

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**PARCERIAS ESTADO - SOCIEDADE CIVIL
NOS SERVIÇOS PÚBLICOS :
O MODELO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Administração (Área de concentração: Políticas e Planejamento Governamental) do Centro Sócio-Econômico da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Edvaldo Alves de Santana

ALEXANDRE LEMGRUBER PORTUGAL D'OLIVEIRA

**Florianópolis
1998**

ALEXANDRE LEMGRUBER PORTUGAL D'OLIVEIRA

**PARCERIAS ESTADO - SOCIEDADE CIVIL NOS SERVIÇOS PÚBLICOS:
O MODELO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS**

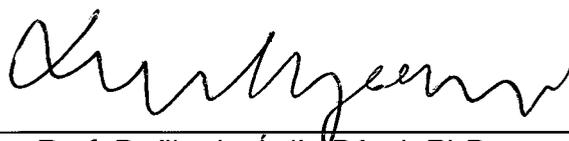
Dissertação aprovada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre no Curso de Pós-Graduação em Administração (Área de concentração: Políticas e Planejamento Governamental) da Universidade Federal de Santa Catarina, pela Comissão formada pelos professores:

Orientador:



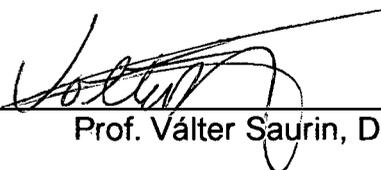
Prof. Edvaldo Alves de Santana, Dr.

Membro:



Prof. Duílio de Ávila Bêrni, PhD.

Membro:



Prof. Válder Saurin, Dr.

Florianópolis, 27 de fevereiro de 1998

Para meu pai, minha mãe e meus avós.

AGRADECIMENTOS

Sem o amor da minha família não teria sido possível realizar a difícil tarefa de escrever esta dissertação. Quero agradecer, em especial, ao meu pai, que me apoiou em todos os momentos. O apoio de meus amigos também foi muito importante para que eu tivesse forças para chegar até o final. Gostaria de agradecer especialmente a Ana Paula, Ilva, Lúri e Karinne. Não poderia deixar de agradecer a Humberto Martins pelas informações prestadas e pela abertura ao debate. Também quero agradecer a Kátia pelo apoio operacional, e expressar minha gratidão ao Professor Edvaldo Santana por ter aceito a orientação em circunstâncias tão especiais. Por fim, quero registrar minha dívida de gratidão com o Professor Joel Souto-Maior por ter sido ele o responsável pelo meu primeiro contato com o assunto que mais tarde transformar-se-ia no tema de minha dissertação.

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	VII
RESUMO	VIII
ABSTRACT	IX
1 INTRODUÇÃO	1
2 OS PARADIGMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	7
2.1 CONCEITOS.....	7
2.1.1 Patrimonialismo.....	7
2.1.2 Burocracia.....	8
2.1.3 Paradigma.....	10
2.2 DO PATRIMONIALISMO À ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA.....	11
2.3 O ESGOTAMENTO DO MODELO BUROCRÁTICO.....	13
2.3.1 A experiência britânica.....	16
2.3.2 A experiência americana.....	19
2.4 EXISTE UM NOVO PARADIGMA?.....	21
2.5 EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL.....	22
2.5.1 A implantação do modelo burocrático.....	22
2.5.2 A reforma administrativa do período da ditadura militar.....	27
2.5.3 A proposta de reforma do Governo Fernando Henrique Cardoso.....	28
3 A SOCIEDADE CIVIL EM PARCERIA COM O ESTADO	32
3.1 A DICOTOMIA PÚBLICO - PRIVADO.....	32
3.2 A RELAÇÃO ESTADO-SOCIEDADE CIVIL.....	35
3.2.1 A sociedade civil como sinônimo de Estado.....	35

3.2.2 O conceito de sociedade civil em Hegel, Marx e Gramsci.....	36
3.2.3 A redescoberta do conceito.....	39
3.3 O TERCEIRO SETOR.....	41
3.3.1 Caracterização.....	42
3.3.2 A questão do financiamento.....	49
3.3.3 A importância econômica do Terceiro Setor.....	50
3.3.4 A questão do controle.....	52
3.3.5 Aspectos legais.....	55
4 AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS.....	62
4.1 A INSPIRAÇÃO PARA O MODELO.....	65
4.2 QUALIFICAÇÃO E DESQUALIFICAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS.....	67
4.3 A INICIATIVA DE CRIAÇÃO.....	69
4.4 DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO.....	70
4.5 CONTRATOS DE GESTÃO.....	73
4.5.1 O caso da Associação das Pioneiras Sociais (APS).....	79
4.5.2 Os primeiros contratos de gestão com organizações sociais.....	83
4.6 A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.....	84
4.7 A COMPETIÇÃO ENTRE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS.....	85
4.8 O REPASSE DE VERBAS.....	87
4.9 DA OPÇÃO PELO USO DE MEDIDA PROVISÓRIA.....	88
5 CONCLUSÃO.....	93
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	101
ANEXOS.....	109

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ABTLuS.....- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TECNOLOGIA DE LUZ SÍNCRONON
- ACERP.....- ASSOCIAÇÃO DE COMUNICAÇÃO EDUCATIVA ROQUETTE PINTO
- APS.....- ASSOCIAÇÃO DAS PIONEIRAS SOCIAIS
- DASP.....- DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO DO SETOR PÚBLICO
- ENAP.....- ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
- IBAM.....- INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL
- INCa.....- INSTITUTO NACIONAL DO CÂNCER
- INSS.....- INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL
- IPEA.....- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA
- MARE.....- MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO E REFORMA DO ESTADO
- MP.....- MEDIDA PROVISÓRIA
- MS.....- MINISTÉRIO DA SAÚDE
- ONGs.....- ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS
- ONU.....- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS
- OS.....- ORGANIZAÇÕES SOCIAIS
- OSCs.....- ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL
- QUANGOs..- QUASI NON - GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS
- SAS.....- SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE
- SUS.....- SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE
- TCU.....- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

RESUMO

Este estudo trata das organizações sociais, modelo de parceria entre Estado e sociedade civil proposto pelo Governo Fernando Henrique Cardoso. Essas organizações são entidades privadas sem fins lucrativos, pertencentes à esfera pública não-estatal, que firmam com o Governo contratos de gestão, passando a prestar serviços públicos antes sob a responsabilidade do Estado. Esta dissertação tem como objetivo verificar até que ponto a proposta do Governo consegue conciliar práticas gerenciais modernas, que objetivam tornar a gestão pública mais eficiente, com práticas democráticas, relacionadas com a incorporação de mecanismos que possibilitem um maior controle social. A escolha do tema justifica-se pela grande carência de estudos sobre esse novo modelo, o que faz com que seja relevante o desenvolvimento de pesquisas que forneçam subsídios para seu aprimoramento. A pesquisa caracteriza-se como basicamente bibliográfica, de natureza exploratória e conceitual. Destacam-se algumas conclusões: a) embora o contrato de gestão teoricamente permita um melhor controle por parte do Governo e um maior acompanhamento das metas da organização pela sociedade, no caso da Associação das Pioneiras Sociais, única experiência semelhante existente no Brasil, o contrato de gestão revelou-se um instrumento decorativo; b) muito embora a idéia básica da proposta seja a descentralização, o processo de qualificação das organizações sociais mostra-se extremamente centralizador; c) a composição prevista para os conselhos de administração das organizações sociais possibilita o comando destas pelo Poder Público, o que pode descaracterizá-las como entidades públicas não-estatais; d) as primeiras organizações sociais surgiram, na prática, por iniciativa governamental e não da sociedade civil, o que está em desacordo com a idéia original. De um modo geral, pôde ser constatada falta de coerência entre discurso e prática por parte do Governo na implementação do modelo das organizações sociais. A análise das informações disponíveis indica que a preocupação do Governo é muito mais com uma maior flexibilidade administrativa do que com a introdução de mecanismos que possibilitem um maior controle social da gestão pública.

ABSTRACT

The present study deals with *social organizations*, a partnership model between the State and the civil society as proposed by Fernando Henrique Cardoso's Government. These organizations are non-profit making private entities, from the public non-state sphere, who sign a 'performance agreement' with the government in order to supply public services previously under the Government's responsibility. The objective of this dissertation is to verify at which point the Government's proposal is really achieving to combine modern management practices aiming at more efficient public gestion and democratic practices focused in the introduction of mechanisms for better social control. The choice of this theme is justified by the lack of research on this new model which bring to a need of development of research to provide data to improve the model. The research is basically bibliographic and of exploratory and conceptual nature; some conclusions are highlighted below: a) Although the performance agreement theoretically allow the Government better control and society as a whole a better accompaniment of the organizational aims, in the case of the Pioneer's Social Association, the only similar experience in Brazil, the "Performance Agreement" was seen as a useless instrument. b) Although the basic idea of the proposal is decentralization, the qualification process is extremely centralized. c) The foreseen composition of the Administrative Councils of these social organizations allow for their command by the Public Authorities, which disqualifies them from being characterized as public non-state entities. d) The first social organizations to spring up came from government initiative and not from civil society, contrary to the original idea. In general the lack of coherence from the government, between what is said and what is practiced regarding the implementation of the social model, can be noticed. The analysis of available information shows that the Government is more worried with enhanced administrative flexibility than with the introduction of mechanisms that allow for better social control in public management.

1. INTRODUÇÃO

A partir do início dos anos 70, os países desenvolvidos começaram a sentir os sintomas da crise do Estado. Desde o fim da segunda Guerra Mundial, todos os países industrializados tinham tomado medidas que estendiam a rede de serviços sociais, instituindo uma carga fiscal fortemente progressiva e intervindo na sustentação do emprego ou da renda dos empregados, o que caracterizou o Estado do bem-estar social (*Welfare State*). Tais intervenções tiveram como conseqüências, entre outras, o aumento da cota do produto nacional bruto destinado à despesa pública e a complexidade cada vez maior das estruturas administrativas voltadas para os serviços sociais. (REGONINI, 1995).

Nos países onde era mais ampla a cobertura social, como Estados Unidos, Grã - Bretanha e Suécia, as despesas governamentais aumentavam mais rapidamente que as receitas, configurando a crise fiscal. Os Estados começaram a ficar paralisados frente à sobrecarga de demandas a ele dirigidas, e o modelo burocrático como forma de administrar o Estado dava sinais de esgotamento. Com as reformas neoliberais implementadas por Thatcher na Grã-Bretanha a partir de 1979 tinha início a onda de reformas do Estado que se espalhou pelo mundo desde então.

No Brasil, a crise do Estado, que nunca chegou a ser um *Welfare State*, começou nos anos 70 mas só nos anos 80 se tornou evidente, contribuindo para isto o segundo choque do petróleo, em 1979. Suas manifestações mais evidentes foram a própria crise fiscal, o esgotamento da estratégia de substituição de importações e a crise do aparelho do Estado. (BRESSER PEREIRA, 1996 a).

A crise do Estado brasileiro leva à necessidade urgente de reformá-lo. Na década de 90, o tema da reforma do Estado, ou modernização, como preferem alguns autores, entra na agenda política brasileira. A discussão sobre a reforma do Estado passa pela questão da previdência social, pela reforma política, por um novo pacto federativo, pela questão tributária e pela reforma do aparelho do Estado. As linhas gerais desta última foram definidas pelo atual Governo no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Reformar o aparelho estatal significa introduzir novos padrões de gestão em substituição aos padrões burocráticos que, rígidos e pouco ágeis, não mais dão conta da crescente complexidade dos serviços públicos.

No Brasil, e na América Latina em geral, os processos de modernização, que dizem respeito a reformas institucionais cujo objetivo é proporcionar maior eficácia ao Estado, e de democratização do Estado, no sentido de ampliação da participação da sociedade na gestão pública, sempre caminharam separadamente, muitas vezes em campos políticos opostos. (WEFFORT, 1992). Basta lembrar que as duas reformas administrativas realmente significativas da história brasileira ocorreram em períodos de ditadura (a primeira na década de 30 e a segunda no período militar).

O Plano Diretor parece contemplar essas duas dimensões, ao propor a descentralização da gestão de serviços públicos através da formação de parcerias com a sociedade civil. Essa é a idéia do Projeto Organizações Sociais. Esse projeto prevê que organizações privadas sem fins lucrativos passem a prestar certos serviços públicos antes sob a responsabilidade estatal, firmando com o Governo um contrato de gestão. As entidades que vierem a receber o título de organizações sociais (OS) terão uma dotação orçamentária equivalente àquela recebida pela

entidade estatal, devendo cumprir as metas pactuadas no contrato de gestão, instrumento que objetiva um controle dos resultados, e não do processo, como os controles burocráticos.

Essa proposta segue uma tendência mundial, que aponta para formas flexíveis e inovadoras de interação e parceria entre instituições da sociedade civil e governos. Confrontados com a redução de recursos e credibilidade e sofrendo pesadas críticas por sua ineficiência, os governos passaram a encarar as parcerias como uma das saídas para a crise. (OLIVEIRA; TANDOM, 1994).

Os governos vêm percebendo que essas organizações da sociedade civil são mais eficientes do que o Estado na prestação de alguns serviços públicos, por sua maior agilidade e por sua maior porosidade à participação popular, o que facilita a identificação das necessidades dos usuários dos serviços.

O objetivo geral dessa dissertação é o estudo do modelo das 'organizações sociais' a partir de duas perspectivas: a da modernização e a da democratização da gestão pública. Pretende-se verificar até que ponto o modelo proposto pelo Governo caminha no sentido de conciliar práticas gerenciais modernas com mecanismos que possibilitem maior participação e controle por parte da sociedade.

Para dar conta de tal tarefa, alguns objetivos específicos precisaram ser alcançados: a) descrição do processo de qualificação das organizações sociais; b) identificação de experiências que utilizem modelos semelhantes ao proposto pelo Governo; c) análise da composição dos Conselhos de Administração das organizações sociais quanto à possibilidade de um efetivo controle social.

Uma vez que ainda não existem experiências concretas (os primeiros contratos de gestão foram assinados somente em janeiro deste ano), optou-se por

uma pesquisa exploratória e conceitual, baseada em dados primários coletados principalmente em documentos oficiais (tais como o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, a Medida Provisória das Organizações Sociais, publicações do Ministério da Administração e Reforma do Estado etc.) e também em entrevistas com técnicos do Governo¹, e em dados secundários, coletados mediante pesquisa bibliográfica.

As entrevistas foram realizadas com o intuito de obter informações geralmente não divulgadas em documentos oficiais, como aquelas ligadas ao processo de elaboração do projeto e aos conflitos entre os ministérios a respeito da concepção do modelo, propiciando ao pesquisador uma melhor compreensão do processo. Optou-se por não gravar as entrevistas para deixar os entrevistados mais à vontade.

Utilizou-se a entrevista guiada, na qual as perguntas não devem estar pré-formuladas, sendo utilizado apenas um roteiro de temas, dando ao entrevistado a liberdade de expressar-se livremente. (RICHARDSON, 1989).

Para tornar a leitura dessa dissertação mais interessante, convém destacar como ela está estruturada. O capítulo 2 trata dos modelos de administração pública que foram predominantes em certa época e que têm sido chamados de paradigmas. Esse capítulo justifica-se pelo fato de que o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, onde está inserida a proposta das organizações sociais, baseia-se no chamado modelo gerencial, que tem sido proposto como substituto do modelo burocrático, predominante durante grande parte deste século. Sendo assim, para que o contexto atual seja melhor compreendido, torna-se oportuno mostrar como

¹ A lista de entrevistados encontra-se no Anexo C.

aconteceu, ainda que de forma breve, a evolução dos modelos de administração pública ao longo da história. Mostra-se a substituição do patrimonialismo pelo paradigma burocrático e, em seguida, destacam-se os fatores que levaram à crise deste paradigma. Chega-se então ao modelo gerencial, que muitos identificam como sendo o novo paradigma da administração pública. Especial atenção é dada nesse capítulo às propostas mais importantes de reforma administrativa no Brasil, inclusive a do atual Governo.

O capítulo 3 é dedicado às organizações da sociedade civil e sua relação com o Estado. Compreender os vários aspectos ligados a essa relação é de fundamental importância para uma discussão mais rica a respeito das organizações sociais. Afinal, estas são, pelo menos em teoria, oriundas da sociedade civil. Ao longo do capítulo é mostrado como o conceito de sociedade civil evoluiu ao longo da história e como paralelamente a este processo ocorreram mudanças em sua relação com o Estado, até chegar à tendência atual de formação de parcerias. Procurou-se mostrar a importância crescente que adquire o Terceiro Setor, como tem sido chamada nesta década a esfera das organizações privadas sem fins lucrativos.

O capítulo 4 é dedicado às organizações sociais. O projeto do Governo é então analisado em seus variados aspectos, como os critérios de qualificação adotados, a formação do Conselho de Administração, a inspiração para o modelo e o instrumento do contrato de gestão, abordado com especial interesse.

No capítulo 5 são apontadas as principais conclusões deste estudo. Além disto, são destacadas as dificuldades ocorridas ao longo da pesquisa, assim como são feitas sugestões para futuras pesquisas sobre o tema.

Para encerrar este item, convém salientar qual foi a motivação para este estudo. A principal motivação partiu da constatação de que o debate sobre as organizações sociais é quase inexistente, embora trate-se de tema de grande relevância. Os poucos artigos publicados têm sido escritos por membros do Governo, entre eles o próprio ministro Bresser Pereira, dando à discussão um tom monocórdio. Esta dissertação é, portanto, uma tentativa de ir além do discurso oficial, com o intuito de contribuir para o aprimoramento do modelo e enriquecimento de um debate que está apenas começando.

2. OS PARADIGMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Partindo-se de uma perspectiva histórica, pode-se dizer que a administração pública evoluiu através de três modelos básicos: a administração pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Esses modelos têm sido chamados de paradigmas. Neste capítulo procurar-se-á mostrar como aconteceu essa evolução em nível mundial, e especialmente no Brasil, onde o modelo gerencial foi a base sobre a qual foram formuladas as propostas contidas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

Em virtude da importância de alguns termos-chave, que serão exaustivamente citados neste capítulo e ao longo da dissertação, convém esclarecer previamente em que sentido eles estarão sendo utilizados.

2.1 CONCEITOS

2.1.1 Patrimonialismo

Segundo WEBER (1992), patrimonialismo é uma forma tradicional de organização da sociedade, inspirada diretamente na economia doméstica e baseada em uma autoridade santificada pelas tradições. O patrimonialismo, como força tradicional de autoridade, vincula-se a uma ordem estamental, onde os direitos e as obrigações estão de acordo com o prestígio e os privilégios dos grupos estamentais.

Apropriando-se dos cargos administrativos e monopolizando-os, "a dominação patrimonial não estabelece distinção entre as esferas pública e privada,

confundindo-as no cotidiano em benefício dos seus interesses pessoais e do seu arbítrio” (TAVARES, 1987, p. 874).

A forma de administração nas monarquias absolutas era a patrimonialista, onde o Estado era entendido como propriedade do rei. O nepotismo e o empreguismo eram a norma. Não havia distinção entre os interesses pessoais do administrador e os interesses públicos ligados ao cargo que ele ocupava. O soberano recrutava seus auxiliares entre os senhores feudais e os nobres locais, tendo como único critério de seleção a confiança em seus favoritos. A administração patrimonial ignorava as noções de competência e especialização, não tendo funcionários e sim dignitários.

O advento do Estado moderno e a expansão capitalista acabaram com o predomínio das práticas patrimonialistas, muito embora estas sobrevivam até hoje. Afinal, nepotismo e clientelismo são manifestações do patrimonialismo que ainda mantêm-se presentes na atualidade. De um modo geral, estará caracterizada uma prática patrimonialista sempre que houver uma apropriação do espaço público para fins privados.

2.1.2 Burocracia

O termo burocracia² teve ao longo da história vários significados, com conotações positivas e negativas dependendo da época. O termo foi empregado pela primeira vez na metade do século XVIII por Vincent de Gournay, um

² A origem do termo é o vocábulo francês *bureau*, tecido grosso de lã com o qual antigamente se forravam mesas. Passou-se a chamar *bureau* sucessivamente a própria mesa, o lugar em que se juntavam mesas de trabalho, as repartições públicas e os tipos, funções e trabalhos que nestas se realizavam. (PÉREZ OLEA, 1987, p.131).

economista fisiocrático, para designar o poder do corpo de funcionários e empregados da administração estatal incumbido de funções especializadas sob a monarquia absoluta e dependentes do soberano. Segundo GIRGLIOLI (1995, p.124), " basta lembrar a polêmica fisiocrática contra a centralização administrativa e o absolutismo para entender que o termo surgiu com forte conotação negativa ". No início do séc. XIX já era um termo difundido pela Europa, e utilizado pelos liberais e radicais para atacar o formalismo e o espírito corporativo da administração pública nos regimes autoritários.

Outra acepção também negativa foi aquela adotada pelo pensamento marxista. Alguns seguidores de Marx, como Rosa de Luxemburgo e Trotski, criticavam a burocratização dos aparelhos do Partido Comunista, utilizando o termo para apontar a progressiva rigidez do aparelho do partido em prejuízo das exigências da democracia de base.

No decorrer do séc. XIX, outro significado, este com conotação positiva, contrapõe-se àqueles mencionados. Estava ligado ao conjunto de estudos jurídicos e administrativos alemães sobre o novo aparelho administrativo prussiano, organizado monocrática e hierarquicamente que, no início daquele século, substituiu os velhos colegiados administrativos. Neste caso, o termo 'burocracia' era usado como uma técnica de administração pública, que naquele momento, na Prússia, era considerada a melhor possível.

Além dessas, várias outras acepções surgiram e se disseminaram. Mas foi a definição dada por Max Weber, em sua obra *Economia e Sociedade*, publicada originalmente em 1922, que prevaleceu como acepção moderna da palavra. A conceituação weberiana se enquadra na sua análise de tipos de domínio. Os dois

elementos de sua tipologia são a legitimidade e o aparelho administrativo. Os tipos de domínio legítimo, segundo ele, são: o carismático, o tradicional e o legal-burocrático. Somente os dois últimos serão aqui tratados. O domínio tradicional é legitimado pela crença nas regras e nos poderes antigos, tradicionais e imutáveis, sendo o aparelho administrativo patrimonial. Já o domínio legal é legitimado pela existência de normas legais formais e abstratas, e o aparelho é caracterizado pela existência de um *staff* administrativo burocrático. Deste modo, WEBER (1992) define burocracia como a estrutura administrativa, pública ou privada, de que se serve o tipo mais puro do domínio legal. O sistema burocrático é considerado por ele como próprio do Estado moderno.

2.1.3 Paradigma

O termo 'paradigma' foi usado pela primeira vez por Thomas Kuhn, um historiador da ciência, em seu célebre livro *A Estrutura das Revoluções Científicas*, publicado em 1962. Ele cunhou o termo para designar um modelo explicativo que em determinada época é tido como inquestionável em um campo do conhecimento, sendo sustentado pelo sistema de crenças vigente. Mais abrangente que as teorias, um paradigma consiste num conjunto de premissas sobre a realidade que explica o mundo melhor que qualquer outro conjunto naquele momento (KUHN, 1962). Enquanto ele explica a maior parte dos fenômenos observados, permanece de pé, mas à medida que novos fenômenos começam a contradizê-lo e as anomalias se multiplicam, tem-se o que Kuhn chamou de crise do paradigma.

Para ALVES (1994, p.190), novos paradigmas "não se encontram ao fim de indução; não são construídos metodicamente." Ou seja, um paradigma não é algo

pensado por alguém e depois proposto ao mundo. O caminho é inverso: a partir de mudanças que vão sendo percebidas aos poucos, em algum momento se propõe um arcabouço teórico que dê conta de explicar aquelas transformações pontuais como fazendo parte de um todo coerente.

Em seu livro *Reinventando o governo*, David Osborne e Ted Gaebler tentam fazer justamente isso, ao sugerir em seu livro um novo modelo explicativo para a administração pública americana a partir de uma extensa pesquisa sobre experiências inovadoras no âmbito estadual e local, principalmente neste, levadas a cabo na década de 80 nos Estados Unidos. A passagem a seguir ilustra bem a idéia de que se falava no parágrafo anterior:

Aqueles que hoje estão reinventando o governo, dispuseram-se inicialmente a resolver um problema, corrigir um déficit ou contornar um obstáculo burocrático (...). Assim como Colombo não chegou a saber que havia descoberto um novo mundo, muitos destes pioneiros de hoje - governadores, prefeitos, professores, assistentes sociais - não percebem o sentido global do que estão fazendo. Cada um deles tocou numa parte diferente do Novo Mundo; cada um avistou uma ou duas penínsulas ou baías. Mas serão outros a reunir toda essa informação para integrá-las num mapa coerente do novo modelo que estão criando (OSBORNE e GAEBLER, 1994, p. XIV).

2.2 DO PATRIMONIALISMO À ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA

No século XIX, a industrialização e a expansão das forças produtivas, as alterações nas relações de trabalho após a abolição da escravidão, a urbanização e a emergência de novas classes sociais decretaram a falência do patrimonialismo em sua forma típica. Este era incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares surgidas no século XIX. Como destaca BRESSER PEREIRA (1996 a , p.10), "é essencial para o capitalismo a clara separação entre o

Estado e o mercado; a democracia só pode existir quando a sociedade civil distingue-se do Estado ao mesmo tempo que o controla”.

TORRES (apud TOJAL; CARVALHO, 1997) aponta como uma das razões que possibilitaram o surgimento do Estado moderno a ‘despatrimonialização’ do poder, o que ocorreu em três planos da vida civil: no jurídico, pela separação entre o direito público e privado; no administrativo, pelo surgimento da burocracia nacional; e no plano financeiro, pela separação entre os recursos e bens estatais e aqueles de propriedade do governante.

Fazia-se necessário um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público. Surge, assim, a administração burocrática moderna, racional-legal, baseada nos princípios de administração do exército prussiano, e que é implantada nos principais países europeus na segunda metade do século XIX, nos Estados Unidos no início deste século e no Brasil na década de 30, como será visto mais adiante. (BRESSER PEREIRA, 1996 a).

Eram características deste tipo de administração a centralização de decisões, a hierarquia traduzida no princípio da unidade de comando, a estrutura piramidal de poderes, as rotinas rígidas, o controle passo a passo dos processos administrativos, a meritocracia. Surgia então a burocracia estatal formada por administradores profissionais especialmente recrutados e treinados, que responderiam de forma neutra aos políticos.

Mas a emergência da administração burocrática não significou o desaparecimento do patrimonialismo. Este continuou a existir, metamorfoseado, ajustado às novas condições, em setores e áreas geográficas em que as

transformações que acabaram com o seu predomínio tenham incidido de forma mais branda, não tendo força para desarticular tal sistema de dominação (TAVARES, 1987).

2.3 O ESGOTAMENTO DO MODELO BUROCRÁTICO

A substituição de um paradigma por outro, como não poderia deixar de ser, não acontece de uma hora para outra. A transição de um modelo em crise para um novo pode levar décadas. O paradigma burocrático começou a ser criticado já na década de 30, tendo entrado definitivamente em crise no início dos anos 80. Para BRESSER PEREIRA (1996 a), no momento em que o Estado se transformou no grande Estado social, passando a assumir um número cada vez maior de serviços sociais - como educação, saúde, cultura, previdência, assistência social - a eficiência, que antes não era essencial, passou a ser. Os padrões burocráticos mostraram-se incompatíveis com a crescente complexidade das atribuições governamentais num contexto de crise de Estado. A administração burocrática começava a dar mostras de que não seria o melhor modelo para a nova realidade.

O modelo weberiano não é mais adequado para a administração pública, uma vez que o novo ciclo econômico baseado em alta tecnologia, informação e serviços, a chamada revolução pós-industrial, tem como motor algo estranho ao modelo burocrático: inovação. A fragmentação e verticalização típicas desse modelo dificultam a comunicação entre os funcionários e restringem a inovação. O momento atual pede uma cadeia de relações ágeis, não verticais, através da qual as pessoas possam se comunicar com rapidez. (CROZIER, 1996)

Para DINIZ (1997, p. 201), “impõe-se a ruptura com o paradigma tecnocrático (...). Tal paradigma concebe eficiência governamental em termos de concentração, centralização e fechamento do processo decisório, eficácia de gestão em termos de insularidade burocrática e, finalmente, autonomia do Estado como capacidade de isolar-se das pressões do mundo da política”.

O que parece ser um consenso no debate internacional é que o modelo weberiano não responde mais às demandas da sociedade contemporânea. Como resposta ao esgotamento desse modelo, padrões gerenciais vêm sendo introduzidos em larga escala na administração pública. Isto aconteceu inicialmente na Grã-Bretanha, nos Estados Unidos, na Austrália e na Nova Zelândia. Este último país foi, segundo ANDERSON (1996) o que implantou as reformas mais radicais.³

Configura-se o que KUHN (1962) chamou de crise do paradigma. Isto foi detectado por OSBORNE e GAEBLER (1994), que defendem que na década de 80 começaram a aparecer todos os sintomas de uma crise de paradigma na administração pública americana: as regras tradicionais tornaram-se imprecisas; a experimentação se difundiu rapidamente, especialmente em nível municipal, com inovações como qualidade total no serviço público e parcerias público-privado; práticas até então aceitas como inquestionáveis - como o orçamento minucioso, estabilidade de professores - começaram a ser discutidos.

Havia um contexto intelectual extremamente favorável a uma reforma na administração pública. Teorias extremamente críticas às burocracias estatais, como o *public choice* nos EUA e o ideário hayekiano, abriram espaço para o avanço do

³ A respeito da experiência neozelandesa, ver CARVALHO (1997). Sobre a reforma administrativa da Austrália, ver MESQUITA e FERREIRA (1997).

modelo gerencial como referência no setor público. Além disso, o senso comum cada vez mais colocava-se contra a burocracia. Ao sentimento anti-burocrático alia-se a crença de que o setor privado possui o modelo ideal de gestão. (ABRUCIO, 1997).

O modelo gerencial, ou gerencialismo (*managerialism*) surge então para preencher um vácuo teórico e prático, captando as principais tendências presentes na opinião pública, entre as quais se destacam o controle dos gastos públicos e a demanda pela melhor qualidade dos serviços públicos. O gerencialismo, cuja cartilha prevê corte de gastos, aumento de eficiência e maior flexibilidade do aparato burocrático, se propõe a substituir o modelo weberiano, introduzindo a lógica da produtividade existente no setor privado.

O gerencialismo tem clara origem no setor privado. A administração por objetivos, a horizontalização, o TQM (*Total Quality Management*), são caminhos já trilhados pelas empresas e que passam a ser adotados pelos governos como forma de melhorar a gestão pública. Muitos chegam mesmo a afirmar que organizações públicas devem mesmo ser administradas da mesma forma que as empresas privadas. Esta posição, no entanto, não encontra sustentação. Vários são os autores que destacam as diferenças existentes entre esses dois tipos de organização, e que devem ser levados em conta quando se aplicam técnicas oriundas do setor privado ao setor estatal⁴.

As vitórias conservadoras na Grã-Bretanha e EUA, em 79 e 80, funcionaram como um catalisador político para que este sentimento difuso contrário á burocracia se impusesse. Nestes países foi introduzido em um primeiro momento um modelo

⁴ Ver WILSON (1989), ROSS (1988) e MOTTA (1982).

gerencial puro, no qual predominavam a visão de que o mais importante era cortar despesas e o não reconhecimento das especificidades do setor público. (ABRUCIO, 1997).

Pela grande influência da experiência britânica sobre o modelo de reforma administrativa proposto pelo Governo brasileiro e pelo caráter único da experiência americana, com as iniciativas inovadoras partindo dos municípios, destacam-se nos itens seguintes esses dois casos.

2.3.1 A experiência britânica

De acordo com ABRUCIO (1997), a implantação do modelo gerencial na Grã-Bretanha passou por três momentos. O primeiro correspondeu à adoção do chamado gerencialismo puro, caracterizado pela ênfase na economia de custos e na busca da produtividade, sendo direcionado para a aplicação do modelo de gestão privada ao setor público.

Os defensores desse modelo afirmam que não existe diferença conceitual entre a administração pública e a de empresas privadas, não levando em conta as particularidades do setor público, como a dificuldade de mensuração da eficiência e de avaliação do desempenho.

Christopher Pollitt, um dos maiores críticos do modelo inglês, considera o gerencialismo puro 'neotaylorista', por sua preocupação exclusiva com a produtividade. Esse autor reconhece, no entanto, que a busca de uma maior eficiência governamental é um legado positivo do modelo gerencial puro, muito

embora ela por si só não resolva todos os problemas da burocracia (POLLITT, 1990).

O foco apenas na eficiência trouxe o problema de que a avaliação da efetividade (grau em que as demandas sociais foram atingidas) não recebeu a devida importância. A partir dessa constatação, e com as críticas ao caráter exclusivamente econômico das medidas tomadas pelo governo britânico, a ótica da qualidade dos serviços públicos começou então a ser incorporada pelo modelo gerencial, dando origem ao *consumerism*, como foi chamado o modelo adotado nessa fase. A partir da metade da década de 80, o governo passa então a desenvolver programas que priorizavam a satisfação do consumidor e a utilizar o referencial da Qualidade Total na avaliação dos resultados das agências. O melhor exemplo desse tipo de iniciativa é o *Citizen's Charter*, que consiste na implantação de programas de avaliação de desempenho organizacional de acordo com a avaliação dos consumidores. (ABRUCIO, 1997).

A ênfase no conceito de consumidor de serviços públicos que é dada nessa abordagem tem recebido críticas. POLLITT (1990) aponta para a diferença entre o consumidor de bens no mercado e o dos serviços públicos. A relação prestador-consumidor não obedece ao puro modelo de decisão de compra. Como exemplo, esse autor cita determinados serviços cujo caráter é compulsório, como atendimento médico de emergência e serviços policiais.

FREDERICKSON (apud ABRUCIO, 1997) alerta para a possibilidade de que os burocratas façam de tudo para atender a um grupo organizado de consumidores, já que seu avanço profissional depende, dentro desse modelo, da avaliação dos clientes. Aqueles que mais se organizarem poderão tornar-se mais consumidores do

que outros. Poderão surgir 'clientes preferenciais do serviço público'. A pergunta deixa de ser 'Com os recursos limitados, como satisfazer os consumidores?' e passa a ser 'Que consumidores satisfazer?'.

Esse tipo de crítica levou a que se propusesse o modelo *Public Service Oriented* (PSO). O PSO é uma abordagem defendida por alguns autores para introduzir os conceitos de *accountability*⁵ e equidade na prestação de serviços públicos. Esta corrente faz parte de um debate recente na Grã-Bretanha. Não propõe a volta do modelo weberiano e sim encontrar novos caminhos abertos pela discussão gerencial, explorando potencialidades e preenchendo lacunas, ao incorporar conceitos como *accountability*, transparência, participação política, equidade e justiça. Ao trazer para o debate tais conceitos, o PSO resgata "os ideais de participação política dentro de um conceito mais amplo, o de esfera pública, que se utiliza da transparência como proteção contra novas formas particularistas de intervenção na arena estatal, como o são o clientelismo e o corporativismo" (ABRUCIO, 1997, p. 30).

Para Bresser Pereira, porém, não faz sentido distinguir a orientação para o consumidor da orientação para o cidadão, proposta por Poilitt. Segundo ele, o PSO "é apenas uma tentativa de modernizar o velho modelo burocrático, não é uma alternativa gerencial". (BRESSER PEREIRA, 1996b, p. 13).

Nessa variante do modelo gerencial a transparência deve estar presente também na organização interna da administração, sobretudo no momento da elaboração das políticas públicas, com os objetivos políticos definidos pelo

⁵ Essa palavra não encontra correspondente na língua portuguesa. Este conceito está ligado à prestação de contas à sociedade por parte dos funcionários públicos. A respeito deste assunto, ver o excelente texto de CAMPOS (1990).

planejamento estratégico sendo discutidos e revelados num processo de debate público, não ficando restritos à burocracia . (POLLITT, 1990):

Enfim, essa abordagem não abandona temas enfatizados pelo gerencialismo puro e pelo *consumerism*, como eficiência, avaliação do desempenho, flexibilidade gerencial e planejamento estratégico, porém procura enriquecer a discussão em torno deles, acrescentando temas ligados à democratização da gestão pública.

2.3.2 A experiência americana

Nos Estados Unidos, a emergência do novo modelo de gestão pública aconteceu, ao contrário da Grã-Bretanha, ao nível local. O corte radical de recursos repassados aos municípios promovido pelo governo Reagan levou os municípios a buscar soluções inovadoras. A grande descentralização que existe nos EUA⁶ (ao contrário do que se vê na Grã-Bretanha), e a conseqüente força do poder local nesse país, contribuíram para isso.

OSBORNE e GAEBLER (1994), após estudar as práticas inovadoras introduzidas por municípios e condados americanos, chegaram a um conjunto de características que segundo eles seria a base sobre a qual se constrói o novo paradigma da administração pública americana.

- 1- governo funcionando como catalisador das ações dos setores público, privado e voluntário;

⁶ Nesse país são eleitas 504404 autoridades; uma para cada 182 eleitores. (OSBORNE, GAEBLER, 1994).

- 2- cidadão co-responsável pelas ações governamentais e não apenas um cliente passivo;
- 3- competição na prestação de serviços públicos;
- 4- governo orientado por missões e não por regras e regulamentos;
- 5- atuação das agências medida através do resultado que elas alcançam;
- 6- atendimento às necessidades dos clientes/cidadãos e não da burocracia;
- 7- prioridade para os investimentos na produção de recursos e não em seu gasto;
- 8- ênfase maior na prevenção dos problemas do que no tratamento;
- 9- descentralização;
- 10- governo orientado para o mercado.

A maior parte das experiências estudadas por esses autores mostra que a melhor resposta para melhorar um serviço é chamar a comunidade a participar de sua gestão, seja fiscalizando, seja trabalhando voluntariamente, o que se constitui numa resposta adequada para a questão da eficiência e para o problema da transparência. A modernização do setor público deve caminhar junto com o aumento da *accountability*.

Uma mostra da importância dessas experiências foi a adoção do livro de Osborne e Gaebler como parte do Programa de Governo do Presidente Clinton.

2.4 EXISTE UM NOVO PARADIGMA?

Apesar da certeza de que o paradigma burocrático não serve mais à realidade atual, não se pode dizer com segurança que já exista um novo modelo explicativo para a administração pública que tenha substituído o anterior e que seja aceito por todos. Alguns autores têm escrito nos últimos anos sobre o que seria este novo paradigma: OSBORNE e GAEBLER (1994) o chamam de 'governo empreendedor'; BARZELAY (1992) fala em 'paradigma pós-burocrático'; BRESSER PEREIRA (1996) prefere 'administração pública gerencial', semelhante à 'cultura gerencial' de CROZIER (1996); MARTINS, H. (1997) já fala em 'paradigma pós-gerencial'. Pode-se dizer que entre estas interpretações deste momento de transição existem mais semelhanças que diferenças, porém o debate ainda está aberto.

Deve-se destacar que a emergência de um novo paradigma não significa necessariamente a destruição do anterior. O edifício teórico que está surgindo para dar conta das transformações na administração pública certamente preservará vários pilares que sustentavam o anterior. Quando Barzelay dá a sua interpretação para o novo modelo, ele usa uma metáfora de família para dizer que o novo paradigma é uma nova geração de idéias, ou seja, é uma evolução em relação ao anterior porém possuindo um grau de parentesco: "O termo mais apropriado para a nova geração desta família de idéias sobre como fazer o governo ser produtivo e ter *accountability* é o paradigma pós-burocrático" (BARZELAY, p.117).

A administração pública gerencial conserva vários princípios do modelo anterior, como a admissão segundo critérios de mérito, as carreiras bem definidas, e

o treinamento sistemático. A grande diferença está na forma de controle, que deixa de se basear nos processos e passa a se concentrar nos resultados.

Segundo HOOD (1996), a passagem da administração burocrática para a gerencial não ocorre num só caminho e nem esse caminho é inevitável. Existem, necessariamente, situações intermediárias entre os dois tipos de administração que podem tornar-se permanentes.

2.5 EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

2.5.1 A implantação do modelo burocrático

No Brasil, o patrimonialismo e sua correspondente cultura política, herança do Brasil colonial, foi o paradigma vigente até a década de 30. Para entender essa herança cultural portuguesa, como destaca Luciano MARTINS (1995, p. 14), é preciso lembrar que

Portugal passou ao largo das duas grandes transformações que trouxeram uma nova era ao mundo: a Revolução Industrial e o Iluminismo. Isto contribuiu para prolongar a existência de uma estrutura baseada no poder absolutista que se mantinha através do monopólio sobre o comércio e em um enorme aparelho estatal ocupado por uma classe economicamente improdutiva, formada por uma antiga nobreza de espada.

Essa estrutura de poder, sua mentalidade e sua burocracia foram totalmente transplantadas para o Brasil. A ocupação extensiva de terras e as primeiras atividades econômicas eram concedidas pelo Estado a uma clientela restrita. Mais tarde, com a produção de cana-de-açúcar, os engenhos dependiam de licença do Estado, e a comercialização do produto na Europa foi mantida como privilégio da

Coroa Portuguesa. Após a independência, essa herança colonial ininterrupta fez surgir um conglomerado de estruturas oligárquicas espalhadas pelo país.

Uma manifestação do patrimonialismo tipicamente brasileira foi o fenômeno do 'coronelismo', muito bem descrito por Vítor Nunes Leal no clássico *Coronelismo, enxada e voto*, publicado pela primeira vez em 1949. A ausência ou rarefação do poder público é fator importante na formação e manutenção do fenômeno, que se apresenta como " certa forma de incursão do poder privado no domínio público " (LEAL, 1997, p.275). O coronelismo teve sua maior força no período entre 1889 e 1930, tendo contribuído para isto a inclusão das camadas mais pobres no contingente eleitoral e o fato de que o voto nessa época era aberto. Isto aumentou enormemente o poder dos coronéis, que escolhiam aqueles em quem os agregados de suas fazendas deveriam votar.

A partir de 1930 começa a haver uma mudança no sistema de poder brasileiro. Já não se podia considerar a economia brasileira como essencialmente rural, porque a produção industrial rivalizava com a produção agrícola e a crise do café havia reduzido o poder econômico dos fazendeiros, em relação ao dos banqueiros, comerciantes e industriais. Paralelamente a isto, ocorria o crescimento da população e eleitorado urbanos.

Dessa forma, a estrutura econômica que sustentava o coronelismo foi sendo corroída. A Revolução de 1930 transpôs para o plano político as modificações de base que vinham acontecendo (LEAL, 1997). Com o desenvolvimento industrial e urbano, o coronelismo começou a declinar e tornou-se cada vez mais um fenômeno regional, restrito aos estados do Norte e do Nordeste. Um forte golpe na força deste

fenômeno foi a instituição do voto secreto na Constituição de 1934, entre outras reformas eleitorais.

Segundo GOUVÊA (1994, p.79), “as oligarquias do Centro-Sul, que queriam industrializar-se, passaram a falar a língua do fortalecimento do governo central, com a centralização jurídico-política, com a unificação dos códigos judiciários e com a unificação do aparelho repressivo “.

O primeiro esforço para instituir uma burocracia pública no sentido weberiano na administração direta veio em 1936 com a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, que acabou originando o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1938. Ele foi criado para implementar as diretrizes propostas por Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes, que haviam sido incumbidos por Vargas, em 1933, de estudar a reforma da administração pública. As diretrizes foram: critérios profissionais para o ingresso no serviço público, desenvolvimento de carreiras e regras de promoção baseadas no mérito.

A partir daí, pode-se dizer que o patrimonialismo, marca das relações entre Estado e sociedade desde a fase colonial, começou a ser atacado na prática, através de propostas que tinham no ‘universalismo de procedimentos’ a sua base conceitual. A estrutura que foi montada para cumprir os objetivos do Dasp foi fortemente orientada pelos ensinamentos da teoria administrativa americana, segundo a qual deveria haver uma separação clara entre política e administração (GOUVÊA,1994). A criação do Dasp foi um momento de estruturação básica do aparelho do Estado no que se refere á administração direta, na tentativa de adequá-lo ao tipo de Estado que se construía. Ele criou regras rígidas de admissão de

pessoal, instituiu o concurso público e estabeleceu critérios meritocráticos de avaliação.

Se por um lado o modelo 'daspiano' promoveu a implementação de uma burocracia weberiana na administração direta, por outro o patrimonialismo ainda mantinha sua força. Gerou-se um modelo híbrido, presente até hoje na administração pública brasileira. A tentativa de modernização acabou sendo distorcida por uma cultura política clientelista profundamente enraizada. Pressões populistas-clientelistas limitaram a ambiciosa reforma proposta por Luís Simões Lopes e Maurício Nabuco. Para MARTINS, L. (1995), um duplo padrão foi estabelecido:

Os altos escalões da administração pública (...) tornaram-se a melhor burocracia da América Latina (enquanto) os escalões inferiores foram deixados ao critério clientelista de recrutamento de pessoal por indicação e à manipulação populista dos recursos públicos. Esse duplo padrão tornar-se-ia um padrão estrutural que permanece até hoje. (MARTINS,L., 1995, p. 16).

O Estado que surgia era um Estado administrativo, que seguia o modelo racional-legal, com a montagem de aparelhos modernos, com a implantação de carreiras em bases meritocráticas, mas ao mesmo tempo era um Estado que não resistia às pressões clientelistas, que o levavam a repetir práticas que vinham da fase em que predominava a forma de dominação tradicional.⁷

O fato é que, mesmo na época do Dasp, nunca houve no Brasil um Estado burocrático no sentido clássico. A face burocrática sempre esteve acompanhada de diferentes formas de patrimonialismo.

⁷ Um excelente estudo sobre o clientelismo é o de GRAHAM (1997), que busca as raízes deste fenômeno.

Simon Schwartzman chama esse patrimonialismo moderno de 'neopatrimonialismo', que para ele "não é simplesmente uma forma de sobrevivência de estruturas tradicionais em sociedades contemporâneas, mas uma forma bastante atual de dominação política pela burocracia e a chamada 'classe política'". (SCHWARTZMAN, 1988, p.59).

Tais aspectos levaram à caracterização do Brasil como um Estado cartorial⁸, expressão cunhada por Hélio Jaguaribe:

No Estado cartorial, "o Serviço Público, em lugar de consistir no atendimento das necessidades coletivas é um mecanismo de manipulação das clientelas eleitorais, destinado a perpetuar os privilégios da classe dominante, proporcionando, sem a contrapartida de prestação de serviços efetivos e socialmente necessários, empregos e favores à clientela dos grupos dirigentes. (JAGUARIBE apud WAHRLICH, 1983, p. 844).

Para WAHRLICH (1983, p. 845), "a reforma dos 30 e 40 (...) golpeou fundamente o 'Estado cartorial', sem contudo chegar a substituí-lo totalmente como pretendia, pelo sistema do mérito e da racionalidade administrativa".

O coronelismo de antes, como bem destaca WEFFORT (1992, p.26), "foi substituído por um clientelismo muito mais generalizado e difuso, dependente não tanto dos proprietários de terra quanto daqueles que estivessem instalados na esfera do poder estatal".

NUNES (1997, p. 32)) destaca outra característica marcante da cultura brasileira que acompanha o clientelismo, o personalismo: "Relações pessoais e hierárquicas são cruciais para tudo, desde obter um emprego até um pedido aprovado por um órgão público". A propensão ao personalismo é bem ilustrada pela

⁸ A inspiração para o nome é pertinente, uma vez que o direito para estabelecer cartórios sempre foi concedido a aliados do Governo, que se tornavam donos vitalícios da concessão, que passava de pai para filho, constituindo um dos mais aberrantes exemplos de funções públicas sendo utilizadas para gerar benefícios privados.

instituição do 'jeitinho' brasileiro, tão bem descrito por BARBOSA (1992) e pelo uso de uma suposta autoridade pessoal, traduzida com brilho por DA MATTA (1990) na expressão 'Você sabe com quem está falando?'

As várias manifestações do patrimonialismo vistas neste item deverão ser consideradas em qualquer tentativa de modernização do Estado brasileiro.

2.5.2 A reforma administrativa do período da ditadura militar

Em 1967, o governo autoritário realizou uma ambiciosa reforma administrativa, com a publicação do Decreto-lei nº200.

Ao mesmo tempo em que promoveu uma forte centralização de atribuições e de poder na União, o Decreto-Lei 200/67 instituiu a descentralização funcional, por meio da qual transferiram-se atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Foi uma primeira tentativa de superação da rigidez burocrática.

Porém, ao permitir a contratação de funcionários sem concurso público, o DL 200/67 deu margem a práticas fisiológicas. Além disso, ao não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta, deixou que ela se deteriorasse.

BRESSER PEREIRA (1996 a, p.274) considera que "a reforma administrativa embutida no Decreto-Lei 200 ficou pela metade e fracassou". Segundo esse autor, isso aconteceu porque o núcleo burocrático conseguiu centralizar novamente todo o sistema.

2.5.3 A proposta de reforma do Governo Fernando Henrique Cardoso

As diretrizes para a reforma da administração pública brasileira estão

definidas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado⁹. Este Plano parte do diagnóstico de crise do Estado brasileiro, cujas manifestações são a crise fiscal, o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado e a inadequação do modelo burocrático.

Além do já conhecido processo de transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado (privatização), o Plano Diretor propõe a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas que devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Criou-se o neologismo 'publicização' para dar nome a esse processo.

Tarso GENRO (1996) procura caracterizar o surgimento dessa esfera pública não - estatal:

A reação social causada pela exclusão, pela fragmentação, a emergência de novos modos de vida comunitária (que buscam na influência sobre o Estado o resgate da cidadania e da dignidade social do grupo) fazem surgir um espaço público não dependente do Estado - uma nova esfera pública não - estatal, não subordinada também às relações mercantis, que promove ações de co-gestão com o Estado, dissolvendo os interesses privados que operam na sociedade civil, em favor do interesse público. A nova esfera pública não - estatal reduz o Estado onipotente, aumentando o espaço decisório real da sociedade civil (GENRO, 1996).

⁹ O Plano Diretor foi elaborado pelo Ministério da Administração e da Reforma do Estado e aprovado em 21 de setembro de 1995 pela Câmara da Reforma do Estado. Esta Câmara é presidida pelo Ministro Chefe da Casa Civil e tem como membros os Ministros da Administração, do Trabalho, da Fazenda, do Planejamento e Orçamento, além do Ministro Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas.

Com o programa de publicização, “transfere-se para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não exclusivos de Estado, **estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade** para seu financiamento e controle”. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995, p. 18) (sem grifos no original).

O Governo pretende que o Estado abandone o papel de prestador direto de serviços, mantendo-se entretanto no papel de regulador e promotor destes, continuando a subsidiá-los e buscando o controle social direto e a participação da sociedade.

Isto significa distinguir provisão de serviços públicos de produção. Caberia ao Estado prover os serviços públicos, o que significa: detectar as necessidades sociais, formular soluções racionais para o seu atendimento, implementar as políticas e controlá-las, na busca de equidade. Na parceria com o setor privado ou com o público não-estatal, a provisão continuará sendo responsabilidade da esfera estatal, porém a produção dos serviços deverá ser transferida. Com isto, o Estado não tem seu papel diminuído ou enfraquecido, muito pelo contrário, uma vez que terá a responsabilidade de exercer o controle social sobre todos os aspectos envolvidos na relação de parceria e garantir que esta atuação cooperativa se direcione para o interesse público, sendo avaliada por critérios de equidade, transparência, eficácia e eficiência dos procedimentos.(FINGERMAN; LOUREIRO, 1992).

De acordo com o Plano Diretor, “pretende-se reforçar a governança¹⁰ através da **transição programada de (uma) administração pública burocrática**, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, **para uma administração pública gerencial**, flexível e eficiente, voltada para o atendimento da cidadania”. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995, p. 19) (sem grifos no original).

A proposta do Governo é baseada em uma divisão do Estado em quatro setores. Segundo BRESSER PEREIRA (1997), esses setores são: o núcleo estratégico, o de atividades exclusivas, o de serviços não - exclusivos e o de produção de bens e serviços para o mercado.

O núcleo estratégico é o setor em que se definem as leis e as políticas públicas, e onde seu cumprimento é cobrado. Corresponde ao parlamento, aos tribunais, ao presidente e seus ministros, além da cúpula dos servidores, responsável pela formulação das políticas públicas e pelo planejamento governamental.

As atividades exclusivas são aquelas que só podem ser realizadas pelo governo, pois envolvem poder de Estado. Integram este setor as forças armadas, a polícia, a agência arrecadadora de impostos, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento das normas sanitárias, o controle do meio ambiente, a previdência social básica, as agências reguladoras (BRASIL, 1995).

O setor de produção de bens e serviços é caracterizado pelas atividades voltadas para o lucro e que corresponde às empresas estatais.

¹⁰ Esse termo tem sido usado para designar a capacidade de governar, diferindo de governabilidade, que refere-se às condições políticas para governar.

O setor de serviços não-exclusivos corresponde àquele em que o Estado atua simultaneamente com o setor privado e o público não - estatal. Pertencem a este setor as universidades, hospitais, centros de pesquisa e os museus. No Plano Diretor foi criado o neologismo 'publicização' para expressar a idéia de um deslocamento desses serviços da esfera estatal para a pública não-estatal.

Para RIBEIRO (1997 a, p. 73), "o discurso sobre a administração gerencial no Plano Diretor é eclética, com o predomínio da orientação para a diminuição de custos, e a incorporação marginal de valores (...) como qualidade, *accountability*, cidadania".

3. A SOCIEDADE CIVIL EM PARCERIA COM O ESTADO

No capítulo anterior foi mencionada a emergência de uma esfera pública não-estatal, que é formada pelas organizações privadas sem fins lucrativos que prestam serviços públicos. Neste capítulo pretende-se abordar certos aspectos ligados a essas organizações. Antes, porém, é importante que se recorra à teoria política moderna para uma melhor compreensão do conceito de público (que não é mais considerado como sinônimo de estatal), e da evolução do conceito de sociedade civil até os dias atuais.

3.1 A DICOTOMIA PÚBLICO - PRIVADO

A dupla de termos público/privado se tornou, segundo BOBBIO (1992a), uma das “grandes dicotomias” das quais algumas disciplinas (neste caso, as jurídicas, sociais e históricas) fazem uso para delimitar o próprio campo de investigação. Os dois termos de uma dicotomia podem ser definidos de duas maneiras: independentemente um do outro ou então um deles é definido como a negação do outro, existindo, neste caso, um termo forte e um termo fraco. BOBBIO (1992a) prefere colocar a dicotomia público x privado no primeiro caso, apesar de admitir que o termo ‘privado’ é constantemente definido como ‘não-público’.

Para Hannah ARENDT (1989), o termo público denota dois significados correlacionados. Primeiro, “tudo o que vem a público pode ser visto e ouvido por todos e tem a maior divulgação possível”, e em segundo lugar, “o termo público

significa o próprio mundo, na medida em que   comum a todos nós" (ARENDR, 1989, p.59 e p.62). O primeiro significado está ligado   idéia de transparência enquanto o segundo diz respeito   idéia de coletivo.

Para BOBBIO (1992a), existem dois significados para a dicotomia público/privado. Na primeira acep o, público   comum a todos, diferenciando-se do privado, que   particular a alguns. A esfera do público   entendida como a esfera de competência do poder político. BOBBIO (1992a, p.26) afirma que "a distin o público/privado se duplica na distin o política/economia". A partir disto, podem-se definir dois processos, o de publiciza o do privado e o de privatiza o do público. O primeiro reflete o processo de subordina o dos interesses do privado aos interesses da coletividade representada pelo Estado, como acontece quando o poder público interv m para regular a economia. O segundo processo reflete o uso dos aparatos públicos por parte dos grandes grupos econ micos, para o alcance de seus próprios objetivos.

Na segunda acep o de BOBBIO (1992a), 'público'   o que   acessível, aberto a todos, enquanto 'privado' se refere àquilo que se diz ou se faz num círculo restrito de pessoas e, no limite, em segredo. Neste caso, a esfera do público   entendida como a esfera onde se d  o controle do poder político por parte do público.

Utilizando o termo 'público' nas duas acep es defendidas por ele, BOBBIO (1992a, p.84) define o governo democrático como "o governo do poder público em público".

A respeito disto, KANT (1989, p.73) considera "conceito transcendental do direito público" o princípio de que todas as a es relativas ao direito de outros

homens que não forem conciliáveis com a publicidade são injustas. KANT (1989) defende a aplicação deste princípio como um teste daquilo que não é justo em relação aos outros. Desse modo, se a intenção de realizar uma ação por parte de um governo não puder ser divulgada para o público em geral, sob pena de ocasionar tamanha reação na população que inviabilize a ação desejada, isto indicaria uma ação injusta.

O princípio da publicidade das ações de quem detém um poder público contrapõe-se à teoria dos *arcana imperii*, dominante na época do poder absoluto. Por esta teoria, o poder do governante seria tanto mais eficaz quanto mais estivesse distante dos olhos da população. Dois argumentos principais sustentavam esta teoria. Primeiro: as ações têm mais sucesso quando são rápidas e imprevisíveis, uma vez que o controle público retarda a decisão e impede a surpresa. Segundo: o povo é dominado por fortes paixões, que o impedem de tomar decisões racionais; só o governante seria capaz de formar uma opinião racional do bem comum (BOBBIO, 1992a). Pode-se dizer que tal teoria sobreviveu até hoje, principalmente às custas do primeiro argumento. Afinal, quão comum não é a sua utilização para combater o orçamento participativo, por exemplo?

As duas dimensões do conceito de público destacadas por Bobbio e Arendt - a publicidade e a coletividade - podem ser utilizadas como base para classificar uma organização como pública ou privada. As organizações públicas seriam aquelas que tivessem sua atividade voltada para o interesse da coletividade (fim público) e que fossem abertas ao controle da população (transparência).

3.2 A RELAÇÃO ESTADO - SOCIEDADE CIVIL

A relação Sociedade Civil - Estado passou por várias fases ao longo da história. A primeira é aquela em que a sociedade civil se confunde com o Estado, no sentido de uma sociedade civilizada, oposta à sociedade natural. Em um outro momento, ela passa a ser considerada um estágio anterior ao Estado, uma sociedade pré-estatal. Já no séc. XX, mais precisamente entre as décadas de 60 e 80, a sociedade civil assume uma posição de enfrentamento contra o Estado autoritário. Isto era particularmente nítido no Leste Europeu e na América Latina. A partir da crise do Estado e do início da democratização nesses países tem início uma nova fase, caracterizada por parcerias entre o Estado e a sociedade civil, nas mais diversas formas.

3.2.1 A sociedade civil como sinônimo de Estado

O primeiro conceito de sociedade civil foi aquele encontrado no modelo jusnaturalístico¹¹, em que há a dicotomia fundamental 'Estado de natureza' - 'Estado civil', dicotomia esta criada por Thomas Hobbes. A idéia dominante era de uma sociedade civil que garantia paz, prosperidade, segurança, sendo, portanto, sinônimo de Estado. Como diz BOBBIO (1995, p.1206) "o Estado ou Sociedade Civil nasce por contraste com um estado primitivo da humanidade em que o homem vivia sem outras leis senão as naturais".

Esta idéia foi claramente expressa por HOBBS (1993, p. 139) em *De cive*, obra publicada no século XVII: "fora da Cidade campeia a força das paixões, a

¹¹ Referente à doutrina do Direito Natural.

guerra, o medo, a pobreza, a vergonha, a solidão, a barbárie, a ignorância, a brutalidade; na Cidade reina o poder da razão, a paz, a segurança, a riqueza, a beleza, a convivência, a compostura, a ciência, a amizade”.

A sociedade civil (*societas civilis*) contrapõe-se à sociedade natural (*societas naturalis*), sendo sinônima de sociedade política e, portanto, de Estado.¹²

Para a maioria dos autores, entre eles Hobbes e Locke, as acepções de sociedade civil como sociedade política e sociedade civilizada (*civilitas*) se sobrepunham. Porém para Rousseau a sociedade política surgiria do contrato social, sendo uma recuperação do estado de natureza e uma superação da sociedade civil. Ele atribuía à sociedade civil uma conotação negativa, como fica claro na célebre passagem do *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*: “O primeiro que, tendo cercado um terreno, arriscou-se a dizer: ‘isso é meu’ e encontrou pessoas bastante simples para acreditar nele, foi o verdadeiro fundador da sociedade civil” (ROUSSEAU, 1985, p.84).

3.2.2 O conceito de sociedade civil em Hegel, Marx e Gramsci

Em Hegel, a sociedade civil não coincide mais com o Estado, e sim é um dos seus momentos preliminares, colocando-se entre a forma primitiva (família) e a forma definitiva (Estado) do espírito objetivo. Para ele, a anatomia da sociedade civil devia ser buscada na economia política.

¹²Convém lembrar que ‘civil’ vem do latim *civitas* e ‘política’ vem do grego *polis*, palavras que originalmente tinham o mesmo significado, o de Cidade - Estado.

Hegel introduz a idéia de intermediação e de busca de interesses comuns, concebendo a sociedade civil como o espaço social de regulamentação entre a família e o Estado (SCHERER- WARREN, 1994). Ele é o primeiro autor moderno em cuja obra a idéia de sociedade civil cumpre um papel fundamental. Ele identifica um conjunto de instituições (o sistema das necessidades, a administração da justiça e as corporações) que surgem como organismos intermediários entre a família e o Estado, encarregados de criar uma ligação entre o individualismo egoísta do mercado e uma forma de solidariedade societária. Para ele, sociedade civil implicava simultaneamente as determinações egoístas provenientes da ação dos indivíduos no interior do sistema de necessidades e a procura de um princípio ético que em sua opinião jamais poderia ser proporcionado pelo mercado. Desta forma, Hegel se contrapôs à compartimentalização rígida das sociedades modernas em duas esferas, uma pública e outra privada (AVRITZER, 1993, p. 218).

Com Marx se deu a passagem do significado de sociedade civil ao significado de sociedade burguesa. Para ele, a sociedade civil de Hegel coincide com a esfera das relações econômicas. Marx faz da sociedade civil o espaço onde têm lugar as relações econômicas, ou a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política.

Para Marx, a contradição entre proprietários e não proprietários, a partir da qual ele analisa o sistema das necessidades, jamais seria superada pela construção de corpos intermediários entre o mercado e o Estado. A solução de Marx, a abolição do mercado, aponta para a fusão entre Estado e sociedade.

Gramsci foi o primeiro marxista a reconhecer a importância do fortalecimento da sociedade civil, propondo que esta chegasse a absorver a

sociedade política. Ele critica em Hegel a redução da idéia de sociedade civil à defesa de uma esfera dominada pelo direito de propriedade. Instituições consideradas por Hegel como sendo da sociedade civil, caso da polícia e da administração da justiça, são para Gramsci instituições de defesa de dominação de classe. Em Marx, Gramsci critica a redução economicista da idéia de sociedade civil. Ele foi o primeiro autor a propor um entendimento multifacetário das sociedades modernas (AVRITZER, 1993, p. 218).

Logo, a expressão que para os jusnaturalistas (juristas do Direito Natural) era o mesmo que sociedade política e Estado, passa a significar a sociedade pré-estatal, mesma função que tinha a sociedade natural, que era exatamente a sociedade das relações naturais ou econômicas entre os indivíduos, de cuja insuficiência nascia a necessidade de evoluir para uma fase superior de agregação, o Estado. Ou seja, ao final de um processo de desvios de significado, 'sociedade civil' passou a ter um significado oposto ao inicial.

Na grande dicotomia Sociedade - Estado, própria de toda a filosofia política moderna, sociedade civil representa, ao princípio, o segundo momento e depois o primeiro, embora o significado não tenha se alterado substancialmente. Tanto a sociedade natural quanto a sociedade civil de Marx indicam a esfera das relações econômicas intersubjetivas de indivíduos para indivíduos, contraposta à esfera das relações políticas. A esfera dos privados (como sinônimo de civil) se contrapõe à esfera do público. (BOBBIO, 1996).

3.2.3 A redescoberta do conceito

A redescoberta da idéia de sociedade civil tem início na Polônia, em meados da década de 70, estando portanto associada à crise do socialismo real e ao surgimento de movimentos populares como o Solidarnosc. Os movimentos oposicionistas fizeram da sociedade civil uma bandeira política, passando a reivindicar liberdade de imprensa, de associação e de reunião, participação no poder, pluralismo político e estado de direito (COSTA, 1994).

A partir desta recuperação intuitiva do termo pela oposição polonesa, começaram a aparecer os primeiros trabalhos teóricos ligando a prática política dos movimentos oposicionistas do Leste Europeu à idéia da sociedade civil. Nestes países, a sociedade se organizou como forma de se defender contra o autoritarismo dos governos, caracterizando um enfrentamento entre sociedade civil e Estado. A proposta de revolução total a partir das bases havia fracassado na Hungria e a tentativa de um processo de reforma pelo alto havia fracassado na então Tchecoslováquia. Neste contexto, foi proposta uma terceira via, cuja idéia era a de limitar a atuação do Estado através da organização da sociedade, com o objetivo de forçar o Estado a uma reforma estrutural. (AVRITZER, 1993, p. 219).

Após os primeiros êxitos do Solidarnosc e da abertura política, a discussão se generalizou no Leste Europeu e em países latino-americanos. ARATO (1995) observa que o notável sucesso da recuperação do conceito deveu-se ao fato de que ele prenunciava uma estratégia de transformação da ditadura, baseada na organização autônoma, na reconstrução de laços sociais fora do Estado autoritário e na concepção de uma esfera pública independente e separada de toda forma de interferência estatal ou de partidos. Observa-se atualmente uma ampliação do

debate em muitos países ocidentais que contam com uma sociedade civil firmemente estabelecida. Nestes países o foco converge para a localização de novas potencialidades de democratização, no contexto de democracias concretas.

No caso do Leste Europeu, no período de transição, toda a sociedade civil se colocava contra um inimigo comum, o Estado-partido. Várias correntes ideológicas, desde radicais, social-democratas, revolucionários, nacionalistas, liberais, formaram um movimento social unificado. No caso da Polônia, logo que o Solidariedade se enfraqueceu, essas correntes voltaram-se umas contra as outras.

ARATO (1995, p.24) examina um destes conflitos:

Os economistas liberais, que se acreditavam burgueses, após terem defendido em seus panfletos a sociedade civil como o único contexto possível para uma economia de mercado, passaram a ver uma sociedade de sindicatos, ecologistas, associações de defesa do consumidor e coisas semelhantes como um luxo cabível apenas nas economias desenvolvidas; no momento, bastava ter uma sociedade civil minimamente organizada em torno da proteção à propriedade. Estiveram, portanto, ao lado dos democratas de elite que desejavam manter a política fora do alcance das demandas da sociedade.

Nas democracias ocidentais, o redescobrimento do conceito 'sociedade civil' está ligado à falência do Estado keynesiano em suas várias versões. A crise do intervencionismo estatal leva à busca de novas formas de relação entre Estado e sociedade. Nas palavras de COSTA (1994, p.39), "o Estado do bem-estar perdeu a sua força mobilizadora, sobretudo na Europa, por sua incapacidade de reconhecer e incorporar os novos padrões de relacionamento com o Estado almejados por aquelas sociedades."

Michael WALSER (apud COSTA, 1994) adverte, porém, para os riscos da apologia da sociedade civil e do sentimento anti-Estado que a acompanha. Para o autor, a existência de relações sociais assimétricas exige a presença do Estado, concebendo-se um campo de tensões onde ambas as esferas (Estado e sociedade

civil) se controlam mutuamente. O Estado democrático deve garantir a existência de espaços e teias sociais que reproduzem a cultura política democrática, enquanto a sociedade através de procedimentos complexos e variados controla a ação do Estado.

A idéia básica na formulação atual do conceito de sociedade civil é que esta constitui uma esfera distinta das esferas do Estado e do mercado, afastando-se do estatismo, onde a sociedade civil aparece absorvida pelo Estado (como acontecia nos países do Leste europeu) e também do liberalismo, no qual a integração social se concentra no mercado. (COSTA, 1994, p.41).

3.3 O TERCEIRO SETOR

A tendência atual é a de substituir a clássica dicotomia Estado - Sociedade pela tríade Estado, Mercado e Sociedade Civil, em que se considera a sociedade civil como parte de um terceiro setor, em contraste com o Estado e o Mercado. Alguns autores, como Alan WOLFE (1991), consideram o terceiro setor como sendo a própria sociedade civil, que também é chamada de setor social.

Várias denominações têm sido dadas a essa esfera das iniciativas privadas que não visam ao lucro: setor voluntário, setor não-lucrativo, setor independente. Porém a expressão Terceiro Setor (*Third Sector*), originária dos Estados Unidos, vem se afirmando na literatura como a mais utilizada pelos estudiosos do tema. Quanto às organizações que compõem esse setor, o termo mais utilizado no mundo para designá-las é 'organizações não- governamentais' (ONGs). Nos últimos anos uma outra denominação vem ganhando força entre os estudiosos do tema: 'organizações da sociedade civil' (OSCs). Embora alguns autores enxerguem

algumas diferenças entre elas, neste estudo as duas expressões serão consideradas como sinônimos.

SCHERER-WARREN (1994, p. 2) procura delimitar os três setores da tríade:

Se a esfera do Mercado tende a se orientar por uma racionalidade instrumental que visa o lucro, segundo a lógica da dominação; se a esfera do Estado engaja-se numa racionalidade instrumental de luta pelo poder político, visando a hegemonia e o controle dos mecanismos de dominação; é na esfera da Sociedade Civil onde se encontraria a possibilidade da construção de uma racionalidade ética, comunicativa, que se orienta para o bem comum, pela *res publica* (pelo interesse comum, comunitário, de justiça social)".

3.3.1 Caracterização

Seguindo a mesma linha de WOLFE (1992), nessa dissertação a expressão Terceiro Setor será utilizada como sinônimo de sociedade civil.

Andrew ARATO (1988) destaca a dificuldade em se estabelecer as fronteiras do terreno heterogêneo oculto sob o termo 'sociedade civil'. O termo abarca um conjunto complexo de conceitos. No caso das outras esferas, Estado e Mercado, o autor destaca que os conceitos de poder político e dinheiro, respectivamente, indicariam os contornos da distinção. Mas qual seria o princípio delimitador do Terceiro Setor?

Para HABERMAS (1987), esse princípio é o da solidariedade:

As sociedades modernas dispõem de três recursos que podem satisfazer suas necessidades no exercício do governo: o dinheiro, o poder e a solidariedade. As esferas de influência desses recursos teriam de ser postas em um novo equilíbrio. (...) O poder de integração social da solidariedade deveria ser capaz de resistir às forças dos outros dois recursos. (HABERMAS, 1987, p.112).

Solidariedade, neste caso, significa responsabilidade social com o bem comum, conciliando interesses individuais com os comunitários, promovendo o bem

comum através da participação complementar e ampliada de atores e organizações da sociedade civil. (SCHERER-WARREN, 1994).

Mas as associações da sociedade civil podem excluir o dinheiro e o poder? ARATO (1988) responde a essa questão afirmando que existem muitas associações da sociedade civil em que o dinheiro e o poder representam sua efetiva razão de ser.

A valorização do caráter não lucrativo das organizações do terceiro setor, que entre outras coisas constitui-se em requisito básico para a concessão de benefícios fiscais, é muitas vezes questionada. Se os rendimentos são distribuídos através dos salários, e se a decisão sobre os mesmos é feita na prática pela própria direção executiva das entidades, que diferença faz ser com ou sem fins lucrativos? Esta pergunta poderia ser feita por pequenos empresários que lutam para sobreviver no mercado sem contar com os mesmos benefícios fiscais das ONGs. A resposta parece estar mesmo nos fins: “O ‘serviço’ em questão não é pensado em termos instrumentais. Não funciona na base de ‘o cliente define o que quer, e nós executamos’. Ao contrário, é fortemente marcado pela afirmação de valores” (FERNANDES e CARNEIRO, 1991, p. 13).

Não devem ser ignoradas as diferenças entre o trabalho voluntário e o remunerado nas ONGs. Em algumas dessas organizações o trabalho voluntário se resume ao corpo de conselheiros, que em muitos casos só se reúnem esporadicamente para homologar decisões já tomadas pelos diretores. Em outras vêem-se militantes que participam movidos exclusivamente por idealismo. No capítulo que trata das organizações sociais, pretende-se abordar esse ponto.

Enquanto alguns autores não fazem distinção entre as estruturas ancoradas na sociedade civil, desde os partidos até os movimentos sociais, outros conferem às associações da sociedade civil uma lógica diferenciada e própria, distante da lógica dos interesses econômicos particularistas. Para estes autores, estas associações teriam a tarefa de 'generalização de interesses', ao contrário de outros grupos organizados vinculados a interesses privados específicos, como sindicatos e organizações empresariais. (NULLMEIER apud COSTA, 1994).

Uma classificação básica para as OSCs as divide em dois grupos: as de benefício mútuo, que são aquelas que têm como objetivo a defesa ou promoção de interesses de seus membros ou instituidores, e as de fim público, que beneficiam populações-meta que estão além da própria instituição, perseguem fins públicos, ou promovem interesses sociais difusos. (OLIVEIRA, 1997).

Anna Cynthia Oliveira define de forma precisa o que é uma organização de fim público:

instituição de fim público é toda associação ou fundação, de direito privado e sem fins lucrativos, que tem como missão (traduzida em objetivos, detalhada em linhas de ação e comprovável com o exame das atividades desenvolvidas) o benefício da sociedade em geral, ou de segmento socialmente desfavorecido, que constitui público-meta externo ao seu quadro de associados ou instituidores, controladores e dirigentes. (OLIVEIRA, 1997, p.92).

Os movimentos sociais são tratados por Habermas como respostas ao avanço da esfera administrativa sobre campos privados como a saúde e a educação, processo que leva à atomização dos cidadãos cujo mundo social fica reduzido aos papéis passivos de cliente, consumidor e paciente. Os movimentos representariam, neste contexto, a tentativa de conquista pela sociedade civil de papel ativo na produção das suas próprias formas de vida (HABERMAS, 1987).

Vista sob a luz da realidade brasileira, a diferenciação entre associações da sociedade civil e 'grupos de interesse', estes vinculados à esfera da economia e ao sistema político-administrativo, muitas vezes deixa transparecer seu caráter meramente normativo e empiricamente pouco plausível. Isto acontece porque a separação entre as esferas da sociedade civil, sociedade política e economia não se completou, não sendo difícil encontrar exemplos de representantes da sociedade civil mantendo laços de dependência com a esfera político-administrativa não revelando nenhuma preocupação com a transparência e o fortalecimento da esfera pública e sim com seus próprios interesses e dos setores que representam¹³. Agindo desta forma, não se distinguem dos 'grupos de interesse'. (COSTA, 1994,).

Nessa mesma linha, CUNILL GRAU (1996) afirma que deve-se reconhecer que algumas dessas organizações possam ter desenvolvido relações clientelistas com o Estado ou com as agências de fomento.

Apesar disso, CUNILL GRAU (1996) considera haver uma crescente busca de ampliação da democracia política e social como diretriz da rearticulação das relações Estado - sociedade civil. Para essa autora,

O fortalecimento da sociedade civil se faz solidário com a construção da democracia e da cidadania e implica a própria democratização do Estado, ainda que não se reduza a esta. A democratização do Estado e a da sociedade são mais estreitamente vinculadas do que se tem até agora admitido. A redefinição das relações entre Estado e sociedade civil deverá não só determinar em que aspectos ambos podem se complementar mas também como preservar o espaço de um e de outro, a fim de que a esfera pública possa ser ampliada (CUNILL GRAU, 1996, p.137).

Uma sociedade civil forte não leva a um Estado fraco, muito pelo contrário. TOCQUEVILLE (1987) mostrou que diante de uma sociedade civil vigorosa o

¹³ Algumas Associações de Moradores são um típico exemplo. (COSTA, 1994).

governo democrático se fortalece ao invés de enfraquecer, num círculo virtuoso tão bem caracterizado por PUTNAM(1996) em sua pesquisa empírica.

PORTANTIERO (apud CUNILL GRAU, 1996) sustenta que as formas que essa democratização assume nos campos econômico e social é a co-gestão, a autogestão e o cooperativismo, que criam entre o público e o estatal um espaço de socialização, de descentralização e de autonomia nas decisões. No campo político, implica uma forma de organização que possa aproximar representantes e representados, que desburocratize a gestão e a torne mais transparente e que incremente a participação do cidadão.

Nesse contexto fortalece-se cada vez mais a tendência de formação de parcerias entre Estado e organizações da sociedade civil:

O Estado moderno reconhece nessas organizações perfil complementar, e vem percebendo que elas podem ser mais eficientes na prestação de alguns serviços do que sua burocracia, tanto porque possuem maior agilidade, como porque operam com menores custos, e ainda porque, trabalhando em sintonia com as populações - meta, estão mais bem aparelhadas para identificar necessidades e também mais expostas à avaliação dos usuários dos seus serviços. (OLIVEIRA, 1997, p.90).

ROSANVALLON (apud BARATTA, 1995, p. 60) chama de 'autonomização' o processo pelo qual acontece a "transferência de certos serviços e responsabilidades governamentais a associações de cidadãos livremente formadas".

O caminho das parcerias Estado-sociedade não deve ter como motivação aliviar a tarefa do governo, retirando de seus ombros parcela de sua responsabilidade. Trata-se de "reconhecer que a ação do Terceiro Setor no enfrentamento de questões diagnosticadas pela própria sociedade nos oferece

modelos de trabalho que representam modos mais eficazes de resolver problemas sociais” (CARDOSO, R., 1997, p. 10).

Segundo Ruth CARDOSO (1997, p. 10), “Existe ainda uma inegável dificuldade da burocracia governamental para entender os objetivos e o tipo de atuação das entidades do Terceiro Setor”. Tal resistência é fruto de uma cultura burocrática ainda arraigada nos servidores, que vêem em parcerias governo-OSCs uma forma de escapar aos controles tradicionais a que estão acostumados.

Por outro lado, ainda persiste em parte do Terceiro Setor uma certa desconfiança em relação a parcerias com o governo, herança de uma história recente de conflitos entre um Estado autoritário e uma sociedade civil que reivindicava democracia. Essas resistências e preconceitos vão aos poucos sendo superados.

Para Jeremy RIFKIN (1997, p. 20), deve-se compreender “que o governo está começando a desaparecer da vida das comunidades, que seu papel é cada vez menos importante, que está passando a delegar verbas e programas. (...) A responsabilidade pela vida cívica passará a ser (...) do setor não-governamental”.

Várias vantagens têm sido apontadas em relação às OSCs: são mais ágeis, operam com menores custos e, estando mais próximas das populações -meta, identificam suas necessidades com mais facilidade e estão mais expostas à avaliação dos usuários.

Um fato que demonstra essa nova tendência é a política atualmente adotada por alguns organismos internacionais (como a Organização Mundial de Saúde e a Organização Pan-Americana de Saúde) de só apoiar projetos em que

organizações não-governamentais participem de sua execução. (FERNANDES, 1994).

No Brasil, essa tendência foi confirmada pelo Programa de Inovações de Governos Estaduais e Locais, promovido pela Fundação Getúlio Vargas e pela Fundação Ford em 1996, e destinado a premiar iniciativas inovadoras voltadas para o atendimento das necessidades públicas no âmbito dos estados e municípios. Segundo FARAH (1996, p. 12), dos 629 programas inscritos, “42% resultam de ações conjuntas do governo e de entidades da sociedade civil”.

A visão que começa a predominar é a de um Terceiro Setor cuja capacidade de mobilização social e de transformação, de demanda e reivindicação, cede lugar à pressão pela profissionalização na prestação de serviços à população. THOMPSON (1997, p. 46) faz a seguinte indagação: “As organizações do Terceiro Setor deveriam funcionar como empresas eficientes no fornecimento de serviços ou deveriam funcionar como organizações portadoras de idéias de transformação e de utopias sociais?”

A resposta para essa pergunta é que as OSCs podem, e devem, ter as duas características. A sociedade civil deve participar no estabelecimento de critérios públicos na utilização dos recursos e bens, assim como na introdução de novos temas na agenda pública estatal. Isto significa sair de uma posição passiva, de quem recebe ‘tarefas’ do governo, para uma posição ativa, propondo novos temas, recuperando parte do espaço público.

Nas palavras do presidente Fernando Henrique CARDOSO (1997), “Tem de haver espaço no Estado para que forças não estatais atuem nas decisões políticas, no controle das políticas, na avaliação das políticas”.

A transição de uma política defensiva para uma política ofensiva por parte dos movimentos sociais expõe a necessidade de uma política de influência sobre o Estado para que abra o universo do discurso político a novas identidades (COHEN; ARATO, 1992).

3.3.2 A questão do financiamento

No Brasil, as ONGs subsistiam no início com o aporte financeiro de agências internacionais, uma vez que atuavam contra o Estado autoritário do regime militar e tinham uma relação de desconfiança recíproca com o empresariado.

Por causa do financiamento externo, as ONGs foram acusadas pelos governos, no passado, de não seguirem uma agenda nacional. Essas suspeitas foram aos poucos sendo substituídas pelo reconhecimento do papel dessas organizações como agentes de mudança e como parceiras do desenvolvimento.

Observa-se uma tendência crescente de financiamento público a ações desempenhadas por ONGs. Cabe avaliar se essas novas experiências indicam uma transformação real nos modelos de prestação de serviços públicos ou são apenas conjunturais. Nesse sentido, deve-se ponderar que é necessário saber se tais iniciativas implicam a criação de relações de poder compartilhado, coerente com o propósito de que o público não se esgote no estatal, e “ se realmente significam que está em desenvolvimento uma ‘ cultura de co-responsabilidade política e social’ ” (CUNILL GRAU, 1996, p.127).

Mesmo nos Estados Unidos, país com maior tradição de filantropia e ação voluntária, apenas 18% da renda das organizações sem fins lucrativos provêm das

fontes privadas, entre indivíduos, fundações e empresas. Já o apoio governamental chega a 30%. Na Alemanha e na França, o Estado chega a contribuir com mais de 60%. (SALAMON, 1997).

Estes dados derrubam dois mitos: o de que o Terceiro Setor só pode prosperar em países com grande tradição filantrópica e o de que recursos oriundos do governo podem comprometer a independência de atuação das organizações da sociedade civil.

Por outro lado, aponta-se para a necessidade de garantir outras fontes de financiamento. No caso do Brasil, não é conveniente que o orçamento das organizações do terceiro setor esteja quase todo atrelado a verbas estatais. O repasse de verbas por parte dos governos é via de regra irregular, o que pode vir a comprometer a gestão de uma organização. Trata-se, portanto, de garantir outras formas de financiamento. O aumento de recursos provenientes do setor privado parece ser o caminho mais promissor nesse sentido. Já existem algumas experiências bem sucedidas mas em número ainda pouco expressivo.¹⁴

3.3.3 A importância econômica do Terceiro Setor

Alguns autores consideram que o desenvolvimento econômico está intimamente ligado à emergência de associações civis. Para SALAMON (1997, p.99), "a existência ou não de atividade cívica, particularmente organizações de Terceiro Setor, determina as perspectivas de progresso econômico". Robert PUTNAM (1996) mostrou em um trabalho empírico que a principal razão do maior

¹⁴ A Fundação Abrinq talvez seja o melhor exemplo nessa área.

desenvolvimento de certas regiões da Itália é a tradição de associação voluntária e envolvimento cívico enraizada há séculos nessas regiões.

Nos Estados Unidos há 1,2 milhão de organizações sem fins lucrativos, que utilizam dez por cento da força produtiva desse país . Se o setor não lucrativo dos EUA fosse um país, este teria a sétima maior economia do mundo. (RIFKIN, 1997).

DRUCKER (1995) chega a dizer que, mais do que vitais para a sociedade americana, as organizações sem fins lucrativos constituem sua característica mais marcante.

Outro aspecto importante é o potencial que o Terceiro Setor tem para gerar empregos. Para RIFKIN, (1997, p. 21), “o caminho a ser seguido deve ser o estabelecimento de uma parceria institucional entre governo e Terceiro Setor”. Assim, Estado e entidades não-governamentais atuariam em conjunto na capacitação de desempregados, preparando-os para trabalhar no Terceiro Setor.

Pesquisa realizada em sete países (Estados Unidos, Grã-Bretanha, França, Itália, Alemanha, Japão e Hungria) pela Johns Hopkins University mostra que o Terceiro Setor vem apresentando taxas surpreendentes de criação de novos postos de trabalho. Entre 1980 e 1990 houve um crescimento médio de 11% no número de pessoas empregadas pelo Terceiro Setor. Na França, que possui um dos maiores índices de desemprego da Europa, o crescimento foi de 15.8 % Nos Estados Unidos esse setor já emprega 6.8% da força produtiva. (SALAMON; ANHEIR, 1996).

No Brasil não há dados confiáveis quanto á participação do setor não-lucrativo na geração de novos postos de trabalho. Muito embora saiba-se que esse setor no Brasil não tenha nem de longe o vigor que possui nos países que foram pesquisados, em especial os EUA, a tendência internacional mostra que o estímulo

a parcerias entre Estado e sociedade civil poderá gerar um grande número de novos postos de trabalho, em um momento de retraimento do setor produtivo e do setor governamental.

3.3.4 A questão do controle

A demanda por maior transparência nas organizações da sociedade civil tem crescido bastante nos Estados Unidos. Este país tem tradição de possuir alto grau de *accountability* em suas organizações estatais, que contam com administradores públicos em geral acostumados a submeter-se ao controle da população. Porém, o setor não-lucrativo sempre esteve relativamente livre da vigilância governamental e, até recentemente, bastante insulado do escrutínio público. Mas a série de escândalos em que algumas dessas organizações se viram envolvidas mudou essa situação, levando a sociedade americana a cobrar mais transparência por parte das organizações não-governamentais. (KEARNS, 1996).

SALAMON (1997, p. 103) dá alguns exemplos do que ele chama de patologias que abalaram a reputação do setor: “sérios escândalos na esfera de salários e lucros nos Estados Unidos e Reino Unido; uso fraudulento das ONGs em benefício de alguns políticos no Brasil; utilização imprópria das fundações como veículos para fraudes tributárias na Europa central e oriental”.

Nos Estados Unidos não havia informações básicas sobre o terceiro setor até o início da década de 80. Ainda hoje, nesse país, o setor não é considerado de forma explícita no quadro da renda nacional. Em outros países (caso do Brasil), o nível de informação é ainda mais baixo e o setor é sistematicamente ignorado nas

estatísticas econômicas nacionais, poucas vezes mencionado nos debates políticos, subestimado na imprensa e na educação pública e uma lacuna na pesquisa acadêmica. Além disso, há o 'limbo legal' dentro do qual tais organizações operam em muitas partes do mundo. (SALAMON, 1997).

Uma solução para esse tipo de problema é a disseminação de informações atualizadas sobre o terceiro setor, para tirá-lo das sombras. Outra medida importante é empreender esforços de educação pública para conscientizar a população sobre o setor e aquilo que ele é capaz de fazer. Em terceiro lugar, o marco legal. Finalmente, a exigência de transparência contábil. Para SALAMON (1997), o Terceiro Setor deverá se empenhar em desenvolver seu próprio código de ética.

Há um duplo desafio a ser enfrentado pelo Estado. De um lado, não pode abdicar de sua responsabilidade pública (financiamentos e regulamentações apropriadas), e de outro deve promover a mudança na sua relação com a sociedade. Por outro lado, há evidências da utilização de recursos para fins privados, o que demonstra que o tema da responsabilidade pública diz respeito não só à entidade estatal mas também às ONGs.

A questão crucial é saber como o Estado pode desenvolver condições favoráveis para a ação privada, que ao mesmo tempo preservem a autonomia social quanto o exercício da *accountability*. CUNILL GRAU (1996) sugere a adoção do conceito de 'controladoria social', que pressupõe que a responsabilidade pelo controle das contas não recaia apenas sobre o governo mas seja também assumida pelos próprios cidadãos receptores dos serviços. Estes não se limitariam a fiscalizar

as organizações prestadoras dos serviços mas também deveriam exigir a prestação de contas das agências estatais financiadoras.

No Brasil, o controle dos gastos públicos pela sociedade ainda é precário. Porém, algumas iniciativas começam a surgir. RIBEIRO (1997b) destaca que entre as atribuições da SFC inclui-se o estímulo à sociedade civil para participação no acompanhamento e fiscalização dos programas executados com recursos federais.¹⁵ (RIBEIRO, 1997b).

HUMBERG (1996) defende que todas as entidades que se sustentam com recursos arrecadados de forma compulsória da sociedade, como os sindicatos, os conselhos profissionais, as entidades do sistema 'S' (SESI, SENAI, SEBRAE etc.) devem se submeter ao controle da sociedade.

Segundo CUNILL GRAU (p.134), " é evidente que um dos temas - chave do futuro será o controle, principalmente porque já há consciência de um claro déficit nessa matéria, (...) que provavelmente se incrementará com a consolidação da tendência de descentralizar serviços sociais (...) para organizações sem fins lucrativos".

Hely Lopes MEIRELES (1995) é claro ao defender a necessidade de que essas organizações devem prestar contas:

A prestação de contas não se refere apenas à gestão financeira, mas a todos os atos de governo e de administração.(...) O dever de prestar contas alcança não só administradores de entidades e órgãos públicos como, também, os de entes paraestatais e até os **particulares que recebam subvenções estatais para aplicação determinada** (CF, art. 70 e parágrafo único). (MEIRELES, 1995, p. 93). (sem grifos no original).

¹⁵ RIBEIRO (1997b) destaca a iniciativa do MEC de divulgar pela mídia a liberação de recursos do FNDE para o Programa de Merenda Escolar, incentivando a população do município contemplado a acompanhar a aplicação dos recursos e a comunicar aos órgãos competentes a ocorrência de alguma irregularidade.

3.3.5 Aspectos legais

Para efeito legal, as ONGs (cujo termo não é definido em lei) no Brasil podem constituir-se como associações ou como fundações. A primeira forma tem sido amplamente majoritária, como indica pesquisa de LANDIM e COTRIM (apud MENDES, 1997), segundo a qual cerca de 95% das ONGs são registradas como associações civis sem fins lucrativos. A explicação para isto está no fato de que numa associação, ao contrário de uma fundação, não há necessidade de um patrimônio prévio.

Por outro lado, a legislação sobre entidades sem fins lucrativos não faz distinção alguma às ONGs, o que pareceria adequado, em virtude de suas especificidades: não são representativas de seus associados ou de interesses corporativos de quaisquer segmentos da população, não são assistencialistas de perfil tradicional. Uma legislação moderna, de acordo com a ABONG (apud MENDES, 1997, p. 22) deveria levar em conta as peculiaridades das ONGs: “servem desinteressadamente à comunidade, realizam um trabalho educacional de promoção da cidadania e defesa dos interesses coletivos, contribuem para o fortalecimento dos movimentos sociais, (...) incentivam e subsidiam a participação popular na formulação e implementação de políticas sociais”.

Em comparação com outros países, o ordenamento jurídico do Brasil facilita bastante a criação de OSCs, sob a forma de associações ou fundações.¹⁶ As exigências legais para que se constituam são pequenas, e elas possuem ampla

¹⁶ No Japão, por exemplo, a fundação de organizações sem fins lucrativos não é considerado um direito e sim um privilégio que os ministérios podem conceder ou negar à vontade.

liberdade de atuação, garantida pela Constituição Federal, que em seu artigo 5º, inciso XVIII, determina que “a criação de associações (...) independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento”. (CONSTITUIÇÃO, 1988).

Essas organizações estão distantes de qualquer tipo de controle por parte da população. Se alguém desejar conhecer os estatutos de uma organização sem fins lucrativos, precisará saber a razão social da entidade e qual o cartório em que se deu o registro. É de causar estranheza que organizações que recebem verbas do Estado ou que possuem benefícios fiscais, como imunidade e dedutibilidade de doações, não prestem contas de suas ações, a começar por tornar público seu ato de criação.

OLIVEIRA (1997) é enfática ao condenar essa situação:

Na vigência de pleno regime democrático e numa nova era do ‘cidadão - cliente’ é inadmissível que se mantenham ‘zonas cinzentas’ em que prevalece o arbítrio”. Embora o estatuto seja documento fundamental, suas disposições nada informam sobre as atividades realmente implementadas; não podem portanto constituir-se em base suficiente para o gozo de privilégio deste calibre. (OLIVEIRA, 1997, p. 39).

BRANCO (1997) caminha no mesmo sentido ao condenar a outorga automática de benefícios tributários mediante o simples cumprimento de formalidades estatutárias e sugere que “a agenda de atividades deveria ser levada em conta (e não mais exclusivamente a forma estatutária) para condicionar a concessão de benefícios fiscais”.

Nos EUA, segundo BRANCO (1997), “A crescente profissionalização e burocratização do setor filantrópico (por vezes geradora de estruturas inchadas e ineficientes), aliadas às denúncias de desvios da missão filantrópica na forma de

salários e benefícios incompatíveis são (...) argumentos cada vez mais presentes no questionamento dos benefícios do setor”.

No Brasil, sobre as entidades que usufruem de benefícios fiscais, “pouco ou quase nada se sabe, uma vez que continuam invisíveis estatisticamente, amalgamadas no setor de serviços no sistema de contas nacionais”. (BRANCO, 1997).

Uma questão importante é o exame dos aspectos que cercam a concessão do título de utilidade pública no Brasil. Tal análise é bastante pertinente para o presente estudo uma vez que as entidades privadas declaradas de utilidade pública possuem muitos pontos em comum com as organizações sociais. MODESTO (1997, p. 33) considera “ser possível identificá-las como *entidades da mesma espécie*”.

Entre os pontos em comum mais importantes estão: o recebimento de subsídios do Estado; o gozo de isenções fiscais; a necessidade de um reconhecimento formal por parte do Estado; a sujeição ao controle do TCU. (MODESTO, 1997).

Com semelhanças tão evidentes, parece razoável supor que o conhecimento da problemática relacionada às entidades de utilidade pública poderá ser de grande valia para compreender melhor os aspectos ligados às organizações sociais.

Além disso, a entidade qualificada como OS adquire automaticamente o *status* de utilidade pública, como está claro na Medida Provisória, em seu artigo 11: “As entidades qualificadas como organizações sociais ficam declaradas como entidades de interesse social e utilidade pública, para todos os efeitos legais”. (BRASIL, 1997, p. 22836).

Na legislação em vigor no Brasil, o reconhecimento da utilidade pública de algumas OSCs por decreto presidencial é o único instrumento para selecionar as organizações de fim público, já definidas, dentre as demais. Deve-se lembrar que as organizações sociais estão reguladas por uma medida provisória, que ainda não foi apreciada pelo Congresso, muito embora pareça pouco provável que possa haver uma rejeição já que na ocasião em que a MP for votada provavelmente já estarão em atividade várias dessas organizações.

A lei que instituiu a declaração de utilidade pública é de 1935, tendo sido regulamentada por um decreto de 1961¹⁷. O artigo 1º desse decreto determina que “As sociedades civis, associações, e fundações, constituídas no País, que sirvam desinteressadamente à coletividade, poderão ser declaradas de utilidade pública, a pedido ou *ex officio*, mediante decreto do Presidente da República”. Naquela época o título era apenas honorífico. Desde o início a análise do pedido é feita pelo Ministério da Justiça, onde hoje fica a cargo da Secretaria de Justiça.

No atual Governo está sendo feito um grande trabalho de revisão dos títulos concedidos, já tendo sido cassados 732 concessões desde 1995, enquanto entre 1980 e 1994 somente foram cancelados 177 títulos (atualmente existem 6211 entidades declaradas de utilidade pública em nível federal).¹⁸ O fato de que a experiência do Ministério da Justiça com essas concessões não tenha servido para que não se repetissem os mesmos erros nos critérios de qualificação das organizações sociais mostra como as unidades governamentais não se comunicam.

¹⁷ Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, e Decreto nº 50517, de 2 de maio de 1961.

¹⁸ Informações obtidas junto ao Setor de Outorga de Títulos, do Ministério da Justiça.

A revisão dos títulos de utilidade pública é feita com base no artigo 6º do referido decreto:

Será cassada a declaração de utilidade pública que: a) deixar de apresentar, durante três anos consecutivos, o relatório a que se refere o artigo precedente; b) se negar a prestar serviço compreendido em seus fins estatutários; c) retribuir por qualquer forma os membros de sua diretoria, ou conceder lucros, bonificações ou vantagens a dirigentes, mantenedores ou associados.

Na prática, porém, a grande maioria das cassações tem sido feita com base na ausência de relatórios por três anos consecutivos.

O que parece inquestionável é que o Ministério da Justiça não tem estrutura para checar as informações fornecidas pelas entidades. O setor de Outorga de Títulos dispõe de apenas três funcionários para a análise da documentação enviada por todas as entidades de utilidade pública, não havendo a menor condição de fiscalizar suas atividades *in loco* (isso só é feito nas organizações de Brasília).

Em que pese a precariedade da estrutura da Secretaria de Justiça, para lidar com a questão da outorga e cassação dos títulos de utilidade pública, é preciso que se diga que, por mais bem estruturada que seja, nunca será possível fiscalizar de modo eficaz mais de 6000 entidades. Está claro que esse controle deveria ser feito ao nível do município, com a sociedade fazendo sua parte e denunciando as irregularidades. Uma solução interessante poderia ser acabar com as concessões de utilidade pública federais e estaduais, restando apenas as municipais.

Em 1996, um Projeto de Lei chegou a ser preparado pelo Ministério da Justiça, com o objetivo de fazer com que o título de utilidade pública não servisse mais como uma credencial para a obtenção de benefícios fiscais, e voltasse a possuir apenas um caráter honorífico, como aliás era o intuito da Lei de 1935.

Porém o receio da forte reação dos deputados ligados a entidades beneficentes fez com que o Governo nem enviasse ao Congresso tal projeto.

A concessão do título de utilidade pública, assim como acontece com o de organização social, não depende somente dos requisitos exigidos. Ainda que uma organização os preencha poderá não obter a qualificação, pois ficará na dependência da decisão de um ministro, que a toma de modo arbitrário, sem que haja critérios definidos.

Se o Terceiro Setor é complexo e diversificado, por outro lado a legislação brasileira que se aplica ao assunto é antiquada e inadequada, não dando conta de fenômenos novos como as crescentes relações de parceria entre governo e organizações da sociedade civil.

Porém, esse quadro tende a mudar. Quanto a esse assunto, cabe destacar a atuação do Programa Comunidade Solidária, que tem se mostrado em sintonia com a nova realidade representada pela crescente importância do terceiro setor. Esse Programa visa à criação de condições e mecanismos para uma melhor participação das organizações da sociedade civil no desenvolvimento social, e uma das áreas consideradas como prioritárias é justamente o aperfeiçoamento do marco legal e institucional que regula o relacionamento destas organizações com o governo. Os seminários que vêm sendo realizados, com participação do Governo e da sociedade civil, vão aos poucos ajudando a formar um consenso a respeito das mudanças necessárias para uma legislação mais moderna sobre o assunto.

Outra iniciativa importante do Programa é o apoio que ele está dando à criação da Rede de Informações do Terceiro Setor, que foi proposta a partir do diagnóstico de que não existem informações sistemáticas e confiáveis disponíveis

sobre o Terceiro Setor no Brasil. Uma vez implementada, essa rede possibilitará à qualquer pessoa o acesso a informações atualizadas sobre as organizações da sociedade civil.

4. AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Depois de dois anos de debates internos, o Governo finalmente editou em 9 de outubro de 1997 a Medida Provisória nº 1591¹⁹, que trata das Organizações Sociais (OS). Na ocasião, o ministro Bresser Pereira chegou a dizer que talvez seja “a instituição mais importante da reforma administrativa”. (‘MP traz mudanças para estatais’, O Globo, 10/10/1997, p. 11). A frase do ministro expressa a importância conferida pelo Governo ao modelo das OS, que é confirmada em documento oficial publicado pelo Ministério da Administração: “A implementação de Organizações Sociais é uma estratégia central do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”. (MARE, 1997, p.2).

Segundo esse documento, essa iniciativa do Governo visa a “permitir e incentivar (...) a produção não-lucrativa pela sociedade de bens e serviços públicos não-exclusivos de Estado. (...) O propósito central do Projeto Organizações Sociais é proporcionar um marco institucional de **transição de atividades estatais para o terceiro setor**”. (MARE, 1997, p.2) (sem grifos no original).

Organização Social será toda aquela organização privada sem fins lucrativos que venha a absorver atividades antes realizadas pelo Estado, firmando com o Governo um contrato de gestão.

O artigo 1º da MP define as áreas em que as OS deverão atuar:

O Poder executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos” na Medida Provisória (BRASIL, 1997, p. 22836).

¹⁹ A MP está transcrita em sua íntegra no Anexo 1.

Essa proposta do Governo pode ser interpretada sob a ótica da descentralização. Neste caso, o conceito de 'descentralização social da administração', desenvolvido por MOREIRA NETO (citado por MODESTO, 1997, p.9) mostra-se bastante adequado:

A descentralização social consiste em retirar do Estado a execução direta ou indireta de atividades de relevância coletiva que possam ser cometidas a **unidades sociais já existentes**, personalizadas ou não, como a família, o bairro, as agremiações desportivas, as associações profissionais, as igrejas, os clubes de serviço, as **organizações comunitárias** etc., mediante simples incremento de autoridade e institucionalização jurídica adequada, de modo a que possam promover, elas próprias, sua execução.

Essas unidades, também denominadas de **entidades de cooperação**, receberiam tais atribuições a partir de leis específicas e de atos administrativos concretos de reconhecimento (...). Tratam-se de institutos ainda em desenvolvimento, mas que têm seu lugar garantido numa sociedade dinâmica e participativa (sem grifos no original).

Alguns autores consideram que a descentralização excessiva pode levar a uma perda de visão sistêmica. De acordo com essa visão, as organizações sociais, ainda que venham a ser eficientes individualmente, podem não responder às necessidades do sistema como um todo. Assim, seria preciso pensar em mecanismos que superassem essa dificuldade de integração. (BARROS apud ESPERANÇA et al., 1996).

O modelo das OS pode também ser visto como uma forma de parceria entre o Estado e a sociedade civil e ainda como um modo de democratizar a gestão pública, aumentando a participação popular: "As organizações sociais representam uma **forma de parceria do Estado com as instituições privadas de fins públicos** (perspectiva *ex parte principis*) ou, sob outro ângulo, uma **forma de participação popular na gestão administrativa** (perspectiva *ex parte populi*)" (MODESTO, 1997, p. 31).

É muito importante perceber que as OS não são um novo tipo de pessoa jurídica. Elas são estruturadas, como as ONGs, sob a forma de fundação privada ou de associação sem fins lucrativos. Este fato é destacado por Paulo MODESTO²⁰ (1997, p.31): "Ser organização social (...) não significa apresentar uma estrutura jurídica inovadora, mas possuir um título jurídico especial, conferido pelo Poder Público em vista do atendimento de requisitos gerais de constituição e funcionamentos previstos expressamente em lei".

Apesar de não serem as OS figuras jurídicas novas, pode-se dizer que representam uma inovação institucional, uma vez que dão origem a um marco legal inovador no que se refere à relação entre o Estado e as organizações sem fins lucrativos de relevância social, principalmente pelo uso do contrato de gestão.

Uma das críticas ao modelo das OS é a que vê nele uma tentativa de privatização de órgãos públicos. Esta foi uma das razões que motivaram a forte pressão dos reitores das universidades federais para que estas fossem retiradas do projeto do governo, missão na qual obtiveram pleno êxito. MODESTO (1997) tenta rebater essas críticas, argumentando que os contratos de gestão que serão firmados entre o governo e as organizações qualificadas não serão de natureza econômica e sim de natureza social e de interesse público, não podendo haver objetivo de lucro.

²⁰ Paulo Modesto é o principal responsável pelo arcabouço jurídico da reforma do aparelho do Estado e ocupa o cargo de assessor especial do Ministro Bresser Pereira .

4.1 A INSPIRAÇÃO PARA O MODELO

A inspiração para o modelo parece ter vindo das experiências americana e britânica. BRESSER PEREIRA (1997a) observa que nos Estados Unidos todas as universidades são organizações públicas não-estatais.

Podem ser convencionalmente consideradas 'privadas' ou 'estaduais' mas, a rigor, as 'privadas' não visam ao lucro e as 'estaduais' não empregam servidores públicos. Todas são parcialmente financiadas ou subsidiadas pelo Estado - as 'privadas' menos do que as 'estaduais' - mas são entidades independentes, controladas por conselhos de direção que representam a sociedade civil e, minoritariamente, o governo (BRESSER PEREIRA, 1997a, p. 18).

DALLARI (1995) chama a atenção para a "impropriedade e falta de realismo da pretensão de transplante do exemplo norte-americano" e observa que "nas universidades norte-americanas, públicas ou privadas, é constante o apoio financeiro de antigos alunos mediante doações ou legados". Com estas observações, o autor pretende destacar que tal prática de filantropia, no caso das universidades movida em geral pela gratidão de ex-alunos que atribuem o sucesso alcançado à instituição em que estudaram, não existe no Brasil. É uma diferença cultural que deve ser levada em conta quando se pretende avaliar as reais possibilidades do modelo de organizações sociais.

Mas a maior fonte de inspiração para o ministro Bresser Pereira na formulação de seu modelo parece ter vindo da experiência britânica de reforma administrativa; são as chamadas QUANGOs (*quasi autonomous non-governmental organizations*): "No Reino Unido, as universidades e os hospitais sempre estiveram sob o controle do Estado: agora já não é assim; são hoje 'organizações quase não-governamentais' - QUANGOs. Não foram privatizadas: passaram do controle do Estado para o controle público". (BRESSER PEREIRA, 1996b, p. 15).

As QUANGOs são organizações prestadoras de serviços públicos que estão fora da estrutura estatal mas que continuam recebendo recursos do governo, portanto seguem um modelo igual ao proposto pelo Governo Federal.

A respeito das QUANGOs, HUMBERG (1996) observa que

Elas têm a vantagem de poder se estruturar de forma mais eficaz que a burocracia estatal, mas apresentam a desvantagem de acumular poder sem depender dos cidadãos e de votos de seus eleitores. Os ingleses (...) transferiram parte das atividades antes estatais para quangos e hoje, quando há mais de 5 mil dessas organizações, 70 mil dirigentes e receitas da ordem de U\$ 70 bilhões, levantam-se dúvidas se esse foi um procedimento correto. Primeiro, porque os dirigentes e os quangocratas são geralmente nomeados por interesses políticos ou por amizade e não se sentem servidores públicos; e segundo porque as quangos são menos sujeitas ao controle externo, e com isto os problemas de nepotismo, uso para interesses, má gestão, inadequada aplicação de recursos e mesmo de corrupção se mantêm.

As afirmações de Humberg são contundentes e servem de alerta para o Governo brasileiro no momento em que este propõe um modelo inspirado na experiência inglesa.

Crítica semelhante parte de SANTOS (1997), que destaca que apesar da larga tradição inglesa de profissionalização da Administração Pública e controle social do Estado, ocorreram sérias distorções nesse modelo, como a proliferação exagerada de organizações, que pode levar à fragmentação da ação administrativa, e o aumento do nepotismo, em virtude da maior permeabilidade dos quadros de pessoal dessas entidades a pressões externas.

Comparando as QUANGOs com as ONGs, HUMBERG (1996) vê duas vantagens para as últimas: não têm uma estrutura burocrática e não dispõem de recursos garantidos, o que para o autor é uma qualidade já que estimulam-se “a criatividade, a eficácia e a busca de otimização no uso das verbas disponíveis”.

4.2 QUALIFICAÇÃO E DESQUALIFICAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Como já foi visto, o título de OS será conferido pelo Poder Público. Neste item, pretende-se destacar que critérios serão utilizados pelo Governo para tal concessão.

O artigo 2º da MP das organizações sociais dispõe sobre os requisitos específicos que as entidades da sociedade civil deverão cumprir para habilitarem-se à qualificação como OS. Entre tais requisitos, que deverão constar do estatuto da candidata, destacam-se: finalidade não-lucrativa, a obrigatoriedade de aceitação de novos associados e previsão de participação de representantes do Poder Público e de membros da comunidade no órgão colegiado de deliberação.

Porém, o cumprimento destes e dos outros requisitos que constam desse artigo não garantem a qualificação. Para que isto aconteça, será necessário "haver aprovação, quanto à conveniência e oportunidade de sua qualificação (...), do Ministro ou titular de órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao seu objeto social e do Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado". (BRASIL, 1997 p. 22836).

Como já foi comentado no capítulo anterior, esse mecanismo é muito semelhante àquele de concessão do título de utilidade pública. Por um lado, a valorização excessiva do estatuto, que muitas vezes reduz-se a uma mera formalidade sem ligação com a realidade da organização (o enorme número de cassações de títulos já mencionada dá respaldo a esta afirmação). Por outro lado, a decisão final que depende de um ato discricionário por parte de um ministro, sem que se possa saber que critérios são adotados para aceitar um pedido e recusar outro no caso de

dois estatutos que obedeçam aos requisitos. Configura-se, portanto, uma situação de falta de transparência no processo de qualificação.

A afirmação anterior encontra respaldo nos fatos. O processo de qualificação das primeiras entidades como organizações sociais, a Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncroton (ABTLuS) e a Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (ACERP), ocorreu sem que tivesse havido efetiva divulgação por parte do Governo.

Num momento em que o próprio Ministério da Justiça estuda mudanças no mecanismo de concessão de títulos de utilidade pública, parece desprovida de bom senso a decisão do MARE de propor um mecanismo de qualificação tão parecido com aquele.

Tão importante quanto saber os critérios de qualificação das OS, é entender o que poderá levar as organizações à desqualificação, ou seja, à perda do título de organização social. Isto poderá ocorrer quando houver descumprimento das metas pactuadas no contrato de gestão. Uma questão central nessa discussão é a garantia da continuidade na prestação do serviço público. Dos serviços listados no art. 1º da MP, aquele cuja descontinuidade, ainda que por um período pequeno de tempo, poderia ocasionar danos irreparáveis, é certamente o de saúde.

No caso de desqualificação de uma OS que esteja prestando serviços que antes eram prestados por um hospital federal importante, por exemplo, os danos causados à comunidade que dependa exclusivamente dele podem ser muito graves. No entanto, não há previsão na MP para este tipo de problema.

Uma solução para situações deste tipo pode ser a criação de um mecanismo que permita que assim que uma OS seja desqualificada, já exista outra para assumir o seu lugar; algo como um estoque de candidatas.

Por outro lado, constata-se a falta de punições alternativas à desqualificação, considerada por ESPERANÇA et. al. (1996) como uma intervenção muito extrema. Esses autores sugerem a possibilidade de uma intervenção temporária na instituição.

4.3 A INICIATIVA DE CRIAÇÃO

Uma indagação importante a ser feita é: de quem seria a iniciativa de criação de uma OS? A resposta a esta pergunta seria em princípio óbvia, já que 'organização social' será um título conferido a organizações da sociedade civil, e estas, como seu próprio nome indica, são criadas por iniciativa da sociedade civil. Corroborando tal raciocínio, MODESTO (1997, p.31) afirma que "as organizações sociais são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, voltadas para atividades de relevante valor social (...), **criadas por iniciativa de particulares** segundo modelo previsto em lei, reconhecidas, fiscalizadas e fomentadas pelo Estado" (sem grifos no original).

No entanto, a questão não é tão simples. RIBEIRO (1997) compara as organizações sociais àquelas tradicionalmente consideradas como do terceiro setor, encontrando semelhanças como a área de atuação (social), a forma de propriedade (nem privada nem estatal), e a inexistência de finalidade lucrativa. Porém a autora destaca uma diferença quanto à origem da iniciativa de criação da organização (governo ou sociedade civil), ao afirmar que "enquanto o terceiro setor parece

nascer de uma ação espontânea da sociedade, as organizações sociais se constituem em uma política de governo” (RIBEIRO, 1997, p. 126).

Os fatos encarregam-se de ratificar a afirmação anterior. Um bom exemplo para ilustrar essa discussão é o da criação da ACERP. Segundo seu estatuto, esta associação foi criada em agosto de 1997 por seis sócio-fundadores. O que chama a atenção é que todos eles eram diretores da extinta Fundação Roquette Pinto (ESTATUTO da ACERP, 1997). Em dezembro do mesmo ano esta associação foi qualificada como organização social, num processo quase sigiloso. Neste caso, está evidente que a formação da Associação foi uma iniciativa do Governo, mais especificamente da Secretaria de Comunicação Social em conjunto com o MARE.

4.4 DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

De acordo com a MP, o conselho de administração das OS deve ser composto da seguinte forma:

- a) vinte a quarenta por cento de membros natos representantes do Poder Público, definidos pelo estatuto da entidade;
- b) vinte a trinta por cento de membros natos representantes de entidades da sociedade civil, definidos pelo estatuto;
- c) até dez por cento, no caso de associação civil, de membros eleitos dentre os associados;
- d) dez a trinta por cento de membros eleitos pelos demais integrantes do conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral;
- e) até dez por cento de membros indicados ou eleitos na forma estabelecida pelo estatuto. (BRASIL, 1997, p.22836).

Um detalhe importante é que a soma dos representantes das entidades de que tratam os itens ‘a’ e ‘b’ acima deverão corresponder a mais de cinquenta por cento do conselho. (BRASIL, 1997).

O artigo 4º da MP dispõe sobre as atribuições privativas do conselho de administração, dentre as quais se destacam: fixar o âmbito de atuação da entidade; aprovar a proposta de contrato de gestão e fiscalizar o cumprimento das diretrizes e metas definidas e aprovar os demonstrativos financeiros e contábeis e as contas anuais da entidade. (BRASIL, 1997).

A participação da sociedade no Conselho é uma importante forma de controle. Segundo BRESSER PEREIRA(1997, p. 14),“O controle da ação das (...) organizações sociais não ocorrerá apenas através de contratos de gestão firmados com os políticos e burocratas situados no núcleo estratégico, mas, de forma crescente, através de mecanismos de participação social, em que os cidadãos controlem os serviços prestados pelo Estado”. O mesmo autor ainda afirma que , “essas organizações serão dirigidas por um conselho curador, que terá **participação minoritária** de membros do governo”. (BRESSER PEREIRA, 1995) (sem grifos no original).

Uma análise superficial da composição prevista pela MP para o Conselho poderia levar a uma concordância com a afirmação anterior (grifada) de Bresser Pereira, uma vez que o Poder Público poderá indicar de vinte a quarenta por cento do total de conselheiros. Porém, uma análise mais detalhada mostra que o Governo poderá ter até setenta por cento do Conselho. Isto pode acontecer porque existe uma parcela dos conselheiros (10-30%) que será eleita pelos membros natos. Uma vez que o Governo tenha mais representantes do que a sociedade civil entre os membros natos, o que é provável que aconteça, ele poderá eleger quem quiser para ocupar as vagas destinadas às pessoas de “notória capacidade profissional e

reconhecida idoneidade moral” de que fala a MP, inclusive mais representantes do Poder Público.

Recorre-se mais uma vez ao exemplo da ACERP como ilustração. O estatuto dessa organização prevê um Conselho formado por 15 pessoas, assim distribuídas: seis representantes do Governo, três de entidades da sociedade civil, um representante dos associados, um dos funcionários e quatro conselheiros que serão eleitos pelos nove membros natos, onde o governo tem uma maioria, como pode-se ver pelos números, de dois terços. No caso da ABTLuS, o quadro é semelhante. Há, portanto, um forte desequilíbrio nas primeiras organizações sociais entre as participações do Governo e da sociedade civil no órgão máximo de deliberação, o que parece descaracterizá-las como organizações públicas não-estatais. Um modelo de parceria, como pretende ser o das organizações sociais, não pode prescindir de um equilíbrio de forças entre os parceiros.

Outro ponto muito importante em relação ao Conselho de Administração das OS diz respeito à participação de representantes de usuários dos seus serviços. A MP possibilita, mas não garante que entidades representativas de usuários tenham lugar no Conselho.

A ‘lógica da ação coletiva’, abordagem desenvolvida por Mancur OLSON (1971), parece adequada para ajudar na reflexão a respeito da participação dos usuários na gestão das OS. Segundo esse autor, em grupos grandes a organização coletiva é difícil, mesmo que o bem coletivo seja valorizado, porque não existem incentivos para que os indivíduos trabalhem na organização ou arquem com seus custos. Ou seja, quanto maior for o grupo, menor será a recompensa individual pela participação de cada membro.

No caso de um hospital, os usuários em geral formam um grupo grande - sendo muito difusos os benefícios da melhoria dos serviços - que encontra maior dificuldade para se organizar do que, por exemplo, fornecedores e funcionários, grupos menores, com interesses concentrados e não necessariamente comprometidos com a qualidade do serviço. (NASSUNO, 1997, p. 36). Além disto, a clientela de um hospital público tende a ser a população de baixa renda, que tem naturalmente mais dificuldade em arcar com os custos envolvidos na formação de uma entidade que represente os usuários - como a manutenção de uma estrutura formal - e na atuação desta entidade no Conselho da OS, como por exemplo aqueles relacionados com a obtenção de informações que subsidiam a ação dos grupos, além de custos indiretos, uma vez que participar de uma atividade não remunerada, como no caso dos conselheiros das OS, significa abrir mão de um tempo que poderia estar sendo usado em atividades remuneradas.

Essa questão poderá em breve ser avaliada, já que o Instituto Nacional do Câncer (INCa), situado no Rio de Janeiro e que funciona como hospital e como centro de pesquisa, deverá transformar-se em breve em uma organização social.

4.5 CONTRATOS DE GESTÃO

Como já foi comentado, a parceria entre o poder Público e as organizações sociais será regulada por um documento denominado 'contrato de gestão'. Este item trata desse importante instrumento.

Contratos de gestão são compromissos gerenciais entre o governo e a diretoria de uma organização estatal ou pública não-estatal, com objetivos e metas periódicas, cuja execução é supervisionada pelo Estado. (ANDRÉ, 1995).

O contrato de gestão é um instrumento fundamental para viabilizar a administração gerencial tal como esta é preconizada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Como já foi visto, o modelo gerencial prevê a definição precisa dos objetivos que deverão ser atingidos pelo administrador público em sua unidade, a autonomia deste na gestão dos recursos que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados, e o controle *a posteriori* dos resultados. O contrato de gestão é uma ferramenta que, sendo corretamente utilizada, pode viabilizar tal modelo.

Em geral, o contrato estipula objetivos e metas que devem ser atingidos por uma determinada agência, a autonomia a ela concedida, os direitos e obrigações de cada parte, assim como as chamadas condicionalidades, que são as situações ou cenários que instruíram a expectativa de realização e alcance dos objetivos e metas que se não concretizados desobrigam o cumprimento do contrato.

Segundo Maristela de ANDRÉ (1995, p.7), "Os Contratos de Gestão são instrumentos de implantação de uma administração por objetivos no setor público, visando à qualidade de serviços e à eficiência das organizações".

FLYNN & STREHL (apud ABRUCIO, 1997) ressaltam um problema fundamental do modelo contratual de prestação de serviços públicos : o difícil equacionamento da relação entre as agências autônomas, o respectivo ministério que controla cada uma delas e o Ministério da Fazenda. Enquanto a lógica das agências é a do *output*, a equipe econômica somente se preocupa com os *inputs* financeiros, temendo o descontrole. Esta disputa em geral é vencida pela área econômica. Para ABRUCIO (1997) tal fato pode fazer com que o modelo gerencial

fique subordinado aos problemas de curtíssimo prazo e não à construção de uma nova cultura organizacional e de novos arranjos institucionais.

Uma característica importante desse modelo de administração é ser dinâmico pois as metas acordadas no contrato de gestão são periodicamente negociadas .

ANDRÉ (1993) considera que o modelo favorece a participação popular, já que, uma vez que a sociedade seja informada do conteúdo dos compromissos, passará a ter parâmetros compreensíveis para avaliar a qualidade de produtos e serviços prestados pelos órgãos governamentais e o quão eficiente é o uso dos recursos de que dispõem as organizações.

Um aspecto importante na utilização de contratos de gestão para serviços públicos é a possibilidade que os consumidores têm de controlar e avaliar o andamento dos serviços públicos a partir de um marco contratual. (ABRUCIO, 1997). Este é certamente um dos grandes méritos da utilização de contratos de gestão, o de permitir um maior controle social. Mas isto só será verdade se os contratos de gestão estiverem disponíveis para a sociedade em geral. Um bom caminho, embora ainda elitista, seria a divulgação desses contratos pela internet.

Críticos do mecanismo do contrato de gestão afirmam que o modelo contratual pode ser, ao contrário do que possa parecer, um grave empecilho para a flexibilidade da gestão, uma vez que os termos do contrato, uma vez definidos, “geram uma focalização excessiva sobre eles e não sobre a realidade, prejudicando o aprendizado organizacional e social”. (RANSON & STEWART apud ESPERANÇA et al., 1996, p.71).

Este instrumento surgiu na França em 1969, como forma de se acabar com o alto grau de ineficiência das empresas públicas, com o nome de 'contrato de programa'. Nesse ano foram assinados contratos desse tipo com a SNCF (ferrovias) e com a EDF (eletricidade). Em 1982 passou a se chamar 'contrato de plano'; neste ano o procedimento de contratação ganhou respaldo institucional ao ser inserido na lei que reformulou o planejamento na França. Nas décadas de 70 e 80 os contratos foram aplicados a oito grandes empresas públicas. Na década de 90 passaram a ser aplicados a unidades da Administração Pública direta, num programa denominado 'contrato com centros de responsabilidade', onde se definiam compromissos entre um Ministério e um órgão subordinado a ele. (IPEA; IBAM, 1994) e (ENAP, 1993). A partir da experiência francesa, a adoção do modelo contratual como uma das opções de reforma da administração pública tem se disseminado em todo o mundo.²¹

No Brasil a experiência iniciou-se na década de 90. Em 1991 foi firmado o contrato com a Associação das Pioneiras Sociais (APS). Duas empresas assinaram contratos de gestão com o Governo Federal: a Vale do Rio Doce, em 1992 e a PETROBRÁS em 1994. Negociam-se atualmente contratos para outras empresas, como a Telebrás, os Correios, o BNDES e a Eletrobrás. (RAMOS, 1997).

Entre os Governos estaduais, destaca-se o caso do Estado de São Paulo, onde estão em vigor contratos com 25 empresas estatais e com cerca de 60 autarquias estaduais. No entanto, não se pode tomar essa experiência como

²¹ SHIRLEY (apud RAMOS) realizou extenso levantamento em países em desenvolvimento e constatou que 49 países possuem algum tipo de contrato de gestão.

modelo uma vez que o Governo de São Paulo ainda não concedeu autonomia gerencial às organizações. (IPEA; IBAM, 1994).

Embora a experiência francesa com contratos de gestão seja grande, é preciso observar que estes foram firmados com empresas estatais ou, mais recentemente, com órgãos da administração direta. Não há notícia de contrato de gestão entre o Estado e associação ou fundação de direito privado prestadora de serviços públicos, como é o caso das OS.

A inspiração, nesse caso, parece ter sido buscada mais uma vez na experiência britânica. Segundo CLARKE (apud ABRUCIO, 1997), a adoção de um novo modelo contratual para os serviços públicos pelo governo britânico prevê a extensão das relações contratuais no fornecimento de serviços públicos entre o setor estatal, o setor privado e o não - lucrativo, criando uma nova estrutura de pluralismo institucional, contraposta ao antigo modelo de monopólio estatal.

Nos contratos de gestão, o pressuposto da obtenção de um maior grau de autonomia administrativa e financeira tem em contrapartida o compromisso de metas mensuráveis, que representam ganhos de eficiência gerencial. Alguns autores destacam a dificuldade em adaptar-se este instrumento, originalmente desenvolvido para melhorar as relações de controle entre governos e empresas estatais do setor industrial monopolista, a uma fundação ou associação. No caso de empresas, é possível desenvolver modelos de mensuração de produtividade, que são fundamentais para uma gestão baseada na administração por objetivos. (ENAP, 1993). Já numa associação prestadora de serviços públicos, por exemplo na área de saúde, esses critérios de produtividade não são tão fáceis de definir. Isto porque o objetivo aqui não é o lucro, e sim o bem estar da população. No caso de um

hospital, podem existir metas mais facilmente quantificáveis, como por exemplo elevar o número de atendimentos/dia. Mas uma outra meta que previsse uma melhora na qualidade do serviço prestado já não seria de tão fácil medida.

Nas entidades públicas da administração direta, autárquica e fundacional, as questões de conceituação e mensuração de eficiência são ainda mais complexas e polêmicas que nas empresas públicas, e a real possibilidade de obtenção de maior grau de autonomia administrativa e financeira depende de transformações significativas no aparato normativo da administração pública. (ENAP, 1993, p. 115).

Simon SCHARTZMAN (1996) tem preocupação semelhante. Para ele, o modelo contratual “pode chegar a ser de aplicação relativamente simples para instituições que produzem bens e serviços quantificáveis, mas se torna mais complexo para instituições de serviço ou de pesquisa. Nestes caso, os dados quantitativos têm que estar associados a avaliações qualitativas”. (SCHWARTZMAN, 1996, p. 6-7).

Segundo Domingos Poubel, secretário federal de controle, não existem metas claras na maioria dos órgãos públicos, só havendo preocupação com a parte formal dos gastos. Ele cita o contrato de gestão como uma solução para reverter esse quadro:

O orçamento da União especializou-se na forma, em números, e não em resultados. Até porque não existem indicadores de desempenho que revelem se os órgãos do Governo cumpriram ou não suas metas. (...) É necessário que as áreas de planejamento e orçamento definam o que é uma gerência eficaz. Isto está previsto na reforma administrativa, **principalmente na utilização do Contrato de Gestão**. (POUBEL apud RIBEIRO, 1997b, p. 17). (sem grifos no original).

RIBEIRO (1997b, p.20) aponta alguns obstáculos ao controle de resultados: o excesso de regulamentação, a ambigüidade da legislação e “a cultura patrimonialista ainda vigente, em grande parte responsável pela resistência às formas de controle em geral”.

No Brasil, em nível federal, até 1998 só havia uma experiência de contrato de gestão com entidades privadas sem fins lucrativos: a da Associação das Pioneiras Sociais (APS), mais conhecida como Rede Sarah Kubitschek de hospitais. BARRETO (1996, p. 7) chega a afirmar que “essa experiência extremamente exitosa pode ser considerada, por sua similaridade, como precursora do projeto ‘organizações sociais’, elaborado pelo Governo Federal”. Já segundo ENAP (1993, p.116), a experiência da APS “não pode ser tomada como modelo (...) por não estar testada e por ter recebido tratamento de exceção do ponto de vista político”.

O fato é que o estudo da experiência da APS é fundamental pois pode fornecer importantes subsídios para o modelo das organizações sociais. Algumas considerações são feitas a seguir.

4.5.1 O caso da Associação das Pioneiras Sociais (APS)

O surgimento da APS deu-se de forma inusitada, através de uma lei federal (Lei 8246, de 22/10/91), que extinguiu a Fundação das Pioneiras Sociais, de direito público, e criou a APS, de direito privado. Talvez tenha sido a primeira vez em que uma associação de direito privado tenha sido criada por iniciativa do Poder Público, o que em si é uma incongruência.

A extinção da Fundação das Pioneiras Sociais e a instituição da APS teve por objetivo principal fugir das amarras jurídicas impostas às fundações pela Constituição de 1988 (em especial o regime jurídico único para fins de administração de pessoal) e pela definição das fundações como entes públicos, legitimando a incidência sobre elas das normas reguladoras da administração direta. (ENAP, 1993).

A APS deve ter seu contrato de gestão supervisionado pelo Ministério da Saúde (MS) e deve prestar contas ao Tribunal de Contas da União (TCU) das dotações orçamentárias que recebe da União²². Cabe ao MS dar parecer ao TCU sobre a avaliação anual da execução do Plano Plurianual.

A missão da APS, estabelecida no art. 1º da Lei 8246/91, é “prestar assistência médica qualificada e gratuita a **todos os níveis da população** e desenvolver atividades educacionais e de pesquisa no campo da saúde, **em cooperação com o Poder Público**” (BRASIL, 1991, p. 23281) (sem grifos no original).

Apesar disso, comissão do Ministério da Saúde formada para avaliar os hospitais da Rede Sarah, registra em seu relatório que “o Hospital de Base e o Hospital Universitário, de Brasília, que não possuem tomógrafo ou ressonância magnética, não têm a menor chance de encaminhar pacientes para o Sarah/Brasília, que possui estes equipamentos em dobro mas não os oferece nem facilita o uso por pacientes do SUS”. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1994, p.22).

Caracteriza-se deste modo uma absurda situação: aparelhos adquiridos com recursos públicos que não podem ser utilizados pela população em geral.

Isto acontece porque a Rede Sarah não faz parte do sistema SUS. Esse tipo de situação não poderá acontecer com os hospitais federais que se transformarem em OS. Isto porque o artigo 19 da MP prevê que “A organização social que absorver atividades de entidade federal extinta no âmbito da área da saúde deverá considerar no contrato de gestão, quanto ao atendimento da comunidade, os

²² Em 1997, a dotação para a APS foi de R\$191,53 milhões. Para este ano, o valor foi mantido.

princípios do Sistema Único de Saúde”. (BRASIL, 1997, p. 22837).

No contrato de gestão firmado entre o Governo e a APS não há previsão de metas objetivas; o que há são princípios gerais e vagos. Tal fato por si só já desqualifica o documento uma vez que objetivos claros são a essência de um contrato de gestão. Além disto os mecanismos de supervisão por parte do Ministério da Saúde não estão bem definidos. O controle previsto no contrato revela-se inócuo já que, segundo técnicos do Ministério da Saúde entrevistados, a Rede Sarah reiteradamente se recusa a prestar informações.

Com relação à falta de transparência é digno de nota que foram feitas várias tentativas por parte deste autor para obter informações e marcar entrevistas com diretores da Rede Sarah e em todas as vezes houve recusa.

Um fato ressaltado por todos os entrevistados foi a importância do apadrinhamento. Segundo MINISTÉRIO DA SAÚDE (1994, p. 23), a administração do Sarah resolveu que “os casos de urgência, de um modo geral, não seriam ali atendidos, como realmente não são os casos de pessoas humildes que não tenham apresentação, mas (...) os políticos e apadrinhados, notáveis, artistas, jornalistas,(...) (aqueles) que desfrutam das benesses do Poder ou da mídia são recebidos com toda a mordomia possível”.

A ampliação da Rede Sarah levou à criação do Centro de Estudo e Produção de Equipamentos, que passou a fabricar materiais de construção e materiais hospitalares. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1993). Isto representa um total desvio dos objetivos acordados no contrato de gestão, especialmente quando a APS passou a prestar serviços de empreiteira para o Tribunal de Contas da União,

fato que, se não for ilegal, certamente fere a ética, uma vez que o TCU é responsável pela fiscalização da prestação de contas da Rede Sarah.

É inegável o prestígio de que desfruta o Hospital Sarah Kubitschek em Brasília junto a políticos e à mídia. Este prestígio pode ser entendido quando se conhece o corpo de Conselheiros. O Conselho de Administração é composto por 23 membros, e tem nomes como o do presidente Fernando Henrique Cardoso, os senadores Antônio Carlos Magalhães (presidente do Congresso), José Sarney e Jarbas Passarinho, além de nomes influentes na mídia, como o de Evandro Carlos de Andrade, um dos principais executivos da Rede Globo.²³

O objetivo ao formar-se um Conselho de Administração como esse da APS não pode ser outro que não o de conquistar apoio no meio político e na mídia para suas pretensões, contrariando o propósito que um conselho desse tipo deveria ter, o de exercer controle sobre as atividades da organização. Uma cláusula do estatuto da APS corrobora essa constatação: apenas duas vagas do Conselho são reservadas a representantes de médicos.

Muito embora se reconheça a qualidade dos serviços prestados nos hospitais da APS, deve-se perguntar: a que custo? Uma comparação entre os recursos repassados à APS e o orçamento dos hospitais federais mostra uma realidade alarmante. A soma dos orçamentos aprovados para 98 para todos os onze hospitais da União (excetuando-se os dois psiquiátricos) localizados no Estado do Rio, por exemplo, é de 189,35 milhões de reais, enquanto o orçamento para a rede Sarah chega a 191,51 milhões.²⁴

²³ Os nomes dos Conselheiros foram obtidos na Secretaria da Assistência à Saúde, do Ministério da Saúde.

²⁴ Dados obtidos junto à Assessoria de Orçamento do Ministério da Saúde.

Em que pese a alta qualidade dos serviços prestados, não parece nem um pouco razoável que quatro hospitais especializados em ortopedia e que não atendem emergência recebam mais verbas que onze hospitais que atendem um número de pacientes muitas vezes maior.

Apesar de todos os problemas apresentados neste item, ainda não foi feita nenhuma renegociação dos termos do contrato, com seis anos já passados desde a assinatura do contrato de gestão.

4.5.2 Os primeiros contratos de gestão com organizações sociais

Em 19 de janeiro de 1998 é assinado o contrato de gestão da Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (ACERP)²⁵ e no mesmo mês o da Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron (ABTLuS).

Embora a estrutura dos dois contratos seja muito parecida, chama a atenção a diferença de critérios no estabelecimento de metas. No caso da ACERP, o contrato prevê metas bem objetivas, com parâmetros quantitativos bem definidos, e uma sistemática de avaliação de desempenho baseada em um sistema de notas ponderadas segundo uma escala de valores, onde atribui-se peso 3 aos indicadores considerados mais importantes, como satisfação dos usuários, por exemplo. Já no caso da ABTLuS, a situação é completamente diferente. O contrato de gestão desta organização social possui somente algumas poucas metas quantificáveis e não há uma sistemática de avaliação bem definida.

²⁵ Ver Anexo B.

Essa simples comparação mostra que o processo de negociação do contrato de gestão no modelo das OS tem importância capital para o sucesso desse modelo. Não que um contrato com metas bem definidas seja garantia de bons resultados, mas pode-se afirmar que metas vagas e ambíguas são meio caminho para o fracasso da experiência. O exemplo da APS, como já foi destacado, deve servir de alerta.

A falta de experiência dos técnicos do Governo com contratos de gestão é um fator que ser levado em conta quando se discute a introdução deste instrumento na gestão de serviços públicos. A capacitação de funcionários do Governo para lidar com esse novo mecanismo de controle revela-se de fundamental importância para o sucesso das organizações sociais.

4.6 A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O Tribunal de Contas da União (TCU) também terá a incumbência de fiscalizar os contratos de gestão das OS. Porém não se deve esperar muito deste controle. A atuação do TCU tem se revelado em geral inócua. O controle exercido por ele restringe-se à análise dos procedimentos formais no âmbito da administração pública. Não cabe ao TCU avaliar substancialmente os resultados das políticas do Governo, mas apenas a sua conformidade com a lei. COUTO (1993, p. 143) observa que “mesmo esta avaliação não costuma ser rígida. Geralmente pareceres desfavoráveis do TCU atingem apenas a pequenos funcionários da administração, desconsiderando irregularidades maiores. Mesmo quando essas são indicadas, não se propõe a rejeição das Contas do Executivo, como aconteceu (...) com o governo Collor”.

Essa inoperância dos Tribunais de Conta têm sua origem nos mecanismos de nomeação de seus ministros. No caso do TCU, a Constituição determina que um terço deve ser indicado pelo Presidente da República e dois terços pelo Congresso. Determina também que os ministros deverão possuir “notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública”. A estes requisitos técnicos via de regra sobrepõem-se os políticos. Os Tribunais de Contas dos estados são fonte permanente de escândalos. Um caso emblemático foi a recente nomeação pelo Governador do Rio de Janeiro, para o Tribunal de Contas daquele estado, de seu próprio filho.

COUTO (1993), por sua vez, destaca a insuficiente autonomia política de que dispõem os ministros, que têm sua atuação afetada pelos vínculos com aqueles que os nomeiam.

4.7 A COMPETIÇÃO ENTRE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Outro ponto importante a respeito das organizações sociais é saber se a concorrência entre organizações dentro da esfera pública poderá ser salutar ou não. A partir da implantação deste modelo poderá haver competição entre organizações sociais que atuem numa mesma área. A pergunta que deve ser feita é se isto poderá ser salutar ou não.

O modelo de administração pública gerencial, proposto no Plano Diretor, tem como um de seus princípios a competição na prestação de serviços públicos. De acordo com o Plano Diretor, na administração pública gerencial, “pratica-se a competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas”. (BRASIL, 1995, p. 22).

“Para ser eficiente, de boa qualidade e de custo relativamente baixo, a administração dos serviços sociais precisa ser descentralizada, livre de procedimentos rígidos, orientada para resultados e, sempre que possível, **submetida à competição**”. (BRESSER PEREIRA, 1995) (sem grifos no original).

Segundo Marcos Nunes, técnico do MARE, “A competição administrada dar-se-á entre as unidades (...) da administração direta, autárquica e fundacional, nos serviços de apoio terceirizados, **entre as organizações sociais** e entre as concessionárias (...) de serviços de utilidade pública”. (NUNES, M., 1997, p. 9) (sem grifos no original). Esse mesmo autor sugere que poderiam ser criados *rankings*, a partir de indicadores de desempenho institucional, que poderiam balizar a distribuição de recursos orçamentários.

A premiação das unidades que obtiverem melhores avaliações com uma fatia maior na alocação de recursos poderá gerar, em contrapartida, um círculo vicioso para aquelas que ficarem mais atrás na escala de avaliação, uma vez que estas receberão menos recursos, o que contribuirá para que seus serviços piorem ainda mais.

O modelo da competição parte da premissa de que os consumidores sempre poderão escolher a unidade de serviço cuja qualidade for maior. Porém isto nem sempre é verdade, já que em muitos casos a distância entre uma unidade e outra não permitirá que se tenha acesso a outra opção.

Pode-se concluir esta breve discussão com o alerta de ABRUCIO (1997):

O modelo da competição pode levar àquilo que a Ciência Política denomina de jogo de soma-zero. Isto é, o equipamento social vencedor (aprovado pela população) no começo do jogo, ‘leva tudo’, ganhando todos os incentivos para continuar sendo o melhor. Já a unidade de serviço público que obtiver as piores ‘notas’ dos consumidores, ‘perde tudo’ (...). Neste jogo, o maior perdedor é o princípio da equidade na prestação dos serviços públicos,

transformando alguns consumidores em mais cidadãos do que outros. (ABRUCIO, 1997, p.28-29)

4.8 O REPASSE DE VERBAS

Alguns membros do Governo defendem a idéia de que só deveriam receber o título de OS aquelas organizações que tivessem condição, após certo tempo, de tornar-se em grande parte auto-sustentáveis, passando a não mais depender de recursos orçamentários. Embora essa idéia não tenha prosperado dentro do MARE como critério para a qualificação das OS, é certo que o Governo pretende que essas organizações passem a depender menos dos recursos governamentais. Isso está expresso com clareza no contrato de gestão da ACERP, que em seu anexo1 prevê como uma das metas econômico-financeiras a autosustentação financeira, aumentando a proporção de recursos próprios da seguinte forma: até julho de 98, atingir 20%; até dezembro de 98, 30%; até dezembro de 99, 40%.

As metas previstas no contrato de gestão da ACERP para aumento do percentual de recursos próprios pode indicar que o governo pretende, sempre que for possível, diminuir ao longo dos anos seu repasse de recursos para as organizações sociais. Porém, deve-se lembrar a natureza distinta das áreas abarcadas pela medida provisória. No caso de uma TV educativa, parece perfeitamente razoável esperar que ela possa buscar recursos próprios. Embora a MP proíba a veiculação remunerada de anúncios em seus intervalos, por outro lado permite o patrocínio de programas e a veiculação de publicidade institucional, recebendo recursos a título de apoio cultural.

Porém, em outras áreas, a busca por percentuais maiores de recursos próprios poderia gerar situações indesejáveis. O exemplo mais uma vez são os hospitais. BARROS (apud ESPERANÇA et. al., 1996) lembra que no caso de convênios realizados entre hospitais públicos e empresas de seguro-saúde, o que tem acontecido é uma diferença brutal de atendimento entre os segurados e a população de baixa renda. “Este é um movimento que reforça desigualdades com o uso de recursos públicos. Se não há mecanismos de controle, a tendência é a de prevalecer a lógica da ação privada e não a da construção de um sistema público”. (BARROS apud ESPERANÇA et al., 1996, p. 31).

Outro problema no caso dos hospitais é a possibilidade de que ocorra uma seleção de clientela. Procedimentos de alto custo, como transplantes, tenderiam a ser evitados, com o encaminhamento desses pacientes para os hospitais do Estado.

4.9 DA OPÇÃO PELO USO DE MEDIDA PROVISÓRIA PARA INSTITUIR AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Em 22 de maio de 1995, BRESSER PEREIRA (1995) escrevia: “**Através de um projeto de lei** cuja elaboração está sendo terminada, definiremos como organizações sociais as organizações públicas não-estatais...” (sem grifos no original).

Como se sabe, a afirmação acima acabou caindo no vazio, e a estratégia escolhida pelo Governo para a implementação do modelo passou a ser o uso de medida provisória.

Nunca é demais recordar o que diz a Constituição a respeito do uso de medidas provisórias: “Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias” (CONSTITUIÇÃO, Artigo 62). Deve-se observar que o artigo fala em relevância e urgência, e não ‘ou’, o que faz com que a urgência seja um requisito indispensável para que uma medida provisória seja editada.

No que se refere à MP que trata das Organizações Sociais, não resta nenhuma dúvida de que o assunto seja relevante, porém não há como perceber onde está a urgência. O texto a seguir, extraído de uma reportagem feita em dezembro de 96, a partir de informações fornecidas pelo Ministro Bresser Pereira, é bem ilustrativo:

Dificuldades financeiras fizeram o Governo decidir pelo uso de uma MP para criar as três primeiras Organizações Sociais. (...) O órgão em pior situação é o Hospital Presidente Vargas, de Porto Alegre (RS). Se não fosse transformado em organização social, o hospital correria o risco de parar suas atividades no começo do próximo ano, segundo o Governo. (...) A minuta da MP que oficializa as três entidades já foi enviada ao presidente Fernando Henrique Cardoso. Deve ser publicada no ‘Diário Oficial’ da União até sexta - feira da próxima semana (FOLHA DE SÃO PAULO, 6\12\1996, p. 1-4)

Os fatos se encarregaram de colocar por terra a alegação do Governo de que havia urgência para se resolver a difícil situação financeira do Hospital Presidente Vargas, o que justificaria o uso de medida provisória. A medida provisória número 1591, editada em 9 de outubro de 1997, portanto dez meses depois do previsto, dispõe entre outros pontos, sobre a extinção do Laboratório Nacional de Luz Síncroton e da Fundação Roquette Pinto e a absorção de suas atividades por organizações sociais, não fazendo nenhuma menção ao Hospital

Presidente Vargas. Ainda que esta entidade estivesse incluída na MP, os dez meses que se passaram entre a data prevista e a data em que a MP foi editada parecem desautorizar qualquer alegação de urgência.

Quanto à não inclusão do Hospital Presidente Vargas na MP, informações obtidas junto ao MARE e Ministério da Saúde dão conta de que o Ministro Carlos Albuquerque não quis começar a aplicar esse modelo em um hospital do seu estado, com receio do desgaste político que um eventual fracasso poderia provocar.

O MARE chegou a preparar várias versões de projeto de lei tratando das OS, tendo estado por diversas vezes prestes a enviá-lo ao Congresso. Porém essa alternativa foi descartada, como informou Humberto Martins, coordenador do Programa Organizações Sociais. Segundo ele, isto se deve ao caráter experimental da iniciativa.

Tal procedimento de experimentação, que vem sendo adotado com frequência pelo governo, é criticado por DINIZ (1997):

Deve-se considerar que "o excesso de poder discricionário abre caminho para práticas de experimentação irrestritas, dada a inexistência de freios institucionais, favorecendo uma política errática, de avanços e recuos, ensaio e erro, introduzindo mudanças bruscas nas regras do jogo, na tentativa de corrigir erros de percurso ou de reduzir resistências, sem os percalços da negociação". (DINIZ, 1997, p.183).

A respeito do uso abusivo de medidas provisórias, o presidente do Supremo Tribunal Federal José Celso de Mello posiciona-se de forma enfática:

Prática que se tornou crônica na esfera da Presidência da República, (...) as medidas provisórias são emblemáticas da posição típica de um presidencialismo imperial. Não é correto tomar a medida provisória um instrumento ordinário de atividade legislativa. Sob esse aspecto, a medida provisória tem um inquestionável componente autoritário. (MELLO, 1996)

O uso de medidas provisórias tem sido um hábito dos presidentes desde 1988, com a promulgação da Constituição. O Governo atual costuma mostrar levantamentos que mostram que a média de medidas provisórias novas editadas neste Governo é menor do que nos anteriores. O fato é que o Poder Executivo tem legislado mais do que o próprio Poder Legislativo. Segundo FIGUEIREDO e LIMONGI (apud DINIZ, 1997), do total de leis aprovadas entre 1989 e 1993, 78% originaram-se por iniciativa do Executivo.

Durante o governo Collor, o exagero na edição de medidas provisórias levou o então senador Fernando Henrique Cardoso a criticar com incisivas palavras o uso deste instrumento:

O executivo abusa da paciência e da inteligência do país quando insiste em editar medidas provisórias sob o pretexto de que, sem sua vigência imediata, o Plano Collor vai por água abaixo e, com ele, o combate à inflação. Com esse ou com pretextos semelhantes, o governo afoga o Congresso numa enxurrada de 'medidas provisórias' (...). O resultado é lamentável: Câmara e Senado nada mais fazem do que apreciá-las aos borbotões. É certo porém que, seja qual for o mecanismo, ou o Congresso põe ponto final no reiterado desrespeito a si próprio e à Constituição ou então é melhor reconhecer que no país só existe um poder de verdade, o do presidente. E daí por diante esqueçamos também de falar em democracia. (CARDOSO apud TAVARES, 1996).

O Executivo tem governado *ad referendum* do Congresso, tendo prevalecido a estratégia do fato consumado. Muito embora as medidas provisórias precisem ser aprovadas pelo Legislativo para que tenham validade definitiva, elas entram em vigor imediatamente após sua promulgação, sendo reeditadas a cada trinta dias. Na prática, os congressistas em geral se vêem impedidos de votar contra medidas que muitas vezes já produziram resultados cuja reversão seria inviável (DINIZ, 1997).

Essa estratégia do fato consumado está sendo adotada pelo atual Governo no caso das OS. A MP que as instituiu já vai para a quinta reedição sem que haja previsão de sua apreciação pelo Congresso.

Eli Diniz toca em pontos muito importantes ao afirmar que

A assimetria de poder degrada as relações Executivo - Legislativo, colocando este último a reboque das iniciativas do primeiro. Em consequência, estimulam-se as trocas clientelistas (...). O uso irrestrito do poder de decreto, além disso, ao tolher o debate público, impedir a transparência e restringir a informação disponível, reduz ainda mais o já baixo grau de *accountability* dos atos governamentais" (DINIZ, 1997, p.183).

No caso das Organizações Sociais, essa prática adquire contornos mais graves uma vez que expõe uma contradição básica: a utilização de um instrumento anti - democrático como a medida provisória para instituir um modelo de gestão pública que pretende ser mais democrático que os atuais na medida em que estabelece um maior controle social. O envio de um Projeto de Lei ao Congresso, o debate com a sociedade (em audiências públicas, por exemplo), seria o caminho mais coerente a ser adotado. A opção do Governo é um argumento a mais para aqueles que acreditam que a idéia das OS tem como único objetivo melhorar o caixa do Governo, e que a questão da transparência só faz parte da retórica oficial.

5. CONCLUSÃO

A proposta das organizações sociais, apresentada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, têm méritos inquestionáveis. Um deles é o de reconhecer a importância do terceiro setor ao propor a formação de parcerias com ele. Outro foi ter se tornado um catalisador de iniciativas estaduais e municipais antes mesmo que a primeira organização social em nível federal surgisse. Os estados do Pará e da Bahia e a cidade de Curitiba copiaram o modelo, e já têm legislação sobre o assunto. Minas Gerais também caminha nesse sentido.²⁶

Mas o principal mérito do modelo está na adoção do mecanismo do contrato de gestão como instrumento de regulação da relação entre Estado e as entidades da esfera pública não-estatal. Este instrumento prevê um controle por resultados, em substituição ao controle de processos, permitindo uma gestão mais flexível. Além disto, ele possibilita, em princípio, um melhor acompanhamento por parte da sociedade.

Porém, no caso da Associação das Pioneiras Sociais, como foi visto, nada disto aconteceu. O contrato de gestão neste caso transformou-se em instrumento meramente decorativo. Não há controle efetivo pelo Ministério da Saúde e muito menos pela sociedade. Somente estudos futuros poderão dizer se com as organizações sociais tal fato não ocorrerá.

A falta de coerência entre discurso e prática por parte do governo na implementação do modelo das OS é uma das principais constatações deste estudo.

²⁶ Ver PARÁ (1996), BAHIA (1997) e MINAS GERAIS (1997).

Ela revela-se em vários momentos. Em publicação do Ministério da Administração sobre o tema, pode-se ler a seguinte passagem: “Na sua implantação e durante o seu pleno funcionamento, o novo modelo poderá ser avaliado com rigor e transparência, porque **o Congresso Nacional terá ativa participação em todo o processo**”. (MARE, 1997, p. 6) (sem grifos no original).

O que se observa, porém, é que o esforço de convencimento no interior do Governo não vem sendo acompanhado de esforço equivalente em relação ao Legislativo e aos servidores, o que pode dificultar a implementação das medidas. Mesmo dentro do Governo o trabalho de convencimento vem sendo difícil. Basta atentar para o tempo que foi preciso para que a Medida Provisória das OS fosse lançada. Um exemplo desta dificuldade é o caso das universidades federais, que ficaram de fora da medida.

A preferência pelo uso de medidas provisórias é um desvio no caminho da transparência e negociação, e revela uma inconsistência no projeto de Reforma do Estado. Por um lado, o governo coloca a descentralização como um dos pontos centrais de seu projeto, mas por outro centraliza o poder no núcleo dirigente, ao utilizar um instrumento que traduz uma opção por não debater com a sociedade. Se a idéia é que a sociedade civil assuma a gestão de certos serviços públicos, por que não chamá-la para um debate sobre o novo modelo? Se o objetivo do governo é envolver novos atores na gestão pública, numa combinação de democratização e modernização do Estado, a primeira coisa a ser feita deveria ser chamar entidades da sociedade civil para que ajudassem a elaborar o novo modelo.

O uso de medida provisória, ao invés do envio de um projeto de lei ao Congresso, faz com que o debate fique quase que totalmente restrito aos membros

do Executivo. A falta de um debate aberto sobre a proposta, com opiniões diversas sendo manifestadas, impede o aprimoramento da idéia.

Na ausência de um debate público em torno da idéia do Governo, dificilmente a sociedade perceberá alguma diferença entre a extinta Fundação Roquette Pinto e a ACERP, por exemplo, continuando a enxergar uma entidade estatal. É muito provável que a grande maioria da população, mesmo a parcela mais bem informada, nem venha a saber da possibilidade de participação na associação.

Quanto à composição dos Conselhos, parece claro que a participação do poder público está superdimensionada. Se a participação deste pode chegar a 40%, sendo que estes ainda podem ser decisivos na escolha de outros 30%, não há como falar em organização pública não-estatal; seria melhor dizer organização quase estatal.

Por outro lado, dez por cento é uma parcela muito pequena para a representação dos membros da associação. A revisão deste percentual é fundamental para aumentar a porosidade da organização à sociedade em geral. Isto porque o estatuto de uma organização que queira se qualificar ao título de OS deverá prever a aceitação de novos associados. Em princípio, qualquer cidadão que assim o deseje poderá fazer parte, por exemplo, da ACERP. Esta possibilidade é bem-vinda, pois abre a organização à comunidade, porém o percentual previsto para a representação no Conselho deve ser revisto para que uma maior participação da população se reflita em maior poder de influência no Conselho.

A participação dos usuários no Conselho de Administração das OS pode ser um importante instrumento para melhorar a qualidade dos serviços prestados. Porém não há garantia de que esta participação venha a ocorrer. Desse modo,

corre-se o risco de que entidades representando interesses de funcionários ou de fornecedores acabem dominando o Conselho, o que resultaria em total desvirtuamento da proposta.

Da forma como está prevista a constituição do conselho de administração na MP não se pode dizer que haverá efetivo controle social. O conselho tem uma função fiscalizadora extremamente importante, não devendo se resumir a um grupo de pessoas notáveis que se reúne esporadicamente para aprovar *pro forma* o relatório de atividades da organização, como acontece, por exemplo, com a Associação das Pioneiras Sociais.

É questionável que as entidades da sociedade civil representadas no conselho sejam definidas pelo estatuto. Isto significa que os sócios-fundadores da associação decidirão quem vai fiscalizá-los. O mais ético nesse caso seria que a responsabilidade de indicar as organizações da sociedade civil com assento no conselho partisse das entidades com tradição na área de atuação daquela OS. Para tanto, precisaria ser implementada a elaboração de um cadastro das OSCs por setor de atuação.

Voltando ao contrato de gestão, parece claro que o tempo para a negociação deve ser maior, para que haja tempo para ouvir a comunidade e os especialistas na área em questão, dando tempo para o debate público e adesão de novos interessados na associação, que poderão assim participar da fase de negociação do contrato. No caso da ACERP, a negociação durou aproximadamente quatro meses, tempo muito curto para tão complexa matéria.

A participação da sociedade deveria acontecer desde a fase da negociação do contrato de gestão. Afinal, este instrumento define todas as metas da

organização. Não faz sentido que a comunidade potencial de usuários da organização, assim como outros grupos interessados, sejam excluídos de etapa tão importante. De que adianta o controle da sociedade se o que for acordado entre governo e sócios fundadores da entidade não vier a corresponder aos anseios dos potenciais usuários daquele serviço?

O mecanismo de qualificação das organizações talvez seja o ponto mais fraco da proposta. O processo mostra-se arbitrário e centralizador. Por quê a associação formada por diretores da organização estatal haveria de possuir exclusividade para candidatar-se ao título de organização social? Se o objetivo é introduzir parâmetros de eficiência na gestão pública, não há explicação para partir-se do princípio de que aquele grupo é mais capaz para administrar a organização, sem dar oportunidades a outras associações eventualmente mais competentes para que apresentem suas propostas.

O Governo precisa deixar claro se realmente deseja que OSCs se candidatem ao título de OS. Se deseja, e só assim faria sentido falar em parceria com a sociedade civil, então se faz necessário aprimorar o mecanismo de qualificação, com o estabelecimento de critérios de seleção transparentes e que levem em conta a tradição da organização na área em questão e não apenas a análise de seu estatuto.

O comportamento do Governo permite supor que o que ele pretende é tão-somente uma flexibilização da gestão de certas organizações, que deixariam de ser estatais para tornarem-se organizações sociais. Se todos os processos de qualificação ocorrerem como o da Fundação Roquette Pinto e o do Laboratório de

Luz Síncroton, sem nenhuma transparência, a preocupação com a democratização da gestão pública estará longe de ser uma prioridade para esse Governo.

O processo de implantação do modelo das organizações sociais ainda está muito no início para que possam ser feitas afirmações definitivas, porém as informações disponíveis até agora indicam que a dimensão gerencial deste modelo não está sendo conciliada com mecanismos que possibilitem efetivo controle social.

Para finalizar, convém destacar algumas limitações enfrentadas durante a pesquisa e sugerir futuras pesquisas sobre o tema aqui tratado.

Uma dificuldade decorreu da lentidão do processo de implantação do modelo. O estudo dependia de informações que iam sendo liberadas aos poucos, à medida que avançava a implementação. A medida provisória que instituiu as OS deveria ter sido publicada na mesma época em que esta pesquisa teve início, no início de 97. No entanto, a MP só veio a ser editada em outubro daquele ano.

A falta de bibliografia e de informações disseminadas, mesmo na mídia, sobre o assunto, fez com que fosse necessário manter um contato permanente com Brasília. Este contato em geral era feito por telefone, o que constitui-se numa grande dificuldade, em virtude da conhecida precariedade dos serviços telefônicos no Estado do Rio de Janeiro. Durante o período da pesquisa, foi feita uma viagem a Brasília, que revelou-se de fundamental importância para a conclusão desta dissertação, pelos contatos estabelecidos. A partir daí, o acesso às informações necessárias ao andamento da pesquisa foi bastante facilitado. Não restam dúvidas de que teria sido melhor que mais viagens tivessem sido feitas a Brasília, e por um período de tempo maior do que uma semana. O fato de que isso não tenha podido ser viabilizado foi certamente uma limitação importante para a pesquisa.

A recusa da Direção do Sarah Kubitschek em conceder entrevistas e prestar informações foi outro problema enfrentado nesta pesquisa. Uma vez que se consiga acesso a essas informações, recomenda-se um estudo dessa experiência em maior profundidade, que seria muito importante para comparações futuras com as organizações sociais do setor de saúde. Outra experiência nesse setor digna de estudo é a do Grupo Hospitalar Conceição, de Porto Alegre, que também é um grupo privado sem fins lucrativos que, assim como a APS, recebe um grande volume de recursos do Ministério da Saúde, sem que haja, no entanto, um contrato de gestão. Essa experiência goza de prestígio junto a técnicos do Ministério da Saúde, ao contrário do que ocorre no caso do Sarah Kubitschek.

Também seria de grande interesse uma pesquisa sobre a experiência britânica das QUANGOs. Por ser a inspiração para as organizações sociais e por já ser um modelo consolidado há bastante tempo, um estudo sobre as QUANGOs seria de grande valia para o aperfeiçoamento do modelo das OS.

Outra sugestão para futuras pesquisas é que sejam feitos estudos de caso das primeiras organizações sociais quando houver transcorrido tempo suficiente para que essas OS estejam efetivamente implementadas. Uma vez que as metas acordadas nos contratos de gestão são anuais, seria interessante realizar tais estudos após esse período de tempo. Naturalmente, as primeiras OS que estarão aptas a ter suas experiências estudadas serão a ACERP e a ABTLuS. Porém, já se antevê que a experiência do INCa será especialmente interessante, por ser a primeira organização social do setor de saúde. Uma sugestão bastante pertinente seria uma pesquisa comparativa entre a gestão de algumas organizações privadas sem fins lucrativos da área de saúde que atuam em parceria com o setor público.

Nesse caso, poder-se-ia comparar a futura gestão do INCa com a da APS e a do Grupo Hospitalar Conceição.

Essa dissertação abordou um tema novo, que certamente ainda será assunto de muitas pesquisas. Espera-se que este estudo tenha ajudado a iniciar um debate sobre as organizações sociais que só terá a contribuir para o aperfeiçoamento deste modelo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. *O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Cadernos ENAP, n.10. Brasília: ENAP, 1997.
- ALVES, Rubem A. *Filosofia da ciência*. 19 ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 3 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.
- ANDRÉ, Maristela Afonso de. Contratos de gestão : contradições e caminhos da administração pública. *Revista de Administração de Empresas*, v. 35, n.3, p.6-13, maio/jun. 1995.
- _____. Contratos de gestão, avaliação de desempenho e eficiência no setor público. *Boletim de Conjuntura IEI/UFRJ*, v.13, n.2, jul. 1993.
- ARATO, Andrew. Ascensão, declínio e reconstrução do conceito de sociedade civil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 27, ano 10, fev. 1995, 18-27.
- ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989.
- AVRITZER, Leonardo. Além da dicotomia Estado/Mercado. *Novos Estudos*, n. 36, jul. 1993, p. 213-222.
- BAHIA. Lei nº 7027, de 29 de janeiro de 1997. Institui o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais e dá outras providências.
- BARATTA, Teresa Cristina B. *A crise do Estado de bem-estar social e tendências da proteção social*. Rio de Janeiro, 1995. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro.
- BARBOSA, Livia. *O jeitinho brasileiro*. 3ª reimpressão. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BARRETO, Maria Inês . *O modelo de organizações sociais e o terceiro setor*. Trabalho apresentado ao 1º Congresso Interamericano do CLAD sobre a reforma do Estado e a administração pública, Rio de Janeiro, 1996.

BARZELAY, Michael. *Breaking through bureaucracy* : a new vision for managing in government. Berkeley: University of California Press, 1992.

BERNAREGGI, Gian Maria. Falências do mercado e falências do Estado. Uma introdução. In: LODOVICI, E.S.; BERNAREGGI, G.R. (org.) *Parceria público-privado* : cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações locais. São Paulo: Summus, 1992.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade.*: para uma teoria geral da política. 4 ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1992.

_____. *O futuro da democracia* : uma defesa das regras do jogo. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

_____. O modelo jusnaturalista. In: BOBBIO, N.; BOVERO, M. *Sociedade e Estado na filosofia política moderna*. 1ª reimpressão. São Paulo: Brasiliense, 1996, p.13-100.

BRANCO, Vera Sylvia V. F.. Imunidade tributária e terceiro setor: por maior transparência e regulamentação. In: 21º ENANPAD (1997: Rio das Pedras). *Anais...*Rio de Janeiro: ANPAD, 1997.

BRASIL. Medida provisória nº 1591, de 9 de outubro de 1997. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron e da Fundação Roquette Pinto e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, n. 196, seção 1, p.22835-22837, 10 out. 1997.

_____. Lei nº 8246, de 22 de outubro de 1991. Autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo 'Associação das Pioneiras Sociais' e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, n. 205, seção 1, p. 22281-22282, 23 out. 1991.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Ed. 34, 1996a.

_____. *Administração pública gerencial* : estratégia e estrutura para um novo Estado. Texto para discussão, n. 9. Brasília: ENAP, 1996b.

_____. Política e insulamento burocrático no Brasil (Prefácio). In: NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil* : clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1997.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*.: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n.2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CARDOSO, Fernando Henrique. As razões do Presidente. *Veja*, 10 set. 1997. Entrevista.

_____. *Autoritarismo e democratização*. 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CARDOSO, Ruth. Fortalecimento da sociedade civil. In: IOSCHPE, Evelyn B. (org.). *3º Setor : desenvolvimento social sustentado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, p. 7-12..

CARVALHO, Wagner G. F. de. A reforma administrativa da Nova Zelândia nos anos 80-90 : controle estratégico, eficiência gerencial e *accountability*. In: 21º ENANPAD (1997: Rio das Pedras). *Anais...* Rio de Janeiro : ANPAD, 1997.

COHEN, Jean; ARATO, Andrew. *Civil society and political theory*. Cambridge: MIT, 1994.

COSTA, Sérgio. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil - uma abordagem tentativa. *Novos Estudos*, n. 38, p.38-52, mar. 1994.

COUTO, Cláudio G. Modernização. In: ANDRADE, R.; JACCOUD, L. (org.). *Estrutura e organização do Poder Executivo*. Brasília: ENAP, 1993. v. 2. p. 109-197.

CROZIER, Michel. La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública. *Reforma y Democracia*, n. 7, 1997, p.7-18.

CUNILL GRAU, Nuria. A rearticulação das relações Estado-sociedade: em busca de novos significados. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 120, n.1, p. 113-140, jan./abr. 1996.

DALLARI, Dalmo de Abreu. O público e o privado. *Folha de São Paulo*, 13 out. 1995.

DA MATTA, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis : para uma sociologia do malandro brasileiro*. 5 ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1990.

DINIZ, Eli. *Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985-95*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.

DRUCKER, Peter. *Administrando em tempos de grandes mudanças*. São Paulo: Pioneira, 1995.

ENAP. *O contrato de gestão no serviço público*. Brasília, 1993.

ESPERANÇA, Maria do Carmo T. et al. *Flexibilização da administração indireta: desafios da reforma*. Brasília, 1996. Trabalho apresentado no Curso de Formação de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Escola Nacional de Administração Pública.

ESTATUTO da Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto. Registro Civil das Pessoas Jurídicas, 18 ago. 1997.

FARAH, Marta F. S. Que está mudando na gestão pública brasileira? In: BELTRÃO, Ricardo E. V. (org.). *Gestão Pública e cidadania : a administração pública brasileira inovando a forma de governar*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas e Fundação Ford, 1996, p. 7-16.

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

FERNANDES, Rubem C.; CARNEIRO, Leandro P. *ONGs anos 90 : a opinião dos dirigentes brasileiros*. Rio de Janeiro: ISER, 1991.

FINGERMANN, Henrique; LOUREIRO, Maria Rita. Mudanças na relação público-privado e a problemática do controle social: algumas reflexões sobre a situação brasileira. In: LODOVICI, E. S.; BERNAREGGI, G.R. (org.) *Parceria público-privado : cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações locais*. São Paulo: Summus, 1992.

GENRO, Tarso. A esquerda e um novo Estado. *Folha de São Paulo*, 7 jan. 1996.

GIRGLIOLI, Pier P. Burocracia. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PAQUINO, G. *Dicionário de política*. 7. ed. Brasília: Editora UnB, 1995.

GOUVÊA, Gilda P. *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo: Paulicéia, 1994.

GRAHAM, Richard. *Clientelismo e política no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

HABERMAS, Jürgen. A nova intransparência. *Novos Estudos*, n.18, set. 1987.

HOBBS, Thomas. *De Cive : elementos filosóficos a respeito do cidadão*. Petrópolis: Vozes, 1993.

HOOD, Christopher. Beyond 'progressivism' : a new 'global paradigm' in public management? *International Journal of Public Administration*, v. 19, n.2, 1996, p. 151-177.

HUMBERG, Mário Ernesto. O sistema 'S' e as 'quangos'. *Gazeta Mercantil*, 7 nov. 1996.

IPEA; IBAM. *Subsídios para a reforma do Estado*. Rio de Janeiro : IBAM, 1994; v. 4: Contratos de gestão.

- KANT, Immanuel. *À paz perpétua*. São Paulo: L&PM Editores, 1989.
- KEARNS, Kevin P. *Managing for accountability : preserving the public trust in public and nonprofit organizations*. San Francisco: Jossey-Bass, 1996.
- KUHN, Thomas S. *A estrutura das revelações científicas*. 3 ed. São Paulo: Perspectiva, 1995.
- LAFER, Celso. A mentira: um capítulo das relações entre a ética e a política. In: NOVAES, Adauto (org.). *Ética*. 3ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.
- LANDIM, Leilah. *Para além do Estado e do mercado? - Filantropia e cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: ISER, 1993.
- LEAL, Victor N.. *Coronelismo, enxada e voto*. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.
- MARE. *Organizações sociais*. Brasília, 1997.
- MARTINS, Humberto. Burocracia e a revolução gerencial - a persistência da dicotomia entre política e administração. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 48, n.1, p. 43-79, jan./abr.1997.
- MARTINS, Luciano. *Reforma da administração pública e cultura política no Brasil : uma visão geral*. Cadernos ENAP, n. 8. Brasília: ENAP, 1995.
- MEIRELES, Hely L. *Direito administrativo brasileiro*. 20. ed. São Paulo : Malheiros, 1995.
- MELLO, José Celso de. Ministro do STF quer uma mulher na Suprema Corte. *Folha de São Paulo*, 18 nov. 1996. Entrevista.
- MENDES, Luiz Carlos A. M. *Para onde vão as ONGs? De assessorias informais a organizações profissionais estruturadas*. Brasília, 1997. Dissertação (Mestrado em Administração). Departamento de Administração, Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, Universidade de Brasília.
- MINAS GERAIS. *Projeto Organizações Sociais*. Belo Horizonte : Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, 1997.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Assistência à Saúde (SAS). Relatório geral da Comissão de Análise da Gestoria da Associação das Pioneiras Sociais - APS/Rede Sarah. Ministério da Saúde, Brasília, 1994.

- MESQUITA, Adriana; FERREIRA, Sílvia. Fortalecer o serviço público e valorizar a cidadania : a opção australiana. In: 21º ENANPAD (1997: Rio das Pedras). *Anais...* Rio de Janeiro : ANPAD, 1997.
- MODESTO, Paulo Eduardo G. Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil : as dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizações sociais. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 48, n.2, p. 27-57, maio/ago. 1997.
- MOTTA, Paulo Roberto. Planejamento estratégico em organizações sem fins lucrativos : considerações sobre dificuldades gerenciais. In: VASCONCELLOS FILHO, Paulo et al. *Planejamento empresarial* : teoria e prática. Rio de Janeiro : LTC, 1982, p. 143-156.
- NASSUNO, Marianne. Organização dos usuários e participação na gestão e controle das organizações sociais. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 48, n.1, p. 27-42, jan./abr.1997.
- NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil* : clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1997.
- OLIVEIRA, Anna Cynthia. *Terceiro Setor* : uma agenda para reforma do marco legal. Série Marco Legal: Terceiro setor. Rio de Janeiro: Comunidade Solidária, 1997.
- OLIVEIRA, Miguel Darcy de; TANDOM, Rajesh. A emergência de uma sociedade civil global. In: _____ (org.). *Cidadãos* : construindo a sociedade civil planetária. CIVICUS, 1995.
- OLSON, Mancur. *The logic of collective action* : public goods and the Theory of Groups. Cambridge: Harvard University Press, 1971.
- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo* : como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 2. ed. Brasília: MH Comunicação, 1994.
- PARÁ. Lei nº 5980, de 19 de julho de 1996. Dispõe sobre as entidades qualificadas como Organizações Sociais.
- PÉREZ OLEA, Manuel. Burocracia. In: MIRANDA NETTO, Antônio et al. (coord.) *Dicionário de Ciências Sociais*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1987, p. 131-132.
- POLLITT, Christopher. *Managerialism and the public services* : the anglo-american experience. Oxford: Basil Blackwell, 1990.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília, 1995.
- PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia* : a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

- RAMOS, Marcelo de Matos. Contratos de gestão: instrumentos de ligação entre os setores do aparelho do Estado. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 48, n.2, p. 81-98, maio/ago. 1997.
- REGONINI, Gloria. Estado do Bem-estar. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PAQUINO, G. *Dicionário de política*. 7. ed. Brasília: Editora UnB, 1995.
- RIBEIRO, Sheila Maria R. *Perspectivas da dinâmica institucional: a emergência do setor público não-estatal*. Brasília, 1997a. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília.
- _____. *Controle interno e paradigma gerencial*. Texto para discussão, n. 17. Brasília: ENAP, 1997b.
- RICHARDSON, Roberto J. *Pesquisa social : métodos e técnicas*. 2. ed. São Paulo : Atlas, 1989.
- RIFKIN, Jeremy. Identidade e natureza do Terceiro Setor. In: IOSCHPE, Evelyn B. (org.). *3º Setor : desenvolvimento social sustentado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, p. 13-23.
- ROSS, Bernard. Public and private sectors : the underlying differences. *Management Review*, p. 28-33, may 1988.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. Brasília: UnB, 1985.
- SALAMON, Lester M. Estratégias e fortalecimento do Terceiro Setor. In: IOSCHPE, Evelyn B. (org.). *3º Setor : desenvolvimento social sustentado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, p. 89-111.
- SALAMON, Lester M.; ANHEIR, Helmut K. *The emerging nonprofit sector : an overview*. Manchester University Press, 1996.
- SANTOS, Luiz Alberto dos. *Reforma administrativa no contexto da democracia: a PEC nº 173/95, suas aplicações e adequação ao Estado brasileiro*. Brasília: DIAP, 1997.
- SCHERER-WARREN, Iise. *Organizações não-governamentais na América Latina : seu papel na construção da sociedade civil*. Trabalho apresentado na Conferência Inaugural da 'International Society for Third-Sector Research', Budapeste, 1994.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988.
- _____. *Desempenho e controle na reforma administrativa*. Texto para discussão, n. 8. Brasília: ENAP, 1996.

- TAVARES, José Nilo. Patrimonialismo. In: MIRANDA NETTO, Antônio et al. (coord.) *Dicionário de Ciências Sociais*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1987, p. 874-875.
- TAVARES, Maria da Conceição. A democracia em questão. *Folha de São Paulo*, 17 nov. 1996.
- THOMPSON, Andrés A. Do compromisso à eficiência? Os caminhos do Terceiro Setor na América Latina. In: IOSCHPE, Evelyn B. (org.). *3º Setor : desenvolvimento social sustentado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, p. 41-48.
- TÍTULO de utilidade pública será revisto. *Folha de São Paulo*, 14 set. 1996.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. 2. ed. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987.
- TOJAL, Flávio; CARVALHO, Wagner. Teoria e prática da burocracia estatal. *Revista de administração pública*, n. 1, v. 31, jan./fev. 1997, p. 50-68.
- WAHRLICH, Beatriz M. S. *Reforma administrativa na era de Vargas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.
- WEBER, Max. *Economia y sociedad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1992.
- WEFFORT, Francisco. *Qual democracia?* São Paulo: Companhia das Letras, 1992.
- WILSON, James Q. *Bureaucracy : what government agencies do and why they do it*. Basic Books, 1989.
- WOLFE, Alan. Três caminhos para o desenvolvimento : mercado, Estado e sociedade civil. In: WEFFORT, F.; WOLFE, A.; CASTRO, A. B. et al. *A democracia como proposta*. Rio de Janeiro : IBASE, 1991.

ANEXO A

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.591, de 9 de outubro de 1997

Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron e da Fundação Roquette Pinto e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

Capítulo I DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Seção I Da Qualificação

Art. 1º O Poder executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Medida Provisória.

Art. 2º São requisitos específicos para que as entidades privadas referidas no artigo anterior habilitem-se à qualificação como organização social:

I - comprovar o registro de seu ato constitutivo, dispondo sobre:

- a) natureza social de seus objetivos relativos à respectiva área de atuação;
- b) finalidade não-lucrativa, com a obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades;
- c) previsão expressa de a entidade ter, como órgãos de deliberação superior e de direção um conselho de administração e uma diretoria definidos nos termos do estatuto, asseguradas àquele composição e atribuições normativas e de controle básicas previstas nesta Medida Provisória;
- d) previsão de participação, no órgão colegiado de deliberação superior, de representantes do poder Público e de membros da comunidade, de notória compacidade profissional e idoneidade moral,

e) composição e atribuições da diretoria;

f) obrigatoriedade de publicação anual, no Diário Oficial da União, dos relatórios financeiros e do relatório de exceção do contrato de gestão;

g) no caso de associação civil, a aceitação de novos associados, na forma do estatuto;

h) proibição de distribuição de bens ou de parcela do patrimônio líquido em qualquer hipótese, inclusive em razão de desligamento, retirada ou falecimento de associado ou membro da entidade;

i) previsão de incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações que lhe foram destinados, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, em caso de extinção ou desqualificação, ao patrimônio de outra organização social qualificada no âmbito da União, da mesma área de atuação, ou ao patrimônio da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos municípios, na proporção dos recursos e bens por estes alocados;

II - haver aprovação, quanto à conveniência e oportunidade de sua qualificação como organização social, do Ministro ou titular de órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao seu objeto social e do Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado.

Seção II

Do Conselho de Administração

Art. 3º O conselho de administração deve estar estruturado nos termos que dispuser o respectivo estatuto, observados, para os fins de atendimento dos requisitos de qualificação, os seguintes critérios básicos:

I - ser composto por:

a) vinte a quarenta por cento de membros natos representantes do poder Público, definidos pelo estatuto da entidade;

b) vinte a trinta por cento de membros natos representantes de entidades da sociedade civil, definidos pelo estatuto;

c) até dez por cento, no caso de associação civil, de membros eleitos dentre os membros ou os associados;

d) dez a trinta por cento de membros eleitos pelos demais integrantes do conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral;

e) até dez por cento de membros indicados ou eleitos na forma estabelecida pelo estatuto;

II - os membros eleitos ou indicados para compor o conselho devem ter mandato de quatro anos, admitida uma recondução;

III - os representantes de entidades previstos nas alíneas "a" e "b" do inciso I devem corresponder a mais de cinquenta por cento do conselho;

IV - o primeiro mandato de metade dos membros eleitos ou indicados deve ser de dois anos, segundo critérios estabelecidos no estatuto;

V - o dirigente máximo da entidade deve participar das reuniões do conselho, sem direito a voto;

VI - o conselho deve reunir-se ordinariamente, no mínimo, três vezes a cada ano e, extraordinariamente, a qualquer tempo;

VII - os conselheiros não devem receber remuneração pelos serviços que, nesta condição, prestarem à organização social, ressalvada a ajuda de custo por reunião da qual participem;

VIII - os conselheiros eleitos ou indicados para integrar a diretoria da entidade devem renunciar ao assumirem funções executivas.

Art. 4º Para os fins de atendimento dos requisitos de qualificação, devem ser atribuições privativas do conselho de administração, dentre outras:

I - fixar o âmbito de atuação da entidade, para consecução do seu objeto;

II - aprovar a proposta de contrato de gestão da entidade;

III - aprovar a proposta de orçamento da entidade e o programa de investimentos;

IV - designar e dispensar os membros da diretoria;

V - fixar a remuneração dos membros da diretoria;

VI - aprovar e dispor sobre a alteração dos estatutos e a extinção da entidade por maioria, no mínimo, de dois terços de seus membros;

VII - aprovar o regimento interno da entidade, que deve dispor, no mínimo, sobre a estrutura, forma de gerenciamento, os cargos e respectivas competências;

VIII - aprovar por maioria, no mínimo, de dois terços de seus membros, o regulamento próprio contendo os procedimentos que deve adotar para a contratação de obras, serviços, compras e alienações e o plano de cargos, salários e benefícios dos empregados da entidade;

IX - aprovar e encaminhar, ao órgão supervisor da execução do contrato de gestão, os relatórios gerenciais e de atividades da entidade, elaborados pela diretoria;

X - fiscalizar o cumprimento das diretrizes e metas definidas e aprovar os demonstrativos financeiros e contábeis e as contas anuais da entidade, com o auxílio de auditoria externa.

Seção III Do Contrato de Gestão

Art. 5º Para os efeitos desta Medida Provisória, entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas a formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º.

Art. 6º O contrato de gestão, elaborado de comum acordo entre o órgão ou entidade supervisora e a organização social, discriminará as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da organização social.

Parágrafo único. O contrato de gestão deve ser submetido, após aprovação pelo conselho de administração da entidade, ao Ministro de Estado ou autoridade supervisora da área correspondente à atividade fomentada.

Art. 7º Na elaboração do contrato de gestão, devem ser observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e, também, os seguintes preceitos:

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 previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade;

II - a estipulação dos limite e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais, no exercício de suas funções.

Parágrafo único. Os Ministros de Estado ou autoridades supervisoras da área de atuação da entidade devem definir as demais cláusulas dos contratos de gestão de que sejam signatários.

Seção IV Da Execução e Fiscalização do Contrato de Gestão

Art. 8º A execução do contrato de gestão celebrado por organização social será fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada.

§ 1º O contrato de gestão deve permitir ao poder Público requerer a apresentação pela entidade qualificada, ao término de cada exercício ou qualquer momento, conforme recomende o interesse público, de relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondentes ao exercício financeiro.

§ 2º Os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão devem ser analisados, periodicamente, por comissão de avaliação, indicada pela autoridade supervisora da área correspondente, composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação.

§ 3º A comissão deve encaminhar à autoridade supervisora relatório conclusivo sobre a avaliação procedida.

Art. 9º Os responsáveis pela fiscalização da execução do contrato de gestão, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização social, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

Art. 10 Sem prejuízo da medida a que alude o artigo anterior, quando assim exigir a gravidade dos fatos ou o interesse público, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização representarão ao Ministério Público à Advocacia-Geral da União ou à Procuradoria da entidade para que requeira ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e o seqüestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.

§ 1º O pedido de seqüestro será processado de acordo com o disposto nos art. 822 e 825 do Código de Processo Civil.

§ 2º Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações mantidas pelo demandado no País e no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais.

§ 3º Até o término da ação, o Poder Público permanecerá como depositário e gestor dos bens e valores seqüestrados ou indisponíveis e velará pela continuidade das atividades sociais da entidade.

Seção V

Do Fomento às Atividades Sociais

Art. 11. As entidades qualificadas como organizações sociais ficam declaradas como entidades de interesse social e utilidade pública, para todos os efeitos legais.

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

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

§ 2º Poderá ser adicionada aos créditos orçamentários destinados ao custeio do contrato de gestão parcela de recursos para compensar desligamento de servidor cedido, desde que haja justificativa expressa da necessidade pela organização social.

§ 3º Os bens de que trata este artigo serão destinados às organizações sociais, dispensada licitação, mediante permissão de uso, consoante cláusula expressa do contrato de gestão.

Art. 13. Os bens móveis públicos permitidos para uso poderão ser substituídos por outros de igual ou maior valor, condicionado a que os novos bens integrem o patrimônio da União.

parágrafo único. A permuta de que trata o **caput** deste artigo dependerá de prévia avaliação do bem e expressa autorização do Poder Público.

Art. 14. Fica facultado ao Poder Executivo a cessão especial de servidor para as organizações sociais, com ônus para a origem.

§ 1º Não será incorporada aos vencimentos ou à remuneração de origem do servidor cedido qualquer vantagem pecuniária que vier a ser paga pela organização social.

§ 2º Não será permitido o pagamento de vantagem pecuniária permanente por organização social a servidor cedido com recursos provenientes do contrato de gestão ressalvada a hipótese de adicional relativo ao exercício de função temporária de direção e assessoria.

Art. 15. A Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional fica dispensada de processos licitatórios para celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito da União, para atividades contempladas no objeto do contrato de gestão.

Art. 16. São extensíveis, no âmbito da União, os efeitos dos arts. 11, 12, § 3º, e 15, para as entidades qualificadas como organizações sociais pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, quando houver reciprocidade e desde que a legislação local não contrarie os preceitos desta Medida Provisória e a legislação específica de âmbito federal.

Seção VI Da Desqualificação

Art. 17. O Poder Executivo poderá proceder à desqualificação da entidade

como organização social, quando constatado o descumprimento das disposições contidas no contrato de gestão.

§ 1º A desqualificação será precedida de processo administrativo, assegurado o direito de ampla defesa, respondendo os dirigentes da organização social, individual e solidariamente, pelos danos ou prejuízos decorrentes de sua ação ou omissão.

§ 2º A desqualificação importará reversão dos bens permitidos e dos valores entregues à utilização da organização social, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

Capítulo II DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 18. A organização social fará publicar, no prazo máximo de noventa dias contados da assinatura do contrato de gestão, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público.

Art. 19. A organização social que absorver atividades de entidade federal extinta no âmbito da área de saúde deverá considerar no contrato de gestão, quanto ao atendimento da comunidade, os princípios do Sistema Único de Saúde, expressos no art. 198 da Constituição Federal e no art. 7º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.

Art. 20. As entidades que absorverem atividades de rádio e televisão educativa poderão receber recursos e veicular publicidade institucional entidades de direito público ou privado, a título de apoio cultural, admitindo-se o patrocínio de programas, eventos e projetos, vedada a veiculação remunerada de anúncios e outras práticas que configurem comercialização de seus intervalos.

Art. 21. Será criado, mediante decreto do poder Executivo, o Programa Nacional de Publicização - PNP, com o objetivo de estabelecer diretrizes e critérios para a qualificação de organizações sociais, a fim de assegurar a absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União, que atuem nas atividades referidas no art. 1º, por organizações sociais, qualificadas na forma desta Medida Provisória, observadas as seguintes diretrizes:

- I - ênfase no atendimento do cidadão-cliente;
- II - ênfase nos resultados, qualitativos e quantitativos nos prazos pactuados;
- III - Controle social das ações de forma transparente.

Art. 22. Ficam extintos o Laboratório Nacional de Luz Síncrotron, integrante da estrutura do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, e a Fundação Roquette Pinto.

§ 1º O Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado supervisionará o processo de inventário do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron,

a cargo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, cabendo-lhe realizá-lo para a Fundação Roquette Pinto.

§ 2º No curso do processo de inventário da FUNDAÇÃO ROQUETTE PINTO E ATE A ASSINATURA DO CONTRATO DE Gestão, a continuidade das atividades sociais ficarão sob a supervisão da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

§ 3º Fica o Poder Executivo autorizado a qualificar como organizações sociais, nos termos desta Medida Provisória, as pessoas jurídicas de direito privado indicadas no Anexo desta Medida Provisória, bem assim a permitir a absorção de atividades desempenhadas pelas entidades mencionadas no **caput**.

§ 4º Os processos judiciais em que a Fundação Roquette Pinto seja parte, ativa ou passivamente, serão transferidos para a União, na qualidade de sucessora, sendo representada pela Advocacia-Geral da União.

Art. 23. A extinção a que alude o art. 22 e a absorção de atividades e serviços por organizações sociais, qualificadas na forma desta Medida Provisória, observarão os seguintes preceitos:

I - os servidores integrantes dos quadros do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron e da Fundação Roquette Pinto terão garantidos todos os direitos decorrentes do respectivo regime jurídico e integrarão quadro em extinção do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq e do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, respectivamente sendo facultada aos órgãos e entidades supervisoras, a seu critério exclusivo, a cessão irrecusável, com ônus ara a origem, do servidor à organização social que vier a absorver as correspondentes atividades;

II - a desativação das unidades extintas será realizada mediante inventário de seus bens imóveis e de seu acervo físico, documental e material, bem como dos contratos e convênios, com a adoção de providências dirigidas à manutenção e ao prosseguimento das atividades sociais a cargo dessas unidades, nos termos da legislação aplicável em cada caso;

III - os recursos e as receitas orçamentárias de qualquer natureza, destinados às unidades extintas, serão utilizados no processo de inventário e para a manutenção e o financiamento das atividades sociais até a assinatura do contrato de gestão;

IV - quando necessário, parcela dos recursos orçamentários poderá ser reprogramada, mediante crédito especial a ser enviado ao Congresso Nacional, para o órgão ou entidade supervisora dos contratos de gestão, ara o fomento das atividades sociais, assegurada a liberação periódica do respectivo desembolso financeiro para a organização social;

V - encerrados os processo de inventário, os cargos efetivos vagos e os em comissão serão considerados extintos;

VI - a organização social que tiver absorvido as atribuições das unidades extintas poderá adotar os símbolos designativos destes, seguidos da identificação "OS".

§ 1º A absorção pelas organizações sociais das atividades das unidades extintas efetivar-se-á mediante a celebração de contrato de gestão, na forma dos arts. 6º e 7º desta Medida Provisória.

§ 2º Poderá ser adicionada às dotações orçamentárias referidas no inciso IV deste artigo parcela dos recursos decorrentes da economia de despesa incorrida pela União com os cargos e funções comissionados existentes nas unidades extintas.

Art. 24. Fica o Poder Executivo autorizado a ceder os bens e os servidores da Fundação Roquette Pinto no Estado do Maranhão ao Governo daquele Estado.

Art. 25. Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 9 de Outubro de 1997; 176º da independência e 109ª da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
Pedro Malan
Antonio Kandir
José Israel Vargas
Luiz Carlos Bresser Pereira
Clóvis de Barros Carvalho

ANEXO

(Medida Provisória nº 1.591, de 9 de outubro de 1997).

ÓRGÃO E ENTIDADE EXTINTA	ENTIDADE AUTORIZADA A SER QUALIFICADA	REGISTRO CARTORIAL
Laboratório Nacional de Luz Síncrotron	Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron – ABTLuS	Primeiro Ofício de Registro de Títulos e Documentos da cidade de Campinas - SP, nº de ordem 169367, averbado na inscrição nº 10.814, Livro A-36, Fls 01.
Fundação Roquette Pinto	Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto – ACERP	Registro Civil das Pessoas jurídicas, Av. Prs. Roosevelt, 126, Rio de Janeiro - RJ, apontado sob o nº 54, registrado sob o nº de ordem 161374 do Livro A nº 39 do registro Civil das Pessoas Jurídicas.

ANEXO B

CONTRATO DE GESTÃO QUE ENTRE SI CELEBRAM A UNIÃO E A ASSOCIAÇÃO DE COMUNICAÇÃO EDUCATIVA ROQUETTE PINTO – ACERP.

A UNIÃO, representada pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, doravante denominada ENTIDADE SUPERVISORA, órgão integrante da estrutura da Presidência da República, com sede à Esplanada dos Ministérios, Bloco A, Brasília, Distrito Federal, neste ato representada pelo seu titular, Embaixador Sérgio Silva do Amaral, pela Secretaria-Geral da Presidência da República, doravante denominada SG/PR, representada neste ato por seu titular, Secretário-Geral Eduardo Jorge Caldas Pereira, pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, doravante denominado MARE, neste ato representado por seu titular, Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, doravante denominado MPO, neste ato representado por seu titular, Ministro Antonio Kandir, e pelo Ministério da Fazenda, doravante denominado MF, neste ato representado por seu titular, Ministro Pedro Sampaio Malan, e a Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto, doravante denominada ACERP, associação civil qualificada como organização social, com sede à Avenida Gomes Freire 474, Lapa, na cidade do Rio de Janeiro, inscrita no CGC sob o nº 02.196.013/0001-03, neste ato representada por seu Diretor-Presidente, Jorge Guilherme Marcello Pontes, com fundamento no que dispõem a Medida Provisória n.º1591-3, de 31 de dezembro de 1997, e o Decreto n.º 2.442, de 23 de dezembro de 1997, resolvem firmar o presente CONTRATO DE GESTÃO, que será regido pelas cláusulas e condições que se seguem.

CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO E DA FINALIDADE

O presente CONTRATO DE GESTÃO tem por finalidade o fomento e execução de atividades nas áreas de produção e veiculação de radiodifusão educativa e cultural por meio do estabelecimento de parceria entre as partes contratantes.

Subcláusula Primeira - Para o alcance da finalidade assinalada, visa o presente instrumento especificar o programa de trabalho a ser desenvolvido e as metas a serem alcançadas pela ACERP, definir as obrigações e as responsabilidades das partes, bem como estabelecer as condições para sua execução, os critérios de avaliação e indicadores de desempenho.

Subcláusula Segunda - O programa de trabalho, assim compreendido o conjunto dos objetivos estratégicos, metas e indicadores, encontra-se em anexo a este instrumento, dele fazendo parte integrante, independentemente de transcrição.

CLÁUSULA SEGUNDA - DAS METAS E OBJETIVOS

As metas e indicadores de qualidade e produtividade do presente CONTRATO são detalhados no Anexo 1 a este instrumento e buscam alcançar os seguintes objetivos estratégicos na sua área de atuação:

- a) elevação do nível cultural da população;
- b) desenvolvimento de uma programação de rádio e televisão de âmbito nacional e de interesse público, voltada aos segmentos educativo e cultural;
- c) desenvolvimento de programação jornalística voltada especialmente à responsabilidade pública e didática de informar;
- d) contribuir para a integração de rede de emissoras de rádio e televisão educativas e culturais;
- e) desenvolvimento de programação voltada à prestação de serviços essenciais à população de baixa renda;
- f) integração com entidades afins buscando permanente cooperação técnica para o alcance de objetivos comuns.

CLÁUSULA TERCEIRA - DAS OBRIGAÇÕES DA ACERP

A ACERP, por este CONTRATO DE GESTÃO, absorve as atividades de produção e veiculação de radiodifusão educativa e cultural da extinta Fundação Roquette Pinto, obrigando-se, além dos demais compromissos neste assumidos, a:

I - cumprir as metas relacionadas no Anexo 1, contribuindo para o alcance dos objetivos enumerados na cláusula segunda;

II - observar, na execução de suas atividades, as diretrizes da ENTIDADE SUPERVISORA;

III - apresentar à ENTIDADE SUPERVISORA, no prazo por esta definido e sob a forma de um Plano Anual, o detalhamento das metas relativas ao ano de 1999, acompanhado da respectiva proposta orçamentária e de cronograma de desembolso dos recursos a serem repassados;

IV - elaborar e fazer publicar, no prazo máximo de 90 dias a contar da assinatura deste, regulamento para os procedimentos de contratação das obras, serviços e compras a serem realizadas com recursos públicos, o qual observará os princípios da isonomia e da impessoalidade;

V - elaborar, submeter à aprovação do Conselho de Administração e encaminhar à ENTIDADE SUPERVISORA os relatórios gerenciais de atividades, na forma e prazos por esta estabelecidos;

VI - bem administrar os bens móveis e imóveis públicos a ela cedidos, assim como aplicar os recursos financeiros que lhe forem repassados exclusivamente na consecução dos objetivos e metas previstos neste instrumento.

CLÁUSULA QUARTA - DOS RECURSOS FINANCEIROS

Para o cumprimento das metas e objetivos pactuados neste instrumento, fica estimado o valor global de recursos públicos a serem transferidos no montante de R\$ 33.577.074,00 (trinta e três milhões, quinhentos e setenta e sete mil, setenta e quatro reais), dos quais R\$ 16.577.074,00 (dezesesseis milhões, quinhentos e setenta e sete mil, setenta e quatro reais) referentes ao exercício de 1998 e os restantes 17.000.000,00 (dezessete milhões de reais) ora estimados para o exercício de 1999, que serão objeto de negociação quando da elaboração da proposta orçamentária da UNIÃO para 1999.

Subcláusula Primeira - A alteração de valores implicará na revisão das metas pactuadas assim como a revisão das metas implicará na alteração do valor global pactuado, tendo como base o custo relativo.

Subcláusula Segunda - Os recursos repassados à ACERP poderão ser por esta aplicados no mercado financeiro, desde que os resultados dessa aplicação revertam exclusivamente aos objetivos deste CONTRATO DE GESTÃO.

Subcláusula Terceira - A UNIÃO repassará, no exercício de 1998, conforme cronograma de desembolso objeto do Anexo 3 deste instrumento, para fomento das atividades a cargo da ACERP, recursos financeiros no valor de R\$ 16.577.074,00 (dezesesseis milhões, quinhentos e setenta e sete mil, setenta e quatro reais), dos quais R\$ 13.677.074,00 (treze milhões, seiscentos e setenta e sete mil, setenta e quatro reais) correrão à conta do programa de trabalho nº 08.007.0020.4955.0001 - Manutenção do Contrato de Gestão com a Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto, elemento da despesa 34.50.39, Serviço de Terceiros Pessoa Jurídica, conforme aprovado pela Lei nº 9.598, de 30 de dezembro de 1997, e os restantes R\$ 2.900.000,00 (dois milhões e novecentos mil reais) decorrerão de reabertura, no programa de trabalho referido nesta Subcláusula, de crédito especial autorizado pela Lei nº 9.592, de 19 de dezembro de 1997, em atendimento ao disposto no § 2º do art. 22 da Medida Provisória nº 1.591-3, de 31 de dezembro de 1997, o que implicará na revisão do cronograma de desembolso ora pactuado.

CLÁUSULA QUINTA - DOS RECURSOS HUMANOS

A ACERP poderá gastar até 60 % dos recursos públicos a esta repassados com despesas de remuneração, encargos trabalhistas e vantagens de qualquer natureza a serem percebidos pelos seus dirigentes, empregados e servidores a ela cedidos, observada, quanto a estes últimos, a vedação contida na Subcláusula Segunda.

Subcláusula Primeira - O MARE promoverá, no prazo de 3 dias úteis contados do recebimento das respectivas requisições, a liberação de servidores públicos para exercício na ACERP.

Subcláusula Segunda - Na gestão dos servidores públicos eventualmente cedidos na forma desta cláusula, caberá ao MARE, ouvida, quando for o caso, a ACERP, a concessão de direitos como férias, licenças e aposentadorias.

Subcláusula Terceira - A ACERP compromete-se, no prazo do CONTRATO DE GESTÃO, a não ceder a qualquer instituição pública ou privada seus empregados.

CLÁUSULA SEXTA - DA CESSÃO E DA ADMINISTRAÇÃO DOS BENS PÚBLICOS

Ficam desde já cedidos à ACERP, em caráter precário, a título de permissão de uso e pelo prazo do presente CONTRATO, os bens móveis e imóveis, equipamentos e instalações da extinta Fundação Roquette Pinto constantes do arrolamento em Anexo, cabendo à permissionária mantê-los e deles cuidar como se seus fossem, restrito o uso e destinação à consecução das finalidades traçadas na cláusula primeira e observados os objetivos e metas previstos neste instrumento.

Subcláusula Única - Os bens móveis cedidos na forma desta cláusula poderão, mediante prévia avaliação e expressa autorização da ENTIDADE SUPERVISORA, ser alienados e substituídos por outros de igual ou maior valor, condicionado a que os novos bens integrem concomitantemente, mediante termo de doação expresse, o patrimônio sob administração da SG/PR.

CLÁUSULA SÉTIMA - DA FISCALIZAÇÃO, DO ACOMPANHAMENTO E DA AVALIAÇÃO DE RESULTADOS

No âmbito deste CONTRATO, a ENTIDADE SUPERVISORA será a responsável pela fiscalização de sua execução, cabendo-lhe ainda, a supervisão, acompanhamento e avaliação do desempenho da ACERP de acordo com os objetivos, metas e indicadores de desempenho, observada a sistemática de avaliação constante do Anexo 2.

Subcláusula Primeira - Comissão de Avaliação, composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação, instituída pela ENTIDADE SUPERVISORA, coordenada por sua Subsecretaria Executiva e custeada pela SG/PR, apoiará as atividades de acompanhamento e avaliação, emitirá e encaminhará anualmente à ENTIDADE SUPERVISORA relatório conclusivo da análise dos resultados da execução pela ACERP deste CONTRATO DE GESTÃO.

Subcláusula Segunda - A ENTIDADE SUPERVISORA, a ACERP e o MARE designarão representantes para reunir-se no mínimo semestralmente para proceder ao acompanhamento e avaliação do grau de alcance das metas, para negociação do Plano Anual e, quando sancionada a Lei Orçamentária Anual e caso necessário, para renegociação das metas, indicadores e do respectivo cronograma de desembolso.

CLÁUSULA OITAVA - DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

A ACERP elaborará e apresentará à ENTIDADE SUPERVISORA relatórios circunstanciados, semestral e anual, de execução do CONTRATO DE GESTÃO, comparando as metas com os resultados alcançados, em consonância com o Plano Anual, acompanhado de demonstrativo da adequada utilização dos recursos públicos, da avaliação do desenvolvimento do CONTRATO DE GESTÃO, das análises gerenciais cabíveis e de parecer técnico conclusivo sobre o período em questão.

Subcláusula Primeira - A ENTIDADE SUPERVISORA poderá exigir da ACERP, a qualquer tempo, informações complementares e a apresentação de detalhamento de tópicos e informações constantes dos relatórios.

Subcláusula Segunda - Caberá à ACERP promover, até 28 de fevereiro de cada ano, a publicação integral no Diário Oficial da União dos relatórios financeiros e de execução deste Contrato aprovados pelo Conselho de Administração, bem ainda, em extrato, em dois jornais de circulação nacional.

CLÁUSULA NONA - DA VIGÊNCIA E DAS ALTERAÇÕES CONTRATUAIS

O presente CONTRATO DE GESTÃO vigorará pelo prazo de 2 (dois) anos e poderá ser renovado ou ter seu prazo dilatado, após demonstrada a consecução dos objetivos estratégicos e das metas estabelecidas e com avaliação favorável da ENTIDADE SUPERVISORA.

Subcláusula Única - A repactuação, parcial ou total, deste CONTRATO DE GESTÃO, formalizada mediante termo aditivo e necessariamente precedida de justificativa da ENTIDADE SUPERVISORA, poderá ocorrer:

- I - por recomendação constante do relatório de avaliação da Comissão;
- II - para adequação à Lei Orçamentária;
- III - para ajuste das metas e revisão dos indicadores, resultantes das reuniões de acompanhamento de que trata a Subcláusula Segunda da Cláusula Sétima;
- IV - para adequação a novas políticas de governo que inviabilizem a execução nas condições contratuais originalmente pactuadas.

CLÁUSULA DÉCIMA - DA RESCISÃO

O presente CONTRATO poderá ser rescindido, por acordo entre as partes ou administrativamente, independentemente das demais medidas legais cabíveis, nas seguintes situações:

I - se houver descumprimento, ainda que parcial, das cláusulas, dos objetivos e metas, decorrente de má gestão, culpa, dolo ou violação de lei ou do estatuto social por parte da ACERP;

II - na hipótese de não atendimento às recomendações decorrentes da fiscalização, na forma da cláusula sétima;

III - se houver alterações do Estatuto da ACERP que impliquem em modificação das condições de sua qualificação como organização social ou de execução do presente.

Subcláusula Primeira - A rescisão administrativa será precedida de processo administrativo, assegurados o contraditório e a ampla defesa, com vistas à promoção da desqualificação da organização social.

Subcláusula Segunda - Na hipótese de rescisão administrativa, a ACERP deverá, imediatamente, devolver ao patrimônio da União os bens cujo uso foi permitido de acordo com a cláusula sexta, prestar contas da gestão dos recursos recebidos, procedendo à apuração e à devolução do saldo existente.

CLÁUSULA DÉCIMA-PRIMEIRA - DA PUBLICIDADE

O presente instrumento, no prazo previsto na legislação em vigor, será publicado pela ENTIDADE SUPERVISORA, por extenso, no Diário Oficial da União, e, em extrato, em dois jornais de circulação nacional.

CLÁUSULA DÉCIMA-SEGUNDA - DO FORO

Fica eleito o foro federal da cidade de Brasília (DF) para dirimir qualquer dúvida ou solucionar questões que não possam ser resolvidas administrativamente, renunciando as partes a qualquer outro, por mais privilegiado que seja.

E, por estarem, assim, justas e acordadas, firmam as partes o presente contrato em 6 (seis) vias de igual teor e forma e para os mesmos fins de direito, na presença das testemunhas abaixo.

Brasília, 16 de janeiro de 1998.

Sérgio Silva do Amaral
Secretário de Comunicação Social da
Presidência da República

Jorge Guilherme Marcello Pontes
Presidente da Associação de Comunicação
Educativa Roquette Pinto

Eduardo Jorge Caldas Pereira
Secretário-Geral da Presidência da
República

Luiz Carlos Bresser Pereira
Ministro de Estado da Administração
Federal e Reforma do Estado

Antônio Kandir
Ministro de Estado do Planejamento e
Orçamento

Pedro Sampaio Malan
Ministro de Estado da Fazenda

TESTEMUNHAS:

PROGRAMA DE TRABALHO

1. METAS E INDICADORES
2. SISTEMÁTICA DE AVALIAÇÃO
3. PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA
4. PATRIMÔNIO CEDIDO

ANEXO 1 METAS E INDICADORES

I - METAS ECONÔMICO/FINANCEIRAS

1) Autosustentação financeira: aumentar a proporção de recursos próprios da seguinte forma:

até julho de 1998 - atingir 20% de recursos próprios

até dezembro de 1998 - atingir 30% de recursos próprios

até dezembro de 1999 - atingir 40% de recursos próprios

- este indicador é obtido através da relação entre recursos próprios divididos pelos recursos totais.
- os recursos totais são obtidos através da soma dos recursos próprios (receita comercial) mais os recursos a serem repassados mediante contrato de gestão.
- o índice base será constituído a partir da divisão entre o total de recursos próprios da extinta FRP em novembro de 1997 e o total das despesas de custeio no mesmo mês (exclusive aquelas correspondentes ao pagamento de benefícios).

2) Liquidez: manutenção do índice de liquidez seca igual a 1.

- este indicador contábil é obtido através da relação entre o ativo circulante (disponível + realizável) e o passivo circulante, refletindo a capacidade de a organização liquidar compromissos assumidos.

3) Rentabilidade: manutenção de índice de rentabilidade superior a 10%.

- este indicador contábil é obtido através da relação entre os excedentes financeiros e os ativos (total da organização e ativo cedido pelo Poder Público), refletindo a rentabilidade gerada pelos ativos, devendo amortizar o custo de depreciação do patrimônio público cujo uso é permitido.

II - METAS DE PRODUÇÃO

Objetivam manter programação educativa e cultural voltada ao interesse do público em geral, de forma direta e mediante a adesão de outras emissoras educativas, contratando-se o seguinte:

1) alcançar níveis de participação significativa das emissoras de rádio e TV dentro do seguimento de Rádio e TV pública, mantendo, no mínimo, 18 horas diárias de programação de TV educativa e 24 horas diárias de programação de rádio educativa, considerando as seguintes metas:

a) aumento da participação no seguimento de audiência na seguinte proporção:

	TVE-Rio	Rádio AM	Rádio FM
até julho de 1998	5 %	5 %	-
até dez de 1998	10 %	10 %	3 %
até dez de 1999	15 %	15 %	5 %

- este indicador é obtido a partir de pesquisa qualitativa específica encomendada ao IBOPE, dentro do segmento de radiodifusão educativa cultural, conforme critérios a serem definidos pela comissão de avaliação.

- a base atual de participação percentual do segmento de audiência de TV deverá considerar três variáveis: sexo, faixa etária e classe social. Os índices de referência, baseados em pesquisa do IBOPE de setembro de 1997, consideram as três variáveis, classificando os percentuais a partir da faixa etária, conforme se segue:

AMBOS OS SEXOS E TODAS AS CLASSES SOCIAIS

PERÍODO	FAIXA ETÁRIA				
	02 a 09 anos	10 a 14 anos	15 a 24 anos	25 a 39 anos	mais de 40 anos
	(13% do total)	(9% do total)	(18% do total)	(24% do total)	(35% do total)
manhã (6:00h às 12:00h)	43%	9%	21%	15%	12%
tarde (12:00h às 18:00h)	25%	11%	25%	22%	17%
noite (18:00h às 0:00h)	18%	12%	20%	28%	23%

- a base atual de participação percentual do segmento de audiência rádio considera as três variáveis citadas no item anterior. Assim, o índice de referência, base de setembro de 1997, deverá ser:

-Rádio MEC AM Rio - 0,3%

-Rádio MEC FM Rio - 0,5%

- os indicadores relativos à TVE no Maranhão serão oportunamente estabelecidos pela Comissão de Avaliação e aditados ao presente anexo.

2) alcançar níveis crescentes de satisfação dos clientes internos e externos em relação à programas de rádio e TV produzidos nas unidades da ACERP, considerando as seguintes metas:

a) aumento da quantidade de avaliações satisfatórias na seguinte proporção:

	produção TV	produção Rádio
até julho de 1998	50 %	50 %
até dez de 1998	100 %	100 %
até dez de 1999	200 %	200 %

- este indicador é obtido a partir de pesquisa qualitativa específica a ser aplicada junto aos segmentos interno e externos dos produtos das áreas de produção de rádio e TV, conforme critérios a serem definidos pela comissão de avaliação.
- este indicador é apresentado em percentual de satisfação, a ser composto a partir da agregação de opções satisfatórias.
- por não haver referência anterior e tendo como base a experiência vivencial dos profissionais da área de produção de rádio e TV da Fundação Roquette Pinto, assume-se, como base, que a proporção atual de satisfação é de 25%.

3) alcançar níveis crescentes de adesão de emissoras de Rádio e TV pública que incorporem em suas grades de programação proporções crescentes de programação educativa produzida pela ACERP, considerando as seguintes metas:

a) aumento da participação na programação veiculada das emissoras afiliadas às redes de TV e rádio na seguinte proporção:

	rede TV	rede Rádio
até julho de 1998	50 %	50 %
até dez de 1998	100 %	100 %
até dez de 1999	200 %	200 %

- este indicador é obtido mediante levantamento junto a uma amostra significativa das grades de programação veiculada das diversas emissoras que compõem a rede de TV e rádio.
- hoje o percentual na TV é de 12,5% de programação veiculada pela Rede, na média.
- hoje o percentual na Rádio é de 10% de programação veiculada pela Rede, na média.

4) alcançar níveis crescentes de qualidade técnica reduzindo a quantidade de ocorrências por defeitos técnicos e erros operacionais segundo as metas:

a) redução de ocorrências motivadas por defeitos técnicos na seguinte proporção:

	TV-RJ	TV-MA	AM	FM	rede TV	rede Rádio
até 07/98	50 %	40 %	40 %	50 %	50 %	40 %
até 12/98	70 %	50 %	60 %	70 %	70 %	60 %
até 12/99	90 %	70 %	80 %	90 %	90 %	80 %

b) redução de ocorrências motivadas por erros operacionais na seguinte proporção:

	TV-RJ	TV-MA	AM	FM	rede TV	rede Rádio
até 07/98	40 %	30 %	40 %	40 %	40 %	40 %
até 12/98	60 %	40 %	60 %	40 %	60 %	60 %
até 12/99	80 %	60 %	80 %	80 %	80 %	80 %

- estes indicadores são obtidos a partir de registros de ocorrência em boletim próprio junto às áreas técnicas de rádio, TV e rede da entidade.

- a base para este indicador é a quantidade mensal/média de ocorrências entre janeiro e outubro de 1997, conforme abaixo:

	DEFEITO TÉCNICO	ERRO OPERACIONAL
TV-RJ	20	30
TV-MA	40	50
Rádio AM	30	40
Rádio FM	20	30
REDE TV	25	35
REDE Rádio	20	30

5) alcançar nível crescente de apoio cultural e de racionalização de custos, aumentando a receita comercial por funcionário, considerando as seguintes metas:

a) redução da proporção entre receita própria e funcionários:

	Rádio	TV	Área meio
até julho de 1998	20%	20%	30%
até dez de 1998	40%	40%	50%
até dez de 1999	50%	50%	60%

- este indicador é obtido a partir da relação entre receita comercial e quantidade de funcionários nas áreas de TV, rádio e Administrativa.
- no caso da área administrativa a relação será entre a receita própria total e a quantidade de servidores nesta área.
- a base para este indicador será calculada a partir de dados relativos ao mês de setembro/97, conforme se segue:

	RECEITA PRÓPRIA	FUNCIONÁRIOS	ÍNDICE BASE
Rádio	0	77	0
TV	1.798.418,00	1.061	1.695
Área meio (*)	1.798.418,00	600	2.997

(*) para fins de composição deste indicador, a receita da área meio corresponde à receita total da ACERP.

III - METAS DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

1) Efetuar o realinhamento estratégico, a readequação estrutural e a remodelagem dos sistemas de gestão e promover ações que visem a atualização tecnológica e a mudança da cultura organizacional do órgão até dezembro de 1998, com respectivo plano de negócio e plano de ações que impliquem na:

- a) instituição de mecanismos para integração dos planejamentos estratégico, orçamentário e financeiro com os resultados finalísticos da ACERP; e
- b) melhoria dos processos de registro, acompanhamento e avaliação de resultados e desempenho global da ACERP.

- 2) Treinar e qualificar, prioritariamente, 20% (vinte por cento) dos servidores alocados nas atividades-fins no prazo de 24 meses a contar da data de assinatura do Contrato.
- 3) Observar o limite mínimo de 15% (quinze por cento) do orçamento para os dispêndios totais com manutenção ou atualização tecnológica do parque de equipamentos da entidade.
- 4) Implantar até julho de 1998 e manter atualizado um sistema de informações gerenciais, que permita, inclusive, a mensuração dos custos dos produtos e áreas de atuação da ACERP, que possa servir de base eficaz para avaliação de resultados e do desempenho do órgão, com respectiva divulgação das informações à ENTIDADE SUPERVISORA e à sociedade.

ANEXO 2 SISTEMÁTICA DE AVALIAÇÃO

A avaliação de desempenho seguirá a seguinte sistemática:

1) A avaliação de desempenho se baseará nos indicadores constantes no contrato de gestão, agrupados pelos:

a) metas econômico-financeiras

- Auto sustentação financeira
- Liquidez
- Rentabilidade

b) metas de produção

- Participação no segmento
- Satisfação de clientes
- Proporção de programação veiculada em rede
- Qualidade técnica/falha técnica
- Qualidade técnica/erro operacional
- Receita própria/quantidade de funcionários próprios

c) metas de desenvolvimento institucional

- Realinhamento estratégico, readequação estrutural, remodelagem dos sistemas de gestão, com respectivo plano de negócio e plano de ações
- Treinamento e qualificação de servidores alocados nas atividades-fins
- Manutenção ou atualização tecnológica do parque de equipamentos
- Implantação de sistema de informações gerenciais

2) Será calculado o esforço no alcance da meta acordada, para indicador em particular, o que implicará na determinação de notas de 0 (zero) a 10 (dez) para cada um, conforme a relação entre o resultado observado e a meta acordada, segundo a escala abaixo:

RESULTADO OBSERVADO	NOTA ATRIBUÍDA
96% ou mais	10
91% a 95%	8
81% a 90%	6
71% a 80%	4
61% a 70%	2
60% ou menos	zero

3) Os pesos serão atribuídos de acordo com o grau de importância de cada indicador, considerando a graduação de 1 (um) a 3 (cinco) pontos. Os pesos de cada indicador foram negociados com a ENTIDADE SUPERVISORA e são os abaixo relacionados:

INDICADORES	PESO
a) de mercado e econômico financeiros	
• Auto sustentação financeira	3
• Liquidez	2
• Rentabilidade	1
b) de produção	
• Participação no segmento	3
• Satisfação de clientes	3
• Proporção de programação veiculada em rede	3
• Qualidade técnica/falha técnica	2
• Qualidade técnica/erro operacional	2
• Receita própria/quantidade de funcionários	2
c) de desenvolvimento institucional	
• Realinhamento estratégico, readequação estrutural, remodelagem dos sistemas de gestão, com respectivo plano de negócio e plano de ações	3
• Treinamento e qualificação de servidores alocados nas atividades-fins	3
• Manutenção ou atualização tecnológica do parque de equipamentos	3
• Implantação de sistema de informações gerenciais	3

4) O resultado da multiplicação do peso pela nota corresponderá ao total de pontos atribuídos a cada indicador.

5) O somatório dos pontos dividido pelo somatório dos pesos corresponderá à pontuação média global da instituição.

6) A pontuação média global está associada a um respectivo conceito que deverá ser classificado conforme a seguir.

PONTUAÇÃO GLOBAL	CONCEITO
8,0 a 10,0 pontos	Atingiu as metas compromissadas
Abaixo de 7,9 pontos	Não Atingiu as metas compromissadas

ANEXO 3
PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA
CRONOGRAMA DE DESEMBOLSO DE RECURSOS DO TESOIRO (R\$ 1,00)

ANO	MÊS	VALOR (R\$)
1998	JANEIRO	2.000.000,00
	FEVEREIRO	2.000.000,00
	ABRIL	3.200.000,00
	JULHO	3.200.000,00
	OUTUBRO	3.277.640,00

ANEXO C

Técnicos do Governo que foram entrevistados:

Humberto Martins - Diretor de Programa da Secretaria de Reforma do Estado, coordenador do Projeto Organizações Sociais (Ministério da Administração e Reforma do Estado).

Sheila Maria Ribeiro - Assessora da Secretaria de Articulação Institucional (Ministério da Administração e Reforma do Estado).

Maria Celeste Ferreira de Sá - Assessora da Secretaria de Assistência à Saúde (Ministério da Saúde).

Bráulio Baptista - Assessor da Secretaria de Políticas de Saúde (Ministério da Saúde)

Geraldo Villar - Coordenador geral da Secretaria de Justiça (Ministério da Justiça)

Carolinda Rodrigues Chaves - Chefe da Divisão de Outorga de Títulos (Ministério da Justiça).