinte, os objetivos estratégicos que contribuem para cada macroprocesso estabelecido.

Desta forma, esses objetivos devem descrever os resultados gerais que as instituições pretendem alcançar para cumprirem suas missões, e que tenham impacto direto no atendimento às demandas de seus clientes cidadãos-usuários. E, esses resultados gerais mencionados são caracterizados como resultados sociais e estão relacionados aos benefícios, efeitos ou impactos sociais, diretos ou indiretos, que estas instituições pretendem atingir, ou atingem, através de seus objetivos e metas pactuadas (BRASIL, 1998, v. 2).

De acordo com o MARE (BRASIL, 1998, v. 2) e com Fux et. al. (2017), as metas devem ser realistas e desafiadoras, a fim de empurrar o contratado para além da zona de conforto e na direção da superação; mas, também devem se restringir à

mensuração das atividades críticas e que tenham impacto direto e mais forte no resultado do processo como um todo, além de declarar os níveis de desempenho minimamente aceitáveis.

Portanto, o ideal é que sejam quantificáveis e capazes de definir a natureza dos indicadores de desempenho necessários à realização de suas medidas, que também podem ser de natureza qualitativa (BRASIL, 1998, v. 2).

Esses indicadores de desempenho devem servir de apoio à detecção de causas e efeitos de uma ação, e não apenas para avaliar seus resultados. Para isso, segundo MARE (BRASIL, 1998, v. 2), devem ser:

- Compreensíveis;
- Abrangentes;
- De fácil aplicação;
- De interpretação uniforme;
- Compatíveis com o processo de coleta de dados existente;
- Precisos quanto à interpretação dos resultados;
- De aferição economicamente viável;
- Que forneçam subsídios ao processo decisório; e
- Que sejam capazes de avaliar a eficácia, a eficiência e a qualidade dos produtos ou serviços ofertados à sociedade.

Ainda segundo o MARE (BRASIL, 1998, v. 2), define-se como:

- Eficácia: em que grau o produto ou o serviço atende aos padrões estabelecidos, consideradas as demandas de usuários e clientes;
- Eficiência: em que grau o produto ou serviço está sendo produzido a um custo mínimo; e
- Qualidade: em que grau o produto ou serviço é adequado ao uso pelo cidadão-usuário.

Por outro lado, o parágrafo único do artigo 2 da Portaria MCTI n.º 967 (BRASÍLIA, 2011) define, em seu inciso III, que a avaliação das Organizações Sociais supervisionadas pelo MCTIC deve se pautar na análise e na verificação do grau de atingimento das metas estabelecidas, na qualidade dos resultados e no alcance dos objetivos pactuados, considerando os indicadores de eficiência, eficácia

e efetividade, bem como o cumprimento dos prazos estabelecidos nos Contratos de Gestão.

Já o inciso X do artigo 34 da mesma Portaria n.º 967 (BRASÍLIA, 2011), que foi alterada pela de n.º 1.123 (BRASÍLIA, 2015), adiciona a verificação de adequação dos gastos realizados com objetivos, ações e metas do Contrato de Gestão; e, o inciso seguinte, XI, menciona a necessidade de avaliar a eficiência da gestão sob o aspecto de economicidade e de necessidade ou relevância das contratações realizadas com recursos do Contrato de Gestão; mas, não menciona diretamente a necessidade de inclusão de indicadores de economicidade no rol daqueles que servirão para mensurar o alcance das metas pactuadas no Contrato de Gestão.

No entanto, o TCU em seu acórdão 3.304 (TCU, 2014) reforça a necessidade de avaliar a economicidade das ações realizadas pelas Organizações Sociais federais vinculadas ao MCTIC, em conjunto com as mensurações de eficiência, eficácia e efetividade já mencionadas, e orienta este Ministério no sentido de fazer cumprir o entendimento do Tribunal.

Ainda segundo o MARE (BRASIL, 1998, v. 2), Fux et al. (2017) e o primeiro parágrafo do art. 8 da Lei 9.637 (BRASIL, 1998), a avaliação do desempenho institucional será a comparação dos resultados alcançados (medidas apuradas pelos indicadores estabelecidos) com o desempenho pretendido (descritos pelos objetivos estratégicos e metas pactuadas), devendo ser realizada, idealmente, de forma periódica, com estágios intermediários de mensuração a fim de evitar surpresas desfavoráveis e possibilitar a correção tempestiva dos desvios.

Portanto, os dados de avaliação de desempenho encontrados devem ser usados para identificar, dentre outras coisas:

- Se as demandas dos cidadãos-usuários e dos formuladores das políticas públicas estão sendo atendidas e com que grau de sucesso; e
- As ações da instituição que estão tendo sucesso e as que precisam melhorar.

Segundo o MARE (BRASIL, 1998, v. 2), o Contrato de Gestão é o documento onde se registra o compromisso institucional firmado entre o Estado, por intermédio de seus Ministérios, e a entidade não-estatal qualificada como Organização Social.

Os artigos 1 e 5 do inciso III da Lei 9.637 (BRASIL, 1998) acrescentam que o que se estabelece é uma parceria entre o Poder Público e a entidade qualificada



como Organização Social para fomento e execução de atividades relativas às áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde, desde que sejam atendidos os requisitos previstos na própria lei.

Para que atinja o seu objetivo, o art. 7 da Lei 9.637 (BRASIL, 1998) e o art. 3 da Portaria MCTI n.º 967 (BRASÍLIA, 2011) determinam que o Contrato de Gestão deve observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e economicidade. Especificamente, o art. 7 da Lei 9.637 (BRASIL, 1998) ainda preconiza o seguinte em relação à mensuração de desempenho:

*“I -Especificação do programa de trabalho proposto pela organização social, a estipulação das metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como a previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e de produtividade;”*

Ao consolidar esses entendimentos, é possível perceber que a orientação das principais partes interessadas na avaliação do desempenho de Organizações Sociais federais vinculadas ao MCTIC é de que a mensuração se baseie em avaliação de eficiência, eficácia, qualidade, produtividade, efetividade e economicidade das ações ofertadas aos clientes-cidadãos beneficiários dos produtos e serviços gerados.

Tanto o Contrato de Gestão, quanto os documentos relativos às avaliações de desempenho realizadas e às prestações de contas obrigatórias deverão ser tornar públicos, a fim de se consolidarem como instrumentos de acompanhamento e avaliação do desempenho da instituição, tanto por parte do Ministério supervisor, do Legislativo e do Judiciário, quanto da sociedade (BRASIL, 1998, v. 2).

Segundo Fux et al. (2017), esse Contrato de Gestão é um contrato de resultados, esforços (para o alcance dos resultados) e meios (para consecução dos esforços); no entanto, a coerência entre esses três aspectos nem sempre é clara e predominam especificações sobre esforços e meios em detrimento dos resultados.

Para esses autores, as metas geralmente são subestimadas, com avaliação excessiva sobre os esforços e o controle focado nos meios, dado que a pactuação das metas se baseia mais em ações (coisas a fazer) do que nos produtos (bens ou serviços, tangíveis ou não) e seus impactos; embora, ainda na visão dos autores,

haja honrosas exceções setoriais com Organizações Sociais da Saúde, por exemplo, cujos Contratos de Gestão são mais baseados em indicadores de produção.

Por fim, os mesmos autores relatam que a essência sobre a efetividade dos resultados alcançados pela maior parte das Organizações Sociais existentes acaba não ficando clara, nem para os avaliadores da execução do contrato, nem para a própria sociedade.

Fux et al. (2017) acreditam ainda que essa fragilidade pode ser creditada à não regulamentação e à gestão deficiente do modelo, além do déficit de entendimento a respeito do que seja resultado e de como contemplá-lo nos Contratos de Gestão, visto a própria legislação matriz mencionar o termo “programa de trabalho”, mas não deixar claro que o plano a ser elaborado pelo gestor da Organização Social deve contemplar: a relação entre resultados a serem alcançados; o que se deve fazer para alcançá-los (conjunto de ações); e, os meios que devem ser utilizados.

Desta forma, Fux et al. (2017) relatam que é mais fácil para os gestores medirem resultados orçáveis, que são as ações pautadas em esforços e meios, do que resultados que demandem a avaliação da efetividade dos impactos gerados para a sociedade.

Adicionalmente, existe também a questão do “*gaming*” na relação contratual e que se materializa na forma de duas situações opostas: a parte contratante é excessivamente lasciva e leniente, ou é extremamente dura, inflexível, insensível ao aprendizado e baseada na imposição de metas (FUX et al., 2017). Essas situações, de acordo com os mesmos autores, podem ser observadas nos casos abaixo, não necessariamente excludentes:

- Os indicadores de resultados serem deliberadamente suprimidos a fim de desonerarem a contratada, restringindo seu escopo de responsabilidade à mera consecução de ações;
- As metas serem subestimadas para atenuarem efeitos de possíveis ou prováveis problemas no fluxo de recursos repassados pela parceira pública;
- A existência de efeitos disfuncionais de controle e gestão por parte da parceira pública que possam trazer dificuldades operacionais e comprometer os resultados, tais como as ingerências e a imposição de regras publicistas; e

- A tolerância por parte da parceira pública quanto à fixação frouxa de resultados, com metas irrealistas e pouco desafiadoras, porque concentra seus controles nos meios e esforços com altas doses de ingerência e mecanismos punitivos contundentes caso julgue que a situação esteja fora de controle.

Portanto, na prática, este Contrato de Gestão deve conter essencialmente (BRASIL, 1998, v. 2):

- Disposições estratégicas, contendo os objetivos da política pública à qual se refere, a missão institucional, os objetivos estratégicos e as metas institucionais, com seus respectivos planos de ação;
- Indicadores de desempenho quantitativos ou qualitativos, para mensuração do atingimento das metas propostas, para julgamento da adequação do nível de realização de cada meta programada, considerando o horizonte de tempo da avaliação;
- Definição dos meios e das condições para a execução das metas pactuadas, tais como os recursos materiais e orçamentários, os níveis de autonomia e as flexibilidades; e
- Sistemática de avaliação, tri ou quadrimestral, pelo Ministério supervisor, através da programação de reuniões de acompanhamento e avaliação, para verificação objetiva do grau de atingimento das metas, com base nos seus indicadores. Os resultados encontrados nortearão as correções necessárias de rumo, tanto em relação ao andamento das ações, quanto em relação à eficácia dos próprios indicadores que estejam sendo utilizados. Propostas de alteração nos indicadores poderão ser levadas para confecção de aditivos ao Contrato de Gestão vigente, e os relatórios parciais e finais de avaliação serão encaminhados ao Ministério Supervisor para obtenção de parecer técnico conclusivo sobre a gestão da Organização Social. E, esse parecer respaldará a decisão pela renovação ou não do Contrato de Gestão com a Organização Social.

Em relação à sistemática de avaliação, o art. 19 da Portaria MCTI n.º 967 (BRASÍLIA, 2011) definiu que, no âmbito das Organizações Sociais supervisionadas pelo MCTIC, as Comissões de Acompanhamento e Avaliação dos Contratos de Gestão se reunirão ordinariamente para realizar o acompanhamento

semestral e para a avaliação anual; e, ainda, extraordinariamente, sempre que necessário. Esse mesmo critério é adotado para avaliação das Organizações Sociais supervisionadas pelo MEC.

Assim, o ciclo de avaliação do cumprimento do Contrato de Gestão envolve as seguintes ações, segundo o MARE (BRASIL, 1998, v. 2) a Lei 9.637 (BRASIL, 1998):

- Elaboração dos relatórios parciais e finais contendo o comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhados das prestações de contas correspondentes ao exercício financeiro;
- Avaliação institucional, a ser realizada pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Contrato de Gestão (CAA-CG) - anteriormente denominada de Comissão de Avaliação do Contrato de Gestão (CA-CG) - indicada pela autoridade supervisora da área correspondente (Ministério supervisor) e composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação;
- Encaminhamento do relatório conclusivo sobre a avaliação institucional efetuada para a autoridade supervisora da área correspondente; e
- Auditorias a serem realizadas pela Secretaria Federal de Controle – hoje realizada pela Controladoria-Geral da União - e pelo Tribunal de Contas da União, dentro de suas programações normais, tendo por base as condições acordadas e contidas no Contrato de Gestão, restringindo-se à verificação dos resultados pactuados e à utilização de recursos públicos. Cabe ressaltar que esse processo pode não acontecer anualmente, mas sim nos momentos eventualmente definidos pelos órgãos de controle governamentais, interno e externo.

No âmbito das Organizações Sociais supervisionadas pelo MCTIC, o art. 26 da Portaria MCTI n.º 967 (BRASÍLIA, 2011) preconiza que as avaliações dos resultados devem ser realizadas anualmente e ao final do ciclo de contrato de longo prazo.

O artigo 28 da mesma Portaria orienta que, anualmente, o foco deve ser a verificação do grau de atingimento das metas estabelecidas no Contrato de Gestão e de que forma a execução contribui, quantitativa e qualitativamente, para o alcance

dos objetivos pactuados, considerando os indicadores de qualidade e produtividade, além dos prazos estabelecidos no contrato.

Já o artigo 29 da mesma Portaria discorre que a análise realizada ao final do ciclo de longo prazo do Contrato de Gestão de conter a análise da evolução anual do programa de trabalho pactuado, bem como incluir outros tópicos, relacionados a:

*“I - adequação das diretrizes, objetivos estratégicos, metas e cronograma de desembolso, com ênfase na oportunidade e conveniência as metas e ações para o alcance dos resultados do contrato de gestão;*

*II - grau de desafio das metas pactuadas para o crescimento e desenvolvimento da OS e sua gestão, observando o atendimento da comunidade científica e da sociedade por meio das metas e ações implementadas;*

*III – comparação entre o desempenho da OS, em termos de qualidade dos resultados e serviços realizados, e de outras instituições nacionais e internacionais de excelência reconhecida;*

*IV – avaliação dos meios de publicação e estratégias de difusão dos resultados alcançados para os demandantes e outros atores e segmentos do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação – SNCTI (transversalidade); e*

*V – análise da pertinência e relevância da sistemática de avaliação dos indicadores estabelecidos para avaliar as metas e ações e o ciclo do contrato de gestão.*

De acordo com o MARE (BRASIL, 1998, v. 2), os relatórios produzidos pelas Organizações Sociais devem se ater às questões cruciais à cerca do grau de atendimento das metas pactuadas, conforme os indicadores definidos e segundo a sistemática de avaliação orientada pelo Ministério supervisor.

No entanto, também devem trazer informações e justificativas sobre eventuais mudanças de objetivos, metas ou outros fatores que impactem a avaliação do desempenho institucional e que tenham ocorrido durante o período abrangido pelo Contrato de Gestão.

Portanto, os relatórios devem ser apresentados de forma concisa e compreensível, a fim de se tornarem úteis à tomada de decisão, além de serem capazes de explicar se:

- Os compromissos acordados no Contrato de Gestão são passíveis de monitoração;
- Existem compromissos que apresentam falhas graves de concepção e de viabilidade de execução;
- A instituição está sendo capaz de apontar causas e consequências de atrasos na consecução de objetivos e metas; e
- Há necessidade de atuação dos Ministérios supervisores do contrato junto a outras instâncias governamentais, no sentido de se buscarem melhores condições de viabilidade de atingimento dos compromissos acordados.

## 2.5.

### ***Benchmarking de avaliação de desempenho para o Terceiro Setor***

Apesar de os autores Cordery e Sinclair (2013) considerarem as metodologias ORS, SAA, SOA e SROI como de abordagem econômico-financeira, ambas também se orientam a perspectivas de mensuração de resultados, como pode ser observado nas próprias definições contidas na Tabela 7.

No entanto, estes resultados ainda estão mais voltados a indicadores financeiros e econômicos do que às demonstrações dos benefícios, ou seja, dos resultados ou impactos gerados aos diversos públicos de interesse, em atendimento ao alcance da missão das organizações.

Adicionalmente, apesar da metodologia SAA englobar a avaliação de impactos ambientais, a mesma não inclui os sociais para contabilização e reporte (PEARCE; KAY, 2005); por isso, não pode ser considerada como um referencial de mensuração.

O SROI, por sua vez, se preocupa com os investimentos realizados pelos diversos financiadores das ações, independentemente da relação destes investimentos com os objetivos e as metas que contribuirão para o alcance da missão (HALL, 2014); por isso, ele não pode ser utilizado como indicador único de mensuração de desempenho (LINGANE; OLSEN, 2004; GIBBON; DEY, 2011).

As metodologias de avaliação de impacto da abordagem reputacional e as metodologias de mensuração de resultados e de programas da abordagem multidimensional, propostas por Moxham (2014) e visualizadas na Tabela 8, podem ser associadas à abordagem de mensuração de resultados proposta por Cordery e Sinclair (2013) demonstrada na Tabela 7.

No entanto, as metodologias com abordagens multidimensionais, tais como o BSC e o TBL por exemplo, necessitam de uma adaptação a fim de colocarem o alcance da missão no topo destes *frameworks* estratégicos e não em igualdade de condições como são formalmente interpostas as perspectivas atuais dos modelos.

Para que isso acontecesse Kaplan (2001) e Hall (2014) sugeriram uma alteração no modelo do BSC para que ele refletisse essa adaptação e Moore (2003) apresentou uma solução através da apresentação de uma ferramenta adaptada do BSC e denominada PVS. No entanto, na visão de Melo (2007) esta solução ainda não está totalmente desenvolvida, nem aplicável a qualquer tipo de OSFL que compõe o Terceiro Setor. Por isso, não é possível considerar nem o BSC, nem o PVS como referenciais para mensuração de desempenho neste trabalho de pesquisa.

Por outro lado, é possível elaborar uma associação entre as metodologias que foram encontradas na literatura sobre avaliações de desempenho de OSFL que compõem o Terceiro Setor estrangeiro, tomando como base as formas de mensuração e as abordagens propostas por Cordery e Sinclair (2013) e Moxham (2014) a fim de propor um referencial teórico de mensuração de desempenho a ser utilizado como *benchmarking* a este trabalho de pesquisa.

Esse referencial teórico deve levar em consideração a conjugação da necessidade de entidades do Terceiro Setor visarem avaliações que demonstrem o alcance da missão (CORDERY; SINCLAIR, 2013; RICHARD et al., 2009) através da mensuração dos resultados e dos impactos gerados pelos produtos e/ou serviços ofertados aos beneficiários individuais ou coletivos (BAGNOLI; MEGALI, 2011), a fim de legitimarem suas existências institucionais, por meio da adequada prestação de contas das ações realizadas (HUANG; HOOPER, 2011; SAJ, 2013; MOXHAM, 2014), indiscutivelmente necessárias ao fortalecimento de suas reputações (RICHARD et al., 2009; LECY et al., 2012).

Com isso, mensurações que levem em consideração a apuração de *outcomes* e impactos, neste caso sociais, são consideradas as mais adequadas a serem adotadas por instituições que pertencem ao Terceiro Setor estrangeiro (WAINWRIGHT,

2003; CONNOLLY; HYNDMAN, 2004; KELLOGG FOUNDATION, 2004; WORLD BANK, 2006; MOXHAM; BOADEN, 2007; CONTROLLER AND AUDIT-GENERAL, 2008; OLSEN; GALIMIDI, 2008; BAGNOLI; MEGALI, 2011; EPSTEIN; McFARLAN, 2011; NCVO, 2013; ARVIDSON; LYON, 2014; BOURANTONIS, 2014; ENJOLRAS, 2015; RAMADAN; BORGONNOVI, 2015).

Adicionalmente, essas mensurações encontram-se em linha com as orientações legislativas, jurídicas e regulamentares que recaem sobre as Organizações Sociais federais brasileiras (BRASIL, 1998, v. 2; BRASIL. Lei 9.637, 1998; BRASÍLIA. Portaria MCTI n.º 967, 2011; TCU, 2014; BRASÍLIA. Portaria MCTI n.º 1.123, 2015; FUX et al., 2017).

Considerando, então, as ponderações anteriores, como também as formas de cálculo da eficácia de entidades do Terceiro Setor - relação entre resultados (*outcomes* e impactos) e os objetivos e metas traçados para as organizações, em virtude da necessidade de alcance de suas missões (CONNOLLY; HYNDMAN, 2004) – as mensurações que possuem como premissa a apuração de eficácia em relação a *outcomes* e impactos são as mais relevantes e importantes para as diversas partes interessadas das organizações, sejam eles financiadores ou beneficiários das ações realizadas (HIND, 1995; RICHARD et al., 2009; EBRAHIM; RANGAN, 2010; HUANG; HOOPER, 2011; LECY et al., 2012; ARVIDSON; LYON, 2014; RAMADAN; BORGONNOVI, 2015).

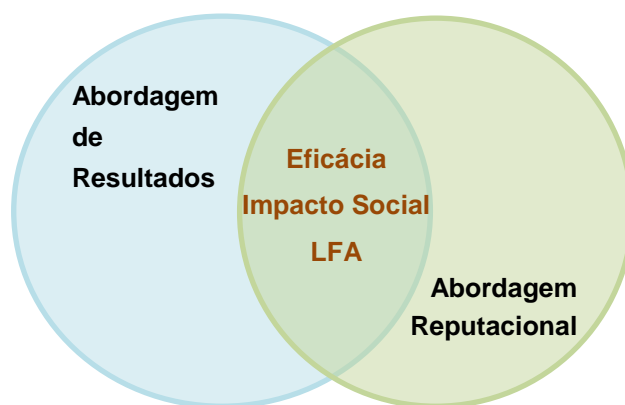
A abordagem participativa do MSC possui custo elevado e leva mais tempo para ser realizada do que as outras melhores práticas internacionais (DAVIES; DART, 2005) e é uma metodologia mais indicada quando se deseja aprendizado ao invés de prestação de contas de forma completa, rápida e barata (DAVIES; DART, 2005; CORDERY; SINCLAIR, 2013).

Portanto, esse é um fator que deve ser levado em consideração para a não recomendação desta prática como *benchmarking* à avaliação de desempenho de Organizações Sociais brasileiras, visto um dos grandes objetivos para a realização de mensuração de desempenho nestas instituições ser a composição das informações para apresentação nas prestações de contas anuais (BRASIL, 1998, v. 2; FUX et al., 2017; BRASIL. Lei 9.637, 1998).

Logo, as metodologias de avaliação de desempenho que podem ser consideradas como referenciais a este trabalho de pesquisa são aquelas que estão relacionadas à abordagem por resultados, proposta por Cordery e Sinclair (2013)



em adição à abordagem reputacional proposta por Moxham (2014), e que visam a apuração de eficácia, através da avaliação de resultados de micro e macro alcances (ENJOLRAS, 2015) refletidos sob a forma de *outcomes* e impactos; assim como por medições diretas de impacto social (Figura 10).



Fonte: elaborada pela autora.

Figura 10 - *Benchmarking* de avaliação de desempenho para o TS

Além disso, também podem ser considerados como *benchmarking* outros modelos de mensuração mais completos, como o LFA, e que terminam por demonstrar a apuração de *outcomes* e impactos em sua própria estrutura de mensuração (Figura 10).

Por fim, a prioridade quanto à mensuração de resultados que afetam um indivíduo ou uma ação pontual (*outcomes*) ou uma organização, comunidade ou sociedade como um todo (impactos) vai depender do que estiver sendo desejado pela missão e desdobrado nos objetivos e metas traçados pela organização.

### 3. Método de Pesquisa

#### 3.1. Levantamento das formas de avaliação de desempenho realizadas por Organizações Sociais brasileiras e comparação com o *benchmarking* estrangeiro

A fim de avaliar as metodologias de mensuração de desempenho utilizadas pelas Organizações Sociais brasileiras federais vinculadas ao MEC, foi aplicada uma pesquisa exploratória, de natureza qualitativa cujo método é o de estudo de casos múltiplos.

Segundo Stake (2005), o método de estudo de caso se baseia em uma estratégia de investigação em que o pesquisador explora profundamente um programa, um evento, uma atividade, um processo ou um ou mais indivíduos. Os casos estão relacionados pelo tempo e pela atividade, e os pesquisadores coletam informações detalhadas usando vários procedimentos de coleta de dados durante um período de tempo prolongado. Yin (2015, p. 17) complementa que o estudo de caso:

*“é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo (o “caso”) em profundidade e em seu contexto de mundo real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e contexto puderem não estar claramente evidentes”.*

Os propósitos para utilização deste método de pesquisa estão suportados pelas próprias características de realização de estudo de casos múltiplos, pois este trabalho tem como objetivos:

- Explorar e descrever a forma de avaliação de desempenho de Organizações Sociais federais, cujas práticas de mensuração se assemelham e se relacionam, visto as orientações normativas, legais, regulamentares e de controles serem coincidentes ou aplicadas de forma colateral pelos diversos Ministérios supervisores;

- Testar se os *benchmarkings* internacionais podem ser adotados aos modelos nacionais; e
- Propor melhorias e refinamento aos modelos teóricos e práticos atualmente utilizados.

O plano de pesquisa foi dividido em quatro etapas: seleção dos casos; escolha das fontes de dados; forma de coleta dos dados; e, forma de análise dos dados coletados.

Para seleção dos casos foi considerado o grau de normatização, regulamentação e transparência das informações nos sítios de internet das Organizações Sociais brasileiras federais, assim como dos seus próprios órgãos supervisores e avaliadores, a fim de evitar com que fossem necessárias realizações de questionários ou solicitações diretas de informações às instituições analisadas.

Desta forma, foram escolhidas as Organizações Sociais brasileiras federais vinculadas ao MEC (Tabela 12).

Tabela 12 - Organizações Sociais supervisionadas pelo MEC

Ministério supervisor	Instituições intervenientes	Organização Social	Qualificação como Organização Social	Período de vigência do Contrato de Gestão de longo prazo
MEC	-	Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (ACERP)	23/12/1997 como OS, mas sob a supervisão do MEC a partir de 30/12/2014	2015 - 2019
MEC	FUB INEP	Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos (CEBRASPE)	19/08/2013	2014 - 2019
MEC	UFRN	Instituto de Ensino e Pesquisa Alberto Santos Dumont (ISD)	27/02/2014	2014 - 2017

Fonte: elaborada pela autora.

Como uma das premissas utilizadas para a escolha das organizações foi a transparência em relação à publicação de informações nos sítios de internet, as fontes de dados escolhidas foram as secundárias.

Esse mesmo critério foi aplicado para coleta de dados nos entes supervisores (Ministérios federais) e nos órgãos de controle federais, ou seja, no Tribunal de Contas da União e na Controladoria-Geral da União.

Portanto, os dados coletados para análise neste trabalho de pesquisa foram obtidos a partir dos documentos relacionados a seguir, envolvendo as três Organizações Sociais brasileiras federais vinculadas ao MEC:

- Leis e Decretos emitidos pela administração pública federal;
- Regulamentos e Portarias emitidas pelo MEC;
- Contratos de Gestão e seus Termos Aditivos;
- Relatórios de Gestão Anuais;
- Relatórios das Comissões de Acompanhamento e Avaliação dos Contratos de Gestão supervisionados pelo MEC;
- Relatórios de Auditorias Internas;
- Relatórios de Auditorias Independentes;
- Relatórios de Auditorias Governamentais da CGU e do TCU;
- Pareceres da CGU;
- Acórdãos do TCU; e
- Demais relatórios contendo informações sobre mensurações de desempenho, disponibilizados nos sítios de internet das entidades pesquisadas.

A Organização Social CEBRASPE foi qualificada como Organização Social apenas em 2013 e a ISD, apenas em 2014. Já a ACERP, apesar de ter sido qualificada em 1997, passou a ser supervisionada pelo MEC apenas em dezembro de 2014; por isso, os períodos pesquisados e analisados compreenderam o ano de qualificação e/ou supervisão ao MEC, desde que avaliado de forma integral pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Contrato de Gestão, até o exercício de 2016, visto o ano de 2017 ainda não estar encerrado.

Os dados obtidos foram analisados sob a forma de análise de conteúdo através da realização dos seguintes passos:

- Organização dos dados coletados;
- Leitura de todos os dados coletados;
- Organização dos dados por Organização Social analisada e forma de mensuração de desempenho adotada, conforme quadro de indicadores e metas contidos nos relatórios de gestão anuais pesquisados;
- Adição das avaliações de desempenho realizadas pelas Comissões de Acompanhamento e Avaliação dos Contratos de Gestão, em relação a cada período analisado, assim como dos auditores internos, independentes e governamentais, quando existentes e disponibilizados;
- Elaboração de descrições detalhadas dos dados e proposição de consolidação dos assuntos em formas de mensuração de desempenho que fossem comparáveis com as formas de mensuração de desempenho consideradas como melhores práticas internacionais; e
- Proposição de uma narrativa de relacionamento entre as descrições e os temas, assim como de melhorias nos modelos de mensuração de desempenho atuais.

A principal limitação do método de estudo de casos, segundo Dib (2009), está relacionada a não permitir generalizações para o universo, a não ser sob condições específicas e restritas.

Segundo o mesmo autor, não se podem fazer inferências quanto à frequência com que os fenômenos estudados ocorrem na população a partir do que é encontrado em um pequeno número de casos. O que se pode afirmar, segundo esse mesmo autor, é que determinado tipo de fenômeno pode ocorrer em circunstâncias semelhantes a(as) do(s) caso(s) estudado(s).

## **4. Resultados**

### **4.1.**

#### **Aderência das práticas adotadas pelas Organizações Sociais brasileiras ao *benchmarking* estrangeiro**

##### **4.1.1.**

##### **Organização Social ACERP**

A Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (ACERP) é uma associação civil sem fins lucrativos, com sede e foro no Rio de Janeiro, e que foi qualificada como Organização Social através Decreto 2.442 (BRASIL, 1997) nos termos da Lei 9.637 (BRASIL, 1998).

Com isso, o primeiro Contrato de Gestão da ACERP foi inicialmente firmado com a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República em 16 de janeiro de 1998 e, após renovações e aditivos, o Contrato de Gestão foi rescindido em 30 de março de 2009, logo após a edição do Decreto 6.794 em 13 de março de 2009, o qual passou a supervisão da ACERP para a Empresa Brasil de Comunicação (ACERP, 2015).

Ainda segundo o Relatório de Gestão da ACERP do exercício de 2014 (2015), em 30 de março de 2009 foi assinado o Contrato de Gestão entre a ACERP e a Empresa Brasil de Comunicação que balizava as ações a serem desempenhadas e as metas a serem alcançadas. Esse contrato foi prorrogado uma primeira vez, por 24 meses e, ao final deste período, em 29 de dezembro de 2011, foi assinado o Termo Aditivo nº 07 a este Contrato de Gestão, prorrogando o prazo de vencimento para 31 de dezembro de 2013, quando foi encerrado.

Em 30 de dezembro de 2014 foi editado o Decreto 8.385 (BRASIL, 2014) dispondo que a supervisão do Contrato de Gestão da ACERP com a União seria realizada pelo MEC e que o objeto desse Contrato de Gestão seria o apoio à implementação das políticas de melhoria da qualidade da educação brasileira, mediante execução das seguintes atividades:

*“a) Produção, gestão e distribuição de conteúdos educativos em diversos formatos e acessíveis em múltiplas plataformas, sobretudo televisão e internet;*

*b) Pesquisa na área de inovação e desenvolvimento de tecnologias educacionais; e*

*c) Formação e capacitação continuada de professores, técnicos e gestores educacionais.”*

Por isso, com quase 100 anos de história, a Roquette Pinto declara que trabalha pela melhoria da educação no Brasil cuja missão institucional é “Comunicar para educar”. Informações adicionais sobre esta Organização Social podem ser obtidas pelo endereço eletrônico: <http://roquettepinto.org.br/>.

De acordo com o artigo 2 do Estatuto da ACERP (ACERP, 2017), esta Organização Social pode atuar em qualquer parte do território nacional, assim como também no exterior; e, para que possa realizar suas atividades institucionais, o mesmo estatuto prevê, em seu artigo 13, que os recursos financeiros podem ser provenientes de:

*“I – Contratos de gestão firmados com entidades do Poder Público;*

*II – Convênios ou contratos firmados com entidades do Poder Público;*

*III – Rendimentos de aplicações de seus ativos financeiros e outros pertinentes ao patrimônio sob sua administração;*

*IV - Doações e legados destinados a apoiar suas atividades;*

*V – Subvenções sociais que lhe forem transferidas pelo Poder Público;*

*VI – Convênios e contratos de prestação de serviço, de produção, compra, venda e distribuição de produtos audiovisuais de propriedade da ACERP, produzidos ou não por esta, firmados com instituições públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, para realizar quaisquer atividades relacionadas com seu objeto social;*

*VII – Contribuições dos associados;*

*VIII – Recebimento do royalties e direitos autorais;*

*IX – Receitas oriundas de incentivos à cultura, previstos em legislação;*

*X – Rendas geradas por projetos de pesquisa e desenvolvimento executados na sua área de atuação;*

*XI – Rendas de qualquer espécie, de origem nacional ou internacional, geradas para a produção de programas educativos, culturais, jornalísticos e outros produzidos pela ACERP;*

*XII – Captação de patrocínio e apoio institucional para apoiar e desenvolver suas atividades institucionais; e*

*XIII – Por outros que porventura lhe forem destinados.*

Ou seja, as atividades realizadas pela ACERP podem ser financiadas por pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas como prevê o modelo de financiamento do Terceiro Setor (BRASIL. Lei 9.637, 1998; BRASIL, 1998, v. 2; FUX et al., 2017).

Os órgãos de administração da ACERP, de acordo com o artigo 14 do seu Estatuto (ACERP, 2017), são: Conselho de Administração, Diretoria Executiva e Conselho Técnico. Dentre eles, o Conselho de Administração é o órgão que possui competência, de acordo com o artigo 26 do mesmo Estatuto, e no que diz respeito ao foco deste trabalho desta pesquisa, para:

- Avaliar e aprovar os termos do Contrato de Gestão;
- Examinar, aprovar e, quando for o caso, remeter ao órgão supervisor da execução do Contrato de Gestão os relatórios de atividades, as prestações de contas e os relatórios de gestão anuais; e
- Acompanhar e supervisionar as atividades executadas pela ACERP no cumprimento de suas atribuições institucionais.

É importante também ressaltar que o Conselho de Administração desta Organização Social é composto por 11 membros titulares e respectivos suplentes, de acordo com o artigo 16 do Estatuto da ACERP (ACERP, 2017). Dentre eles, possuem assento no Conselho de Administração membros representantes de instituições do Poder Público, da própria Organização Social e da sociedade civil:

- Três membros do Ministério da Educação - MEC;
- Um membro da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República - SECOM;
- Um membro do Conselho Nacional de Secretários de Educação - CONSED;
- Um membro da União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;



- Um membro dos associados da ACERP;
- Um membro dos empregados da ACERP; e
- Três membros de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral.

Logo, representantes do Ministério supervisor da Organização Social, do MEC, além de outras instituições que são partes interessadas no objeto de execução da instituição possuem assento no seu Conselho de Administração e participam do processo, tanto de definição das metas e objetivos a serem alcançados por ela anualmente e que ficam registrados no Contrato de Gestão e nos seus termos aditivos, quanto do exame e aprovação das prestações de contas finais e acompanhamento e avaliação do seu desempenho anual.

Como a ACERP passou a ter seu Contrato de Gestão supervisionado pelo MEC a partir de 30 de dezembro de 2014, foram consideradas para análise neste trabalho de pesquisa as informações disponibilizadas nos sítios de internet da Organização Social e demais partes envolvidas em sua avaliação de desempenho para os exercícios de 2015 e 2016, visto o primeiro Contrato de Gestão de longo prazo com o MEC contemplar o período de 2015 a 2019, mas o período de 2017 a 2019 se situar fora da delimitação temporal desta pesquisa.

Em análise a este Contrato de Gestão de longo prazo pactuado entre a ACERP e o MEC, além dos seus termos aditivos, é possível observar que os documentos de interesse a esse trabalho que trazem os quadros de indicadores e metas dos exercícios de 2015 e 2016 se referem ao Contrato de Gestão principal e a seus dois primeiros termos aditivos, visto o 3º Termo Aditivo ao Contrato de Gestão original em diante contemplar o quadro de indicadores e metas vigente a partir de 2017, cujo período também se situa além da delimitação temporal desta pesquisa.

Apesar de o 1º Termo Aditivo do Contrato de Gestão ACERP 2015-2019 (BRASÍLIA, 2016, 1º TA ACERP) trazer um quadro de indicadores e metas vigente no início de 2016, o mesmo acabou sendo alterado pelo 2º Termo Aditivo do Contrato de Gestão ACERP 2015-2019 (BRASÍLIA, 2016, 2º TA ACERP).

Este 2º Termo Aditivo impôs uma revisão no quadro de indicadores e metas para o todo o exercício de 2016, mas omitiu informações sobre a qualificação dos indicadores dada pelo MEC, o que impossibilita saber se tratam-se de indicadores de eficiência, eficácia etc., sem que haja um julgamento inadequado do pesquisador.

Além disso, o Relatório da Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Contrato de Gestão do exercício de 2016 não estava disponibilizado no sítio de internet, nem da Organização Social, nem do seu Ministério supervisor, a fim de que fosse possível avaliar a opinião desta Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Contrato de Gestão (CAA-CG) a respeito dos indicadores vigentes neste exercício.

Por não haver um quadro de indicadores e metas formalmente válido para o exercício de 2016 e por não ter sido encontrado o Relatório da Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Contrato de Gestão referente a este mesmo exercício, é possível afirmar que a ACERP não teve seu desempenho mensurado de forma aderente ao *benchmarking* internacional de avaliação de desempenho em relação ao período de 2016, dado que as obrigações legais e formais contratuais não foram observadas.

Em referência ao período de 2015, foram analisados integralmente o Relatório de Gestão Anual (RGA) da ACERP do exercício de 2015, assim como o Relatório da Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Contrato de Gestão (RCAA-CG) relativo ao mesmo período, disponibilizados na internet, assim como outras informações de interesse a este trabalho (Tabela 13).

Tabela 13 - Documentos de referência para análise da ACERP

Documento	Período de referência	Informação de interesse para análise de desempenho
Contrato de Gestão 2015-2019	2015	Quadro de indicadores e metas vigente em 2015, contido nos Anexos II e II-a
1º TA	2016	Quadro de indicadores e metas vigente no início de 2016, contido nos Anexos I e I-A, mas alterado pelo 2ºTA
2º TA	2016	Quadro de indicadores e metas revisto e vigente em 2016, contido nos Anexos II e II-A, sem qualificação de indicadores e metas
3º TA	2017	Fora do limite temporal da pesquisa
RGA 2015	2015	Relato sobre o resultado dos Indicadores contemplados no quadro de indicadores e metas vigente em 2015
RGA 2016	2016	Relato sobre o resultado dos indicadores contemplados no quadro de indicadores e metas vigente em 2016

RCAA-CG 2015	2015	Avaliação da CAA-CG sobre os resultados apurados pela ACERP de julho a dezembro de 2015
RCAA-CG 2016	2016	Avaliação da CAA-CG sobre os resultados apurados pela ACERP em 2016; porém, não disponibilizado nos sítios de internet das instituições pesquisadas

Fonte: elaborada pela autora a partir dos resultados da pesquisa.

Não foram encontradas avaliações de auditores internos, independentes ou governamentais nos sítios de internet da Organização Social, nem de seu Ministério supervisor (MEC) e/ou dos órgãos de controle governamentais - CGU e TCU.

Ao longo dos dois exercícios avaliados, também é possível observar que os indicadores vão sendo alterados a cada assinatura de novo Termo Aditivo, e que isso pode ocorrer mesmo com o ano civil em andamento.

Esse fato pode ser comprovado devido ao que aconteceu no 1º Termo Aditivo do Contrato de Gestão ACERP 2015-2019 (BRASÍLIA, 2016, 1º TA ACERP), em que a assinatura seu deu em 16 de março de 2016 para as metas e indicadores que estariam vigentes desde janeiro de 2016, mas que foram alterados pelo 2º Termo Aditivo do Contrato de Gestão ACERP 2015-2019 (BRASÍLIA, 2016, 2º TA ACERP), apesar de o mesmo não informar o período de assinatura, ou seja, quando os novos indicadores e metas passaram a vigorar.

O MEC adota a metodologia de avaliação de desempenho desta Organização Social com base na formulação de indicadores e metas atrelados a macroprocessos organizacionais; no entanto, é possível observar que as descrições contidas nas metas e nos indicadores se repetem inadequadamente (Tabela 19 do Apêndice I) quando se deseja avaliar conteúdos educativos, mas se pretende diferenciar produção e aquisição, da distribuição realizada para o período de 2015 (Tabela 14).

Além disso, as atividades relacionadas a estes indicadores devem ser mensuradas através da avaliação dos graus de efetividade, eficácia ou eficiência; porém, o órgão supervisor não define, via Contrato de Gestão, o significado de eficiência, eficácia ou efetividade para avaliação destes indicadores e metas, apenas descreve no Anexo II-a ao Contrato de Gestão 2015-2019 o que se refere cada indicador (BRASÍLIA, 2015, CG ACERP 2015-2019, Anexos II e II-a).

Tabela 14 - Macroprocessos e indicadores da ACERP em 2015

Macroprocessos Organizacionais	Indicadores
Produção e Aquisição de Conteúdos Educativos	1 a 6
Distribuição de Conteúdos Educativos	7 a 14
Comunicação e Mobilização	15 a 20
Gestão	21 a 24

Fonte: elaborada pela autora a partir do Contrato de Gestão 2015-2019 da ACERP (BRASÍLIA, 2015, CG ACERP 2015-2019, Anexo II II-a).

Para melhor compreensão dos fatos mencionados, a Tabela 19 do Apêndice I mostra os indicadores, assim como as qualificações dadas pelo MEC para avaliá-los, além das descrições trazidas para cada indicador proposto e o nível de alcance esperado com a meta respectivamente proposta, de acordo com a própria definição elaborada pelo Ministério supervisor. Além disso, também são inseridas na tabela as avaliações realizadas pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Contrato de Gestão para o exercício de 2015.

Com isso, foi possível elaborar um resumo dos resultados encontrados para o exercício de 2015 e a avaliação sobre a aderência ao *benchmarking* de avaliação de desempenho conforme resultados obtidos na seção 2.5 deste trabalho, além de outras considerações relacionadas às características das metas e dos indicadores que devem ser pactuados conforme descrito na seção 2.4 desta dissertação (Tabela 15).

Tabela 15 - Análise dos indicadores e metas da ACERP em 2015

Indicadores	Qualificação do MEC	Alcance identificado	Descrição das metas	Relato pela CAA	Aderência ao <i>benchmarking</i>
1 7 14 16 17 18 19 20	Eficácia ou efetividade	Apenas no nível organizacional, sem a identificação dos demais beneficiários (cidadãos, comunidade ou sociedade)	As metas não trazem de forma explícita os valores e quantidades mínimas a serem produzidas ou realizadas	Metas não calculadas, nem avaliadas	Não se aderem às melhores práticas internacionais, pois as metas não são explícitas, o que dificulta sua mensuração e avaliação
2 3 4 5 10	Eficiência	Apenas no nível organizacional, sem a identificação dos demais beneficiários (cidadãos, comunidade ou sociedade)	As metas não trazem de forma explícita os valores e quantidades mínimas a serem produzidas	Metas não calculadas, nem avaliadas, com exceção à de nº 10	Não se aderem às melhores práticas internacionais, pois as metas não são explícitas, o que dificulta sua

			ou realizadas		mensuração e avaliação
6	Eficiência	Comunidade específica (deficientes auditivos e visuais)	A meta traz de forma explícita o valor e a quantidade mínima a ser produzida ou realizada	Meta calculada e avaliada pela CAA	Não há como afirmar que adere às melhores práticas internacionais, pois a meta considera a avaliação como de eficiência e não de eficácia (resultados e impactos)
13	Eficácia	Comunidade específica (deficientes auditivos e visuais)	A meta traz de forma explícita o valor e a quantidade mínima a ser produzida ou realizada	Meta calculada e avaliada pela CAA	É possível afirmar que há aderência às melhores práticas internacionais
8 9	Efetividade e eficácia	Comunidade específica ou sociedade	As metas trazem de forma explícita os valores e quantidades mínimas a serem produzidas ou realizadas	Metas calculadas e avaliadas pela CAA	É possível afirmar que há aderência às melhores práticas internacionais
11 22	Eficiência	Apenas no nível organizacional, sem a identificação dos demais beneficiários (cidadãos, comunidade ou sociedade)	As metas trazem de forma explícita os valores e quantidades mínimas a serem produzidas ou realizadas	Metas calculadas e avaliadas pela CAA	Não há como afirmar que aderem às melhores práticas internacionais, pois as metas consideram a avaliação como de eficiência e não de eficácia (resultados e impactos)
12 15	Eficácia e efetividade	Comunidade específica ou sociedade	As metas não trazem de forma explícita os valores e quantidades mínimas a serem produzidas ou realizadas	Meta 12 calculada e avaliada, mas meta 15 não	Não há como afirmar que aderem às melhores práticas internacionais, pois as metas não são explícitas, o que dificulta suas mensurações e avaliações
21 23	Eficiência	Apenas no nível organizacional,	As metas trazem de	Metas 21 e 24 foram	Não há como afirmar que

24		sem a identificação dos demais beneficiários (cidadãos, comunidade ou sociedade)	forma explícita os valores e quantidades mínimas a serem produzidas ou realizadas	calculadas e avaliadas, mas a meta 23 não	aderem às melhores práticas internacionais, pois as metas consideram a avaliação como de eficiência e não de eficácia (resultados e impactos)
----	--	--	---	---	---

Fonte: elaborada pela autora a partir dos resultados da pesquisa.

Dos 24 indicadores propostos, 14 deixaram de ser calculados pela ACERP e avaliados no exercício de 2015 pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Contrato de Gestão. Além disso, a avaliação quanto à aderência do quadro de indicadores e metas de 2015 às melhores práticas de desempenho internacionais demonstraram insucesso, pois somente em três dos 24 indicadores foi possível afirmar que as premissas adotadas podem ser consideradas aderentes ao *benchmarking* internacional de mensuração por eficácia, com indicadores e metas bem definidos e que visam ao alcance de determinado beneficiário - indivíduo, organização, comunidade ou sociedade - conforme orientam Hind (1995), Richard et al. (2009), Ebrahim e Rangan (2010), Huang e Hooper (2011), Lecy et al. (2012), Arvidson e Lyon (2014) e Ramadan e Borgonovi (2015).

Apesar da baixa aderência às melhores práticas de avaliação de desempenho internacionais, nos casos em que ela ocorreu, houve a demonstração de que quanto melhor construído, explicitado e definido o indicador, mais fácil mensurá-lo e avaliá-lo, confirmando as orientações dadas pelo MARE (BRASIL, 1998, v. 2) e por Fux et al. (2017).

Mesmo que a mensuração por eficiência não seja considerada uma das melhores práticas de avaliação de desempenho internacionais, ela é adotada pela ACERP devido à imposição da própria legislação que a rege (BRASIL, 1998, v. 2), como de outras regulamentações aplicadas indiretamente por lateralidades institucionais, como as emitidas por outros Ministérios supervisores de Organizações Sociais federais brasileiras como, por exemplo, o MCTIC (BRASÍLIA. Portaria MCTI n.º 967, 2011; BRASÍLIA. Portaria MCTI n.º 1.123, 2015).

Além disso, as Organizações Sociais federais também possuem como orientação direta a adoção de indicadores de qualidade (BRASIL, 1998, v. 2); e, de

forma indireta, a aplicação de indicadores de produtividade (BRASÍLIA. Portaria MCTI n.º 967, 2011) e de economicidade (TCU, 2014; BRASÍLIA. Portaria MCTI n.º 1.123, 2015).

Devido a esse Acórdão do TCU (2014) a Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Contrato de Gestão apontou em seu relatório a necessidade de inclusão de indicadores de economicidade na cesta de indicadores da ACERP (BRASÍLIA, 2016, RELATÓRIO CAA-CG ACERP).

Adicionalmente, Fux et al. (2017) orientam que a avaliação de efetividade prevista na Portaria MCTI n.º 967 (BRASÍLIA, 2011) a ser aplicada às Organizações Sociais federais supervisionadas pelo MCTIC é entendida como mensuração de impacto social. Por isso, indicadores que levam em consideração mensurações de efetividade podem ser considerados como aderentes às melhores práticas de avaliação de desempenho internacionais.

O fato de 21 indicadores pactuados no exercício de 2015 não serem aderentes ao *benchmarking* internacional de avaliação de desempenho demonstra a necessidade de rever a cesta de indicadores e metas pactuadas anualmente com esta Organização Social a fim de refletir uma forma mais adequada de mensuração.

No entanto, apesar destas ponderações, dificuldades e ausências de avaliações em indicadores e metas, a própria Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Contrato de Gestão referendou todas as atividades realizadas pela ACERP durante o exercício de 2015 em seu relatório de avaliação (BRASÍLIA, 2016, RELATÓRIO CAA-CG ACERP), e não há menção em nenhum documento encontrado nos sítios de internet, tanto do MEC, quanto da Organização Social, que o desempenho de 2015 da ACERP não tenha sido aprovado pelo seu Conselho de Administração.

E, como o Contrato de Gestão foi renovado na forma dos termos aditivos de 2016 e 2017, pode-se inferir que as contas anuais desta Organização Social foram aprovadas, tanto no exercício de 2015, quanto no de 2016, a despeito da fragilidade na forma de avaliação de seu desempenho institucional.

#### **4.1.2. Organização Social CEBRASPE**

O Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos (CEBRASPE) é uma associação civil sem fins lucrativos, com sede e foro

em Brasília, no Distrito Federal, e que foi qualificada como Organização Social através Decreto 8.078 (BRASIL, 2013) nos termos da Lei 9.637 (BRASIL, 1998).

Em 17 de março de 2014, a instituição começou a funcionar como uma nova Organização Social no País, após a assinatura do Contrato de Gestão firmado em conjunto com as instituições intervenientes: o Ministério da Educação (MEC), a Fundação Universidade de Brasília (FUB) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Informações adicionais sobre esta Organização Social podem ser obtidas pelo endereço eletrônico: <http://www.cespe.unb.br/cebraspe/>.

Segundo o seu Decreto de qualificação (BRASIL, 2013), o CEBRASPE tem como objetivo a realização de atividades de gestão de programas, projetos, apoio técnico e logístico para subsidiar sistemas de avaliação educacional, mediante a celebração de Contrato de Gestão a ser firmado com o MEC.

De acordo com artigo 3 do Estatuto do CEBRASPE (CEBRASPE, 2014), esta Organização Social pode atuar em qualquer parte do território nacional, assim como também no exterior, a fim de realizar a seguinte missão institucional “*fomentar e promover o ensino, a pesquisa científica, o desenvolvimento tecnológico, o desenvolvimento institucional e a difusão de informações, experiências e projetos para a sociedade*” (CEBRASPE, 2014, art. 5; CEBRASPE, 2017, art. 2).

O artigo 5 do seu Estatuto (CEBRASPE, 2014) prevê ainda a realização dos seguintes objetivos institucionais:

- “I – promover e realizar estudos e pesquisas nas áreas de ensino, de desenvolvimento tecnológico e de políticas públicas;*
- II – promover e realizar programas e projetos científicos, tecnológicos, de inovação e de formação de pessoas na área de avaliação e seleção;*
- III – realizar estudos e pesquisas, desenvolver novas tecnologias e produzir informações e conhecimentos técnicos e científicos relacionados à sua finalidade;*
- IV - desenvolver atividades de suporte técnico e logístico a instituições públicas e privadas na área de avaliação e seleção;*
- V – prestar serviços relacionados à sua finalidade, especialmente realizar concursos públicos, processos de seleção, exames, avaliações, certificações, creditações e correlatos; e*



*VI – fomentar as atividades de ensino, pesquisa e extensão universitária.”*

Para que possa realizar e alcançar os objetivos institucionais anteriores, o mesmo Estatuto prevê em seu artigo 13 que os recursos financeiros podem ser obtidos:

*“I – por convênios firmados com órgãos ou entidades governamentais ou instituições privadas, nacionais ou estrangeiras, para custeio de projetos de interesse social nas áreas relacionadas à sua atividade;*

*II – por contratos com órgãos e entidades governamentais ou instituições privadas, nacionais ou estrangeiras, para desenvolvimento e(ou) execução de projetos relacionados à finalidade da associação;*

*III – por contratos de produção e comercialização de bens ou serviços desenvolvidos pelo CEBRASPE;*

*IV - por rendimentos de aplicações de seus ativos financeiros e outros pertinentes ao patrimônio sob sua administração;*

*V – por doações, legados e heranças destinados a apoiar as atividades relacionadas à sua finalidade;*

*VI – por subvenções sociais que lhe forem transferidas pelo poder público;*

*VII – por contribuições voluntárias dos associados;*

*VIII – pelo recebimento do royalties e direitos autorais;*

*IX – por empréstimos ou financiamentos junto a organismos nacionais ou internacionais; e*

*X – por outros que porventura lhe forem destinados.”*

Ou seja, as atividades realizadas pelo CEBRASPE também podem ser financiadas por pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, como prevê o modelo de financiamento do Terceiro Setor (BRASIL. Lei 9.637, 1998; BRASIL, 1998, v. 2; FUX et al., 2017).

Os órgãos de administração do CEBRASPE, de acordo com o artigo 14 do seu Estatuto (CEBRASPE, 2014) são: Assembleia Geral, Conselho de Administração, Diretoria e Conselho Fiscal. Dentre eles, o Conselho de Administração é o que possui competência, de acordo com o artigo 26 do mesmo Estatuto, e no que diz respeito ao foco deste trabalho de pesquisa, para:

- Avaliar e aprovar os termos do Contrato de Gestão;

- Examinar, aprovar e, quando for o caso, remeter ao órgão supervisor da execução do Contrato de Gestão os relatórios de atividades, as prestações de contas e os relatórios de gestão anuais; e
- Acompanhar e avaliar periodicamente o desempenho do CEBRASPE.

Para que possa exercer suas atividades, o Conselho de Administração do CEBRASPE é composto por 11 membros titulares e respectivos suplentes, de acordo com o artigo 19 do seu Estatuto (CEBRASPE, 2014). Dentre eles, possuem assento no Conselho de Administração os membros representantes de instituições do Poder Público, do Terceiro Setor e da sociedade civil:

- Um membro do Ministério da Educação - MEC;
- Um membro do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP;
- Um membro do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações - MCTIC;
- Um membro da Associação dos Aposentados da Fundação Universidade de Brasília - APOSFUB;
- Um membro da Rede Nacional de Ensino e Pesquisa - RNP;
- Um membro da Associação Brasileira de Estatística - ABE;
- Um membro dos associados do CEBRASPE;
- Três membros da comunidade acadêmica de reconhecida idoneidade moral e de notória capacidade profissional nas áreas relacionadas à finalidade do CEBRASPE; e
- Um membro da Universidade de Brasília - UnB.

Logo, representantes do Ministério supervisor da Organização Social, o MEC, além das instituições intervenientes do Contrato de Gestão (FUB e INEP) e partes interessadas no objeto de execução da entidade possuem assento no Conselho de Administração do CEBRASPE e participam do processo, tanto de definição das metas e objetivos a serem alcançados por ela anualmente e que ficam registrados no Contrato de Gestão e nos seus termos aditivos, quanto do exame e aprovação das prestações de contas finais e acompanhamento e avaliação do desempenho desta organização.

Como o CEBRASPE foi qualificado como Organização Social pelo MEC em agosto de 2013, foram consideradas para análise neste trabalho de pesquisa as informações disponibilizadas nos sítios de internet da Organização Social e demais partes envolvidas em sua avaliação de desempenho para os exercícios de 2014 a 2016, visto o primeiro Contrato de Gestão de longo prazo com o MEC contemplar o período de 2014 a 2019, mas o período de 2017 a 2019 se situar fora do limite temporal desta pesquisa.

Em análise a este Contrato de Gestão de longo prazo pactuado entre o CEBRASPE e o MEC, é possível observar que o Contrato de Gestão principal não informa o quadro de indicadores e metas pactuado com a Organização Social para o período contratualizado ou para o primeiro ano de vigência do Contrato de Gestão.

Em referência ao período contemplado por esta pesquisa – 2014 a 2016 – foram analisados os Relatórios de Gestão Anuais do CEBRASPE de 2014 a 2016, assim como os Relatórios das Comissões de Acompanhamento e Avaliação dos Contratos de Gestão relativos aos períodos de 2014 e 2015, pois o de 2016 não estava disponibilizado na internet (Tabela 16).

Tabela 16 - Documentos de referência para análise do CEBRASPE

<b>Documento</b>	<b>Período de referência</b>	<b>Informação de interesse para análise de desempenho</b>
Contrato de Gestão 2014-2019	2014	Não informou quadro de indicadores e metas para o período de longo prazo ou para o exercício de 2014
RGA 2014	2014	Relato sobre o resultado das “metas” pactuadas em 2014
RCAA-CG 2014	2014	Avaliação da CAA-CG sobre os resultados apurados pelo CEBRASPE de março a dezembro de 2014
RGA 2015	2015	Relato sobre o resultado das “metas” pactuadas em 2015 e apresentação da proposta de indicadores para o período
RCAA-CG 2015	2015	Avaliação da CAA-CG sobre os resultados apurados pelo CEBRASPE de janeiro a dezembro de 2015
RGA 2016	2016	Relato sobre o resultado das “metas” pactuadas em 2016 e apresentação da proposta de indicadores para o período

RCAA-CG 2016	2016	Avaliação da CAA-CG sobre os resultados apurados pelo CEBRASPE em 2016; porém, não disponibilizada nos sítios de internet das instituições pesquisadas
-----------------	------	--

Fonte: elaborada pela autora a partir dos resultados da pesquisa.

Não foram encontradas avaliações de auditores internos, independentes ou governamentais nos sítios de internet da Organização Social, nem de seu Ministério supervisor (MEC) e/ou dos órgãos de controle governamentais (CGU e TCU).

A ausência de quadro de indicadores e metas no Contrato de Gestão do CEBRASPE de 2014-2019 (BRASÍLIA, 2014, CG CEBRASPE 2014-2019) já demonstra um descumprimento em relação às diretrizes estabelecidas para a pactuação de Contratos de Gestão com Organizações Sociais qualificadas, onde a lei prescreve que na elaboração do Contrato de Gestão deve ser descrito o programa de trabalho, a estipulação das metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, assim como a previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade (BRASIL. Lei 9.637, 1998, art. 7, inciso I).

Em virtude da falta de previsão de indicadores e metas para o período de 2014, a Organização Social apresentou como atividades contratadas no exercício, sob a forma de prestação de contas anual em seu Relatório de Gestão Anual do período (CEBRASPE, 2015), duas atividades principais:

- Elaboração do Plano Logístico e Estudo de Prospectiva dos exames e avaliações do INEP para os anos de 2014 e 2015; e
- Realização de estudos de inovação sobre o uso de detectores de metal nas realizações dos exames e avaliações e a reutilização dos lacres eletrônicos, com a substituição de componentes.

A Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Contrato de Gestão deste exercício considerou as metas acima como válidas e integralmente cumpridas para o período, entendendo que as mesmas subsidiarão a aplicação dos exames e avaliações, auxiliando ainda na elaboração de contratos administrativos, convênios e termos de cooperação com parceiros que apoiam o sistema de avaliação educacional do País.

No entanto, essa mesma Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Contrato de Gestão também ressaltou que haveria a necessidade de revisar/adequar

o Contrato de Gestão pactuado entre o MEC e o CEBRASPE, com interveniência do INEP, às orientações exaradas pelo acórdão 3.304 do TCU (2014), através da participação do Núcleo de Coordenação, Supervisão e Acompanhamento das Organizações Sociais da Secretaria-Executiva do MEC no sentido a elaborar/pactuar uma proposta para o Quadro de Indicadores e Metas de desempenho que iria vigorar para o exercício de 2015 (BRASÍLIA, 2015, RELATÓRIO CAA-CG CEBRASPE).

Tomando como base a aprovação das contas de 2014 realizadas pelo Conselho de Administração e a ratificação do cumprimento das metas de 2014 pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Contrato de Gestão, a Secretaria de Educação Superior considerou cumpridas as obrigações e metas realizadas no período de março a dezembro de 2014 pelo CEBRASPE (BRASÍLIA, 2015, DESPACHO SESu n.º 03), referendando a indicação pela renovação do Contrato de Gestão em 2015 com essa Organização Social, apesar de o modelo de avaliação de desempenho não seguir nem as melhores práticas internacionais, nem as próprias diretrizes estabelecidas pela Lei 9.637 (BRASIL, 1998).

Cabe ressaltar que, neste período, a Organização Social recebeu cerca de R\$ 2,3 milhões como recursos de fomento do INEP para custear as atividades de gestão de programas e projetos de apoio técnico e logístico, a fim de subsidiar os sistemas de avaliação educacional (CEBRASPE, 2015).

Adicionalmente, em virtude de suas finalidades institucionais, recebeu ainda em 2014 mais R\$ 347 milhões de receitas provenientes de serviços prestados a pessoas físicas e jurídicas diversas (CEBRASPE, 2016).

Para o exercício de 2015, o CEBRASPE contratou um consultor do Instituto Publix a fim de auxiliar no processo de criação do quadro de indicadores e metas para ano de 2015, além de realizar um treinamento com as equipes do CEBRASPE e do INEP em relação aos métodos a serem utilizados na definição de indicadores e metas de desempenho (CEBRASPE, 2016).

O Instituto contratado utiliza o modelo de Cadeia de Valor e os 6Es de Desempenho, que contempla indicadores de eficiência, eficácia, efetividade, economicidade, excelência e execução (MARTINS; MARINI, 2010), conforme as definições estabelecidas na Figura 11.

<b>Resultado</b>	<b>Efetividade (E1):</b> são os impactos gerados pelos produtos/serviços, processos ou projetos. A efetividade está vinculada ao grau de satisfação ou ainda ao valor gerado.
	<b>Eficácia (E2):</b> são a quantidade e a qualidade de produtos e serviços entregues ao usuário (beneficiário direto dos produtos e serviços da organização).
	<b>Eficiência (E3):</b> é a relação entre os produtos/serviços gerados com os insumos empregados, usualmente sob a forma de custos ou de produtividade.
<b>Esforço</b>	<b>Execução (E4):</b> refere-se à realização dos processos, projetos e planos de ação conforme estabelecidos.
	<b>Excelência (E5):</b> é a conformidade a critérios e padrões de qualidade/excelência para a realização dos processos, das atividades e dos projetos na busca da melhor execução e economicidade; sendo um elemento transversal.
	<b>Economicidade (E6):</b> está alinhada ao conceito de obtenção e uso de recursos com o menor ônus possível, dentro dos requisitos e da quantidade exigidas pelo insumo, gerindo adequadamente os recursos financeiros e físicos.

Fonte: Martins e Marini (2010).

Figura 11 - Dimensões dos 6Es do desempenho

Com base no treinamento obtido, a Organização Social elaborou um quadro de indicadores e metas contemplando indicadores de eficiência, eficácia, excelência e efetividade (CEBRASPE, 2016).

No entanto, a Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Contrato de Gestão do exercício de 2015 não avaliou o grau de alcance das metas deste exercício com base nos indicadores propostos porque eles não foram pactuados no 1º Termo Aditivo ao Contrato de Gestão original, que também não foi assinado ao longo de todo o exercício de 2015, devido a uma ausência de consenso jurídico (BRASÍLIA, 2016, RELATÓRIO CAA-CG CEBRASPE).

Em consulta aos sítios de internet, tanto da Organização Social, quanto do MEC, não foi encontrado publicado o 1º Termo Aditivo necessário à validação das metas e indicadores vigentes para o exercício de 2016. Também não foi encontrado o Relatório da Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Contrato de Gestão referente a este período; e, no Relatório de Gestão Anual do exercício de 2016 havia referência à tentativa de pactuação dos indicadores e metas com a FUB e com o INEP para o período de 2017 a 2019, mas sem apresentar um quadro de indicadores e metas válido para 2016 (CEBRASPE, 2017, RELATÓRIO DE GESTÃO DO CG CEBRASPE).

Logo, é possível inferir que o 1º Termo Aditivo ainda não foi assinado, portanto, não há um quadro de indicadores e metas válido que possa ser analisado também em relação ao exercício de 2016.

Em virtude desta não pactuação de um Termo Aditivo, a Organização Social também não recebeu recursos de fomento em 2015 e em 2016, mas continuou recebendo recursos de outras pessoas físicas e jurídicas sobre os serviços prestados em relação às atividades previstas nos seus objetivos institucionais. Esses montantes alcançaram em 2015 e 2016 cerca de R\$ 392 milhões e R\$ 465 milhões, respectivamente (CEBRASPE, 2016; CEBRASPE, 2017, RELATÓRIO DE GESTÃO DO CG CEBRASPE).

Portanto, apesar de não ser possível avaliar seu desempenho institucional como Organização Social em 2015 e em 2016, ou de ter seu desempenho avaliado sem observar as melhores práticas internacionais e as orientações legislativas nacionais, como ocorreu em 2014, a mesma não foi impedida de executar suas atividades e utilizar-se dos benefícios advindos de sua própria qualificação, tais como a possibilidade de ser contratada pela administração pública ou por entidades que executam recursos públicos para a realização de concursos através da modalidade de dispensa de licitação, em virtude da previsão legal do inciso XXIV do artigo 24 da Lei 8.666 (BRASIL, 1993).

Analizando as propostas para os quadros de indicadores e metas apresentados pelo CEBRASPE, mesmo que ainda não acordados com o MEC, a mensuração por eficiência não pode ser considerada uma das melhores práticas de avaliação de desempenho internacionais, apesar de esta proposição pelo CEBRASPE estar relacionada à própria imposição da legislação que o rege (BRASIL, 1998, v. 2), assim como de outras regulamentações aplicadas indiretamente por lateralidades institucionais, como as emitidas por outros Ministérios supervisores de Organizações Sociais como, por exemplo, o MCTIC (BRASÍLIA. Portaria MCTI n.º 967, 2011; BRASÍLIA. Portaria MCTI n.º 1.123, 2015).

Adicionalmente a isso, existe a própria topologia da cesta de indicadores desta Organização Social, que acaba sendo bastante influenciada pela metodologia ensinada pelo Instituto Publix e que contempla avaliação por eficiência como uma métrica importante de desempenho, além de outras que levam em consideração avaliações de excelência, por exemplo; mas, que não são apontadas como *benchmarking* sob o ponto de vista internacional.

O CEBRASPE também propôs uma série de indicadores de qualidade (CEBRASPE, 2016), em linha com a orientação direta emitida pelo MARE

(BRASIL, 1998, v. 2), mas que também não são suportados pelas melhores práticas de mensuração de desempenho internacionais.

Por outro lado, Fux et al. (2017) orientam que a avaliação de efetividade prevista na Portaria MCTI n.º 967 (BRASÍLIA, 2011) a ser aplicada às Organizações Sociais federais supervisionadas pelo MCTIC é entendida como mensuração de impacto social. Por isso, indicadores que levam em consideração mensurações de efetividade podem ser considerados como aderentes às melhores práticas internacionais.

Portanto, caso haja pactuação do 1º Termo Aditivo com esta Organização Social e orientação à adoção da metodologia orientada pelo Instituto Publix, os indicadores de eficácia e de efetividade serão bem-vindos se bem construídos e orientados à apuração de resultados e impactos, visto haver aderência às melhores práticas de avaliação de desempenho internacionais, neste caso.

#### **4.1.3. Organização Social ISD**

O Instituto de Ensino e Pesquisa Alberto Santos Dumont (ISD) é uma associação civil sem fins lucrativos, com sede e foro na cidade de São Paulo, qualificado como Organização Social através Decreto s/nº de 27 de fevereiro de 2014, nos termos da Lei 9.637 (BRASIL, 1998), e que em 25 de julho de 2014 firmou Contrato de Gestão com a União, por intermédio do Ministério da Educação (MEC), e com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), na qualidade de interveniente.

Segundo o seu decreto de qualificação, o ISD tem como objetivo desenvolver projetos de educação e de pesquisa científica por meio da criação de um ambiente multidisciplinar, visando o desenvolvimento de pesquisas de ponta em múltiplas áreas do conhecimento, envolvendo projetos de âmbito educacional, social e de desenvolvimento econômico, mediante a celebração de Contrato de Gestão a ser firmado com o MEC.

De acordo com o Plano Diretor do ISD (2016), sua missão é “*Promover educação para a vida, formando cidadãos por meio de ações integradas de ensino, pesquisa e extensão e contribuir para a transformação mais justa e humana da realidade social brasileira.*”

Ainda segundo seu Plano Diretor, o ISD é composto das seguintes unidades:



- Centros de Educação Científica – com unidade em Serrinha na Bahia e a Escola Alfredo J. Monteverde, com unidades em Natal e em Macaíba no Rio Grande do Norte;
- Centro de Educação e Pesquisa em Saúde Anita Garibaldi, localizado no Município de Macaíba no Rio Grande do Norte;
- Instituto Internacional de Neurociências Edmond e Lily Safra (IIN-ELS), atualmente com instalações em uma unidade localizada no Município de Macaíba, Rio Grande do Norte; e
- Escola de Educação Básica Lygia Maria Rocha Laporta, com uma área de 17 mil m<sup>2</sup>, e as futuras instalações do Instituto Internacional de Neurociências Edmond e Lily Safra, com 15 mil m<sup>2</sup>, ambas em construção e localizadas no município de Macaíba, Rio Grande do Norte, denominado “Campus do Cérebro”.

O ISD declara, também em seu Plano Diretor, que conta com uma estrutura pioneira no Brasil e desenvolve atividades e projetos de formação de recursos humanos em diferentes níveis; de produção científica e tecnológica em múltiplas áreas do conhecimento; de promoção da educação científica para alunos de escolas públicas; e, de desenvolvimento de práticas de ensino e aprendizagem do berçário ao ensino médio. Informações adicionais sobre esta Organização Social podem ser obtidas pelo endereço eletrônico: <http://www.institutosantosdumont.org.br/>.

Para que possa realizar sua missão, o ISD tem como objetivos estratégicos (ISD, 2016, PLANO DIRETOR):

*“ISD1. Contribuir para implementação, fortalecimento e formulação de políticas públicas nas áreas de educação básica, educação superior, educação científica e educação em saúde.*

*ISD2. Atuar na formação, desenvolvimento e educação permanente de profissionais nas áreas de educação, saúde materno-infantil, neurociências e neuroengenharia.*

*ISD3. Produzir conhecimento e estimular a inovação nas áreas de educação, saúde materno-infantil, neurociências e neuroengenharia.*

*ISD4. Promover o desenvolvimento institucional do ISD:*

*ISD4.1. Atuar para que sejam concluídas as obras e iniciadas as atividades da Escola Lygia Maria e do IIN-ELS, no Campus do Cérebro.*

*ISD4.2. Promover a integração das unidades do ISD nas atividades de ensino, pesquisa e extensão.*

*ISD4.3. Promover a formação continuada e o desenvolvimento dos profissionais do ISD.*

*ISD4.4. Promover a melhoria e a integração dos processos de gestão do ISD.*

*ISD4.5. Buscar sustentabilidade financeira.*

*ISD4.6. Difundir e divulgar de forma sistemática para a sociedade civil, instâncias governamentais e comunidades acadêmica e empresarial os resultados e impactos das atividades do ISD.”*

Nos sítios de internet do ISD ou do seu órgão supervisor (MEC) não foram encontrados nem o Estatuto, nem o Regimento Interno da instituição. No entanto, como estabelece o Contrato de Gestão com o MEC, suas ações institucionais devem ser financiadas através de recursos de fomento governamentais.

Pela ausência dos documentos constitutivos desta Organização Social, também não foi possível avaliar a composição e as atribuições do seu Conselho de Administração.

Como o ISD foi qualificado como Organização Social pelo MEC em fevereiro de 2014, foram consideradas para análise neste trabalho de pesquisa as informações disponibilizadas nos sítios de internet da Organização Social e demais partes envolvidas em sua avaliação de desempenho para os exercícios de 2014 a 2016, visto o primeiro Contrato de Gestão de longo prazo com o MEC contemplar o período de 2014 a 2017, mas o período de 2017 se situar fora do limite temporal desta pesquisa.

Em análise a este Contrato de Gestão de longo prazo pactuado entre o ISD e o MEC, é possível observar que o Contrato de Gestão principal não informa o quadro de indicadores e metas pactuado com a Organização Social para o período contratualizado ou para o primeiro ano de vigência do Contrato de Gestão.

Em referência ao período contemplado por esta pesquisa – 2014 a 2016 – foram analisados também os Relatórios de Gestão Anuais do ISD de 2014 a 2016, assim como os Relatórios das Comissões de Acompanhamento e Avaliação dos Contratos de Gestão relativos aos períodos de 2014 e 2016 (Tabela 17).

Tabela 17 - Documentos de referência para análise do ISD

<b>Documento</b>	<b>Período de referência</b>	<b>Informação de interesse para análise de desempenho</b>
Contrato de Gestão 2014-2017	2014	Não informou quadro de indicadores e metas para o período de longo prazo ou para o exercício de 2014
RGA 2014	2014	Relato sobre o resultado das “metas” pactuadas em 2014
RCAA-CG 2014	2014	Avaliação da CAA-CG sobre os resultados apurados pelo ISD de agosto a dezembro de 2014
1º TA CG	2015	Programa de trabalho atualizado para 2015 com quadro de indicadores e metas do exercício
RGA 2015	2015	Relato sobre o resultado das metas pactuadas em 2015
RCAA-CG 2015	2015	Avaliação da CAA-CG sobre os resultados apurados pelo ISD de janeiro a dezembro de 2015
1º TA CG	2016	Programa de trabalho atualizado para 2016 com quadro de indicadores e metas do exercício
RGA 2016	2016	Relato sobre o resultado das metas pactuadas em 2016
RCAA-CG 2016	2016	Avaliação da CAA-CG sobre os resultados apurados pelo ISD de janeiro a dezembro de 2016

Fonte: elaborada pela autora a partir dos resultados da pesquisa.

Não foram encontradas avaliações de auditores internos, independentes ou governamentais nos sítios de internet da Organização Social, nem de seu Ministério supervisor (MEC) e/ou dos órgãos de controle governamentais (CGU e TCU).

A ausência de quadro de indicadores e metas no Contrato de Gestão de longo prazo do ISD para o período de 2014-2017 (BRASÍLIA, 2014, CG ISD 2014-2017) já demonstra um descumprimento em relação às diretrizes estabelecidas para a pactuação de Contratos de Gestão com Organizações Sociais qualificadas, onde a lei prescreve que na elaboração do Contrato de Gestão deve ser descrito o programa de trabalho, a estipulação das metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, assim como a previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade (BRASIL. Lei 9.637, 1998, art. 7, inciso I).

Em virtude da falta de previsão de indicadores e metas para o período de 2014, a Organização Social mencionou que apresentou seu quadro de indicadores e metas

do período no anexo I do seu Relatório de Gestão Anual; porém, este anexo não foi encontrado no relatório disponibilizado em seu sítio de internet institucional (ISD, 2015).

No entanto, o Relatório da Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Contrato de Gestão deste exercício apresentou nas páginas 2 a 4 de seu Relatório Anual e Conclusivo, uma avaliação sobre o quadro de indicadores e metas vigente no período e constante na Nota Técnica nº 165/2015-CGI.NES/GAB/SESu/MEC, presente nas páginas 10 a 22 do mesmo Relatório da Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Contrato de Gestão (BRASÍLIA, 2015, RELATÓRIO CAA-CG ISD).

Então, com base nesta análise realizada pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Contrato de Gestão de 2014, foi exarado o Despacho nº 04/2015/SESu/MEC, presente na página 25 do mesmo Relatório da Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Contrato de Gestão, que ratifica o entendimento do MEC sobre o cumprimento das obrigações e metas do Contrato de Gestão pactuado com o ISD para o período de agosto a dezembro de 2014 (BRASÍLIA, 2015, RELATÓRIO CAA-CG ISD).

Apesar da aprovação do desempenho obtido no período, não é possível afirmar que as metas consideradas pactuadas para 2014 possuem aderência às melhores práticas de avaliação de desempenho internacionais, visto não terem sido formalmente previstas no Contrato de Gestão (BRASIL. Lei 637, 1998), além de trazerem ações mais relacionadas a produtividades, tais como “*registro de alunos matriculados*”; “*quantidade de artigos científicos e resumos publicados por ano*”; “*número de alunos de graduação atendidos*”; “*número de profissionais de saúde capacitados*” etc., do que avaliações sobre os resultados e impactos gerados nos indivíduos através destas ações, como orienta o *benchmarking* internacional previsto na seção 2.5 desta dissertação.

Apesar deste resultado, a Organização Social recebeu cerca de R\$ 30 milhões como recursos de fomento do MEC para custear suas atividades institucionais (ISD, 2015), cujas metas deveriam estar previstas em seu Contrato de Gestão 2014-2017.

Além disso, a própria Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Contrato de Gestão, que avaliou o exercício de 2014, mencionou em seu relatório a necessidade de aprimorar a definição de finalidades, metas e indicadores de desempenho e de aperfeiçoar o Relatório de Gestão do ISD com a sistematização

de atividades e resultados das metas para o próximo período, mas pactuou um quadro de indicadores e metas a vigorar a partir do exercício de 2015 com indicadores bem semelhantes aos de 2014 e relacionados a apuração de quantidades de laboratórios equipados e implantados, trabalhos divulgados, eventos realizados e alunos matriculados (BRASÍLIA, 2015 RELATÓRIO CAA-CG ISD).

Alguns destes indicadores, inclusive, sem metas mínimas estipuladas e que não aderem nem às melhores práticas internacionais de mensuração de desempenho, nem às legislações disciplinadoras das Organizações Sociais (BRASIL, 1998, v. 2; FUX et al., 2017).

Ao analisar o quadro de indicadores e metas constante no Anexo I do 1º Termo Aditivo do Contrato de Gestão ISD 2014-2017 (BRASÍLIA, 2015, 1º TA ISD) é possível perceber que, apesar deste Termo Aditivo ter sido assinado em 29 de dezembro de 2015, ou seja, após a emissão do relatório da Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Contrato de Gestão que propôs o quadro de indicadores e metas a vigorar a partir de 2015, e que foi assinado em 10 de abril de 2015, ele apresentou um quadro de indicadores e metas diferente do que foi pactuado pela Diretoria Executiva do ISD com a Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Contrato de Gestão.

Para complementar a dificuldade, o Anexo I do Relatório Anual e Conclusivo 2015 da CAA-CG ISD (BRASÍLIA, 2016, RELATÓRIO CAA-CG ISD) avaliou o desempenho da Organização Social com base em um quadro de indicadores e metas também diferente dos dois anteriormente mencionados; mas, apesar desta diferença entre eles, havia semelhança sobre o constructo principal estar focado mais em produtividade do que em resultados e impactos. O quadro de indicadores e metas utilizado para avaliar o desempenho do ISD em 2015 também foi publicado no Relatório de Gestão ISD 2015 (ISD, 2016).

Com base, então, neste quadro de indicadores e metas publicado pelo ISD em seu Relatório de Gestão Anual 2015, a Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Contrato de Gestão referendou o conjunto das atividades desenvolvidas pelo ISD e considerou suas metas aprovadas em 2015, além de propor um novo quadro de indicadores e metas para vigorar no período de 2016 a 2017, sem fazer nenhuma menção quanto à necessidade de aprimoramento do sistema de avaliação de desempenho da Organização Social (BRASÍLIA, 2016, RELATÓRIO CAA-CG ISD).

Essa mensuração de desempenho foi muito semelhante à realizada para o exercício de 2014, inclusive com as mesmas fragilidades em relação ao foco sobre indicadores de produtividade ao invés de resultados e impactos.

Além disso, é difícil saber qual quadro de indicadores e metas realmente é válido para o período de 2015, visto existirem três bases diferentes em três documentos oficiais, demonstrando ausência de conferência, fiscalização e organização das informações que são publicadas e disponibilizadas para fins de avaliação e controle sociais conforme orientam Fux et al. (2017).

O Anexo I do 2º Termo Aditivo do Contrato de Gestão ISD 2014-2017 (BRASÍLIA, 2016, 2º TA ISD) já traz um quadro de indicadores e metas coincidente com aquele pactuado pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Contrato de Gestão em 2015; além disso, qualifica os indicadores de acordo com o objetivo que se deseja mensurar, ou seja, em relação à eficiência, eficácia, efetividade ou economicidade da meta pactuada (Tabela 20 do Apêndice II).

Com isso, foi possível elaborar um resumo dos resultados encontrados para o exercício de 2016, assim como a realização da avaliação sobre a aderência ao *benchmarking* de mensuração de desempenho conforme resultados obtidos nas seções 2.4 e 2.5 desta dissertação (Tabela 18).

Tabela 18 - Análise dos indicadores e metas do ISD em 2016

Indicadores	Qualificação do MEC	Alcance identificado	Descrição das metas	Relato pela CAA	Aderência ao <i>benchmarking</i>
1 19	Eficiência	Apenas no nível organizacional, sem identificação dos demais clientes-beneficiários	As metas trazem de forma explícita os percentuais mínimos (meta 1) e máximos (meta 19) a serem alcançados	Metas calculadas e avaliadas pela CAA	Não há como afirmar que aderem às melhores práticas internacionais, pois as metas consideram a avaliação como de eficiência e não de eficácia (resultados e impactos)
2	Eficácia	Há identificação dos clientes - beneficiários cidadãos e usuários dos serviços prestados	A meta se baseia na apuração do desempenho obtido pelos alunos ao final de cada semestre	Meta calculada e avaliada pela CAA	É possível afirmar que há aderência às melhores práticas de mensuração de desempenho internacionais
5 6	Eficácia	Há identificação dos clientes -	As metas trazem de forma	Metas calculadas e	Não há como afirmar que aderem às

7 8 9 11		beneficiários cidadãos e usuários dos serviços prestados	explícita o valor e a quantidade mínima a ser produzida ou realizada	avaliadas pela CAA	melhores práticas internacionais, pois, apesar de as metas considerarem a avaliação como de eficácia, elas se baseiam em quantidade (produtividade) e não em resultados e impactos
3	Eficácia	Não há identificação clara dos clientes - beneficiários	A meta não traz de forma explícita o valor e a quantidade mínima a ser produzida ou realizada	Meta não calculada, nem avaliada pela CAA	É possível afirmar que não há aderência às melhores práticas internacionais
12 13 14 16	Eficácia	Apenas no nível organizacional, sem identificação dos demais clientes-beneficiários (cidadãos, comunidade ou sociedade)	As metas trazem de forma explícita os valores e quantidades mínimas a serem produzidas ou realizadas	Metas calculadas e avaliadas pela CAA	Não há como afirmar que se aderem às melhores práticas internacionais, pois, apesar de as metas considerarem a avaliação como de eficácia, elas se baseiam em quantidade (produtividade) e não em resultados e impactos
4 17 18	Economicidade	Apenas no nível organizacional, sem identificação dos demais clientes-beneficiários (cidadãos, comunidade ou sociedade)	A meta não traz de forma explícita o valor e a quantidade mínima a ser produzida ou realizada	Meta não calculada, nem avaliada pela CAA	É possível afirmar que não há aderência às melhores práticas internacionais
10	Efetividade	Comunidade específica ou sociedade	As metas não trazem de forma explícita os valores e quantidades mínimas a serem produzidas ou realizadas	Meta não calculada, nem avaliada pela CAA	É possível afirmar que não há aderência às melhores práticas internacionais, pois a meta não é explícita, apesar de identificar os clientes-beneficiários e

					se tratar de avaliação de efetividade (impacto)
15	Efetividade	Comunidade específica ou sociedade	A meta traz de forma explícita o valor e a quantidade mínima a ser produzida ou realizada	Meta calculada e avaliada pela CAA	É possível afirmar que há aderência às melhores práticas internacionais

Fonte: elaborada pela autora a partir dos resultados da pesquisa.

Dos 19 indicadores propostos, cinco deixaram de ser calculados pelo ISD e avaliados no exercício de 2016 pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Contrato de Gestão. Além disso, a avaliação quanto à aderência do quadro de indicadores e metas de 2016 às melhores práticas de desempenho internacionais demonstraram insucesso, pois somente em dois dos 19 indicadores foi possível afirmar que as premissas adotadas podem ser consideradas aderentes ao *benchmarking* internacional de mensuração por eficácia ou efetividade (impacto), com indicadores e metas bem definidos e que visam ao alcance de determinado beneficiário - indivíduo, organização, comunidade ou sociedade - conforme orientam Hind (1995), Richard et al. (2009), Ebrahim e Rangan (2010), Huang e Hooper (2011), Lecy et al. (2012), Arvidson e Lyon (2014) e Ramadan e Borgonovi (2015).

Apesar de baixa aderência às melhores práticas de mensuração de desempenho internacionais, nos casos em que ela ocorreu, também foi possível apurar que os indicadores puderam ser avaliados pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Contrato de Gestão. Isso demonstra que quanto melhor construído, explicitado e definido o indicador, mais fácil para mensurá-lo e avaliá-lo (BRASIL, 1998, v. 2; FUX et al., 2017).

Apesar da mensuração por eficiência não ser considerada uma das melhores práticas de avaliação de desempenho internacionais, ela é adotada pelo ISD devido à imposição da própria legislação que o rege (BRASIL, 1998, v. 2), como de outras regulamentações aplicadas indiretamente por lateralidades institucionais, como as emitidas por outros Ministérios supervisores de Organizações Sociais como, por exemplo, o MCTIC (BRASÍLIA. Portaria MCTI n.º 967, 2011, art. 2, inciso III; BRASÍLIA. Portaria MCTI n.º 1.123, 2015, art. 34, inciso XI).



Além disso, as Organizações Sociais federais também possuem como orientação direta a adoção de indicadores de qualidade (BRASIL, MARE, 1998, v. 2); e, de forma indireta, a aplicação de indicadores de produtividade (BRASÍLIA. Portaria MCTI n.º 967, 2011, art. 28) e de economicidade (TCU, 2014; BRASÍLIA. Portaria MCTI n.º 1.123, 2015, art. 34, inciso XI), o que faz com que o MEC e o ISD acabem pactuando indicadores com estas qualificações, apesar de não serem aderentes às melhores práticas de avaliação de desempenho internacionais.

Fux et al. (2017) também orientam que a avaliação de efetividade prevista na Portaria MCTI n.º 967 (BRASÍLIA, 2011, art. 2, inciso III) a ser aplicada às Organizações Sociais federais supervisionadas pelo MCTIC é entendida como mensuração de impacto social. Por isso, indicadores que levam em consideração mensurações de efetividade podem ser considerados como aderentes às melhores práticas internacionais, desde que contenham metas bem construídas e descritas de forma explícita.

O fato de 17 indicadores não serem aderentes ao *benchmarking* internacional de avaliação de desempenho demonstra a necessidade de rever a cesta de indicadores e metas pactuadas anualmente com esta Organização Social a fim de refletir uma forma mais adequada de mensuração.

No entanto, apesar destas ponderações, dificuldades e ausências de avaliações em indicadores e metas, a própria Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Contrato de Gestão referendou todas as atividades realizadas pelo ISD durante o exercício de 2016 em seu relatório de avaliação (BRASÍLIA, 2017, RELATÓRIO CAA-CG ISD), enfatizando que o Contrato de Gestão com esta Organização Social pode continuar sendo renovado para os anos seguintes.

#### **4.1.4. Organizações Sociais supervisionadas pelo MEC**

Apesar de a ACERP ter sido qualificada como Organização Social há 20 anos, mesmo que esteja sendo supervisionada pelo MEC somente a partir de 2014, é a que menos possui informações formalmente organizadas e disponibilizadas, a fim de realizar a devida prestação de contas sobre suas ações e possibilitar o controle social (BRASIL, 1998, v. 2; BRASIL. Lei 9.637, 1998; FUX et al., 2017).

Isso dificulta, inclusive, avaliar se suas metas e indicadores estão mais aderentes às melhores práticas internacionais a partir do exercício de 2016, visto

que em relação ao exercício de 2015 somente três dos 24 indicadores da ACERP atenderam a este critério.

Além disso, termos aditivos com ausência de datas de assinaturas e, consequentemente, com ausência de informações de vigência impossibilitaram saber quais quadros de indicadores e metas estavam vigentes em quais períodos de contratualização.

Isso também mostra a fragilidade de conferência, inclusive, nos documentos produzidos e publicados oficialmente, tanto pela Organização Social, quanto pelo próprio Ministério supervisor.

CEBRASPE e ISD apresentaram melhor organização em relação à formalização e disponibilização de informações nos seus sítios de internet, corroboradas com aquelas disponibilizadas pelo MEC, facilitando sobretudo a análise neste trabalho de pesquisa.

Mas, por outro lado, essas Organizações Sociais acabaram reforçando também a fragilidade de controle e supervisão por parte do MEC, visto que em ambos os casos os seus Contratos de Gestão principais não tiveram seus quadros de indicadores e metas pactuados e formalmente publicados conforme prescreve o normativo das Organizações Sociais (BRASIL. Lei 9.637, 1998, art. 7, inciso I) e que deveriam impossibilitar, inclusive, que fossem realizados repasses de recursos financeiros, fatos que não aconteceram em 2014, nem para o CEBRASPE, nem para o ISD.

Todas as três Organizações Sociais, em alinhamento com o MEC, propõem modelos de mensuração de desempenho semelhantes, fazendo uso de indicadores de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade; porém, com vieses muito voltados à avaliação de qualidade e produtividade, além de metas mais relacionadas à entrega de quantidades, volumes e horas, do que de resultados e impactos, como orientam as melhores práticas internacionais de avaliação de desempenho (WAINWRIGHT, 2003; CONNOLLY; HYNDMAN, 2004; KELLOGG FOUNDATION, 2004; WORLD BANK, 2006; MOXHAM; BOADEN, 2007; CONTROLLER AND AUDIT-GENERAL, 2008; OLSEN; GALIMIDI, 2008; BAGNOLI; MEGALI, 2011; EPSTEIN; McFARLAN, 2011; NCVO, 2013; ARVIDSON; LYON, 2014; BOURANTONIS, 2014; ENJOLRAS, 2015; RAMADAN; BORGONOV, 2015).

Esse entendimento sobre entregas voltadas à qualidade e à produtividade acaba sendo causada pelas regras explicitamente descritas em normativos e legislações exaradas pela administração pública brasileira federal (BRASIL, 1998, v. 2; BRASÍLIA. Portaria MCTI n.º 967, 2011, art. 2, inciso III; BRASÍLIA. Portaria MCTI n.º 967, 2011, art. 28, inciso III; BRASÍLIA. Portaria MCTI n.º 1.123, 2015, art. 34, inciso XI) e pelos órgãos de controle federais (TCU, 2014).

Portanto, esse entendimento equivocado pode estar sendo causado pela própria normatização atual do modelo, reforçando os endereçamentos que têm sido feitos ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) tanto pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Contrato de Gestão (BRASÍLIA, 2017, RELATÓRIO CAA-CG ISD) quanto pelo Supremo Tribunal Federal (STF), através da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 1.923 de 2015 (FUX et al., 2017), para que haja uma regulamentação adequada do modelo.

Como a maioria dos indicadores destas Organizações Sociais mensuram eficiência, não estão bem construídos, apresentam metas imprecisas e não avaliam resultados e impactos, o desempenho mensurado em relação ao *benchmarking* internacional acaba sendo bem inferior quando comparado àqueles divulgados pelas Comissões de Acompanhamento e Avaliação dos Contratos de Gestão e que chegaram a 100% em todos os casos, durante todos os períodos analisados.

## 5. Conclusões

### 5.1. Resumo e resultados

Os resultados obtidos mostram que é possível estabelecer um referencial teórico base que relaciona as melhores práticas de avaliação de desempenho para organizações que pertencem ao Terceiro Setor internacional, com os normativos que orientam a mensuração de desempenho de Organizações Sociais nacionais, assim como o próprio Terceiro Setor nacional.

Além disso, os achados desta pesquisa orientam que essas melhores práticas estão relacionadas à mensuração de resultados (*outcomes*) e de impactos que beneficiam os indivíduos, as organizações, uma comunidade específica ou a sociedade como um todo, segregados pelos níveis micro e macro de alcances, no curto ou no longo prazo, conforme o que oriente as missões institucionais das organizações.

Por meio da realização de comparações entre o referencial teórico estabelecido anteriormente com os levantamentos das metodologias de mensuração de desempenho adotadas pelas Organizações Sociais brasileiras federais vinculadas ao MEC, é possível afirmar que as formas atualmente adotadas para avaliar o desempenho destas Organizações Sociais não são capazes de demonstrar a qualidade das entregas efetuadas à sociedade na execução de ações, projetos e programas fomentados pelo governo federal, dado à baixa aderência às melhores práticas de mensuração de desempenho internacionais.

Os resultados mostraram também que esta deficiência está sendo causada pelos próprios normativos exarados pela Administração Pública federal e pelos órgãos de controle federais, dado que orientam a avaliações pautadas em eficiência, qualidade, produtividade e economicidade, por exemplo, e que não compõem as indicações referenciadas no *benchmarking* internacional.

Por isso, os principais caminhos para evolução nas formas de mensuração de desempenho adotadas por estas Organizações Sociais estão relacionados à:

- Necessidade de regulamentação do modelo com base nos novos julgados do STF e nas próprias avaliações exaradas pelas Comissões de Acompanhamento e Avaliação dos Contratos de Gestão e que também orientam ao estabelecimento de indicadores e metas que demonstrem o efetivo resultado das ações executadas;
- Identificação adequada dos clientes-beneficiários das ações;
- Transparência quanto às formas de cálculo e sobre as bases de dados utilizadas para apuração das metas; e
- Adoção de indicadores que permitam mensurar a eficácia em relação aos resultados e aos impactos ocasionados pelas ações executadas por Organizações Sociais, em aderência ao *benchmarking* internacional, como também aos próprios preceitos da legislação nacional, que não estão sendo cumpridos, nem pelas Organizações Sociais, nem pelo próprio MEC.

Adicionalmente, é importante melhorar também o nível de disponibilidade e organização das informações relativas às Organizações Sociais, tanto por parte das instituições pesquisadas, quanto pelo MEC, a fim de possibilitar maior controle social e aderência à Lei da Transparência (BRASIL. Lei 12.527, 2011), além do cumprimento aos requisitos legais obrigatórios de prestações de contas à sociedade.

## **5.2.**

### **Limitações da pesquisa**

As limitações relacionadas à essa pesquisa referem-se a:

- Indisponibilidade de algumas informações de interesse nos sítios de internet das organizações pesquisadas e dos Ministérios supervisores relacionados;
- Diversidade na forma de descrição dos conteúdos que foram objeto da pesquisa;
- Confiabilidade das informações publicadas nos sítios de internet das organizações pesquisadas;
- Escassez de referencial teórico específico sobre Organizações Sociais nacionais; e

- Ausência de referencial teórico específico sobre Organizações Sociais estrangeiras.

### 5.3. Sugestões para trabalhos futuros

Por ser um trabalho que envolve uma pesquisa de estudos de casos múltiplos, possui uma série de limitações, inclusive quanto à aplicabilidade a outros casos ou situações. Por isso, seguem abaixo sugestões para trabalhos futuros:

- Avaliar se outras organizações pertencentes ao Terceiro Setor nacional, tais como outras Organizações Sociais federais, estaduais e municipais, ou demais instituições que compõem o setor (Associações civis sem fins lucrativos; Organizações filantrópicas, beneficentes ou de caridade em geral e religiosas; OSCIPs, ONGs; Fundações Privadas; Sociedades Cooperativas; e Serviços Sociais Autônomos) mensuram seus desempenhos com base nas melhores práticas internacionais;
- Estudar as razões pelas quais as práticas de mensuração de desempenho nacionais aderem ou não ao *benchmarking* internacional, nos diversos tipos de entidades que pertencem ao Terceiro Setor; e
- Estudar as razões pelas quais instituições internacionais possuem maior facilidade para adotar práticas de mensuração de desempenho com foco em resultados e impactos do que as organizações nacionais, caso essa premissa seja verdadeira.

Além das sugestões anteriores, existe também a relacionada a orientações recentes sobre a necessidade de regulamentação da Lei 9.637 (BRASIL, 1998) e que permita corrigir ou minimizar os riscos, os impasses, as fragilidades, as dúvidas e as dificuldades para o funcionamento das Organizações Sociais e a operacionalização e avaliação das organizações que compõem o modelo.

Desta forma, a realização de uma proposta para regulamentação do modelo também pode ser uma contribuição acadêmica a ser oferecida por estudiosos e pesquisadores no tema.

## 6. Referências bibliográficas

ALEXANDER, C.; SMAJE, C. Evaluating third sector reuse organisations in the UK: case-studies and analysis of furniture reuse schemes. **Resources, Conservation & Recycling**, v. 52, p. 719-730, 2008.

ARENA, M.; AZZONE, G.; BENGIO, I. Performance measurement for social enterprises. **Voluntas**, v. 26, p. 649-672, 2015.

ARVIDSON, M.; LYON, F. Social impact measurement and non-profit organisations: compliance, resistance, and promotion. **Voluntas**, v. 25, p. 869-886, 2014.

ASSOCIAÇÃO DE COMUNICAÇÃO EDUCATIVA ROQUETTE PINTO. **Estatuto ACERP**. Rio de Janeiro, RJ, 13 jun. 2017. Disponível em: [http://roquettepinto.org.br/wp-content/uploads/2014/12/Estatuto-Social-ACERP-13.06.2017-assinado\\_menor\\_ainda.pdf](http://roquettepinto.org.br/wp-content/uploads/2014/12/Estatuto-Social-ACERP-13.06.2017-assinado_menor_ainda.pdf)>. Acesso em: 27 set. 2017.

ASSOCIAÇÃO DE COMUNICAÇÃO EDUCATIVA ROQUETTE PINTO. **Relatório de Gestão ACERP 2014**. Rio de Janeiro, RJ, 11 fev. 2015. Disponível em: <http://roquettepinto.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Rel-Gesta%CC%83o-Exerci%CC%81cio-2014-11-02-15.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2017.

ASSOCIAÇÃO DE COMUNICAÇÃO EDUCATIVA ROQUETTE PINTO. **Relatório de Gestão ACERP 2015**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <http://roquettepinto.org.br/wp-content/uploads/2014/12/RELATORIO-GESTAO-2015-v.-Final.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2017.

BAGNOLI, L.; MEGALI, C. Measuring performance in social enterprises. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 40, n. 1, p. 149-165, 2011.

BARMAN, E. What is the bottom line for nonprofit organizations? A history of measurement in the British voluntary sector. **Voluntas**, v. 18, p. 101-115, 2007.

BASSOUS, M. What are the factors that affect worker motivation in faith-based nonprofit organizations? **Voluntas**, v. 26, p. 355-381, 2015.

BILGIN, Y., BILGIN, G. D. & KILINC, I. Strategic leadership in civil society organizations: a research on Turkish charities performing international operations. **Voluntas**, v. 28, p. 839-863, 2017.

BOURANTONIS, D. The external performance of non-governmental organizations: a conceptual and analytical framework. **The Jean Monnet Papers on Political Economy 09-2014**. Athens: Lifelong Learning, 2014.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Legislação sobre o terceiro setor. Edições Câmara. **Série Legislação**, Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<http://livraria.camara.leg.br/legislac-o-sobre-o-terceiro-setor.html>>. Acesso em: 03 ago. 2017.

BRASIL. Decreto n.º 2.442, de 23 de dezembro de 1997. Qualifica como Organização Social a Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto – ACERP e autoriza a absorção das atividades da extinta Fundação Roquette Pinto. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 dez. 1997. Disponível em: <<http://roquettepinto.org.br/wp-content/uploads/2014/12/Decreto-244297-que-qualifica-a-ACERP-como-OS.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2017.

BRASIL. Decreto n.º 8.078, de 19 de agosto de 2013. Qualifica como Organização Social o Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos - Cebraspe. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 ago. 2013 e retificado em 21 ago. 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8078.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8078.htm)>. Acesso em: 27 set. 2017.

BRASIL. Decreto n.º 8.385, de 30 de dezembro de 2014. Dispõe sobre a supervisão do contrato de gestão a ser firmado entre a Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto – ACERP, qualificada como Organização Social, e a União. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 dez. 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8385.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8385.htm)>. Acesso em: 27 set. 2017.

BRASIL. Decreto s/n.º, de 27 de fevereiro de 2014. Qualifica como Organização Social o Instituto de Ensino e Pesquisa Alberto Santos Dumont. **Diário Oficial da**



**República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 fev. 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Dsn/Dsn13860.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Dsn/Dsn13860.htm)>. Acesso em: 30 set. 2017.

BRASIL. Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 jun. 1993, republicado e retificado em 6 jul. 1994. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 08 out. 2017.

BRASIL. Lei n.º 9.608, de 18 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 fev. 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9608.htm)>. Acesso em: 03 ago. 2017.

BRASIL. Lei n.º 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 mai. 1998 e retificado em 25 mai. 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm)>. Acesso em: 03 ago. 2017.

BRASIL. Lei n.º 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 mar. 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htm)>. Acesso em: 03 ago. 2017.

BRASIL. Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da

Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm).

Acesso em: 22 out. 2017.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Secretaria de Reforma do Estado. **Organizações Sociais**. Cadernos MARE da Reforma do Estado. Brasília: MARE, v. 2, 1998. 74 p.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Secretaria de Reforma do Estado. **Programa de Modernização do Poder Executivo Federal: Termo de Referência do Convênio de Cooperação Técnica com o BID**. Cadernos MARE da Reforma do Estado. Brasília: MARE, v. 16, 1998. 70 p.

BRASÍLIA (Estado). Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **Informações orçamentárias e financeiras**. Brasília, 2015. Disponível em: [http://www.mcti.gov.br/documents/10179/1697314/7\\_informacoes\\_orcamentarias\\_OS.pdf/5e25693b-4ada-4f8d-b28c-692d9664dfac](http://www.mcti.gov.br/documents/10179/1697314/7_informacoes_orcamentarias_OS.pdf/5e25693b-4ada-4f8d-b28c-692d9664dfac). Acesso em: 01 ago. 2017.

BRASÍLIA (Estado). Ministério da Educação. **Contrato de Gestão ACERP 2015-2019**. Brasília, 24 jun. 2015. Disponível em: <http://roquettepinto.org.br/wp-content/uploads/2016/05/Contrato-de-Gest%C3%A3o-MEC-n%C2%BA-01.2015.pdf>. Acesso em: 27 set. 2017.

BRASÍLIA (Estado). Ministério da Educação. **Contrato de Gestão CEBRASPE 2014-2019**. Brasília, 18 fev. 2014. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/images/stories/pdf/contrato-gestao-cebraspe-n1-2014.pdf>. Acesso em: 27 set. 2017.

BRASÍLIA (Estado). Ministério da Educação. **Contrato de Gestão CEBRASPE 2014-2019 - Anexos**. Brasília, 18 fev. 2014. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/images/stories/pdf/contrato-gestao-cebraspe-n1-2014-anexos.pdf>. Acesso em: 27 set. 2017.

BRASÍLIA (Estado). Ministério da Educação. **Contrato de Gestão ISD 2014-2017**. Brasília, 25 jul. 2014. Disponível em: <http://www.institutosantosdumont.org.br/wp-content/uploads/2017/08/contrato-gestao-mec.pdf>. Acesso em: 27 set. 2017.

BRASÍLIA (Estado). Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. **Despacho SESu n° 03**. Brasília, 21 set. 2015. Disponível em: <<http://www.cespe.unb.br/cebraspe/arquivos/SESu-MEC-Despacho03-2015.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2017.

BRASÍLIA (Estado). Ministério da Educação. **1º Termo Aditivo do Contrato de Gestão ACERP 2015-2019**. Brasília, 16 mar. 2016. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=60051-10-primeiro-termo-aditivo-dou-17032016&category\\_slug=fevereiro-2017-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=60051-10-primeiro-termo-aditivo-dou-17032016&category_slug=fevereiro-2017-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: 27 set. 2017.

BRASÍLIA (Estado). Ministério da Educação. **1º Termo Aditivo do Contrato de Gestão ISD 2014-2017**. Brasília, 29 dez. 2015. Disponível em: <<http://www.institutosantosdumont.org.br/wp-content/uploads/2017/09/primeiro-termo-aditivo-mec.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2017.

BRASÍLIA (Estado). Ministério da Educação. **Relatório Anual e Conclusivo 2014 da CAA-CG CEBRASPE**. Brasília, 23 abr. 2015. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=59961-1-rel-anual-2014-comissa-acomp-aval-contrato-gestao-mec-cebraspe-fub-inep&category\\_slug=fevereiro-2017-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=59961-1-rel-anual-2014-comissa-acomp-aval-contrato-gestao-mec-cebraspe-fub-inep&category_slug=fevereiro-2017-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: 27 set. 2017.

BRASÍLIA (Estado). Ministério da Educação. **Relatório Anual e Conclusivo 2014 da CAA-CG ISD**. Brasília, 10 abr. 2015. Disponível em: <<http://www.institutosantosdumont.org.br/wp-content/uploads/2017/09/relatorio-anual-conclusivo-caacg-2014.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2017.

BRASÍLIA (Estado). Ministério da Educação. **Relatório Anual e Conclusivo 2015 da CAA-CG ACERP**. Brasília, 2 ago. 2016. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=60041-9-rel-anual-2015-comissa-acomp-aval-contrato-gestao-mec-acerp&category\\_slug=fevereiro-2017-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=60041-9-rel-anual-2015-comissa-acomp-aval-contrato-gestao-mec-acerp&category_slug=fevereiro-2017-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: 27 set. 2017.

BRASÍLIA (Estado). Ministério da Educação. **Relatório Anual e Conclusivo 2015 da CAA-CG CEBRASPE**. Brasília, 20 abr. 2016. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias)

=59971-2-rel-anual-2015-comissa-acomp-aval-contrato-gestao-mec-cebraspe-fub-inep&category\_slug=fevereiro-2017-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 27 set. 2017.

BRASÍLIA (Estado). Ministério da Educação. **Relatório Anual e Conclusivo 2015 da CAA-CG ISD**. Brasília, 29 abr. 2016. Disponível em: <<http://www.institutosantosdumont.org.br/wp-content/uploads/2017/09/relatorio-anual-conclusivo-caacg-2015.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2017.

BRASÍLIA (Estado). Ministério da Educação. **Relatório Anual e Conclusivo 2016 da CAA-CG ISD**. Brasília, 7 abr. 2017. Disponível em: <<http://www.institutosantosdumont.org.br/wp-content/uploads/2017/09/relatorio-anual-conclusivo-caacg-2016.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2017.

BRASÍLIA (Estado). Ministério da Educação. **2º Termo Aditivo do Contrato de Gestão ACERP 2015-2019**. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://roquettepinto.org.br/wp-content/uploads/2017/03/SEGUNDO-TERMO-ADITIVO-Do-Contrato-de-Gestao-2016.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2017.

BRASÍLIA (Estado). Ministério da Educação. **2º Termo Aditivo do Contrato de Gestão ISD 2014-2017**. Brasília, 30 dez. 2016. Disponível em: <<http://www.institutosantosdumont.org.br/wp-content/uploads/2017/09/segundo-termo-aditivo-mec.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2017.

BRASÍLIA (Estado). Ministério da Educação. **3º Termo Aditivo do Contrato de Gestão ACERP 2015-2019**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://roquettepinto.org.br/wp-content/uploads/2017/03/TERCEIRO-TERMO-ADITIVO-Do-Contrato-de-Gestao-2016.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2017.

BRASÍLIA (Estado). Portaria MCTI n.º 967, de 21 de dezembro de 2011. Disciplina as atividades de promoção, acompanhamento, avaliação e fiscalização dos contratos de gestão celebrados com organizações sociais e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 dez. 2011. Disponível em: <[ftp://ftp.saude.sp.gov.br/ftpseesp/bibliote/informe\\_eletronico/2011/iels.dez.11/Iels241/U\\_PT-MCTI-GM-967\\_211211.pdf](ftp://ftp.saude.sp.gov.br/ftpseesp/bibliote/informe_eletronico/2011/iels.dez.11/Iels241/U_PT-MCTI-GM-967_211211.pdf)>. Acesso em: 05 ago. 2017.

BRASÍLIA (Estado). Portaria MCTI n.º 1.123, de 11 de dezembro de 2015. Altera a Portaria MCTI n.º 967, de 21 de dezembro de 2011, que disciplina as atividades

de promoção, acompanhamento, avaliação e fiscalização dos contratos de gestão celebrados com organizações sociais. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14 dez. 2015. Disponível em: <[ftp://ftp.saude.sp.gov.br/ftpsssp/bibliote/informe\\_eletronico/2015/iels.dez.15/Iels231/U\\_PT-MCTI-GM-1123\\_111215.pdf](ftp://ftp.saude.sp.gov.br/ftpsssp/bibliote/informe_eletronico/2015/iels.dez.15/Iels231/U_PT-MCTI-GM-1123_111215.pdf)>. Acesso em: 07 out. 2017.

BROWN, E. W. **Terceiro setor: em busca de uma delimitação**. In: Brown, E. W. (org.). O terceiro setor em perspectiva – constituição, interfaces e operacionalização. São Paulo: Editora Fiuza, 2006.

BROWN, L. D.; MOORE, M. H. Accountability, strategy, and international nongovernmental organizations. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 30, n. 3, p. 569–587, set. 2001.

CABRAL, E. H. de S. **Terceiro Setor: gestão e controle social**. 2 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2015, 248 p.

CABRAL, E. H. de S. A gestão social do terceiro setor e suas dualidades. **Revista Administração em Diálogo**, v. 2, n. 11, p. 21-34, 2008.

CARMAN, J. G. Evaluation practice among community-based organizations: research into the reality. **American Journal of Evaluation**, v. 28, n. 1, p. 60-75, mar. 2007.

CENTRO BRASILEIRO DE PESQUISA EM AVALIAÇÃO E SELEÇÃO E DE PROMOÇÃO DE EVENTOS. **Estatuto CEBRASPE**. Brasília, DF, 13 jun. 2014. Disponível em:

<[http://www.cespe.unb.br/cebraspe/arquivos/Estatuto\\_Cebraspe.pdf](http://www.cespe.unb.br/cebraspe/arquivos/Estatuto_Cebraspe.pdf)>. Acesso em: 27 set. 2017.

CENTRO BRASILEIRO DE PESQUISA EM AVALIAÇÃO E SELEÇÃO E DE PROMOÇÃO DE EVENTOS. **Regimento Interno CEBRASPE**. Brasília, DF, 26 jan. 2017. Disponível em:

<[http://www.cespe.unb.br/cebraspe/arquivos/RegimentoInternoAtualizado26\\_01\\_2017.pdf](http://www.cespe.unb.br/cebraspe/arquivos/RegimentoInternoAtualizado26_01_2017.pdf)>. Acesso em: 27 set. 2017.

CENTRO BRASILEIRO DE PESQUISA EM AVALIAÇÃO E SELEÇÃO E DE PROMOÇÃO DE EVENTOS. **Relatório de Gestão CEBRASPE 2014**. Rio de Janeiro, RJ, mar. 2015. Disponível em:

<[http://www.cespe.unb.br/cebraspe/arquivos/Relat%C3%B3rio\\_de\\_Gest%C3%A3o\\_Cebraspe\\_2014.pdf](http://www.cespe.unb.br/cebraspe/arquivos/Relat%C3%B3rio_de_Gest%C3%A3o_Cebraspe_2014.pdf)>. Acesso em: 27 set. 2017.

CENTRO BRASILEIRO DE PESQUISA EM AVALIAÇÃO E SELEÇÃO E DE PROMOÇÃO DE EVENTOS. **Relatório de Gestão CEBRASPE 2015**. Rio de Janeiro, RJ, mar. 2016. Disponível em: <[http://www.cespe.unb.br/cebraspe/arquivos/Relatorio\\_de\\_Gestao\\_2015.pdf](http://www.cespe.unb.br/cebraspe/arquivos/Relatorio_de_Gestao_2015.pdf)>. Acesso em: 27 set. 2017.

CENTRO BRASILEIRO DE PESQUISA EM AVALIAÇÃO E SELEÇÃO E DE PROMOÇÃO DE EVENTOS. **Relatório de Gestão do Contrato de Gestão CEBRASPE 2016**. Rio de Janeiro, RJ, mar. 2017. Disponível em: <[http://www.cespe.unb.br/cebraspe/arquivos/Relatorio\\_%20do\\_Contrato\\_de\\_Gestao\\_2016.pdf](http://www.cespe.unb.br/cebraspe/arquivos/Relatorio_%20do_Contrato_de_Gestao_2016.pdf)>. Acesso em: 27 set. 2017.

CONNOLLY, C.; HYNDMAN, N. Performance reporting: a comparative study of British and Irish charities. **The British Accounting Review**, v. 36, p. 127-154, 2004.

CONTROLLER AND AUDITOR-GENERAL. **The Auditor-General's observations on the quality of performance reporting**. Discussion Paper. Public Audit Act 2001, Section 21. NZ, jun. 2008.

CORDERY, C.; SINCLAIR, R. Measuring performance in the third sector. **Qualitative Research in Accounting & Management**, v. 10, n. 3/4, p. 196-212, 2013.

CRUZ, J. A. W.; QUANDT, C. O.; MARTINS, T.S.; SILVA, W. V. da. Performance no terceiro setor - uma abordagem de accountability: estudo de caso em uma organização não governamental brasileira. **Revista de Administração da UFSM**, Santa Maria, v. 3, n. 1, p. 58-75, jan./abr. 2010.

CRUZ, J. A. W.; STADLER, H.; MARTINS, T. S.; ROCHA, D. T. da. Avaliação de desempenho no terceiro setor: uma abordagem teórica de strategic accounts. **Revista Brasileira de Estratégia**, v. 2, n. 1, p. 11-26, jan./abr. 2009.

DAVIES, R.; DART, J. **The 'Most Significant Change' (MSC) Technique: a Guide to Its Use by Rick Davies and Jess Dart**. 2005. Disponível em: <<https://www.mande.co.uk/docs/MSCGuide.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

DAWSON, A. A case study of impact measurement in a third sector umbrella organisation. **International Journal of Productivity and Performance Management**, v. 59, n. 6, p. 519-533, 2010.

DIB, L. A. **Orientações para dissertação de mestrado utilizando estudo de caso**. Versão 1. Rio de Janeiro: COPPEAD, out. 2009. 8 p.

EBRAHIM, A.; RANGAN, V. K. The limits of nonprofit impact: a contingency framework for measuring social performance. **Working Paper Harvard Business School 10-099**, 2010.

ELKINGTON, J. **Cannibals with forks: the triple bottom line of 21<sup>st</sup> century business**. Oxford. UK: Capstone, 1997, 416 p.

ENSSLIN, L.; VIANNA, W. B. Adaptação de ferramentas gerenciais para gestão no Terceiro Setor: relevância do Balanced Scorecard – uma simulação. **Revista de Economia e Administração**, v. 6, n. 1, p. 69-82, jan./mar. 2007.

EPSTEIN, M. J.; McFARLAN, F. W. Measuring the efficiency and effectiveness of a nonprofit's performance. **Strategic Finance**, p. 27-34, oct. 2011.

ENJOLRAS, B. Measuring the impact of the Third Sector: from concepts to metrics. **TSI Working Paper N° 5, Seventh Framework Programme**, European Union. Brussels: Third Sector Impact, 2015.

FERNANDES, R. C. **Privado porém público: o terceiro setor na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FISCHER, R. M. **O desafio da colaboração: práticas de responsabilidade social entre empresas e o terceiro setor**. São Paulo: Editora Gente, 2002.

FISCHER, R. M.; FALCONER, A. P. (1998). Desafios da parceria governo e terceiro setor. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 33, n. 1, p. 12-19, jan./mar. 1998.

FRANÇA, J. A. de; ANDRADE, A. P.; GRAZZIOLI, A.; CAMPELO, A. de L.; PAES, J. E. S.; MOL, L. de F.; CARVALHO, L. R. F.; MONELLO, M. R.; MARTINS, P. D.; SILVA, S. V. da. **Manual de procedimentos para o terceiro setor: aspectos de gestão e de contabilidade para entidades de interesse social**. Brasília: CFC; FBC: Profis, 2015, 223p.

FUX, L.; MODESTO, P.; MARTINS, H. F. (2017). **Organizações sociais: após a decisão do STF na ADI nº 1.923/2015**. Belo Horizonte: Editora Fórum Conhecimento Jurídico, 2017, 277 p.

GASPER, D. Evaluating the “Logical Framework Approach” towards learning-oriented development evaluation. **Public Administration and Development**, v. 20, p. 17-28, 2000.

GIBBON, J.; DEY, C. Developments in social impact measurement in the third sector: scaling up or dumbing down? **Social and Environmental Accountability Journal**, v. 31, n. 1, p. 63-72, 2011.

GILSTRAP, C. A., GILSTRAP, C. M., HOLDERBY, K. N.; VALERA, K. M. Sensegiving, leadership, and nonprofit crises: how nonprofit leaders make and give sense to organizational crisis. **Voluntas**, v. 27, p. 2.787-2.806, 2016.

GOMES, R. C.; LIDDLE, J. The Balanced Scorecard as a performance management tool for Third Sector organizations: the case of the Arthur Bernardes Foundation, Brazil. **Brazilian Administration Review**, Curitiba, v. 6, n. 4, art. 5, p. 354-366, oct./dec. 2009.

GRUPO DE INSTITUTOS FUNDAÇÕES E EMPRESAS. **IBGE calcula participação econômica do terceiro setor**. 2007. Disponível em: <http://gife.org.br/ibge-calcula-participacao-economica-do-terceiro-setor/>.

Acesso em: 22 abr. 2017.

HALL, M. Evaluation logics in the Third Sector. **Voluntas**, v. 25, p. 307-336, 2014.

HERMAN, R. D.; RENZ, D. O. Advancing nonprofit organizational effectiveness research and theory: nine theses. **Nonprofit Management & Leadership**, v. 17, n. 4, Summer 2008.

HIND, A. **The governance and management of charities**. East Barnet: Voluntary Sector Press, 1995.

HODGES, J.; HOWIESON, B. The challenges of leadership in the third sector. **European Management Journal**, v. 35, p. 69-77, 2017.

HOEFER, R. Accountability in action? Program evaluation in nonprofit human service agencies. **Nonprofit Management & Leadership**, v. 11, n. 2, p. 167-177, Winter 2000.



HUANG, H. J.; HOOPER, K. New Zealand funding organisations: how do they make decisions on allocating funds to not-for-profit organisations? **Qualitative Research in Accounting & Management**, v. 8, n. 4, p. 425-449, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil 2010/IBGE**. Gerência do Cadastro Central de Empresas. Rio de Janeiro: IBGE, 2012, 181 p. (Estudos e Pesquisas. Informação Econômica, ISSN 1679-480X; n. 20).

INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA ALBERTO SANTOS DUMONT. **Plano Diretor 2016-2021 Instituto Santos Dumont**. São Paulo, SÃO PAULO, mai. 2016. Disponível em: <<http://www.institutosantosdumont.org.br/wp-content/uploads/2017/08/plano-diretor-isd.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2017.

INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA ALBERTO SANTOS DUMONT. **Relatório de Gestão ISD 2014**. Rio de Janeiro, RJ, 9 fev. 2015. Disponível em: <<http://www.institutosantosdumont.org.br/wp-content/uploads/2017/09/relatorio-anual-isd-2014.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2017.

INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA ALBERTO SANTOS DUMONT. **Relatório de Gestão ISD 2015**. Rio de Janeiro, RJ, fev. 2016. Disponível em: <<http://www.institutosantosdumont.org.br/wp-content/uploads/2017/09/relatorio-anual-isd-2015.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2017.

INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA ALBERTO SANTOS DUMONT. **Relatório de Gestão ISD 2016**. Rio de Janeiro, RJ, fev. 2017. Disponível em: <<http://www.institutosantosdumont.org.br/wp-content/uploads/2017/09/relatorio-anual-isd-2016.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2017.

JACOBS, A.; BARNETT, C.; PONSFORD, R. Three approaches to monitoring: feedback systems, participatory monitoring and evaluation and logical frameworks. **IDS Bulletin**, v. 41, n. 6, p. 36-44, nov. 2010.

JENTZ, G. J.; MOLOZZI, G. A.; ZONTA, P. C.; SEHNEM, S. As dimensões da sustentabilidade em uma organização do terceiro setor em Santa Catarina: um estudo no programa oficina educativa verde vida. **Amazônia, Organizações e Sustentabilidade**, v. 4, n. 1, p. 127-150, jan./jun. 2015.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **A estratégia em ação: Balanced Scorecard**. 22. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997.

KAPLAN, R. S. Strategic performance measurement and management in nonprofit organizations. **Nonprofit Management & Leadership**, v. 11, n. 3, p. 353-370, spring 2001.

KELLOGG FOUNDATION. **Logic Model Development Guide: using logic models to bring together planning, evaluation, and action**. EUA, Michigan: W. K. Kellogg Foundation, 2004.

LECY, J. D.; SCHMITZ, H. P.; SWEDLUND, H. Non-governmental and not-for-profit organizational effectiveness: a modern synthesis. **Voluntas**, v. 23, p. 434-457, 2012.

LENNIE, J. **The Most Significant Change technique: a manual for M&E staff and others at Equal Access**. São Francisco: Equal Access, 2011.

LeROUX, K.; WRIGHT, N. S. Does performance measurement improve strategic decision making? Findings from a national survey of nonprofit social service agencies. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 39, n. 4, p. 571-587, 2010.

LINGANE, A.; OLSEN, S. Guidelines for social return on investment. **California Management Review**, v. 46, n. 3, p. 116-135, 2004.

LIU, G., CHAPLEO, C., KO, W. W.; NGUGI, I. K. The role of internal branding in nonprofit brand management: an empirical investigation. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 44, n. 2, p. 319-339, 2015.

LUKE, B.; BARRAKET, J.; EVERSOLE, R. Measurement as legitimacy versus legitimacy of measures: performance evaluation of social enterprise. **Qualitative Research in Accounting & Management**, v. 10, n. 3/4, p. 234-258, 2013.

MacINDOE, H.; BARMAN, E. How organizational stakeholders shape performance measurement in nonprofits: exploring a multidimensional measure. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 42, n. 4, p. 716-738, 2012.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. **Um guia de governança para resultados na administração pública**. Coleção Publix Conhecimento. Brasília: Publix, 2010.

MELO, C. **The concept of public value as a strategic framework for Brazilian public organizations.** The case of the people management directory of the president's office in Brazil. Grupo XXI: Programa Minerva, 2007.

MITCHELL, G. E. The attributes of effective NGOs and the leadership values associated with a reputation for organizational effectiveness. **Nonprofit Management & Leadership**, v. 26, n. 1, p. 39-57, 2015.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social.** 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MOOK, L.; CHAN, A.; KERSHAW, D. Measuring social enterprise value creation: the case of furniture bank. **Nonprofit Management & Leadership**, v. 26, n. 2, p. 189-207, Winter 2015.

MOORE, M. H. The Public Value Scorecard: a rejoinder and an alternative to "Strategic Performance Measurement and Management in Non-Profit Organizations" by Robert Kaplan. **Working Papers of The Hauser Center for Nonprofit Organizations Harvard University**, n. 18, may. 2003.

MOORE, M. H. Managing for value: organizational strategy in for-profit, non-profit and governmental organizations. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 29, n. 1, p. 183-208, 2000.

MORARIU, J.; ATHANASIADIS, K.; PANKAJ, V.; GRODZICKI, D. **State of Evaluation 2016.** EUA: Innovation Network, 2016, 24p. Disponível em: <[https://www.innonet.org/media/2016-State\\_of\\_Evaluation.pdf](https://www.innonet.org/media/2016-State_of_Evaluation.pdf)>. Acesso em: 05 ago. 2017.

MOXHAM, C. Understanding third sector performance measurement system design: a literature review. **International Journal of Productivity and Performance Management**, v. 63, n. 6, p. 704-726, 2014.

MOXHAM, C.; BOADEN, R. The impact of performance measurement in the voluntary sector: identification of contextual and processual factors. **International Journal of Operations & Production Management**, v. 27, n. 8, p. 826-845, 2007.

NCVO. **Inspiring impact: the code of good impact practice.** London: NPC, 2013.

NEVER, B. Understanding Constraints on Nonprofit Leadership Tactics in Times of Recession. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 40, n. 6, p. 990–1004, 2011.

NICHOLLS, J.; LAWLOR, E.; NEIZERT, E.; GOODSPEED, T. **A guide to social return on investment**. UK: The SROI Network Accounting for Value, 2012.

OLIVEIRA, L. R. de; MEDEIROS, R. M.; TERRA, P. de B.; QUELHAS, O. L. G. Sustentabilidade: da evolução dos conceitos à implementação como estratégia nas organizações. **Produção**, Niterói, v. 22, n. 1, p. 70-82, jan./fev. 2012.

OLSEN, S.; GALIMIDI, B. **Catalog of approaches to impact measurement: assessing social impact in private ventures**. EUA, Nova York: Social Venture Technology Group, 2008.

PAES, J. E. S. **Fundações e entidades de interesse social**. 2ª ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1999.

PEARCE, J. **Social Audit and Accounting Manual**. Edinburgh: Community Business Scotland (CBS) Network, 2001.

PEARCE, J.; KAY, A. **Social Accounting and Audit: the manual**. Edinburgh: Community Business Scotland (CBS) Network, 2005.

PEARCE, J.; KAY, A. **Really telling accounts?** Exeter: Social Audit Network, 2008.

POLONSKY, M.; GRAU, S. L. Assessing the social impact of charitable organizations – four alternative approaches. **International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing**, v. 16, p. 195-211, 2011.

RAMADAN, M. A.; BORGONOV, E. Performance measurement and management in non-governmental organizations. **Journal of Business and Management**, v. 17, n. 2, III, p. 70-76, 2015.

RICHARD, P. J.; DEVINNEY, T. M.; YIP, G. S.; JOHNSON, G. Measuring organizational performance: towards methodological best practice. **Journal of Management**, v. 35, n. 3, p. 718-804, jun. 2009.

RODRIGUES, M. C. P. Demandas sociais versus crise de financiamento: o papel do terceiro setor no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 5, p. 25-67, set./out. 1998.

SAJ, P. Charity performance reporting: comparing board and executive roles. **Qualitative Research in Accounting & Management**, v. 10, n. 3/4, p. 347-368, 2013.

SALAMON, L. M.; GELLER, S. L.; MENGEL, K. L. Nonprofits, innovation, and performance measurement: separating fact from fiction. **Communiqué Johns Hopkins Center for Civil Society Studies**, n. 17, 2010.

SALAMON, L. M.; ANHEIER, H. K. **Defining the nonprofit sector: a cross-national analysis**. Manchester: Manchester University Press, 1997.

SALAMON, L. M.; ANHEIER, H. K. "The international classification of nonprofit organizations: ICNPO-Revision 1, 1996." **Working Papers of The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project**, n. 19. Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1996.

SALAMON, L. M.; ANHEIER, H. K. "In Search of the Nonprofit Sector II: The Problem of Classification." **Working Papers of The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project**, n. 3. Baltimore. The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1992.

SAWHILL, J. C.; WILLIAMSON, D. Mission impossible? Measuring success in nonprofit organizations. **Nonprofit Management & Leadership**, v. 11, n. 3, p. 371-386, spring, 2001.

SILVA, C. E. G. Gestão, legislação e fonte de recursos no terceiro setor brasileiro: uma perspectiva histórica. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 6, p. 1.301-1.325, nov./dez. 2010.

STAKE, R. Case Studies. In: DENZIN, N.; LINCOLN, T. **Handbook of Qualitative Research**. London: Sage, 2005.

TACHIZAWA, T. **Organizações não governamentais e terceiro setor: criação de ONG's e estratégias de atuação**. 3 ed. São Paulo, Atlas, 2007.

TAYLOR, L.; THIN, N.; SARTAIN, J. Logical Framework Analysis. **BOND Guidance Notes**, nº 4. London: BOND, 2003.

THE JOHNS HOPKINS CENTER FOR CIVIL SOCIETY STUDIES. **Civil society organization workforce as a share of the economically active population, by country, 1995-2000.** 2004. Disponível em: <[http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2013/02/Comparative-data-Tables\\_2004\\_FORMATTED\\_2.2013.pdf](http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2013/02/Comparative-data-Tables_2004_FORMATTED_2.2013.pdf)>. Acesso em: 18 abr. 2017.

TIL, J. V. A paradigm shift in third sector theory and practice: refreshing the wellsprings of democratic capacity. **American Behavioral Scientist**, v. 52, n. 7, p. 1.069-1.081, mar. 2009.

TOCQUEVILLE, A. de. **A democracia na América.** Belo Horizonte, Itatiaia; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1977.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 3.304/2014 – TCU – Plenário.** Brasília, 2014. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/.ACORDAO%2520/NUMACORDAO%253A3304%2520ANOACORDAO%253A2014/DTR ELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>>. Acesso em: 01 ago. 2017.

WAINWRIGHT, S. **Measuring impact – a guide to resources.** London: NCVO Publications, 2003.

WORLD BANK. **Conducting quality impact evaluations under budget, time and data constraints.** USA, Washington: The World Bank, 2006.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos.** 5ª Ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZHANG, S. & WANG, L. **A public value approach to service management in public hospitals: an alternative to the balanced scorecard.** 4th International Conference on Management and Service Science, Wuhan, China, 2010.

## 7. Apêndices

### 7.1.

#### Apêndice I – Avaliação de indicadores e metas da ACERP

Com base no quadro de indicadores e metas contido nos Anexos II e II-a do Contrato de Gestão ACERP 2015-2019 (BRASÍLIA, 2015, CG 2015-2019 ACERP) pactuado entre o MEC e a ACERP, assim como nas informações contidas no Relatório de Gestão ACERP 2015 (ACERP, 2016) elaborado pela Organização Social e no Relatório Anual e Conclusivo 2015 da CAA-CG ACERP (BRASÍLIA, 2016, RELATÓRIO CAA-CG ACERP) emitido pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Contrato de Gestão para o exercício de 2015, foi elaborada a Tabela 19 contendo os indicadores e seus objetivos e metas específicas a alcançar, além da qualificação dada pelo MEC e a avaliação realizada pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Contrato de Gestão.

Tabela 19 – Análise detalhada dos indicadores da ACERP em 2015

Nº	Título do indicador	Objetivo do indicador	Qualificação do MEC	Alcance	Relato da CAA-CG
1	Apoio à pesquisa e ao desenvolvimento de projetos para a produção e aquisição de conteúdos educativos	Demonstrar a efetividade na criação, prospecção, avaliação e desenvolvimento de projetos e outras formas de produção existentes ou a serem criadas, a fim de melhorar a qualidade da produção	Efetividade em relação ao número de projetos contratados anualmente pela OS. No entanto, a meta não define o número mínimo de projetos que devem ser contratados anualmente.	A própria Organização Social	Indicador N/A, visto não ter sido calculado pela Organização Social
2	Produção de conteúdos educativos audiovisuais para múltiplas plataformas (TV, internet, <i>podcast</i> , jogos e simuladores)	Demonstrar eficiência na produção de conteúdos educativos audiovisuais	Eficiência estipulada pela avaliação da quantidade de horas produzidas anualmente. No entanto, a meta não define uma	A própria Organização Social	Indicador N/A, visto não ter sido calculado pela Organização Social

			quantidade mínima de horas que devem ser produzidas anualmente		
3	Produção de conteúdos educativos multimídia para múltiplas plataformas	Demonstrar eficiência na produção de conteúdos e recursos educativos não audiovisuais (aulas, textos, oficinas, jogos, etc.)	Eficiência estipulada pela avaliação da quantidade de produções a serem efetuadas anualmente. No entanto, a meta não define uma quantidade mínima de produções que devem ser efetuadas anualmente	A própria Organização Social	Indicador N/A, visto não ter sido calculado pela Organização Social
4	Aquisição e licenciamento de conteúdos educativos audiovisuais para múltiplas plataformas	Demonstrar eficiência na contratação de licenças de uso de conteúdos educativos, cuja distribuição se dará em múltiplas plataformas	Eficiência estipulada pela avaliação da quantidade de horas de conteúdos educativos adquiridos anualmente. No entanto, a meta não define uma quantidade mínima de horas que devem ser produzidas anualmente	A própria Organização Social	Indicador N/A, visto não ter sido calculado pela Organização Social
5	Aquisição e licenciamento de conteúdos educativos multimídia para múltiplas plataformas	Demonstrar eficiência na contratação de conteúdos educativos, cuja distribuição se dará em múltiplas plataformas	Eficiência estipulada pela avaliação da quantidade de licenciamentos a serem efetuados anualmente. No entanto, a meta não define uma quantidade mínima de licenciamentos que devem ser efetuados anualmente	A própria Organização Social	Indicador N/A, visto não ter sido calculado pela Organização Social
6	Produção e adaptação de formato de conteúdos educativos audiovisuais de forma a promover acessibilidade (legenda oculta,	Produzir programação audiovisual com recursos que proporcionem a inclusão de deficientes auditivos e visuais	Eficiência estipulada pela avaliação da quantidade de horas produzidas anualmente (relação com o indicador 2). No entanto, a meta	Não apenas a Organização Social, mas também deficientes auditivos e visuais	Meta superada



	audiodescrição, LIBRAS e outros)		não define uma quantidade mínima de horas que devem ser produzidas anualmente		
7	Apoio à pesquisa e ao desenvolvimento de projetos para a distribuição de conteúdos educativos em múltiplas plataformas	Demonstrar a efetividade na criação, prospecção, avaliação e desenvolvimento de projetos e outras formas de produção existentes ou a serem criadas, a fim de melhorar a qualidade da produção	Efetividade em relação ao número de projetos contratados anualmente pela OS (idem ao indicador 1) No entanto, a meta não define o número mínimo de projetos que devem ser contratados anualmente, nem como avaliar a efetividade	A própria Organização Social	Indicador N/A, visto não ter sido calculado pela Organização Social
8	Transmissão e exibição do sinal da TV Escola por satélite	Demonstrar a efetividade na transmissão e exibição do sinal da TV Escola por 24 horas/dia ao longo de 365 dias e desconto de 1% em interrupções para manutenção técnica	Efetividade pela transmissão de 8.672 horas anuais	Não apenas a Organização Social, mas também a comunidade ou sociedade alcançadas pela transmissão	Meta superada
9	Disponibilização e exibição por internet do sinal da TV Escola	Demonstrar a eficácia na transmissão e exibição do sinal da TV Escola por internet ou outras formas de acesso por 24 horas/dia ao longo de 365 dias e desconto de 5% em interrupções para manutenção técnica	Eficácia pela transmissão de 8.322 horas anuais	Não apenas a Organização Social, mas também a comunidade ou sociedade alcançadas pela transmissão	Meta superada
10	Gestão de conteúdos educativos em mídias analógicas	Demonstrar eficiência no zelo pela manutenção, arquivamento, avaliação, transcrição para o meio digital, catalogação e	Eficiência na transcrição para o meio digital e eliminação de mídias físicas. No entanto, a meta não descreve de	A própria Organização Social	Meta alcançada

		decupagem das mídias físicas existentes (12.346 mídias BetaCam e 4.353 DVCam)	forma explícita o número mínimo de conteúdos que deve ser transcrito por período		
11	Gestão e armazenamento de conteúdos educativos em mídias digitais	Demonstrar eficiência na hospedagem, gerenciamento, desenvolvimento e manutenção de plataformas, conteúdos e sites, via <i>web</i> .	Eficiência na disponibilização de 68TB sob a forma de arquivos digitais <i>on line</i>	A própria Organização Social	Meta alcançada
12	Disponibilização de conteúdos educativos audiovisuais e multimídia em plataformas para a internet (Portal TV Escola, aplicativos em iOS e Android e etc.)	Demonstrar a eficácia em manter disponíveis os serviços que suportam as plataformas <i>web</i> e os aplicativos móveis	Eficácia na quantidade de TB disponibilizada para ser acessada pelos usuários. No entanto, não há definição expressa da quantidade mínima desejada	Não apenas a Organização Social, mas também a comunidade ou sociedade alcançadas pelo conteúdo	Meta alcançada
13	Transmissão e exibição de conteúdos educativos adaptados para acessibilidade (legenda oculta, audiodescrição, LIBRAS e outros)	Demonstrar eficácia na distribuição de programação audiovisual em múltiplas plataformas, com recursos que proporcionem a inclusão de deficientes auditivos e visuais, com base nas regras estipuladas pelas leis que estabelecem normas gerais e critérios básicos para a promoção de acessibilidade de portadores de deficiência à programação de TV aberta	Eficácia na transmissão 12 horas diárias de janeiro a maio de 2015 e de 24 horas diárias a partir de 2016, com recursos de legenda oculta	Não apenas a Organização Social, mas também deficientes auditivos e visuais	Meta superada
14	Produção e distribuição de conteúdos educativos em mídias físicas	Demonstrar a eficácia na produção de conteúdos educativos em mídias físicas para oficinas, eventos e situações cujos objetivos estejam	Eficácia na quantidade estipulada de material que deve ser produzido anualmente para adequada distribuição. No entanto, não há definição	A própria Organização Social	Indicador N/A, visto não ter sido calculado pela Organização Social

		relacionados aos da ACERP	expressa desta quantidade		
15	Apoio à pesquisa e ao desenvolvimento de projetos para a comunicação, mobilização dos públicos e divulgação de conteúdos educativos	Demonstrar a efetividade na criação, prospecção, avaliação e desenvolvimento de projetos de comunicação e mobilização com diferentes públicos alvos (professores, alunos, gestores de educação, comunidade em geral, etc.) existentes ou a serem criados, a fim de melhorar a comunicação e mobilização de conteúdos educativos	Efetividade em relação ao número de projetos contratados anualmente pela OS. No entanto, a meta não define o número mínimo de projetos que devem ser contratados anualmente, nem como avaliar a efetividade	Não apenas a Organização Social, mas também a comunidade ou sociedade alcançadas pelos projetos desenvolvidos	Indicador N/A, visto não ter sido calculado pela Organização Social
16	Produção de peças promocionais para comunicação e mobilização dos conteúdos educativos audiovisuais	Demonstrar a eficácia na produção de peças de comunicação audiovisual (chamadas, campanhas e vinhetas) utilizadas exclusivamente para comunicação de conteúdos educativos em múltiplas plataformas de distribuição	Eficácia no número de peças criadas. No entanto, a meta não define de forma explícita o número mínimo de peças que precisam ser produzidas	A própria Organização Social	Indicador N/A, visto não ter sido calculado pela Organização Social
17	Produção de peças promocionais para comunicação e mobilização dos conteúdos educativos multimídias	Demonstrar a eficácia na produção de peças de comunicação (banners, posts, infográficos interativos ou não, textos, aplicativos, áudios e vídeos) utilizadas exclusivamente para comunicação de conteúdos educativos em múltiplas plataformas de distribuição	Eficácia no número de peças criadas. No entanto, a meta não define de forma explícita o número mínimo de peças que precisam ser produzidas	A própria Organização Social	Indicador N/A, visto não ter sido calculado pela Organização Social

18	Produção de peças promocionais para comunicação e mobilização dos conteúdos educativos para oficinas e encontros presenciais	Demonstrar a eficácia na produção de peças de comunicação físicas (banners, folders, placas, stands, etc.) utilizadas exclusivamente para comunicação de conteúdos educativos em encontros presenciais	Eficácia no número de peças criadas. No entanto, a meta não define de forma explícita o número mínimo de peças que precisam ser produzidas	A própria Organização Social	Indicador N/A, visto não ter sido calculado pela Organização Social
19	Promoção de Oficinas, ações de mobilização e encontros presenciais	Demonstrar a eficácia na promoção de oficinas, ações de mobilização e encontros presenciais cujos objetivos estejam relacionados à produção e distribuição de conteúdos educativos	Eficácia no número de eventos produzidos anualmente. No entanto, a meta não define de forma explícita o número mínimo de eventos que precisam ser produzidos	A própria Organização Social	Indicador N/A, visto não ter sido calculado pela Organização Social
20	Comunicação de marca, identidade visual e sonora	Demonstrar a efetividade na criação e no trabalho das marcas da TV Escola e dos conteúdos educativos e plataformas	Efetividade na quantidade de projetos desenvolvidos anualmente. No entanto, a meta não define o número mínimo de projetos que devem ser desenvolvidos, nem como avaliar a efetividade	A própria Organização Social	Indicador N/A, visto não ter sido calculado pela Organização Social
21	Liquidez Geral	Demonstrar a eficiência da OS em manter o ILG $\geq 1,0$	Eficiência em manter o Índice de Liquidez Geral $\geq 1,0$	A própria Organização Social	Meta superada
22	Capacitação e treinamento de pessoal	Demonstrar a eficiência da OS em garantir que um percentual mínimo do CG seja aplicado em atualização tecnológica, capacitação e treinamento de pessoal	Eficiência em aplicar 0,5% dos recursos repassados pelo CG em atualização tecnológica, capacitação e treinamento de pessoal	A própria Organização Social	Meta superada
23	Manutenção de reserva técnica	Demonstrar efetividade em manter recursos reservados para garantir o pagamento de	Efetividade em manter a reserva técnica necessária e estipulada em	A própria Organização Social	Indicador N/A, visto não ter sido calculado pela

		atividades básicas da OS como contratos pactuados, direitos trabalhistas e ações de interesse do CG, com base em parecer semestral emitido pelas áreas de Recursos Humanos, Jurídico, Financeiro e Controle da ACERP	parecer semestral		Organização Social
24	Limite de despesa com remuneração e vantagem de qualquer natureza percebida por dirigentes e empregados	Demonstrar efetividade em respeitar o limite máximo de dispêndio com pagamentos de remunerações e vantagens, de qualquer natureza, recebidos por dirigentes e empregados em relação ao valor das receitas líquidas da ACERP	Efetividade em não ultrapassar o limite máximo estabelecido para pagamentos de remuneração e vantagens de qualquer natureza a dirigentes e empregados da OS	A própria Organização Social	Meta superada

Fonte: elaborada pela autora a partir de Contrato de Gestão ACERP 2015-2019 (BRASÍLIA, 2015, CG 2015-2019 ACERP), Relatório de Gestão ACERP 2015 (ACERP, 2016) e Relatório Anual e Conclusivo 2015 da CAA-CG ACERP (BRASÍLIA, 2016, RELATÓRIO CAA-CG ACERP).

## 7.2.

### Apêndice II – Avaliação de indicadores e metas do ISD

Com base no quadro de indicadores e metas contido no Anexo I do 2º Termo Aditivo do Contrato de Gestão ISD 2014-2017 (BRASÍLIA, 2016, 2º TA ISD) pactuado entre o MEC e o ISD, assim como nas informações contidas no Relatório de Gestão ISD 2016 (ISD, 2017) elaborado pela Organização Social, e no Relatório Anual e Conclusivo da CAA 2016 (BRASÍLIA, 2017, RELATÓRIO CAA-CG ISD) emitido pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Contrato de Gestão para o exercício de 2016, foi elaborada a Tabela 20 contendo os indicadores, a qualificação dada pelo MEC e a avaliação realizada pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Contrato de Gestão.

Tabela 20 – Análise detalhada dos indicadores do ISD em 2016

Nº	Título do indicador	Qualificação do MEC	Alcance	Relato da CAA-CG
1	Taxa de ocupação das vagas dos Centros de Educação Científica	Eficiência baseada no número de alunos matriculados	A própria Organização Social	Meta superada
2	Resultado do aprendizado na Educação Científica	Eficácia baseada na apuração do desempenho dos alunos ao final de cada semestre	Os alunos	Meta superada
3	Permanência na Educação Científica	Eficácia	Os alunos	Indicador N/A, visto não ter sido calculado pela Organização Social, dada a metodologia de apuração não ter sido desenvolvida
4	Custo da Educação Científica	Economicidade	A própria Organização Social	Indicador N/A, visto não ter sido calculado pela Organização Social, dada a metodologia de apuração não ter sido desenvolvida
5	Formação continuada de educadores dos CECs	Eficácia baseada no número de horas de treinamento	Os educadores	Meta superada
6	Formação continuada de professores das escolas públicas parceiras dos CECs	Eficácia baseada no número de horas de treinamento	Os professores das escolas públicas parceiras dos CECs	Meta superada
7	Alunos de residência médica e multiprofissional	Eficácia baseada no número de alunos treinados	Os alunos de residência médica e multiprofissional	Meta superada
8	Estágios curriculares para alunos de graduação	Eficácia baseada no número de estágios oferecidos	Os estagiários	Meta superada
9	Educação permanente de profissionais da saúde	Eficácia baseada na realização de projetos envolvendo profissionais da saúde	Os profissionais de saúde	Meta superada
10	Alcance de programas de integração ensino-pesquisa-extensão e de ação social e comunitária	Efetividade	A comunidade envolvida	Indicador N/A, visto haver necessidade de mapear as ações e público alvo potencial
11	Fluxo de conclusão da pós-graduação	Eficácia baseada no número de defesas de	Os alunos da pós-graduação	Meta superada

		dissertações de mestrado		
12	Produção científica em periódicos indexados	Eficácia baseada no número de publicações em periódicos indexados com FI $\geq$ 0,50	A própria Organização Social	Meta não atingida, apesar da CAA-CG reconhecer a qualidade, relevância e o impacto científico (0,44) dos artigos publicados
13	Produção científica em eventos	Eficácia baseada no número de trabalhos científicos apresentados ou publicados em anais de eventos	A própria Organização Social	Meta superada
14	Organização de eventos científicos	Eficácia baseada no número de eventos realizados	A própria Organização Social	Meta atingida
15	Colaboração em pesquisa e desenvolvimento	Efetividade baseada no número de acordos de cooperação e colaboração para pesquisa e desenvolvimento	Não apenas a Organização Social, mas também a organização, a comunidade ou sociedade alcançadas pelos projetos desenvolvidos	Meta não atingida
16	Orientações de mestrado e supervisões	Eficácia baseada no número de orientações realizadas	A própria Organização Social	Meta superada
17	Custo da pós-graduação em Neuroengenharia	Economicidade	A própria Organização Social	Indicador N/A, visto não ter sido calculado pela Organização Social, dada a metodologia de apuração não ter sido desenvolvida
18	Alavancagem das fontes de recursos financeiros	Economicidade	A própria Organização Social	Indicador N/A pela meta ter sido postergada para vigorar a partir de 2017
19	Custos administrativos	Eficiência em manter os gastos administrativos e com pessoal em até 20% dos gastos totais anuais	A própria Organização Social	Meta não atingida

Fonte: elaborada pela autora a partir do 2º Termo Aditivo do Contrato de Gestão ISD 2014-2017 (BRASÍLIA, 2016, 2º TA ISD), Relatório de Gestão ISD 2016 (ISD, 2017) e Relatório Anual e Conclusivo 2016 da CAA-CG ISD (BRASÍLIA, 2017, RELATÓRIO CAA-CG ISD).