

Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC
Centro Socioeconômico – CSE
Departamento de Serviço Social – DSS
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – PGSS
Mestrado em Serviço Social

GESTÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS:
A AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Jácomo Mutti Perrucho Filho

Florianópolis, 16 de dezembro de 2004

JÁCOMO MUTTI PERRUCHO FILHO

**GESTÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS:
A AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

Dissertação apresentada à Comissão Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – PGSS, nível de Mestrado, da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.

Orientadora: Professora Doutora Maria Ester Menegasso.

Florianópolis, 16 de dezembro de 2004

JÁCOMO MUTTI PERRUCHO FILHO

**GESTÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS:
A AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

Dissertação apresentada à banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof^a Maria Ester Menegasso, Dr^a
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – PGSS
Univ. Federal de Santa Catarina – UFSC

Prof^a Heloisa Maria J. de Oliveira, Dr^a
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – PGSS
Univ. Federal de Santa Catarina – UFSC

Prof^a Regina Panceri, Dr^a
Departamento de Serviço Social – DSS da UNISUL
Membro Externo

Florianópolis, 16 de dezembro de 2004

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, pelo apoio a minha formação.

À Professora Doutora Maria Ester Menegasso, pela orientação e paciência em todas as etapas deste trabalho.

Aos Professores do Programa de Mestrado em Serviço Social, pelas valiosas contribuições ao longo do curso.

Aos colegas da II Turma de Mestrado, pela convivência e aprendizado.

E a todos aqueles que, de alguma maneira, favoreceram a realização deste trabalho, mas que porventura não tenham sido citados.

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS	VII
LISTA DE QUADROS	VIII
LISTA DE ANEXOS	IX
1 – INTRODUÇÃO	12
1.1 Exposição e Discussão do Tema e do Problema	12
1.2 Definição dos Principais Termos	17
1.3 Organização do Documento	18
1.4 Objetivos da Dissertação	19
1.4.1 Objetivo Geral	19
1.4.2 Objetivos Específicos	19
1.5 Justificativa para a Escolha do Tema	20
1.6 Procedimentos Metodológicos	22
1.6.1 Delimitação da Pesquisa: caracterização e método da pesquisa	22
1.6.2 Trajetória da Pesquisa: instrumentos de coleta e análise dos dados	23
1.6.2.1 Modo de Investigação	25
1.6.2.2 Definição das Categorias de Conteúdo	25
1.6.2.3 Análise dos Documentos	28
1.6.2.4 Análise de Conteúdo	29
1.6.2.5 Triangulação dos Dados	30
1.7 Limitações da Dissertação	30
2 – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	33
2.1 Estado, Burocracia, Capacidade Governativa e Descentralização	34
2.1.1 Estado interventor versus Estado gerencial	36
2.1.2 Teoria da burocracia de Max Weber	37
2.1.3 Capacidade governativa ou governança	47
2.1.4 Descentralização	50
2.2 Reformas do Estado	55
2.2.1 Governo de 1930 a 1945	58
2.2.2 Governo de 1945 a 1964	59
2.2.3 Governo de 1964 a 1984	60

2.2.4	Governo de 1985 a 1994	62
2.2.5	Governo de 1995 a 2002	65
2.2.6	Principais pressupostos da reforma	66
2.2.7	A regulação e o seu papel na reforma do Estado	70
2.2.8	Diagnóstico, prognóstico e prospectiva	73
2.3	Modelos de Gestão	76
2.3.1	Gestão e gerenciamento na Administração Pública	76
2.3.2	Gestão pública contratual e por resultados	77
2.3.3	A base contratual entre Estado e sociedade	79
2.3.4	Administração Pública burocrática tradicional	80
2.3.5	Administração Pública gerencial	81
2.3.6	A gestão social e as políticas públicas	91
2.4	Agência de Desenvolvimento	92
2.4.1	Contrato de gestão	95
2.4.2	Organizações sociais	97
2.4.3	Agências executivas	101
2.4.4	Agências reguladoras	102
2.5	Diagnóstico Institucional	103
2.5.1	A instituição	103
2.5.2	As diretrizes	107
2.5.3	A organização	108
3 –	APRESENTAÇÃO DOS DADOS: A AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	115
3.1	Contextualizando a Agência	116
3.1.1	A trajetória da assistência social e sua organização	134
3.2	Fundamentos da Gestão Social na Agência	136
3.2.1	O modelo de gestão social	137
3.2.2	A reforma administrativa proposta pela Agência	139
3.3	A Estrutura da Agência	141
3.3.1	A estrutura legal	143
3.3.2	A estrutura e a lógica organizacional	144
3.3.3	A estrutura dos recursos humanos	145
3.4	A Capacidade de Gestão da Agência	147
3.4.1	Aspectos institucionais da Agência vinculados à capacidade governativa	150
3.4.2	A capacidade governativa e as relações horizontais	155
3.4.3	As relações inter-organizacionais e inter-governamentais da Agência	157
3.4.4	Capacidade operacional e cultura institucional	158
3.4.5	O técnico e o político	160

3.4.6 Os Centros de Desenvolvimento Social – CDS, com o novo desenho institucional: redução da autonomia e efetividade social	161
3.5 O Processo de Mudança Institucional	163
3.5.1 O financiamento possível para a efetivação das mudanças	166
3.6 A Gestão Social e o Serviço Social: Uma Perspectiva ?	168
3.6.1 Gestão social: algumas proposições	174
3.6.2 Competências para o gerenciamento de alto nível de desempenho/efetividade	177
4 – CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES	188
5 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	195
ANEXOS	207

LISTA DE SIGLAS

ADS	– Agência de Desenvolvimento Social
AR	– Administração Regional
CAS	– Conselho de Assistência Social
CDS	– Centro de Desenvolvimento Social
DRDS	– Diretoria Regional de Desenvolvimento Social
ECA	– Estatuto da Criança e do Adolescente
ENG	– Entidade Não-Governamental
GDF	– Governo do Distrito Federal
LOAS	– Lei Orgânica de Assistência Social
MARE	– Ministério da Administração e da Reforma do Estado
MPOG	– Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
ONG	– Organização Não-Governamental
SEAS	– Secretaria de Estado de Ação Social

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Categorias Teóricas x Autores	114
Quadro 2 – Projetos com maior Densidade Custo x Benefício	118
Quadro 3 – Evidências para o Assistente Social/Gestor Social	177
Quadro 4 – Atributos para Gerenciamento de Alto Nível de Desempenho e Efetividade	178
Quadro 5 – Práticas e Atitudes para o Gerenciamento de Alto Nível de Desempenho e Efetividade	179
Quadro 6 – Cenários da Estrutura Organizacional e Administrativa da Área Social	181

LISTA DE ANEXOS

Anexo A – Lei nº 3.116, de 30.12.2002, que dispõe sobre a criação do Programa de Desenvolvimento Social do Distrito Federal.

Anexo B – Agência de Desenvolvimento Social/ADS

Anexo C – Decreto nº 1.526 de 20.06.95, que dispõe sobre a Criação da Câmara da Reforma do Estado.

Anexo D – Decreto nº 1.738 de 08.12.95 – que dispõe sobre a Criação do Conselho da Reforma do Estado.

Anexo E – Decreto nº 2.487 de 02.02.98 – que dispõe sobre a Qualificação de Agências Executivas.

Anexo F – Decreto nº 2.488 de 02.02.98 – que dispõe sobre Medidas para Autarquias e Fundações Qualificadas como Agência Executiva.

Anexo G – Modelo Conceitual de Contrato de Gestão do MARE/SER.

Anexo H – Projeto de Lei nº 3.337 de 12.04.04 – que dispõe sobre a gestão, a organização e o controle social das Agências Reguladoras.

Anexo I – Legislação do Serviço Social : Código de Ética e Lei nº 8.662.

RESUMO

O tema abordado nesta dissertação focaliza a caracterização do modelo de gestão adotado pela área social, por intermédio da Agência de Desenvolvimento Social – ADS, do Governo do Distrito Federal – GDF, e tem como estratégia a consolidação da autonomia política e institucional e o *accountability* sobre as ações governamentais e dos demais atores sociais. A importância dessa abordagem para o Serviço Social está relacionada às demandas sociais complexas e dinâmicas que exigem um incremento no desempenho profissional e institucional no âmbito da Administração Pública. Para dar conta dos propósitos desta dissertação, realizou-se uma revisão da literatura sobre gestão, processo de gerenciamento, reforma do aparelho do Estado e seus desdobramentos sobre o Serviço Social que apontou um aparato conceitual que merece ser aprofundado pela profissão, tais como: Estado, burocracia, capacidade governativa, instituição, mudança institucional, atribuições e competências necessárias ao exercício profissional. Para o desenvolvimento do tema além do referencial teórico utilizado, realizou-se um estudo de caso do tipo exploratório e descritivo, integrado por uma pesquisa documental da organização estudada. Na análise dos dados, procurou-se trazer contribuições para a compreensão desse contexto e para a reflexão do processo de intervenção e do perfil profissional do Serviço Social. Como resultado, descreve-se a contextualização institucional e a identificação do modelo de gestão adotado pela Agência de Desenvolvimento Social – ADS. Posteriormente, foram apresentados os dados e a análise da pesquisa de campo, que abrangeu as seguintes categorias: o arcabouço legal, o formato institucional e as mudanças e o desenvolvimento dos princípios da gestão e da organização. Do resultado e análise que compõem o referido estudo, apresentaram-se proposições sobre a construção e a configuração do modelo de gestão adotado pela área social e seu processo de gerenciamento, bem como seus desdobramentos sobre a prática profissional, focalizando os seguintes aspectos: ampliação das atribuições e competências com fundamentos amparados nos princípios da Administração Pública gerencial e a formatação institucional compatível com o plano diretor da reforma do aparelho do Estado, especificamente no contexto de uma agência executiva e reguladora.

Palavras-chave: modelo de gestão, agência de desenvolvimento social, gestão social e gerenciamento.

ABSTRACT

This study approaches and focus the feature of a new model of administration adapt to social area. The Agency Social Development – ASD by Federal District Government have like strategy the cement the politic self-government and institutional, the accountability about action the govern and social actors. The approaches amount to the Social Work have relationship with socials demands complex and dynamics that requirement the increase professional and institutional, in the public administration. The revision literature about administration and your public management, reforms introduced to the Brazilian state, and yours spread in the professional practice the social workers, indication the group the concepts have like deepen by profession. Follow the themes: State, burocracy, govern capacity, institution, change institutional, attach and proficiency, argue the concepts bonds with requirements professional office. For development the themes, beyond the theoretical reference utilized, realized a study of case, by type exploitation and describe, integrity by the research document about studied organization. The analysis of data base searching bring contribution to the understanding the context and to a reflection the process professional intervention and profile professional the Social Work. The length and outcomes the documents and scope research, conspicuous the context institutional and a identifying the model of administration adopt by the Agency Social Development – ASD and your public management. Late appear the data and analysis of scope research, and introduction the categories: legal framework, institutional pattern, and the changes and development the principles the model of administration and the organization. The outcomes and analysis to compose the reference study introduce a propositions about the constructions and configurations the model of administration adopt to social area and your public management, and yours spread in the professional practice the social worker, focusing the aspects: enlarge of qualifies and abilities with basis befriend the principles of administration public management, and the patterning institutional compatible with the proposals of the Director Plan of the Current Administration Reform, specially in the context of the Agency Executive and Regulate.

Keywords: models of administration, agency social development, social administration and management.

1 – INTRODUÇÃO

1.1 Exposição e Discussão do Tema e do Problema

O tema desenvolvido nesta dissertação é a caracterização do modelo de gestão adotado na formulação e implementação das políticas sociais, bem como sua relação com o processo de intervenção profissional do serviço social.

Durante a década de 70 aconteceram duas grandes crises de ordem econômica no mundo, associadas às duas crises do petróleo em 1973 e 1979. O mundo ocidental, capitalista, desde o final da Segunda Guerra Mundial, vinha crescendo em altas taxas de desenvolvimento econômico, sendo amparado por um Estado que tinha o papel de indutor e agente econômico, incluindo o sistema de bem-estar social. Com a crise econômica afetando os países mais ricos, teve início um período de recessão econômica com graves repercussões no sistema de bem-estar social nos países em desenvolvimento e nos países pobres, ou Terceiro Mundo. Na década de 80 são eleitos governos com orientação ideológica liberal que fomentavam a redefinição do papel do Estado e uma nova concepção de governabilidade.

O fenômeno da globalização tornou-se mais visível; sua dinâmica e complexidade, acompanhadas pelas mudanças tecnológicas, pressionaram os Estados nacionais a partir da década de 80 a reduzir os controles sobre o capital financeiro internacional e as chamadas empresas multinacionais. No ano de 1989 ocorreu a Queda do Muro de Berlim, fato emblemático que deu início ao desmantelamento da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, a URSS, e dos países satélites, durante os primeiros anos da década de 90. Dessa forma, surgiram novos Estados nacionais e um avanço acelerado da ideologia liberal e do livre comércio, acompanhado de sistemas de governo democráticos. As funções de regulação e controle são reduzidas ao seu alcance e efeito; as empresas estatais são privatizadas; os Estados nacionais tornam-se mais vulneráveis ao capital transnacional, com sérias repercussões junto às políticas macro e microeconômica; e a política previdenciária e de assistência social recebem menos recursos.

No Brasil, iniciou-se a redefinição do papel do Estado nas esferas econômica e social no final da década de 80 e início da de 90. Esperava-se que a Administração Pública da União, Estados e Municípios fosse capaz de efetivar as novas funções e responsabilidades. Com a permanência da crise econômica em seus aspectos estrutural e conjuntural, a

globalização como fator de exclusão econômica e social, a escassez de recursos financeiros, as dívidas interna e externa em crescimento e a obrigação de pagá-las, ficou constatado que mudanças profundas deveriam ser feitas na Administração Pública para superar a rigidez da burocracia, o clientelismo, o patrimonialismo e o corporativismo. As mudanças exigiam novos quadros altamente qualificados, criativos, flexíveis, competitivos e capazes de inovar, e, principalmente, orientados para as demandas sociais complexas em crescimento.

A partir do primeiro mandato presidencial, Fernando Henrique Cardoso iniciou as medidas de modernização do setor público, adotando o modelo de administração gerencial para o setor público, o qual sustentou os seguintes aspectos: o foco é o cidadão, a flexibilização, a descentralização, a horizontalização das estruturas, a organização em redes, a criação de agências reguladoras, o contrato de gestão e organizações sociais, o foco no resultado, a participação de atores sociais e a *accountability* e a transparência. O processo de modernização estendeu-se até o final do segundo mandato de FHC, em 2002, com avanços significativos.

Durante o processo de modernização, as organizações da área social foram atingidas por crises econômicas e fiscais, multiplicidade de informações e descobertas tecnológicas com as quais, muitas vezes, não adaptaram estas novas categorias para o seu processo de intervenção diante das complexidades da realidade social, internas e externas, às instituições, em função do conservadorismo e rigidez da administração burocrática.

Essas transformações profundas afetaram as administrações públicas em todos os países, em maior ou menor grau, exigindo estratégias de mudanças administrativas, organizacionais e institucionais que modificariam as relações e os processos de trabalho e, talvez o mais importante, a cultura organizacional institucional.

A princípio, as demandas sociais e os desafios implícitos exigiram dos dirigentes da Administração Pública o uso de técnicas e instrumentos visando o aumento gradual da eficiência e efetividade na oferta dos serviços públicos, principalmente na área social.

O incremento geométrico das complexidades das relações sociais obrigou o Estado a reavaliar suas estruturas e processos e promover o seu redimensionamento e a criação de novas estruturas administrativas e organizacionais para a área social.

Sola (1999, p. 23-27) afirma que o Estado em crise está diante de mudar o seu foco tradicional de “crise fiscal do Estado”, ou “crise no modo de intervenção do Estado na economia”, ou “crise no modo de gestão” para a “crise de sua legitimação”, haja vista as limitações do capitalismo, o qual se apresenta desigual e excludente, a redução incremental da efetividade social do Estado, enquanto Estado nacional.

Afirma o autor que “a primeira dimensão é histórico-estrutural, ou seja, a forma como o Estado assumiu seu papel enquanto interventor do processo de acumulação capitalista”, estando implícito um ordenamento social que sustenta um processo de desenvolvimento que, em longo prazo, forjou crises que reforçaram as desigualdades de natureza econômica, política e social. “A segunda dimensão, se refere às limitações do Estado enquanto autoridade política, de modo a garantir o cumprimento das determinações legais”, ou seja, a sua capacidade de atuar como Poder Público, com o objetivo de garantir os direitos fundamentais e a respectiva responsabilização de todos os cidadãos. A função do Estado tem como estratégia uma ação coletiva que avaliza a sua legitimação diante da sociedade. “A terceira dimensão, está caracterizada como a crise de legitimação do Estado nacional que é abordada pela necessária transformação das suas funções, da estrutura e das capacidades governativas alicerçadas nos processos de integração econômica, financeira e tecnológica, caracterizada como globalização”.

Portanto, o Estado nacional e sua Administração Pública tradicional encontram-se limitados diante dos desafios e demandas sociais advindas da era da informação e da globalização. Para garantir o controle dessa dinâmica de mudanças, é necessário “um Estado estruturado em redes”, com base nos princípios da descentralização, flexibilização, coordenação, participação cidadã, transparência administrativa, modernização tecnológica e de um modelo de gestão que tenha flexibilidade nas normas e autonomia dos gestores públicos (CASTELLS, 1998, p. 147).

A percepção estratégica e a capacidade de estabelecer prognósticos para a Administração Pública do Estado requerem o conhecimento das capacidades e competências dos recursos institucionais; os processos de trabalho baseados em rede; a capacidade de controlar e supervisionar os contratos de gestão e os contratos e convênios com instituições não-governamentais; o conhecimento da realidade social e econômica das dimensões local e regional (principalmente); o conhecimento da cultura e possibilidades das ações efetivas das parcerias; e a flexibilização e mobilização institucional. Este cenário pode dar sustentação ao

modelo de gestão pública preconizada pela Reforma do Aparelho do Estado, iniciada na década de 90.

É importante que os dirigentes públicos da área social tenham a concepção de que a organização sob sua orientação deverá estar constantemente e de forma dinâmica atenta a tais complexidades e estabelecer prognósticos com vistas a proporcionar aos usuários condições para o incremento da qualidade de vida. Dessa forma, a estrutura administrativa e organizacional deve ser compatível com a sua missão institucional.

Em Couri (2001, p. 193), o atual momento político, econômico e social apresenta um efeito de convergência entre as duas principais matrizes: o liberalismo e o marxismo, com preponderância da primeira. A relação entre liberdade e igualdade aponta para uma aproximação recíproca entre os valores individuais e os valores sociais, pois “(...) ambas as aspirações se tornam cada vez menos excludentes, cada vez menos objetivos antagônicos, e mais e mais interdependentes, mais e mais condição uma da outra”. Os sistemas políticos e econômicos aproximam a liberdade individual e a igualdade social, ou seja, os valores fundamentais do homem, comuns aos ideários: liberal e do socialismo, devem estar associados e interativos não somente ao mercado e à globalização mais também, às questões sociais, à igualdade social e à justiça social para uma efetiva compreensão e capacidade de resolutividade das demandas sociais.

Pode-se considerar que o processo de globalização da economia mundial que exige maior liberdade e flexibilidade dos agentes econômicos e também dos Estados nacionais é o indutor desse contexto de mudanças e transformações administrativas e organizacionais da Administração Pública. Os fatos políticos e econômicos consubstanciados, inicialmente, na crise do socialismo no leste europeu e a permanência do capitalismo liberal, exigiram dos Estados nacionais novas formas de gestão e de gerenciamento de suas administrações públicas.

As mudanças e “rupturas de paradigmas trazem às instituições situações em que transformações são inevitáveis” para a adequação das estruturas administrativas e organizacionais da Administração Pública diante das novas tecnologias, “de um ambiente organizacional dinâmico, flexível, fundamentado na informação e na nova ordem geopolítica”, ou seja, uma realidade global, aberta e multipolar (TARAPANOFF, 2001, p. 43).

A sociedade contemporânea é o resultado desses novos referenciais econômicos, tecnológicos e culturais, os quais provocam “(...) mudanças e transformações no cotidiano das relações de comunicação entre os sujeitos (...)”, gerando diferentes atuações sociais e de trabalho, com conseqüente desdobramentos nas relações políticas e institucionais, principalmente no âmbito do Estado e de sua Administração Pública (TARAPANOFF, 2001, p. 43).

Para Tarapanoff (2001), o conhecimento e a informação são a base dessas novas relações “de diferentes contextos, ou seja, assume caráter dual sujeito-objeto, dinâmico e onipresente, sem fronteiras e limites, passa a ser um recurso de uso múltiplo”, atendendo a diversas missões, objetivos e metas nas organizações e, finalmente, enquadra-se e é enquadrado como um bem ou produto ou recurso na relação de troca entre oferta e procura na política, na economia e na cultura (p. 56).

Portanto, o paradigma vigente está circunscrito pela Reforma do Estado, que propõe a Administração Pública gerencial e um novo delineamento de suas funções enquanto Poder Público dotado de compromisso com a *accountability* e a dinâmica democratizante dos espaços públicos.

Essa movimentação como produto das rupturas e fricções abre “espaço para repensar e redesenhar o Estado, suas atribuições e funções”, como também sua relação com a sociedade em geral, nas suas demandas emancipatórias (MUNIZ & GOMES, 2002, p. 83).

No Brasil, estabelecido o contexto com variáveis políticas econômicas e sociais cada vez mais complexas, impôs-se ao Estado novos parâmetros indicativos de um novo modelo de gestão pública, provocando o início da reforma administrativa e gerencial da Administração Pública. Com este cenário, o Estado se vê na urgência de promover ações governamentais estratégicas nas áreas política e econômica com vistas ao equilíbrio fiscal e respectiva reestruturação institucional. Conforme o estabelecido na Constituição de 1988, na Lei Orgânica de Assistência Social e nos demais dispositivos constitucionais, cabe ao Estado atender as demandas sociais com eficiência e criar condições favoráveis a uma melhor qualidade de vida para os seus cidadãos, por meio das instituições governamentais e das organizações sociais sob a égide e responsabilidade estatal.

Essas idéias conduzem à construção da pergunta que orienta o desenvolvimento deste estudo e da pesquisa que lhe dá aprofundamento:

– Qual é e no que se constitui o modelo de gestão e seu processo de gerenciamento adotado pela área social, desenvolvido pela Agência de Desenvolvimento Social do Governo do Distrito Federal (GDF)?

O problema central que norteia este estudo está associado à caracterização teórica e metodológica do modelo de gestão, bem como seus formatos administrativos e organizacionais, e os desdobramentos sobre o processo de intervenção profissional do Serviço Social. Dessa forma, a prioridade não é estabelecer um modelo de gestão, mas descrever e explicar a sua configuração e o seu processo de gerenciamento – por meio da Agência de Desenvolvimento Social – ADS, do Governo do Distrito Federal (GDF), das políticas públicas sociais.

1.2 Definição dos Principais Termos

A caracterização dos termos e as definições que se seguem têm o objetivo de uniformizar os conceitos, contribuindo para a compreensão das considerações desse trabalho.

Agência: Do latim *agentia*, significa escritório para tratar de negócios; função ou cargo de agente; diligência; atividade; tudo o que opera; procurador; delegar; administrar¹.

Gestão: Do latim *gestione*, significa ato de gerir; gerência; administração; pode ser considerada como uma intenção política; é uma palavra mais genérica e sugere a idéia de dirigir e de decidir; nasceu na área pública; e, usado no Brasil como qualificação de formas participativas de administração como co-gestão e autogestão².

Gerência: Do latim *gerentia*, de *gerere*, significa o ato de gerir; fazer; dirigir; pode ser considerada como uma ação lógica; tem origem organizacional e sugere funções de alto nível de desempenho e complexidade³.

Organização: Ato ou efeito de organizar; conformação; estrutura; associação ou instituição com objetivos definidos; planejamento; preparo; ordenar; dispor; disposição necessária para as funções a que ele se destina; constituição; formação⁴.

Instituição: Do latim *institutione*, significa o ato de instituir; criação; estabelecimento; associação ou organização de caráter social; estrutura decorrente de

¹ Dicionário Aurélio; Bresser Pereira, 1998; Brasil, 1995, 1997.

² Dicionário Aurélio; Motta, 1994, 1997; Bresser Pereira, 1998.

³ Dicionário Aurélio; Motta, 1994, 1997.

⁴ Dicionário Aurélio; Motta, 1994, 1997; Tenório, 1997; Etizione, 1989.

necessidades sociais básicas, com caráter de relativa permanência, e identificável pelo valor de seus códigos de conduta, expresso em leis, normas e procedimentos; leis fundamentais que regem; conjunto de estruturas sociais estabelecidas pela tradição, especialmente às relacionadas com a coisa pública; e, instituir um benefício ou direito⁵.

Intervenção: Do latim *interventione*, significa o ato de intervir; interferência; de alguém, que embora não seja parte, tem legítimo interesse em intervir no processo, ou é obrigado a isto por lei e chamamento por um dos litigantes (chamamento à autoria e assistência); e, prática de intervenção processual⁶.

Regulação: Ato ou efeito de regular conforme leis, normas e procedimentos; dirigir; reger; ajustar; conformar; encaminhar conforme a lei; esclarecer e facilitar por meio de disposições; estabelecer ordem; e, trabalhar ou funcionar conforme⁷.

1.3 A Organização do Documento

Esta dissertação está desenvolvida em quatro capítulos.

O primeiro capítulo contém a introdução da dissertação, da qual fazem parte os seguintes itens: a apresentação do tema e do problema, a definição dos objetivos, a organização dos documentos, a justificativa para a escolha da dissertação, a definição dos principais temas, os procedimentos metodológicos e as limitações da dissertação. São apresentados os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa, para a construção da dissertação, partindo inicialmente do tipo, natureza, instrumentos de coletas de dados e perspectiva da análise dos dados.

O segundo capítulo aborda o conceito de Estado, burocracia, capacidade governativa e descentralização e suas interações. A evolução das reformas do aparelho do Estado sendo considerado o contexto histórico e político, bem como os modelos burocrático e gerencial da Administração Pública. Apresentam-se ainda, as diretrizes da reforma do aparelho do Estado, tendo como enfoque as organizações sociais, as agências executivas e as agências reguladoras, bem como o seu desenho institucional e o contrato de gestão.

O terceiro capítulo está voltado para o detalhamento e os resultados da pesquisa documental e de campo, destacando-se a contextualização e a gestão da Agência de

⁵ Dicionário Aurélio; Faleiros, 1985; Berger & Luckmann, 1985; Lapassade, 1989.

⁶ Dicionário Aurélio; Faleiros, 1985; Iamamoto, 1995; Vieira, 1978, 1979, 1981.

⁷ Dicionário Aurélio; Abrucio, 1998; Abranches, 1999; Brasil, 1995; Bresser Pereira, 1998.

Desenvolvimento Social – ADS, desde a sua criação, em 2002, suas atividades, em 2003 e 2004.

Nesse sentido, apresenta-se a descrição da experiência do modelo de gestão desenvolvido pela Agência de Desenvolvimento Social – ADS, sua configuração e os desdobramentos sobre o processo de intervenção profissional do serviço social.

Posteriormente, apresenta-se a análise da pesquisa de campo, a qual abrange dois grandes enfoques: o modelo de gestão – sua configuração e desdobramento, e a perspectiva da gestão social e gestão social e serviço social, em que são feitas algumas proposições.

O quarto capítulo constitui-se das conclusões e das recomendações finais a que se chegou. Para finalizar, apresentam-se as referências bibliográficas e a webgrafia consultada para a elaboração da dissertação.

1.4 Objetivos da Dissertação

1.4.1 Objetivo geral

Identificar e descrever o modelo de gestão e o processo de gerenciamento adotado na formulação e implementação das políticas públicas direcionadas para a área social, os quais foram adotados pela Agência de Desenvolvimento Social do Governo do Distrito Federal.

1.4.2 Objetivos específicos

São os objetivos específicos da presente dissertação os seguintes:

- desenvolver teoricamente os conceitos e categorias vinculadas ao tema;
- caracterizar os parâmetros conceituais e indicadores do modelo de gestão e o seu processo de gerenciamento;
- descrever o *modus operandi* da implementação do modelo de gestão e o seu gerenciamento adotado para a área social e seus desdobramentos nas outras políticas públicas a nível local, na sua relação com processo de intervenção profissional do serviço social; e,

- analisar as informações levantadas, confrontando-as com os referenciais teóricos, apresentando algumas proposições sobre a gestão social e o Serviço Social.

1.5 Justificativa para a Escolha do Tema

Este estudo se justifica pelo caráter inovador que apresenta, tendo em vista a pouca produção científica a respeito do assunto ora focalizado.

A dissertação tem como tema a identificação e a configuração do modelo de gestão adotado na área social e o seu gerenciamento por meio da Agência de Desenvolvimento Social, a ADS, do Governo do Distrito Federal, o GDF, bem como a sua relação, teórica e metodológica, consubstanciada nos dispositivos legais, que subsidia a atuação administrativa e organizacional de outras instituições governamentais e instituições da sociedade organizada.

A relevância do estudo fica evidenciada no momento em que se torna categórica e objetiva a preocupação do Estado brasileiro com a reestruturação e o redesenho das suas instituições, por meio da introdução de um novo modelo de gestão pública e processos de gerenciamento compatíveis.

Como assistentes sociais, devem-se discutir os reflexos dessa nova ordem sobre as políticas públicas de cunho social. As contradições e as incertezas que a população passa no dia-a-dia aprofundam-se e incrementam a miséria, a pobreza, o desemprego, as desigualdades e estabelece a exclusão social.

A proposta ora apresentada contribui com a literatura acadêmica, proporcionando uma discussão sobre o tema, mais especificamente sobre o surgimento de novos formatos administrativos e organizacionais direcionados para a área social, seja de instituições governamentais e de instituições da sociedade organizada, voltadas para ações diferentes daquelas que tais instituições tradicionalmente vinham desenvolvendo na realidade brasileira.

Portanto, busca-se conhecer e compreender o surgimento e o desenvolvimento dessas novas formas de administrar e organizar que alimentam os modelos de gestão e processos de gerenciamento adotados pela área social. Do ponto de vista da prática profissional, a presente investigação pode contribuir para o alargamento de tal conhecimento,

essencial para o Serviço Social, bem como sugerir a aplicação prática dessas informações elaboradas e sistematizadas ao longo deste estudo, tentando correlacionar a teoria e a prática, propondo novas inferências que venham subsidiar a conceituação, as teorias, as técnicas e as metodologias direcionadas para o conhecimento e o processo de intervenção dos assistentes sociais, indispensável e essencial para a profissão no século XXI.

Salienta-se ainda que o tema merece investigação pois, desde a década de 90, foram formuladas novas abordagens, análises e pesquisas que são a base analítica para a construção e configuração do novo modelo de gestão pública implementado até o ano de 2002, por intermédio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, proposto pelo Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Na medida em que são implantadas as ações governamentais com a missão de reestruturar e redesenhar a Administração Pública federal e adequar a gestão pública diante da urgência de promover a capacidade governativa eficiente do Estado, entende-se o tema como relevante, haja vista que a gestão pública sofre os desdobramentos da rigidez burocrática, da tecnocracia ineficiente e corporativa, de técnicas e metodologias obsoletas e conseqüente limitação de uma gestão pública gerencial compatível e adequada aos desafios consubstanciados pelos contextos político, econômico e social nacional e global contemporâneos.

A modernização da Administração Pública brasileira tem início no estabelecimento do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de novembro de 1995, que dispõe sobre as estratégias de atuação destinadas a promover as mudanças na cultura e na forma de gestão e gerenciamento da Administração Pública federal, e que serviu de referência para outras reformas administrativas de vários governos estaduais.

Para os formuladores e implementadores da reforma administrativa e gerencial, apresentou-se uma complexidade política e técnico-normativa tradicional e incompatível com a construção e configuração de um novo modelo de gestão pública.

Para a superação de tal quadro, foi-se implementando regulamentos e normas que viessem a dar sustentação às mudanças exigidas, sem, no entanto, deixar de levar em consideração outros interlocutores estatais da administração direta e indireta, com seus interesses e particularidades, bem como suas limitações administrativas, organizacionais e culturais.

Para finalizar, a importância desse estudo está em correlacionar a experiência da Agência com os modelos de gestão pública, tendo em vista que a Agência de Desenvolvimento Social atende aos requisitos conceituais e normativos da Reforma do Aparelho do Estado, referente à constituição de uma Agência Executiva, e também como uma Agência Reguladora, e à implementação de um novo modelo de gestão pública, contribuindo para o debate do tema.

A par do que até aqui foi explicitado é que emerge a preocupação, enquanto assistente social e pesquisador atuando numa organização pública estatal para investigar os modelos de gestão pública e mais especificamente na Agência de Desenvolvimento Social do Governo do Distrito Federal, conforme procedimentos metodológicos estabelecidos a seguir.

1.6 Procedimentos Metodológicos

1.6.1 Delimitação da pesquisa: caracterização e método da pesquisa

A sistemática do trabalho de pesquisa teórica e empírica adotada no desenvolvimento da dissertação, enquanto procedimento técnico, foi estruturada com base no Estudo de Caso, por ser o método mais adequado e apropriado para o controle sobre os fatos e outras ocorrências com focalização em eventos de um mesmo período de tempo, do cotidiano, ou seja, contemporâneos no contexto da instituição pesquisada. O estudo procurou identificar, descrever e analisar o modelo de gestão e relacioná-lo com as categorias de análise, encontrando resultados de natureza aplicativa, uma vez que o tema é complexo e atual (YIN, 1987).

A demarcação do nível de análise ou local da coleta de dados é a Agência de Desenvolvimento Social, a ADS. A inclusão da Secretaria de Estado da Ação Social – SEAS, da Secretaria de Solidariedade – SESO, e do Conselho de Assistência Social – CAS, as instituições conexas esgotam a variedade de representações, ampliando o espectro de estratos/funções em consideração. Dessa forma, oferecerem os subsídios que delimitam e estabelecem o desenho do modelo de gestão pública adotado para a área social, como também exemplifica a estratégia do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

Portanto, a pesquisa qualitativa é a que melhor corresponde aos critérios para a geração de dados e os métodos de análise, e tende a permitir a maximização da variação do tema e de sua estrutura argumentativa.

Segundo Bauer & Gaskell (2002, p. 68), “a finalidade real da pesquisa qualitativa não é contar opiniões ou pessoas, mais ao contrário, explorar o espectro de opiniões, as diferentes representações sobre o assunto em questão. Em síntese, o objetivo da pesquisa qualitativa é apresentar uma amostra do espectro dos pontos de vista”.

Para Bauer & Gaskell (2002, p. 470), a pesquisa qualitativa “evita números, lida com interpretações das realidades sociais. Possui massa crítica e com isso desenvolve um saber, um conhecimento ... e deve desenvolver seus próprios critérios e regras, demonstrando suas funções e regras tradicionais do método”.

Bauer & Gaskell (2002, p. 487) afirmam que a pesquisa qualitativa “está fundamentada nos critérios da confiabilidade e da relevância que são o fundamento do delineamento, os métodos e procedimentos, a análise e o relatório”.

O caráter exploratório pode ampliar as oportunidades de compreensão das idéias e atitudes referentes ao objeto de estudo. Dessa forma, a construção do conhecimento e sua sistematização seguem passo a passo o desenvolvimento da pesquisa, amparada na coleta de dados junto à instituição em foco, tendo o pesquisador como instrumento de coleta de dados.

O aspecto descritivo da pesquisa foi para o aprofundamento da base teórica que sustenta o modelo de gestão, sendo necessário descrever e analisar as características da ADS e sua relação com as categorias de análise. Tal procedimento fez prevalecer a abordagem qualitativa descritiva da dissertação.

1.6.2 Trajetória da pesquisa: instrumentos de coleta e análise dos dados

A pesquisa foi estruturada em dois momentos: o primeiro foi a pesquisa documental onde se priorizou a revisão e a seleção da bibliografia, bem como a análise de documentos que se relacionavam ao problema e ao tema e sub-temas conexos da dissertação. Nesta fase, foram delineadas as categorias de análise que seriam utilizadas na pesquisa teórica, na análise de conteúdo e na triangulação dos dados. O segundo momento foi a operacionalização da metodologia, a escolha das fontes para a coleta de dados e a escolha da instituição em que se faria a pesquisa e a análise dos dados.

A revisão da literatura desta dissertação foi apoiada por pesquisas em artigos, livros e periódicos sobre o tema, os quais deram sustentação à parte teórica, com a finalidade de propiciar um instrumento analítico das convergências entre as teorias da administração

modernas e contemporâneas e o novo modelo de gestão pública proposto pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

Foi desenvolvida uma pesquisa documental que englobou relatórios gerenciais, relatórios de avaliação interna e externa e legislação pertinente, publicada no Diário Oficial da União e no Diário Oficial do GDF.

As informações coletadas constam de documentos do Governo Federal e do Governo Distrital, sobre o tema, bem como de sua legislação federal e distrital.

As fontes de coleta de dados foram as seguintes.

As pesquisas documental e bibliográfica foram realizadas nas instituições envolvidas: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/MPOG; Agência de Desenvolvimento Social/ADS; Secretaria de Estado de Ação Social/SEAS; Conselho de Assistência Social/CAS; Bibliotecas: Universidade de Brasília/UnB, Escola Nacional de Administração Pública/ENAP e Fundação Getúlio Vargas/FGV.

Foram recolhidos dados em livros e textos científicos os quais analisa a gestão pública, a reforma administrativa e gerencial do Estado, a Agência Executiva, a Agência Reguladora e o Contrato de gestão.

Foram pesquisados endereços na Internet: da Rede Governo, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o MPOG, do Governo do Distrito Federal, o GDF, da Agência de Desenvolvimento Social, a ADS, Secretaria de Estado de Ação Social, a SEAS Secretaria de Estado da Solidariedade, o SESO, e do Conselho de Assistência Social/CAS

O método da coleta de dados foi desenvolvido em duas etapas: 1^a) coleta de documentos; 2^a) triangulação dos dados. Recorrer-se-á também à observação.

O plano metodológico e sua sistematização possuem como principal característica a consolidação das fontes de informações, o acompanhamento e a observação diligente e crítica sobre os eventos e opiniões dos representantes da instituição envolvida.

As observações permitem descrever as atividades, ações, comportamentos, atitudes, conflitos, ambigüidades, gestão compartilhada e democrática, nas organizações que se pretende investigar. Tem a prioridade de comparar o observado e a massa de informações e dados coletados. Optou-se pela observação não-participante, que é caracterizada pela não integração do observador à realidade pesquisada, o qual se limita a investigar o fato. O

pesquisador procurou assimilar as atitudes, os procedimentos e as normas, para a compreensão da vivência e do cotidiano dos sujeitos da instituição pesquisada, ou seja, a construção da realidade daquele ambiente institucional (SEABRA, 2001, p. 115).

Bauer & Gaskell (2002, p. 39) afirmam que a fala faz parte do *corpus* temático, estritamente definido, da pesquisa: o modelo de gestão. Os assuntos tratados são teoricamente relevantes e abordados a partir de um ponto de vista principal, garantindo a homogeneidade. O material textual não será misturado com as imagens, e a transcrição das entrevistas individuais não terá traços de entrevistas de grupos focais, constituindo um *corpora* específico. O *corpus* de materiais relevantes e homogêneos está definido, também, por um intervalo de tempo, constituindo um ciclo natural de estabilidade, equilíbrio e mudanças.

Em função da complexidade e da natureza dos parâmetros e indicadores das informações, focalizar sua dinamicidade, interdependência e interatividade são essenciais e, se for o caso, a utilização de mais de uma fonte de coleta de dados e outras técnicas de investigação, esperando-se contornar as restrições e limitações impostas por escolha de única fonte e técnica a ser aplicada.

Os dados coletados foram analisados conforme as técnicas de análise documental e de conteúdo da pesquisa qualitativa. Para os documentos e demais registros foram utilizados a análise documental e de conteúdo. O objetivo principal foi identificar e descrever as nuances e especificidades do modelo de gestão adotado pela área social. Ao final, associou-se a base teórica com o objetivo de confrontar e determinar as convergências e divergências do modelo de gestão e sua relação com o processo de intervenção profissional do Serviço Social.

1.6.2.1 Modo de investigação

Com a delimitação do objeto e do referencial teórico proposto, os questionamentos principais são identificados em três etapas: a pesquisa documental, a análise de conteúdo e a triangulação dos dados, que constituem o eixo investigador da pesquisa, ou seja, o levantamento dos dados, que visa identificar a configuração do modelo de gestão e de sua relação com o processo de intervenção profissional do serviço social.

1.6.2.2 Definição das categorias de conteúdo

As categorias e suas perguntas representam o eixo teórico explicativo e crítico que norteará o pesquisador na construção de suas respostas.

1ª) Quanto à construção e configuração do modelo de gestão e seu processo de gerenciamento:

Tem o objetivo de obter uma visão sobre as características do modelo de administração gerencial que implicam na implantação de uma série de instrumentos e procedimentos: redefinição da conceituação sobre gestão, processo de gerenciamento (funções gerenciais) e a responsabilização de seus membros no processo decisório, na articulação de parcerias, nos mecanismos de participação do público usuário nas deliberações e orientações do processo decisório; modernização das atividades administrativas e organizacionais; sistemas de controle orçamentário e financeiro; sistema de informação; sistema de avaliação de desempenho, resultados e impactos; introdução de novas concepções sobre processo de trabalho relativas à valorização, qualificação, capacitação e profissionalização. Experiência no acompanhamento e controle da despesa e para a racionalização do custo burocrático, no planejamento e desenvolvimento organizacional e na valorização dos recursos humanos.

Perguntas:

1. *Qual a configuração do modelo de gestão e seu processo de gerenciamento desenvolvido pela Agência de Desenvolvimento Social – ADS?*
2. *Quais são as funções gerenciais que constituem o modelo de gestão e seu processo de gerenciamento?*

2ª) Quanto aos desdobramentos do modelo de gestão social e seu processo de gerenciamento sobre a prática profissional do Serviço Social:

Tem o objetivo de obter uma visão de suas competências e atribuições relacionadas à sua prática profissional (atribuições, funções e competências) relacionadas com os princípios da Administração Pública gerencial. Também a articulação e afinidade entre estes princípios do Serviço Social e do modelo gerencial preconizados pelo Plano Diretor da Reforma dos Aparelhos do Estado, conforme as dimensões: institucional-legal, que está relacionada à reforma do sistema jurídico e das relações de propriedade; cultural, que está relacionada à transição para uma cultura gerencial; e a gestão, que está relacionada ao aperfeiçoamento da administração burocrática e a introdução dos novos princípios da administração gerencial como a autonomia, a flexibilidade, a descentralização da decisão e de funções, a estruturação horizontal, a coordenação, o controle sobre os processos e resultados,

a avaliação sistemática, a capacitação permanente, a ampliação da participação no espaço público deliberativo, etc.

Perguntas:

1. *Qual é a concepção de gestão e de processo de gerenciamento adotado na área social para o Serviço Social?*
2. *Quais são os desdobramentos do modelo de gestão e do processo de gerenciamento para o processo de intervenção do Serviço Social?*
3. *Quais são as atribuições e competências requeridas nestes processos para o assistente social?*

3ª) A relação da ADS quanto ao ambiente interno: autonomia, flexibilidade, transparência e participação dos atores sociais no espaço público deliberativo:

Tem o objetivo de obter uma visão mais abrangente sobre o funcionamento interno da ADS, abordando os temas missão, objetivos, metas, acesso ao sistema de informação, agilidade e flexibilidade do processo de trabalho e equipes de trabalho, cultura e inovação.

Perguntas:

1. *Qual a estrutura administrativa e organizacional da Agência de Desenvolvimento Social – ADS?*
2. *A ADS atua com a flexibilidade e autonomia necessárias para responder de forma ágil e eficiente às demandas sociais complexas?*
3. *Qual o tipo e nível de interação entre o modelo de gestão e o seu gerenciamento com a missão e as diretrizes norteadoras da Agência de Desenvolvimento Social – ADS?*
4. *As diretrizes do modelo de gestão preconizam a inclusão de atores da sociedade civil (profissionais, usuários, etc) no gerenciamento das políticas públicas no âmbito da Agência de Desenvolvimento Social – ADS?*

4ª) A relação da ADS quanto ao ambiente externo: organizações governamentais e não-governamentais (articulação entre o Poder Público e a sociedade organizada):

Tem o objetivo de obter uma visão sobre as relações com outras instituições dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário com entidades privadas que atuam no setor. Relação de autonomia e imparcialidade baseada nos preceitos constitucionais como referência principal para o atendimento das demandas sociais complexas. Relação de submissão e subserviência, gerando posições divergentes quanto à missão e objetivos da instituição reguladora. Relação de assessoria e acompanhamento junto aos “entes regulados”. Sistema de Informação com características conflitantes entre a burocrática tradicional e gerencial democrática. Resistências administrativas, organizacionais e políticas quanto à democratização do espaço público deliberativo e o *accountability*. Ampliação da regulação: supervisão e fiscalização. Ampliação dos recursos humanos e físicos. Expectativa do público usuário quanto ao processo de regulação.

Perguntas:

1. *Como se desenvolve o processo de gerenciamento junto às organizações governamentais e não-governamentais?*
2. *Quais são as funções gerenciais mais importantes e compatíveis neste processo?*

1.6.2.3 Análise dos documentos

O tratamento analítico dos dados é composto pela análise documental, de conteúdo e triangulação dos dados.

Segundo Bauer & Gaskell (2002, p. 55), “o espaço social é desdobrando em duas dimensões: 1ª) estratos ou funções e 2ª) as representações”. As funções ou estratos sociais são “sexo, atividade ocupacional, etc., que são externas ao fenômeno concreto em questão. São as características da população”. As representações dessa população são “as maneiras como se relacionam com os objetos no seu mundo vivencial, sua relação sujeito-objeto particulares”, as quais exprimem explicações, identidades, ideologias, etc., sendo limitada a determinado período de tempo e espaço social.

O objetivo maior da análise é procurar sentidos e compreensão, os quais devem ir além da aceitação dos dados e, ainda, procurar os temas de conteúdo comuns e pelas suas funções, padrões e conexões, construindo uma matriz com os objetivos e finalidades da pesquisa para proceder à análise temática. Durante o processo, com o andamento da análise,

as interpretações estão embasadas na própria entrevista e correlacionadas com o *corpus* do texto (as transcrições) para corroborar as conclusões.

O foco da análise é o parâmetro e indicador que fazem parte do modelo de gestão, considerado o tópico da pesquisa. O objetivo é identificar o modelo de gestão adotado pela ADS, bem como seus desdobramentos no processo de intervenção profissional do serviço social.

Os subtemas são interdependentes, não podendo ser considerados isoladamente, evitando-se o re-direcionamento do foco para outros temas.

1.6.2.4 Análise de conteúdo

Análise de conteúdo, segundo Bauer & Gaskell (2002, p. 189):

É um método de análise de texto. É uma técnica híbrida entre um formalismo estatístico e a análise qualitativa dos materiais. Reduz a complexidade de uma coleção de textos. A classificação sistemática e a contagem de unidades de texto destilam uma grande quantidade de material em uma descrição curta de algumas de suas características. É uma técnica para produzir inferências de um texto focal para seu contexto social de maneira objetivada (procedimentos sistemáticos, metodicamente explícitos e replicáveis).

A análise de conteúdo permite reconstruir indicadores e cosmovisões, valores, atitudes, opiniões, preconceitos e estereótipos e compará-los entre si.

O resultado da análise de conteúdo pode ser uma variável independente (que explica as coisas), ou uma variável dependente (a coisa a ser explicada).

Possui duas dimensões:

1^a) a sintática enfoca os transmissores de sinais e suas inter-relações, descreve os meios de expressão e influência, como algo é dito ou escrito. As frequências das palavras e a sua ordenação, o vocabulário, os tipos de palavras e as características gramaticais e estilísticas que são indicadores de uma fonte e da probabilidade de influência sobre alguma audiência;

2^a) a semântica dirige seu foco para a relação entre os sinais e seu sentido normal – sentidos denotativos e conotativos do texto. Elucida o que é dito em um texto, os temas e avaliações. Palavras, sentenças e unidades maiores de texto são classificadas como exemplos de temas pré-definidos e avaliações. A co-ocorrência frequente de palavras dentro da mesma frase ou parágrafo é tomada como indicador de sentidos associativos.

A análise de conteúdo pode construir índices, que são sinais que estão relacionados a outros fenômenos. A triangulação dos dados permite reconstruir o conhecimento e elaborar redes de unidades de análise para representar o conhecimento não apenas por elementos, mas também em suas relações.

1.6.2.5 Triangulação dos dados

A triangulação dos dados é flexível na medida em que permite intervenções qualitativas que ampliem o universo das categorias de conteúdo, trazendo novos aspectos e perspectivas. Está aberta a intervenções do pesquisador sobre o eixo das principais categorias propostas, tendo caráter exploratório e estabelecendo um espaço para cenários, prognósticos e prospectivas daquele contexto. A ênfase é estabelecer ou descobrir perspectivas ou pontos de vista, fornecendo os dados básicos para o desenvolvimento e a compreensão do modelo de gestão e seu processo de gerenciamento (BAUER & GASKELL, 2002, p. 218).

Este tipo de análise também focaliza a tendência das categorias: sua variabilidade e distribuição, retórica, proposição, suas relações, interações, convergências e divergências. Também mantém o caráter exploratório e estabelece um espaço para cenários, prognósticos e prospectivas do contexto institucional, organizacional e administrativo. O principal objetivo é estabelecer novas referências ou interpretações sobre o fato que possam incrementar os dados básicos e também possam contribuir para a compreensão do modelo de gestão e seu processo de gerenciamento (BAUER & GASKELL, 2002, p. 224).

1.7 Limitações da Dissertação

As principais limitações de uma dissertação deste porte residem em aspectos como, por exemplo, o grande número de obras versando sobre os temas Estado, sociedade, gestão e organização pública.

Este universo bibliográfico-documental leva à redução do assunto a ser abordado.

Nesse sentido, esta dissertação se refere ao modelo de gestão e ao processo de gerenciamento adotados na formulação e implementação das políticas públicas direcionadas para a área social, adotados pela Agência de Desenvolvimento Social do Governo do Distrito Federal.

A presente pesquisa se refere única e exclusivamente à gestão da Agência de Desenvolvimento Social. E, ainda, considerando que a formulação e a implantação da Agência ocorre em um período em que o Estado tenta adequar-se às novas demandas sociais complexas em curso, tendo para isso que se redefinir e estruturar para atendê-las. Portanto, a investigação assume um caráter exploratório em função do conteúdo da experiência aqui analisada.

As representações da Administração Pública burocrática tradicional e as da Administração Pública gerencial encontram-se em um contexto institucional em que conformam divergências e convergências nas ações estratégicas, tático-integrativas e operacionais.

As possibilidades de mudanças e transformações no ambiente interno e externo ainda resguardam aspectos ortodoxos da administração e da economia, os quais se sobrepõem à consolidação dos valores éticos e morais associados a uma cultura organizacional que privilegia a transparência, a participação, a flexibilidade e a democratização dos espaços públicos deliberativos.

Dessa forma, os resultados apresentados neste trabalho representados pelas respectivas considerações não podem ser generalizados, pois se referem à correlação entre divergências e convergências no âmbito da definição do modelo de gestão adotado pela área social e constitui-se no principal limite do estudo.

As teorias que alimentam o fenômeno da burocracia e da Administração Pública, bem como a descrição do Plano Diretor da Reforma do Estado e dos pressupostos teóricos da Administração Pública gerencial, constituíram o marco teórico limite para a compreensão do modelo de gestão adotado pela área social, necessário pelo caráter exploratório da pesquisa e como impulsionador do aprofundamento da análise das ações administrativas e organizacionais da instituição pesquisada.

Os resultados da pesquisa não podem ser aplicados a outras instituições de mesmo perfil, uma vez que as características dos ambientes interno e externo diferenciam-se, dada a dinamicidade e complexidade das demandas sociais e respectivas resolutividades. Portanto, procurou-se estabelecer parâmetros e indicadores que possam servir de referências para novos estudos e experiências.

O ambiente institucional tem um caráter dinâmico; dessa forma, a escolha de múltiplas fontes ou técnicas de coletas de dados se justificou, dada as restrições de cada uma que, em seu conjunto, propiciou a ampliação da massa de dados para análise.

Já quanto à limitação das técnicas de coleta e tratamento das informações, é importante considerar que, como análise pessoal do pesquisador junto à documentação e à bibliografia, tem-se, inevitavelmente, a inferência direta deste a partir de sua visão de mundo.

Feitas estas considerações introdutórias acerca do tema e da pesquisa que aqui se inicia, faz-se aqui uma ressalva.

Cada parte deste trabalho pode ser tomada individualmente, no que concerne à referência específica sobre cada tema. Porém, em hipótese alguma os capítulos deste trabalho devem ser considerados conclusivos, quando analisados individualmente, pela complexidade e originalidade com que elaborados, bem como pela própria limitação temática.

2 – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este capítulo trata da fundamentação teórica, versando sobre Estado, burocracia, capacidade governativa, descentralização, reforma do Estado, modelos de gestão, agência de desenvolvimento e diagnóstico institucional que estão associados às questões analíticas que orientaram a pesquisa empírica realizada sobre a construção e configuração do modelo de gestão e seu respectivo processo de gerenciamento, adotado na implementação das políticas públicas direcionadas para a área social, para identificar e caracterizar os instrumentos existentes para a sua execução no âmbito da experiência vivenciada pela Agência de Desenvolvimento Social, a ADS, do Governo do Distrito Federal, o GDF.

As principais concepções que nortearam a reforma de Estado nas décadas de 80 e 90 são as categorias analíticas referentes à descentralização e capacidade governativa ou governança, consubstanciadas nos conceitos de Estado, burocracia e gestão e gerenciamento público, que serão abordados em três dimensões.

A primeira dimensão, relevante na análise do modelo de gestão, diz respeito às relações verticais entre os diversos níveis de governo (atribuições e competências) e as relações horizontais estabelecidas entre os atores diversos em um mesmo nível de governo, dimensões centrais que possam viabilizar as dinâmicas da participação dos atores governamentais e não-governamentais no espaço público deliberativo, e da coordenação das ações governamentais na área das políticas públicas.

A segunda dimensão de análise é a institucional. A ação política é implementada por organizações, moldadas por um arcabouço legal, normas e procedimentos, e as ações que configuram a política e seu desenvolvimento operacional. O conceito de governança ou capacidade governativa sintetiza a capacidade de coordenação, controle, flexibilidade e de implementação, variáveis utilizadas para analisar o modelo de gestão e seu processo de gerenciamento.

A terceira dimensão é um desdobramento da anterior. A gestão pública e os instrumentos gerenciais que propiciam o controle pelo Estado dos serviços públicos, especificamente as políticas públicas voltadas para a área social. A análise das estruturas que compõem as instituições que formulam e implementam os programas sociais permite o exame das relações inter-organizacionais e inter-governamentais, que podem exprimir os pontos fortes e fracos de suas funções e atribuições. Tais situações devem apontar para a falta de

clareza nas definições das competências, superposição de serviços, subutilização dos recursos, aumento do custo burocrático e conseqüente decréscimo da eficiência. As dificuldades que a gestão e seu processo de gerenciamento podem ser: processos políticos na definição dos objetivos da instituição, mudanças na alteração do quadro político dominante gerando a redução da eficiência nas suas atividades, dissonância entre a cúpula dirigente e o corpo técnico, e limitações administrativas, organizacionais e políticas que comprometem o processo decisório e a participação dos atores sociais.

2.1 Estado, Burocracia, Capacidade Governativa e Descentralização

Na Antigüidade, o pensador Aristóteles, em sua obra “Política” (1985, p. 13 e 77), conceitua Estado da seguinte forma:

(...) a observação nos mostra em primeiro lugar que cada comunidade (*polis*) ou Estado é uma forma de associação, em segundo lugar, que toda associação é instituída com o propósito de alcançar algum bem, já que todos os homens agem com o fim de alcançar algo que, na opinião deles, seja um bem.

Já a sua definição de cidadão e cidadania guarda uma relação com o Estado e sua administração, dessa forma:

(...) o Estado é uma composição de cidadãos, o que nos obriga a considerar quem deve propriamente ser chamado de cidadão e o que realmente significa o cidadão ... O cidadão propriamente dito não é o que adquire essa posição em virtude de residir num determinado lugar: estrangeiros residentes e escravos partilham de um lugar comum de residência (com cidadãos), mas não são cidadãos. Nem se pode atribuir o nome de cidadão àqueles que gozam dos direitos civis apenas para poderem demandar e serem demandados nos tribunais ... O cidadão ... é aquele que participa da administração da justiça e exerce cargos públicos.

Portanto, a base da cidadania é a constituição do Estado, isto é, uma associação política, e a *polis* constitui o tipo de associação mais elevado que o homem pode desenvolver e ser administrada por uma cidadania interessada apoiada nos comerciantes, artesãos, trabalhadores, etc.

Temos assim, caracterizada por Aristóteles a importância da formação do Estado e sobre como administrá-lo, bem como definindo por verdadeiros cidadãos aqueles que estão envolvidos na sua manutenção e defesa.

A definição de Estado transita entre o ponto de vista jurídico e o ponto de vista sociológico.

Immanuel Kant, na “Metafísica dos Costumes”, afirma que o Estado é “a reunião de uma multidão de indivíduos sob a lei do Direito”. Em Kelsen, a abordagem jurídica aproxima os conceitos de Estado e do Direito que estão representados por um sistema de normas. “O Estado é um sistema geral e completo de normas jurídicas, é o todo jurídico, e o uno jurídico, como Deus é o mundo e o mundo é Deus”. Portanto, o Estado passa a ter uma noção essencialmente jurídica.

Em *Ensaio de Sociologia*, Max Weber (1971, p. 187) caracteriza o Estado, enquanto corporação política racional, como a “expressão de força ou coação física”. Dessa forma, cabe ao Estado o monopólio da coação legítima, pois as formações políticas são formações de força.

Para Weber a força não é o instrumento único e normal de que o Estado se utiliza, embora o houvesse sido no passado, mas tão-somente aquele que o caracteriza ou lhe é específico. O emprego da força física legítima, monopólio do Estado, caracteriza o direito à violência.

Em Bobbio (1996) existem quatro formas que o Estado moderno assumiu: o Estado liberal, o Estado Social, o Estado Socialista e o Estado Neoliberal sob os auspícios da globalização. Sua definição de Estado está alicerçada nos “problemas subjacentes ao desenvolvimento do Estado contemporâneo é a análise da difícil coexistência das formas de Estado de direito com os conteúdos do Estado social”. Portanto, os direitos fundamentais representam a garantia do *status quo* e os direitos sociais são imprevisíveis e surgem do contexto social. Essa relação entre o Estado de direito e Estado social se dá no âmbito dos poderes legislativo e executivo (BOBBIO, 1996, p. 401).

A partir do século XIX a gradual integração entre o Estado político e a sociedade civil, altera a forma jurídica do Estado, os processos de legitimação e a estrutura da Administração Pública.

A concepção liberal de Estado está:

(...) fundada sobre a liberdade política (não apenas privada) e sobre a igualdade de participação (não apenas pré-estatal) dos cidadãos (não mais súditos) frente ao poder ... e a capacidade de sobrevivência da sociedade civil, burguesa, com o emprego de meios cada vez mais refinados de auto-organização e de controle da ordem instituída (BOBBIO, 1996, p. 429-431).

Portanto, um Estado é um mecanismo organizado para a tomada e implementação de decisões políticas que contemplem o interesse público ou da maioria dos

diversos atores e seus interesses particulares, bem como para fazer cumprir as leis e regras de um governo, entendido aqui como uma ordem política organizada para o exercício do poder, a parte dinâmica do Estado (BOBBIO, 1980, p. 196).

2.1.1 Estado interventor versus Estado gerencial

O Estado brasileiro está atravessando um momento de transição entre o modelo de Administração Pública tradicional, centralizada, burocrática, sob a égide do Estado interventor e promotor do desenvolvimento e, o modelo de Administração Pública gerencial, flexível, descentralizado e desconcentrado, democrático, transparente, participativo e interativo com a sociedade, porém, mantendo para o Estado as funções de regulador, fiscalizador e mantenedor das atividades essenciais para a sociedade.

A redefinição das funções do Estado e de suas políticas públicas está voltada para as demandas da sociedade que precisam ser supridas pelos aparelhos do Estado sem, no entanto, prescindir da participação e da parceria na gestão dos serviços públicos.

O contexto apresenta indicações de mudanças nos aspectos político, econômico, cultural e social. A ênfase do novo paradigma da Administração Pública transita pela redefinição das funções do Estado, a permanência do sistema democrático, as limitações do modelo de gestão do Estado, a descentralização e o foco nas administrações locais; a emergência de novas formas dinâmicas de interação entre o Estado e a sociedade, e novas formas de gerenciamento da Administração Pública com ênfase no equilíbrio da relação entre eficiência, eficácia e efetividade, voltada para a melhoria da qualidade de vida da sociedade.

Portanto, cabe à Administração Pública o gerenciamento das dimensões conjuntural e estrutural, suas especificidades, dinâmicas próprias e complexidades, com vistas a obter a melhor relação entre eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas, sejam com os seguintes perfis: compensatórias, distributivas, redistributivas, estruturantes e regulatórias.

Dessa forma, é preciso estabelecer uma distinção entre políticas de Estado e políticas de governo, para que se possa estabelecer a exata dimensão das mudanças na Administração Pública (DAHL, 1988, p. 21).

As políticas de Estado são determinadas idéias e princípios que se caracterizam por intenções legítimas estabelecidas nas leis e demais normas que consubstanciam as ações estatais da burocracia junto à sociedade como um todo.

Os governos, eleitos via sufrágio universal em um sistema democrático, são os gestores, durante seu mandato, das políticas do Estado.

Devemos considerar que entre as décadas de 30 até a metade de 70, o Estado assume seu papel intervencionista, ou seja, formulador e empreendedor de políticas de desenvolvimento econômico e social, com ênfase no planejamento e controle sobre os planos de governo e no estabelecimento de objetivos e metas, ressalvadas as particularidades políticas do período. A crise do capitalismo, a partir da 2ª metade da década de 70, inicia a formação das novas diretrizes que vão regular a economia mundial, as economias nacionais e produzir orientações e redefinições sobre o papel do Estado e como a sociedade se relaciona com o novo contexto social, político e econômico.

2.1.2 Teoria da burocracia de Max Weber

A epistemologia de Max Weber nos fornece uma visão sobre a inteligibilidade dos fatos sociais e históricos. Os fatos são compreensíveis (*Verständlich*), e podemos interpretá-los, ou seja, o objetivo é compreender e formular diversas interpretações.

Para que possamos entender a sua teoria do conhecimento teríamos que em primeiro lugar, distinguir inequivocamente entre perguntas e respostas e, em segundo lugar, perceber e definir rigorosamente o sentido vivido. Portanto, o sentimento vivido, que é o real, e o sentido devido à racionalização do intérprete, confrontando-os, através da verificação, o seu resultado vai surgindo no curso desta. O objetivismo do real ou do sentido vivido e o historicismo das livres opções ou as subjetividades do sujeito, manifestam-se no curso da investigação (WEBER, 2001, p. 107).

Dessa forma, não é suficiente que a interpretação satisfaça o sujeito, é preciso que seja verdadeira, ou seja, deve realizar-se por um acontecimento ou ser verificada pela constância, regularidade ou repetição.

O problema principal está em distinguir entre diferentes interpretações através do processo de verificação. O que é verdadeiro? O que é real? O que é ideal? Naturalmente, estamos propensos a confundir as nossas proposições inteligíveis e lógicas sobre um determinado fenômeno em si mesmo, com a realidade vivida efetivamente à qual tais proposições se aplicam de modo mais ou menos aproximado ou quase totalmente.

Para resolver tal dilema os tipos ideais correspondem a instrumentos para verificação, acentuando um aspecto que o investigador determina, historicamente, para alcançar uma resposta, ou seja, o sentido vivido, o real (WEBER, 2001, p. 349).

Estabelecida a sua base de atuação metodológica, Max Weber desenvolve estudos sobre os mecanismos do capitalismo, a bolsa de valores, as relações entre a ética derivada das religiões e os sistemas econômicos.

Introduz o problema da ação ao seu esquema, definindo a sociologia como a ciência da ação social, estruturando tipologicamente os vários níveis de ação: a) onde o indivíduo age em função de uma situação concreta; b) onde a ação é prescrita conforme regras determinadas, cuja forma extrema se dá no exército; e, c) onde a ação ocorre por uma compreensão informal das regras, menos rígidas que no segundo caso, porém mais estável e precisa que as orientações imprevistas da primeira. Dessa forma, constrói um esquema interpretativo fundado na neutralidade axiológica, ou seja, uma ciência social sem pressupostos. Estrutura-se através de um sistema crítico dos valores, ou seja, a ciência não indica juízos de valor e sim de conteúdo, formais, ou seja, a liberdade, a igualdade, a tolerância e a justiça, que vão de encontro à ditadura, à intolerância, à discriminação racial ou social. Essa posição de sua metodologia, expressa um certo juízo de valor, que pode ser entendido como um certo tipo de ação referida a valores (TRAGTENBERG, 1974, p. 112).

Funda-se um sistema de valores para a compreensão das formas sociais, constituída por indivíduos, comportamentos e ações individuais.

A racionalização e o irracional são criações da razão racionalista. A razão cria o racional como forma de sua realização e existência, excluindo qualquer juízo de valor. A história passa a ser uma relação entre razão e não-razão em tensão contínua, portanto, o racionalismo é histórico uma vez que está presente como elemento constituinte nas formas de dominação e suas burocracias (TRAGTENBERG, 1974, p. 115).

Tragtenberg (1974, p. 189) afirma que a gênese e a estrutura da teoria geral da administração, enquanto teoria explicativa da empresa capitalista e do coletivismo burocrático devem ser procuradas inicialmente no âmbito do Estado, especificamente no modo de produção asiático, onde teria comunidades de artesões auto-suficientes, que não reconheciam autoridade e cultivam sua independência ao controle estatal. Na fase do desenvolvimento capitalista liberal, o processo de burocratização fluiu do Estado para a empresa privada. A intervenção do Estado na economia enfatiza as relações da empresa privada com o poder

estatal; as formas de coletivismo burocrático implicarão na anatomia da burocracia estatal legitimada pelo partido.

Pode-se dizer que o surgimento da burocracia reside na busca da eficiência por intermédio da racionalidade, perseguida por todas as organizações. A burocracia pode ser analisada sob duas óticas: enquanto sistema político e social e enquanto modelo de administração. Como sistema político e social, Max Weber (1971, p. 229) classifica a burocracia como um sistema de poder e de organização social e de poder, percebido como o tipo mais puro da dominação legal por meio de um quadro burocrático.

Para Weber (1971, p. 238), a burocratização é fruto do desenvolvimento do capitalismo, tendo uma relação direta e proporcional com seu crescimento e complexidade. A administração do Estado ou Administração Pública é o espaço que ocorre o fenômeno da burocracia de forma mais evidente, reflete um padrão de racionalidade dos meios e fins (recursos, objetivos e metas) e também sendo um instrumento de dominação e perpetuação de seus interesses. Logo, é um instrumento de poder.

A burocracia, como poder, baseia-se na existência de uma hierarquia constituída de pessoas com poder de mando, que são legitimadas por meio de normas e regulamentos escritos. Nessa hierarquia, a obediência à pessoa ocorre em função das regras estatuídas, constituídas por normas e regulamentos que também estabelecem a medida dessa obediência. Essas normas e regulamentos são os instrumentos que conferem autoridade a uma pessoa para mandar e ser obedecida. Logo, esses instrumentos constituem-se em meios de poder e de dominação, na medida em que uma classe dominante impõe suas finalidades para toda uma sociedade, ao mesmo tempo em que essa classe é detentora dos meios de produção (WEBER, 1971, p. 268).

O termo burocracia, como modelo de administração, confunde-se com a expressão organização burocrática. Portanto a administração burocrática significa administração racional porque esta focaliza suas ações na busca da eficiência. Enquanto Administração Pública, as normas e regulamentos administrativos que dão sustentação legal a rotinas e procedimentos que têm o objetivo de operacionalizar as decisões com a maior eficiência possível.

Referindo-se aos fundamentos desse tipo de organização, Weber (1971, p. 249; 1999, p. 193), observa que a autoridade legal está alicerçada na aceitação da validade das seguintes premissas interdependentes, que são:

1^a) A busca da obediência dos membros da organização, por meio das normas legais, que podem ser estabelecidas por acordo ou por imposição.

2^a) A aplicação dessas normas legais e abstratas a situações particulares, sendo que o processo administrativo constitui uma busca racional dos interesses particulares, que podem ser aprovados ou desaprovados pelas ordenações da organização.

3^a) A instituição dos cargos como instrumentos de autoridade. Esses cargos são definidos por meio de atribuições e de responsabilidades, e incluem atividades de mando com ordens impessoais, válidas para todos os membros da organização. O conjunto desses cargos é organizado hierarquicamente, numa relação envolvendo o binômio mandar-obedecer.

4^a) A obediência à autoridade por parte dos membros da organização. De fato, o que é obedecido é a lei e não a autoridade em si. Essa obediência possui, como objetivo mais amplo, o da manutenção da impessoalidade e da ordem legal.

5^a) A separação entre a propriedade dos meios de produção e de administração, princípio esse que obriga o funcionário a prestar contas de suas atividades recebendo, como contrapartida, remuneração em dinheiro.

6^a) A formalização pela qual os atos administrativos, decisões, normas, instruções e demais medidas administrativas são registradas em documentos.

Para Weber (1971, p. 257), sob o ponto de vista eminentemente técnico, o tipo monocrático de administração burocrática, isto é, o tipo mais puro de organização administrativa, é capaz de alcançar os níveis mais altos de eficiência com base no saber e também, a forma mais racional de exercer dominação sobre os seres humanos.

Segundo Weber (1971, p. 264) e Tragtenberg (1974, p. 194), as principais características da burocracia referem-se, principalmente, à divisão do trabalho, ao formalismo, à impessoalidade e ao profissionalismo. A divisão do trabalho diz respeito à definição das tarefas a serem executadas pelos empregados de uma organização, no tocante ao conteúdo, requisito, remuneração e posicionamento na hierarquia, entre outros aspectos. O formalismo está relacionado aos regulamentos e normas oficiais, no sentido de que as tarefas sejam executadas de modo impessoal e com objetividade. A impessoalidade tem como princípio o estabelecimento das relações formais entre os empregados, de modo a evitar influências decorrentes de parentesco, amizade e demais afinidades informais. O profissionalismo está ligado à própria profissão do burocrata. O administrador profissional supervisiona e controla

as tarefas desempenhadas pelo subordinados, estando investido da autoridade da responsabilidade para esses fins.

Tragtenberg (1974, p. 199) enumera as características da burocratização tendo como referência uma realidade social histórica contraditória, que é parte da sociedade alemã no seu conjunto, agregando discussões sobre classe, estamento, religião e políticas. No nível de antinomias, sendo oposição entre contradições ou mesmo alienações, tais como: a separação entre o político e o econômico, a relação dialética antinômica das formas-limite de dominação: burocracia e carisma; entre racionalidade formal e racionalidade material; entre a ética da convicção e a ética da responsabilidade; e, a dominação do *ethos* burocrático na vida alemã, onde a burocracia representa elemento democratizante e impessoal. Portanto, o conteúdo do fenômeno burocrático, a partir da Alemanha de Otto Von Bismarck até a República de Weimar, Max Weber critica a hegemonia da burocracia no sistema alemão, prevê a burocratização dos partidos políticos de massa e, exalta o parlamento como verdadeira escola da política e capaz de controlar a administração burocrática. Temos, então, a passagem da Teoria da Administração para a Sociologia da Organização, observando-se as seguintes peculiaridades:

- 1^a) é uma profissão, remunerada e impessoal;
- 2^a) é uma organização, com normas e procedimentos racionais, voltados para determinados objetivos;
- 3^a) a ação racional burocrática é a coerência da relação entre meios e fins;
- 4^a) desenvolve a divisão do trabalho e tarefas, favorece a especialização;
- 5^a) possui estrutura hierárquica;
- 6^a) determina a separação entre os recursos do Estado e os recursos do burocrata;
- 7^a) torna-se irracional quando assume parte ou total de outras atribuições: política, empresarial, etc;
- 8^a) é niveladora quanto à distribuição dos recursos do Estado e como força democratizadora;
- 9^a) se auto-renova, ou seja, busca constante da racionalidade melhorada;
- 10^a) tendência ao controle da administração do Estado e da sociedade;

11^a) evita o controle por parte do legislativo;

12^a) seu papel nivelador não implica em uma democratização ativa;

13^a) pode colocar-se a serviço de diversos interesses de dominação com vistas a sua duração; e,

14^a) não é só um fenômeno técnico, é acima de tudo um fenômeno de dominação pela impessoalidade de sua ação, continuidade e eficiência, reforçando o saber especializado.

Bendix (1986, p. 229) afirma que sob o domínio da lei, as organizações burocráticas são governadas pelos seguintes princípios, essenciais para o exercício da autoridade em um sistema de dominação legal:

1º) Os negócios oficiais são conduzidos em bases contínuas;

2º) São conduzidos de acordo com regras estipuladas por órgãos administrativos, caracterizados por três atributos inter-relacionados: a) o dever de cada funcionário executar certos tipos de trabalho é delimitado em termos de critérios impessoais; b) é dada ao funcionário a autoridade necessária para exercer suas funções; e, c) os meios de coação à sua disposição são estritamente limitados e as condições em que seu emprego é legítimo são claramente definidas;

3º) As responsabilidades e autoridade de todo funcionário são parte de uma hierarquia de autoridade. São atribuídas tarefas de supervisão a cargos mais altos e, aos mais baixos, o direito de apelação. Contudo, o grau de supervisão e as condições de recurso legítimo podem variar;

4º) Os funcionários e outros empregados administrativos não são donos dos recursos necessários para o desempenho de suas funções, mas são responsáveis pelo uso desses recursos. Os negócios oficiais e os privados, a rendas, oficial e privada, são estritamente separadas;

5º) Os ocupantes dos cargos não podem se apropriar dos mesmos, no sentido de propriedade privada que podem ser vendidos ou herdados; e,

6º) Os assuntos oficiais são conduzidos através de documentos escritos, legais, formais.

Sob a dominação legal, a situação ocupacional e a orientação pessoal dos funcionários são inevitavelmente afetadas pela organização administrativa, onde a implementação de regras deve ser regular bem como reguladora, caso contrário, o império da lei seria aplicado apenas intermitentemente. Portanto, o cargo do funcionário burocrático é caracterizado pelos seguintes atributos:

1º) Goza de liberdade pessoal e é designado para o cargo através de um contrato;

2º) Exerce a autoridade a ele delegada de acordo com regras impessoais e sua lealdade, requisitada em nome da execução fiel de suas obrigações oficiais;

3º) A designação e colocação no emprego dependem de suas qualificações técnicas;

4º) O trabalho administrativo é sua ocupação em tempo integral; e,

5º) Recebe um salário regular e pela perspectiva de promoções regulares em uma carreira estável.

Max Weber (1971, p. 249; 1999, p. 196) e Tragtenberg (1974, p. 208) afirmam que a organização burocrática é tecnicamente superior a todas as outras formas de administração, porém, ressalta que a burocracia também produz obstáculos quando é necessário adaptar uma decisão a um caso específico, ou seja, reflete o fundamento da calculabilidade, que é uma consequência lógica do império da lei, onde as decisões devem ser previsíveis se as normas são conhecidas. Na época, ele acreditava que tais organizações operam com mais eficiência que outros sistemas alternativos de administração e que aumentam sua eficiência na medida em que despessoaliza, ou seja, expressão tácita do fundamento da impessoalidade, a execução das tarefas oficiais.

Para Bresser Pereira (1998, p. 82), a organização burocrática é aquela que, segundo o modelo ideal de Max Weber, possui um agrupamento organizado, com plena harmonia nas relações entre suas funções. A burocracia, conforme esse modelo, não é encontrada na sua forma pura. Suas características devem ser vistas como parte de um todo em movimento, o que sugere a existência de diferentes graus de burocratização, segundo o estágio de desenvolvimento e de maturidade da organização. Portanto, a burocracia é uma forma eficiente e eficaz de organizar o trabalho, em razão de sua superioridade técnica, se comparada com alternativas de organização social. No entanto, ao mesmo tempo em que a

burocracia pode ser tecnicamente superior a outras formas alternativas de organização, a sua prática e uso intensivo pode gerar distorções, que compromete a relação entre eficiência, eficácia e efetividade, tais como:

1º) A função de controle pressiona a burocracia a ter comportamento rígido, metódico e disciplinado. Esse comportamento induz o funcionário a ser apegado às normas e procedimentos, resultando no conformismo e na eclosão de conflitos entre a população usuária dos serviços públicos e o burocrata.

2º) A delegação de autoridade provoca segmentações na hierarquia comprometendo as decisões em função dos interesses pessoais e da ideologização por parte dos burocratas com desdobramentos negativos quanto à missão e objetivos da organização.

3º) A despersonalização devido à impessoalidade compromete a visibilidade nas relações de poder, fazendo surgir tensões interpessoais e resultando em baixo padrão de desempenho da organização, falta de cooperação e trabalho em equipe, surgindo discrepâncias entre o que foi planejado e o realizado.

4º) O excessivo apego às regras implica na limitação e inibição ao desenvolvimento dos recursos humanos e a centralização das decisões que torna a organização rígida e inflexível diante dos ambientes interno e externo.

5º) O comportamento do burocrata voltado para interesses pessoais dentro e fora da organização haja vista o desejo de poder e vantagens pessoais e financeiras, ou mesmo, por interesses políticos e clientelistas que são opostos ao interesse geral e público, transformam-se em disfunção do princípio da impessoalidade, preconizado pelo modelo burocrático.

A metáfora da organização vista como máquina merece um foco especial, uma vez que estes modelos são concebidos como máquinas com funcionamento rotinizado, eficiente, confiável e previsível, características típicas do pensamento mecânico. As organizações burocráticas foram delineadas por essa forma mecanicista de pensar tendo, como pressuposto, o funcionamento de um conjunto de relações mecânicas, que se assemelham ao de uma máquina, devido à interdependência entre suas partes (Morgan, 1996).

Amitai Etzioni (1989) afirma que os princípios da teoria clássica em conjunto com o processo de planejamento das organizações burocráticas resultam no organograma típico da teoria clássica e da organização burocrática que, por sua vez, pressupõe a existência

de um conjunto de cargos precisamente definidos e hierarquizados por linhas de comando e de comunicação. Algumas limitações da organização mecanicista são relacionadas:

1^a) A dificuldade de adaptação desse tipo de organização às circunstâncias de mudança, em virtude da sua rigidez.

2^a) O enfoque mecanicista cria as condições para o surgimento de uma burocracia espúria e sem significado.

3^a) O foco dos interesses dos burocratas em detrimento dos objetivos estabelecidos pela organização.

4^a) Ao efeito desumanizador sobre os burocratas, principalmente, daqueles que pertencem aos níveis hierárquicos inferiores.

Apesar das críticas às suas disfunções, a burocracia em si visa a racionalidade e a eficiência. Portanto, a burocracia pode ser analisada, também, pelos seus aspectos positivos.

O primeiro aspecto é sua função capacitadora. São ações de qualificação dos recursos humanos que estimulam o corpo funcional positivamente, na medida em que os burocratas são estimulados a realizar suas funções de modo a obter melhor desempenho, por meio de procedimentos preestabelecidos, bem desenhados que podem facilitar a implementação das tarefas e o aumento da auto-estima dos burocratas devido à qualidade de seus trabalhos e ao nível de atendimentos das demandas da população usuária. A segunda é a função coercitiva. Consiste em um meio de coagir os recursos humanos à execução de suas tarefas sendo um instrumento de poder dos níveis hierárquicos da cúpula dessas organizações. Suas principais disfunções são o aumento da insatisfação, da desmotivação, no *stress* físico e psicológico e na proliferação de sentimentos de impotência, gerando conformismo e acomodação na burocracia.

Os procedimentos capacitadores auxiliam os burocratas a desempenhar suas tarefas de modo mais efetivo, abrindo caminho para uma discussão quanto às classificações de formas organizacionais. As diferenças resultantes dos processos organizacionais, no modelo da hierarquia e nos processos de trabalho, podem acarretar diferentes implicações para o relacionamento interpessoal na organização, repercutindo nos resultados dos trabalhos e se são compatíveis com a missão, objetivos e metas da instituição.

A relação dos estudos de Max Weber sobre a burocracia, especificamente, as estruturas da Administração Pública, indicam como seu pressuposto fundamental a eficiência. Portanto, a burocracia é vital seja qual for o modelo de gestão adotado.

Como exemplo, a estratégia tecnocrática de isolar a política pública do espaço público do jogo político dos diversos atores sociais, pressupõe que as burocracias são desinteressadas e portadoras do interesse coletivo e do jogo político, reduzindo a importância da participação e da transparência de suas ações. Portanto é uma estratégia pouco afeita ao jogo democrático, porque restringe a participação, a informação e as possibilidades de controle da máquina governamental pelos atores da sociedade, o *accountability*.

Portanto, o desafio que se coloca é manter a eficiência da administração burocrática e agregar novos instrumentos gerenciais compatíveis com a complexidade das relações entre o Estado e a sociedade sob os impactos da Reforma dos Aparelhos do Estado e, da globalização econômica e seus desdobramentos políticos, culturais e sociais.

Em Azevedo (2003, p.45) trata a administração burocrática em seus princípios fundamentais enquanto um espaço potencial de adequação à ordem democrática, ampliando e aprimorando as categorias: aperfeiçoamento, flexibilização e descentralização bem como a responsabilização administrativa e política. Evidencia-se a necessidade de evitar rupturas e negações, mas avançar nas compatibilidades e alternativas da administração burocrática capazes de ampliar e fortalecer o estado de direito, o primado do interesse público sobre o particular, a cidadania, a legalidade, a impessoalidade, as regras e normas formais e universais.

A autonomia da burocracia sem a respectiva responsabilização política é a causa dos conflitos entre a dominação racional-legal ou burocrática e a democracia. A democratização, a transparência e o *accountability* dos espaços deliberativos institucionais governamentais é o melhor exemplo desse aparente paradoxo: o fortalecimento do estado de direito e a independência e autonomia da burocracia (AZEVEDO, 2003, p. 48).

A relação entre burocracia e democracia é indispensável e inevitável. O Estado necessita da burocracia para viabilizar suas ações, especificamente as políticas públicas e os serviços sociais, por exemplo. Dessa forma, os procedimentos legais da burocracia assumem a qualidade de racional, pois buscam a eficiência nas suas ações de interesse público. Cabe a uma administração burocrática, seja a forma tradicional, tecnocrática, gerencial, etc, mobilizar

de forma mais adequada, ou seja, com eficiência, os meios e os recursos para alcançar determinado fim ou objetivo.

Weber (1991: p. 141; 1999, p. 187) argumenta que a racionalidade é um atributo do homem social, por isso sua ação deve ser racional logo será legítima. A diferenciação entre a racionalidade com respeito a meios e fins pode ser interpretada como a racionalidade ou razão instrumental, a racionalidade com respeito a valores pode ser interpretada como a racionalidade ou razão substantiva. A racionalidade constitui-se em ação eficiente e legal que processa recursos e realiza resultados, ou objetivos e metas, que um Estado através de sua administração burocrática deve alcançar para atender às demandas dos cidadãos.

Dessa forma, uma questão que se coloca frente aos processos das crescentes demandas complexas na área social e da burocratização atrelados ao contexto da relação entre o Estado e a sociedade, poderia ser: como seria possível a administração burocrática ter condições de manter-se como um fator mediador, facilitador, e ser regulada e fiscalizada, nas suas pretensões potenciais históricas, de servir a interesses divergentes em relação com o princípio democrático de governo, enquanto sustentáculo de sua própria modernização e do processo de democratização do espaço público deliberativo?

2.1.3 Capacidade governativa ou governança

A recuperação da capacidade de governo se coloca como elemento fundamental, num contexto de crise do Estado, colaborando para avançar no diagnóstico e na formulação das saídas para as dificuldades, dada a falência do poder público, caracterizada pela decrescente eficácia operacional, pela total incapacidade de fazer valer suas decisões, com hiperatividade decisória associada à impotência executiva (DINIZ, 1996, p. 5).

A discussão sobre a capacidade governativa ou governança já estava presente na literatura, mas foi introduzida na agenda governamental da reforma do Estado a partir das reflexões conduzidas pelo Banco Mundial, agregando uma visão mais abrangente, retirando do foco somente as questões econômicas e incorporando as dimensões sociais e políticas da gestão pública. A governança encontra eco nas formulações que diagnosticam a crise do Estado na sua forma de operação, nas dificuldades crescentes em credenciar suas decisões como de interesse público, e não na crise da governabilidade.

A forma pela qual o governo exerce o seu poder, ou seja, o formato institucional do processo decisório, a articulação público-privado na formulação das políticas, ou ainda a abertura ao processo de participação dos setores interessados ou de distintas esferas de poder, adquirem relevância para a análise da crise do Estado.

A capacidade governativa ou governança envolve três dimensões. A primeira, a capacidade de comando e de direção do Estado, tanto interna quanto externamente. Trata-se da capacidade de dar direção ao processo de produção de políticas públicas, definir e ordenar prioridades, fazer e sustentar escolhas, garantindo a sua continuidade ao longo do tempo. Trata-se de formular o sentido mais geral da ação pública, as estratégias, as diretrizes gerais que integrem e dêem consistência às diversas facetas do processo decisório nas várias áreas do governo, buscando integrá-las às metas globais.

A segunda dimensão, a capacidade de coordenação do Estado entre as distintas políticas e os diferentes interesses em jogo, buscando integrá-los de forma a garantir a coerência e a consistência das políticas governamentais. A coordenação diz respeito à capacidade de agregar politicamente os diversos interesses que estão presentes na arena decisória, buscando compatibilizar as diversas visões. Assim, está presente nessa dimensão tanto a administração do conflito quanto a organização das formas de cooperação entre interesses. Esse é um processo dinâmico que requer procedimentos contínuos de negociação e compromisso com um projeto que compatibilize o leque diversificado e contraditório das demandas sociais. As capacidades de comando e de coordenação são elementos fundamentais para garantir a autonomia do Estado, com a anuência das regras do jogo democrático, em face das pressões clientelistas e particularistas.

Finalmente, a terceira dimensão, a capacidade de implementação supõe a adequação entre as diversas decisões tomadas e os recursos técnicos, institucionais, financeiros e políticos necessários para que as decisões se materializem. A implementação depende da qualidade da informação disponível sobre esses recursos no momento decisório, da continuidade da produção de informação nos momentos subseqüentes, como também do gerenciamento e controle continuado desses recursos. Outro aspecto fundamental da implementação diz respeito aos recursos humanos dotados de competência técnica. A excelência do quadro administrativo, associada a um sistema de avaliação funcional sustentado pela existência de critérios universais e a possibilidade de ascensão pela competência técnica são condições para garantir o caráter público do Estado.

Uma questão importante que diz respeito à implementação é o reconhecimento da dimensão política do processo, das condições de sustentação política das decisões, incorporando os grupos envolvidos pelas políticas como os nelas interessados. Tanto a elaboração do conceito de governança quanto a literatura mais recente sobre implementação ressaltam exatamente isso: a necessidade de abertura de canais de comunicação entre o Estado e a sociedade, de dinamização dos espaços públicos de negociação e de vocalização de interesses múltiplos, desenvolvendo e fortalecendo mecanismos de cobrança por parte da sociedade e de prestação de contas por parte do Estado, o que leva ao aumento dos graus de *accountability* e de responsabilização pública.

Para Diniz (1997 : p. 76), devemos entender a diferença entre governabilidade e governança mas como complementares em termos da Administração Pública. Dessa forma, a governabilidade são “as condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder numa dada sociedade, reflete características do sistema político, ... forma de governo, as relações entre poderes, os sistemas partidário e de intermediação de interesses, entre outras”. Seriam as combinações institucionais em que o Estado exerce sua governabilidade. A governança é “a capacidade governativa em sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na formulação e implementação das políticas, tendo em vista as metas coletivas ... como um conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade ...”. Portanto, o Estado deve ter flexibilidade, ser capaz de descentralizar funções, de transferir responsabilidades e de ampliar a inserção de novos atores sociais no processo decisório porém mantendo sua capacidade de controle, supervisão, coordenação, execução e de autonomia e autoridade legítimas.

Smith (2003, p. 101) sugere que a governança não é feita somente pelo governo. Os atores não-estatais participam do processo decisório e ganham importância e responsabilidade sobre as decisões que envolvem o interesse público. Dessa forma, as instituições ampliam sua legitimidade por meio da democratização do espaço público deliberativo que envolvem os cidadãos. Este processo vai desencadear o aperfeiçoamento das redes de muitos tipos na sociedade civil e dos governos.

É, portanto, essa visão de governança, como capacidade de propor e articular uma agenda política e gerar recursos necessários para sua implementação. É importante salientar que a implementação das decisões está associada à capacidade de tornar efetiva e sua continuidade. Devem ser observados dois aspectos básicos: 1º) a parte econômico-financeira

refere-se à disponibilidade de recursos para investimentos e a sua captação, a continuidade e a formulação de novas políticas públicas; e 2º) a administrativa se refere à disponibilidade de quadros executivos e ao modelo de gestão. Em Diniz (1997 : p. 85) a governança deve estar atrelada ao “(...) fortalecimento do *accountability* ... independência dos poderes, a eficácia dos controles externos, a recuperação da capacidade de comando, de coordenação e de implementação do Estado, fortalecimento dos mecanismos e procedimentos de responsabilização pública dos governantes”. A autora argumenta que os reducionismos amparados em abordagens dicotômicas tais como: a relação entre Estado-mercado e racionalidade governativa-imperativos democráticos fazem prevalecer as restrições analíticas que comprometem a compreensão da realidade social e a relação entre o Estado com a sociedade.

O conceito de governança que vai informar as reflexões ao longo desta dissertação é a “capacidade de ação do Estado na implementação das políticas públicas e na consecução das metas coletivas” (DINIZ, 1998, p. 261).

2.1.4 Descentralização

O processo de descentralização aplicado ao nível institucional está definido por uma proposta política de descentralização, que a partir das diretrizes legais cria os instrumentos e as condições para a efetivação das ações da política pública, como para os outros níveis institucionais que vão aderir à proposta, processá-la e implementá-la.

O recurso da descentralização também surge no cenário da reforma do Estado como solução para o impasse político institucional do Estado brasileiro e como reação à forma pela qual se expandiu o Estado centralizado, associado a um movimento de construção de um novo pacto federativo, principalmente envolvendo a política fiscal.

De maneira geral, os autores analisados convergem quanto às causas que explicam esse processo. A crise fiscal e a democratização foram os dois grandes condicionantes das correntes descentralizadoras, sendo que no início da década de 80 os impulsos advindos do processo de democratização foram mais relevantes e durante as décadas de 80 e 90 destacaram-se as crises da economia.

O tema da descentralização associado a outros temas vinculados a democracia, a autonomia, a participação no plano político e organizacional, a desconcentração, e a municipalização. Assim, os objetivos da descentralização passam a serem diferenciados, de

acordo com as concepções determinantes de cada proposta, com as inclinações ideológicas e partidárias, gerando interpretações distintas, distorções e imprecisão conceitual quanto às tipologias, graus e formas.

A descentralização assumiu, desta forma, tanto uma dimensão política quanto uma dimensão econômica (ARRETCHE, 1996, p. 44; 1999, p. 111).

A dimensão econômica decorre da crise econômica e fiscal, como resultado de um Estado interventor, desenvolvimentista, planejador, financiador e propulsor do desenvolvimento, que não mais conseguiu dar continuidade ao cumprimento desse papel, desarticulando as suas bases fiscais, institucionais e políticas. Portanto, a descentralização decorre da crise econômica, da crescente perda da capacidade de investimento do Estado, da impossibilidade de atender demandas sociais e da crise fiscal.

A descentralização, sob esse ângulo, foi vista como a forma de superar problemas econômicos, tornar o gasto mais eficiente e eficaz, através da autonomia e do repasse de múltiplas responsabilidades às instâncias descentralizadas, e ao mesmo tempo reduzir os gastos burocráticos da Administração Pública, como estratégia de redução do gasto público com desdobramentos na área social.

A dimensão política era articulada pelo processo de consolidação da democracia, com o surgimento de novos atores políticos no cenário nacional, reduzindo o poder decisório centralizador da união e divergindo com estes sobre a condução do processo político nos Estados e municípios. Portanto, a dimensão política estava pautada no processo de democratização, sendo a democracia entendida como uma relação entre diversos atores sociais e o Estado, no qual cada ator tem um peso e as decisões são tomadas através de barganha e negociação política, com a ampliação das oportunidades de participação e de acesso ao poder.

A posição crítica ao centralismo político apontava que com a excessiva normatização, concentrava recursos financeiros e esvaziava as competências locais, dificultando o estabelecimento do controle público sobre o processo decisório. No contexto caracterizado por um regime autoritário de fortes traços centralizadores, o conflito entre os atores sociais naquele período, o processo de descentralização representava mais um caminho para o retorno do Estado de direito e da cidadania.

Além da perspectiva que focaliza as dimensões política e econômica da descentralização, o processo é caracterizado como ações de distribuição parcial do poder decisório bem como o acesso às instâncias institucionais do processo decisório e aos recursos físicos e financeiros junto às unidades descentralizadas localizadas em cada Estado da federação.

Em Martins (1997, p. 43) o processo de descentralização inicia profundas alterações nos núcleos de poder: perda da força do centralismo burocrático da união. Porém, a inclusão de novos atores sociais no poder decisório repercute na eficiência da ação governamental ou governança da união e dos Estados, o que colocou em evidência as limitações da Administração Pública burocrática tradicional, e apontava para a necessidade de alteração na estrutura dos aparelhos do Estado.

A relação entre as reformas dos aparelhos do Estado e as diretrizes de descentralização estão vinculadas ao fortalecimento da democracia e a eficiência na prestação de serviços públicos. Constituindo uma associação necessária entre a descentralização político-administrativa e a consolidação da democracia. Isso porque a descentralização implicaria na redistribuição dos espaços de poder e meios para executá-la, e, muitas vezes, a realidade local configura-se de tal modo que as políticas descentralizadoras não significam sempre a possibilidade de democratização do exercício e eficiência dos serviços públicos.

A concretização de princípios democráticos nas instituições políticas de cada nível de governo seria o que definiria seu caráter, e não a escala ou o âmbito das decisões, sendo necessário que se construam instituições cuja natureza e cujas formas específicas de funcionamento sejam compatíveis com os princípios democráticos do Estado de direito.

Um aspecto importante dentre as diretrizes do processo de descentralização está na ênfase da construção do *accountability*, visando ampliar o controle público sobre a ação governamental e viabilizar os princípios básicos da regra democrática e da legitimidade e, por esta razão, maior responsabilidade do Estado em relação aos cidadãos.

O uso clientelista de recursos públicos estaria associado à natureza política das relações entre parcelas da burocracia e grupos de interesses políticos. A imparcialidade na alocação de recursos públicos está associada à consolidação da Administração Pública gerencial e de instituições que permitam aos cidadãos controlar as ações do governo. Dessa forma, a redução da ingerência dos interesses políticos sobre a Administração Pública está associada à transparência e ao *accountability*.

Kliksberg (1994, p. 311) focaliza três vertentes ou formas em que a descentralização se apresenta:

- 1^a) da administração direta para a indireta;
- 2^a) entre níveis de governo; e,
- 3^a) do Estado para a sociedade civil.

As relações entre o Estado e a sociedade civil que englobam as relações governamentais permitem caracterizar o maior ou o menor grau de descentralização da Administração Pública. São chamadas relações inter-governamentais e inter-organizacionais, conceituadas também como relações verticais e horizontais.

Portanto, a decisão das unidades de governo pela implementação de uma dada política pública está resguardada pelo princípio da soberania, exceto quanto estão expressas imposições constitucionais; nada impede ou obriga que uma unidade de governo venha implementar uma determinada política pública. Considerando a soberania e o estabelecimento de novas relações verticais e horizontais, para se obter um equilíbrio no sistema de relações inter-governamentais e inter-organizacionais é fundamental que as regras do jogo estejam colocadas de forma clara na arena decisória, as competências demarcadas, os esforços e recursos delimitados, com a possibilidade de responsabilização dos entes públicos pela inexistência ou inadequação na prestação de serviços (KLIKSBERG, 1994, p. 229).

Outra questão crucial para a conexão do sistema de relações inter-governamentais e inter-organizacionais diz respeito à função estratégica do Governo Federal enquanto principal agente indutor do processo decisório no âmbito dessa política pública. A descentralização não pode significar o esvaziamento de funções dos níveis mais centrais de governo, dadas as desigualdades de toda ordem e das limitações do modelo de gestão das políticas públicas. Assim, o nível central adquire uma importância estratégica na direção, coordenação, formulação e aprovação de reformas consubstanciadas pela Constituição Federal de 1988 e pela Reforma do Aparelho do Estado e o seu Plano Diretor, particularmente em sua implementação, pressupondo uma expansão seletiva, que implicaria em uma relação favorável entre os níveis federal, estadual e municipal de governo (MUNIZ & GOMES, 2002, p. 75).

O processo de descentralização, como instrumento da ação governamental, deve visar ao aprimoramento das relações inter-governamentais e inter-organizacionais,

capacitar melhor a Administração Pública para a função de agentes reguladores e fiscalizadores, viabilizando o *accountability* e a transparência das ações governamentais.

Outro aspecto do processo de descentralização diz respeito a alguns princípios que são parâmetros válidos não só para se avaliar a vertente descentralizadora do Estado, como também seriam para analisar como foi deflagrado o processo de descentralização. São eles: flexibilidade, gradualismo ou incrementalismo, transparência no processo decisório e criação de mecanismos de controle público, o *accountability*.

A flexibilidade da ação descentralizadora implica o reconhecimento das diferenças políticas, econômico-financeiras, técnico-administrativas e sociais, bem como da capacidade diversa de resposta dos níveis da Administração Pública às demandas que se lhes apresentam. A flexibilização pressupõe formas mais adequadas, ágeis e inovadoras para fortalecer e aprimorar a governança democrática.

O gradualismo ou incrementalismo ou ações cumulativas complementa o princípio da flexibilidade, pois compatibiliza a descentralização a uma determinada relação tempo/espaço. As mudanças em direção a novos arranjos políticos e institucionais devem ser progressivas, a partir das competências e atribuições das instituições que atuam na área social. Portanto, as ações devem ser realizadas de forma articulada e orgânica, entendidas como uma rede de processos e conexões (DAHL, 1988, p. 21).

Como exemplo, analisando a relação entre o Governo Federal e o Governo do Distrito Federal observando as ações com base no gradualismo ou incrementalismo ou ações cumulativas, que buscam introduzir inovações nas políticas públicas, na sua formulação e, principalmente, na implementação, é necessário que haja diretrizes objetivas e coerentes, com regras conhecidas e transparentes, como preparação quanto à cultura organizacional para viabilizar as mudanças propostas, com tempo suficiente para construir as novas estruturas administrativas e organizacionais. Fica evidente a necessidade de do reconhecimento das diferenças da capacidade técnica, política e institucional dos órgãos gestores, e em estabelecer organicidade vertical e horizontal na política, como também a incorporação de instrumentos de gestão e de funções gerenciais, como, por exemplo, *accountability*, flexibilização, planejamento estratégico, o monitoramento dos processos e resultados parciais e a avaliação de baseada em resultados e impactos.

O terceiro princípio, transparência no processo decisório, tem um papel importante, pois, na medida em que a descentralização visa redirecionar núcleos de poder

decisório, o acordo e a cooperação, como também a ampliação da participação dos atores envolvidos no processo de tomada de decisão, são requisitos fundamentais para se conseguir as mudanças nas regras do jogo democrático no espaço público deliberativo.

Finalmente, a criação de mecanismos de controle público, o *accountability*, sugere o rompimento com o padrão da Administração Pública burocrática tradicional e das tecnocracias dos aparelhos do Estado que são os controles administrativos e os controles rígidos dos processos, instituindo-se mecanismos políticos e institucionais de participação da população, permeáveis às demandas sociais, ao controle popular e à transparência das ações governamentais, principalmente nos níveis decisórios dos mais altos níveis hierárquicos da Administração Pública.

2.2 Reformas do Estado

O Estado brasileiro a partir dos anos de 1930 inicia sua transformação com medidas para o estabelecimento de uma Administração Pública burocrática a partir do governo do Presidente Getúlio Vargas, avança através de reformas específicas e conjunturais entre as décadas de 50 e 80, e atinge contornos estruturais com a proposta da Reforma do Aparelho do Estado, a partir de 1995, que apresenta o modelo de Administração Pública gerencial pelo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Estes eventos caracterizam programas de reforma da Administração Pública que, historicamente, proporcionariam a transformação e modernização do Estado brasileiro.

Nos últimos vinte anos o redesenho da Administração Pública, das funções do Estado brasileiro, iniciado na década de 80, exige uma análise histórica das sucessivas crises que o Estado vem enfrentando, nos campos social, econômico, político, administrativo, fiscal, com desdobramentos negativos nos aparelhos estatais, e provocando, conforme a conjuntura, diversas tentativas de reformas administrativas (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 31).

A formação do Estado, especificamente o inglês e o francês, deu-se por um movimento da burguesia, que por deter o poder econômico e articulado com a esfera política amparada pelas idéias liberais promoveu a organização e o desenvolvimento do Estado de acordo com os pressupostos do individualismo, da liberdade e da democracia propostos pela sociedade, de forma a atendê-los dentro das possibilidades de sua estrutura e recursos ao longo de sua evolução.

Segundo Faoro (1958, p. 47), o Estado português impôs à colônia um modelo de Administração Pública autoritário, rígido, inflexível e regulador que se impunha a uma população nativa com cultura diversa da europeia e aos imigrantes não era permitido criar e desenvolver autonomia de qualquer natureza, no que ao longo da história mostrou novas configurações de ordem social e econômica, que não foram capazes de modificar na essência a concepção de Estado e Administração Pública até a década de 30 do século XX.

Nosso passado histórico mostra que a sociedade brasileira era desarticulada em vista de seus interesses políticos e culturais, foi dominada por grupos de interesses da metrópole, articulados pelas instituições coloniais das quais emanavam os dispositivos legais que cerceavam qualquer possibilidade de emancipação nativa. Essa cultura inicial, identificada na formação da sociedade brasileira, explica as deformações institucionais ocorridas neste último promovidas por duas tradicionais ideologias políticas que vieram se alternando no poder: o liberalismo doutrinário e o autoritarismo instrumental.

Em Faoro (1958, p. 229), o liberalismo doutrinário brasileiro considerava a situação social normal na República Velha até a década de 30, mesmo enfrentando problemas como o voto das mulheres, revolução de 32, etc, e com uma classe política que promovia os “acertos” eleitorais tipo “café com leite”, etc.

Tal cultura da sociedade de então apresentava uma tendência em valorizar o pensamento político autoritário que, livre da necessidade de consentimento amplo da sociedade de então, era suficientemente ágil para instrumentalizar o Estado, estruturado em uma racionalidade instrumental e utilitária para a realização dos objetivos dessa classe política, através dos programas de governo. Sua Administração Pública era baseada na centralização, de aumento de atividades regulatórias, consolidando, culturalmente, a idéia de que cabia ao Estado fixar as metas pelas quais a sociedade deveria lutar, mas não formulá-las (Faoro, 1958, p.259).

Portando, delineava-se o foco para a reforma institucional como a base das mudanças na Administração Pública, ao afirmar-se que o aparelho do Estado deveria ser mantido fora da influência política e da economia, para que os recursos governamentais não fossem manipulados em favor de facções políticas. Somente assim, a burocracia pública deixaria de ter nomeações paternalistas em pagamento ao conformismo político e a carreira dos servidores públicos deveria adaptar-se a padrões de leis adequadas por intermédio de uma reforma política e institucional.

Durante décadas, os programas de reformas administrativas foram preocupações constantes, todavia, traduzidas em ações que não alcançaram o sucesso desejado, produziram estudos analíticos que resultaram em propostas não implantadas na sua totalidade haja vista a conjuntura política da ocasião.

Devemos ressaltar três períodos que melhor delinearão tais reformas, se analisados em seus contextos específicos, que mostravam o esforço na busca do aprimoramento, na inovação e na renovação do aparelho do Estado. O êxito ou fracasso desses esforços está centrado nas limitações de acompanhamento e monitoramento das mudanças na cultura organizacional e também dos contextos social, político e econômico que influenciavam as medidas de tais propostas de reforma do aparelho do Estado (MARCELINO, 1988, p. 35; BRESSER PEREIRA, 1998, p. 40).

O 1º período pode ser nomeado como o regime autoritário que têm início nos anos 30 e vai até 1945, conhecido como o Estado Novo, inspirado no modelo clássico britânico que implementou novas diretrizes de supervisão, de recursos humanos para o alto escalão, universalizou o sistema de mérito, definiu escala de salários e fixou o orçamento nacional.

O 2º período compreende o regime de exceção, autoritário, de 1964 a 1984, considerado como Administração Pública para o desenvolvimento nacional, seguiu o movimento gerencialista, iniciado na Inglaterra e na França, com foco na agilidade administrativa através da descentralização e da flexibilização legal com redução da burocracia.

O 3º período nomeado como a Nova República, com início em 1986 e término em 1994. Sua principal característica é a retomada do regime democrático, o que coloca a reforma do aparelho do Estado que deu início a mudanças estruturais na Administração Pública. Nele processou-se a extinção do DASP e a criação do Grupo Executivo de Reforma da Administração Pública – GERAP, que tinha como objetivo de fortalecer e modernizar, principalmente, a administração direta do poder executivo. Suas principais ações são: implantação do cadastro do pessoal civil, implantação de mecanismos de controle das empresas estatais, a criação da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, a sistematização da Advocacia Geral da União – AGU, medidas de descentralização e a formação de recursos humanos capacitados e qualificados, como o de especialistas em políticas públicas e gestão governamental.

A partir de 1995, o Estado brasileiro começa a ser moldado para a consecução de suas novas funções, estabelecendo novos aparatos legais e na formulação de um Plano Diretor para a Reforma do Aparelho do Estado que visa promover a modernização gerencial, organizacional e as novas formas de relações e processos de trabalho no serviço público (ver Anexos C ao H).

2.2.1 Governo de 1930 a 1945

Na década de 30, o Estado foi considerado a “força motriz” capaz de vencer o subdesenvolvimento, surgindo o Estado “intervencionista” da Segunda República, caracterizando-se como agente promotor do desenvolvimento econômico e da industrialização substitutiva da importação brasileira.

Na constituição de 1937, promulgada na ditadura de Getúlio Vargas, estabeleceu-se um Estado autoritário, com absoluta centralização dos poderes administrativo, econômico e político, redefinindo as atribuições dos Estados no contexto de uma nova federação. O Presidente tinha poderes para a dissolução do Congresso Nacional, reformar a constituição e legislar por Decreto-Lei.

Caracterizado o contexto político, com a expansão das funções do Estado, o Presidente Getúlio Vargas criou o Conselho Federal do Serviço Público com a função de modernizar o Estado, para propor a 1ª reforma administrativa com foco na reorganização dos aparelhos do Estado haja vista a eficiência e a produtividade do serviço público. Alguns aspectos foram: ênfase no controle formal dos trâmites do serviço público; critérios profissionais para recrutamento do funcionalismo público; orçamento nacional como base da Administração Pública; centralização e burocratização com a racionalização de métodos administrativos e padronização da compra de material pelo serviço público; e, revisão das estruturas organizacionais e administrativas com a criação de órgãos e departamentos formuladores e executores de políticas públicas no âmbito da administração direta e criação de instituições autárquicas, fundacionais e empresas estatais enquanto órgãos que seriam a estrutura da administração indireta (MARCELINO, 1988, p. 37).

O Conselho Federal do Serviço Público foi, posteriormente, transformado no Departamento de Administração de Serviço Público – DASP, criado em 1938, tinha a função de promover a introdução de técnicas impessoais para o ingresso no serviço público federal, o desenvolvimento de carreiras e de regras para a supervisão da Administração Pública, a

formação de recursos humanos para os altos escalões da administração direta e a fixação do orçamento nacional como base do planejamento da Administração Pública (MARCELINO, 1987, p. 18).

Dessa forma, destaca-se a criação do DASP com as mudanças no sistema de pessoal, a implantação de 104 tabelas especiais de remuneração e a simplificação de sistemas administrativos.

Esse período pode ser caracterizado como inspirado no modelo weberiano de burocracia, com destaque na obrigatoriedade de concurso público para ingresso na Administração Pública, e na ênfase na regulamentação e normalização visando reforçar a formalidade legal no serviço público.

2.2.2 Governo de 1945 a 1964

Com a queda da ditadura Vargas, em 1945, até o início do Governo Militar, em 1964, não se promoveram medidas com o objetivo da modernização da Administração Pública.

Considerando tal período em que o regime democrático prevaleceu onde a transparência da Administração Pública no sentido de torná-la responsável perante o Congresso Nacional e a sociedade, foi entremeada por distorções caracterizadas como clientelismo político, nepotismo e corrupção em favor de interesses particulares e partidários, comprometendo a eficiência e a eficácia do serviço público bem como, o surgimento de proposta de modernização do aparelho do Estado.

Segundo Marcelino (1987, p. 20), em 1952 iniciaram-se estudos e elaboraram-se projetos voltados para a modernização. Diante da necessidade de solucionar os problemas sociais e de promover e estimular o desenvolvimento econômico, se iniciou um processo de fortalecimento de um novo modelo de gestão conhecido como “grupos tarefa”, que produziram superposições e repetições de estruturas paralelas aos órgãos da administração central, produzindo um crescimento desordenado e com baixos padrões de eficácia e eficiência.

As crises políticas e 1954 e 1955 demonstraram a fragilidade da ordem democrática perante o contexto político em que se acentuava o recrudescimento partidário e de outras instâncias políticas com graves repercussões na economia.

O Presidente Juscelino Kubstchek de Oliveira, e seu Vice, João Goulart, em 1956, assume a Presidência da República apoiados na proposta de 50 anos em 5, isto é, cinquenta anos de desenvolvimento econômico e industrial em cinco anos de governo, consubstanciado no plano de metas.

No anteprojeto da Reforma Geral da Administração Federal, o tema descentralização foi mencionado pela 1ª vez, e começou a ser tratado a partir do conceito de eficiência. Em 1956, a Comissão de Simplificação Burocrática – COSB teve como foco a descentralização, a delegação de competência e fixação de responsabilidades. Surgiram novos conceitos e diretrizes que foram base dos processos de reformas do aparelho do Estado dos governos posteriores.

Em função do Plano de Metas foram criados os Grupos Executivos e os Grupos de Trabalho, Comissões e Conselhos por decreto; e assim, foi formada uma administração paralela, autônoma e flexível, para alcançar maior eficiência técnica e política como uma forma adequar no menor prazo possível a Administração Pública com o Plano de Metas, porém, evitando o custo burocrático excessivo e o enfrentamento direto com a Administração Pública burocrática com baixo padrões de eficiência, assentados na cultura clientelista e patrimonial.

O crescimento econômico e a reestruturação produtiva não foram acompanhados pela efetiva distribuição da renda nacional e da reforma agrária, gerando grandes conflitos políticos e sociais, contexto que levou a suspensão do Estado de direito, através de um golpe de Estado em que se estabeleceu o regime autoritário em 31 de março de 1964.

2.2.3 Governo de 1964 a 1984

Os governos militares reforçaram o centralismo burocrático e político e consolidaram a tendência intervencionista do Estado no setor produtivo, com a expansão da administração indireta.

O processo de reforma administrativa dos governos militares recebeu a influência de duas tendências: a centralização e concentração de poderes – políticos e orçamentários – na alta administração do Poder Executivo e a descentralização e desconcentração nas empresas estatais, fundações e institutos a nível da administração indireta. Desenvolveu-se nesta última esfera um mecanismo para tornar as organizações

públicas mais funcionais, implementando-se ações desburocratizantes em relação a controles cuja relação custo-benefício fosse superior ao risco de insucesso.

Com o Decreto-Lei nº 200, de fevereiro de 1967, estabeleceu as diretrizes para as reformas da estrutura e os conceitos organizacionais e administrativos do Estado, enfatizando o planejamento, a descentralização e a elaboração de normas e procedimentos, visando sistematizar as relações com a sociedade. Privilegiou-se a elaboração de diretrizes normativas e reguladoras no Governo Federal e o estabelecimento de dispositivos de supervisão e controle da Administração Pública (MARCELINO, 1987, p. 21).

As principais características são:

1º) Plano Setoriais Plurianuais, contendo uma programação de despesas da Administração Pública com estimativas de curto e médio prazos, assim como a coordenação e controle desta programação com critérios dos destaques orçamentários;

2º) Divisão de responsabilidades e do trabalho entre as autarquias semi-independentes, fundações, empresas estatais, sociedades de economia mista e empresas públicas, flexíveis em nível da estrutura e dos processos administrativos, com delegação de autoridade para o cumprimento das metas do governo;

3º) Renovação e capacitação do corpo gerencial com a finalidade de introduzir normas práticas para simplificação de tarefas e pequenas autonomias gerenciais agregadas à compreensão do processo de mudança em curso;

4º) Descentralização administrativa; e,

5º) Criação do Fundo da Reforma Administrativa.

O Decreto-Lei nº 200 favoreceu a autonomia de determinadas estruturas organizacionais e administrativas da Administração Pública, que por suas características de capacitação e qualificação, foi, pragmaticamente, configurando um quadro relativamente independente e autônomo, uma tecnocracia estabelecida na alta Administração Pública direta e indireta.

O processo de descentralização ensejou a expansão da administração indireta e a conseqüente migração de técnicos altamente qualificados, espontânea em seu início porém, ao longo dos anos 70, gerou distorções em termos de compatibilização setorial

comprometendo a relação entre custos para sua manutenção e de investimentos (MARCELINO, 1988, p. 45).

O autor identifica nas reformas do aparelho do Estado até a década de 70 algumas inadequações que seriam:

1º) Elaboração segundo modelos ou concepções de racionalidade não ajustáveis à realidade brasileira.

2º) Atuação preferencial sobre os meios, não estando direcionadas, prioritariamente, para o objetivo de instrumentação das políticas do setor público.

3º) Falta de uma concepção de estratégia política e administrativa que permitisse a viabilidade de projetos de acordo com políticas de superação de resistências, acomodação de conflitos, adequação aos recursos disponíveis e determinação de objetivos e metas relacionadas a curto, médio e longo prazo.

Em 1979, o excessivo custo burocrático e a deterioração da prestação de bens e serviços públicos levaram o Estado a criar o Programa Nacional de Desburocratização que tinha como finalidade principal a melhoria dos processos administrativos, promovendo a eficiência e a economia de esforços, melhorar o atendimento aos usuários, reduzir o controle do Estado sobre o cidadão e o empresariado. Enfocou a descentralização das decisões, a simplificação do trabalho e a eliminação de formalidades e exigências meramente burocráticas. A sociedade apoiou a iniciativa do governo uma vez que era a principal vítima das disfunções da Administração Pública burocrática de baixa qualidade.

É importante salientar que as crises econômicas desse período, de âmbito nacional e internacional, repercutiram principalmente sobre a administração indireta, comprometendo a prestação de bens e serviços básicos à população, as políticas públicas e os investimentos de infra-estrutura, agravando-se a crise social e política, e conseqüentemente a governabilidade.

2.2.4 Governo de 1985 a 1994

Em 1985, o Presidente José Sarney encontrou um cenário de crise no aparelho do Estado brasileiro que se acentuava desde 1980.

Esta crise não era somente brasileira, já havia debates e movimentos de reforma administrativa em diversos países sobre as formas de funcionamento do Estado, suas relações com a sociedade e a redefinição de suas funções.

Com as rápidas transformações de ordem econômica e política, estava colocado para o governo brasileiro o desafio de se redefinir os padrões de funcionamento do governo, assim como suas interações com a sociedade. Dessa forma, se configurou as limitações do modelo de desenvolvimento econômico adotado pelo Estado e a necessidade, inadiável, de se redefinir suas funções e o seu papel junto à sociedade (MARTINS, 1997, p. 43).

Em 1985, foi instalada a Comissão Geral do Plano de Reforma Administrativa com a missão de avaliar a Administração Pública, definir diretrizes prioritárias para a organização da administração federal, a informatização do serviço público, a revisão, racionalização e contenção de gastos públicos, a formulação de nova política de recursos humanos, a racionalização da estrutura da administração federal e dos mecanismos de tutela administrativa, a inclusão das fundações na administração indireta, a nova disciplina legal para as licitações, um programa de desburocratização, mecanismos de acompanhamento de desempenho e produtividade das empresas estatais, o fortalecimento e a integração de órgãos da administração direta e indireta, e a definição de políticas e diretrizes para implantar sistemas de informação gerenciais (MARCELINO, 1988, p. 48).

Dentre as primeiras ações adotadas, em setembro de 1986, foi extinto o DASP e criada a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República – SEDAP, e constitui-se o Grupo Executivo da Reforma da Administração Pública – GERAP, integrado pelo Ministério do Planejamento, do Trabalho, da Fazenda e Gabinete Civil, órgãos fundamentais no processo de Reforma do Aparelho do Estado.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 já denunciava a incompatibilidade com o modelo burocrático tradicional centralizador compreendendo as administrações direta e indireta, em vigor nas décadas anteriores.

A partir da década de 90, quando o Estado perdeu a capacidade de atuar como protagonista do desenvolvimento nacional, não havia uma orientação consistente para a reforma do Estado, com exceção de algumas ações em planejamento ou na definição de critérios para extinção de órgãos e para o corte de pessoal.

Em 1990, em plena crise econômica, o Presidente Fernando Collor de Mello, propõe um processo de reforma administrativa visando reduzir o tamanho do Estado, para o que foram extintos vários órgãos, diminuindo o número de ministérios e de servidores da Administração Pública federal. Algumas medidas administrativas relativas à reforma da máquina burocrática sem o devido respaldo legal, consideradas inconstitucionais, com foco especial na disponibilidade dos servidores públicos (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 45).

No âmbito da gestão, em 1991, do Presidente Fernando Collor de Mello, foi autorizada a transformação da Fundação das Pioneiras Sociais em Associação das Pioneiras Sociais/ Hospital Sara Kubstchek, uma organização de direito privado, sem fins lucrativos e de utilidade pública, através da Lei nº 8.246, de janeiro de 1991, que determinou simultaneamente a criação da Associação e a extinção da Fundação.

A inovação introduzida foi a autorização para que uma Associação privada passasse a administrar bens móveis e imóveis do patrimônio da União, assim como, receber o repasse de recursos orçamentários para viabilizar a consecução dos objetivos contratados e supervisionados pelo Ministério da Saúde.

A supervisão das atividades da Associação das Pioneiras Sociais foi através da criação do instrumento de Contrato de Gestão que firmava uma contratação entre as partes, fundamentado na experiência dos centros de responsabilidade franceses, principalmente, no que se referia ao estabelecimento do controle por resultado, com base em indicadores de desempenho institucionais.

A diferença entre os Contratos de Gestão já desenvolvidos com as empresas estatais, como facilitador das relações entre órgãos do governo, e o Contrato de Gestão com a Associação das Pioneiras Sociais, foi sua aprovação pelo Congresso Nacional, como um instrumento de relação negociada entre o Poder Executivo e uma entidade de caráter privado sem fins lucrativos.

A modalidade de relação entre o Estado e o setor privado, para a garantia de prestação de serviços de natureza pública, via contratação de resultados e supervisão/fiscalização, apresentava-se como alternativa do programa experimental de modernização administrativa.

2.2.5 Governo de 1995 a 2002

Em 1995, o Presidente Fernando Henrique Cardoso, inicia novo período da reforma administrativa que se estende até 2002. A tônica da reforma é a flexibilização da gestão das organizações públicas do Poder Executivo Federal, através da Administração Pública gerencial, em substituição à Administração Pública burocrática.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado introduz o modelo gerencial para administrar o aparelho estatal, com base nos princípios de confiança e de descentralização da decisão. A adoção de tais princípios está relacionada à implementação da reestruturação das estruturas organizacionais e administrativas, com foco na horizontalização, na flexibilidade, na descentralização e na criatividade. Apesar de buscar uma ruptura com o modelo de Administração Pública burocrática, a implementação do modelo gerencial não sugere a eliminação imediata e sumária das formas burocráticas de gestão. A intensidade da mudança para o modelo gerencial não deve ser a mesma para todos os setores da Administração Pública, devendo-se manter e, até mesmo, aperfeiçoar os aspectos positivos da administração burocrática, respeitando-se as especificidades de cada setor do Estado. Pretende-se adequar cada forma de administração a particularidades da reorganização do aparelho do Estado, resguardando-se em caráter irrevogável a adoção do modelo de gestão flexível para a Administração Pública (BRASIL, 1995).

Como exemplos de instrumentos burocráticos considerados essenciais para a Administração Pública, cita-se o concurso público como forma de ingresso nos quadros de pessoal, o desenvolvimento do servidor por meio de plano de carreiras bem estruturado e a existência de um sistema de qualificação e capacitação.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado considerou a divisão do Estado em 4 setores que formariam a nova dimensão das funções do Estado, a saber:

1º) Núcleo Estratégico: tem por função propor as leis, formular e avaliar políticas públicas, estando nele incluídos a Presidência da República, os Ministros de Estado, os Tribunais Federais, o Ministério Público, além dos órgãos referentes aos Poderes Legislativo e Judiciário; a forma de propriedade desse setor é a estatal e a forma de administração é uma combinação entre o modelo burocrático e o modelo gerencial.

2º) Atividades Exclusivas do Estado: estão incluídas as funções de fiscalização, de controle, de tributação, de segurança pública, de segurança social básica e de regulação; a

forma de propriedade do setor é a estatal e o modelo de administração é o gerencial; para o desenvolvimento das atividades e serviços deste setor, o governo propõe a criação de agências executivas e de agências reguladoras; no plano jurídico-legal, a criação dessas agências é oriunda da Lei de Concessões que regulamentou o artigo 175 da Constituição Federal, que dispõe sobre o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, incluindo o caráter dos contratos dessas empresas com a Administração Pública, a questão dos direitos dos usuários, a regulamentação de tarifas e a obrigação, por parte das empresas, da manutenção da qualidade dos serviços; as atividades da regulação foram reforçadas pelo contexto criado com a Lei de Concessões, através da criação das agências reguladoras.

3º) Serviços Não-Exclusivos do Estado: são determinadas atividades de interesse público, mas que não são exclusivas do Estado; a forma de propriedade do setor é o público não-estatal e o modelo de administração é o gerencial; estas atividades e serviços devem ser implementadas pelas Organizações Sociais, que são um modelo de organização pública não-estatal, destinada a absorver atividades publicizáveis (transferência de serviços do setor público estatal para o setor público não-estatal) mediante qualificação específica; o pressuposto da publicização é o ganho de qualidade dos serviços que devem ser orientados para o cliente-cidadão; as Organizações Sociais funcionarão com base em parcerias entre o Estado e o setor privado, possuindo autonomia orçamentária e financeira.

4º) Produção para o Mercado: é a privatização de empresas estatais; em alguns casos com a participação do Estado sendo minoritária e em outros casos, majoritária, ou seja, em ambos admitindo-se a participação da iniciativa privada; a forma de propriedade do setor é privada e o modelo de administração é o gerencial.

As reformas atribuíam grande importância às mudanças legais na constituição federal, nas estruturas organizacionais, à qualidade e capacitação gerencial do pessoal, e aos esforços de contratualização de resultados associados aos processos de planejamento e execução orçamentário-financeira.

A implementação das agências executivas e das organizações sociais não obteve os resultados esperados, bem como a expansão dos contratos de gestão.

2.2.6 Principais pressupostos da reforma do Estado

O conteúdo da proposta do Plano Diretor da Reforma do Aparato do Estado Brasileiro (MARE, 1995) é predominantemente gerencialista, seu objetivo é a flexibilização

da Administração Pública, de suas estruturas organizacionais, a busca da eficiência, a viabilização de processos de delegação e descentralização, a implementação do orçamento global em organizações públicas autônomas via contratos de gestão, uma política de concursos seletivos, a valorização da autonomia das novas formas de organização pública, mecanismos de delegação e descentralização e a capacidade de inovação e empreendimento dos dirigentes governamentais. A intensificação do controle social sobre o corporativismo burocrático e sobre a própria burocracia era de importância fundamental.

A profissionalização da alta burocracia, a transparência, a descentralização, a delegação, a autonomia e a flexibilidade são base essencial e vital do modelo de Administração Pública gerencial.

A profissionalização da alta burocracia, que consiste na formação adequada dos profissionais que atuam no núcleo estratégico, encarregado da formulação das políticas públicas. Para Bresser Pereira (1998, p. 47), deve-se buscar o reforço desse setor, por meio do preenchimento dos cargos com servidores altamente qualificados, bem remunerados, que tenham o atendimento ao cidadão como a essência do serviço público.

A eficácia dessas ações está associada com a implantação de alguns mecanismos de gestão, como o sistema de mérito como norteador das carreiras, a adoção de planos de capacitação de recursos humanos, políticas salariais adequadas e alocação de recursos para a formação de pessoal, além da condução de projetos com vistas à reorganização do aparelho do Estado.

A capacitação dos recursos humanos que formam a alta burocracia deve ser orientada por programas de educação menos centrados nas tarefas e mais generalistas, além da preocupação com a formação gerencial. Esses programas devem enfatizar o desenvolvimento de competências técnicas, inter-pessoais e estratégicas, no contexto da função do Estado, de modo que sejam formadas carreiras de Estado fortes com modelos de gestão também fortes.

A transparência diz respeito à responsabilidade democrática dos gestores públicos frente à sociedade, substituindo-se controles burocráticos por controles sociais. Essa transparência passa pela divulgação e publicidade das ações implementadas pelo governo, para que a sociedade possa obter meios de controle dos recursos despendidos, influenciar no processo decisório e legitimar as medidas implementadas pelo Estado.

As situações em que a participação da sociedade na gestão pública tem o objetivo de controlar e interferir na formulação e na implementação das políticas públicas segundo seus interesses e necessidades pode apresentar conflitos de interesses entre membros da sociedade organizada e da Administração Pública, gerando competição entre estes atores no espaço público deliberativo acerca da construção da agenda, perfil e prioridades das políticas públicas.

Ferlie et al (1999, p. 24) apontam a interferência política como responsável por distorções no setor público, seja através de nomeações de gestores públicos compromissados com determinada orientação partidária ou pela ocupação de altos cargos da cúpula governamental por políticos sem formação compatível com a Administração Pública.

A adoção de ações com o objetivo de promover a transparência das ações governamentais e a responsabilidade por parte dos gestores públicos, constitui um meio para garantir o sucesso de uma reforma que proponha o controle social no lugar de mecanismos burocráticos de fiscalização e supervisão inflexíveis e limitados. A descentralização dos serviços prestados pelo Estado está associada a maior flexibilidade e agilidade dessas organizações para que possa alcançar a eficiência e a eficácia no atendimento das demandas da população usuária desses serviços (FERLIE et al., 1999, p. 313).

Trata-se de uma ação estratégica do modelo de gestão de políticas públicas de forma a favorecer a proximidade entre os formuladores e implementadores dessas políticas e a população usuária. Entre as vantagens do processo está incremento da autonomia das unidades descentralizadas e a abertura de espaço para a participação de novos atores da sociedade organizada na formulação e implementação das políticas públicas.

Um aspecto de grande importância diz respeito à representatividade no processo de participação que gera conflitos políticos por desconhecimento da estrutura legal e administrativa do serviço público que estiver em questão. Esta relação necessita constantemente de ser compreendida por todos os atores para que possa viabilizar a participação popular com qualidade na gestão dos bens e serviços públicos. Para tanto, é necessária a instrução do uso desse espaço público e a qualificação dos gestores haja vista a relação democrática e transparente entre o Estado e a sociedade (MUNIZ & GOMES, 2002, p. 63).

Na Reforma do Estado, estão previstas a descentralização e a delegação de autoridade. Nos 2º e 3º setores do Estado, as atividades e serviços seriam executadas de modo

descentralizado, conforme padrões de gestão que contemplem o aumento da fiscalização e do controle social por parte da sociedade. As Agências Executivas, as Agências Reguladoras e as Organizações Sociais necessitam de aporte orçamentário, flexibilidade na gestão dos recursos financeiros, materiais e humanos que fazem parte de sua estrutura administrativa e organizacional (BRASIL, 1995).

A relação entre autonomia e descentralização está assim determinada na Emenda nº 19 de 4 de junho de 1998: “A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos ou entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre os administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: I – o prazo de duração do contrato; II – os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidades dos dirigentes; III – a remuneração do pessoal”.

Portanto, o controle da autonomia decorrente da descentralização está na adoção de contratos de gestão a serem celebrados entre o Governo Federal e as organizações que formam os segundo e terceiro setores (BRASIL, 1995).

O contrato de gestão contempla alguns pressupostos principais para sua viabilidade (BRASIL, 1997).

1º) as disposições estratégicas, incluindo os objetivos da política pública à qual se vincula a instituição, sua missão, objetivos estratégicos, metas institucionais e planos de ação;

2º) os meios e condições necessários à execução dos compromissos pactuados;

3º) as condições de revisão, suspensão e rescisão do contrato;

4º) a definição de responsáveis e de conseqüências decorrentes do descumprimento dos compromissos pactuados;

5º) as obrigações da instituição, do Ministério supervisor e dos Ministérios intervenientes;

6º) as condições de vigência e de renovação do contrato; e,

7º) os mecanismos de publicidade e de controle social.

O processo de descentralização pode provocar distorções como desigualdades entre regiões e reduzir a capacidade do governo reduzir as disparidades regionais de renda.

Esse antagonismo entre as vantagens e desvantagens da descentralização exige da Administração Pública instrumentos de coordenação e de políticas compensatórias que evitem o acirramento das disparidades regionais (ABRUCIO, 1998, p. 173).

A flexibilidade é um dos pontos principais do processo de mudança do modelo burocrático para o modelo de Administração Pública gerencial. É considerada como a capacidade da organização em adaptar-se às novas circunstâncias que o contexto social, político, econômico e cultural moldam as demandas da sociedade.

Em Motta (1997: Caps. 2 e 3), o relacionamento entre flexibilidade e estrutura está presente na modelagem das organizações e apresentam duas características principais: a primeira, relacionada com a organização e divisão do trabalho, ou seja, como se distribui a autoridade e a responsabilidade; e, a segunda, com a estrutura organizacional. As estruturas modernas tendem a serem menos hierarquizadas, na forma de redes em vez de pirâmides, com foco nos resultados em vez de nos meios, e também no trabalho em equipe, na fluidez do processo de comunicação, etc. Como evolução do processo de flexibilidade seria a virtualização organizacional, no qual os resultados são alcançados por meio de formas não percebidas fisicamente como uma totalidade única, permitindo a união de esforços de equipes dispersas em distintos lugares, formando uma rede entre unidades descentralizadas.

2.2.7 A regulação e o seu papel na reforma do Estado

Segundo Corry (1995, p. 13), a regulação pode ser entendida como o ato de se estabelecer regras para administrar as relações entre o Estado, os prestadores de serviços públicos e os usuários. O que se regula são relações, por exemplo, entre profissionais e clientes, entre consumidores e empresas, entre governo e empresas, e entre empresas e empresas, que envolvem a utilização de recursos estratégicos e interesses conflitantes ou complementares. A atividade regulatória pode ser exercida por diferentes agentes, como as associações profissionais, destinadas à auto-regulação do exercício das profissões, as redes voluntárias de consumidores, de representantes de categorias sociais, de moradores, etc. A regulamentação governamental necessária à atividade regulatória pode tanto promover os direitos e liberdades dos cidadãos, quanto a restrição de seu comportamento. Portanto, a sociedade reconhece a necessidade da intervenção governamental quando um mercado não regulado pode prejudicar direitos e quando mercados falham em garantir um nível aceitável de igualdade social.

O Estado através de sua Administração Pública deve viabilizar a garantia da regulação de forma equânime, efetiva e participativa com a adesão da sociedade. Alguns pressupostos principais do processo de regulação são:

1º) Proteger e enfatizar direitos e liberdades de todos os cidadãos, buscando a igualdade de oportunidades, o acesso universal aos direitos fundamentais, e a liberdade de informação;

2º) Promover uma sociedade segura e pacífica;

3º) Garantir a saúde e a segurança da sociedade observando a legislação pertinente;

4º) Proteger a sociedade contra o abuso econômico, propondo o estabelecimento de padrões de comércio, a garantia da concorrência leal e a proteção da propriedade intelectual e industrial;

5º) Proteger o meio ambiente;

6º) Proteger cidadãos restringindo o acesso a filmes e programas da mídia, bem como o consumo de produtos nocivos à saúde;

7º) Aplicação de multas e sanções; e,

8º) Arrecadar impostos, taxas e contribuições assegurando que os recursos sejam gastos de acordo com os objetivos das políticas públicas formuladas pelos governos municipal, estadual e federal.

A atividade regulatória pressupõe uma intensidade da regulação em função dos impactos e riscos envolvidos na atividade regulada. Compete à Administração Pública, além de implementar uma parte dessa atividade, por intermédio de agências especializadas, exercer também o controle da regulação, ou seja, corresponde a formular, implementar e coordenar a execução das políticas e diretrizes da regulação, com o envolvimento de múltiplos níveis do governo, articulados e integrados na construção de novas formas de parcerias e relacionamentos administrativos, devidamente instruídos quanto ao nível de responsabilização e de autonomia entre as instituições.

Em Abranches (1999, p. 19), o processo de regulação é controle, estando presente em praticamente toda a ação do Estado. Existem várias formas de regulação: o

monopólio estatal para atividades essenciais e de segurança nacional, órgãos fiscalizadores do meio ambiente, conselho de defesa do consumidor, dentre outros.

Até o ano de 2002 a estrutura regulatória da Administração Pública federal está constituída na área da economia: Banco Central do Brasil – BACEN, e a Comissão de Valores Mobiliários – CVM, que regulam o mercado financeiro; o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, a Secretaria de Direito Econômico – SDE, e a Secretaria Especial de Acompanhamento Econômico – SEAE, que regulam a concorrência; e Agências Setoriais para: o petróleo, vigilância sanitária, meio ambiente, recursos hídricos, transportes aéreo, aquaviário e terrestre, previdência complementar, telecomunicações e energia elétrica. Dada a ênfase na melhoria da qualidade de vida e nos direitos do consumidor, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente – IBAMA, os Serviços de Defesa do Consumidor nos Estados e a Vigilância Sanitária tem assumido papel especial na defesa da cidadania.

A estrutura do processo de regulação é fragmentada, resultando em superposições e conflitos de poder. A criação da Agência Nacional de Defesa do Consumidor e da Concorrência que assume as funções do CADE, SDE e algumas atividades da SEAE se configuram em tentativa de eliminar distorções e aumentar a eficiência do processo de regulação.

Esta estrutura necessita da formulação de uma política que estabeleça com clareza os princípios e diretrizes do processo de regulação, privilegiando uma sistematização que viabilize a articulação e integração dos mecanismos da atividade regulatória no seu desenvolvimento e revisão, a exemplo dos *regulatory checklists* pelos países membros da OCDE (1993). A natureza do processo de regulação requer a existência de organizações reguladoras autônomas e flexíveis, impondo ao modelo de gestão da Administração Pública novos princípios gerenciais, como a delegação e descentralização da gestão administrativa, a flexibilização e agilidade das estruturas organizacionais e administrativas, a modernização tecnológica, a profissionalização dos recursos humanos, transparência das ações e garantia do espaço institucional para a participação da sociedade nas avaliações e decisões sobre a regulação dos serviços públicos.

2.2.8 Diagnóstico, prognóstico e prospectiva

Analisando-se as reformas administrativas planejadas desde das décadas de 30 até 90, alguns objetivos não foram atingidos completamente:

1º) A flexibilidade das estruturas estatais no que implica na busca de novas formas de gerenciamento compatíveis;

2º) A resistência no processo de interação entre as organizações públicas e a sociedade;

3º) A motivação dos servidores públicos;

4º) O estabelecimento de intercâmbio ativo entre o Estado e os cidadãos; e, a melhoria da infra-estrutura institucional.

A situação da Administração Pública ainda apresenta dificuldades incidindo nos seguintes aspectos:

1º) Práticas administrativas conservadoras e onerosas, objetivando prioritariamente as formalidades de trabalho;

2º) Desconhecimento das políticas, das metas e dos objetivos dos diversos setores da Administração Pública;

3º) Burocracia excessiva e cartorial;

4º) Articulação e Integração com baixa intensidade na divulgação e implementação da reforma administrativa entre os diversos parceiros;

5º) Coordenação deficiente dos diversos órgãos do serviço público, centrais e setoriais, ocasionando superposição de estruturas e de competências, falta de clareza nas responsabilidades e dispersão de esforços e recursos; e,

6º) Insuficiência e inadequação de equipamentos e de recursos humanos.

Tal contexto impõe à reforma administrativa resistências e dificuldades estruturais, no que implica que o processo de mudança seja trabalhado em todos os níveis: pessoal, organizacional e governamental.

O processo de reforma dos aparelhos do Estado não deve idealizar cenários que se demonstram, na sua implementação em determinados setores, incompatíveis com a Administração Pública. As mudanças começam a partir do cenário atual, constituindo ao longo do processo as dificuldades em oportunidades de troca de experiências e inserção de novas alternativas para o serviço público.

A amplitude da reforma administrativa está alicerçada mais por processos de revitalização de setores específicos e de órgãos específicos, haja vista resultados incrementais de forma a enfrentar as naturais resistências inerentes ao tamanho e a complexidade da Administração Pública. É um projeto permanente, monitorado e avaliado pelo Estado e a sociedade (MARCELINO, 1988, p. 19).

A partir da definição de sistema como um conjunto de partes interligadas com a finalidade de alcançar um objetivo, pode-se analisar o macro-sistema do aparelho do Estado sob algumas perspectivas fundamentais, conforme explicita Claus Offe (1989, p. 52; 1999, p. 119).

1ª) Tem como foco o agente individual com seus valores, expectativas e capacidade de influenciar no desempenho da instituição, da conscientização única, na preparação profissional e do espírito público;

2ª) Vem do campo da própria organização, de seus recursos, seu crescimento, seu nível de burocratização, e suas diferenciações internas como cultura, clima e suas relações intra-governamentais;

3ª) A partir do conjunto Estado/Sociedade enfocando, quais impedimentos são impostos e as ligações estabelecidas entre as instituições do Estado e os outros elementos de suas estruturas;

4ª) O fenômeno global dos regimes autoritários para a adoção de regimes democráticos, com a presença de direitos iguais e fundamentais de participação política, a garantia dos direitos humanos, civis e políticos, e a *accountability*, aqui entendida como transparência dos atos dos governantes e capacidade de sanção destes pelos governados, que têm os instrumentos constitucionais para acompanhar e responsabilizar pelos atos praticados pelos agentes do Estado;

5ª) O enfraquecimento do Estado nacional e de sua capacidade governativa reflete a interdependência global, ou seja, as conexões transnacionais intensas comprometem a capacidade de resposta independente e autônoma. O Estado nacional investe na estratégia de integração supranacional e na formação de instituições supranacionais, no âmbito da política, economia, militar, segurança institucional, cultural e social, de forma a otimizar a capacidade de enfrentar as forças das mudanças e alcançar resultados e impactos toleráveis e, até mesmo, desejáveis;

6ª) A pós-modernização entendida como uma força promotora de transformação cultural associada às dimensões estéticas, cognitivas e político-morais. A dimensão estética aponta para uma tendência de homogeneização transnacional da cultura. A dimensão cognitiva apresenta forças densas de contra-tendências como resistência à uniformidade da cultura global que dá origem a uma política global de pós-modernidade da identidade e diferença. A dimensão político-moral é oriunda das idéias de libertação, emancipação, justiça social e paz internacional como base da mobilização política. Apesar das tendências ideológicas, o contexto pós-moderno aponta para uma noção universalista de bens desejáveis que podem ser encaminhadas por agentes históricos constituídos; e,

7ª) Questões relativas à reforma institucional apontam para a determinação de quais esferas da sociedade devem ser governadas pelas autoridades políticas constituídas, pelas forças reguladas do mercado, ou por auto-governo, comunidades e associações voltadas para metas coletivas, implicando em sínteses mercado-Estado, Estado-comunidade ou comunidade-mercado. O desenho das instituições não deve privilegiar soluções puras ou mesmo evitar o uso destas (estatismo social-democrata, liberalismo de mercado e formas religiosas e não-religiosas de comunitarismo ou societalismo e filosofias políticas conservadoras de coesão social). Portanto, deve-se implementar um desenho processual, reajustamento e sintonização adequada entre estas formas puras de relação Estado-sociedade, tendo papéis variáveis e que se limitem entre si. Viabilizar essa “impura” ordem social, ideológica e substancialmente, é a marca da civilidade contemporânea, sendo a habilidade dos cidadãos de utilizar formas de deliberação aberta e pacífica, assim como métodos institucionais para enfrentar os conflitos sociais e políticos.

Offe (1999, p. 142) entende que as instituições de um governo democrático, justas e transparentes, a prosperidade que mercados cuidadosamente regulados podem gerar e a vidas das comunidades locais, restringidas pelo princípio da tolerância, podem e devem contribuir para a formação e acumulação do capital social no interior da sociedade civil. Portanto, as forças associativas da sociedade são mais capazes de definir e redefinir de forma constante a “mistura correta” dos padrões institucionais e constitucionais do que qualquer auto-proclamado especialista ou protagonista intelectual de uma das doutrinas “puras” da ordem social.

O desenho futuro de um modelo de gestão sob a forma de uma situação administrativa, organizacional e institucional desejável é possível, bem como imprescindível

fazê-lo não somente como uma formulação burocrática, mas fundamentalmente como um desenvolvimento da cultura política democrática e transparente na Administração Pública. A abordagem prospectiva propõe a construção de cenários exploratórios que sob análise estratégica pode subsidiar a escolha de alternativas viabilizadoras das mudanças desejadas e esperadas (CRISTO, 2003, p. 61).

Portanto, as possibilidades e limitações da reforma da Administração Pública estão circunscritas aos vetores transformadores que são: meritocrático, gerencial, fiscal e corporativo. Seu emprego através da reforma gerencial proposta pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado visa o enfrentamento do clientelismo e do populismo, figuras que restringem os avanços da nova gestão pública. É necessária atenção quanto à tendência da sobrevalorização da reforma gerencial, que não deve ser superestimada em função da natureza de alguns fatores inerentes à administração burocrática tradicional ou mesmo de natureza ideológica. Há que se aprofundar na compreensão das conquistas realizadas e investir na formulação de novas propostas que contemplem a consolidação da qualidade, da agilidade, da eficiência e da flexibilização (GAETANI, 2003, p. 21).

2.3 Modelos de Gestão

2.3.1 Gestão e gerenciamento na Administração Pública

As crises econômicas nas nações desenvolvidas, iniciadas na década de 70, causaram sérias repercussões políticas e sociais nas nações que subsistem a esse sistema econômico. O processo de globalização formalizado pelo Consenso de Washington, em 1984, norteado pelas regras do mercado neoliberal, trouxe desdobramentos aos governos nacionais, especialmente, para a Administração Pública.

Os Estados elaboraram novas estratégias governamentais objetivando em primeiro lugar, a perpetuação do sistema econômico capitalista e, em segundo lugar, novas práticas sobre gestão e gerenciamento que tornassem a Administração Pública capacitada a atender as mudanças e demandas da sociedade no âmbito interno e externo.

A necessidade de se reavaliar o papel e as formas de funcionamento, as estruturas administrativa e organizacional do Estado, estava atrelada substancialmente ao cenário político e econômico internacional. Este foi o *imput* principal das mudanças no cenário nacional. A Administração Pública tradicional, com seu alto custo burocrático e sua

rigidez, não eram mais capazes de atender aos novos parâmetros da sociedade, pois sua dinâmica social assume maior complexidade na estruturação das suas demandas.

Neste início de milênio a Administração Pública deve consolidar os instrumentos de maior eficiência e incrementar a efetividade social. As reformas administrativas do Estado, desde o Estado Novo, em 1937, até o Estado Neoliberal, em 2002, promoveram alterações substanciais de ordem administrativa e organizacional na Administração Pública. Portanto, a nova estratégia da Administração Pública é manter-se à altura da crescente complexidade das relações sociais, culturais e políticas com motivação emancipatória, consolidando a democracia nos espaços públicos deliberativos, a participação e a transparência das ações governamentais, com vistas ao processo de interação dinâmica entre o Estado e a sociedade em face dos novos desafios da administração e da tecnologia impulsionados pela globalização econômica.

2.3.2 Gestão pública contratual e por resultados

Com base no dicionário Aurélio, podemos definir, precisamente, os termos gestão e gerência. A gestão, do latim *gestione*, é o ato de gerir, de gerência. Portanto, possui um caráter de proposição política, são princípios, diretrizes e indicações gerais, sua dimensão é estratégica. A gerência, do latim *gerentia*, de *gerere*. É o fazer, a ação concreta diferenciada e especificada em funções que articulam os recursos físicos, humanos, tecnológicos, políticos, etc, visando atingir objetivos e metas. Possui caráter mais específico e instrumental, portanto sua dimensão é tático-integrativa e operacional.

Para viabilizar e concretizar as funções do Estado no contexto de globalização da economia com repercussão nas políticas internas e externas de todos os países atingidos é necessário um serviço público gerencial, com novas formas de gerenciamento, capazes de realizarem suas estratégias e políticas, utilizando os meios e instrumentos com eficiência crescente voltadas para ações e resultados de longa duração, principalmente, para a melhora, significativa e de forma sustentável, da qualidade de vida de sua população.

As mudanças no âmbito da Administração Pública dependem da gestão e do processo de gerenciamento. Dessa forma, as medidas administrativas e organizacionais das dimensões inter-organizacionais e inter-governamentais contendo eficácia, eficiência e efetividade devem observar o comportamento estratégico, o enfoque nas solução de

problemas, a articulação e interação entre instituições, e nos sistemas de informação e comunicação (KLIKSBERG, 1994, p. 229-232).

A gestão consiste em ser o “indutor de informações, conhecimento e tecnologia, para isso potencializa estes recursos nas estruturas administrativas e organizacionais, otimizando a capacidade de redimensionamento de seu desenho, de articulação entre seus membros e equipes, garantir sua sustentabilidade e adequação às mudanças externas” (TARAPANOFF, 2001, p. 56-57).

O gerenciamento através de suas funções gerenciais administra as mudanças fundamentais em curso nos ambientes interno e externo das instituições governamentais.

Em Motta (1994, p. 26) o conceito de gestão e gerencia estão assim definidos. “A gerência é a arte de pensar, de decidir e de agir; é a arte de fazer acontecer, de obter resultados. Resultados que podem ser definidos, previstos, analisados e avaliados, mas que têm de ser alcançados através das pessoas e numa interação humana constante. De um lado, pode-se tratar a gerência como algo científico, racional, enfatizando as análises e as relações de causa e efeito, para se prever e antecipar ações de forma mais conseqüente e eficiente. De outro, tem-se de aceitar a existência, na gestão, de uma face de imprevisibilidade e de interação humana que lhe conferem a dimensão do ilógico, do intuitivo, do emocional e espontâneo e do irracional. Dirigentes devem entender a gestão moderna em ambos os sentidos”.

Tenório (1997, p. 17) entende a gerência como uma “ação de estabelecer ou interpretar objetivos e de alocar recursos para atingir uma finalidade previamente determinada. É orientar a dinâmica da organização ... para uma boa utilização dos recursos e o direcionamento desses recursos para o atingimento da finalidade proposta pelos membros da organização”.

A definição de Alecian & Foucher (2001, p. 21) associa o contexto interno e externo da organização à sua missão através do trabalho em conjunto. Dessa forma, “o gerenciamento é a atividade que consiste em conduzir, a partir de um contexto dado, um grupo de homens e mulheres que busquem o atingimento comum de um ou diversos objetivos, de acordo com as finalidades da organização”.

Para os autores, no serviço público as instituições seguem a lógica jurídica alicerçada nos regulamentos e normas e também, a lógica gerencial que seria as ações mais

eficazes e eficientes com vistas a maior efetividade possível. Essas duas lógicas em determinados contextos são contraditórias e às vezes excludentes, quando, principalmente, falta a dimensão da negociação, do diálogo, de recursos e meios da gestão e do gerenciamento (ALECIAN & FOUCHER, 2001, p.31-34).

2.3.3 A base contratual entre Estado e sociedade

As mudanças provocadas pela globalização econômica e seus desdobramentos políticos e sociais, forçaram os Estados nacionais a redefinir seus aparelhos administrativos para o enfrentamento dos novos desafios alicerçados numa nova realidade social, política, econômica e cultural que exige novas respostas da Administração Pública, ou seja, com simplicidade dos procedimentos e processos e, mais rapidez e agilidade visando maior efetividade social.

As funções do Estado necessitam ser cumpridas nesse contexto, o que exige novas formas de gerenciamento da Administração Pública frente aos questionamentos da população usuária dos serviços públicos acerca do desemprego, da previdência social, da saúde pública, da educação pública, das políticas públicas em geral, dessa forma, tais demandas requerem ser atendidas com qualidade e velocidade dos serviços alcançando efetividade social com equidade e sustentabilidade.

A responsabilidade da Administração Pública assume o caráter mais adaptativo frente aos desafios da sociedade e mantém os princípios do interesse geral e da equidade dos serviços públicos. Dada a magnitude dos problemas sociais, os aparelhos do Estado não são capazes, em função da estrutura tradicional das suas organizações, de prover com a eficácia, eficiência e efetividade esperadas pela população usuária. Com uma gestão pública que admite a participação, o compartilhamento de recursos e de meios públicos, a parceria com base na contra-partida nos direitos e deveres, e a transparência dos atos e ações do governo e dos parceiros oriundos da sociedade, criou-se a perspectiva de viabilizar com eficiência e sustentabilidade o atendimento das demandas sociais complexas (ALECIAN & FOUCHER, 2001, p. 43; TROSA, 2001, p. 45).

O novo modelo de gerenciamento contempla o maior número de atores em seu processo decisório e, principalmente, no nível operacional, o que significa a prestação de serviços públicos por parcerias da sociedade sem, no entanto, desvincular a responsabilidade do Estado. Algumas ações gerenciais estatais devem ser incrementadas, tais como:

accountability, supervisão, fiscalização, regulação, redes e sistemas de informações e comunicação inter-organizacional e inter-governamental, e pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias voltadas para a administração dos recursos humanos e outros meios e instrumentos necessários à missão da nova Administração Pública (KLIKSBERG, 1994, p. 147; TROSA, 2001, p. 127).

A nova figura da parceria surge através do contrato entre o Estado e um ou mais atores da sociedade, com o sentido de um acordo e ajuste entre duas ou mais partes que delegam entre si direitos e deveres com a finalidade de prestar serviços públicos específicos para o público usuário.

As vantagens e oportunidades para a Administração Pública são evidentes. 1º) permite retificar ou corrigir processos e procedimentos durante a execução do contrato; 2º) permite definir e rever os padrões de qualidade dos serviços; 3º) permite o compartilhamento do aprendizado com troca de saberes e habilidades de forma contínua através da relação inter-organizacional; 4º) interação entre as dimensões estratégicas, tático-integrativas e operacionais *nas* e *entre* as esferas governamental e das parcerias com a sociedade; 5º) ênfase nos atos, ações e resultados de médio e longo prazo; e, 6º) ênfase no interesse coletivo e na manutenção do princípio da responsabilidade do Estado pelo serviço público (TROSA, 2001, p. 263).

2.3.4 Administração Pública burocrática tradicional

A implementação dos princípios do modelo burocrático veio a substituir a lógica patrimonialista sobre o Estado brasileiro no início do século XX, especificamente na década de 30 com o Estado Novo.

A Administração Pública burocrática tradicional é excessivamente burocratizada, com ênfase no cumprimento das normas e regulamentos e em tarefas específicas e segmentadas, comprometendo as estruturas das organizações. Situação que comprometeu o verdadeiro objetivo das instituições: a realização de sua missão institucional, as funções do Estado. As teorias administrativas do período e os interesses do ambiente externo sejam econômicos ou políticos, não permitiam um avanço consistente da capacitação e qualificação profissional no serviço público para superar as distorções (BRESSER, 1998, p. 31).

A administração tradicional é regida por três princípios básicos: o primeiro uma definição legal entre aqueles que concebem e decidem e aqueles que executam; o segundo, na limitação e restrição de funções, cargos e respectiva hierarquia, comprometendo seriamente a iniciativa, a inovação e a criatividade; e, o terceiro, ênfase sistemática na compartimentalização e na segmentação entre os níveis hierárquicos e níveis decisórios, e entre setores e serviços. Esta lógica taylorista e suas variações teóricas atendeu às demandas de crescimento do mundo ocidental, apesar das crises conjunturais e estruturais do sistema capitalista (TROSA, 2001, p. 38).

Na Administração Pública burocrática tradicional, os gestores e pessoal técnico, de maneira geral, não se colocam como uma força capaz de negociar, de ser propositiva e inovadora para uma gestão qualificada, democrática e participativa da política. Apresentam-se, freqüentemente, com aparente subserviência e não parecem dispostos a gerir a política sob novos paradigmas, uma vez que continuam privilegiando formas clientelistas, paternalistas, corporativas e tecnocráticas de gestão.

Segundo Azevedo (2003, p. 49) o modelo burocrático tem como princípios norteadores: a) a profissionalização; b) a idéia de carreira; c) a hierarquia funcional; d) a impessoalidade; e) o formalismo; e e) controles administrativos *a priori* e controles rígidos com ênfase nos processos, procedimentos e meios. Estes são a base do poder racional legal conforme Weber (2000).

2.3.5 Administração Pública gerencial

A administração gerencial emerge como resposta à necessidade de se adequar a Administração Pública burocrática ao sistema democrático, ao surgimento de novos atores da sociedade com sua participação mais intensa nas fases de formulação e implementação das políticas públicas, às novas tecnologias em todas as áreas do conhecimento, às limitações de recursos físicos e financeiros do Estado, e às exigências da população usuária por serviços públicos com qualidade e agilidade no seu atendimento. Trata-se de um avanço e não de rompimento com a administração burocrática (AZEVEDO, 2003, p. 50).

A proposta do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado consiste em caracterizar tanto os aspectos que estão superados na administração burocrática quanto aqueles que permanecem válidos e vigentes. A implantação da Administração Pública gerencial trouxe importantes inovações: a) a noção de descentralização e desconcentração na

formulação e implementação das políticas públicas; b) a ampliação do conceito de cidadania, que passa a agregar uma dimensão de comunidade, de coletivo, que demanda por serviços essenciais e fundamentais garantidos na Constituição Federal; c) a clara definição dos objetivos; d) autonomia dos administradores para atingir os objetivos contratados; e) redução dos níveis hierárquicos; f) adoção de formas flexíveis de gestão e gerenciamento; g) permeabilidade da organização à participação da sociedade civil, h) concentração nos resultados e processos; e i) controles administrativos *a posteriori* (AZEVEDO, 2003, p. 52).

Kliksberg (1994, p. 311) afirma que a mudança de paradigma em curso apresenta uma retração dos modelos burocrático-formais tradicionais na esfera pública e privada, proporcionando o surgimento de novas perspectivas consideradas não convencionais, principalmente para a Administração Pública. São novos modelos organizacionais mais flexíveis, adaptativos, abertos e que privilegiam as relações horizontais, o que pressupõe a necessária mudança na cultura organizacional, na transparência dos processos e níveis decisórios e viabilizar a participação da comunidade.

Como forma de superar os problemas causados pelas disfunções do modelo burocrático e levando-se em conta as limitações do Estado em atuar em determinados setores da economia, estudiosos e pesquisadores da Administração Pública e das organizações têm sugerido que o setor público adote alguns aspectos do modelo padrão de gestão semelhante ao das organizações do setor privado, denominado, no Brasil, de Administração Pública Gerencial (BRESSER, 1998, p. 132) e, a nível mundial, é denominado de Nova Administração Pública (FERLIE et al., 1999, p. 34).

Segundo Ferlie et al (1999, p. 35), a Administração Pública gerencial ganhou força, principalmente a partir da década de 70. Na Inglaterra, a Comissão Galssco no período de 1961 e 1963 e a Comissão Fulton no período de 1966 e 1968, identificaram baixa qualificação gerencial, excesso de níveis hierárquicos e falta de comunicação entre a burocracia e a comunidade que serviam, levantando considerações críticas sobre as limitações da administração. Dessa forma, o primeiro sinal do movimento de refluxo dos custos e de aumento da eficiência na área pública tem início na Inglaterra e Estados Unidos, na década de 70 e 80, governos *Thatcher* e *Reagan*, respectivamente, sendo denominado de modelo gerencial puro. Seu objetivo administrativo estava centrado na produtividade, pretendendo sensibilizar os contribuintes de impostos e, em seguida, incorporou a idéia de efetividade e da busca da melhoria da qualidade dos serviços, na perspectiva dos clientes/usuários desses

serviços. Finalmente, uma nova evolução, o *Public Service Oriented*, fundado na noção de equidade, resgatou o conceito de esfera pública e da ampliação do dever social de prestação de contras.

A reforma do aparelho do Estado no Brasil (BRASIL, 1995) propõe a transformação da Administração Pública federal tradicional, burocrática, em Administração Pública federal gerencial. Tal projeto não deve ser interpretado como um processo de antagonismo sistemático em relação à burocracia, mas como ações voltadas para a adequação e superação de procedimentos que não agregam mais eficácia, eficiência e efetividade ao Estado, e de incrementar aqueles que ainda seriam indispensáveis para um gerenciamento de alto nível de desempenho.

A implementação dos princípios do modelo burocrático veio a substituir a lógica patrimonialista sobre o Estado brasileiro no início do século XX, especificamente na década de 30 com o Estado Novo.

Não se trata de negar e abandonar as conquistas da Administração Pública brasileira ao longo do século XX, mas de adequá-la ao novo contexto político, econômico, social e cultural no nível nacional e internacional, já evidenciados durante a década de 80. Portanto, o modelo de administração tradicional perde eficácia, eficiência e efetividade, uma vez que possui em seu modelo de gestão e formas de gerenciamento competência limitada para a resolutividade das demandas sociais complexas.

O Estado diante da necessidade de adaptar-se às mudanças e transformações induzidas, principalmente, pela globalização econômica, inicia o redirecionamento de suas prioridades na Administração Pública, propondo um novo modelo de gestão pública gerencial incrementado por novas competências, capacidades e habilidades que podem gerar iniciativa, motivação, inovação, criatividade, flexibilidade e agilidade no serviço público.

Um aspecto de grande importância para a administração gerencial é a capacidade da estrutura administrativa e organizacional de ser mais flexível e dar condições de resolutividade às demandas sociais cada vez mais complexas, fomentadas pelo contexto de globalização da economia.

As orientações estão focadas nas seguintes prioridades:

1^a) Focalização do Estado no Cidadão: o cidadão é o beneficiário real e direto dos serviços públicos, cabe ao Estado, em seu espaço público, estar ao alcance do cidadão

para a garantia da cidadania; dessa forma, a reforma visa em primeira instância a garantia do atendimento dos cidadãos através dos serviços públicos com qualidade e agilidade, tendo como perspectiva fundamental o exercício da cidadania;

2ª) Reorientação dos Mecanismos e Instrumentos de Controle do Estado para a Eficiência dos Serviços Públicos e sua Efetividade: redirecionar o excessivo emprego do controle e supervisão das normas e procedimentos para uma gestão pública e respectivo gerenciamento focado nos cidadãos e nos resultados dos serviços públicos através da capacitação e qualificação dos servidores públicos, criação de novos cargos e funções, e reestruturação das organizações priorizando a flexibilidade, a transparência, mecanismos de participação e controle por parte da sociedade; e,

3ª) Redesenho ou Remodelagem ou Redimensionamento das Organizações: o *design* da estrutura deve fortalecer a eficácia e a eficiência dos recursos da organização com vistas ao incremento da efetividade social. Um modelo de gestão pública que incentive o gerenciamento de alto nível de desempenho dos recursos humanos capacitados e qualificados com competência para atuar na interação e integração entre órgãos e governos. A terceirização das atividades auxiliares e de apoio, a criação de organizações sócias e agências executivas apontam para o redimensionamento das funções do Estado na perspectiva dos novos parâmetros da política orçamentária e fiscal e, no atendimento das demandas sociais haja vista a melhoria da qualidade de vida da sociedade em geral. Dentre os aspectos fundamentais estão a flexibilidade, a delegação, a participação da sociedade na gestão das instituições e, a agilidade das organizações para se adequarem às mudanças e transformações do ambiente externo, essenciais para o novo desenho das instituições governamentais.

Ferlie et all (1999, p. 57) identificou quatro modelos de gestão aplicados à Administração Pública, quais sejam:

1º) Impulso para a Eficiência; 2º) *Downsizing* e Descentralização; 3º) Em Busca da Excelência; e, 4º) Orientação para o Serviço Público. Esses modelos inserem-se num contexto denominado pela autora de Nova Administração Pública.

O Impulso para a Eficiência é caracterizado pela implementação de métodos de controle rígidos, além de fortalecer a centralização do poder nos escalões superiores da administração, seus principais aspectos são: a visão orientada para o mercado e para o cliente, a desregulamentação do mercado do trabalho, consistindo na redução do poder de auto-regulamentação das profissões e na adoção de contratos de trabalho temporários, de tempo

parcial e com rotatividade dos ocupantes de cargos gerenciais, conjugados com o aumento de poder dos administradores generalistas, no lugar dos especialistas, a delegação de um certo grau de poder, visando uma administração mais empreendedora e a centralização do poder no nível mais alto da organização.

Ferlie et al (1999, p. 149) sugere a associação desse modelo com a política econômica de Margareth Thatcher. Existe semelhança desse modelo de gestão pública com o da iniciativa privada, destacando a preocupação com a maximização do capital financeiro, aumento da eficiência, reforço dos níveis hierárquicos, orientados para as metas com utilização de mecanismos e instrumentos de controle e de monitoramento do desempenho dos recursos humanos e institucionais.

Downsizing e Descentralização têm como principais aspectos a busca por maior flexibilidade organizacional, o abandono do alto grau de padronização, a obtenção de maior autonomia por parte das organizações públicas, a descentralização da responsabilidade pela formulação da estratégia e do orçamento, o incremento da terceirização e a divisão do quadro de pessoal entre um pequeno núcleo estratégico e uma grande periferia operacional, a mudança da gestão hierárquica para a gestão baseada no contrato, a diminuição dos níveis hierárquicos, do volume de salários e o surgimento de paramercados, constituído por “organizações de compra” separadas das organizações de prestações de serviços.

O papel de “organização de compra” define um tipo de organização pública que tem como objetivo a realização de “compras” de bens e serviços, realizadas por meio de contrato de gestão estabelecidos com outras organizações, sejam públicas ou privadas. A separação entre “organizações de compra” e “organizações de prestação de serviços” procurou estimular a competitividade entre os “fornecedores” dos bens e serviços, resultando por um lado em uma relação custo-benefício favorável e, por outro lado, melhoria na qualidade dos serviços públicos (FERLIE et al., 1999, p. 313).

3º) Em Busca da Excelência: contempla os princípios da teoria da administração “Escola das Relações Humanas”, que enfatiza a importância da cultura organizacional, preocupa-se com a questão da mudança nas organizações e com a forma de administrá-la, bem como o papel dos valores, dos ritos e símbolos, em se tratando do comportamento humano no trabalho (FERLIE et al., 1999, p. 267). Esses autores classificam o modelo em duas abordagens, a ascendente e a descendente.

a) Abordagem Ascendente: seus principais aspectos são: ênfase no desenvolvimento organizacional e na aprendizagem, reconhecimento da cultura organizacional como forma de adesão do empregado aos valores da organização e a descentralização radical, com o desempenho julgado nos resultados.

b) Abordagem Descendente: seus principais aspectos são: necessidade de mudança cultural por meio de programas gerenciados, formas carismáticas de liderança do topo para a base da organização, identificação de modelos carismáticos de papéis do setor privado no novo estilo do setor público, intensificação de programas de treinamento corporativo, importância da determinação da missão organizacional, busca de estratégias de comunicação e fortalecimento da função de recursos humanos, considerando-a estratégia.

4º) Orientação para o Serviço Público: segundo Ferlie et al. (1999, p. 173), essas recomendações mesclam os modelos de gestão pública com os modelos de gerenciamento de empresas privadas, particularmente, alguns parâmetros conceituais que apresentaram desempenho favorável e que poderiam fazer parte do modelo de gerenciamento no serviço público. Os principais aspectos são: ênfase na qualidade e na excelência do serviço público incluindo as técnicas de gerenciamento para a qualidade total, o estabelecimento de uma missão organizacional como elemento norteador para a obtenção da qualidade e da excelência, atenção nos valores e opiniões do usuário valorizando a cidadania, o desenvolvimento do trabalho comunitário e outros relativos ao desenvolvimento da aprendizagem social, o gerenciamento das políticas públicas, e a garantia da participação e de responsabilidade, como objeto de atenção da Administração Pública.

Ferlie et al. (1999, p. 24) sugere que a nova Administração Pública seria uma ideologia com base nos princípios liberais e neoliberais sobre o mercado como instância suprema de regulação entre a diversidade de interesses privados e públicos. Para tanto, elaboramos outros três modelos de gestão, assim denominados: ortodoxo, liberal e empreendedor. É importante salientar que não existe um desses modelos posto em prática na sua totalidade, mas aspectos comuns que enfatizam a missão de alcançar um alto nível de desempenho administrativo e organizacional.

1º) Modelo Ortodoxo: propõe em linhas gerais o aumento da produtividade e o aprimoramento das organizações públicas, suas principais características são: centralização das atividades de planejamento, coordenação, direção, formulação e implementação de políticas públicas pelo governo federal, ênfase no aumento global da capacidade de

implementação de políticas nas várias esferas do Estado, ocupação dos cargos-chave por funcionários de carreira e por profissionais especializados, detentores de métodos e técnicas gerenciais e com dotação de recursos orçamentários, estabelecimento de limites de interferência política sobre a Administração Pública, utilizando-se contratos de gestão flexíveis, ênfase nos cidadãos, usuários e clientes, prioridade na administração de cargos e salários públicos, e incrementos de programas de recrutamento em pólos de excelência profissional.

2º) Modelo Liberal: reforça o modelo burocrático sob a lógica do mercado na Administração Pública, suas principais características são: diminuição do tamanho do Estado, por meio das privatizações, terceirizações e voluntarismo, descentralização e desconcentração, transferindo-se atividades da esfera federal para a estadual e municipal, desregulamentação radical, forte liderança do topo para a base, preenchimento de cargos-chave da administração por indicações partidárias, em vez de funcionários de carreira, desempenho de funções do administrador público restrito à tarefas administrativas, adoção de técnicas de administração baseadas em resultados nas esferas de execução, como administração por objetivos, prêmios e incentivos ligados à produtividade, e ênfase na análise custo-benefício, como elemento norteador do processo decisório.

3º) Modelo Empreendedor: propõe a utilização de técnicas comumente adotadas no setor privado, como a reengenharia, a gestão da qualidade total e o redimensionamento, entre outras, suas principais características são: preferência a alternativas de produção externa de bens e serviços, por meio de terceirizações, parcerias governo-sociedade, e voluntarismo entre outras, gestão participativa de programas e projetos com clientes, estímulo à competição interna e externa, desregulamentação interna, simplificação organizacional e clarificação de papéis e missões, avaliação e financiamentos baseados em resultados, imagem do consumidor como cliente, criação de centros de resultados financeiros, promovendo aplicação pública rentável, antevisão estratégica de serviços, descentralização e desconcentração, e atingimento das finalidades governamentais, via reestruturação do mercado.

Domènech et al. (1998, p. 21) afirmam que gestão baseada na eficácia e eficiência não mais atende satisfatoriamente as demandas direcionadas às organizações sociais não-lucrativas bem como requer uma estrutura administrativa e organizacional com um quadro de pessoal devidamente qualificado para o desenvolvimento da missão, objetivos e

metas. Ao analisar o modelo de gestão das organizações não-lucrativas identificou que estão estruturadas segundo a razão substantiva enquanto valores que fazem parte de uma cultura institucional em que prevalece uma dinâmica interna de aprendizagem contínua entre suas funções: a) valores; b) troca de experiências; c) planejamento estratégico; d) marketing de serviços sociais; e) captação de recursos; f) gestão dos recursos humanos; g) comunicação; h) impacto na sociedade; e i) propostas para o futuro. Estas organizações estão em um ambiente dinâmico o que requer flexibilidade para adaptar-se continuamente às situações internas e externas que levam a seu crescimento e renovação.

Os valores, a troca de experiências, o planejamento estratégico e o marketing de serviços sociais são as áreas básicas de funcionamento da organização: serviços prestados através de projetos e programas em regime de parceria, recursos empregados, processo de trabalho, sistema de informação transparente e democrático, identificação das fontes de recursos e como captá-los.

Os resultados e impactos que a organização não-lucrativa pretende alcançar são sua contribuição à governabilidade pelo Estado. As relações entre o Estado e as organizações sociais não-lucrativas reiteram e fortalecem sua legitimidade.

Para Domènech et al (1998, p. 199), considerando as necessidades de evolução e adaptação das organizações diante das demandas sociais requer a definição de uma estrutura que possibilite um processo de intervenção na realidade compatível com tais complexidades: a) processos e métodos que são empregados no trabalho; b) sistemas que permitem a coesão da organização; c) coerência entre os objetivos e as ações; e d) caracterização dos espaços que pertencem ao processo decisório político e ao processo técnico que favorecem uma visão global, a des-ideologização, visão do futuro e unidade dos procedimentos e ações.

A crise estrutural dos países desenvolvidos trouxe sérias restrições ao modelo de bem-estar social que teve início a partir do final da Segunda Guerra Mundial. As limitações orçamentárias e financeiras forçaram o Estado a reavaliar suas funções e redimensionar suas ações para a seguridade social, educação, saúde, etc. A sociedade através das associações e organizações não-lucrativas, o terceiro setor, começa a articular com o Estado novas alternativas para a manutenção e melhoria dos serviços sociais considerados de interesse público que poderíamos caracterizar como a sociedade do bem-estar. O recuo do Estado implicou no surgimento de novos atores sociais no espaço público e respectivamente no processo decisório das instituições públicas no que ampliou a consolidação da

democratização dos espaços públicos deliberativos. A colaboração entre o público e o privado através das parcerias e contra-partidas é um dos marcos fundamentais que sustentam o desenvolvimento das políticas sociais. Cabe às organizações não-lucrativas, governamentais e não-governamentais capacitarem-se para estabelecer um modelo de gestão, especificamente para a área social que propicie um gerenciamento de alto nível dos recursos econômico-financeiro e humano (DOMÈNECH et al., 1998, p. 203).

Percebe-se que os modelos de gestão apresentados, direta ou indiretamente, enfocam a necessidade de flexibilizar, como principal característica do *design* institucional e também como um atributo de perfil profissional haja vista ser requisito para o desempenho de diferentes atividades, como a obtenção de múltiplas capacidades dos servidores públicos, enriquecendo cargos e funções, controle de custos e a redução do custo burocrático.

Em Motta (1994, p. 110), o conceito de flexibilidade sugere que o mesmo está relacionado tanto à reestruturação de processos produtivos, como ao mercado de trabalho, no sentido de aumentar a versatilidade do desenho organizacional e de ampliar a adaptabilidade das pessoas às novas tecnologias de produção. Esse conceito passa pela adoção de estruturas orgânicas e horizontalizadas e pela descentralização.

A ênfase da flexibilização da especialização apresenta alguns princípios do fordismo, da linha de produção padronizada e em massa, destinada a produção e consumo em massa. É precariamente especificado e possui algumas conotações na organização do trabalho, em geral, apresenta certa inconsistência e fragmentação.

A utilização, por parte dos empregados, de novas tecnologias de produção no lugar das antigas máquinas, atende à reestruturação do processo de produção que visa a adaptação desses trabalhadores às novas tecnologias industriais, etc.

A organização flexível dos processos produtivos é caracterizada pelo aprimoramento das formas tradicionais de gestão. Tal aprimoramento consiste na busca da mudança nas relações de trabalho e na acumulação do capital, com base na diversificação da qualificação dos empregados, na flexibilização das relações de trabalho, por meio da implantação de diversas formas de contratos e na flexibilidade financeira utilizando, como instrumento, a remuneração variável.

Em Tenório (2000, p. 55), a flexibilização organizacional “... consiste na interface da organização da produção com a organização do trabalho”. Dessa forma, está

relacionada ao conceito de pós-fordismo, caracterizando um contraste com a rigidez organizacional. Esse conceito que, cronologicamente, iniciou-se nos anos 70, deu início à sua implementação em organizações voltadas para novos métodos de gerenciamento. Entre esses métodos está a gestão baseada em equipes de trabalho, que contrasta com o modelo taylorista, alicerçado no trabalho individual, especializado e segmentado.

Como característica importante da Administração Pública gerencial, além da flexibilização, é a gestão baseada em resultados. Seus princípios fundamentais são: o foco das organizações públicas no cidadão, no planejamento e no controle preventivo a priori, na concessão de autonomia para o gestor realizar o gerenciamento dos recursos humanos, materiais e financeiros, na redução de níveis hierárquicos nas organizações, na descentralização, na redução dos custos resultantes dos controles meticulosos dos processos administrativos e na formação de parcerias com outras organizações, de forma que as organizações públicas tornem-se mais flexíveis em relação ao modelo burocrático (BRASIL, 1995).

Trosa (2001, p. 171) afirma que gerenciar por resultados estabelecidos pelas metas, quantificáveis, tangíveis e imediatos (serviços oferecidos – *outputs*), ou por impactos, intermediários ou finais, voltados para o atendimento ao usuário (*outcomes*), requer do gerenciamento uma posição avaliativa da amplitude dos resultados para que se obtenha a dimensão analítica dos fatores que participam na consecução dos objetivos e metas da organização. Trata-se, portanto, de monitoramento sistemático dos processos e respectivos resultados parciais, o que deve possibilitar por um lado, uma avaliação analítica mais densa nos detalhes referentes aos procedimentos e processos que de fato tenham relação direta com os resultados parciais e finais, e por outro lado, permitir a identificação e mensuração dos impactos - alterações ou mudanças efetivas na sociedade - produzidos pelos bens ou serviços prestados pelo Estado.

É importante salientar que a melhor avaliação, como parte do gerenciamento, é a que põe em relação os resultados e os processos pelos quais foram produzidos. Dessa forma, os procedimentos e processos devem ser monitorados e avaliados, visando propiciar não somente uma avaliação descritiva com dados quantitativos, o que é de grande importância, mas a contribuição dos dados qualitativos pode proporcionar uma avaliação mais densamente analítica sobre determinada prestação de bens ou serviços ou mesmo de uma política pública (TROSIA, 2001, p. 190).

Portanto, o gerenciamento de alto nível de desempenho pode ser tanto de processos como de resultados e impactos. Esse contexto permite o sistemático aperfeiçoamento dos objetivos e metas, contemplando sua formulação e desenvolvimento, ações implementadas, resultados e impactos alcançados. São mudanças de estratégias do Estado que de fato vão sinalizar suas funções principais e norteadoras que são base das novas competências e atribuições da Administração Pública.

2.3.6 A gestão social e as políticas públicas

Uma das características básicas da gestão social das políticas públicas é a ampliação da participação popular, a inclusão de novos atores sócio-políticos, possibilidade de escolha de alternativas no espaço do processo decisório democrático e consciente que deve sobrepujar os limites da análise histórica técnico-científica tradicional, e capaz de direcionar também suas premissas e possibilidades para um cenário futuro real, onde se pretende equacionar a interdependência entre aspectos quantitativos e qualitativos, técnico-científicos e humanistas. Dessa forma, tal processo decisório reflete as dicotomias e suas respectivas imprevisibilidades concernentes às escolhas de alternativas e, principalmente, sua interatividade com outras escolhas e como serão coordenadas, implementadas e mantidas (KLIKSBERG, 1994, p. 251).

A gestão social racional implica, para as políticas públicas, procedimentos, normas e regras objetivas e coerentes, universais e inclusivas, capacidades e competências essenciais para uma Administração Pública responsável, sensível e consciente da autonomia e da igualdade dos cidadãos. Essa legalidade democrática está acoplada à racionalidade auto-impositiva do modelo gerencial. Esta consiste em um equilíbrio dinâmico e flexível da relação entre a sociedade geral com os objetos por ela criados e o processo de interação entre os indivíduos e grupos de indivíduos, com seus interesses e poderes (é o capitalismo vigente, organizado e reorganizado, substância primária que permeia todas as objetividades e subjetividades da sociedade).

O modelo gerencial daí decorrente implica na apresentação de sua flexibilidade, agilidade e uma relação incremental estável e equânime entre eficácia, eficiência e efetividade que contemple a dimensão complexa humana enquanto premissa vital para o advento de um cenário futuro real, desejável, factível, pelos diversos atores de um projeto de democracia social e econômica em curso.

O modelo gerencial deve contribuir de forma fundamental para viabilizar a democratização das instituições políticas e econômicas, baseado em um processo de interação e comunicação, de participação popular, o que tornaria factível uma sociedade baseada na solidariedade real, no consenso, no entendimento entre os interesses particulares e os interesses gerais da sociedade, condição *sine qua non* para a implementação de um processo de resolução definitiva para as complexas demandas sociais.

O *design* da estrutura organizacional de uma instituição governamental social deve enfatizar o enfoque nas capacidades e competências gerenciais, essenciais e vitais, através da simplicidade das normas e procedimentos, do incremento da velocidade (celeridade) através da racionalização técnica, e da redução do custo burocrático, visando a consecução segura, equilibrada e com qualidade da missão, objetivos e metas.

O ambiente institucional, o nível hierárquico e respectivo processo decisório são reflexos das determinações, dos conflitos e paradoxos que alimentam o contexto social em que estão inseridas as instituições governamentais e não-governamentais com atuação na área social.

2.4 Agência de Desenvolvimento

A reforma administrativa do Estado propõe o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação, e a progressiva descentralização das atividades executivas, buscando definir e aprovar as suas novas formas de atuação, como indutor da democratização, do desenvolvimento, fortalecendo a participação do cidadão, atuando como agente disciplinador e orientador, através da efetiva parceria com a iniciativa privada, não governamental, adequando tanto sua configuração, quanto sua dinâmica, à crescente demanda social por mais e melhores serviços.

Dessa forma, o Estado abandona o papel de executor ou de prestador direto de serviços e se fortalece como seu regulador, provedor e promotor, principalmente na área social.

As macro estratégias prioritárias que orientam a Reforma do Aparelho do Estado, foram construídas em torno dos seguintes tópicos, de acordo com o Plano Diretor da Reforma do Estado do MARE, 1995.

1º) Delimitação do tamanho do Estado. Redefinição do papel regulador. Dês-regulamentação e regulamentação.

Analisa as funções do Estado que representam o referencial básico para a implementação da reforma no nível federal e suas transformações na direção e tamanho desejado, para contemplar as alterações na estrutura do governo, tornando-a compatível com o Aparelho do Estado desejado.

2º) Recuperação da Governança. Capacidade administrativa. Superação da burocracia. Adequação das instituições públicas.

Modernização das organizações públicas, tendo como objetivo introduzir novos modelos organizacionais e novos instrumentos, sistemas e técnicas de gestão.

Nas estratégias de implementação propostas pelo Plano Diretor, as orientações eram de que, em primeiro lugar, fosse elaborados os instrumentos legais necessários à viabilização das transformações pretendidas e, em segundo lugar, se desenvolvesse um projeto de desregulamentação e, conseqüentemente, estabelecidas novas regulações mais flexíveis, criando as condições organizacionais e administrativas para promover a mudança da dimensão institucional relacionada às normas legais, da cultura relacionada aos valores burocráticos com os novos valores gerenciais e, do modelo de gestão do Estado ou os instrumentos da administração gerencial.

O nível estratégico seria: formulação de emendas constitucionais, projetos de lei, medidas provisórias, decretos e resoluções. Tendo como responsáveis o poder executivo e o legislativo.

O nível tático-integrativo seria: articulação institucional, modernização das técnicas e instrumentos de gestão e mudança cultural. Tendo como responsáveis os ministérios setoriais e instituições de ensino governamentais.

O nível operacional compreenderia as unidades pilotos que seriam: agências executivas, reguladoras e organizações sociais. Tendo como responsáveis os ministérios setoriais, organizações públicas e a sociedade civil organizada.

Dessa forma, o Aparelho do Estado foi redimensionado por atividades que por suas características necessitam, estrategicamente, ficar dentro da estrutura organizacional do Estado ou as que devem ser transferidas para Estados e Municípios da Federação ou mesmo para a iniciativa da sociedade civil organizada, esta na forma de parceria sem fins lucrativos.

O núcleo estratégico compreende: edição de leis e diretrizes e o seu cumprimento, formulação e avaliação de políticas públicas, planejamento estratégico do país e sua execução. Está voltado para a consecução das funções estratégicas do Estado, que corresponde aos poderes legislativo, judiciário e executivo. A propriedade é estatal e a administração é burocrática e gerencial. A finalidade é a eficácia.

As atividades exclusivas incorporam as agências prestadoras dos serviços que só o Estado pode realizar, pois não podem ser delegados: regulamentação, subsidiar, fomentar, fiscalizar, segurança pública, forças armadas, cobrança de taxas e impostos, previdência social, saúde, educação, reforma agrária, e meio ambiente. Implementação das políticas públicas pelas agências executivas e algumas autarquias e fundações. A propriedade é estatal e a administração é gerencial. A finalidade é a eficiência.

Os serviços não exclusivos compreendem as autarquias e fundações responsáveis pela execução de serviços ofertados para a sociedade pelo Estado e também pela sociedade civil organizada e iniciativa privada através de contratos de gestão (convênios e contratos) com o setor público não-estatal, organizações sociais e empresas estatais. A propriedade é estatal e pública não-estatal. A administração é gerencial. Divide-se em:

- Serviços competitivos: são as atividades que o Estado atua em parceria com outras organizações não-estatais e privadas. Estas instituições não possuem o poder de Estado, mais suas atividades envolvem o interesse público como: direitos humanos, educação, saúde, reservas ambientais, serviços sociais, pesquisa científica e tecnológica, política cultural, etc.
- A produção de bens e serviços para o mercado: são as empresas dedicadas às atividades econômicas voltadas ao lucro que fazem parte da estrutura organizacional do Estado, tais como: petróleo e derivados, minérios estratégicos, atividades aéreas e portuárias, etc.

A Reforma do Aparelho do Estado pretende tornar a Administração Pública mais eficaz. O Estado deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de serviços competitivos e de bens e serviços para o mercado, para fortalecer o seu papel de promotor e regulador do desenvolvimento nacional, atuando de forma transparente e democrática.

O desenvolvimento progressivo da Administração Pública gerencial através do formato institucional das agências executivas, reguladoras e das organizações sociais constitui o início de um movimento de mudança na cultura institucional do serviço público (ver Anexos C ao H).

2.4.1 Contrato de gestão

O contrato de gestão para a Administração Pública é um instrumento que possibilita maior eficácia na elaboração do planejamento estratégico e a adoção de medidas de melhoria de qualidade dos serviços, acordadas entre os ministérios setoriais e instituições vinculadas, definindo seus objetivos e metas prioritárias dentro de um processo de negociação de resultados e avaliação de desempenho institucional.

A avaliação do cumprimento dos objetivos e metas da identificação de problemas na execução do contrato são com base na elaboração de relatórios de acompanhamento que se transformam no principal instrumento de supervisão, fiscalização, da gestão estratégica e consolidação da administração gerencial.

Os pontos positivos são:

- 1º) Permite a continuidade da programação, mesmo em fases de mudança do governo ou do corpo diretivo;
- 2º) As negociações de resultados, são articulados com o orçamento, possibilitando um planejamento realista e a responsabilização das ações;
- 3º) Clareza do foco da instituição no ambiente interno e externo;
- 4º) Permite estudos e diagnósticos comparativos;
- 5º) Definição de níveis de responsabilização em relação a objetivos e metas; e,
- 6º) Admite o controle social sobre os resultados e por comparação com outras instituições.

O contrato de gestão pode representar um avanço para o Aparelho do Estado, na medida em que sejam flexibilizados os controles dos meios e alcançados os objetivos finais dessas instituições.

Seu objetivo macro está direcionado para uma Administração Pública eficiente e eficaz estrutura em programas e projetos, objetivos, indicadores de desempenho e de

resultados na prestação de serviços que atuem diretamente na melhoria da qualidade de vida da população e que possam ser avaliados pela sociedade.

Os objetivos específicos desta estratégia são:

1º) Propiciar maior liberdade para administrar recursos humanos, materiais e financeiros, desde que atinjam os resultados quantitativos e qualitativos previamente acordados e que serão controlados por indicadores de desempenho;

2º) Substituir a Administração Pública burocrática, direcionada para os processos, pela Administração Pública gerencial baseada no controle dos resultados e impactos; e,

3º) Fortalecer práticas e mecanismos que tornem transparentes as ações e resultados das organizações, viabilizando o controle social e vinculando-as à formulação das políticas públicas.

O novo paradigma da Administração Pública viabiliza o processo de mudança para atingir a flexibilidade, a autonomia, a qualidade, a cooperação, a criatividade e a inovação, e utiliza os mecanismos da delegação, descentralização, a visão compartilhada e o funcionamento em redes de unidades interativas, para que se formulem as políticas públicas que venham atender efetivamente as demandas da sociedade.

Esse novo paradigma gerencial na Administração Pública deve viabilizar as soluções dos desafios da estruturação e modelagem das organizações.

O desenvolvimento do contrato de gestão consubstanciado no paradigma gerencial contemporâneo deve estar fundamentado nos princípios da flexibilidade, autonomia e da descentralização do processo decisório, proporcionando novas formas flexíveis de gestão.

Dessa forma, a Administração Pública pode ser orientada pela cultura do resultado e impacto junto a sociedade e pela gestão estratégica com as seguintes características:

- Planejamento e implementação ou formulação e ação: configuram encaminhamentos lógicos e dinâmicos;
- Formulação de políticas e diretrizes estratégicas de forma compartilhada e priorizando a responsabilização objetivando a integração e a participação;

- Conscientização e comprometimento do público interno e externo com a missão e os objetivos da instituição; e,
- Capacitação e qualificação dos recursos humanos direcionados para o desenvolvimento do pensamento estratégico, d articulação interna e externa, e de captação de recursos essenciais e vitais.

2.4.2 Organizações sociais

A Reforma do Aparelho do Estado visa também aproximar o setor público com o setor privado. As organizações sociais têm o objetivo de fomentar as crescentes atividades sociais. Trata-se da construção do modelo de organização pública não-estatal, baseado no estabelecimento de alianças estratégicas entre o Estado e a sociedade civil organizada haja vista reduzir as disfunções operacionais existentes e maximizar sua eficiência proporcionando melhores resultados da ação social. Trata-se de uma estratégia administrativa descentralizadora, autônoma e flexível.

A publicização do setor não-exclusivo do Estado é um processo o qual determinadas atividades desempenhadas por entidades estatais, que não envolvem o exercício de poder do Estado, mas que devem ser subsidiadas, são gradualmente absorvidas por organizações não-estatais. Extingue-se a entidade estatal e qualifica-se a organização social para absorver suas atividades e atingir resultados de políticas pactuadas pelo ministério setorial responsável e controladas por intermédio do contrato de gestão.

A organizações não-governamentais (ONGs) são as entidades sem fins lucrativos, como as associações, as sociedades civis e as fundações de direito privado, com autonomia e administração própria, cujo objetivo é o atendimento de alguma necessidade social específica ou de atuação política em prol do interesse social. Tais organizações cobrem um amplo espectro de atividades, seja na defesa dos direitos humanos, da proteção do meio ambiente, assistência à saúde, apoio a populações carentes, educação, cidadania, direitos da mulher, direitos indígenas, direitos do consumidor, direitos da infância, etc.

Guimarães (2003, p. 97) caracteriza as organizações sociais como “híbridas, um misto de público e privado, encarregadas da prestação de serviços públicos, enquanto que os ministérios supervisores das respectivas atividades são as organizações encarregadas da compra desses serviços”. Estas atuam em regime de liberdade controlada de acompanhamento e controle do desempenho através do contrato de gestão, do poder normativo do ministério

supervisor, de representante do governo no Conselho de Administração da organização social, e pela legislação existente, metodologias de acompanhamento e de avaliação de desempenho utilizadas pelo governo federal.

A classificação de organização híbrida apresenta algumas dúvidas sobre seu caráter ser prioritariamente público, condicionando o modelo de gestão. Guimarães (2003, p. 104), com base em Modesto (2001), trata da questão da seguinte forma: As organizações sociais não devem ser:

- a) ente da administração direta ou indireta;
- b) entidade tutelada pelo Estado;
- c) uma nova forma jurídica de entidade; e
- d) uma forma de privatização das entidades públicas.

Decorre daí alguns aspectos negativos dessa interpretação, que são:

- a) escolha da entidade parceira com a ausência de licitação para a qualificação, a celebração do contrato de gestão e de contratos de serviços;
- b) alcance do controle do Estado sobre atos de gestão dessas organizações tendo como foco o tratamento como entidade da administração indireta por ser instituída e mantida pelo poder público;
- c) classificação do caráter de serviço público sem uma análise criteriosa da relevância da atividade, nos termos definidos pela Constituição Federal;
- d) provável risco real de transformação da gestão de um serviço público para um grupo privado através das figuras administrativas da “feudalização e privatização”;
- e) estas organizações não são propostas pela iniciativa privada mas garantidas pelo Estado; e
- f) sua existência é decorrente da publicização e extinção de alguma organização pública, não dispõem de patrimônio próprio, não apresentam contrapartidas, utilizando da delegação de serviço com o rótulo de parceria.

Para evitar considerações acerca de seu “hibridismo” devemos considerar as organizações sociais como: a) um novo título jurídico destinado a entidades privadas sem fins lucrativos; b) um modelo de parceria entre o Estado e entidades privadas do terceiro setor; c)

um nova forma de o Estado assegurar a fruição de serviços de relevância social para o cidadão; e d) uma forma inteligente e eficiente de utilização dos recursos de fomento do Estado para promoção de atividades de relevância pública. Dessa forma, trata-se de uma organização pública, não-estatal, com a finalidade de executar atividade de relevância pública, com apoio do governo, na forma de recursos humanos, materiais e financeiros.

Portanto, a organização social é definida como um modelo de organização pública não-estatal, integrada por pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, de interesse público e social, destinadas a absorver as atividades publicizáveis mediante qualificação específica. Apresentam duas atividades contínuas estabelecidas em contrato de gestão assinados entre as referidas organizações e o governo federal, conforme previsto na Lei nº 9.637/98.

A) Administração do contrato de gestão: configura a renegociação do contrato em si, redefinindo os objetivos, as metas, os indicadores e os recursos necessários a cada exercício orçamentário e financeiro que devem ser elaborados de acordo com os relatórios de avaliação e acompanhamento, incorporando as ações corretivas que se fizerem necessárias para ajustamento dos fluxos do processo de manutenção dos serviços estabelecidos; e,

B) Gestão estratégica: processo pelo qual se desenvolve a instituição com foco no cidadão, ênfase nos resultados e impactos, no controle social e flexibilidade no gerenciamento dos processos.

As organizações sociais apresentam uma estrutura organizacional e administrativa baseadas na relação entre eficiência, eficácia e efetividade, o que requer uma administração gerencial das ações voltadas para uma otimização qualitativa e quantitativa.

Este modelo institucional apresenta vantagens sobre as outras formas de organização das entidades estatais responsáveis pelas atividades não-exclusivas, tais como: a gestão dos recursos não está sujeitas às normas que regulam a gestão de recursos humanos, orçamento e finanças, compras e contratos na Administração Pública; integração às reais necessidades da sociedade, nos seus aspectos culturais e regionais; articulação com os setores empresariais, no que eles demonstram de integração social, de aplicação de técnicas e de renovação dos processos de trabalho; articulação com o setor de pesquisa e novas tecnologias que possam integrar sua missão e objetivos; e, ganho expressivo de agilidade e flexibilidade com repercussão na qualidade na produção de bens e serviços com a respectiva avaliação do

poder público do cumprimento das metas estabelecidas e prazos de execução controlados através de critérios e indicadores de qualidade e produtividade.

A Lei nº 9.790/99, que dispõe sobre a qualificação como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, estabelece um novo ordenamento jurídico às pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que compõem o denominado “Terceiro Setor”, a conferir-lhes a possibilidade de serem qualificadas, pelo Poder Público, como OSCIP e poderem com ele relacionar-se por meio de parcerias, aproximando-o do Estado. A entidade que pretenda obter a referida qualificação deve ter como finalidade, entre outras possíveis, a promoção da assistência social, a promoção gratuita da educação e da saúde, a defesa, preservação e conservação do meio ambiente, a promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e outros valores universais. Ademais, não pode distribuir entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados e doadores, eventuais dividendos, lucros, bonificações ou participações ou parcelas de seu patrimônio (ver Anexos D, E, F).

As categorias: interesse público, investimento social, transparência, ética na gestão, prestação de contas e eficiência, são a base da Lei nº 9.790/99 contribuindo para o perfil das organizações sociais não-lucrativas, governamentais e não-governamentais, fortalecendo o desenvolvimento dos programas e projetos sociais consubstanciados por princípios éticos na gestão e gerenciamento, operacionalização feita por profissionais qualificados na determinação de ações estratégicas e no uso eficiente dos recursos direcionados para o interesse público.

De acordo com Guimarães (2003, p. 111), “as imprecisões e ambigüidades” requerem o aprofundamento da discussão de algumas questões legais e da necessidade de mudanças concretas na sua formulação e implantação, não somente no aspecto técnico (acompanhamento e controle) mas, fundamentalmente, no espaço político. O modelo de organizações sociais é um avanço e corresponde às expectativas do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, haja vista a consolidação da proposta de um novo modelo de gestão da Administração Pública com foco na flexibilização e horizontalização das estruturas, descentralização de funções e incentivos à criatividade e inovação dos processos, resultados e impactos, e, principalmente, contar com recursos humanos com alta qualificação e desempenho nas esferas administrativa, organizacional e institucional.

2.4.3 Agências executivas

A estratégia adotada pelo MARE e aprovada pela Câmara da Reforma do Estado, em 1996, optou por instituir as Agências Executivas, por meio de decreto do poder executivo, com base na qualificação e desqualificação. Propõe a transformação das instituições que desenvolvem atividades e serviços que sejam exclusivos do Estado, dentro de um processo de reestruturação e desenvolvimento institucional.

As organizações admitidas são voluntárias e aderem à reformas das áreas de modernização institucional e gerencial, pressupondo um novo padrão de autonomia baseado em contratos de gestão com os respectivos ministérios setoriais do poder executivo.

A proposta de qualificação das agências executivas consiste na introdução de novos princípios e técnicas de administração voltadas à melhoria do desempenho dessas instituições, tais como:

- Adoção do contrato de gestão que é o principal instrumento gerencial onde estão estabelecidas as metas e os resultados a serem alcançados bem como, os indicadores de desempenho, em parceria com as instituições supervisoras e intervenientes;
- Implantação de programa de qualidade com o objetivo de introduzir novos conceitos e técnicas de gestão que aumentem a amplitude da qualidade dos serviços prestados; e
- Criação de um sistema de informação gerencial como apoio ao nível decisório e de identificação das tecnologias adequadas ao aprimoramento das organizações.

A agência executiva está fundada no contrato de gestão. Este instrumento exige a participação intensa do corpo técnico e gerencial da instituição na formulação, na discussão e negociação de objetivos, nas metas e nos indicadores, bem como na constituição da própria estrutura organizacional e administrativa.

Uma característica básica das agências executivas são as flexibilidades nas leis e nas normas administrativas, no âmbito orçamentário, financeiro, recursos humanos, serviços gerais, e contratação de bens e serviços.

As flexibilidades constituem-se em instrumentos legais e normativos da regulamentação pública que permitem a uma organização ser dinâmica com modelos gerenciais e técnicos adaptáveis que viabilizem soluções alternativas criativas e inovadoras. Portanto, a flexibilidade contrasta com a rigidez do modelo de gestão burocrática da Administração Pública com seus custos e formalismos.

Tal modelo de gestão gerencial que as agências executivas podem implementar consubstanciado na Reforma do Aparelho do Estado apresenta para a Administração Pública os seguintes objetivos:

- Aumentar a capacidade administrativa de governar, governança ou capacidade governativa baseada na relação entre eficácia, eficiência e efetividade, direcionando a ação dos serviços do Estado prioritariamente para o atendimento da população;
- Dotar o núcleo estratégico de capacidade de gestão para definir e supervisionar os contratos de gestão com as agências executivas, responsáveis pelas atividades exclusivas do Estado; e
- Transformar as autarquias e as fundações, que possuam poder de Estado, em agências executivas administradas segundo um contrato de gestão, concedendo a estas autonomia e flexibilidades parciais para administrar os recursos humanos, materiais e financeiros colocados à sua disposição, desde que atinjam os objetivos qualitativos e quantitativos previamente acordados.

2.4.4 Agências reguladoras

Podemos caracterizar a diferença entre as agências executivas e as agências que tenham por objetivo a regulamentação e regulação de determinados bens e serviços. Legalmente possui características semelhantes com maior ênfase em sua autonomia e flexibilidade de suas ações. Bresser enfatiza que “... a diferença entre os dois tipos de agência está no fato de que, embora as duas gozem de maior autonomia administrativa, as agências reguladoras são entes públicos mais autônomos em relação ao governo, uma vez que a elas compete cumprir políticas de Estado, de caráter mais amplo e permanente, em defesa do cidadão, não devendo, por isso, estar subordinadas a prioridades e diretrizes de um governo específico. Seus dirigentes são detentores de mandato e têm sua indicação aprovada pelo

Congresso Nacional, o que não acontece com os dirigentes das agências executivas.” Finalizando, afirma que “ ... nem sempre é fácil saber com clareza se uma agência deve ser reguladora ou executiva, embora os critérios gerais sejam claros. Da mesma forma, nem sempre é possível identificar, prontamente e de forma inequívoca, a característica de exclusividade de alguns serviços e atividades hoje a cargo de entidades estatais. Haverá sempre áreas cinzentas, entre as atividades exclusivas de Estado e os serviços sociais e científicos que o Estado promove ou financia” (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 226).

2.5 Diagnóstico Institucional

O diagnóstico institucional tem por objetivo, para esta dissertação, a geração de conhecimentos sobre uma determinada realidade. O diagnóstico trabalha com as variáveis instrumentais, que são os meios de ação em áreas específicas para se alcançar missão, objetivos, etc, pela instituição. Suas principais funções são: 1º) *descrever*: caracterizar o fenômeno; 2º) *explicar*: um fenômeno para determinar as categorias ou dimensões causais, ou seja, as relações causais entre variáveis que determinam a situação atual e cuja alteração permite modificá-la permitindo a alocação racional dos recursos haja vista alcançar a melhor relação entre eficiência, eficácia e efetividade; e, 3º) *predizer* ou *prever*: resultante da capacidade de *explicar*; a ocorrência de novos fenômenos ou mesmo o surgimento de novas categorias ou dimensões causais e seus desdobramentos (COHEN, 1993, p. 72-79).

2.5.1 A instituição

A literatura sobre os modelos de análise de políticas públicas e sobre o processo de descentralização apresenta algumas variáveis do tipo institucional, que possibilitam considerar a natureza das instituições no âmbito das quais se tomam as decisões e se implementam as reformas. É no interior das instituições que se realiza o processo decisório, e o conjunto de procedimentos legais que geram incentivos ao comportamento dos atores, sinalizando sua importância para as propostas sobre reformas do Estado desde do século XX no Brasil. São as instituições que expressam e conformam o formato da política e a respectiva estrutura organizacional e administrativa.

Segundo Lapassade (1989, p. 191), as instituições compreendem: 1º) grupos sociais oficiais: empresas, escolas, sindicatos; e, 2º) sistemas de regras que determinam a vida desses grupos. O sentido do conceito de instituição modificou-se profundamente desde o século XIX. Entendia-se que instituições são os sistemas jurídicos, o direito, a lei. No

marxismo, as instituições e as ideologias são as superestruturas de uma sociedade dada, cujas infra-estruturas são as forças produtivas e as relações de produção. Durkheim e a sua escola associavam o conceito de sociologia como uma ciência das instituições. Em Levi-Strauss, com o estruturalismo, inicia-se uma revisão do conceito, considerando as práticas institucionais que se desenvolvem na psiquiatria, pedagogia, psicologia, direito, antropologia, etc.

Com base em Jean Paul Sartre, o autor identifica na dialética dos grupos, seu comportamento, atribuições e funções. “No grupo institucional, desde o seu nascimento, cada um vê a sua obrigação definida: elas não haviam nascido, com efeito, por que a geração anterior já havia definido o seu futuro institucional como o seu destino exterior e mecânico, esse futuro consiste, por exemplo, nas obrigações militares.” Portanto, “ ... a instituição produz os seus agentes atribuindo-lhes, antecipadamente, determinações institucionais. São necessárias instituições, quer dizer, um renascimento da serialidade e da impotência, para consagrar o poder e assegurar-lhe, de direito, a permanência; essa instituição não necessita do acompanhamento de qualquer consenso do grupo, uma vez que se estabelece, ao contrário, sob a impotência de seus membros” (LAPASSADE, 1989, p. 250).

Para o autor:

O Estado é a forma típica da instituição. Não é nem legítimo nem ilegítimo: é legítimo na medida em que se produz no meio da fé jurada (juramento para evitar o risco de ruptura do grupo promovendo, dessa forma, o nascimento do indivíduo comum); esse meio, no entanto, tornou-se ao mesmo tempo o da serialidade e da impotência, no qual os indivíduos não dispõem de qualquer meio, como série, de contestar ou de fundamentar uma legitimidade.

Portanto, ainda segundo aquele autor:

O Estado institui-se na luta de classe como órgão da classe exploradora: reconhece-se aqui a retomada da concepção marxista. Em sua evolução, o Estado moderno atinge uma certa autonomia com relação à classe dominante de que, primeiramente, não era mais do que o instrumento (LAPASSADE, 1989, p. 252).

Para Faleiros (1985, p. 31-33), as instituições sociais são organizações específicas de política social, embora se apresentem como organismos autônomos e estruturados em torno de normas e objetivos manifestos. Elas ocupam um espaço político no meandro das relações entre o Estado e a sociedade civil. São reconhecidas pelo poder público ou recusadas por ele, se organizam como aparelhos das classes dominantes para desenvolver e consolidar o consenso necessário à sua hegemonia e direção sobre os processos sociais. Estas

instituições buscam a eficácia pela otimização da relação objetivo-meio e a eficiência pela maximização da relação custo-objetivo.

O autor argumenta que o Estado faz a mediação entre as diferentes categorias de trabalhadores e os detentores dos meios de produção, por intermédio de articulações políticas e econômicas que possam alcançar os seus interesses.

Nas instituições do Estado:

(...) a burocracia estatal é que, em grande parte, organiza o processo de tomada de decisões do bloco no poder, com as informações disponíveis, controle de recursos, com o uso da força, além de normatizar o acesso, os trâmites e os procedimentos. O burocratismo é a forma perversa da burocracia para impedir ou imobilizar as reivindicações dos dominados ... não se afirma em regras formais, mas na aparência do preenchimento das regras, na formalidade e não no formal, universal e reconhecido como direito de todos. Ele usa os pequenos poderes para o favorecimento das relações pessoais. Articulado à formalidade do ato está o arbitrário do uso discricionário da força ou do favor. A burocracia, no espaço institucional, é um instrumento do processo de dominação que permite uma relação de equilíbrio entre as forças sociais. Cabe ao Serviço Social ampliar as alternativas de ação profissional diante das relações complexas do capitalismo de hoje (FALEIROS, 1997, p. 133).

Portanto, as instituições são veículos da mercantilização de bens e serviços, transformando as relações sociais em relação de compra e venda, de dominação e de controle social. As instituições são relações de forças e as pressões sociais são transformadas pela ordem institucional num problema específico, segundo os procedimentos burocráticos.

Marilda Villela Iamamoto no seu livro *Renovação e conservadorismo no Serviço Social* afirma que:

(...) a institucionalização do Serviço Social ... está vinculada à criação das grandes instituições assistenciais, estatais, paraestatais ou autárquicas, especialmente na década de 40. Simultaneamente ao esvaziamento político das entidades sindicais, naquele período, o Estado desencadeia uma ação normativa e assistencial, como meio de canalizar o potencial de mobilização dos trabalhadores urbanos e manter rebaixados os níveis salariais. É nessa perspectiva que emergem e se desenvolvem as grandes instituições assistenciais ... e se amplia o mercado de trabalho para o Serviço Social ... para se tornar uma atividade institucionalizada e legitimada pelo Estado e pelo conjunto das classes dominantes. O Estado passa a ser, num curto lapso de tempo, uma das molas propulsoras e incentivadoras desse tipo de qualificação técnica, ampliando seu campo de trabalho (IAMAMOTO, 1995, p. 91-92).

Portanto, a institucionalização do Serviço Social está atrelada ao Estado, quando este vincula a profissão à prestação de serviços sociais implementados pelas grandes instituições com o objetivo atender aos interesses construídos nas lutas de classes, das

necessidades do processo de acumulação capitalista e, das questões sociais que surgem das relações entre a classe operária, o empresariado e o Estado.

Em Berger & Luckmann (1985, p. 79), a institucionalização ocorre sempre que há uma tipificação recíproca (processo de formação de hábitos em padrões) de ações habituais por tipos de atores. Cada tipificação é uma instituição. O que deve ser acentuado é a reciprocidade e o compartilhamento das tipificações institucionais e o caráter típico, não somente das ações, mas também dos atores nas instituições, que são acessíveis a todos os membros do grupo social. Portanto, as instituições possuem uma história da qual são produtos. Entendê-la só é possível conhecendo o processo histórico em que foi produzida.

Os processos institucionais distintos podem continuar a coexistir sem integração total, devido à consciência reflexiva dos indivíduos, o que impõe uma certa lógica à experiência das diversas instituições. Esta situação leva à segmentação e fragmentação do conhecimento, das perspectivas e dos papéis desses indivíduos, instituições e da própria sociedade.

Os autores argumentam que, no desenvolvimento do conhecimento, fortalece-se:

(...) o tradicionalismo nas ações institucionalizadas que são assim legitimadas, isto é, o reforço da tendência inerente da institucionalização à inércia. O hábito e a institucionalização limitam por si mesmos a flexibilidade das ações humanas. As instituições tendem a perdurar, a menos que se tornem problemáticas (BERGER & LUCKMANN, 1985, p. 159).

Robert Alan Dahl, em seu livro “Análise Política Moderna”, afirma que os sistemas políticos são estruturados em instituições em que se realiza o exercício do poder, em diferentes magnitudes, porém, com o objetivo comum de garantir a sua participação no processo governamental de elaboração das políticas. O seu exercício é complexo, pois envolve diferentes combinações de interesses dos diversos atores. O seu equilíbrio é essencial para o processo democrático. Tem-se, dessa forma, a vinculação entre instituição e exercício do poder político (DAHL, 1988, p. 79).

Para esse autor, as instituições políticas são necessárias na democracia e devem corresponder aos critérios democráticos ideais, como resposta às exigências de inclusão popular mais amplas e participação efetiva no governo e na vida política. O desenvolvimento da democracia ao longo do tempo exige instituições mais sólidas e transparentes que correspondam aos seguintes critérios: 1) funcionários eleitos por sufrágio universal

(representantes da sociedade); 2) eleições livres, justas e freqüentes (oportunidade igual e efetiva de votar e de todos os votos sejam contados como iguais); 3) liberdade de expressão (pontos de vista que devem ser expostos a todos e participação real na vida pública); 4) fontes de informação diversificadas, alternativas e independentes (necessidade de compreensão esclarecida); 5) autonomia para as associações (independência como fonte de educação cívica e esclarecimento cívico); 6) cidadania inclusiva (as instituições decisivas devem ser reforçadas, aprofundadas e consolidadas) (DAHL, 2001, p. 97).

2.5.2 As diretrizes

No presente diagnóstico foram consideradas as seguintes dimensões que constituem os eixos principais do diagnóstico institucional para a identificação do modelo de gestão com foco: gestão dos recursos humanos e capacitação; avaliação do desempenho institucional; planejamento e gestão estratégica; gestão da informação; articulação de parcerias; e gerenciamento e agilização de procedimentos. Na instituição pesquisada foram priorizados os seguintes aspectos: a) estrutura e lógica organizacional: níveis hierárquicos da ADS e o fluxo do processo decisório; b) dimensão técnica: capacidade de planejamento e de elaboração de propostas de ação condizentes com a realidade local, sistema de avaliação de resultados e do impacto dos programas, monitoramento e avaliação, sistema de informação gerencial; e c) recursos humanos: atribuições, funções, competências, qualificação e capacitação.

Com uma importância fundamental o processo de descentralização no GDF será analisado sob duas dimensões. A primeira são as relações intergovernamentais e interorganizacionais, entendidas como os espaços de decisão e interlocução entre os níveis de governo e instituições conexas. Foi considerado também os meios administrativos e organizacionais que o GDF ofereceu para efetivar suas novas atribuições, que são a base das relações entre os níveis federal e local de governo, bem como os incentivos legais para a reforma administrativa e o processo de descentralização.

A segunda dimensão analisada é a implementação dos novos parâmetros da Administração Pública gerencial relacionados ao ambiente organizacional e administrativo e aos fatores internos e externos. Dessa forma, procuramos identificar e descrever as ameaças, as oportunidades, os pontos fortes e fracos e a cultura institucional, com vistas à compreensão da capacidade governativa do Estado e de suas relações com a sociedade.

Essas duas dimensões foram privilegiadas porque o modelo de gestão adotado pela área social e a estruturação do seu processo de gerenciamento requerem interatividade entre os níveis de governo, regras estabelecidas para os espaços públicos voltados para o processo decisório, sistemas de informação democráticos e de interlocução aberta, transparente e dinâmica.

2.5.3 A organização

Com base amparada nos autores: Baptista (2000), Cohen (1993) e Silva (2001), foi possível estruturar o diagnóstico institucional que pretende privilegiar a análise da estrutura organizacional e administrativa e a reconstrução dos processos, de forma crítica, observadas a dinâmica e complexidade da ADS, sua política, missão, diretrizes, procedimentos, objetivos, metas, resultados e impactos, observando os critérios da eficiência, eficácia e efetividade.

Para tanto, são especificados quatro aspectos, visando dar maior densidade ao diagnóstico institucional que são: o arcabouço legal, o ambiente institucional, as mudanças organizacionais da política e a identificação do processo de articulação entre o Estado e a sociedade no espaço institucional deliberativo, bem como seus desdobramentos relacionados a descentralização, flexibilidade, funções gerenciais e capacidade governativa no âmbito da missão da Agência de Desenvolvimento Social, a ADS.

A instituição apresenta características relacionadas à constituição de uma Agência Executiva e também como Agência Reguladora, conforme o disposto no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e legislação pertinente, e, ainda, o estabelecido pelo Programa de Desenvolvimento Social do Distrito Federal.

O primeiro deles, o arcabouço legal, está expresso na Lei nº 3.116, de 30.12.2002, que criou o Programa de Desenvolvimento Social do Distrito Federal, que será analisado por meio das variáveis institucionais regras legais, pois são as mesmas que normalizam a política de assistência social, o seu projeto de reformas, com suas concepções norteadoras.

O projeto de reforma da Administração Pública com as concepções norteadoras da descentralização e a distribuição de competências entre os níveis interorganizacionais e intergovernamentais determina os procedimentos que colaboram para a estruturação de um determinado modelo institucional. É o marco legal que estabelece as diretrizes básicas, em

que as intencionalidades são formalmente apontadas. Ele é o primeiro passo no estabelecimento de uma política, delineando definições, diretrizes e principalmente indicando por onde irão transitar os diversos atores, determinando os procedimentos que colaboram ou não para a estruturação do formato institucional da assistência social. As referências legais são a institucionalização de um processo que envolveu muita mobilização, articulação e capacidade de fazer a agenda do conjunto de atores da área.

O segundo aspecto, ambiente institucional, será analisado sob a perspectiva da reforma do Estado, observando-se o foco principal: como foram desenhadas as áreas da assistência e promoção social e as suas características organizacionais e administrativas pregressas e atuais. Referências às experiências anteriores explicitam aspectos fundamentais das estruturas e das relações intergovernamentais e interorganizacionais. Essa variável apresenta as ações anteriores, como parte da concepção do que foi formulado e implementado, os seus resultados e impactos, previstos ou não, condicionando as ações presentes e futuras.

O processo de avaliação das políticas implementadas condiciona o processo de formulação de novas políticas ou pode indicar mudanças que devem ser feitas. É importante para a gestão social a necessidade de compreender e identificar as restrições da Administração Pública burocrática tradicional.

O terceiro aspecto – mudanças incrementais ou cumulativas e estratégicas no ambiente institucional – aborda alguns aspectos da relação entre os modelos de gestão burocrática tradicional e gerencial participativo, tais como a preparação do ambiente organizacional e a adaptação das organizações para implementar as novas atribuições e competências que constituem o modelo de gestão social. O processo de gerenciamento como sustentáculo da capacidade de gestão dos programas sociais é capaz de promover a estruturação do seu aparato institucional, da capacidade técnica, dos recursos humanos e conhecimento especializado necessários à gestão social da política pública. Assim, o formato institucional orienta a política e suas diretrizes, a articulação dos atores sociais, os procedimentos de identificação e a solução dos problemas.

O quarto aspecto é a identificação do processo de articulação entre o Estado e a sociedade no espaço institucional deliberativo. Ele evidencia os aspectos administrativos e organizacionais, e como se processam as decisões de forma a obter resultados e impactos em função dos diversos interesses desses atores. O desenvolvimento do processo de tomada de

decisão representa um menor ou maior impedimento da capacidade governativa e do próprio processo de descentralização.

É importante salientar que a modelagem institucional da Agência de Desenvolvimento Social estabeleceu os critérios administrativos e organizacionais, indicativos de maior ou menor desempenho da capacidade governativa, do processo de descentralização e da construção e configuração do modelo de gestão e do processo de gerenciamento. Esses aspectos serão considerados neste diagnóstico institucional.

Myrian Veras Baptista, em seu livro “Planejamento Social: intencionalidade e instrumentação”, ressalta a importância do planejamento social enquanto dimensão racional e estratégica do processo de tomada de decisão. Trata-se de função gerencial fundamental para a construção de alternativas de ação, junto “(...) à revolução econômico-social, às mudanças ideológicas e de estrutura de poder” (BAPTISTA, 2000, p. 15).

A dimensão política do planejamento refere-se às relações de poder que são implícitas ao processo decisório constituído por “(...) tensões e pressões embutidas nas relações dos diferentes sujeitos políticos em presença (...) que constitui um (...) jogo de vontades políticas dos diferentes grupos envolvidos, a correlação de forças, a articulação desses grupos, as alianças ou as incompatibilidades existentes entre os diversos segmentos”. O posicionamento do profissional visa “índices mais altos de viabilidade, a percepção e o manejo das dificuldades e das potencialidades para estabelecimento de parcerias, de acordos, de compromissos, de responsabilidades compartilhadas” (BAPTISTA, 2000, p. 18).

A autora argumenta que a avaliação é construída dialeticamente, preservando a dinâmica da “totalidade, o caráter histórico dos processos sociais e o objetivo transformador e não meramente modernizador” do processo de avaliação. No processo de avaliação, a definição dos critérios está associada à relação entre eficiência, eficácia e efetividade. A avaliação da eficiência envolve desempenho profissional e institucional e incide diretamente sobre a ação desenvolvida. Ela reestrutura a ação com o objetivo de obter o menor custo, com o menor esforço, obtendo o melhor resultado. A avaliação da eficácia relaciona a adequação da ação para o alcance das metas, bem como o grau em que foram realizados. Produz inferências acerca dos êxitos, limitações e restrições. A avaliação da efetividade caracteriza os efeitos dos resultados em função das expectativas geradas pelo atendimento das demandas (BAPTISTA, 2000, p. 113).

No processo de avaliação, deve-se determinar, também, as “forças internas às organizações e das determinações relacionadas às conjunturas históricas nas quais o processo que está sendo avaliado se insere” (BAPTISTA, 2000, p. 116).

A autora discrimina alguns problemas que podem comprometer o desenvolvimento de um sistema de avaliação, especificamente relacionados às questões da área social, tais como:

- precariedade dos processos científicos e metodológicos de mensuração de dados sociais, principalmente os de natureza qualitativa;
- ausência de um referencial de estudos que permita determinar os efeitos de medidas macrossociais, em todas as dimensões do sistema;
- dificuldades para estabelecer a natureza estatística de relação entre indicadores, principalmente quando o processo envolve muitas espécies de mudanças, algumas a curto, outras a médio e longo prazo, as quais serão naturalmente relacionadas; e
- expectativa por resultados imediatos, enquanto na área social, muitas vezes, é mais significativa do os resultados de longo prazo, que são menos tangíveis.

No Anexo V de seu livro, a autora apresenta uma proposta de conteúdo de análise setorial que se adaptou ao diagnóstico institucional, principalmente em relação aos aspectos constituintes da análise da eficiência das atividades e da análise da eficácia do setor.

Maria Ozanira da Silva e Silva, em seu livro “Avaliação de Políticas e Programas Sociais: teoria e prática”, apresenta uma série de estudos sobre a avaliação de políticas e programas sociais em que se desenvolve o conteúdo teórico-metodológico e de experiências de avaliação de programas sociais.

A autora utiliza a definição de avaliação de Aguilar & Ander-Egg, que seria:

(...) uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destinada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informação suficiente e relevante para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase do diagnóstico, programação ou execução), ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com propósito de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que se deram essas conquistas, de forma tal que sirva de base ou de guia para uma tomada de decisões racional e inteligente entre

cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento (SILVA, 2001, p. 49).

Os autores Ernesto Cohen e Rolando Franco, em seu livro “Avaliação de Projetos Sociais”, propõem uma sistematização de procedimentos técnicos referentes à avaliação de políticas, programas e projetos direcionados para a área social, com o objetivo de elevar o grau de racionalidade dessas políticas. O objetivo principal do estudo é contribuir para o desenvolvimento de metodologias que permitam tanto a avaliação *ex-ante* como a *ex-post*, suas relações com o processo de planejamento, as semelhanças e diferenças entre avaliação e investigação social, bem como a análise do critério da eficiência nesse contexto.

A presente proposta de diagnóstico institucional está centrada nos capítulos 1, 3, 4 e 14. O capítulo 1 trata da situação das políticas sociais e sugere a importância da racionalidade no traçado e execução dos projetos, por meio de avaliações adequadas, a necessidade de estabelecer uma direção, a coordenação das instituições e evitar a fragmentação setorial. O capítulo 3 trata dos atores sociais envolvidos na avaliação e existência de diferentes racionalidades, suas divergências e convergências na obtenção dos resultados, articular a racionalidade técnica e política e a preocupação pelo resultado da ação. Diferentes racionalidades presentes na formulação e na execução podem gerar conflitos entre as decisões política e técnica e a necessidade de consenso entre as diferentes racionalidades a fim de equilibrar o desempenho das funções dos atores envolvidos. O capítulo 4 trata do conceito de avaliação e do processo de planejamento da política social; do processo avaliativo que procura determinar sistemática e objetivamente a pertinência, eficiência, eficácia e impacto de todas as atividades à luz de seus objetivos e do processo organizativo para melhorar as atividades em operação e subsidiar o processo de planejamento, programação e tomada de decisões. O capítulo 14 trata de algumas reflexões que os autores fazem sobre o sentido da avaliação de projetos sociais e sua relação com o aumento da racionalidade na tomada de decisões, a maximização da consecução dos objetivos no grupo focal e na otimização na alocação de recursos. As avaliações permitem aprender com a experiência, tanto exitosa como fracassada, ajudando a racionalizar a tomada de decisões, maximizar a consecução dos objetivos e otimizar a alocação de recursos. É característica da avaliação constituir uma pesquisa social encaixada em um contexto de poder e política. Isso tem pelo menos dois significados: a) a avaliação deve ser centrada em questões relativas à aplicação de políticas e programas, ou seja, deve ter interesse prático; e 2) uma avaliação de alto nível de qualidade pode sugerir mudanças e redirecionamentos.

Dessa forma, o diagnóstico institucional aqui pretendido busca identificar e caracterizar os processos institucionais, suas causalidades, seu funcionamento, os atores e suas responsabilidades e a dinâmica interna.

Finalizando, o segundo capítulo foi estruturado nas seguintes linhas de orientação e num quadro-síntese das principais categorias teóricas até aqui abordadas, que embasam o presente estudo.

As linhas de orientação estão estruturadas em cinco blocos de categorias de análise que fundamentam a dissertação.

1^a) As considerações sobre o Estado, Burocracia, Capacidade Governativa e Descentralização.

Para esta análise, foram utilizados como autores referenciais Arretche (1996, 1999); Boschetti (2001); Bresser Pereira (1996, 1998a, 1998b, 1999); Couri (2001); Dahl (1988, 2001); Diniz (1996, 1997, 1998); Draibe (1989, 1994); Ferlie (1999); Frischtak (1994); Gentili (2000); Lima (1998); Oliveira (1998, 1999); Offe (1989); Potyara (1995, 1996, 1998); Scherer-Warren (1997, 2002); e Sposati (1985).

2^a) A teoria da burocracia de Max Weber e suas implicações sobre os conceitos resultantes das teorias contemporâneas da administração que enfocam novos modelos ou sistemas de gestão e gerenciamento.

Para esta análise, foram utilizados como autores referenciais Bendix (1986); Hughes (1994); Lapassade (1989); Mayer (1985); Tragtenberg (1974); Weber (1971, 1991, 1999, 2000, 2001, 2003).

3^a) Gestão e Gerenciamento, Instituição, Formato Institucional, Agência de Desenvolvimento.

Para esta análise foram utilizados como autores referenciais Abrúcio (1997, 1998); Alecian (2001); Berger (1985); Bertalanffy (1977); Brasil (2001); Carvalho (1995); Cohen (1993); Dahl (1988); Faleiros (1985); Etzioni (1989); Lapassade (1989); Longo (2003); Motta (1994, 1997); Muniz & Gomes (2002); Pereira (1995); Prahalad (1997); Ramos (1989); Shaw (1994); Tarapanoff (2001); Tenório (1997, 2000); Tomasko (1994); Trosa (2001); e Wharlich (1986).

4ª) Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado conforme o estabelecido para as Organizações Sociais e Agências Executivas e os Contratos de Gestão do Governo Federal e dispositivos legais compatíveis do Governo do Distrito Federal, bem como o acompanhamento das ações dos Ministérios e Secretarias do Governo Federal e do Governo do Distrito Federal, referentes à Reforma do Aparelho do Estado.

Para esta análise, foram utilizados como autores referenciais Abranches (1999); Brasil (1995, 1997); Bresser Pereira (1996, 1998a, 1998b); Cadernos da ENAP (1994); Corry (1995); Diniz (1997); Gaetani (2003); Guimarães (2003); Johnson (1996); Kiklisberg (1994); e Marcelino (1988).

5ª) Diagnóstico Institucional.

Para este tópico, foram utilizados como autores referenciais Lapassade (1989); Iamamoto (1995); Faleiros (1985a, 1985b, 1997); Silva (1984, 2001); Baptista (2000); Cohen (1993).

Quadro 1 – Categorias Teóricas x Autores

CATEGORIAS TEÓRICAS	AUTORES
Estado	Bobbio; Bresser P.; Ferlie; Potyara; Offe
Burocracia	Weber; Tragtenberg; Bendix; Mayer
Governança	Bresser P.; Diniz; Frischtak; Warlich
Descentralização	Arretche; Draibe; Sposati; Bresser P.
Gestão	Alecian; Motta; Tenório; Trosa; Kliksberg; Longo
Gerenciamento	Alecian; Motta; Tenório; Trosa; Kliksberg; Longo
Instituição	Berger; Lapassade; Faleiros; Iamamoto
Agência de Desenvolvimento	Bresser P.; Abrúcio; Guimarães; Abranches
Diagnóstico Institucional	Baptista; Cohen; Silva
Reforma do Estado	Bresser P.; Abranches; Diniz; Gaetani; Marcelino
Agência Executiva e Agência Reguladora	Bresser P.; Guimarães; Abrúcio; Abranches
Organizações Sociais	Bresser P.; Guimarães

As considerações teóricas até aqui apresentadas têm sua pertinência com os propósitos desta dissertação, uma vez que se pretende discorrer sobre o modelo de gestão e o processo de gerenciamento adotado pela Agência de Desenvolvimento Social do Governo do Distrito Federal. No capítulo que se segue, são descritos e analisados os dados, apresentando-se a gestão social e o serviço social com algumas proposições.

3 – APRESENTAÇÃO DOS DADOS: A AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

O objetivo deste capítulo é analisar a Agência de Desenvolvimento Social (ADS) para identificar o modelo de gestão e sua configuração, bem como caracterizar o seu impacto sobre o processo de intervenção profissional do Serviço Social.

A pesquisa documental foi realizada prioritariamente em fontes secundárias, coletadas por meio de Relatório de Atividades, na Mensagem do Governador à Câmara Distrital, em 2002, do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, e de entrevistas informais e não diretivas realizadas com atores relevantes no processo. As entrevistas buscaram resgatar a dinâmica institucional, o funcionamento do órgão, focando as ações desenvolvidas. A partir desse conjunto de materiais, vai-se buscar identificar as mudanças, as condições institucionais e organizacionais para a viabilização da missão da Agência de Desenvolvimento Social .

As considerações da análise de conteúdo são uma tentativa de relacionar as categorias analíticas, agregando a elas a variável ação política nas relações intergovernamentais, interorganizacionais e o processo de descentralização, aspectos fundamentais de uma política que está se organizando em conformidade com os parâmetros conceituais do novo paradigma: a Administração Pública gerencial e o Estado contratual.

Como fonte de dados, foram consultados os arquivos disponíveis no Conselho de Assistência Social – CAS, na Agência de Desenvolvimento Social – ADS, na Secretaria de Estado de Ação Social – SEAS, e na Secretaria de Estado da Solidariedade – SESO, tendo sido examinados os documentos relativos às leis de criação, resoluções, relatórios das reuniões, de atividades, mensagens à Assembléia Legislativa e livro de atas. Além da consulta a dados, foram realizadas entrevistas informais e não-diretivas com alguns dos atores relevantes, com o objetivo de verificar a compreensão e as peculiaridades de sua atuação.

Por intermédio da pesquisa empírica realizada, buscou-se reconstruir o percurso histórico do processo da Reforma do Aparelho do Estado e do processo de descentralização da política de assistência e promoção social no Distrito Federal, tendo como foco o modelo de gestão social e a estruturação do seu processo de gerenciamento.

3.1 Contextualizando a Agência

Após haver reconstruído o histórico das reformas administrativas do Estado durante o século XX até o ano 2002, o exame do arcabouço legal, das mudanças no aparato institucional e da delimitação das implicações do modelo de gestão, o processo de gerenciamento e a articulação entre os atores governamentais e não-governamentais analisará como o governo local recebeu e implementou as normas e orientações referentes à reforma administrativa do Estado e ao processo de descentralização direcionado para a área social.

O formato institucional proposto para a ADS está organizado como um sistema descentralizado e participativo que visa maior organicidade, a des-fragmentação organizacional e administrativa, ações gerenciais propositivas e afirmativas, ampliação da capacidade técnica, com limitados recursos físicos e financeiros. Entretanto, a reestruturação institucional da área social se deu sob uma perspectiva de reforma que se adequou às metas de cortes de gastos sociais e redução do déficit público, gerando restrições na capacidade do Estado de prover os serviços sociais. Frente às restrições impostas pelo modelo de reforma do Estado, este estudo vai analisar os desafios e as distorções na construção do modelo de gestão e seu processo de gerenciamento.

O Governador do Distrito Federal, com a Lei nº 3.116, de 30/12/02, instituiu o Programa de Desenvolvimento Social do Distrito Federal, criou a Agência de Desenvolvimento Social e o Conselho do Programa de Desenvolvimento Social. (ver Anexo A)

O Programa de Desenvolvimento Social é coordenado pela Vice-Governadora, por delegação do Governador, abrangendo todas as ações sociais que são executadas pelas Secretarias de Estado gestoras, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida da população e reduzir a exclusão social de famílias de baixa renda do Distrito Federal. O Programa dá suporte a todas as ações sociais do governo, a fim de potencializar os resultados almejados em cada uma delas, promovendo o esforço de gestão na integração dos projetos sociais, na racionalização dos recursos, no controle e avaliação dos resultados, de modo a fortalecer a rede de proteção social em construção no Distrito Federal.

Os objetivos da Agência de Desenvolvimento Social são:

- 1ª) Promover o desenvolvimento humano, a redução significativa dos níveis de pobreza, o combate à fome e melhoria da qualidade de vida das pessoas;
- 2º) Estabelecer parcerias com: governo, sociedade e organizações internacionais; e
- 3º) Instituir mecanismos de coordenação, supervisão, acompanhamento, avaliação e divulgação das ações sociais do GDF.

Os desafios para a implementação da política são muitos, dada a natureza das atividades a executar pela ADS: as incertezas dos ambientes interno e externo; o fato de o aparato institucional não estar totalmente estruturado segundo os parâmetros da Administração Pública gerencial; a influência de decisões políticas pouco transparentes e centralizadoras e de ações superpostas e desarticuladas, fazendo com que os atores do Estado e da sociedade, no espaço institucional deliberativo, exerçam seus papéis de forma pontual e com limitações e restrições que comprometem a coordenação e a articulação de seus interesses.

O Programa de Desenvolvimento Social do Distrito Federal apresentou, em 2003, uma série de projetos que são gerenciados pela Agência de Desenvolvimento Social. O Programa de Desenvolvimento Social tem em sua concepção o macro-objetivo de agrupar as iniciativas sociais das Secretarias de Estado, para redesenhar a política de promoção e assistência social desenvolvida no Distrito Federal, permitindo a concentração de esforços na minimização das desigualdades sociais, na busca constante da inclusão social. A coordenação centralizada dos programas, projetos e ações permite uma visão global do trabalho social realizado no DF. Facilita ainda a correção de possíveis distorções, a concentração de esforços e recursos em problemas mais urgentes, o apoio às iniciativas da sociedade civil e o estabelecimento de parcerias entre governo e sociedade. A comunidade também é mobilizada para a busca de parcerias e soluções criativas, tornando-se grande aliada no trabalho institucional.

Quadro 2 – Projetos com maior densidade custo x benefício

PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL – 2003	
DENOMINAÇÃO	CARACTERÍSTICAS
Cartão Solidariedade	R\$ 130,00 por família.
Renda Minha	R\$ 45,00 por criança na escola, material e uniforme completo, reforço escolar e atendimento médico odontológico.
Ação Solidariedade	Medidas emergenciais em bolsões de pobreza como Arapoanga, Itapuã e Estrutural.
Pão e Leite da Solidariedade	Atende 84 mil pessoas/dia.
Restaurante Comunitário	Fornece 20 mil refeições a R\$ 1,00/dia.
Eu Quero Ler	Alfabetização de adultos inscritos no Pró-Família.
Criança Saúde Ocular	Atende 28 mil alunos da Rede Pública de Ensino.
Cesta Alimentação	Fornece 81 mil cestas básicas/mês.
Resistência às Drogas	Atende 19 mil alunos do 3º e 4º anos do Ensino Fundamental da Rede Pública.

Fonte: Relatório ADS/Prestando Contas/2003.

O Governo do Distrito Federal, por intermédio da Agência de Desenvolvimento Social, procura ampliar a sua capacidade articuladora para proporcionar a integração das políticas públicas por meio do alinhamento estratégico entre o crescimento econômico local integrado com as economias regional e nacional, com o objetivo de garantir a qualidade de vida, bem como a redução das desigualdades sociais mediante programas e projetos voltados para a inclusão social sustentável.

A ADS está subordinada hierarquicamente à vice-governadoria e submete-se às deliberações do Conselho do Programa de Desenvolvimento Social liderado pelo governador do distrito federal. Suas atribuições objetivam dar sustentação para a coordenação e articulação do Programa de Desenvolvimento Social. Possui quatro coordenações: 1) de acompanhamento de programas e projetos; 2) de apoio administrativo e tecnológico; 3) de parcerias e responsabilidade social; e, 4) controle e avaliação dos programas e projetos. (ver Anexo B)

A seguir são descritas as ações institucionais, as contra-partidas e as parcerias governamentais e não-governamentais que são a base do Programa de Desenvolvimento Social do Governo do Distrito Federal.

SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL

1 – PROGRAMA DE PROTEÇÃO SOCIAL A INDIVÍDUOS E FAMÍLIAS

Área do programa: Assistência Social

Tipo de programa: Assistencial

Descrição: Conjunto de ações que visam garantir os mínimos sociais, o acesso a direitos fundamentais e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, na perspectiva da inclusão social. População beneficiada: Famílias e pessoas em situação de vulnerabilidade pessoal e social, em decorrência de condições próprias do ciclo de vida, desvantagens pessoais resultantes de deficiências ou incapacidades, bem como de circunstâncias e conjunturas limites tais como: miséria, abandono, desabrigo e violência, dentre outras.

Abordagem de Rua à População Desabrigada

Descrição: Desenvolvimento de atividades de grupo com a população em situação de rua.

População beneficiada: População em situação de rua.

Benefício concedido: Atendidas com orientação e encaminhamentos 2.263 pessoas desabrigadas.

Dispêndio em 2003: Sem dotação orçamentária.

Apoio a Concessão do Passe Livre Especial

Descrição: Ações que visam a concessão de gratuidade no transporte público coletivo, garantindo o acesso aos bens e serviços sociais.

População beneficiada: Idosos e portadores de necessidades especiais.

Benefício concedido: 11.371 pessoas atendidas com orientação e encaminhamentos.

Dispêndio em 2003: Sem dotação orçamentária.

Abrigo para Mulheres Vitimas da Violência

Descrição: Abrigo temporário para mulheres.

População beneficiada: Mulheres vítimas da violência acompanhadas ou não por seus filhos.

Benefício concedido: 145 pessoas atendidas.

Dispêndio em 2003: R\$ 39.208,23

Apoio a Documentação Básica

Descrição: Informações, orientações e apoio aos usuários da assistência social para obtenção da documentação básica pessoal.

População beneficiada: Pessoas com renda familiar per capita de até meio salário mínimo.

Benefício concedido: 4.060 pessoas atendidas com orientação e encaminhamento; 40 pessoas atendidas com auxílio financeiro

Dispêndio em 2003: R\$ 1.000,00

Atendimento em Albergues

Descrição: Abrigo temporário a migrantes, oriundos de desmonte de favela e população de rua.

População beneficiada: Migrantes, população de rua e oriundos de desmonte de favela.

Benefício concedido: 5.483 pessoas atendidas.

Dispêndio em 2003: R\$ 340.608,38

Atendimento Emergencial

Descrição: Apoio, orientação e encaminhamento emergencial da pessoa carente.

População beneficiada: Pessoas e/ou famílias com renda familiar per capita de até meio salário mínimo.

Benefício concedido: 12.225 pessoas atendidas.

Dispêndio em 2003: R\$ 93.938,05

Atividades Produtivas

Descrição: Apoio e orientação na busca de alternativas de geração de renda que sejam viáveis e permitam melhorias das condições de vida de indivíduos e famílias.

População beneficiada: Famílias com renda per capita de até meio salário mínimo.

Benefício concedido: 2.806 pessoas atendidas com orientação e encaminhamento.

Dispêndio em 2003: Sem dotação orçamentária.

Promoção à Instrumentalização para o Trabalho

Descrição: Ações de instrumentalização para o trabalho reunindo as condições para o ingresso ou reingresso no mercado de trabalho, formal ou informal.

População beneficiada: Famílias com renda per capita de até meio salário mínimo.

Benefício concedido: 1.810 pessoas atendidas com orientação e encaminhamento.

Dispêndio em 2003: Sem dotação orçamentária.

Promoção e Melhoria da Habitabilidade

Descrição: Apoio e orientação a melhoria das condições de habitação da população carente.

População beneficiada: Famílias com renda per capita de até meio salário mínimo.

Benefício concedido: 940 pessoas atendidas com orientação e encaminhamento.

Dispêndio em 2003: R\$ 2.000,00

Serviço Funerário Gratuito

Descrição: Isenção de taxas, transporte, urna funerária, enfim, condições necessárias para o sepultamento digno e gratuito aos mortos pertencentes às famílias excluídas socialmente.

População beneficiada: Famílias com renda per capita de até meio salário mínimo.

Benefício concedido: 1.442 atendimentos.

Dispêndio em 2003: R\$ 29.765,84 (Recurso do Suporte Operacional das Ações de Assistência Social).

2 – PROGRAMA DE APOIO SÓCIO-EDUCATIVO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Área do programa: Assistência Social.

Tipo de programa: Assistencial.

Descrição: Conjunto de ações sócio-educativas de natureza lúdica e/ou ocupacional de apoio social e alimentação visando a promoção, proteção, desenvolvimento e socialização.

População beneficiada: crianças, adolescentes e respectivas famílias em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social.

Atendimento ao Adolescente Trabalhador

Descrição: Promoção de convênios com entidades e organizações governamentais e não governamentais, para colocação de adolescentes no mercado de trabalho, mediante a concessão de bolsa pecuniária de 1 salário mínimo.

População beneficiada: Jovens de 14 a 18 anos.

Benefício concedido: Atendimento a 137 adolescentes.

Dispêndio em 2003: R\$ 171.844,80

Atendimento Infanto-Juvenil Complementar (Centro de Orientação Sócio-Educativa - COSE)

Descrição: Desenvolvimento de atividades sócio-educativas com crianças e adolescentes, em complementação às atividades escolares, com atendimento direto e indireto por meio de convênios com ENG's.

População beneficiada: crianças e adolescentes de 7 a 14 anos.

Benefício concedido: Atendimento a 11.851 jovens e adolescentes.

Dispêndio em 2003: R\$ 1.390.578,00

Capacitação Profissional a Adolescente

Descrição: Promoção de cursos de iniciação profissional para adolescentes, oferecido diretamente pelo Centro de Referência Sócio-Educativo (Granja das Oliveiras) e por entidades conveniadas.

População beneficiada: Adolescentes de 14 a 18 anos.

Benefício concedido: Atendimento a 7.017 adolescentes.

Dispêndio em 2003: R\$ 3.614.239,83

Projeto de Proteção e Cuidado Infantil

Descrição: Serviço de Lares de Cuidados Diurnos, com ações de acolhimento, cuidado e proteção referentes à satisfação de necessidades básicas, mediante pagamento de bolsa de proteção infantil no valor de R\$70,00 mensal por criança.

População beneficiada: Crianças de 0 a 7 anos em situação de vulnerabilidade social e pessoal.

Benefício concedido: Atendimento a 491 crianças.

Dispêndio em 2003: R\$ 213.853,93

3 – PROGRAMA DE PROTEÇÃO ESPECIAL A CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Área do programa: Assistência Social.

Tipo de programa: Assistencial.

Descrição: Reúne projetos e serviços que dizem respeito à prestação de assistência social a crianças e adolescentes em situação de extrema vulnerabilidade e elevado risco pessoal e social visando a superação de estados limites de degradação.

População beneficiada: crianças, adolescentes e respectivas famílias em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social.

Apoio e Orientação em Situações de Violação de Direitos (SOS Criança)

Descrição: Constitui-se no registro e averiguação de denúncias de ameaça ou violação de direitos, o pré-diagnóstico das situações, bem como os procedimentos e encaminhamentos emergenciais necessários.

População beneficiada: Crianças e adolescentes em situação de risco.

Benefício concedido: 13.331 crianças atendidas.

Dispêndio em 2003: R\$ 3.819,79

Atendimento em Abrigo a Crianças e Adolescentes

Descrição: Execução da medida de abrigamento (artigo 101, inciso VII, do ECA) por meio de colocação em abrigos do próprio sistema e em entidades não governamentais conveniadas ou não.

População beneficiada: Crianças e adolescentes.

Benefício concedido: Atendimento a 3.021 crianças e adolescentes.

Dispêndio em 2003: R\$ 708.948,09

Colocação Familiar

Descrição: Garantia do direito de convivência familiar e comunitária, medida de proteção prevista no artigo 101, inciso VIII do Estatuto da Criança e do Adolescente.

População beneficiada: Crianças e adolescentes.

Benefício concedido: Atendimento a 890 crianças e adolescentes.

Dispêndio em 2003: Sem dotação orçamentária.

4 – PROGRAMA DE MEDIDAS SÓCIO-EDUCATIVAS A ADOLESCENTES

Área do programa: Assistência Social.

Tipo de programa: Assistencial.

Descrição: Trata-se de um sistema de atendimento integrado, em estreita relação de dependência funcional entre suas diferentes instâncias, para prestar assistência integral ao adolescente e sua família, objetivando sua reeducação e reinserção sócio-familiar.

População beneficiada: Adolescentes autores de atos infracionais.

Projeto de Execução da Medida de Internação (Centro de Atendimento Juvenil Especializado)

Descrição: Atendimento no Centro de Atendimento Juvenil Especializado (CAJE), a adolescente cumprindo medida sócio-educativa de internação aplicada pela Vara da Infância e da Juventude.

População beneficiada: Adolescente autor de ato infracional.

Benefício concedido: 2.681 adolescentes atendidos.

Dispêndio em 2003: R\$ 28.952,00

Projeto de Execução da Medida de Liberdade Assistida

Descrição: Atendimento a adolescente cumprindo medida sócio-educativa de liberdade assistida, aplicada pela Vara da Infância e da Juventude.

População beneficiada: Adolescente autor de ato infracional.

Benefício concedido: 1.732 adolescentes atendidos.

Dispêndio em 2003: R\$ 352.613,27

Projeto de Execução de Medida de Semi-Liberdade

Descrição: Atendimento a adolescente cumprindo medida sócio-educativa de semi-liberdade, aplicada pela Vara da Infância e da Juventude.

População beneficiada: Adolescente autor de ato infracional.

Benefício concedido: 483 adolescentes atendidos.

Dispêndio em 2003: R\$ 278.109,66

5 – PROGRAMA DE APOIO INSTITUCIONAL A ENTIDADES E ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS

Área do programa: Assistência Social.

Tipo de programa: Assistencial.

Descrição: Conjunto de ações que visam a mobilização, o apoio, a articulação e a integração de iniciativas governamentais e da sociedade, direcionadas à prestação de serviços assistenciais, defesa e garantia de direitos aos destinatários da assistência social.

População beneficiada: Organizações e entidades governamentais e não governamentais.

Projeto de Apoio Institucional aos Conselhos

Descrição: Conjunto de ações dirigidas ao assessoramento e ao oferecimento de apoio técnico ao pleno exercício das funções dos conselhos afins à área de assistência social.

População beneficiada: Conselhos afins à área social.

Benefício concedido: 169 atividades realizadas.

Dispêndio em 2003: Sem dotação orçamentária.

Projeto de Formação da Rede de Eng.s e Ong.s

Descrição: Promover o apoio institucional e articulação entre ENG.s, ONG.s e SEAS.

População beneficiada: ENG.s e ONG.s.

Benefício concedido: 493 atividades realizadas.

Dispêndio em 2003: R\$ 1.373.575,02

6 – ATIVIDADES DE SUPORTE OPERACIONAL DAS AÇÕES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Descrição: Atividades de manutenção dos programas de proteção social a indivíduos e famílias, de apoio sócio-educativo a crianças e adolescentes, de proteção especial a crianças e adolescentes e de medidas sócio-educativas a adolescentes, como fornecimento de alimentação preparada, de material sócio-pedagógico e de material esportivo.

Dispêndio em 2003: R\$ 9.653.259,81

SECRETARIA DE SOLIDARIEDADE

Ação da Solidariedade

Área do programa: Assistência Social

Tipo de programa: Assistencial e Emergencial

Descrição: Implementação de ações de fortalecimento da cidadania, com a participação de órgãos e empresas do Governo do Distrito Federal, entidades privadas e ONG.s, oferecendo serviço de emissão de documentos, de saúde e lazer, atendimentos jurídicos, orientação ambiental e outras, durante o período de três dias, em comunidades carentes que se encontram em áreas de risco.

População beneficiada: Moradores de áreas carentes do Distrito Federal.

Benefício concedido: Total de 213.647 atendimentos em três localidades: Estrutural, 20.000 atendimentos, Itapoã, 84.794 atendimentos e Arapoanga, 108.853 atendimentos.

Dispêndio em 2003 : Sem dotação orçamentária / parcerias.

Cesta de Alimentos da Família

Área do programa: Assistência Social.

Tipo de programa: Segurança Alimentar.

Descrição: Distribuição mensal de uma cesta de alimentos por família, contendo 12 itens, totalizando 28 Kg.

População beneficiada: Famílias carentes que não recebem o Renda Solidarietà e com renda *per capita* de até meio salário mínimo.

Benefício concedido: Distribuição para 52.239 famílias, atendendo 190.270 pessoas.

Dispêndio em 2003: R\$ 41.939.355,91

Comer com Arte

Área do programa: Promoção.

Tipo de programa: Promocional.

Descrição: Valorização dos artistas locais com realização de exposições de seu trabalho nos restaurantes comunitários.

População beneficiada: Artistas locais e clientes dos restaurantes comunitários.

Benefício concedido: Atendimento a 61 artistas.

Dispêndio em 2003 : Sem dotação orçamentária.

Isenção de Tarifas de Água e Esgoto

Área do programa: Assistência Social.

Tipo de programa: Assistencial.

Descrição: Benefício às famílias cadastradas no Programa de Fortalecimento das Famílias de Baixa Renda - Pró-Família, com consumo de até 10.000 l/mês.

População beneficiada: Famílias carentes com renda per capita de até meio salário mínimo.

Benefício concedido: Atendimento a 7.150 famílias.

Dispêndio em 2003 : R\$ 853.212,38

Leite da Solidariedade

Área do programa: Assistência Social.

Tipo de programa: Segurança Alimentar.

Descrição: Distribuição de 1 litro de leite dia, para cada beneficiário, até o limite de 6 por família.

População beneficiada: Crianças de 6 meses a 7 anos, nutrizes, gestantes, idosos e portadores de necessidades especiais.

Benefício concedido: Distribuição mensal de 1.490.710 litros para 57.335 famílias por mês, atendendo 238.203 pessoas.

Dispêndio em 2003: R\$ 20.983.413,16

Pão da Solidariedade

Área do programa: Assistência Social.

Tipo de programa: Segurança Alimentar.

Descrição: Distribuição diária de 02 pães vitaminados para cada beneficiário.

População beneficiada: Criança de 06 meses a 7 anos, nutrizes, gestantes, idosos e portadores de necessidades especiais, pessoas matriculadas no Projeto Frente de Trabalho e Qualificação Profissional, beneficiários dos Projetos Esporte à Meia Noite e Picasso Não Pichava, além de 76 instituições filantrópicas.

Benefício concedido: Distribuição de 2.981.420 pães/mês para 57.335 famílias, atendendo 238.203 pessoas.

Dispêndio em 2003: R\$ 8.438.879,00

Renda Solidariedade

Área do programa: Promoção Social.

Tipo de programa: Transferência de Renda.

Descrição: Complementação da renda familiar mediante a concessão de crédito eletrônico mensal de R\$ 130,00, durante o período de 2 anos.

População beneficiada: Famílias com renda de até meio salário mínimo per capita.

Benefício concedido: Atendimento a 6.862 famílias/mês, beneficiando ao todo 23.500 pessoas.

Dispêndio em 2003: R\$ 6.021.730,00

Restaurante Comunitário

Área do programa: Assistência Social.

Tipo de Programa: Segurança Alimentar.

Descrição: Fornecimento de refeição balanceada a preço acessível no valor de R\$ 1,00, com subsídio do Governo do Distrito Federal de R\$ 1,92, no período de janeiro a setembro de 2003 e de R\$ 2,43 de outubro a dezembro de 2003, perfazendo um custo total de R\$ 2,92 / R\$ 3,43 consecutivamente.

População beneficiada: Trabalhadores e comunidade de baixa renda.

Benefício concedido: Distribuição, em média, de 300.000 refeições/mês em 05 restaurantes implantados: Ceilândia, Samambaia, São Sebastião, Paranoá e Santa Maria

Dispêndio em 2003 : R\$ 6.848.081,84

Contrapartida: Projeto Alfabetização: Eu Quero Ler

Área do programa: Promoção Social / Contrapartida.

Tipo de programa: Promocional.

Descrição: Alfabetização de adultos beneficiários dos programas e projetos sociais, em atendimento à política de contrapartida, financiado pela CODEPLAN e realizada em parceria com a ONG Alfabetização Solidária, a Universidade Católica de Brasília e a Universidade de Brasília.

População beneficiada: Beneficiários analfabetos dos programas e projetos sociais, fora da idade escolar.

Benefício concedido: Atendimento a 1.650 pessoas em 55 turmas abrangendo oito cidades.

Dispêndio em 2003 : Sem dotação orçamentária / parceria com a CODEPLAN.

Contrapartida: Oficina da Solidariedade: A Porta de Saída

Área do programa: Promoção Social / Capacitação e Treinamento.

Tipo de programa: Promocional.

Descrição: Realização de oficinas de capacitação profissional para beneficiários dos programas sociais em atendimento a exigência da contrapartida.

População beneficiada: Beneficiários dos programas sociais.

Benefício concedido: Atendimento a 300 beneficiários .

Dispêndio em 2003 : Sem dotação orçamentária / parcerias.

PROGRAMAS EM PARCERIA COM O GOVERNO FEDERAL

SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL

Agente Jovem de Desenvolvimento Humano e Social

Área do programa: Assistência Social.

Tipo de programa: Transferência de Renda.

Descrição: Promoção do desenvolvimento pessoal de jovens, com inserção em atividades comunitárias nas áreas de saúde, meio ambiente, cidadania, esporte e cultura, mediante concessão de bolsa pecuniária de R\$ 65,00 por mês.

População beneficiada: Jovens vulnerabilizados pela situação de pobreza e risco social, na faixa entre 15 e 17 anos.

Benefício concedido: Atendimento a 976 adolescentes.

Dispêndio em 2003: R\$ 97.061,00 do GDF e R\$ 402.523,00 do Ministério da Assistência Social, totalizando R\$ 499.584,00.

Apoio à Criança Carente - PAC

Área do programa: Assistência Social.

Tipo de programa: Assistencial.

Descrição: Ações de acolhimento, cuidado e proteção referentes à satisfação de necessidades básicas, realizadas por meio de convênios com entidades de assistência social.

População beneficiada: Crianças de zero a seis anos e respectivas famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo.

Benefício concedido: Atendimento a 12.179 pessoas.

Dispêndio em 2003: R\$ 8.060.296,00 do GDF e R\$ 1.751.388,00 do Ministério da Assistência Social, totalizando R\$ 9.811.684,00.

Apoio à Pessoa Idosa - API

Área do programa: Assistência Social.

Tipo de programa: Assistencial.

Descrição: Atendimento integral em instituições acolhedoras e em Centros de Convivência, garantindo a oferta de serviços assistenciais, de higiene, alimentação, abrigo e outros, de acordo com as necessidades do usuário e com atividades ocupacionais, culturais e de lazer.

População beneficiada: Pessoas acima de 60 anos pertencentes a famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo.

Benefício concedido: Atendimento a 864 pessoas.

Dispêndio em 2003 : R\$ 120.770,29 do GDF e R\$ 179.939,83 do Ministério da Assistência Social, totalizando R\$ 300.710,12.

Apoio à Pessoa Portadora de Deficiência - PPD

Área do programa: Assistência Social.

Tipo de programa: Assistencial.

Descrição: Atendimento integral prestado em instituição de abrigo e centros de habilitação e reabilitação, garantindo a oferta de serviços assistenciais, de higiene, alimentação e abrigo e outros de acordo com as necessidades do usuário.

População beneficiada: Portadores de necessidades especiais pertencentes a família com renda *per capita* de até meio salário mínimo.

Benefício concedido: Atendimento a 1.248 pessoas.

Dispêndio em 2003: R\$ 1.914.972,95 do GDF e R\$ 590.710,08 do Ministério da Assistência Social, totalizando R\$ 2.505.683,03.

Erradicação do Trabalho Infantil - PETI

Área do programa: Assistência Social.

Tipo de programa: Transferência de Renda.

Descrição: Erradicação do trabalho infantil nas atividades perigosas, insalubres, penosas ou degradantes, concedendo bolsa pecuniária no valor de R\$ 40,00 da esfera federal e R\$ 20,00 do GDF, perfazendo um total de R\$ 60,00 por mês.

População beneficiada: Crianças e adolescentes de 7 a 14 anos pertencentes a famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo, sob vitimização por exploração de sua mão-de-obra ou situação de extremo risco.

Benefício concedido: Atendimento a 3.049 crianças e adolescentes.

Dispêndio em 2003 : R\$ 50.000,00 do GDF e R\$ 923.724,00 do Ministério da Assistência Social, sendo R\$ 385.220,00 de doação da Petrobrás, totalizando R\$ 973.724,00.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO

Bolsa Escola

Área do programa: Educação.

Tipo de programa: Transferência de Renda.

Descrição: Bolsa pecuniária mensal de R\$ 15,00 por criança matriculada no Ensino Fundamental, até três crianças por família.

População beneficiada: Crianças carentes com renda familiar per capita de até R\$ 90,00.

Faixa etária: 6 a 15 anos.

Benefício concedido: Atendimento a 64.110 crianças, em sua maioria beneficiárias do Programa Renda Minha.

Dispêndio em 2003 : R\$ 11.539.800,00

SECRETARIA DE SAÚDE

Saúde da Família

Área do programa: Saúde.

Tipo de programa: Saúde preventiva e atendimento integral aos doentes.

Descrição: Atendimento domiciliar às famílias de baixa renda, por equipe interprofissional da área de saúde. Aguardando implantação do Programa Família Saudável.

População beneficiada: População carente.

Benefício concedido: Atendimento continuado a 131.488 famílias, tendo 583.340 pessoas cadastradas e 175.560 pessoas atendidas.

Dispêndio em 2003 : R\$ 24.626.573,00 do GDF e R\$ 1.126.580,00 do Ministério da Saúde, totalizando R\$ 25.753.153,00.

Programa de Redução de Danos

Área do programa: Assistência Social.

Tipo de programa: Assistencial e preventivo.

Descrição: Distribuição de seringa descartável para usuários de drogas injetáveis, visando reduzir a infecção do HIV/ AIDS e outras DSTs.

População Beneficiada: Usuários de drogas injetáveis do DF e Entorno.

Dispêndio em 2003: Programa financiado pelo Ministério da Saúde.

Distribuição Gratuita de Órtese e Prótese

Área do programa: Assistência Social.

Tipo de programa: Assistencial.

Descrição: Distribuição gratuita de órtese e prótese para a população carente.

População beneficiada: População carente.

Benefício concedido: Atendimento a 916 pessoas com distribuição de 1.354 aparelhos.

Dispêndio em 2003 : R\$ 1.729.604,53

Bolsa Família

Área do programa: Assistência Social.

Tipo de programa: Transferência de Renda.

Descrição: Desenvolvimento de ações de saúde e educação, concedendo bolsa pecuniária no valor fixo de R\$ 50,00 por família e mais valor variável de R\$ 15,00 por criança até o limite de 3 (três) filhos por família, condicionado à participação em programas de pré-natal, vacinação e acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil, atividades de educação em saúde e nutrição, vigilância alimentar e nutricional.

População Beneficiada: Famílias que se encontram em situação de extrema pobreza e famílias que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 e 12 anos e adolescentes até 15 anos, em situação de pobreza.

Benefício Cedido: Atendimento a 2.060 famílias e cadastramento de 7.041 famílias

PROGRAMAS EM PARCERIA COM ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS – ONGs

Projeto Criança Saúde Ocular - Clube dos Leões do Brasil e Instituto Helen Keller

Área do programa: Saúde e Educação.

Tipo de programa: Prevenção e Tratamento.

Descrição: Aplicação de teste de acuidade visual, tratamento e distribuição de óculos, com a parceria do Clube dos Leões do Brasil e Instituto Helen Keller.

População beneficiada: Alunos da rede pública de ensino.

Benefício concedido: Atendimento no Gama a 28.000 alunos, de 4 a 12 anos da rede pública de ensino, creche e jardim de infância com a distribuição de 800 óculos; no Paranoá e Recanto das Emas, triagem de 3.500 crianças e atendimento/consulta de 1.500 crianças, sendo distribuídos 73 óculos no Paranoá e 74 óculos no Recanto das Emas, perfazendo um total de 947 óculos distribuídos.

Distribuição de Cadeiras de Roda - SINDUSCON (Sindicato da Construção Civil), SECONCI (Serviço Social do Distrito Federal) e STICMB (Sindicato dos Trabalhadores na Indústria da Construção e do Mobiliário)

Área do programa: Assistência Social.

Tipo de programa: Assistencial.

Descrição: Doação de cadeiras de rodas para portadores de necessidades especiais. Parceria com o Serviço Social do Distrito Federal . SECONCI, formado pelo Sindicato da Indústria e da Construção Civil . SINDUSCON e o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção e do Mobiliário de Brasília – STICMB.

População beneficiada: Portadores de necessidades especiais.

Benefício concedido: 08 cadeiras entregues.

PARCERIAS COM ONGs E ENTIDADES QUE APOIARAM PROGRAMAS E PROJETOS SOCIAIS

INTEGRA – Instituto de Integração Social e Promoção da Cidadania

ABRACE – Associação Brasileira de Assistência às Famílias de Crianças Portadoras de Hemopatias

APROLEITE – Associação dos Produtores de Leite do Distrito Federal

COEP - Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida

CLÍNICA UNIPEL

ICS – Instituto Candango de Solidariedade

LINHAS COAT CORRENTE

PRONTO SOCORRO DE FRATURAS – Ceilândia

SEBRAE-DF – Serviço de Apoio a Micros e Pequenas Empresas

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SINDVAREJISTA – Sindicato do Comércio Varejista

UNIPAZ – Universidade da Paz

WHITE MARTINS – Gases Indústria Ltda

INSTITUIÇÕES GOVERNAMENTAIS PARCEIRAS

BRB – Banco de Brasília S.A. Importante registrar a colaboração do BRB, que cumpre a sua função social no repasse dos recursos financeiros para os beneficiários dos programas de transferência de renda, responsabilizando-se pelos custos dos cartões magnéticos, dos serviços das tarifas bancárias e também da CPMF . Contribuição Provisória das Movimentações Financeiras dos beneficiários com conta corrente no Banco. O BRB entregou cartões magnéticos e efetuou pagamento de benefícios para:

- 63.905 famílias do Programa RENDA MINHA da Secretaria de Educação
- 6.862 famílias do Programa RENDA SOLIDARIEDADE da Secretaria de Solidariedade

CODEPLAN – Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central. A CODEPLAN foi a empresa pioneira do Governo do Distrito Federal a patrocinar o Projeto de Alfabetização .Eu quero ler., primeira ação de contrapartida dos beneficiários dos programas sociais, promovida pela Secretaria de Solidariedade/Agência de Desenvolvimento Social, envolvendo 1.600 jovens e adultos, em 55 turmas abrangendo 8 cidades.

PETROBRAS – Petróleo Brasileiro S.A. A PETROBRÁS doou R\$ 385.220,00 para o Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Humano e Social.

Em 2004, foram desenvolvidos cerca de 150 programas e projetos, destacando-se: o programa Renda Minha ultrapassou os 100 mil beneficiários; o programa Bolsa Família em parceria com o Governo Federal atingiu 80 mil famílias; e, alfabetização de 2 mil mães. O Cadastro Único foi fortalecido através do controle do processo e da fiscalização sobre as informações declaradas e confirmadas.

Para o ano de 2005, o Conselho do Programa de Desenvolvimento Social do Distrito Federal deverá criar mais três projetos: 1) Espaço Aberto para a Paz: abertura das escolas públicas nos finais de semana para integração dos jovens; 2) Lixo e Cidadania: instalação de centros de triagem, de coleta seletiva e da unidade de tratamento de lixo sólido, processos que envolvem aproximadamente dez mil famílias; e 3) Trabalho Voluntário: implantar um banco de voluntários, visa fortalecer a associação do terceiro setor às atividades sociais do GDF. Serão criados mais 4 (quatro) restaurantes comunitários. Será inaugurado um local para a prática da ecoterapia que tem o objetivo de dar tratamento aos portadores de deficiências mental e física.

A participação dos diversos atores sociais não-governamentais e das instituições conexas que têm interesse e influência na formulação e implementação dos programas sociais apresenta a necessidade de capacidade de negociação, articulação e coordenação das ações que envolvem o Estado e a sociedade, criando as condições que tornam o ambiente institucional mais dinâmico e flexível.

É necessário caracterizar os tipos de relações verticais e horizontais estabelecidas pela legislação para os diversos atores, seus papéis e a dinâmica de interação entre eles. Como um dos aspectos essenciais da Administração Pública gerencial, a relação

horizontal remete à interação coordenada entre instituições, à capacidade de articulação, ou seja, à capacidade governativa, pressuposto do modelo de gestão social adotado pela ADS.

3.1.1 A trajetória da assistência social e sua organização

Inicialmente, as ações sociais do Estado no âmbito do Distrito Federal eram direcionadas para a assistência e promoção social, implementadas a partir de um conjunto de instituições que atuavam de modo desarticulado e com ações fragmentadas e descontínuas. O que, convencionalmente, era chamado de política assistencial foi o resultado da agregação dos programas sociais, voltados às camadas extremamente pobres, beneficiárias potenciais de um programa direcionado para o combate sistemático à situação de pobreza e miséria.

Nesse contexto, conviviam historicamente políticas federais, estaduais e municipais, de forma desarticulada e superposta. A área social ganhou densidade organizacional a partir da segunda metade da década de 70, assumindo uma característica comum que marcava as organizações federais: o caráter centralizador e concentrador de suas ações no processo decisório (SPOSATI et al., 1985, p. 79).

As instituições operavam por meio de unidades próprias nos diversos Estados da federação. Os programas e projetos federais eram executados sem relação com a orientação da política assistencial dos Estados e municípios. Por outro lado, parte das ações era realizada por meio de parcerias e convênios com organizações filantrópicas caracterizadas pela ausência de integração com os diversos serviços e de autonomia frente ao Poder Público, dada a inexistência de mecanismos de controle e avaliação das ações, apesar de fortemente dependentes dos recursos públicos; a execução da política com base em um conjunto de instituições que não atuavam de forma articulada e com ações superpostas. Os Estados e municípios também reproduziam, no plano local, estruturas fragmentadas e segmentadas com ações descontínuas permeadas por uma abordagem filantrópica, clientelista e paternalista.

De acordo com Boschetti (2001), o setor social no Brasil, até a década de 70, não era um sistema descentralizado e integrado de assistência social, sem uma coordenação institucional única. Prevalciam a falta de integração e de controle institucional entre os níveis federal, estadual e municipal de governo, a centralização política e financeira no Executivo federal, a fragmentação institucional, a restrição à participação social nos processos decisórios das instituições sociais, o uso político dos programas e projetos sociais, a descaracterização do processo de inclusão do público usuário, a fragmentação das demandas, a falta de critérios

técnicos na alocação dos recursos físicos e financeiros e a ausência de mecanismos de controle e avaliação institucional.

A Constituição Federal de 1988 mudou as regras para a prestação dos serviços assistenciais, alterando a concepção de direitos de cidadania, incorporando a assistência à Seguridade Social com *status* de política pública.

As décadas de 80 e 90 imprimiram restrições crescentes na adoção de políticas de retração dos direitos e das políticas sociais, fruto dos ajustes econômicos e fiscais estabelecidos pelo governo brasileiro nestas décadas, numa perspectiva de ajuste fiscal, redução do Estado e globalização econômica.

Por outro lado, as distorções da política econômica e fiscal no âmbito dos Estados e municípios não os credenciavam para o cumprimento das atribuições de gestão decorrentes do processo de descentralização da área social preconizado pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS. Contudo, a proposta de Reforma dos Aparelhos do Estado da época não contemplava, com a necessária profundidade, a diversidade das culturas das administrações públicas estaduais e municipais, para a efetividade plena da Administração Pública gerencial.

A reforma administrativa do Estado, durante o período de 1995 a 2002, foi realizada sob a perspectiva de redução dos gastos públicos e se restringiu a um processo de extinção das burocracias existentes, acompanhada do processo de reestruturação e preparação dos novos modelos de estruturas organizacionais. Assim, a nova estrutura institucional preconizada pelo Plano Diretor não contemplou plenamente a institucionalização da política dentro dos preceitos da LOAS, pois ainda não conteve, conforme as expectativas, a sobreposição de programas e projetos sociais, a ingerência política e ideológica e a necessidade de maior transparência das atividades governamentais na área social.

A responsabilização do Estado e a participação de atores sociais nos espaços públicos deliberativos implicam o fortalecimento da política pública. A reforma administrativa do Estado visa conter a desarticulação, o paralelismo de ações e a pluralidade de instituições e programas sociais com diferentes formas de gestão e estruturas organizacionais não compatíveis entre si.

3.2 Fundamentos da Gestão Social da Agência

A construção e a configuração do modelo de gestão adotado pela área social tem a missão de dar sustentação para implementar o Programa de Desenvolvimento Social do DF, sendo que neste a ênfase está nas condições institucionais e organizacionais do órgão gestor, respectivamente, a capacidade governativa, a capacidade técnica-instrumental, financeira, informacional e gerencial, tendo como referência os novos preceitos de gestão preconizados pelo Plano Diretor da Reforma do Estado. Serão também analisadas as dificuldades decorrentes da implementação, em como a Agência operou e se organizou para superar essas dificuldades, e a participação e a transparência com o desenvolvimento de novas práticas, instrumentos e mecanismos institucionais preconizados pela Administração Pública gerencial.

O enfoque prioritário será dado à Agência de Desenvolvimento Social, que ficou responsável por coordenar, implementar, regular, fiscalizar e avaliar as políticas públicas da área social. Não serão consideradas as ações que se encontram sob a responsabilidade de outras instituições e não tenham vínculo com a proposta do Programa de Desenvolvimento Social do Distrito Federal, exceto aquelas financiadas pelo Governo Federal e que apresentam conexão institucional com o GDF.

Parte importante do aperfeiçoamento do modelo de gestão da ADS está estreitamente vinculada à flexibilidade administrativa e organizacional, a participação do público-usuário na formulação e implementação das decisões no espaço público deliberativo institucional e a necessidade de capacitação e qualificação do quadro de pessoal, sendo isso fundamental para o processo de gerenciamento.

Portanto, a configuração do modelo de gestão social da Agência está representada pela Agenda Social do Governo do Distrito Federal, que tem o objetivo de atender com agilidade e eficiência a população do Distrito Federal situada abaixo da linha de pobreza e, ao mesmo tempo, trabalhar intensamente por sua independência financeira, com a conseqüente melhoria da qualidade de vida.

Suas diretrizes são:

- integrar os programas sociais visando garantir o atendimento das famílias carentes com maior eficiência em sua implementação e na avaliação de seus resultados;

- descentralizar os serviços de saúde pública e descongestionar os hospitais centrais e regionais;
- manter a universalização do acesso ao ensino fundamental e buscar o atendimento pleno nos níveis pré-escolar e médio;
- estimular a geração de trabalho e renda e capacitar a população economicamente ativa;
- incentivar, apoiar e difundir a cultura em todas as suas formas de manifestação;
- reduzir os índices de criminalidade mediante a modernização e a integração dos serviços públicos e a participação da comunidade;
- promover a integração social da criança e do adolescente por meio do esporte.

Os princípios básicos dos Programas Sociais são:

- oferecer, por meio do programa de desenvolvimento social, oportunidades para a melhoria da qualidade de vida, humanização no tratamento das pessoas, viabilizando a inclusão social;
- a mulher como titular e gestora dos benefícios;
- impedir a cristalização da dependência;
- os benefícios serão utilizados não como fim, mas como meio de promoção social;
- estabelecer contrapartida como forma de participação: alfabetização, treinamento, formação profissional, prestação de serviços comunitários, estágios;
- estabelecer o prazo de dois anos para concessão de benefícios sociais.

3.2.1 O modelo de gestão social

A Agência visa trabalhar com foco na população-usuária e para isso está estruturada com base em processos de trabalho e conta com planos de ação associados a cada objetivo e metas.

O processo de gerenciamento requer a adoção de novas habilidades, competências e atribuições, maior autonomia e responsabilidade por parte das equipes de trabalho, compatíveis com a Administração Pública gerencial. Portanto, a ADS necessita de ações continuadas voltadas para a mudança cultural da instituição e dos recursos humanos.

O modelo de gestão social da Agência apresenta algumas similaridades, em primeiro lugar com os princípios da gestão contemporânea de Paulo Roberto Motta (1994, p. 19) dos quais destacam-se os seguintes: 1) qualidade dos serviços e a relação com a população usuária; 2) liderança; 3) aprendizado contínuo; 4) participação e desenvolvimento dos atores; 5) agilidade e resposta rápida; 6) enfoque pró-ativo da organização; 7) visão estratégica; 8) desenvolvimento de parcerias; 9) responsabilidade pública e cidadania; 10) foco nos resultados e nos impactos; 11) criatividade e inovação; 12) comportamento ético; e 13) criação de sistema de informação gerencial transparente e democrático.

Em segundo lugar, o modelo de gestão social da Agência apresenta algumas similaridades com a obra de Fernando G. Tenório (1997, p. 11), com o modelo de gestão das Organizações Públicas Não-Governamentais, as ONGs, que apresentam conceitos e adapta instrumentos de gestão, enquanto desdobramento da Administração Pública, relativos às funções gerenciais de planejamento, organização, direção e controle que visam à reestruturação do modelo organizacional dessas instituições.

O estabelecimento de metas por intermédio de negociação com os diversos atores governamentais e não-governamentais participantes da política de assistência e promoção social constitui uma oportunidade para a orientação conceitual do modelo de gestão, a adoção de indicadores de desempenho e de mecanismos de acompanhamento e de avaliação interna e externa, o que propicia a valorização e o atendimento das prioridades da população usuária e a transparência dos processos na Agência.

Sua missão e diretrizes preconizam uma orientação das atividades de regulação, fiscalização e mediação da prestação de serviços sociais. Citam-se aqui alguns pressupostos que foram base para a criação e implementação da estrutura administrativa e organizacional da Agência, quais sejam:

- a criação de uma agência voltada para o gerenciamento da política de assistência e promoção social dos atores participantes e da democratização do espaço público;

- o processo de descentralização e a integração entre os atores do Estado e da sociedade, tendo como prioridade o cidadão;
- incentivo à distribuição com equidade dos benefícios sociais;
- transparência e efetividade das ações por parte de todos os atores envolvidos com relação ao processo decisório;
- incentivo à eficiência dos processos de trabalho e alto nível de desempenho organizacional;
- valorização dos recursos humanos via capacitação e qualificação;
- sistema de informação gerencial enquanto processo de comunicação multilateral, amplo e democrático;
- estabelecimento de metas de diversas naturezas, envolvendo os diversos atores, visando o aumento da efetividade social;
- implementação da regulação e da fiscalização orientadas para o cumprimento dos convênios, contratos e parcerias;
- promoção e disseminação de informação, junto aos atores e demais envolvidos, sobre as ações e decisões referentes à política de assistência e promoção social, bem como suas diretrizes e regulamentos;
- promoção da execução das ações mediante convênios e parcerias.

3.2.2 A reforma administrativa proposta pela Agência

A dimensão incremental ou cumulativa é essencial como parte do processo de implementação do modelo de gestão. As mudanças requerem novos arranjos de ordem política e institucional, e progressivos, a partir do reconhecimento das competências relativas às capacidades técnico-instrumentais, políticas e institucionais. Portanto, as ações são articuladas e interativas, estruturadas em processos e conexões, nas relações entre as dimensões interorganizacional e intergovernamental (KLIKSBERG, 1994, p. 238).

A diversidade de cultura das organizações e dos recursos humanos atrelados ao modelo burocrático tradicional reflete os diferentes níveis e potenciais de capacidade governativa dos órgãos gestores, impondo limitações ao processo de viabilização da

Administração Pública gerencial, no que reforça as distorções existentes nas instituições da área social.

A elaboração do plano estratégico como requisito para uma avaliação detalhada dos critérios das mudanças preconizadas pela Reforma do Aparelho do Estado requer a participação dos agentes dessas instituições, considerando a dinâmica dos órgãos gestores quanto à capacidade técnica, à disponibilidade de pessoal e ao conhecimento acumulado na execução da política pública.

O processo de criação e implementação da Agência foi se desenvolvendo de forma sistemática, consideradas as dificuldades acima comentadas, com a missão e diretrizes bem definidas e visão estratégica de longo, médio e curto prazo. As limitações do modelo burocrático tradicional antes das mudanças seriam: a dificuldade de repasse de recursos orçamentários; limitada coordenação da assessoria técnica às entidades conveniadas; baixa capacidade operacional e resistência dos recursos humanos ao cumprimento das orientações; reduzida capacidade técnica, ingerência política e partidária sobre as atividades do órgão, etc.

Portanto, a dimensão incremental deve ser considerada na condução do processo de implementação, criando as condições de sustentabilidade do modelo de gestão adotado pela área social e seu processo de gerenciamento, com vistas a credenciar a Administração Pública para o enfrentamento das complexidades do contexto social e suas demandas.

Portanto, as relações intergovernamentais e interorganizacionais são estabelecidas em bases mais qualificadas entre o Estado e a sociedade. Os níveis estaduais são politicamente soberanos e autônomos, e todo o processo de reforma administrativa a ser implementado depende de um modelo de desenho institucional que minimize os custos da gestão, e que propicie continuidade e sustentação das estratégias de ação compatíveis com a Administração Pública gerencial.

No setor social, os incentivos foram muito restritos, uma vez que as mudanças efetivadas repassaram novas competências e atribuições do modelo de gestão, que envolviam a estruturação do órgão gestor para firmar convênios, contratos e parcerias, repasse de recursos financeiros e orçamentários, articulação, coordenação, regulação e fiscalização. Esse novo contexto criou um custo político além do custo burocrático na gestão das políticas públicas direcionadas para a área social.

Contudo, até 2002, o Governo do Distrito Federal, premido pelas restrições da política econômica e fiscal, não tinha as condições favoráveis para a criação da capacidade governativa institucional com alto nível de desempenho para a gestão da assistência e promoção social enquanto política pública. As limitações técnicas e operacionais dos procedimentos e de coerência e clareza necessárias das estratégias para implementação das mudanças na Administração Pública e a redução dos recursos a serem destinados para a execução das ações criavam as condições de precariedade institucional, comprometendo os resultados e impactos. Caracterizados os altos custos de ordem política e burocrática, esta combinação torna-se a base da estratégia que o GDF inicia no processo local de Reforma Administrativa do Estado.

3.3 A Estrutura da Agência

Em 2002, o Governo do Distrito Federal promoveu a reforma administrativa da área social, a qual resultou na reestruturação de secretarias de Estado e na estruturação da Agência, reunindo as áreas de assistência e promoção social referente a crianças e adolescentes, idosos (terceira idade) e cidadania. O re-ordenamento também visava responder as exigências de cumprimento da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, e do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA.

A Agência responde diretamente ao Gabinete do Governador e ao Conselho de Desenvolvimento Social. Ela possui quatro coordenações: 1) de acompanhamento de programas e projetos; 2) de apoio administrativo e tecnológico; 3) de parcerias e responsabilidade social; e 4) de controle e avaliação dos programas e projetos (ver os Anexos A e B).

Com o novo ordenamento organizacional, a ADS direcionou suas ações para cumprir o papel de gestora da política pública social no Distrito Federal, nos termos da Lei nº 3.116, de 30/12/2002, e do Decreto nº 23.533, de 13/01/2003. Dessa forma, foram assumidas as seguintes competências:

- a Coordenação e Articulação do Sistema de Assistência Social;
- o co-financiamento da Política de Assistência Social, com a proposição de critérios para transferência de recursos próprios do DF;

- a formulação da Política de Assistência Social e de estratégias de regulação, fiscalização e negociação entre os atores do Estado e da sociedade;
- a prestação de serviços assistenciais cuja relação custo-benefício dê sustentabilidade à rede de recursos e serviços, como parte essencial do processo de descentralização e desconcentração da área social do Governo do Distrito Federal;
- a articulação com outras políticas públicas com vistas à inclusão social do público-usuário da política de assistência e promoção social;
- o desenvolvimento, em articulação com o Governo Federal, de iniciativas de apoio ao aperfeiçoamento de capacidade gestora própria e na organização do sistema de assistência e promoção social no Distrito Federal e entorno;
- o desenvolvimento de ações de combate à pobreza e a exclusão social;
- o desenvolvimento de programa de qualificação de recursos humanos para a área de assistência e promoção social, em articulação com gestores de outras secretarias de Estado e com o Governo Federal;
- a elaboração do plano de assistência e promoção social do DF;
- a implementação de uma estrutura ágil e eficaz vinculada ao gabinete do governador;
- o exercício da coordenação geral, delegada à Vice-Governadora;
- a coordenação, planejamento, articulação, integração e avaliação das ações das secretarias e dos órgãos do GDF, executores das ações do programa de desenvolvimento social;
- a definição das estratégias de implementação das proposições formuladas pelo GDF e pelo Conselho de Desenvolvimento Social, conforme leis e diretrizes nacionais;

- o exercício do controle das ações dos programas, zelando pela transparência, eficiência e eficácia das ações governamentais e divulgação dos resultados.

3.3.1 A estrutura legal

A principal sustentação legal do Programa de Desenvolvimento Social do Governo do Distrito Federal é a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, o Estatuto da Criança e do Adolescente e os programas sociais do Governo Federal, no que significou um grande avanço, principalmente quanto a sua institucionalização como uma Agência de Desenvolvimento Social. A construção de todo um escopo conceitual assentado sobre os parâmetros dos direitos da cidadania e de democratização do espaço público foi prioridade no intenso processo de mobilização e discussão social para aprovação da lei.

Assim, o processo envolveu não somente mudanças de paradigmas, mas apontou a necessidade de construção de uma política pública assentada não mais nas bases do clientelismo, paternalismo e corporativismo, mas na responsabilidade do Estado, apoiado por uma Administração Pública gerencial com capacidade governativa capaz de viabilizar soluções conjuntas e compartilhadas com os atores não-governamentais, conforme o estabelecido nas diretrizes do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

Pelas normas legais, a organização e a gestão da política se dariam pela estruturação de um sistema descentralizado e participativo, gerido pelo órgão gestor competente e apoiado por setores conexos de cada instância de governo, com atribuições definidas, contando com a participação democrática da sociedade civil nas instâncias deliberativas dos espaços públicos, buscando estabelecer uma relação dinâmica nos níveis tanto horizontal quanto vertical, entre os diversos atores sociais vinculados à área.

Historicamente, para a viabilização dessas mudanças, seria necessário um aparato legal de reforma e modernização para a organização de uma nova estrutura institucional, condizente com essas concepções. Dessa forma, o GDF tratou em linhas gerais da questão da descentralização, da organização, da gestão da política e do financiamento, os quais ficaram dependendo de regulamentação posterior que garantisse a sua implementação.

Entretanto, os procedimentos e as normas que deveriam ser uma regulamentação operacional do processo e dar solidez às propostas da criação da Agência significaram muito mais um avanço conceitual de organização do sistema descentralizado e

participativo do que realmente uma nova ordenação quanto às formas de gerenciamento que viabilizassem plenamente a operacionalização do processo.

A regulamentação é limitada, pois aponta para mudanças, quando desenha o sistema descentralizado e participativo, mas, por outro lado, não determina, com a necessária clareza, as formas de viabilizar o processo, comprometendo o alcance dos princípios de autonomia da gestão. A operacionalização das ações decorre de parcial dependência do nível federal, tanto em relação aos recursos financeiros quanto ao conteúdo e formato dos projetos a serem executados. Portanto, a legislação não faz referência concreta e processual à forma de gestão e implementação da Agência.

A área da assistência e promoção social tinha, até 2002, um aparato institucional limitado, fruto da dispersão e sobreposição de ações entre as diversas Secretarias e Fundações dos diversos níveis de governo, da restrita capacidade técnica e de recursos orçamentários reduzidos. As ingerências de ordem política são historicamente permeáveis ao clientelismo, patrimonialismo e corporativismo utilizando uma rede de serviços pouco afeita a procedimentos burocráticos estáveis e transparentes. Com a criação da Agência de Desenvolvimento Social, as dificuldades de articular os diversos atores para viabilizar a implementação de um modelo de gestão em uma área que ainda está se estruturando como política exigiram redobrada disposição política e técnica do Governo do Distrito Federal e órgãos conexos, para adequar esses referenciais à realidade da assistência e promoção social e das limitações da Administração Pública burocrática tradicional.

Deve-se considerar ainda que as formas e os ritmos das reformas são diferenciados de acordo com a política social local. O processo é condicionado por um conjunto de fatores que determinam esse processo como: objetivos políticos bem demarcados, criação de competência técnica e organizacional, disponibilização de recursos e participação dos atores no processo de tomada de decisão nos espaços públicos deliberativos.

3.3.2 A estrutura e a lógica organizacional

A estrutura da Agência não se adequou plenamente à lógica organizacional disposta nas novas prerrogativas legais. O papel principal de assessoria aos gestores e de coordenação dos programas sociais não foi adequadamente viabilizado, dada a dificuldade de passar da coordenação no processo de modelagem institucional para a sua execução. A estrutura técnica e administrativa é insuficiente, até o momento, para lidar com a amplitude de

suas atribuições e competências referentes à implementação do sistema descentralizado e participativo, estando sobrecarregada com as diversas tarefas administrativas e técnicas.

Agrega-se a esses fatores a insuficiente desconcentração institucional, que gera o estrangulamento na capacidade operacional da Agência. Os pontos que expressam esse estrangulamento são: reduzida clareza na definição de prioridades; ausência de um sistema de planejamento de gestão; maior articulação no estabelecimento de metas próprias às metas de outras políticas; insuficiência de recursos humanos; e insuficiência de recursos materiais. Esse quadro contribui para que não se encontrem em condições de realizar com alto nível de desempenho as funções de regulação e de fiscalização.

Quanto às relações intergovernamentais e interorganizacionais, sua capacidade de interlocução e de integração é limitada e as ações são realizadas de forma fragmentada, sem o devido suporte de um sistema de informação gerencial. Conforme apontado nas mudanças no aparato institucional da Agência, o fluxo de decisões é rígido e lento, reduzindo a sua capacidade de intervenção com a necessária qualidade no processo decisório.

A Agência deve cumprir papel ativo na viabilização da política, assumindo funções de coordenação, horizontal e vertical, entre os diversos atores, capacitar os recursos humanos da instituição para cumprir as novas atribuições, destacando-se a de elaborar o diagnóstico dos diversos programas e projetos das localidades atendidas e a serem atendidas, para informar o processo de decisão e de assessoria, com vistas a gerenciar localmente a prestação de serviços públicos da assistência e promoção social. O novo papel exige, portanto, a reorientação dos métodos de trabalho e da cultura organizacional.

A nova estrutura da Agência, ao agregar sob uma estrutura única áreas fundamentais da política de assistência e promoção social, pode, a princípio, promover melhor articulação entre elas. Contudo, a estrutura vertical hierarquizada e setorializada que ainda perdura exige das coordenações e da direção superior forte capacidade de gerenciamento de suas atribuições, recursos e metas.

3.3.3 A estrutura dos recursos humanos

A dificuldade de alocar quadro técnico está diretamente relacionada à política de contenção de gastos do Governo do Distrito Federal, tratada como uma justificativa para não se alcançarem as metas previstas do quadro de pessoal da Agência, com base na expansão das atribuições e das responsabilidades de implementação da política. Existe uma defasagem

entre a capacidade operativa da Agência e os recursos necessários para efetivar suas novas competências e atribuições enquanto órgão gestor da política.

A redução de recursos humanos atinge tanto a Agência de Desenvolvimento Social, a Secretaria de Estado de Ação Social, a Secretaria de Estado da Solidariedade, os Centros de Desenvolvimento Sociais e as Diretorias Regionais de Desenvolvimento Social, ocorrendo principalmente devido à transferência de pessoal para outras Secretarias de Estado. Agrega-se também a insatisfação com a falta de gerenciamento interno, de propostas que aglutinem os funcionários em torno da missão institucional, e com uma direção pouco transparente quanto a objetivos e alocação de recursos para o pessoal.

A situação só não é mais dramática devido a um artifício que o GDF utiliza, contratando recursos humanos de forma terceirizada, por meio de empresas de prestação de serviços. O GDF procura demonstrar que, aparentemente, está reduzindo a folha de pagamento e os gastos públicos. Todavia, os recursos para pagamento desses convênios e contratos que ingressam no orçamento da ADS, na área programática, absorvem em média a maior parte dos recursos orçamentários. Esta situação compromete os recursos que seriam destinados aos serviços, programas e projetos de atendimento à população pobre e excluída. Outro dado importante é o custo de um funcionário terceirizado.

Contudo, para se ter uma avaliação precisa, é preciso ser feito um estudo comparativo do valor desembolsado para manter um servidor estatutário. Os problemas que se apresentam nesse tipo de convênio ou contrato são a falta de padrões universalistas de contratação, o interesse político e a ausência de compromisso em se manter uma equipe de servidores estáveis para garantir a sustentação técnica da instituição e, portanto, a sustentabilidade política do modelo de gestão social e seu processo de gerenciamento.

O GDF vem realizando levantamentos das necessidades de pessoal por meio da Secretaria de Estado da Administração – SUCAR, priorizando a necessidade de realização de um estudo sobre a composição dos recursos humanos da Agência e instituições conexas, identificando necessidades, estabelecendo prioridades e parâmetros para o número de servidores necessários em cada instância, apontando para a urgência de apresentação de uma proposta objetiva para sanar as carências que incluísse diagnósticos, propostas e custos. Contudo, uma proposta consistente baseada na necessidade real e sustentada por argumentos sólidos não foi elaborada até o final de 2003.

Outro problema é a rotatividade de pessoal, que afeta diretamente a qualidade de trabalho, pois as pessoas assumem atribuições sem a devida adequação funcional e técnica. O processo de formação e capacitação dos recursos humanos não é sistemático, não existe continuidade, as ações são esporádicas e dependem, basicamente, da interface com a área de recursos humanos do Governo do Distrito Federal.

Apesar dos esforços de qualificação, os recursos humanos são, com algumas exceções, limitados para o desempenho de alto nível das funções de gerenciamento, planejamento estratégico, assessoria, coordenação e controle. O investimento nessa área teria que ser diferenciado, por meio de ações sistemáticas e continuadas que possibilitassem um acompanhamento em serviço, criando homogeneidade e coesão no processo de trabalho, com um fluxo intenso de interlocução e articulação entre as coordenações da Agência e envolveria a execução de um projeto continuado de treinamento das equipes centrais da Agência, das Diretorias Regionais de Desenvolvimento Social das Administrações Regionais e dos Centros de Desenvolvimento Social, da Secretaria de Estado da Ação Social, objetivando o cumprimento das novas atribuições, com um alto nível de desempenho institucional.

Outra questão importante diz respeito à necessidade de criação de um sistema de incentivos, com um padrão de carreira baseado no mérito, propondo tratamento igualitário, universalista e impessoal, que estimulasse o crescimento profissional dos recursos humanos da Agência e das instituições conexas.

3.4 A Capacidade de Gestão da Agência

Neste item serão apresentadas algumas conclusões sobre a capacidade de gestão da ADS, tema que remete diretamente à questão da capacidade governativa, diante dos novos referenciais da Administração Pública gerencial. Com base no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, qualquer política precisa ser dotada de capacidade organizacional e institucional, para se obter a melhor relação entre eficiência, eficácia e efetividade social, bem como a consolidação dos imperativos democráticos.

O projeto de reforma administrativa em curso no Governo Federal e no GDF sofre as conseqüências decorrentes da resistência do corpo funcional e da extrema verticalização da estrutura burocrática que, apesar de previstas na sua implementação, aconteceram dificuldades quanto à integração interorganizacional e na coordenação interna de

suas ações, comprometendo a organicidade necessária para a efetivação da missão e das diretrizes do Programa de Desenvolvimento Social do Distrito Federal.

A instituição possui dirigentes ligados à área e com conhecimento da mesma, motivados a implementar os programas sociais sob um novo paradigma, a Administração Pública gerencial, cujo processo é considerado por esses atores como mais pró-ativo, com mecanismos mais efetivos de articulação interna e com reuniões avaliativas e de estudos para a escolha de alternativas mais efetivas e de maior integração técnica e política no ambiente interno da ADS. Entretanto, as restrições eventuais de ordem política e econômica comprometem a visão estratégica, de planejamento de ações a curto, médio e longo prazo e, principalmente, de adequação dos recursos humanos e financeiros que afetam sensivelmente a capacidade governativa da ADS e das instituições conexas.

Pode-se considerar a existência de duas fases distintas em relação à capacidade governativa do executivo distrital durante a implementação do modelo de gestão e seu processo de gerenciamento da área social.

A primeira fase corresponde à definição da missão e das diretrizes, iniciando o processo de planejamento estratégico que indicou os pressupostos que norteariam as mudanças institucionais. Apesar do esforço do GDF e do bom relacionamento com os atores sociais, estavam presentes tendências restritivas ao modelo de gestão e seu processo de gerenciamento em relação aos procedimentos que facilitariam maior desempenho intergovernamental e interorganizacional, ao financiamento da política e ao investimento na formação das competências para o cumprimento das novas atribuições da ADS e construção da capacidade governativa.

Na segunda fase, prevaleceu a tendência da decisão de fazer a implementação somente dos programas e projetos com financiamento do Governo Federal, em função das restrições políticas e econômicas de descentralizar serviços que traziam maior visibilidade social e menor custo político e de gestão (custo burocrático).

Com a implementação em curso, ficaram evidentes as limitações da ADS em realizar a tarefa de construção e configuração do modelo de gestão. Dessa forma, a capacidade governativa ficou sistematicamente afetada. Na primeira fase, fica evidente o esforço de construir as competências de direção, coordenação, regulação e fiscalização, expressas nas tentativas do corpo técnico e da direção da ADS em efetivar, de fato, o reordenamento institucional na área social do GDF. Entretanto, a capacidade de implementação

foi dificultada pela falta dos recursos e de competência técnica adequada para as novas atribuições.

Considerando-se a natureza das novas tarefas e a centralidade burocrática do sistema de informação, a rigidez ou menor flexibilidade de algumas instituições e do conhecimento como elementos fundamentais para viabilizar a maioria das ações, tem-se a magnitude dos desafios encontrados. Portanto, a configuração e o aparato de conhecimentos das instituições da área social apresentam restrições e limitações em face das demandas sociais complexas e dinâmicas. As informações não fluíam conforme o esperado, nem existia um sistema interno de informação gerencial adequado que possibilitasse aos recursos humanos a resolutividade com o necessário perfil da Administração Pública gerencial, sem que alguns destes tenham sido habilitados para o cumprimento das tarefas decorrentes das novas atribuições.

As instâncias que compreendem o processo de tomada de decisões refletem as distorções do sistema de informações e o modelo de gestão burocrática tradicional, no que propiciava uma expectativa de um quadro de decisões com resultados e impactos não previstos, reduzindo a efetividade social da política. Os pressupostos gerenciais da flexibilização corresponderiam a uma ação com base no diálogo democrático com os atores sociais, constituindo a base das ações estratégicas da ADS. Porém, os resultados apontaram para a insuficiência de instrumentos que viabilizassem o desenvolvimento das ações gerenciais voltadas para o alto nível de desempenho institucional.

Como possíveis causas, tem-se a existência de uma cultura organizacional baseada em valores tecnocráticos: compartimentalização dos níveis hierárquicos, corporativos e de seus respectivos processos decisórios; excesso burocrático que dificulta a transparência; ênfase da cultura técnica centrada em valores e em metodologias de ação, com base nas ciências analítico-empíricas; e interesses predominantemente técnicos e corporativos.

Observou-se com frequência a falta de continuidade das ações, ou seja, propostas que começavam a ser implementadas e eram paralisadas sem qualquer avaliação; gerenciamento limitado dessas ações e do processo de implementação da política em função da ingerência política e das limitações da Administração Pública burocrática tradicional.

As limitações da visão estratégica, a fragilidade da coordenação e articulação interorganizacional e intergovernamental e a limitada capacidade técnica-instrumental estão associadas às distorções provocadas pelos interesses políticos e econômicos que integram o

modelo de gestão burocrático tradicional, ainda residual no âmbito dos aparelhos do Estado, para a implementação da missão e das novas diretrizes da ADS e das instituições conexas. Tais elementos dão sustentabilidade a um ambiente carregado de incertezas, que são da ordem da cultura organizacional que ainda prevalece e que afetam os resultados e os impactos, dada a complexidade dos fenômenos sociais e as próprias limitações do aparato de conhecimentos sobre a dinâmica das relações sociais.

Dessa forma, o órgão gestor da política, diante dos obstáculos e desafios colocados, tem o comprometimento da legitimidade, da capacidade governativa e da capacidade de interlocução e articulação, reduzindo as expectativas de construção efetiva da missão da Agência, ou seja, a estruturação efetiva do modelo de gestão e do processo de gerenciamento da política.

3.4.1 Aspectos institucionais da Agência vinculados à capacidade governativa

As condições institucionais serão aqui analisadas sob a perspectiva da capacidade governativa, entendida como a capacidade de governo no exercício de governar, não só em função dos resultados das políticas governamentais, mas também pela forma como o governo e o Estado exercem suas novas funções.

Os novos padrões de cooperação e coordenação entre atores sociais e políticos são considerados como fatores fundamentais da democratização do espaço público, pois eles sinalizam capacidade de direção, de articulação e regulação das políticas públicas diante das demandas sociais.

O modelo de gestão pública preconizado pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995) implica novas formas de gestão e novas relações entre o Estado e a sociedade, exigindo que se estabeleçam canais de interlocução, mecanismos e instrumentos que viabilizem a cooperação, a negociação, a democratização do espaço público e a busca de consenso no processo decisório. O modelo anterior de institucionalização da política era centrado na concepção tecnocrática, na rigidez estrutural, com os espaços decisórios restritos, privilegiando o conhecimento técnico e as práticas centralizadoras.

Ao dar início à implementação do modelo de Administração Pública gerencial foram registradas resistências em algumas instâncias do Governo do Distrito Federal, as quais insistiam em manter a lógica tecnocrática centralizadora, inclusive nas instituições da área social.

Para analisar a capacidade de ação governativa do Estado, especificamente da Agência e das instituições conexas, na implementação das políticas públicas e na consecução das metas coletivas, recorrer-se-á às três dimensões fundamentais da capacidade governativa ou governança, apresentadas por Diniz (1997, p. 261), quais sejam:

1ª) a direção do Estado

A primeira dimensão diz respeito à capacidade de comando e direção do Estado, tanto internamente, em relação aos seus diversos órgãos e ações, quanto externamente, entre as diversas instituições conexas e atores sociais, o que significa assumir a direção efetiva do processo, definir e ordenar prioridades e garantir a sua continuidade.

A Agência de Desenvolvimento Social, de modo geral, tem desenvolvido a capacidade de dar direção às políticas públicas direcionadas para a área social, conseguindo colocar na agenda governamental, como prioridade, temas ligados ao enfrentamento da pobreza, das desigualdades sociais e a captação de recursos para viabilizar as propostas e garantir sua continuidade.

A documentação analisada mostra que existem propostas do Governo do Distrito Federal que apresentam justaposição de programas, projetos e ações, os quais vinham sendo executados diretamente ou através de convênios com entidades sociais, com reduzida articulação e complementaridade. As propostas de ação não mantêm vinculação com um diagnóstico que, no específico, é uma coleção de dados quantitativos que não são analisados de forma qualitativa, haja vista o enfrentamento dos problemas decorrentes da pobreza e da exclusão social.

Os programas e projetos, até 2003, prioritariamente, em sua maioria, eram os propostos e financiados pelo Governo Federal, cabendo ao GDF uma atuação como intermediário entre o nível central e as localidades no encaminhamento administrativo dos programas e projetos.

Na proposta de criação da ADS, a definição das ações estratégias com base na articulação das várias fases do processo decisório é a competência do órgão gestor em articular com as instituições conexas, haja vista viabilizar uma atuação mais articulada, ágil e orgânica.

A Agência revela-se com capacidade limitada de liderança, articulação e controle para fazer escolhas e sustentá-las, com seus possíveis riscos, objetivando a

implementação com alto nível de desempenho institucional às políticas públicas, com relativa autonomia frente à pressão dos interesses privados e políticos. A liderança se expressa na capacidade do órgão gestor de incluir na agenda política ações voltadas para os segmentos mais vulneráveis da sociedade.

As ações que são desenvolvidas para o público-usuário da assistência e promoção social envolvem outras Secretarias de Estado, como as da saúde, educação, solidariedade, etc.

2ª) a coordenação do Estado

A capacidade de coordenação e controle do Estado se refere à integração entre as diferentes áreas do governo e entre os diversos segmentos da sociedade, de forma a garantir a coerência e consistência da política. A coordenação envolveria também a capacidade de articulação política dos diversos interesses, na administração dos conflitos e na organização das formas de cooperação entre interesses diversos e expectativas dos atores sociais.

O ambiente da política envolve incertezas e conflitos, daí a importância da coordenação para mobilizar os atores sociais, facilitar a adoção de comportamentos adequados à natureza da atividade que se realiza e potencializar os recursos institucionais, políticos e econômicos.

A política pública opera em um campo de múltiplos atores sociais, atendendo a uma diversidade de interesses. O órgão gestor tem que ter a capacidade de enfrentar o dissenso, o conflito e ter disposição para negociar, transformando a instância institucional em espaço público democrático de negociação dos diversos interesses. O órgão gestor, a ADS, tem legitimidade e estratégia política para conduzir acordos e alianças, articulando nos espaços públicos de negociação as demandas sociais complexas da sociedade, com vistas à inclusão social por meio de programas e projetos de assistência, de transferência e de redistribuição de renda.

Contudo, as evidências empíricas, por meio da análise documental e das entrevistas informais, que o GDF, em algumas ocasiões de interesse político, procurou legitimar decisões já tomadas de forma unilateral, recorrendo ao conselho e às comissões intergestoras, para referendar uma determinada decisão. O resultado é a supressão do espaço democrático de negociação, o desvirtuamento do processo e a distorção dos espaços públicos de participação e deliberação.

A ênfase tecnocrática também se manifestou na relação entre os diversos níveis de governo na área social, quando as decisões são tomadas de forma vertical, cabendo a adesão ou não às proposições, sem espaço para negociação ou mesmo contrapropostas. A priorização de estratégias coercitivas e compensatórias da política inviabiliza as tentativas de democratização do espaço público e de busca de consenso ativo, principalmente dos atores sociais.

A capacidade de coordenação e controle depende em grande parte do conteúdo das propostas que são colocadas para o debate, e sua implementação, como detectado na ADS, está atrelada ao conjunto de instituições conexas e co-responsáveis, com recursos limitados e limitada capacidade de gestão. As limitações da capacidade técnica, aliadas a uma ação política que em determinadas ocasiões não atende ao paradigma da Administração Pública gerencial, comprometem a legitimidade da instituição de agregar os atores sociais. Entretanto, a ADS procura fortalecer seu papel de coordenadora, reguladora e fiscalizadora, com participação ampla e propositiva nas instâncias de discussão e articulação do programa de desenvolvimento social do Distrito Federal.

Na ADS e nas instituições conexas, procura-se construir uma relação entre eficiência, eficácia e efetividade nos níveis estratégico, tático-integrativo e operacional, associada à competência técnica e instrumental, e a excelência da qualificação do quadro técnico e administrativo capazes de evitar a apropriação política e partidária, garantindo o caráter impessoal e público da Administração Pública gerencial, conforme o preconizado pelo Plano Diretor da Reforma dos Aparelhos do Estado.

3ª) a dimensão técnica

O planejamento das atividades da Agência é realizado de forma integrada, sendo feito pelas diversas diretorias de forma restrita e pouco articulada, o que contribui para a fragmentação, superposição e pulverização de algumas ações.

Com a área de planejamento e coordenação interna limitada em sua capacidade técnica e operacional, reduz-se a capacidade do órgão gestor de exercer papel relevante no ambiente da política, o que pode indicar certa fragilidade na estrutura administrativa e organizacional e de competência técnica acumulada.

A gestão da Agência com relação ao planejamento dos objetivos programáticos e ao estabelecimento e acompanhamento de metas de resultado é limitada, assim como na

articulação das metas programáticas com o planejamento do orçamento anual. Essa situação repercute no processo de tomada de decisões pelo órgão gestor e na implementação da política, provocando distorções na delimitação de ações estratégicas, objetivos e metas dos programas e comprometendo os resultados e impactos.

As ações e programas da política não estão claramente formulados em função do baixo nível de correlação entre os objetivos, as metas, os resultados e os impactos. A limitada credibilidade dos índices e indicadores está associada aos meios definidos para a verificação dos estabelecidos. Esta situação compromete a consolidação das metas dos programas e projetos, permitindo apenas ser referência para indicar os limites dos recursos disponíveis. Nos relatórios, algumas metas propostas e alcançadas aparecem de forma assistemática e não permite estabelecer análises comparativas para dimensionar o trabalho realizado e redirecionar ações retificadoras.

O sistema de informação gerencial é outro componente fundamental para o processo de tomada de decisão e para a melhoria da eficiência operacional. Contudo, na ADS a rotina de consolidação de dados, a produção de relatórios técnicos mais densos e o fluxo de divulgação interna de documentos são limitados. O que é feito o é de forma assistemática, sem um desenho e padronização dos instrumentos que permitam a sistematização sob a ótica gerencial das informações e a alimentação do banco de dados, o que reduz a quantidade e a qualidade do uso da informação como um instrumento da gestão de alto nível de desempenho.

A reduzida capacidade do sistema de informação gerencial e de informatização apresenta limitações de conteúdo das informações consolidadas e propícias para o monitoramento, avaliação, regulação, fiscalização e tomada de decisões, em conexão com os setores da Agência e das instituições conexas, limitando sua contribuição para o fortalecimento das ações de coordenação, controle, assessoria e articulação e interlocução entre os gestores e os atores sociais com vistas a uma gestão de alto nível de desempenho.

Esse contexto provoca uma redução da capacidade de gerenciamento da política, pois as decisões são tomadas sem uma base de dados mais consistente que propicie uma sustentação técnica com alto nível de qualidade e desempenho que possam produzir desdobramentos políticos e econômicos que viabilizem, naqueles pressupostos, o Programa de Desenvolvimento Social do Distrito Federal.

Dessa forma, o processo de coordenação e controle da política se torna deficiente, pois a Agência e as instituições conexas não dispõem de informações sistemáticas

atualizadas e globais na hora da tomada de decisão envolvendo a negociação de interesses entre os atores sociais. Tem-se, no máximo, uma visão parcial da ação institucional, com reflexos negativos na sua coordenação e implementação da política, o que afeta a capacidade governativa.

3.4.2 A capacidade governativa e as relações horizontais

Essas duas questões serão abordadas no mesmo item, considerando que as relações horizontais ou interorganizacionais inserem-se na dimensão da capacidade governativa, uma vez que a coordenação das ações na dinâmica institucional envolve a interação e articulação dos diversos atores.

A análise das relações horizontais foi um elemento chave para a compreensão da construção e configuração do modelo de gestão proposto para a Agência de Desenvolvimento Social. Isso porque a compreensão do papel dos atores mais relevantes para a institucionalização do processo – a interação estabelecida entre eles – repercute na dinâmica da reforma administrativa, de forma específica e geral, haja vista as peculiaridades e nuances da cultura organizacional, atrelada ao modelo de gestão da administração burocrática tradicional.

A partir da análise empírica da formulação e implementação da Agência de Desenvolvimento Social observou-se, naquele período, principalmente no encaminhamento das ações estratégicas, tanto junto ao Conselho e Comissões intergestoras quanto em relação aos órgãos conexos e co-responsáveis pela gestão do Programa de Desenvolvimento Social do Distrito Federal, que algumas decisões foram tomadas de forma pouco transparente entre estas mesmas instituições. Dessa forma, pode-se afirmar que ainda persistem as condições políticas em que o modelo tecnocrático de gestão tem prevalecido em deliberações nos níveis decisórios da Agência, com a exclusão de atores importantes do processo democrático de participação do público-usuário nos espaços públicos de deliberação.

Os mecanismos políticos e institucionais de participação da população não estão absorvidos, plenamente, no processo de tomada de decisão pelo Governo do Distrito Federal, submetendo a Agência de Desenvolvimento Social a situações de divergências no campo político. Como resquício da história política e institucional da Administração Pública dos últimos 20 anos, essas instâncias de governo, ou mesmo alguns setores específicos de sua estrutura, são pouco permeáveis às demandas e ao controle popular, com uma postura de

resistência aos atores não-governamentais ou com orientação partidária de oposição que, segundo interesses particulares ou políticos e ideológicos, podem comprometer suas ações, ao invés de contribuir para a sustentação da política.

A tarefa de consolidação institucional do órgão gestor enfrenta dificuldades complexas de natureza diversa. A estrutura proposta para a organização e gestão da política preconiza a necessária articulação e organicidade entre instituições conexas e suas ações estratégicas, tático-integrativas e operacionais, dimensões nas quais a capacidade governativa, de coordenação, controle, regulação e fiscalização da política tornam-se aspectos-chave. Dessa forma, as limitações da capacidade governativa, historicamente instituída, compromete os critérios e conceitos para a viabilização dos fundamentos do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e seus desdobramentos sobre a reforma administrativa do Governo do Distrito Federal.

No sistema de governo democrático, a capacidade de implementação de uma política pública está diretamente relacionada à capacidade de articulação política dos diversos atores sociais, no espaço público deliberativo, para pleitear e inserir na agenda social suas demandas e viabilizá-las, por meio de um constante processo de mobilização e acompanhamento das instâncias decisórias e operacionais. Entretanto, histórica e culturalmente, a capacidade de organização, principalmente do público-usuário, ainda é dependente de movimentos sociais e de visibilidade na mídia. Dessa forma, a população usuária da política possui relativa capacidade de organização e representação de interesses políticos e demandas específicas junto às instâncias governamentais e dependentes da mídia para a efetivação de sua agenda (DAHL, 2001, p. 115).

Na Administração Pública burocrática tradicional, os gestores e pessoal técnico, de maneira geral, não se colocam como uma força capaz de negociar, de ser propositiva e inovadora para uma gestão qualificada, democrática e participativa da política. Apresentam-se, freqüentemente, com aparente subserviência e não parecem dispostos a gerir a política sob novos paradigmas, uma vez que continuam privilegiando formas de gestão clientelistas, paternalistas e tecnocráticas.

Na história da Administração Pública brasileira, a definição da agenda da assistência e promoção social é, tradicionalmente, prerrogativa do Governo Federal, situação que começa a mudar com a Constituição Federal de 1988. A capacidade governativa encontra-se reduzida, haja vista as restrições das políticas macroeconômica e fiscal, que

envolvem graus de incerteza organizacional e técnico-instrumental, atreladas à persistência do modelo burocrático tradicional, centralizador e autoritário do processo decisório, tanto na administração direta como indireta, gerando dificuldades de sustentar ações sem diretrizes e estratégias consistentes que tenham por objetivo integrar e articular as diversas instâncias do governo às suas metas coletivas, restringindo a sua organicidade e a participação popular, expressando uma dicotomia entre o que está previsto e o que é realmente viável, definitivamente causando a fragmentação das estruturas administrativa e organizacional das instituições da área social, com desdobramentos nos Governos Locais.

3.4.3 As relações interorganizacionais e intergovernamentais da Agência

A Programa de Desenvolvimento Social do Distrito Federal necessita ser operacionalizado por meio de um conjunto de atividades que envolvem altos níveis de incertezas no marco das instituições da área social. Um modelo de gestão social e seu processo de gerenciamento, que contemple os aspectos relacionados à descentralização, a ampliação da participação dos atores sociais, a flexibilidade, a transparência das atividades, e maior agilidade, pressupõe uma organicidade e interatividade nas relações horizontais e verticais, capacidade técnica e política de coordenação, regulação, fiscalização e avaliação por um órgão gestor.

Uma característica com aspectos inerentes à ingerência política e partidária diz respeito às relações estabelecidas entre os níveis de governo, as relações verticais ou intergovernamentais, onde o sistema é bastante complexo e persiste forte interesse e influência política e financeira, desde a forma de repasse das atribuições, como a forma de repasse dos recursos e a organização dos serviços, programas e projetos, bem como a falta de delimitação das competências na legislação, o que proporcionou que as articulações e as tomadas de decisão e responsabilização pública pela prestação dos serviços fossem pouco ágeis e consistentes e com relativa transparência.

Apesar da autonomia dos entes federados, prevista na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal, persiste a histórica dependência do GDF em relação ao Governo Federal, possuidor de maior capacidade governativa, de coordenação e controle sobre as transferências de recursos do Orçamento Geral da União – OGU, para os setores de educação, segurança pública e saúde. A área social é mantida pelo Governo do Distrito Federal com 90% de recursos próprios, ou seja, aproximadamente R\$ 220 milhões. Em 2004,

o orçamento da área social foi de R\$ 178,5 milhões. Para o ano de 2005 a previsão é de R\$ 240 milhões.

O processo de reforma administrativa do GDF não prescinde da importância do papel do Governo Federal, mas estimula e reforça que os governos locais estabeleçam ações estratégicas voltadas para a organização, coordenação, regulação e fiscalização da política de assistência e promoção social. As decisões tomadas pelo nível central são referência para o nível local. Portanto, uma estratégia para superar os problemas apontados quanto à implementação do órgão gestor da política envolve necessariamente incentivos institucionais. Entretanto, as mudanças propostas significam o repasse de um grande volume de atribuições de gestão, que geram altos custos financeiros e políticos.

No Governo do Distrito Federal, a modelagem organizacional foi focada na redução dos referidos custos, procurando manter a capacidade governativa, a boa capacidade técnica instalada, o forte investimento financeiro próprio e a boa coordenação das políticas públicas direcionadas para a área social, na agenda do governo pela Agência de Desenvolvimento Social, a ADS.

Para que o processo de reforma administrativa se efetivasse de forma a garantir políticas públicas que viabilizem um equilíbrio na forma e condição da prestação dos serviços sociais, foi necessário um conjunto de condições: legislação clara, com regras e procedimentos colocados de forma transparente no espaço público deliberativo, de forma a garantir a adesão dos atores sociais e o estabelecimento de critérios e conceitos capazes de induzir uma atuação mais autônoma e estratégias de gestão compartilhadas pelo órgão gestor.

3.4.4 Capacidade operacional e cultura institucional

Em 2003, as dificuldades econômicas limitaram as atividades com repercussão nos resultados da Agência. A tensão entre culturas institucionais distintas, a disputa corporativa e setorial da burocracia e o crescimento da área da assistência e promoção social, são fatores que contribuem para a redução do ritmo de implementação do Programa de Desenvolvimento Social do Distrito Federal.

Concomitantemente às mudanças nos cargos de direção e ao re-ordenamento institucional, está em curso a descentralização do nível federal para o local, das atribuições de gestão da política de assistência e promoção social, com o repasse para o Estado, do gerenciamento dos recursos e dos serviços, programas e projetos do Governo Federal.

Dessa forma, a Agência de Desenvolvimento Social e as instituições conexas têm sob sua responsabilidade vários convênios, que exige alta competência operacional para sua implementação, regulação e fiscalização. As exigências da legislação federal e o repasse de recursos mensais às entidades de atendimento exigem novas competências para a sua operacionalização, porém, a estrutura da Agência e das instituições conexas tem algumas limitações quanto ao gerenciamento desse contexto, implicando em morosidade no processamento dos convênios, contratos e parcerias e no repasse dos recursos às entidades sociais, aos Centros de Desenvolvimento Sociais e as Diretorias Regionais de Desenvolvimento Social das Administrações Regionais.

A montagem dos procedimentos para processar os convênios envolveu as áreas jurídica, financeira, contábil e técnica, ficando assim as competências divididas entre os vários setores, porém, sem contar com um sistema de informação gerencial estruturado que garantisse o fluxo de comunicação transparente, ágil e democrático. Dessa forma, a qualidade das informações dessa natureza, para o nível decisório, pode ser comprometida, provocando fragmentação, rigidez e morosidade dos procedimentos operacionais.

No início da implementação da Agência, as dificuldades encontradas foram de toda ordem: insuficiência de pessoas para processar as tarefas, rotatividade de pessoal estatutário e terceirizado, equipes instáveis. Além de questões relacionadas aos recursos humanos, formam-se problemas relacionados ao espaço físico, considerado inadequado, e de equipamentos e material de consumo insuficientes e superados.

Na implementação da reforma administrativa para a área social, um fator que afetou negativamente as mudanças organizacionais e o processo de descentralização foi a resistência dos servidores públicos. O corpo funcional resistiu quanto a absorver novas concepções e atribuições para operacionalizar as ações que representavam esforço adicional para as equipes, exigindo novo aprendizado. O novo processo de gerenciamento está centrado na regulação e fiscalização dos convênios e contratos, em parcerias com instituições que atuam na área social, na assessoria técnica, exigindo o estabelecimento de novas relações com as instituições governamentais do Governo do Distrito Federal, do Governo Federal e organizações não-governamentais, o que exige novas competências e habilidades por parte da cultura institucional e dos recursos humanos.

Em 2004 os resultados e impactos do Programa de Desenvolvimento Social são resultado da diminuição do custo burocrático e da preocupação com desempenho institucional

da ADS e das instituições conexas. Porém, mantém-se a necessidade de estudos diagnósticos que possibilitem verificar as condições institucionais do órgão gestor para a plena implementação do modelo de gestão e do seu processo de gerenciamento para atender e incorporar uma nova cultura institucional, a visão do conjunto e os princípios da Administração Pública gerencial, evitando-se a fragmentação e segmentação das ações e a rigidez das estruturas das instituições conexas, que podem causar fragilidade no processo de regulação, fiscalização e coordenação, pela ADS, do Programa de Desenvolvimento Social do Distrito Federal.

3.4.5 O técnico e o político

Nesse item serão apresentados os encaminhamentos específicos das áreas técnicas e do processo decisório, procurando abordar suas convergências e divergências, e como estas vieram ou não a contribuir para a implementação da Agência de Desenvolvimento Social, órgão gestor do Programa de Desenvolvimento Social do Distrito Federal.

Optou-se por uma execução gradual pela equipe técnica como a mais adequada e como a melhor alternativa, para criar condições as mais favoráveis no ambiente interno e externo, haja vista o fortalecimento do processo de mudança do modelo de gestão, para inicializar as medidas de implantação do órgão gestor.

O projeto de ampliação e melhoria dos serviços sociais oferecidos pela ADS teria os seguintes princípios:

- Consolidação da Padronização dos Procedimentos para Análise e Intervenção Social;
- Capacitação dos Recursos Humanos;
- Ampliação e Desenvolvimento das Redes de Apoio Governamental e da Sociedade Organizada;
- Modernização da Regulamentação Técnica;
- Estruturação do Sistema de Informação Gerencial;
- Estruturação do Sistema de Regulação e Fiscalização;
- Estudos dos Cenários Político, Econômico, Cultural e Social;
- Ampliação da Infra-estrutura do Órgão Gestor;

- Apoio Institucional no DF e Governo Federal com vistas à Consolidação do Processo de Legitimação da Política.

O projeto de mudança do modelo de gestão para o órgão gestor apresenta diretrizes, objetivos e metas. No entanto, são necessárias as flexibilizações de ordem administrativa e organizacional para a implementação da estruturação do órgão gestor nos termos propostos pela Administração Pública gerencial. Inclui os seguintes princípios:

- a Democratização do Espaço Público Deliberativo através do estímulo à participação ampliada e responsável dos atores sociais da sociedade organizada na discussão, formulação e implementação das ações da política;
- o Desenvolvimento de Competências Gerenciais para a Gestão dos Conflitos, sua prevenção e de uma cultura organizacional compatível;
- o Sistema de Informação Gerencial Democrático e Transparente;
- o Programa de Qualidade dos Serviços Sociais;
- a Gestão Social da Regulação e Fiscalização dos Convênios, Contratos e Parcerias;
- a Gestão Social da Autonomia Financeira e de Captação de Recursos.

Foi criado o Conselho do Programa de Desenvolvimento Social de forma a aumentar o controle da sociedade sobre suas atividades, bem como para acompanhar o desenvolvimento da gestão da ADS e consolidar a política social do GDF. Considerações de ordem política não permitiram o seu avanço, no sentido de ampliar a inclusão de mais atores sociais uma vez que traz implicações políticas e econômicas, ainda não totalmente esclarecidas para as instituições não-governamentais e da sociedade. Ficou o estabelecido nos artigos 8º ao 11º da Lei de criação da ADS.

3.4.6 Os Centros de Desenvolvimento Social – CDS, com o novo desenho institucional: redução da autonomia e efetividade social

Os Centros de Desenvolvimento Social, por sua vez, ficaram com reduzida coordenação interna para responder, dentro da Secretaria de Estado de Ação Social, pela facilitação, organização, processamento das demandas e interlocução com a sede e as Diretorias Regionais de Desenvolvimento Social das Administrações Regionais.

Antes da reforma administrativa, os CDS's contavam com a Fundação de Serviços Sociais, da Secretaria da Criança e da Cidadania, criada em 1999 para apoiar e acompanhar o trabalho em cada CDS e DRDS; com a reforma de 2002, as AR's e respectivas DRDS's passaram a se reportar ao Gabinete do Governador, configurando as relações políticas e econômicas no preenchimento dos cargos e no apoio às decisões da cúpula governamental. Em 2002, a SEAS continuou mantendo uma estrutura com equipe técnica na supervisão e assessoramento técnico, administrativo e financeiro dos programas e projetos da sua alçada nos CDS's.

A relação da Agência de Desenvolvimento Social e instituições conexas com os Centros de Desenvolvimento Sociais e as Diretorias Regionais de Desenvolvimento Social apresenta algumas distorções quanto ao planejamento estratégico de suas ações, bem como o comprometimento da função de articulação entre as referidas unidades.

O papel das Diretorias Regionais de Desenvolvimento Social e dos Centros de Desenvolvimento Social é estratégico na viabilização do Programa de Desenvolvimento Social do Distrito Federal, por estar mais próximo das áreas de atuação e poder fazer um acompanhamento mais sistemático. Entretanto, o esforço para instituir uma ação mais articulada da gestão e do gerenciamento para planejar e propor diretrizes para o trabalho e as iniciativas de coordenação, regulação e fiscalização, são pontuais e não resultou em ação articulada mais ampla da Agência no Distrito Federal.

A similaridade de missões, estruturas e processos pode gerar demandas superpostas e desordenadas, impossibilitando a ação mais orgânica e articuladora, atendendo basicamente às demandas da AR's e suas DRDS's, as quais estão vinculadas a uma mesma área de atuação e, de maneira geral, não planejam as intervenções de forma orgânica, consistente e com objetivos claros, com desperdício dos recursos e despotencializando a efetividade social, nos termos propostos pelo Programa de Desenvolvimento Social do Distrito Federal, que tem como órgão gestor e regulador a Agência de Desenvolvimento Social.

O investimento contínuo voltado para a melhoria da estrutura física dos equipamentos de capacitação dos recursos humanos e de captação de recursos financeiros está na agenda política da Agência, embora sua implementação tenha apresentado resultados concretos, que ainda não alcançaram a densidade institucional esperada pelas mudanças requeridas pela Administração Pública gerencial para o órgão gestor e instituições conexas.

O maior problema detectado, entretanto, foi a redução da autonomia gerencial dos CDS's e DRDS's, e a (re)centralização do controle dos recursos financeiros e orçamentários na Agência de Desenvolvimento Social. Os procedimentos relacionados à fiscalização e liberação desses recursos estão restritos à sua cúpula diretiva, em que se ganha controle, mas se cria condições para discrepâncias nos respectivos encaminhamentos, aumento do custo burocrático, forte dependência da administração central do Governo do Distrito Federal, comprometendo a transparência dos serviços e os preceitos da gestão pública democrática, transparente, flexível, ágil e desconcentrada.

3.5 O Processo de Mudança Institucional

Conforme Motta (1994), os pontos fortes consistem nas competências internas que, frente às demandas do ambiente externo, podem ser consideradas como uma vantagem relativa, restrita ao limite de sua ação e a um período de tempo. Os pontos fracos são as características internas da organização que, por serem desvantagens relativas que implicam em restrições e limitações do processo de gerenciamento, devem ser aprimoradas.

Como pontos fortes ou positivos da mudança institucional, por meio da Administração Pública gerencial, com desdobramentos na ADS, indicados nos documentos pesquisados, ressaltam-se:

- a elaboração de plano de assistência e promoção social, da criança e do adolescente e outros, a partir de um trabalho de equipe com foco nas idéias e esforços, significando um avanço na organização dos objetivos e metas, tanto no sentido de viabilizar um gerenciamento e planejamento estratégicos, e de avaliação sistemática dessas ações até então implementadas;
- a elaboração de diretrizes para alguns programas e projetos na área da assistência e promoção social à luz da LOAS e do ECA, iniciando-se um processo de re-ordenamento, o qual apontava mudanças dos programas e projetos, etc;

- a consolidação da estrutura da Agência, por meio da montagem de equipes de trabalho, definições de atribuições e tarefas, visando organizar a implementação dos serviços, programas e projetos;
- a preocupação da Agência com a estruturação do processo de trabalho, com base em um planejamento que apontava claramente a perspectiva de aprimoramento das competências, para que a instituição fosse capaz de assumir as novas atribuições decorrentes da coordenação, da regulação e da fiscalização da política sob os novos preceitos da Administração Pública gerencial.

Os pontos fracos mais importantes foram identificados nos documentos técnicos, como relatórios de atividades e pareceres, que apontavam discrepâncias e restrições que requeriam a intervenção do processo de gerenciamento voltado para o alto nível de desempenho administrativo e organizacional, tais como:

- critérios técnicos mais claros e objetivos na implementação do sistema de coordenação da política;
- intensificação da implementação e fortalecimento do modelo de gestão e do seu processo de gerenciamento;
- implementação do sistema de regulação, fiscalização, acompanhamento, controle e avaliação dos programas e projetos da Agência e das instituições conexas;
- continuidade do processo de capacitação dos recursos humanos voltados para o gerenciamento de alto nível de desempenho da política, com a respectiva qualificação dos serviços assistenciais de ação continuada e da execução de programas e projetos, à luz das novas diretrizes operacionais, aqui entendidas como os desdobramentos da reforma administrativa do Estado.

O corpo técnico tem realizado tentativas para priorizar ações, definir diretrizes, responsabilidades e parcerias. As proposições têm significado um avanço efetivo no modelo de gestão da Agência de Desenvolvimento Social. Entretanto, as mudanças nos cargos de direção, restrições culturais e ideológicas no compromisso com os novos paradigmas da Administração Pública gerencial e a descontinuidade de algumas ações estratégicas têm

provocado desarticulação entre os atores sociais em situações específicas, o que não impediu de se fortalecer a articulação interna com a criação de ações mais consistentes, assentadas em estudos diagnósticos analíticos e críticos, planejados, monitorados e avaliados.

Uma atribuição fundamental no novo papel do órgão gestor da política de assistência e promoção social é a assessoria, apoio e acompanhamento junto às Secretarias de Estado, tanto para a habilitação da condição de gestores regionais quanto para a implantação ou fortalecimento da política. Entretanto, a ADS não traçou um plano estratégico para a consolidação do assessoramento junto a tais instâncias. Essas ações continuam sendo pontuais, sem responder a um projeto mais global e definitivo da instituição para esta atribuição. Pode-se observar, por meio da pesquisa documental e das observações, que uma ação sistemática de visitas institucionais, acompanhamento, capacitação, monitoramento da efetivação da política no Distrito Federal sugere um comprometimento do sistema.

As ações que a Agência e as instituições conexas têm realizado junto às Administrações Regionais e respectivas Diretorias Regionais de Desenvolvimento Social e os Centros de Desenvolvimento Sociais são: a capacitação das equipes técnicas sobre as funções e atribuições; o preparo técnico da documentação enviada pelas DRDS's e CDS's para a habilitação de gestores de convênios e parcerias; o monitoramento dos planos para a consolidação das demandas sociais no Distrito Federal e entorno; e a assessoria não sistemática aos atores pertencentes ao Estado e a sociedade, que procuram a Agência para esclarecimentos e orientações sobre o Programa de Desenvolvimento Social do Distrito Federal e os instrumentos para a sua gestão.

A atuação das DRDS's está restrita ao âmbito de atuação das Administrações Regionais a que pertencem, devido à falta de estrutura, de recursos financeiros e humanos, e mesmo de uma proposta de articulação entre estas e os CDS's definidos e planejados. Porém, sua atuação é restrita no que se refere à regulação, fiscalização e acompanhamento do funcionamento efetivo dos instrumentos de gestão e seu processo de gerenciamento.

A Agência e as instituições conexas apresentam estrutura administrativa e organizacional limitada para a fiscalização das Administrações Regionais – AR's, e suas DRDs e os Centros de Desenvolvimento Sociais – CDS's, com as suas especificidades, por escassez de recursos financeiros e humanos habilitados e pelas restrições de ordem técnica e política de uma proposta mais global de assessoria e planejamento estratégico que contemplasse: temas e problemas prioritários a serem tratados; localidades prioritárias;

programação de atividades anual; mecanismos e programação de fiscalização das Diretorias Regionais de Desenvolvimento Sociais – DRDS, das AR’s e dos CDS’s; e indicadores de qualidade e de gestão dos programas e projetos, convênios, contratos e parcerias.

A capacitação dos recursos humanos dessas instituições, como os gestores e técnicos, também é um aspecto fundamental para o fortalecimento do modelo de gestão social e de seu processo de gerenciamento.

A capacitação tem sido realizada em parceria com o Instituto de Desenvolvimento dos Recursos Humanos – IDR, do Governo do Distrito Federal, com recursos do Ministério do Trabalho, consubstanciado no Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

Entretanto, a forma como vem sendo implementada tem gerado resultados abaixo da expectativa, devido à restrição e alocação dos recursos, comprometendo a programação dos cursos de capacitação e aperfeiçoamento. A capacitação também não é parte de um planejamento global integrado entre os diversos órgãos, com objetivos gerais definidos para serem viabilizados em longo prazo através de módulos ou etapas. Os cursos são pontuais e não têm um sistema de avaliação de impacto, nem dos resultados, como também não há acompanhamento dos desdobramentos necessários para a definição de novas diretrizes de capacitação dos recursos humanos.

As restrições e limitações associadas ao planejamento estratégico, a capacitação de recursos humanos e a captação de recursos financeiros e orçamentários afetam a capacidade de implementação da Agência, que, para garantir uma gestão com alto nível de desempenho organizacional e efetividade social, necessita reformular a sua visão estratégica e ter acesso ao conjunto desses recursos, os quais seriam a base de sustentabilidade da missão, dos objetivos e das metas do órgão gestor. Os resultados dos anos de 2003 e 2004 credenciam a proposta da Agência de Desenvolvimento Social como coordenadora, articuladora e fiscalizadora dos programas e projetos sociais.

3.5.1 O financiamento possível para a efetivação das mudanças

A descentralização política, administrativa e fiscal do Estado introduziu uma série de transformações na natureza das relações intergovernamentais e interorganizacionais. No que se refere ao financiamento das políticas públicas, especialmente às de perfil social,

foram constituídos mecanismos específicos de repasse de recursos e negociação de transferências.

A forma como são repassados os recursos caracterizam as relações de poder, dependência ou autonomia entre os níveis de governo.

No Governo do Distrito Federal, as transferências do fundo de assistência social no âmbito do Programa de Desenvolvimento Social, de acordo com a legislação, sofrem restrições quanto aos critérios que regulam as parcerias e contra-partidas. Esta situação permite o surgimento da disputa política e partidária em torno do orçamento, comprometendo a autonomia do órgão gestor, pressionando-o na captação de recursos extra-orçamentários junto a organizações não-governamentais, organismos internacionais e ao Governo Federal. As subvenções sociais não possuem critérios de transparência na geração e no destino dos recursos.

A implementação da LOAS, a execução das ações de assistência social, antes centrada no Governo Federal, foi efetivamente descentralizada para outros níveis de governo, de acordo com as disposições da Constituição Federal de 1988.

O financiamento da política de assistência e promoção social está condicionado à estratégica das outras políticas setoriais do Estado, sendo observado como requisito fundamental a Reforma do Aparelho do Estado enquanto base conceitual de uma nova capacidade governativa que possa garantir o desenvolvimento sustentável e contínuo das ações preconizadas pela Administração Pública gerencial que têm na Agência de Desenvolvimento Social o seu órgão gestor, as suas competências e atribuições, as quais obedecem aos princípios da reforma administrativa e tem atuação similar a uma Agência Executiva ou Reguladora.

Considerando as restrições da política macroeconômica e fiscal, os Estados e os municípios têm crescente dificuldade na alocação de recursos próprios, constatando-se a redução conjuntural e estrutural de suas receitas em relação aos custos do atendimento das demandas sociais complexas. Este contexto pressiona o Estado, por meio da reforma administrativa, a redefinir o seu papel e atribuições e ampliar a democratização do espaço público deliberativo como um dos fundamentos do novo modelo de gestão da Administração Pública gerencial.

Portanto, os desafios criados pela desigualdade socioeconômica e a exclusão social comprometem uma relação sustentável entre o desenvolvimento econômico e social e a democratização dos espaços públicos deliberativos. A figura do *accountability* nas relações horizontais do aparelho do Estado requer novos parâmetros para que se amplie a participação dos atores sociais nos espaços públicos deliberativos.

3.6 A Gestão Social e o Serviço Social: Uma Perspectiva?

Algumas considerações a seguir não estão diretamente relacionadas somente ao processo decisório, também fazem inserções sobre as competências gerenciais nas instituições sociais públicas e de seus gestores, uma vez que transcendem o campo institucional analisado, mas constituem pontos importantes e essenciais para a atuação profissional do assistente social no desenvolvimento das atribuições requeridas pelo modelo de gestão adotado pela área social.

O modelo burocrático tradicional de Administração Pública se desenvolve quando o Estado, no papel de agente econômico, cria instituições para controlar o capitalismo (meios de produção). Trata-se de um elo de contenção ao expansionismo deste, sobre os avanços ilimitados do capital. A crescente complexidade das demandas sociais e do desenvolvimento econômico fez surgir na Administração Pública um aparato institucional que vem fazer a mediação entre os interesses do capitalismo e o interesse geral da sociedade; entre os interesses privados e empresariais e o interesse geral dos grupos e movimentos populares; entre os governantes e os governados; entre a liberdade e a igualdade.

Dessa forma, a estrutura administrativa e organizacional das instituições sociais atende aos requisitos do capitalismo na sua relação com o Estado. Com a globalização econômica e seus desdobramentos políticos e sociais, prevalecem modelos gerenciais que estimulam processos de modernização e descentralização que dissimulam a redução do Estado e a precariedade crescente dos serviços públicos.

O que mais se ressaltou no diagnóstico institucional foi a ênfase das inserções de natureza política nos encaminhamentos do processo de tomada de decisões dos programas e projetos sociais, com a respectiva menor relevância dos encaminhamentos técnico-normativos, a falta de clareza das decisões estratégicas e a conseqüente restrição à participação do gestor da área social em diferentes níveis do processo decisório.

É importante destacar que as decisões macro-estratégicas com impacto político estratégico precisam ter a participação efetiva do profissional. No entanto, constata-se que quando estas ocorrem são mínimas, e ainda assim sofrem uma crescente interferência de outros profissionais nos critérios técnicos e até mesmo nos operacionais, para garantir a viabilidade daqueles interesses e compromissos de ordem política e/ou corporativa.

No entanto, existe espaço para atuação, criado mais em função da complexidade dos problemas emergenciais sociais do que por reconhecimento das competências e habilidades do gestor da área social pelos demais integrantes. São criadas condições para que o gestor participe e tome decisões relativas aos níveis operacional, tático-integrativo e estratégico. Todavia, ressalte-se que estas situações são atípicas, não rotineiras e passam, forçosamente, pelo crivo administrativo, financeiro e político dos altos dirigentes das instituições analisadas, uma vez que os mesmos estão legalmente investidos de autoridade política, administrativa e financeira.

Dessa forma, pode-se afirmar que os aspectos referentes às demandas dos grupos de interesses que se inserem nos campos político e técnico-administrativo da ADS e das instituições conexas da área social para alcançar seus resultados são determinantes no seu poder de articulação e influência.

Os posicionamentos político e ideológico do gestor da área social na sua prática profissional influenciam substancialmente a sua participação, direta ou indireta, no processo de tomada de decisão, podendo interferir nas suas relações com os atores sociais, grupos de interesses, movimentos populares e suas lideranças comunitárias, dentro ou fora do ambiente institucional.

Tem-se, dessa forma, uma aparente contradição de que o gestor da área social deve administrar com equilíbrio e firmeza, para que possa efetivar sua prática profissional no momento da ação decisória, na relação instituição *versus* profissional *versus* realidade, base da sua razão substantiva, instrumental e política.

Percebe-se que a atuação decisória do assistente social enfatiza mais os níveis operacionais dessas instituições. Pode-se justificar tal afirmação uma vez que é prerrogativa de pessoas ou grupos de pessoas que detêm o poder político e/ou econômico, o poder de decidir e influenciar as condições para implementar essas decisões. Assim sendo, ao gestor social compete decidir sobre alternativas secundárias, táticas/integrativas e não as estratégicas, com preocupação básica sobre como colocá-las em operação. Ressalte-se que

não participa plenamente do processo decisório, mas efetivamente de sua operacionalização, sem discussão aprofundada e expondo-se aos "excluídos" como se fosse o responsável principal.

Os interesses e compromissos veiculados pela instituição representam a "aliança" da Administração Pública com as "elites" políticas e econômicas. Esta perspectiva institucional direciona a ação do gestor social, traduzindo-se em dependência forçada e limitada em relação aos diferentes níveis hierárquicos e respectivos processos decisórios, desfalcando-lhe, sensivelmente, de posicionamentos críticos, criativos, políticos, ideológicos, estratégicos e independentes que possam favorecer o seu arcabouço gerencial e técnico e sua relação com as diretrizes, missão, objetivos e metas da instituição.

Ao gestor da área social recomenda-se um processo de auto-avaliação. É preciso ter posicionamento conceitual compatível com a dinâmica complexa da Administração Pública gerencial e ações propositivas para viabilizar uma re-elaboração das suas atribuições, sua logicidade, suas competências e funções, bem como suas implicações e desdobramentos, haja vista o reforço e o redimensionamento de seu poder de articulação política e técnica no nível estratégico dessas instituições.

Um problema típico das instituições envolvidas, tanto em seu espaço interno ou externo de atuação, é a dificuldade na coordenação ágil e simples, principalmente com outras instituições sociais governamentais. Há excesso de autoridade, falhas na integração e articulação institucional, falhas de hierarquização das prioridades e responsabilidades, sobreposição e duplicação de atividades, de funções e tarefas, na instituição e entre as instituições.

Apesar das diferentes críticas sobre as ações das instituições sociais, uma vez que são essencialmente qualitativas, mas não menos objetivas e concretas, é recomendável que se aplique uma metodologia de monitoramento e de avaliação social que, explícita ou implicitamente, proporcione indicadores seguros sobre como os objetivos estão sendo alcançados em parte ou totalmente, diagnósticos da estrutura organizacional e, principalmente, sobre o processo de tomada de decisões, sua natureza (parcerias, contrapartidas) e as tomadas de decisões relacionadas aos parceiros locais e regionais (movimentos populares e lideranças comunitárias).

O quadro pode comprometer em médio prazo os programas sociais, sua operacionalização, seus resultados, impactos e principalmente as próprias instituições. A

urgência e emergência do público usuário exigem celeridade e qualidade dos encaminhamentos técnicos e políticos.

Como alternativa para resolver esses problemas é necessário estabelecer legitimamente uma autoridade ou executivo social, com o objetivo principal de estabelecer: prioridades para a área social; coordenação e hierarquização entre as instituições analisadas, principalmente sobre as responsabilidades e contrapartidas de cada uma; criação de sistema de informações gerencial integrado e interativo; administração e captação de recursos; capacitação gerencial e treinamento do corpo técnico; discussão e aplicação seletiva das categorias: centralização, concentração, descentralização e desconcentração; e reflexão e posterior proposta que amplie a participação responsável e de contrapartidas, colaborativa e transparente entre os atores sociais na formulação, implementação e avaliação dos programas sociais voltados para o desenvolvimento social sustentável (COHEN, 1993, p. 64; MOTTA, 1994, p. 147).

Dessa forma, é importante que se amplie, no âmbito do Serviço Social, o conceito de *instituição social*, seu papel no Estado e na sociedade, sua razão substantiva e instrumental, uma vez que a prática profissional do gestor da área social no espaço institucional requer maior desempenho profissional, especificamente as suas competências gerenciais decorrentes do vínculo com o desempenho institucional, podendo constituir-se em uma relação dinâmica reflexiva, criativa, construtiva, integradora e interativa, que pode viabilizar as soluções estratégicas efetivas para os problemas sociais.

Para o gestor da área social, considera-se a necessidade de procurar uma situação de equilíbrio entre o discurso oficial, a teoria adquirida na formação acadêmica e a prática profissional institucional que possibilitem assumir diretrizes, estratégias, objetivos e metas capazes de nortear as relações entre a prática profissional e o campo institucional, de forma a produzir resultados e impactos concretos esperados pela sociedade, principalmente os movimentos populares e suas lideranças comunitárias.

Fica claro ao gestor da área social que não é possível alocar recursos, haja vista uma melhor relação entre eficiência, eficácia e efetividade, nem obter os resultados e impactos que se almejam, se não forem consideradas as razões substantiva e instrumental para adequar o modelo de gestão compatível e seus procedimentos gerenciais: diagnóstico organizacional e sua logicidade, planejamento estratégico, supervisão, fiscalização e

regulação, que possam subsidiar sua prática profissional (capacidades, habilidades e competências).

Dessa forma, verificando-se os resultados e impactos alcançados por meio de estudos comparativos com os esperados, pode-se verificar a eficiência das ações desenvolvidas e sua real participação no processo decisório; caso contrário, não se poderá ampliar, qualitativamente, as funções de coordenação, controle, poder de articulação e abordagem crítica sobre o processo de tomada de decisões, de forma a criar perspectivas de uma atuação profissional de maior amplitude gerencial e que atenda de fato às expectativas do público-usuário no exercício da cidadania. Um aspecto relevante a ser aqui destacado é a importância da complexidade da racionalidade técnica, instrumental e constituinte do processo de tomada de decisão nos níveis decisórios estratégicos. Com o aumento das necessidades sociais globais e respectivas demandas sociais complexas organizadas, torna-se claro e evidente a necessidade de investir na racionalidade técnica, instrumental e política do gestor da área social, visando uma atuação estratégica sobre a captação, distribuição e manutenção da alocação dos recursos já assegurados para os programas sociais setoriais e intersetoriais e, principalmente, restabelecer ao gestor social o seu papel estratégico como real participante do processo decisório nessas instituições (COHEN, 1993, p. 67; MOTTA, 1994, p. 49).

Pode-se caracterizar o papel do gestor da área social como de um portador da mediação, articulação e facilitador na formulação, implementação e avaliação do processo de tomada de decisões, bem como dos desdobramentos dos interesses e compromissos dos detentores do poder político e econômico em sua relação com a sociedade.

O gestor da área social deve ampliar sua racionalidade técnica e política e consubstanciá-la com a racionalidade substantiva para o desenvolvimento de suas competências gerenciais, enquanto constituintes principais do poder de articulação e interlocução entre os atores sociais, o reforço da interação com o público usuário, proporcionando maior poder de barganha política e a consolidação de seu trânsito e participação efetiva nas negociações das tomadas de decisão do processo decisório nos níveis estratégicos da instituição.

Isso só será possível se o gestor da área social tiver entre os princípios norteadores de sua prática profissional a equidade social, a eficiência de suas ações enquanto disponibilidade de instrumentos e/ou mecanismos institucionais, para alcançar os objetivos e

metas e estabelecer prioridades com níveis claros de hierarquização e respectivos processos decisórios.

Uma prática profissional do gestor da área social que propõe a flexibilização e interação entre as concepções tecnocráticas/funcionais e gerenciais/participativas pode contribuir para uma prática mais ágil, abrangente, técnica e política. Investe-se nas soluções e nas interações. O pensar e o fazer estão mais próximos, articulados, interativos; são momentos que privilegiam a criatividade, a inovação, a comunicação, o debate construtivo e esclarecedor sobre os valores e princípios internos e externos à instituição, bem como seus pontos fortes e fracos, possibilitando a concretização de uma estrutura organizacional e administrativa que promova a implementação das alternativas que privilegiem a concretização dos interesses e dos compromissos dos atores sociais, reafirmando a interação entre as ações qualitativas e quantitativas, a visão de conjunto e de totalidade coerente e convergente à missão da instituição e às expectativas do público usuário.

Para tudo isso é necessário reforçar e ampliar o espaço da racionalidade técnica e instrumental do processo de gerenciamento desenvolvido e operacionalizado pelos assistentes sociais, para aplicá-la efetivamente nos níveis decisórios estratégicos como, por exemplo: realizar diagnósticos adequados que perfilam os problemas e as alternativas viáveis para superá-los, bem como suas implicações, sua lógica e a melhoria do sistema gerencial de informação, que possam propiciar diretrizes e ações estratégicas que visem equacionar qualitativa e quantitativamente os problemas da instituição social e sua relação com a sociedade, especificamente o amplo espectro dos movimentos populares e suas lideranças comunitárias.

Os profissionais em sua atuação profissional, caracterizado aqui neste estudo como gestores da área social, devem estar atentos e aptos a refletir e incorporar novas categorias emergentes em função da Reforma do Aparelho do Estado. O conhecimento se consolida como o recurso mais importante enquanto um incremento nas habilidades, competências e capacidades, bem como a valorização profissional: da iniciativa, da criatividade, da inovação, do trabalho em equipe e da capacidade de realização no contexto de uma relação mais favorável entre eficiência, eficácia e efetividade, com um alto nível de desempenho profissional e institucional, bem como a consolidação dos imperativos democráticos.

A sociedade assume uma posição mais crítica e reguladora sobre os serviços públicos. As instituições governamentais analisadas aumentam sobre seus profissionais as exigências por maior capacitação e qualificação de suas atribuições, a participação destes profissionais nas responsabilidades e desdobramentos de sua atuação profissional e a mobilidade dentro da estrutura organizacional e administrativa em função da incorporação e incremento de novas categorias no âmbito de suas habilidades e competências (FERLIE et al., 1999, p. 313).

Dado o quadro atual da Administração Pública do Governo do Distrito Federal e do Governo Federal, a reforma administrativa do Estado e os aspectos político, econômico e social, consubstanciados pelo processo de globalização, fica evidente para o gestor da área social a necessidade de dar maior amplitude a sua aprendizagem organizacional para avaliar estas considerações e então reformular e implementar sua prática profissional, haja vista alcançar uma gestão social de alto nível de desempenho na administração das políticas públicas direcionadas para a área social.

3.6.1 Gestão social: algumas proposições

O assistente social, enquanto gestor social, pode ser um diferencial se em sua prática profissional puder exercer novas tecnologias organizacionais (pluralismo administrativo ampliado, flexibilidade, racionalidade perceptiva e prospectiva (ambas integrativas), criatividade, inovação, iniciativa para o trabalho em grupo, adaptabilidade, velocidade, facilitador, fomentador e maximizador da participação, foco no processo, no resultado e no público usuário). Os paradigmas e conceitos ligados à Administração Pública, gestão, gerenciamento, planejamento, participação popular, parcerias e contrapartidas, captação de recursos, etc. são essenciais e vitais para o serviço social, havendo ainda a necessidade de um contínuo aperfeiçoamento nestas áreas.

É importante e fundamental ressaltar-se a necessidade do aprofundamento das questões relativas às competências gerenciais que possam estar indicadas pelo modelo de gestão social, pois se mostra relevante e essencial, haja vista a influência que o assistente social, enquanto gestor social, possa ter na determinação, construção e desenvolvimento dessas categorias gerenciais que são essenciais e vitais para uma instituição governamental que atua na área social e na sua relação com as demandas dos movimentos populares organizados e das lideranças comunitárias (COHEN, 1993, p. 64; MOTTA, 1994, p. 147).

Smith (2003, p. 106) afirma que a capacitação deve considerar os aspectos políticos e a descrição e discussão de situações reais, abordando os seguintes tópicos que podem subsidiar alterações no perfil profissional do assistente social: a) estabelecendo o contexto social, político e econômico; b) liderança e gestão da mudança; c) aprofundamento da compreensão sobre a linguagem macroeconômica e microeconômica; d) saber lidar com organismos econômicos; e) entendimento de novos conceitos de governança global e local; f) habilidades para a gestão da negociação seja vertical ou horizontal; g) flexibilidade frente às diferenças culturais; h) fazer análise política: desenvolvimento e mapeamento dos atores; i) viabilizar a participação dos cidadãos; e j) desenvolver habilidades para resolução de problemas.

A partir das referências teóricas e da pesquisa realizada são sugeridas *habilidades* e *capacidades* necessárias ao perfil do assistente social, no exercício da função de gestor social, para que possam contribuir para as mudanças na cultura institucional, na otimização da estrutura organizacional e administrativa e o respectivo desempenho gerencial em seu processo de intervenção profissional:

- **Visão Estratégica:** é a capacidade de visualizar de forma sistêmica e dinâmica o percurso institucional – insumos, processos e conexões, resultados e impactos – ao longo do tempo. A observação das tendências e nuances dos ambientes interno e externo é fundamental.
- **Foco nos Resultados e Impactos:** atingir os objetivos e as metas é o mais importante. O desenvolvimento constante do senso analítico crítico e prático é essencial.
- **Gestão dos Recursos Humanos:** manter o foco no auto-desenvolvimento e na qualidade dos serviços com base na capacitação e treinamento.
- **Orientação para o Público-Usuário:** atendimento das demandas sociais integrando as expectativas individuais e coletivas.
- **Flexibilidade na Interação Cultural e Profissional:** adequação e absorção de valores e costumes nos ambientes interno e externo de forma a incrementar o senso analítico crítico e prático.

- Visão dos Cenários Social, Político e Econômico: identificação de possibilidades e oportunidades ligadas a parcerias entre instituições governamentais e não-governamentais.
- Orientação Afirmativa e Propositiva: fortalecimento dos recursos na definição dos objetivos e metas bem como dos resultados e impactos.
- Construção de Conexões em Redes: ampliação e fortalecimento dos contatos e vínculos profissionais e políticos levando-se em conta um alto nível de desempenho gerencial e institucional.
- Disposição para Aprender e Construir Conhecimento: aprendizagem de novos conceitos e tecnologias.
- Catalização e Fomento das Mudanças: inovação e criatividade na análise e gerenciamento dos procedimentos e das rotinas.

Na seqüência, apresentam-se quadros contendo as categorias essenciais para um alto nível de desenvolvimento da gestão e do gerenciamento. Foram adaptados três quadros que especificam os seguintes tópicos: de *competências* gerenciais de alto nível de desempenho organizacional; de *atributos*; e de *práticas/atitudes*. Eles foram elaborados a partir dos referenciais teóricos nas pesquisas, especificamente identificados no modelo de gestão da Agência de Desenvolvimento Social e nas instituições conexas, em Moscovici (1985, Caps. 3, 11, 12 e 13), Longo (2003, p. 5), Smith (2003, p. 97), e na legislação do Serviço Social: Código de Ética de 13 de março de 1993 e a Lei nº 8.662 de 8 de junho de 1993. Ficam em evidência as categorias que podem subsidiar um processo de reflexão e aprofundamento sobre o perfil profissional com vistas à construção de novos parâmetros para um desempenho de alto nível da gestão e do gerenciamento profissional e institucional.

3.6.2 Competências para o gerenciamento de alto nível de desempenho/efetividade

Quadro 3 – Evidências para o assistente social/gestor social

<p>1) Busca da Informação: trabalhar com diversos tipos de estruturas, processos e/ou conexões de informações e usar ampla variedade de fontes para subsidiar o processo decisório.</p>	<p>2) Construção de Conceitos: construir estruturas e/ou modelos, elaborar conceitos, hipóteses e idéias com base na informação, ter consciência dos padrões, tendências e relações de causa e efeito.</p>
<p>3) Flexibilidade Conceitual: identificar alternativas factíveis e múltiplas opções para o planejamento estratégico e o processo de tomada de decisões.</p>	<p>4) Busca Interpessoal: usar questões abertas e paráfrases para compreender idéias, conceitos, e sentimentos dos outros, perceber os eventos, problemas e oportunidades a partir da perspectiva dos outros.</p>
<p>5) Gestão de Equipes: envolver os outros e ser capaz de montar equipes cooperativas nas quais os membros se sintam valorizados e fortalecidos.</p>	<p>6) Orientação para o Desenvolvimento: criar um clima positivo em que as pessoas estejam conscientes de seus pontos fortes e limitações, providenciar orientação, treinamento e outros recursos para elevar a performance individual e institucional.</p>
<p>7) Impacto Pessoal: usar uma variedade de métodos (argumentos persuasivos, modelos de comportamento, símbolos e alianças) para obter apoio para suas idéias, valores e estratégias.</p>	<p>8) Autoconfiança: manter sua posição em determinados temas, tomar decisões sem hesitar, demonstrar confiança e determinação no sucesso de suas ações.</p>
<p>9) Divulgar Idéias: apresentar idéias com clareza, despertar o interesse nos outros para que possam compreender o que está sendo comunicado, usar com eficácia recursos técnicos, simbólicos e visuais.</p>	<p>10) Orientação Ativa e/ou Afirmativa: estruturar os trabalhos, implementar planos e idéias, e assumir a responsabilidade por todos os aspectos da situação.</p>
<p>11) Orientação para Implementação: possuir elevados padrões de desempenho, estabelecer metas ambiciosas e factíveis, visando maximizar os resultados.</p>	<p>12) Fiscalização, Supervisão, Diagnóstico, Monitoramento e Avaliação: ação sistemática sobre os processos, resultados e impactos, via <i>ex ant</i> e <i>ex post</i>, modelo lógico, etc.</p>

Fonte: Adaptado por Perrucho Filho, 2004.

Quadro 4 – Atributos para gerenciamento de alto nível de desempenho/efetividade

ATRIBUTOS/ CARACTERÍSTICAS/ CARÁTER	EVIDÊNCIAS PARA O(A) ASSISTENTE SOCIAL/ GESTOR SOCIAL
<p>QI – Capacidade Mental</p>	<p>Compreensão de conceitos, de diagnóstico e análise, pensamento estratégico, habilidade de fazer julgamentos rápidos em situações ambíguas ou novas, estabelecer estruturas, processos e conexões.</p>
<p>Inteligência Emocional</p>	<p>Astúcia na interpretação de pessoas e de seus sentimentos não verbalizados, capacidade de antever as reações de outras pessoas ao que podem dizer ou fazer, contato com o moral e o ambiente de trabalho, consciência da dinâmica interpessoal e política da organização.</p>
<p>Conhecimento (missão, objetivos, técnicas, metodologias)</p>	<p>Compreensão dos limites e restrições dos conhecimentos dos fatos ao ter de tomar decisões acertadas, uso da compreensão adquirida com a experiência.</p>
<p>Crescimento (desenvolvimento)</p>	<p>Curiosidade e construção de conhecimentos, querem defrontar situações e aprender fazendo, possuem a mente flexível, estão sempre dispostos a levar em consideração outros pontos de vista, enxergam os erros como oportunidades valiosas de aprender e incentivam outras pessoas a fazer o mesmo.</p>
<p>Ego Saudável</p>	<p>Autoconfiança e poder de decisão, admitem quando estão errados, se cercam de pessoas altamente capazes sem se sentirem ameaçados (fundamento para a ação com honestidade, integridade e um alto senso ético)</p>

Fonte: Adaptado por Perrucho Filho, 2004.

Quadro 5 – Práticas e atitudes para o gerenciamento de alto nível de desempenho e efetividade

PRÁTICAS/ ATITUDES	EVIDÊNCIAS PARA O ASSISTENTE SOCIAL/GESTOR SOCIAL
Dizer/Afirmar/ Direcionar/Proferir/ Ordenar/Determinar/ Considerar/Dirigir/ Indicar <i>(Dar a direção)</i>	Poder de liderança, estabelecer a direção a ser seguida, concentração nos resultados e impactos. Poder de decisão, delegação de autoridade e responsabilidade, coordenação e controle das discussões, gestão e gerenciamento dos processos.
Negociar/Articular/ Influenciar/Dispor/ Coordenar/Cooptar <i>(Influenciar pessoas)</i>	Poder de persuasão nas conversas pessoais, trabalham com canais de influência formais e informais de forma eficaz, criam coalizões e equipes eficazes, conseguem um ambiente de alto desempenho, suportam todas as atividades por meio da comunicação habilidosa e freqüente.
Inicializar/Agir/ Empreender/ Ousar/Introduzir <i>(Fazer com que as ações aconteçam)</i>	Poder de previsão e motivação, impulsionam as mudanças, buscam melhorias mesmo nas operações mais bem administradas, ações decisivas em vez de deixar que as circunstâncias e os acontecimentos orientem o seu comportamento, sempre buscando novas alternativas e oportunidades para ações afirmativas.
Relacionar/ Conviver/ Confrontar/ Associar/ Reciprocidade <i>(Estabelecer relacionamentos)</i>	Relacionamento profissional e pessoal equilibrado e sólido, ênfase na confiança e respeito mútuo nos diversos níveis de atuação na instituição.

Fonte: Adaptado por Perrucho Filho, 2004.

No desenvolvimento da gestão e do gerenciamento nas instituições sociais apresentam-se características do seu ambiente que apontam para a diversidade de referenciais teóricos, conceitos, modelos e caracterizações. Este contexto sugere a necessidade de novas análises exploratórias que podem contribuir para a explicação de outros fatores ligados ao perfil profissional e ao formato administrativo e organizacional que podem somar na sistematização do conhecimento sobre a gestão e o processo de gerenciamento.

Dessa forma, o quadro apresentado na seqüência expõe cenários institucionais que apresentam as contradições, paradoxos e influências de valores e instrumentos que integram os modelos de administração burocrático tradicional, tecnocrático e gerencial-participativo, os quais afligem a Administração Pública.

Essas representações expõem a necessidade de se investigar as categorias que compreendem a razão ou racionalidade substantiva: o sistema de valores, a cultura organizacional, os grupos ocupacionais (cargos e funções) setoriais, uns altamente profissionalizados e outros não, e as categorias que compreendem a razão ou racionalidade instrumental: as diferenças e afinidades entre modelos gerenciais públicos e privados e as dificuldades de avaliação sobre metas, processos, resultados, impactos, índices, indicadores, etc.

Quadro 6 – Cenários da Estrutura Organizacional e Administrativa da Área Social

DIMENSÕES DAS FUNÇÕES GERENCIAIS/ ASPECTOS BÁSICOS	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA TRADICIONAL/ TECNOCRÁTICO (MODELO EM USO/ATUAL)	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL PARTICIPATIVA/ MODELO PROPOSTO PARA A GESTÃO DA ÁREA SOCIAL (EM IMPLEMENTAÇÃO)
Ação Decisória	Centralizado, Concentrado, Restrito, Interesse Político Particular e/ou Subgrupo, Corporativo, Desarticulador	Descentralizado, Desconcentrado, Flexível, Democrático, Participação Ampliada de Grupos e/ou Comunidade, Articulador, Mediador, Facilitador
Ação Administrativa	Foco Político, Cartorial, Burocrática, Interesse Político Particular e/ou Subgrupo, Corporativa, Desarticuladora, Burocrático, Concentrado em Subgrupos, Tradicional, Centralizado, Concentrado, Limitado	Orgânica, Estratégica, Transparente, Flexível, Adequação ao Contexto Social e Político, Inovação, Criatividade, Mediador, Articulador, Facilitador, Flexível, Desburocratização, Desconcentração, Descentralização, Informatização
Ação Técnica	Padronizado, Tradicional, Burocrático, Limitações e Restrições das Competências e Habilidades requeridas para o Desempenho Profissional	Reavaliação e Redefinição dos Padrões de Atuação Profissional, Competência Técnica e de Valores, Flexível, Desconcentrado, Descentralizado, Informatizado
Avaliação	Foco Político, Interesse Político Particular e/ou Subgrupo, Corporativo, Burocrático, Restrito, Desarticulador	Participativo, Foco na Competência Técnica e Profissional, Fiscalização, Sistemático, Periódico, Estratégico
Sistema de Informação (Interno e Externo)	Inadequado, Ultrapassado, Interesse Político Particular e/ou Subgrupo, Restrito, Limitado	Transparente, Democrático, Flexível, Adequado às Demandas Sociais e Políticas, Informatização, Ênfase nas Conexões
Participação do Público Usuário na Formulação, Implementação, Avaliação e Discussão das Políticas Públicas Direcionadas para a Área Social, com vistas ao Desenvolvimento Integrado e Sustentável	Menor Expressão e Responsabilidade, Acesso Restrito e Específico, Foco Político, Interesse Político Particular e/ou Subgrupo, Resistência ao Sistema de Parcerias e Contrapartidas	Ampliação e/ou Criação de Colegiado, Conselho e/ou Comissão, Participação Responsável na Forma de Parcerias e Contrapartidas na Formulação, Implementação e Avaliação das Ações e Processos Estratégicos, Tático-Integrativos e Operacionais
Captação de Recursos	Foco Político, Interesse Político Particular e/ou Subgrupo na Obtenção e Distribuição de Recursos, Restrições e Limitações Orçamentárias	Foco Político, Interesse Político da Comunidade na Obtenção e Distribuição de Recursos, Transparência na Construção da Matriz Orçamentária
Coordenação e Controle	Interesse Político Particular e/ou Subgrupo, Foco Político, Restrita, Tradicional, Desarticulador	Participação Ampliada e Responsável, Orgânica, Estratégica, Flexível, Criativa, Inovadora, Articuladora, Mediadora, Facilitadora
Análise Política	Interesse Político Particular e/ou Subgrupo, Restrições e Limitações no Processo Decisório	Critérios Democráticos Plenos, Participação Ampliada e Responsável, Accountability

Fonte: Elaborado por Perrucho Filho, 2004.

Na gestão social a ênfase está na inclusão e participação de novos atores sociais no processo decisório. O processo de tomada de decisões é democrático e transparente e espelha ações coordenadas e articuladas entre si. Sua configuração caracteriza-se, basicamente, por atos incrementais, integrativos, interativos e sustentáveis em sua formulação e implementação. Na Administração Pública burocrática tradicional e tecnocrática, as instituições sociais envolvidas ainda estão impregnadas, no seu *modus operandi*, por encaminhamentos constituídos por subsídios oriundos de opções burocráticas segmentadas, em sua maioria restritivas e limitadoras. Ressalte-se o pragmatismo justificador e realista dessas ações a nível institucional, interno e externo.

Dessa forma, há diferentes grupos com diferentes interesses estratégicos, desarticulados no que tange a uma resolução definitiva e satisfatória para o interesse da maioria dos grupos de interesses. A Agência de Desenvolvimento Social traz em seu arcabouço legal a perspectiva da articulação, integradora e interativa das ações e dos recursos essenciais e vitais para a implementação e avaliação dos programas sociais, nos termos da Administração Pública gerencial e participativa.

O sistema de informações (estruturas, processos e conexões) incrementa as relações de poder entre os grupos de interesses e seus recursos, configurando-se uma relação de poder e interesses, organizada e articulada. No modelo gerencial participativo, cabe às instâncias deliberativas adotar alternativas discutidas democraticamente, com o respaldo dos diversos atores sociais em presença, resguardando as premissas principais do Programa de Desenvolvimento Social do Distrito Federal.

Quanto às dimensões administrativa e técnica, os programas e projetos sociais não atendem às inúmeras nuances no âmbito de sua abrangência. São necessárias conexões entre políticas públicas consubstanciadas na fundamental flexibilidade estrutural, organizacional e política, proporcionando as condições de sua implementação e manutenção. É urgente a criação de subestruturas específicas, com procedimentos e rotinas próprias e adequadas aos parâmetros e índices de cada localidade em foco. São mecanismos ou instrumentos que comportam especificidades. Um conselho, um comissão, um grupo-tarefa ou intergestor pode ter a atribuição de absorver, adaptar e aprimorar, por exemplo, índices e indicadores, e fazer articulação entre organizações governamentais e não-governamentais.

Dessa forma, a relação custo-benefício deve agregar maior qualidade e equidade à relação entre eficácia, eficiência e efetividade, no processo de implementação, monitoramento e avaliação dessas políticas públicas direcionadas para a área social.

A expectativa em aplicar estas políticas, levando-se em conta tais premissas, será factível, desde que haja a participação responsável, em sistema de parcerias e contrapartidas, de todos os interessados na formulação e implementação. Devem ser criadas condições para uma relação distributiva benéfica para os grupos de interesses, visando a maximização dos diferentes auto-interesses em benefício do bem-comum, associada a um conjunto de medidas financeiras (contrapartidas) e de mobilização social, que possam trazer sustentabilidade aos grupos de interesses (parceiros), com inserções sobre princípios e valores que vão agregar eficiência, eficácia e efetividade ao entendimento real e objetivo acerca da qualidade de vida ao alcance de todos os envolvidos na formulação, implementação, monitoramento e avaliação dos programas e projetos sociais.

A análise política aqui pretendida, enquanto atribuição e competência requerida para a atuação do gestor da área social, visa habilitar a sua prática profissional no campo onde as tensões, os conflitos e as contradições das diferentes visões de mundo se encontram para um diálogo democrático, crítico, objetivo e transparente, que se imagina encontrar no processo de tomada de decisões, no espaço institucional deliberativo.

Não se pode deixar de lado a relevância das inserções de natureza política nos encaminhamentos relacionados aos níveis hierárquicos e aos processos decisórios da Agência de Desenvolvimento Social e das instituições conexas, com a respectiva menor relevância dos encaminhamentos técnicos, a ênfase no trabalho operacional, a falta de clareza das decisões estratégicas e possíveis restrições à participação do assistente social, enquanto gestor social, em diferentes níveis hierárquicos e respectivos processos decisórios.

Acredita-se que as decisões macro-estratégicas com impacto político nos níveis local, regional e federal necessitam da participação efetiva deste profissional. Quando esta ocorre são mínimas e ainda assim sofre uma crescente interferência de outros profissionais nos critérios técnicos, e até mesmo nos operacionais, para garantir a viabilidade daqueles interesses e compromissos de ordem política e corporativa.

O gestor da área social na função de analista político pode levar em consideração a seguinte estrutura de análise, que permite proceder a uma avaliação

comparativa sistemática entre cinco quadros de referência que enfocam aspectos condizentes com:

- Estado e Ordem Econômica;
- Sistema Democrático e Escolha Pública;
- Estrutura Social e os Grupos de Interesse;
- Sistema de Informações e os Processos e Conexões;
- Conceitos Fundamentais sobre Valores e Ética na Filosofia Política.

Estes procuram subsidiar e esclarecer alternativas que possam criar e discutir estratégias, e ainda possa fornecer expectativas sobre resultados e impactos esperados, trabalhando o conteúdo e o processo de formulação e implementação das políticas públicas, especificamente no campo político (DAHL, 1988, p. 129; 2001, p. 97).

A estrutura de análise política consiste em um quadro de comparação que aborda cinco aspectos: **os dados** (base analítica: quantitativos e qualitativos, com as propriedades comuns e analogias simples/complexas; realismo das proposições do modelo analítico/lógico; e capacidades do processo político); o **conteúdo** (temas teóricos; princípios metodológicos; conteúdo empírico qualitativo e quantitativo; e avaliação do modelo/processo); a **utilidade prática** (aplicabilidade da política pública: resultados; habilidade na resolução de problemas: prescrições; e progressividade: seqüência de alternativas viáveis); a **perspectiva** (relação espaço/tempo; audiência: clientela alvo; postura normativa específica; e tratamento dos valores conflituosos no processo político em curso); e o parecer **epistemológico** que consiste na comparação dos parâmetros e proposições de cada modelo/referência da estrutura, podendo abordar aspectos das categorias: positivismo, ciências sociais comportamentais, funcionalismo, liberalismo, neoliberalismo, socialismo, marxismo, ciências exatas e técnicas, iluminismo crítico e contraditório, teoria crítica, etc. (DAHL, 1988, p. 119).

Ao desenvolver esta atribuição o assistente social, enquanto gestor da área social, amplia o seu potencial de intervenção. No entanto, as possibilidades são limitadas a cada fase da análise política, mas diversas enquanto perspectivas, parâmetros e proposições, que podem contribuir para um alto nível de desempenho do gestor da área social junto ao processo de tomada de decisões nos níveis estratégicos.

Na gestão social, a contribuição da análise política busca identificar o contexto externo e interno do processo político, sensibilizar a audiência, visando um diálogo crítico e construtivo, esclarecer os valores éticos e/ou morais, o desenvolvimento do processo político e o conteúdo das alternativas de ação e suas estratégias, haja vista estabelecer algumas considerações sobre as conseqüências e desdobramentos sociais sobre as ordens econômica e política.

Alverga (2003, p. 27), que sugere as reorganizações administrativas, tem como foco principal assegurar o apoio legislativo, porém as operações burocráticas, tendo como base a relação entre eficiência, eficácia e efetividade, ficam comprometidas pela influência e controle legislativo com o fortalecimento do clientelismo político e econômico, gerando desdobramentos negativos sobre os objetivos e metas de governo, especialmente as políticas públicas sociais.

Tem-se em Diniz (1997, p. 93) que a análise da crise do Estado também se refere à capacidade de gerar adesão à articulação de acordos e alianças, para garantir sustentabilidade política para as decisões a serem efetivadas. Trata-se de maximizar a eficácia e a eficiência da ação do Estado, sem comprometer a gestão pública nos aspectos econômico e social.

Os valores sociais, identificados na análise política, não são tratados somente por uma postura técnico-normativa, mas, principalmente, como sendo uma proposição de conteúdo ético e/ou moral. Portanto, a escolha de um quadro de referência para análise política é uma questão ética e moral e não somente técnico-normativa, por isso é uma decisão política que na gestão social é fundamental e essencial para o assistente social em sua prática profissional.

Para o assistente social, que exerce o papel de gestor de programas e projetos sociais, depara-se com um desafio sempre presente na Administração Pública: em nome da eficiência da instituição, como implementar procedimentos e rotinas universalistas e impessoais, condição essencial para um Estado democrático, se as demandas complexas e problemáticas envolvem interesses múltiplos e diversos que exigem igualdade e equidade para o atendimento do público-usuário?

A definição por determinada estratégia de atuação profissional requer o equilíbrio entre a rotina ou procedimento institucional e as intenções e interesses. Pode-se

entender o equilíbrio como um ajustamento mútuo entre atores público e privado, regido pela norma legal e pela dinâmica das relações sociais democráticas.

Dessa forma, nenhum modelo/referência é um sistema definitivo e completo para o gestor social em sua análise política. As culturas política e institucional, o processo decisório, as competências gerenciais e as atribuições requeridas são alguns aspectos de grande complexidade e dinâmica.

A captação de recursos envolve alguns indicadores que sinalizam alguns aspectos, os quais fazem parte de sua formulação e execução, tais como: gasto social como porcentagem do gasto total do orçamento geral da união; gasto social como porcentagem do Produto Interno Bruto; gasto social *per capita*; e gasto social direcionado para a oferta de serviços sociais (COHEN, 1993, p. 38).

Segundo o autor, o gasto social consiste em “todos aqueles gastos realizados pelo Estado que possuem uma conotação social”. Portanto, com a redefinição do papel do Estado na sua relação com a sociedade, as políticas econômica e fiscal justificam a predominância da contenção da expansão monetária com desdobramentos sobre a seguridade social, o que não impede o crescimento do gasto social, haja vista a complexidade das demandas sociais.

O assistente social na função de gestor social deve considerar os indicadores que explicitam a relação entre os recursos financeiro e orçamentário com o gasto público para a área social, tais como percentual do gasto total social previsto no orçamento geral da União, percentual do gasto total social sobre o PIB, etc., bem como os desdobramentos sobre a oferta dos serviços sociais: redução do gasto social público, custos operacionais, percentual de recursos por programa/projeto/área.

Essas informações subsidiam o assistente social em seu processo de intervenção, para adotar alternativas estratégicas que subsidiem um crescimento qualitativo dos serviços sociais por meio de uma relação favorável entre os recursos disponíveis e os objetivos indicados nos programas e projetos sociais (COHEN, 1993, p. 38-50).

Bastos (2001, p. 95) considera que o indicador renda *per capita* não reflete “desigualdade, fornecendo uma imagem distorcida do nível de renda da população em geral (...) um quadro que não retrata a realidade”.

A relação entre distribuição de renda e desenvolvimento reflete as desigualdades históricas que o sistema capitalista produz e renova, por intermédio do mercado, ou seja, a relação entre produção e consumo, entre a oferta e a demanda. Dessa forma, o assistente social deve traduzir o real significado da distribuição de renda pela população para que possa determinar, por meio das categorias econômicas, o padrão da qualidade de vida e a eficiência dos serviços sociais. Portanto, os programas e projetos sociais podem alcançar uma melhor relação entre eficiência, eficácia e efetividade com vistas a proporcionar ao seu público-alvo condições concretas e sustentáveis para o crescimento e manutenção da qualidade de vida, sem deixar de levar em consideração as suas especificidades locais (BASTOS, 2001, p. 110).

Neste terceiro capítulo, a análise dos dados procurou caracterizar o desenvolvimento da gestão e do gerenciamento na Agência de Desenvolvimento Social, por meio dos conceitos tratados no segundo capítulo e os aspectos encontrados na análise. O nível de qualidade dos processos e procedimentos do órgão gestor apresenta limitações que vêm sugerir a necessidade de novos diagnósticos e análises exploratórias que podem contribuir para a explicação e o aprofundamento dos conceitos de gestão e gerenciamento.

Dessa forma, procurou-se responder às perguntas do item 1.6.2.2. que sinalizaram uma atenção especial à reflexão sobre a realidade da administração pública e os modelos de gestão que dão sustentação administrativa e organizacional às instituições governamentais sociais e de sua importância para o processo de intervenção profissional do Serviço Social observando-se: 1) políticas e estratégicas: diretrizes que norteiam os processos de intervenção que visam a distribuição dos recursos voltados para a inclusão social, o combate à fome e à miséria; 2) tecnologias de gestão e gerenciamento: estudo de modelos, técnicas, instrumentos e habilidades, que visam a implantação e aperfeiçoamento das competências gerenciais, dos processos de trabalho e da otimização dos resultados e impactos dos programas e projetos da área social; e, 3) organização e gerência: estudo da dinâmica organizacional, interorganizacional e interinstitucional, bem como os aspectos: formais, informais, culturais, simbólicos, comunicativos e comportamentais.

As conclusões e recomendações que serão tratadas a seguir apontam na direção de uma nova perspectiva acerca do processo de intervenção profissional e da necessidade de agregar novas discussões sobre o perfil do assistente social e os novos formatos administrativos e organizacionais na Administração Pública voltada para a área social.

4 – CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Esta dissertação se propôs a analisar o novo modelo de gestão da Administração Pública como um dos principais fundamentos das atribuições do Estado e descrever as primeiras experiências da Agência de Desenvolvimento Social, a ADS, que, segundo suas peculiaridades, apresenta características em sua estrutura semelhantes às de uma Agência Executiva (construção da agenda, qualidade dos serviços, flexibilização dos processos) e Reguladora (autonomia administrativa e financeira relativa para fazer cumprir as políticas de Estado, fiscalização), além de sistematizar e organizar a documentação relativa à sua implementação e os primeiros resultados e impactos sobre a sociedade, levando-se em conta o objetivo geral e os objetivos específicos desse estudo.

É importante ressaltar que esta dissertação procurou registrar a elaboração e implantação de uma estratégia para reestruturação do aparelho do Estado, com enfoque na racionalização de custos das organizações e na melhoria da eficiência da prestação dos serviços públicos. Seu objetivo foi sistematizar os pré-requisitos e pressupostos do novo modelo de gestão social e seu processo de gerenciamento a ser implantado, que visam adequar a racionalidade dos meios às redefinidas finalidades do Estado, no âmbito do Governo do Distrito Federal, especificamente na Agência de Desenvolvimento Social.

Para administrar a crescente complexidade da Administração Pública em um cenário de contínuas mudanças, é preciso preparar os servidores públicos para o relacionamento e a negociação com os diversos setores e instituições nos vários níveis de governo e da sociedade.

Diante da análise documental realizada, evidencia-se que é necessário desenvolver programas específicos para os recursos humanos que promovam a mudança da capacitação técnica e gerencial e que atinjam a cultura das instituições, definindo um programa intenso de treinamento que capacite os profissionais para a apropriação dos instrumentos de desenvolvimento gerencial já determinados na legislação e para que se obtenha do gestor social uma visão estratégica e a capacitação necessária para vencer a fase de transição entre a Administração Pública burocrática tradicional e tecnocrática e a gerencial participativa na ADS e nas instituições conexas. Todos os programas devem ser projetados em função das estratégias claras e específicas estabelecidas pela autoridade máxima do

Governo do Distrito Federal, no que tange à definição das mudanças em função da missão e dos objetivos dessas organizações.

O Estado assume, por meio das instituições de ensino governamentais nos níveis estadual e federal, o processo de capacitação e qualificação de seu contingente de profissionais, com a finalidade de formar uma massa crítica de quadros técnicos e gerenciais de alto nível de desempenho, capazes de conduzir as instituições públicas da área social dentro do novo enfoque de obtenção de resultados e dos princípios de Administração Pública gerencial.

Por outro lado, devido a fatores externos e da política econômica e fiscal, cresce a contradição entre as reformas propostas pelo Plano Diretor que preconizam a valorização do servidor público e a mudança de cultura institucional, ações estas que demandam recursos financeiros, apesar das limitações do Orçamento Geral da União – OGU, e do Orçamento Público do GDF. Tal contexto provoca restrições sobre as estratégias de implantação das medidas necessárias às mudanças do aparelho do Estado em direção ao nível de qualidade dos serviços públicos imprescindível para uma administração pública gerencial com alto nível de desempenho.

Ao resgatar a literatura especializada, pôde-se observar que as teorias da administração que versam sobre novos modelos de organização e gestão é ampla, complexa e voltada, inicialmente, para o setor privado, sendo identificadas algumas características que podem ser adequadas e compatíveis com a Administração Pública, tais como a participação, a flexibilidade, a agilidade, a motivação, a criatividade e a inovação.

É importante lembrar que o Brasil inovou, em 1967, quando publicou o Decreto-Lei nº 200, que promoveu a filosofia da descentralização, da delegação de competências e propôs mudanças profundas nos níveis e conceitos de autonomias institucionais. Estas inovações colocavam a administração pública brasileira no mesmo movimento de mudança gerencial promovido pelos países desenvolvidos na época.

Nesse sentido, o modelo proposto pela Reforma do Estado apenas restabelece diretrizes exaustivamente discutidas e verificadas em estudos que se vêm desenvolvendo a mais de uma década e que recomendaram a implantação de políticas governamentais, conforme se viu no Capítulo 2.

Os dados coletados e sistematizados procuraram verificar e comprovar se a instituição em estudo apresentava divergências ou convergências para com as teorias da administração, desde o século XX. Para tanto, os princípios estabelecidos no Capítulo 2, os quais, confrontados com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e com as orientações legais para a qualificação de Agências Executivas e Reguladoras, permitiram a inferência de que os elementos básicos do modelo de gestão social e seu processo de gerenciamento seriam: processos de trabalho, sistemas de informação e inteligência, tecnologias apropriadas, flexibilidade e agilidade. A implementação da proposta de Administração Pública gerencial implicou a modelagem de estruturas, organizacional e administrativa, desconcentradas, descentralizadas, flexíveis e ágeis.

Um alto nível de desempenho é também garantido quando a organização tenha autonomia para, se for o caso, re-configurar sua estrutura, recursos e funções. No caso em estudo, a Agência de Desenvolvimento Social, as primeiras conclusões apontam para a capacidade para funcionar por resultado e acompanhar as demandas da sociedade, conforme consta na proposta da Reforma do Aparelho do Estado, desde que disponha de condições minimamente adequadas para o gerenciamento com alto nível de desempenho, compatível com a Administração Pública gerencial.

Essa nova postura gerencial, como contrapartida das mudanças na cultura institucional, está associada ao compromisso da adesão dos recursos humanos em torno da missão institucional, da participação responsável e da transparência. Este processo de consolidação de uma nova cultura organizacional requer clareza na definição dos objetivos e metas a alcançar, associada à melhoria das condições de trabalho e de um programa de capacitação para o incremento no desempenho dos cargos gerenciais e técnicos responsáveis pela formulação e implementação dos programas e projetos sociais.

Para que ocorra efetivamente uma Reforma do Estado, é preciso realizar ações fundamentais que levem à mudança da cultura organizacional, melhorem a qualificação do funcionalismo público e articulem a adesão dos atores sociais.

Para o Serviço Social a reforma administrativa do Estado assume uma importância fundamental na sua reflexão sobre a contribuição das figuras da administração, da gestão e do gerenciamento, bem como das funções gerenciais ao processo de intervenção profissional. Entendemos que o momento é propício para as mudanças nesses referenciais de forma a adotarmos uma nova configuração do perfil profissional que privilegie o

aperfeiçoamento e a ampliação das habilidades e atitudes para a construção de novas competências profissionais para atingir um patamar apropriado dentre as outras profissões que estão envolvidas na resolutividade das demandas sociais cada vez mais complexas e dinâmicas.

Frente aos desafios da globalização econômica, o Estado necessita desenvolver uma política de reforma administrativa que viabilize a implantação de novas estruturas organizacionais, que não sejam atingidas por medidas de descontinuidade de sua implementação. A transparência é fundamental para o funcionamento da administração pública. Os mecanismos internos do processo de tomada de decisões, os atores e variáveis envolvidos na escolha de uma decisão devem ser públicos, a fim de possibilitar e viabilizar os encaminhamentos de um sistema democrático de governo. Decisões políticas que não sigam este curso obscurecem e inviabilizam a transparência, a participação e o sistema democrático de governo.

Portanto, as crises de ordem administrativa e organizacional das instituições governamentais são conseqüências de crises específicas acumuladas pelas reformas administrativas anteriores. Faz parte da cultura da Administração Pública burocrática tradicional a resistência à mudança e, em conseqüência, é muito grande a dificuldade de se colocar em prática propostas de transformação do modelo de gestão, porque persistem encaminhamentos tecnocráticos que impedem a ampliação da base da participação de novos atores da sociedade, a descentralização e flexibilização das estruturas organizacionais e administrativas que dificultam a transição do atual modelo burocrático tradicional para o modelo gerencial na Administração Pública. Soma-se a este quadro as restrições das políticas econômica e fiscal, a tendência da cultura burocrática em evitar conflitos como forma de sua preservação e a descontinuidade motivada por ingerência política e ideológica não compatível com a administração pública gerencial.

Um dos pilares do modelo de gestão da administração pública gerencial é a criação das Agências Executivas e Reguladoras, o instrumento do Contrato de Gestão e o processo de descentralização da Reforma do Estado. O foco, em um primeiro momento, dirigiu-se para o nível federal, voltando-se, posteriormente, para as repercussões no nível estadual, especificamente o GDF.

A sua viabilização passa por algumas medidas básicas para a sua implementação, sendo a principal a criação de um sistema geral de avaliações da

Administração Pública de desempenho consistente para torná-lo capaz de analisar, controlar e fiscalizar estas instituições por seus resultados e impactos junto à sociedade.

As dimensões consideradas na análise privilegiaram o aparato legal e a dimensão institucional e operacional da política, condição para a sustentação e continuidade dessas ações. A análise voltou-se para o exame das características mais importantes, focalizando as relações intergovernamentais e interorganizacionais, a preocupação ou não com a implementação gradual desse processo e seus impactos na capacidade governativa do GDF. A questão da capacidade governativa envolve o exame da capacidade de coordenação, controle, direção e implementação da política, o processo decisório e seu formato institucional que focalizam no espaço deliberativo do órgão gestor o processo de participação responsável dos diversos atores da sociedade.

Portanto, durante o ano de 2003 a implantação da Agência estabelecia novos referenciais quanto ao modelo de gestão e aos formatos administrativos e organizacionais que balizariam as instituições conexas. A criação do Programa de Desenvolvimento Social do Distrito Federal e seu respectivo conselho vêm dar sustentação ao processo de democratização do espaço público deliberativo, à articulação das instituições conexas e de seus programas e projetos sociais, e ao fortalecimento: da relação entre eficiência, eficácia e efetividade, do monitoramento e da avaliação e da captação de recursos. É importante salientar que a imagem de uma Agência com contornos reguladores e executivos consubstanciados no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, foi vinculada à Agência de Desenvolvimento Social, a ADS, como um perfil que traria mudanças conjunturais e estruturais para a área social.

No decorrer do ano de 2004 percebemos uma reorientação da missão e diretrizes da Agência que vem atender aos interesses políticos e aos aspectos culturais das instituições conexas. O foco passa a ser a coordenação. Dessa forma, entendemos que há um recuo, por exemplo, nas funções de monitoramento e avaliação dos programas e projetos das instituições conexas. Os processos de monitoramento e de avaliação muitas vezes não apresentam a consistência e integridade necessárias no tratamento dos processos e resultados, seja por deficiência dos instrumentais técnicos, das limitações profissionais, e principalmente, pela ausência de profissionais externos.

São nas diferentes proposições relativas à formulação de uma política pública e na distribuição dos recursos estratégicos que o gestor da área social pode encontrar alternativas e oportunidades para a modelagem de uma instituição social com base em

diretrizes e visão estratégicas, privilegiando as qualidades da convergência e de integração, bem como possuir o instrumental teórico e metodológico necessário para o monitoramento e avaliação sistemática das ações e procedimentos desenvolvidos.

A superação das limitações e restrições institucionais e dos recursos humanos não é facultativa ou atrelada, totalmente, aos interesses particulares, políticos, ideológicos e à cultura organizacional burocrática tradicional. Trata-se de uma decisão afirmativa que os agentes estatais que participam da formulação e implementação das políticas públicas devem continuamente empreender na concretização da gestão de alto nível de desempenho administrativo e organizacional compatível com a Administração Pública gerencial. Trata-se de superar as figuras do clientelismo, patrimonialismo e corporativismo, que ainda se encontram na realidade da Administração Pública enquanto espaço para a formulação e implementação das políticas públicas. A democratização do espaço público deliberativo vem de encontro ao processo das mudanças e superação das práticas políticas conservadoras e ortodoxas.

Entendemos que as instituições sociais públicas não tem como missão produzir mercadorias como parte e distribuição do processo de produção ou de consumo de bens ou serviços, situação esta consubstanciada pelas relações política e econômica neoliberal do mercado e entre mercados. No entanto, percebemos que o novo paradigma da administração pública é interpretado como uma variante da administração privada e empresarial, com organizações de setores econômicos: como produção, distribuição, comercialização e venda de produtos e serviços a sua clientela. A rigor a intensidade com que se apropria o discurso dessas instituições de tais categorias nos permite afirmar que ultrapassa o fenômeno da adaptação e assimilação pragmática que vai substituindo o discurso de conteúdo societário, democrático, universalista e emancipador.

Dessa forma, destaca-se que o modelo de gestão e o processo de gerenciamento aplicado às instituições sociais apresentam uma dinâmica não-linear, sugerindo a necessidade de se aprofundar categorias que dêem amparo à criatividade, à inovação, à flexibilidade, ao aprendizado, à mudança e ao desenvolvimento espontâneo multipolarizado de interesses legítimos dos diversos atores sociais, capazes de articular, assimilar e adequar as crises e as instabilidades do contexto social complexo em curso, incrementados pela globalização econômica.

É fundamental que as políticas públicas direcionadas para a área social, em um sistema democrático, devam ser produto do debate claro, objetivo e transparente entre os diversos grupos de interesses, sendo a tarefa do assistente social, em sua prática profissional no exercício da competência de gestor da área social, a de elevar o nível dessas discussões e contribuir com argumentações decisivas nesse sentido.

Se a realidade institucional no âmbito do contexto social não contemplar essa missão, sem dúvida irá comprometer a democracia, a cidadania, a esperança, o esforço e os resultados da luta determinada desses atores diversos, que se mobilizaram para concretizar as mudanças preconizadas na concepção e implementação do modelo de gestão gerencial, consubstanciadas no Plano Diretor da Reforma do Estado.

5 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Reforma regulatória: conceitos, experiências e recomendações. **Revista do Serviço Público**, ano 50, n. 2, abr./jun. 1999, p. 19-50.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da Administração Pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter K. (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 173-199.

_____. O impacto no modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. In: **Cadernos ENAP**, n. 10, Brasília, 1997.

ALECIAN, Serge. Guia de gerenciamento no setor público. Serge Alecian, Dominique Foucher. Prefácio de Marc Cabane. Tradução de Márcia Cavalcanti. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 2001. 392 p.

ALVERGA, Carlos Frederico. Levantamento teórico sobre as causas dos insucessos das tentativas de reforma administrativa. **Revista do Serviço Público**. Fundação Escola Nacional de Administração Pública, v.1. n.1, nov. 1937; ano 54, n. 3, jul./set. 2003. Brasília: ENAP, 1937.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 5. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.

ARISTÓTELES. **Política**. Trad. Mário da Gama Kury. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985. 317 p.

ARRETCHE, Martha. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 31, p. 44-66, jun. 1996.

_____. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 40, p.111-141, jul. 1999.

AZEVEDO, Clóvis Bueno de. Carreiras públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial. **Revista do Serviço Público**. Fundação Escola Nacional de Administração Pública, v.1. n.1, nov. 1937; ano 54, n. 1, jan./mar 2003. Brasília: ENAP, 1937.

- BAPTISTA, Myrian Veras. Planejamento social: intencionalidade e instrumentação. São Paulo: Veras Editora; Lisboa: CPIHTS, 2000. 155 p.
- BARBOSA, Mário da Costa. Planejamento e serviço social. 3. ed. São Paulo: Cortez Editora, 1990. 152 p.
- BASTOS, Vânia Lomônaco; SILVA, Maria Luiza Falcão. **Para entender as economias do Terceiro Mundo**. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- BAUER, Martin W., GASKELL, George. Pesquisa qualitativa com texto: imagem e som: um manual prático. Tradução Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis, RJ : Vozes, 2002. 516 p.
- BATTINI, Odária. O assistente social e o processo decisório. São Paulo: Cortez, 1982. 82 p.
- BENDIX, Reinhard. **Max Weber: um perfil intelectual**. Tradução Elisabeth Hanna e José Viegas Filho. Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1986. 432 p.
- BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento**. Tradução Floriano de Souza Fernandes. Petrópolis, RJ: Vozes, 1985. 248 p.
- BERTALANFFY, Ludwig Von. **Teoria geral dos sistemas**. Tradução Francisco M. Guimarães. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1977. 351 p.
- BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo na história do pensamento político**. Tradução Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980. 178 p.
- _____. Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução João Ferreira, Carmem C. Varriale e outros. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986. 1328 p.
- _____. **As ideologias e poder em crise: pluralismo, democracia, socialismo, comunismo, terceira via e terceira força**. Tradução João Ferreira. Revisão técnica de Gilson César Cardoso. 3. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994. 240 p.
- BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. Brasília: GESST/SER/UNB, 2001.
- BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Agências Executivas. Cadernos MARE da Reforma do Estado, c. 9. Brasília: MARE, 1997. 54 p.

_____. Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Câmara da Reforma do Estado. Brasília: PR, 1995.

_____. Escola Nacional de Administração Pública. Pesquisa ENAP. Inovações na Gestão Pública Federal. Balanço de cinco anos do Concurso organizado pela ENAP/Pesquisa ENAP. Brasília: ENAP, 2001. 154 p.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania:** a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998. 368 p.

_____. Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: Bresser Pereira, Luiz Carlos; SPINK, Peter K. (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998a. p. 21-38.

_____. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1996.

_____. WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo : Editora UNESP ; Brasília : ENAP, 1999. 453 p.

CADERNOS DA ENAP. **Reforma do Estado**. Vol. 2, n. 4. Brasília: ENAP, 1994.

CARVALHO, Nanci Valadares de. **Autogestão:** o nascimento das ONGs. Tradução Luiz R. S. Malta. Tradução da conclusão Mônica Ceolotto Galati. 2. ed. Rev. São Paulo: Brasiliense, 1995. 193 p.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de Projetos Sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993. 312 p.

CORDEIRO, José Lucas. Gasto federal com a assistência social e suas fontes de financiamento: 1990-1997. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano XXI, n. 62, p. 113-143, mar. 2000.

CORNELY, Seno Antônio. **Serviço social:** planejamento e participação comunitária. São Paulo: Cortez & Moraes, 1976. 148 p.

CORRY, Dan (Org.). Why should we regulate – and why is it complicated? Regulation in the public interest: looking to the future. **Institute for Public Policy Research**. IPPR, 1995. p. 1-17.

COURI, Sérgio. **Liberalismo e societalismo**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. 154 p.

_____. Ensaio sobre a evolução do capitalismo e do marxismo. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. 198 p.

CRISTO, Carlos Manuel P. Neves. Prospectiva estratégica: instrumento para a construção do futuro e para a elaboração de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**. Fundação Escola Nacional de Administração Pública, v.1. n.1, nov. 1937; ano 54, n.1, jan./mar. 2003. Brasília: ENAP, 1937.

DAHL, Robert Alan. **Análise política moderna**. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1988. 158 p.

_____, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Tradução Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. 230 p.

DEMO, Pedro. Introdução à Metodologia da Ciência. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1987. 118 p.

DINIZ, Eli. Governabilidade, governança e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.120, n.2, p.5-22, maio/ago. 1996.

_____. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio (Org.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1997.

_____. **Crise, reforma do Estado e governabilidade – Brasil 1985/1995**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.

_____. Globalização, ajuste e reforma do Estado: um balanço da literatura recente. **Bib**, Rio de Janeiro, n.45, p.3-24, 1998.

DOMÈNECH, Alfred Vernis. **La gestión de las organizaciones no lucrativas**. Bilbao, España: Ediciones Deusto, S.A., 1998. 225 p.

DRAIBE, Sônia. As políticas sociais no regime militar brasileiro: 1964-84. In: SOARES, Glaúcio Ary Dillon; D'ARAUJO, Maria Celina. **21 anos de regime militar, balanços e perspectivas**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994.

_____. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. Instituto de Planejamento. **Para a década de 90: prioridades e perspectivas**. Brasília, 1989, p. 1 - 66.

ETZIONI, Amitai. **Organizações modernas**. 8. ed. São Paulo: Pioneira, 1989.

FAIRCLOUGH, Norman. Discurso e mudança social. Izabel Magalhães, coordenadora da tradução, revisão técnica e prefácio. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. 316 p.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. Formação do patronato político brasileiro. Porto Alegre: Editora Globo, 1958. 271 p.

FALEIROS, Vicente de Paula. **O saber profissional e o poder institucional**. São Paulo: Cortez, 1985. 159 p.

_____. **Metodologia e ideologia do trabalho social**. 5. ed. Brasileira, ver. e ampl. São Paulo: Cortez, 1985. 142 p.

_____. **A política social do Estado capitalista**. São Paulo: Cortez, 1987. 175 p.

_____. **O trabalho da política: saúde e segurança dos trabalhadores**. São Paulo: Cortez, 1992. 312 p.

_____. **Estratégias em serviço social**. São Paulo: Cortez, 1997. 207 p.

FERLIE, Ewan et al.. A nova Administração Pública em ação. Tradução Sara Rejane de Freitas Oliveira. Revisão técnica Tomás de Aquino Guimarães. Brasília: Editora Universidade de Brasília: ENAP, 1999. 468 p.

FRISCHTAK, Leila Lucas. Governança, governabilidade e reforma. In:VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coord.). **Governabilidade, sistema político e violência urbana**. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1994. p.194-201.

GAETANI, Francisco. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. **Revista do Serviço Público**. Fundação Escola Nacional de Administração Pública. v.1. n.1, nov. 1937; ano 54, n. 4, out./dez. 2003. Brasília: ENAP, 1937.

GENTILI, Pablo (Org.). **Globalização excludente: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial**. Petrópolis, RJ: Vozes; Buenos Aires: CLACSO, 2000. 251 p.

GUIMARÃES, Tomás de Aquino. A nova Administração Pública e a abordagem da competência. **Revista de Administração Pública**, v. 34, nº 3, maio/jun. 2000, p. 125-140.

_____. Tomás de Aquino. O modelo Organizações Sociais: lições e oportunidades de melhoria. **Revista do Serviço Público**. Fundação Escola Nacional de Administração Pública, v.1. n.1, nov. 1937; ano 54, n. 1, jan./mar. 2003. Brasília: ENAP, 1937.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. Tradução Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 1994.

HISTÓRICO das reformas administrativas no Brasil e tendências de inovações em nível internacional. Brasília : ENAP, 1995.

HUGHES, Owen E. **Public management & administration**. New York, USA: ST. Martin's Press, Inc, 1994. 294 p.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Renovação e conservadorismo no serviço social**. 3. ed. São Paulo: Cortez 1995. 216 p.

JOHNSON, Bruce Baner et al.. *Serviços Públicos no Brasil: mudanças e perspectivas: concessão, regulamentação, privatização e melhoria da gestão pública*. São Paulo: Editora Edgard Blücher Ltda, 1996. 153 p.

KIKLISBERG, Bernardo. *Redesenho do Estado para o Desenvolvimento Socioeconômico e a Mudança: uma agenda estratégica para a discussão*. **RAP**, Rio de Janeiro: FGV, v. 28, nº 03, 1994.

_____. **Pobreza**: uma questão inadiável – novas propostas a nível mundial. Tradução Cláudia Schilling. Bernardo Kliksberg (Org.). Brasília: ENAP, 1994. 492 p.

KISNERMAN, Natalio. **Servicio social pueblo**. Buenos Aires, Argentina: Humanitas, 1973. 206 p.

LAPASSADE, Georges. **Grupos, organizações e instituições**. Tradução Henrique Augusto de Araújo Mesquita. Prefácio de Juliette Favez-Boutonnier. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1989. 316 p.

LIMA, Maria Helena de Almeida. **Serviço social e sociedade brasileira**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1984. 141 p.

_____. *Descentralização da política de assistência social*. In: ARRETCHE, Marta; RODRIGUEZ, Vicente (Org.). **Descentralização das políticas sociais no Estado de São Paulo**. São Paulo/Brasília: FUNDAP/FAPESP/IPEA, 1998.

LONGO, Francisco. *A consolidação institucional do cargo de dirigente público*. **Revista do Serviço Público**. Fundação Escola Nacional de Administração Pública, v.1. n.1, nov. 1937/; ano 54, n. 2, abr./jun. 2003. Brasília: ENAP, 1937.

MACEDO, Myrtes de Aguiar. **Reconceituação do serviço social:** formulações diagnósticas. São Paulo: Cortez, 1986. 113 p.

MARCELINO, Gileno Fernandes. Evolução do Estado e reforma administrativa. Texto extraído de palestra pronunciada na FUNCEP por ocasião do Seminário da ALAP – Associação Latino-Americana de Administração Pública. Brasília: SEDAP/PR, 1987. 58 p.

_____. Gileno Fernandes. Governo, imagem e sociedade. Brasília: Fundação Centro do Servidor Público – FUNCEP, 1988. 176 p.

MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e a revolução gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**, ano 48, nº 1, jan./abr. 1997, p. 43-77.

MAYER, Jacob Peter. **Max Weber e a política alemã:** um estudo de sociologia política. Tradução Ana Cândida Perez. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985. 113 p.

MÉDICI André C.; MACIEL, Marco C. M. P. A dinâmica do gasto social nas três esferas de governo: 1980-92. In: ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (Org.). **Descentralização e políticas sociais.** São Paulo: FUNDAP, 1996. p.41-107.

MOSCOVICI, Fela. **Desenvolvimento Interpessoal.** 3. ed. Rio de Janeiro: LTC – Livros Técnicos e Científicos Editora, 1985. 217 p.

MOTTA, Paulo Roberto. **Gestão Contemporânea:** a ciência e a arte de ser dirigente. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 1994. 256 p.

_____. Paulo Roberto. **Transformação organizacional:** a teoria e a prática de inovar. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997.

MUNIZ, José R.; GOMES, Elaine C. **Participação social e gestão pública:** as armadilhas da política de descentralização. Belo Horizonte, 2002. 147 p.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política:** idéias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998. 305 p.

OFFE, Claus. **Capitalismo desorganizado:** atribuição de status público. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor:** a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

_____. Francisco de.; PAOLI, Maria Célia. Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e a hegemonia global. Organizado pela equipe de pesquisadores do Núcleo de Estudos dos Direitos da Cidadania – NEDIC. Petrópolis, RJ: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999.

PALMA, Diego. **A prática política dos profissionais: o caso do serviço social.** São Paulo: Cortez, 1986. 179 p.

PAVÃO, Ana Maria Brás. **O princípio da autodeterminação no serviço social: visão fenomenológica.** São Paulo: Cortez, 1981. 104 p.

PEREIRA, Potyara A. P. **Análise do reordenamento institucional.** Brasília: NEPPoS/CEAM/UnB, 1995. Mimeo.

_____. **A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil.** Brasília: Thesaurus, 1996.

_____. A política social no contexto da seguridade social e do welfare state: a particularidade da assistência social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 56, p. inicial-p. final, mar. 1998.

PRAHALAD, C. K. **Competindo pelo futuro.** Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1997.

RAICHELIS, Raquel. Assistência social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social. **Cadernos ABONG.** Brasília, série especial, n.21, v.III, p.5-15, out.1997.

_____. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática.** São Paulo: Cortez, 1998.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A nova ciência das organizações.** Tradução Mary Cardoso. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1989. 210 p.

REICH, Robert B. **O trabalho das nações: preparando-nos para o capitalismo do século 21.** Tradução Claudiney Fullmann. São Paulo: Educator, 1994.

REVISTA do Serviço Público. Fundação Escola Nacional de Administração Pública, v.1. n.1, nov. 1937; ano 54, n.1, jan./mar. 2003. Brasília: ENAP, 1937.

_____. Fundação Escola Nacional de Administração Pública, v.1. n.1, nov. 1937; ano 54, n.2, abr.-jun. 2003. Brasília: ENAP, 1937.

_____. Fundação Escola Nacional de Administração Pública – v.1. n.1, nov. 1937; ano 54, n. 3, jul.-set. 2003, Brasília: ENAP, 1937.

_____. Fundação Escola Nacional de Administração Pública, v.1. n.1, nov. 1937; ano 54, n. 4, out./dez. 2003. Brasília: ENAP, 1937.

SÁ, Jeanete Liasch Martins de. **Serviço social e interdisciplinaridade:** dos fundamentos filosóficos à prática interdisciplinar no ensino, pesquisa e extensão. Antônio Joaquim Severino et al. e Jeanete Liasch Martins de Sá (Org.). São Paulo: Cortez, 1989. 95 p.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Transformações Sociais e Dilemas da Globalização:** um diálogo Brasil/Portugal. José Maria Carvalho Ferreira (Org.). São Paulo: Cortez, 2002. 263 p.

_____. **Cidadania sem fronteiras:** ações coletivas na era da globalização. São Paulo: Editora Hucitec, 1997.

SEABRA, Giovanni de Farias. **Pesquisa Científica:** o método em questão. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. 124 p.

SHAW, R. B. A. **Arquitetura organizacional** – capacidade de agir: criação de contexto para a delegação de poder. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1994.

SILVA E SILVA, Maria O. **Formação profissional do assistente social:** inserção na realidade social e na dinâmica da profissão. São Paulo: Cortez, 1984. 128 p.

_____. (Org.). **Avaliação de políticas e programas sociais:** teoria & prática. São Paulo: Veras Editora, 2001. 170 p.

SMITH, Gordon S. Novos desafios para a capacitação de liderança de alto nível na gestão pública e governança em um mundo globalizante. **Revista do Serviço Público.** Fundação Escola Nacional de Administração Pública, v.1. n.1 nov. 1937; ano 54, n. 2, abr./jun. 2003. Brasília: ENAP, 1937.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira et al. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras:** uma questão em análise. São Paulo: Cortez, 1985. 112 p.

TARAPANOFF, Kira (Org.). **Inteligência organizacional e competitiva.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. 344 p.

TENÓRIO, Fernando G. (Org.) **Gestão de ONGs:** principais funções gerenciais. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997. 140 p.

_____. Fernando G. **Flexibilização organizacional, mito ou realidade?** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2000.

TOMASKO, Robert M. **Rethinking**: repensando as corporações. Tradução Pedro Catunda. Revisão técnica Moyses Gedanke. São Paulo: Makron Books, 1994. 271 p.

TRAGTENBERG, Maurício. **Burocracia e ideologia**. São Paulo: Ática, 1974. 228 p.

TROSA, Sylvie. **Gestão pública por resultados**: quando o Estado se compromete. Tradução Maria Luíza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 2001. 320 p.

VIEIRA, Balbina Ottoni. **Metodologia do serviço social**: contribuição para sua elaboração. Rio de Janeiro: Agir, 1978. 218 p.

_____. **Serviço social**: política e administração. Rio de Janeiro: Agir, 1979. 202 p.

_____. **Serviço social**: processos e técnicas. 5. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1981. 355 p.

WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. **Uma análise das teorias da organização**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1986.

WEBER, Max. **A política como vocação**. Tradução de Maurício Tragtenberg. Brasília: Editora da UnB, 2003. 110 p.

_____. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Vol. 1. Tradução Régis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão técnica Gabriel Cohn. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1991. 422 p.

_____. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Vol. 2. Tradução Régis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão técnica de Gabriel Cohn. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. 584 p.

_____. **Ensaio de sociologia**. Introdução de H. H. Gerth e C. Wright Mills. Tradução Fernando Henrique Cardoso. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1971. 503 p.

_____. **Metodologia das ciências sociais**. Parte 1. Tradução Augustin Wernet. Introdução à edição brasileira de Maurício Tragtenberg. 4. ed. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2001. 210 p.

_____. **Metodologia das ciências sociais**. Parte 2. Tradução Augustin Wernet. Introdução à edição brasileira de Maurício Tragtenberg. 3. ed. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2001. 243 p.

_____. **Sociologia**. Gabriel Cohn (Org.). São Paulo: Editora Ática, 2000. 167 p.

YAZBECK, Maria Carmelita. A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social. **Cadernos ABONG**. Brasília, edição especial, subsídios à Conferência Nacional de Assistência Social, v.III, p.7-19, 1995.

YIN, Robert K. Case study research: design and methods. **Applied Social Research Methods Series**. Newhery Park: USA, v. 5, 1989.

Webgrafia:

www.desenvolvimentosocial.gov.br

www.fgv.br

www.fomezero.gov.br

www.gife.org.br

www.ibge.br

www.ipea.br

www.planalto.gov.br

www.planejamento.gov.br

www.previdenciasocial.gov.br

www.redegoverno.gov.br

www.seplan.gov.br

LISTA DE ANEXOS

Anexo A – Lei nº 3.116, de 30.12.2002, que dispõe sobre a criação do Programa de Desenvolvimento Social do Distrito Federal.

Anexo B – Agência de Desenvolvimento Social/ADS

Anexo C – Decreto nº 1.526 de 20.06.95, que dispõe sobre a Criação da Câmara da Reforma do Estado.

Anexo D – Decreto nº 1.738 de 08.12.95 – que dispõe sobre a Criação do Conselho da Reforma do Estado.

Anexo E – Decreto nº 2.487 de 02.02.98 – que dispõe sobre a Qualificação de Agências Executivas.

Anexo F – Decreto nº 2.488 de 02.02.98 – que dispõe sobre Medidas para Autarquias e Fundações Qualificadas como Agência Executiva.

Anexo G – Modelo Conceitual de Contrato de Gestão do MARE/SER.

Anexo H – Projeto de Lei nº 3.337 de 12.04.04 – que dispõe sobre a gestão, a organização e o controle social das Agências Reguladoras.

Anexo I – Legislação do Serviço Social : Código de Ética e Lei nº 8.662.

ANEXO A

LEI Nº 3.116, DE 30 DE DEZEMBRO 2002

(Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Institui o Programa de Desenvolvimento Social do Distrito Federal.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, FAÇO SABER QUE A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL DECRETA E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:

Art. 1º Fica instituído o Programa de Desenvolvimento Social do Distrito Federal, cuja execução ficará a cargo da Agência de Desenvolvimento Social do Distrito Federal, na forma estabelecida nesta Lei.

Art. 2º O Programa de Desenvolvimento Social do Distrito Federal tem como finalidade planejar, articular, supervisionar e avaliar ações voltadas à promoção do desenvolvimento humano, à erradicação da miséria, à redução dos níveis de pobreza, ao combate à fome e à melhoria da qualidade de vida da população.

Parágrafo único. Receberão atenção preferencial, na implementação do programa, as ações e projetos governamentais nas áreas de alimentação e nutrição, saúde, desenvolvimento urbano, geração de emprego e renda, atenção aos jovens e idosos, defesa dos direitos humanos e promoção social.

Art. 3º As ações e projetos governamentais de natureza social que vierem a integrar o Programa de Desenvolvimento Social do Distrito Federal serão definidos pelo Poder Executivo, em consonância com as diretrizes fixadas pelo Conselho do Programa de que trata o art. 8º desta Lei, permanecendo a execução daqueles sob a responsabilidade da respectiva Secretaria de Estado.

Art. 4º Para alcançar os objetivos do Programa de que trata o art. 1º, fica criada, na estrutura administrativa do Distrito Federal, a Agência de Desenvolvimento Social do Distrito Federal - ADSDF, órgão vinculado à Governadoria.

Art. 5º Compete à Agência de Desenvolvimento Social do Distrito Federal:

- I - Coordenar e articular as ações das Secretarias de Estado envolvidas no Programa;
- II - definir as estratégias de implementação das proposições formuladas pelo Conselho do Programa de que trata o art. 8º;
- III - exercer o controle finalístico sobre as ações inseridas no Programa;

- IV - propor a assinatura de convênios para a execução descentralizada de programas sociais;
- V - contribuir para a crescente melhoria dos programas sociais, para alcance de suas finalidades institucionais, zelando pela eficiência e eficácia das ações governamentais;
- VI - buscar apoio financeiro e operacional junto a organismos nacionais e internacionais;
- VII - informar o Conselho do Programa acerca das ações sociais em curso, inseridas no âmbito do Programa, bem como dar ciência sobre as propostas aos Secretários de Estado envolvidos;
- VIII - incentivar as empresas que prestam serviços aos órgãos e entidades da administração direta e indireta do Distrito Federal a implantar projetos de responsabilidade social;
- IX - incentivar a parceria e a integração entre os órgãos e entidades do complexo administrativo do Distrito Federal, visando à consecução dos objetivos propostos pelo Programa;
- X - promover campanhas de conscientização da opinião pública para o combate à pobreza e à fome, visando à integração de esforços do Governo e da sociedade civil;
- XI – atuar junto aos gestores dos programas de desenvolvimento tecnológico e econômico, no sentido de assegurar a destinação de recursos sobre valores incentivados aos Fundos destinados às ações sociais.

Art. 6º Fica criado o cargo de natureza especial de Secretário-Executivo da Agência de Desenvolvimento Social do Distrito Federal (CNE -03).

Parágrafo único. O titular do cargo de que trata o caput terá as honras, prerrogativas e garantias asseguradas aos Secretários de Estado, na forma estatuída na Lei Orgânica do Distrito Federal.

Art. 7º Ficam criados os cargos discriminados no Anexo Único desta Lei.

§ 1º A Agência utilizará a estrutura física e operacional da Vice-Governadoria.

§ 2º A composição do quadro de pessoal necessário ao funcionamento da Agência ocorrerá mediante remanejamento de pessoal.

Art. 8º Fica criado o Conselho do Programa de Desenvolvimento Social do Distrito Federal, órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa, presidido pelo Governador do Distrito Federal e integrado pelos seguintes membros:

- I - o Vice-Governador do Distrito Federal;
- II - o Secretário de Estado de Ação Social;
- III - o Secretário de Estado de Educação;
- IV - o Secretário de Estado de Esporte e Lazer;
- V - o Secretário de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação;
- VI - o Secretário de Estado de Saúde;
- VII - o Secretário de Estado de Segurança Pública;
- VIII - o Secretário de Estado de Trabalho e Direitos Humanos;
- IX - o Secretário de Estado da Solidariedade;
- X - o Secretário de Estado de Fazenda e Planejamento;
- XI - o Secretário-Executivo da Agência de Desenvolvimento Social do Distrito Federal;
- XII - 10 (dez) representantes da sociedade civil, nomeados pelo Governador do Distrito Federal, na forma definida em regulamento.

Parágrafo único. O Governador do Distrito Federal poderá, por decreto, incluir no Conselho outros Secretários de Estados.

Art. 9º Compete ao Conselho do Programa de Desenvolvimento Social do Distrito Federal:

- I - propor e opinar sobre ações e projetos prioritários da área social;
- II - definir e aprovar as ações propostas pelas Secretarias envolvidas;
- III - deliberar sobre a celebração de convênios e contratos com órgãos governamentais e organismos nacionais e internacionais;
- IV - acompanhar as ações sociais desenvolvidas, por meio das informações prestadas pela Agência de Desenvolvimento Social do Distrito Federal, para avaliação dos resultados obtidos;
- V - assegurar a transparência e o controle social da gestão do programa;
- VI - elaborar e aprovar seu Regimento Interno.

Art. 10. As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias da Vice-Governadoria do Distrito Federal.

Art. 11. O detalhamento das competências da Agência de Desenvolvimento Social do Distrito Federal e suas condições de funcionamento serão determinados em regimento interno, aprovado em Regulamento, a ser editado no prazo de trinta dias pelo Governador do Distrito Federal.

Art. 12. Fica extinta a Agência de Desenvolvimento do Turismo do Distrito Federal (ADETUR).

§ 1º Fica criada a Secretaria de Estado de Turismo do Distrito Federal, com a finalidade de implementar, na esfera de suas atribuições, a política de turismo no Distrito Federal.

§ 2º Ficam transferidas as atuais competências legais e regimentais da Agência de Desenvolvimento do Turismo do Distrito Federal, os cargos em comissão, os bens patrimoniais e as dotações orçamentárias consignadas no orçamento de 2003 à Secretaria de Estado de Turismo.

§ 3º Os cargos e empregos integrantes do Quadro de Pessoal do Distrito Federal atualmente exercidos na ADETUR ficam remanejados para a Secretaria de Estado de Turismo.

Art. 13. Fica transformada a Agência Reguladora de Serviços Públicos (ARSP) em Secretaria de Estado de Transportes, mantidas as atuais atribuições legais e regulamentares.

Art. 14. Os detentores dos cargos de natureza especial CNE-03, de Chefe da Casa Militar e de Consultor Jurídico do Gabinete da Governadoria terão as honras, as prerrogativas e garantias asseguradas aos Secretários de Estado, na forma estatuída na Lei Orgânica do Distrito Federal.

Art. 15. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 2003.

Art. 16. Revogam-se as disposições em contrário.

Publicada no DODF de 1º janeiro de 2003

VER ANEXOS NO DODF

ANEXO B

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL
DO
GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

ANEXO C

DECRETO Nº 1.526, DE 20 DE JUNHO DE 1995

Cria a Câmara da Reforma do Estado, do conselho de Governo, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º É criada a Câmara de Reforma do Estado, do Conselho de Governo, com o objetivo de formular políticas, aprovar programas e acompanhar as atividades relativas à Reforma do Estado.

Art. 2º Compete à Câmara:

- I – estabelecer as diretrizes para a política de Reforma do Estado;
- II – aprovar e acompanhar os programas a serem implantados no âmbito da Reforma do Estado;
- III – promover e acompanhar as parcerias intra e intergovernamentais nas atividades de Reforma do Estado.

Art. 3º A Câmara da Reforma do Estado será integrada pelos seguintes membros:

- I – Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, que a presidirá;
- II – Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado;
- III – Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento;
- IV – Ministro de Estado da Fazenda;
- V – Ministro de Estado do Trabalho;
- VI – Secretário-Geral da Presidência da República.

Parágrafo único. Poderão ser convidados a participar das reuniões da Câmara representantes de outros órgãos do Governo.

Art. 4º A Câmara da Reforma do Estado disporá de um comitê Executivo integrado pelos Secretários-Executivos dos Ministérios que a compõem, pelo Subchefe-Executivo da Casa Civil e pelo Chefe de Gabinete do Secretário-Geral da Presidência da República, e contará, ainda, com a participação dos seguintes membros:

- I – Secretário da Reforma do Estado, do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado;
- II – Secretário de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento e Orçamento;
- III – Secretário Federal de Controle, do Ministério da Fazenda.

Parágrafo único. Poderão ser convidados a participar das reuniões do Comitê Executivo representantes de outros órgãos do Governo.

Art. 5º Compete à Câmara da Reforma do Estado e ao Comitê Executivo aprovarem os respectivos regimentos internos.

Art. 6º Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 20 de junho de 1995; 174º da Independência e 107º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Clóvis de Barros Carvalho

Luiz Carlos Bresser Pereira

ANEXO D

DECRETO Nº 1.738, DE 8 DE DEZEMBRO DE 1995

Institui, no âmbito do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado o Conselho de Reforma do Estado, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, o Conselho de Reforma do Estado, o Conselho da Reforma do Estado, de caráter consultivo, com a finalidade de proceder a debates e oferecer sugestões à Câmara de Reforma do Estado, nos assuntos relativos à reforma do aparelho do Estado.

Parágrafo único. O Conselho da Reforma do Estado compõe-se de doze membros, de notável saber e ilibada reputação, designados pelo Presidente da República para um mandato de três anos, permitida uma recondução.

Art. 2º O Presidente do Conselho de Reforma do Estado será escolhido pelo Presidente da República entre seus membros e terá voto de qualidade.

Art. 3º Participarão das reuniões do Conselho de Reforma do Estado o titular do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, os Secretários Executivos dos Ministérios da Administração Federal e da Reforma do Estado, do Planejamento e Orçamento, da Fazenda, o Subchefe Executivo da Casa Civil da Presidência da República, o Secretário da Reforma do Estado e o Secretário do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, responsável pelo apoio técnico e administrativo ao conselho.

§ 1º O conselho poderá convidar, pra participar de suas reuniões, Secretários Executivos de outros ministérios e representantes das entidades da Administração Pública Federal, quando o assunto objeto de deliberação for pertinente às suas respectivas áreas e atribuições.

§ 2º Conforme a natureza do assunto em apreciação, poderão ser convidadas, também, autoridades estaduais e municipais para participar das reuniões do conselho.

Art. 4º O Conselho da Reforma do Estado contará com o apoio técnico, administrativo e financeiro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

Art. 5º A participação como membro do Conselho de Reforma do Estado não compreenderá remuneração de qualquer espécie, sendo considerada prestação de serviço, público relevante.

Parágrafo único. Será permitida despesa com diárias e passagens, em caso de deslocamento de membros do conselho para participar das reuniões, convocadas na forma do seu regimento interno.

Art. 6º O regimento interno do Conselho de Reforma do Estado será aprovado pela Câmara da Reforma do Estado.

Art. 7º Na composição inicial do Conselho da Reforma do Estado, o mandato de um terço dos membros será de um ano, o de outro terço de dois anos e o do último terço de três anos, de forma a possibilitar a renovação anual de um terço dos conselheiros.

Parágrafo único. Compete ao Conselho de Reforma do Estado, na primeira reunião subsequente ao da nomeação dos conselheiros referidos neste artigo, deliberar sobre os prazos de duração dos respectivos mandatos.

Art. 8º Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 8 de dezembro de 1995; 174º da Independência e 107º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Luiz Carlos Bresser Pereira

ANEXO E

DECRETO Nº 2.487, DE 2 DE FEVEREIRO DE 1998

Dispõe sobre a qualificação de autarquias e fundações como Agências Executivas, estabelece critérios e procedimentos para a elaboração, acompanhamento e avaliação dos contratos de gestão e dos planos estratégicos de reestruturação e de desenvolvimento institucional das entidades qualificadas e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA no uso de suas atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI da Constituição e de acordo com o disposto nos arts. 51 e 52 da Medida Provisória nº 1.549-38 de 31 de dezembro de 1997,

DECRETA:

Art. 1º As autarquias e as funções integrantes da Administração Pública Federal poderão observadas as diretrizes do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, ser qualificadas como Agências Executivas.

§ 1º A qualificação de autarquia ou fundação como Agência Executiva poderá ser conferida mediante iniciativa do Ministério supervisor com anuência do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, que verificará o cumprimento pela entidade candidata a qualificação dos seguintes requisitos:

- a) ter celebrado contrato de gestão com o respectivo Ministério supervisor;
- b) ter plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional, voltado para a melhoria da qualidade da gestão e para a redução dos custos, já concluído ou em andamento.

§ 2º O ato de qualificação como Agência Executiva dar-se-á mediante decreto.

§ 3º Fica assegurada a manutenção da qualificação como Agência Executiva, desde que o contrato de gestão seja sucessivamente renovado e que o plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional tenha prosseguimento ininterrupto até a sua conclusão.

§ 4º A desqualificação de autarquia ou fundação como Agência Executiva dar-se-á mediante decreto, por iniciativa do Ministério supervisor, com anuência do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, sempre que houver descumprimento do disposto no parágrafo anterior.

Art. 2º O plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional das entidades candidatas a qualificação como Agências Executivas contemplará, sem prejuízo de outros, os seguintes conteúdos:

I – o delineamento da missão, da visão de futuro, das diretrizes de atuação da entidade e a identificação dos macroprocessos por meio dos quais realiza sua missão, em consonância com as diretrizes governamentais para a sua área de atuação;

- II – a revisão de suas competências e forma de atuação, visando a correção de superposições em relação a outras entidades e, sempre que cabível, a descentralização de atividades que possam ser melhor executadas por outras esferas de Governo;
- III – a política, os objetivos e as metas de terceirização de atividades mediante contratação de serviços e estabelecimento de convênios, observadas as diretrizes governamentais;
- IV – a simplificação de estruturas, compreendendo a redução de níveis hierárquicos, a descentralização e a delegação como forma de reduzir custos e propiciar maior proximidade entre dirigentes e a agilização do processo decisório para os cidadãos;
- V – o reexame dos processos de trabalho, rotinas e procedimentos, com a finalidade de melhorar a qualidade dos serviços prestados e ampliar a eficiência e eficácia de sua atuação;
- VI – a adequação do quadro de servidores, as necessidades da instituição, com vistas ao cumprimento de sua missão, compreendendo a definição dos perfis profissionais e respectivos quantitativos de cargos;
- VII – a implantação ou aperfeiçoamento dos sistemas de informações para apoio operacional e ao processo decisório da entidade;
- VIII – a implantação de programa permanente de capacitação e de sistema de avaliação de desempenho dos seus servidores;
- IX – a identificação de indicadores de desempenho institucionais destinados a mensuração de resultados e de produtos.

Parágrafo único. As entidades referidas no “caput” promoverão a avaliação do seu modelo de gestão, com base nos critérios de excelência do Plano Nacional da Qualidade, identificando oportunidades de aperfeiçoamento gerencial, de forma a subsidiar a elaboração do plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional.

Art. 3º O contrato de gestão definirá relações e compromissos entre os signatários, constituindo-se em instrumento de acompanhamento e avaliação do desempenho institucional da entidade, para efeito de supervisão ministerial e de manutenção da qualificação como Agência Executiva.

§ 1º Previamente a sua assinatura, o contrato de gestão deverá ser objeto de análise e de pronunciamento favoráveis dos Ministérios da Administração Federal e Reforma do Estado, do Planejamento e Orçamento e da Fazenda.

§ 2º Os Ministérios referidos no parágrafo anterior prestarão apoio e orientação técnica a elaboração e ao acompanhamento dos contratos de gestão.

§ 3º Os titulares dos Ministérios referidos no § 1º deste artigo firmarão o contrato de gestão na qualidade de intervenientes.

§ 4º O contrato de gestão terá a duração mínima de um ano, admitida a revisão de suas disposições em caráter excepcional e devidamente justificada, bem como a sua renovação, desde que submetidas a análise e a aprovação referidas no § 2º do art. 4º deste decreto.

§ 5º O orçamento e as metas para os exercícios subsequentes serão estabelecidos a cada exercício financeiro, conjuntamente pelos Ministérios referidos no § 1º deste artigo, o Ministério supervisor e a Agência Executiva, em conformidade com os planos de ação nos incisos I e II do art. 4º deste Decreto, por ocasião da elaboração da proposta orçamentária anual.

§ 6º O valor considerado na proposta orçamentária anual será incorporado ao contrato de gestão.

Art. 4º O contrato de gestão conterà, sem prejuízo de outras especificações, os seguintes elementos:

I – objetivos e metas da entidade, com seus respectivos planos de ação anuais, prazos de consecução e indicadores de desempenho.

II – demonstrativo de compatibilidade dos planos de ação anuais com o orçamento e com o cronograma de desembolso, por fonte.

III – responsabilidade dos signatários em relação ao atingimento dos objetivos e metas definidos inclusive no provimento de meios necessários a consecução dos resultados propostos.

IV – medidas legais e administrativas a serem adotadas pelos signatários e partes intervenientes com a finalidade de assegurar maior autonomia de gestão orçamentária, financeira, operacional e administrativa e a disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros imprescindíveis ao cumprimento dos objetivos e metas.

V – critérios, parâmetros, fórmulas e conseqüências, sempre que possível quantificados, a serem considerados na avaliação de seu cumprimento.

VI – penalidades aplicáveis a entidade aos seus dirigentes, proporcionais ao grau do descumprimento dos objetivos e metas contratados, bem como a eventuais faltas cometidas.

VII – condições para sua revisão, renovação e rescisão.

VIII – vigência.

§ 1º Os contratos de gestão fixarão objetivos e metas relativos, dentre outros, aos seguintes itens:

- a) satisfação do cliente;
- b) amplitude da cobertura e da qualidade dos serviços prestados;
- c) adequação de processos de trabalho essenciais ao desempenho da entidade;
- d) racionalização dos dispêndios, em especial com custeio administrativo;
- e) arrecadação proveniente de receitas próprias, nas entidades que disponham dessas fontes de recursos.

§ 2º Os objetivos e metas definidos no contrato de gestão observarão a missão e visão de futuro e a melhoria do modelo de gestão estabelecidos no plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional referido no art. 2º deste Decreto.

§ 3º A execução do contrato de gestão de cada Agência Executiva será objeto de acompanhamento mediante relatórios de desempenho com periodicidade mínima semestral encaminhados ao respectivo Ministro supervisor e as partes intervenientes.

§ 4º Os relatórios de desempenho deverão contemplar, sem prejuízo de outras informações, os fatores e circunstâncias que tenham dado causa ao descumprimento das metas estabelecidas bem como de medidas corretivas que tenham sido implementadas.

§ 5º O Ministério de Estado supervisor designará a unidade administrativa, dentre as lá existentes na estrutura do respectivo Ministério, incumbida do acompanhamento do contrato de gestão de que seja signatário.

§ 6º Serão realizadas avaliações parciais periódicas, pelo Ministério supervisor e pela Secretaria Federal de Controle do Ministério da Fazenda.

§ 7º Por ocasião do termo final do contrato de gestão, será realizada, pelo Ministério supervisor, avaliação conclusiva sobre os resultados alcançados, subsidiada por avaliações realizada pelos Ministérios referidos no § 1º do art. 3º deste Decreto.

§ 8º A ocorrência de fatores externos que possam afetar de forma significativa o cumprimento dos objetivos e metas contratados, ensejará a revisão do contrato de gestão.

Art. 5º O plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional, o contrato de gestão, os resultados das avaliações de desempenho e outros documentos relevantes para a qualificação, o acompanhamento e a avaliação da Agência Executiva serão objeto de ampla divulgação, por meios físicos e eletrônicos, com o fim de possibilitar o seu acompanhamento pela sociedade.

§ 1º O contrato de gestão será publicado no Diário Oficial da União, pelo Ministério supervisor, por ocasião da sua celebração, revisão ou renovação, em até quinze dias, contados da sua assinatura.

§ 2º A conclusão das avaliações parciais e final relativas ao desempenho da Agência Executiva será publicada no Diário Oficial da União, pelo Ministério supervisor, sob a forma de extrato.

Art. 6º Os Ministérios da Administração Federal e Reforma do Estado, da Fazenda e do Planejamento e Orçamento, no âmbito de suas respectivas competências, adotarão as providências necessárias a execução do disposto neste Decreto.

Art. 7º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 2 de fevereiro de 1998, 177º da Independência e 110º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Pedro Malan

Antonio Kandir

Luiz Carlos Bresser Pereira

ANEXO F

DECRETO Nº 2.488, DE 2 DE FEVEREIRO DE 1998

Define medidas de organização administrativa específicas para as autarquias e fundações qualificadas como Agências Executivas e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, da Constituição, e de acordo com o disposto no parágrafo 2º do art. 51 da Medida Provisória nº 1.549-38, de 31 de dezembro de 1997.

DECRETA:

Art. 1º As autarquias e as fundações integrantes da Administração Pública Federal, qualificadas como Agências Executivas, serão objeto de medidas específicas de organização administrativa, com a finalidade de ampliar a eficiência na utilização dos recursos públicos, melhorar o desempenho e a qualidade dos serviços prestados, assegurar maior autonomia de gestão orçamentária, financeira, operacional e de recursos humanos e eliminar fatores restritivos a sua atuação institucional.

Art. 2º Não se aplicará as Agências Executivas os limites anuais estabelecidos pelo Decreto nº 948, de 5 de outubro de 1993, referentes a realização de serviços extraordinários, desde que sejam previamente atestadas a existência de recursos orçamentários disponíveis e a necessidade dos serviços para o cumprimento dos objetivos e metas do contrato de gestão.

Art. 3º Fica delegada aos Ministros supervisores competência para aprovação ou readequação das estruturas regimentais ou estatutos das Agências Executivas sem aumento de despesas, observadas as disposições específicas previstas em lei e o quantitativo de cargos destinados à entidade.

Parágrafo único. O Ministro supervisor poderá subdelegar ao dirigente máximo da Agência Executiva, a competência de que trata o “caput” deste artigo.

Art. 4º Fica permitida a subdelegação, aos dirigentes máximos das autarquias e funções qualificadas como Agências Executivas, da competência para autorizar os afastamentos do País, prevista no art. 2º do Decreto nº 1.387, de 7 de fevereiro de 1995 de servidores civis das respectivas entidades.

Art. 5º As Agências Executivas poderão aditar regulamentos próprios de avaliação de desempenho dos seus servidores, previamente aprovados pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e por seu Ministério supervisor.

Parágrafo único. Os resultados da avaliação poderão ser considerados para efeito de progressão funcional dos servidores das Agências Executivas, observadas as disposições legais aplicáveis a cada cargo ou carreira.

Art. 6º Não se aplica as Agências Executivas que tenham editado regulamento próprio, dispondo sobre o registro de assiduidade e pontualidade de seus servidores, o disposto no § 7º do art. 6º do Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995, alterado pelo art. 4º do Decreto nº 1.867, de 17 de abril de 1996.

Art. 7º A execução orçamentária e financeira das Agências Executivas observará os termos do contrato de gestão e não se sujeitará a limites nos seus valores para movimentação, empenho e pagamento.

Art. 8º Fica decretada competência aos Ministros supervisores para a fixação de limites específicos, aplicáveis as Agências Executivas, para a concessão de suprimento de fundos para atender a despesas de pequeno vulto, prevista no inciso III do art. 45º do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, observadas as específicas disposições do referido Decreto.

Parágrafo único. O Ministro supervisor poderá subdelegar ao dirigente máximo da Agência Executiva, a competência de que trata o “caput” deste artigo.

Art. 9º As Agências Executivas poderão editar regulamento próprio dispondo sobre valores de diárias no País e condições especiais para sua concessão, objetivando atender, dentre outras, a situações específicas de deslocamentos entre localidades próximas ou para regiões com características geográficas especiais, com o uso de meios de transporte alternativos ou o oferecimento de facilidades por terceiros, inclusive quando incluídas ou não no custo de taxas de inscrição em eventos de interesse institucional.

Parágrafo único. O regulamento deverá respeitar o disposto no art. 2º do Decreto nº 343, de 19 de novembro de 1991, com as alterações do Decreto nº 1.656, de 3 de outubro de 1995, nos §§ 1º e 3º do art. 58 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, alterada pela Lei nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997 e os valores máximos unitários estabelecidos na tabela editada em eventos de interesse institucional.

Art. 10º Ficam as Agências Executivas dispensadas da celebração de termos aditivos e contratos e a convênios de vigência plurianual, quando objetivarem unicamente a identificação dos créditos a conta dos quais devam correr as despesas relativas ao respectivo exercício financeiro.

§ 1º Para cumprimento do princípio da publicidade, a Agência Executiva fará publicar no Diário Oficial da União os dados relativos a número, valor, classificação funcional programática e de natureza da despesa, correspondentes a nota de empenho ou de movimentação de créditos.

§ 2º A Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda disciplinará os procedimentos com vistas ao cumprimento do disposto neste artigo.

Art. 11º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 2 de fevereiro de 1998, 177º da Independência e 110º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Pedro Malan

Antonio Kandir

Luiz Carlos Bresser Pereira

ANEXO G

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO

SECRETARIA DA REFORMA DO ESTADO - SRE

MODELO CONCEITUAL DE CONTRATO DE GESTÃO
(Um Poderoso Instrumento de Gestão Institucional)

Brasília - 1995

I – Introdução

Dentro do propósito de modernização da gestão pública e também da nova concepção de estrutura do Estado, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado pretende resgatar a importância do planejamento e da utilização de modernas técnicas de gestão, para que o Estado possa ser um gestor eficaz das atividades sob sua responsabilidade direta, bem como de planejar e de controlar as atividades de interesse social, cuja execução tenha delegado a terceiros.

A qualidade desta nova forma de gestão depende extremamente da vontade política e da total adesão dos dirigentes públicos, da qualidade do planejamento, da implantação, e principalmente, do acompanhamento e da avaliação deste processo, cujo instrumento principal chama-se “Contrato de Gestão”.

Este não é, por si próprio, a solução para todos os males da Administração Pública Federal, mas certamente será um poderoso e importante instrumento de implantação de uma gestão integrada ao planejamento governamental, visando maior eficácia das Instituições Públicas e melhor qualidade dos produtos e serviços prestados ao cidadão.

II – Apresentação

O Estado enfrenta nos dias de hoje, uma forte pressão para apresentar à comunidade, maior eficácia na prestação dos serviços sob sua responsabilidade, com qualidade.

No âmbito interno das Instituições Públicas, o fortalecimento do planejamento estratégico, e do gerenciamento por objetivos, representa o caminho ideal para a busca de níveis superiores de qualidade de seus produtos e serviços, e de eficiência no uso de seus reduzidos recursos orçamentários, financeiros, humanos e de instalações e equipamentos.

Atento aos tempos atuais e as necessidades futuras, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE apresenta o presente Modelo Conceitual de Contrato de Gestão na Administração Pública Federal, dentro de uma política de modernização da gestão pública.

III – Contrato de Gestão

É um compromisso institucional firmado entre o Estado (Poder Executivo), através de seus Ministérios e uma instituição governamental ou entidade pública não-estatal, para o desenvolvimento de um programa de fortalecimento institucional e de modernização da gestão, com vistas a atingir melhores resultados que objetivem uma superior qualidade do produto ou serviço prestado ao cidadão.

IV – Abrangência

O Contrato de Gestão abrange todas as instituições governamentais, principalmente aquelas passíveis de transformação em Organizações Sociais e Agências Autônomas, excetuando-se as abrangidas pelo Decreto nº 137, de 28 de maio de 1991, que instituiu o Programa de Gestão das Empresas Estatais – PGE.

V – Principal Característica

Autonomia administrativa, gerencial e financeira em diferentes níveis de acordo com o tipo de contrato, vinculada ao atingimento de resultados previamente determinados.

VI – Situação Desejada

Os requisitos para implantação de um contrato adequado pressupõem que a Instituição já venha praticando de modo eficaz, um Planejamento Estratégico Plurianual de curto prazo, que sua diretoria tenha por prática a tomada de decisões a partir desse planejamento e que exerça uma administração por objetivo com forte integração interna, tendo por base um sistema de avaliação de desempenho gerencial, capaz de acompanhar a execução do planejado e de dar suporte a tomada de decisões corretivas, tanto no nível da alta administração quanto no nível das gerências intermediárias.

VII – Principais Vantagens

- Promover a modernização das instituições públicas;
- Traduzir e conectar o planejamento global e setorial do governo, em diretrizes, objetivos e metas do órgão;
- Possibilitar a avaliação da eficácia gerencial do órgão;
- Fixar claramente a missão da instituição, bem como seus objetivos e metas a serem atingidos;
- Acompanhar a execução dos planos de ação associados aos objetivos fixados;
- Estimular a qualidade dos produtos e serviços/produtividade do órgão público;
- Fortalecer o planejamento interno;
- Induzir o órgão à conquista de níveis de eficácia no uso dos seus recursos diversos, compatíveis com altos padrões de excelência;
- Conceder maior previsibilidade a programação de seus investimentos em manutenção e reposição de sua tecnologia;
- Propiciar continuidade administrativa;
- Desenvolver um plano de informação e informatização do órgão;
- Implantar sistemas de informação gerencial;
- Possibilitar melhor utilização dos recursos financeiros da instituição;

- Motivar e satisfazer seus empregados;
- Utilizar planejamento estratégico e modernas técnicas de gestão; e,
- Acompanhar e avaliar constantemente as ações da instituição.

VIII – Modalidade de Contrato de Gestão

a) Contrato de Gestão Tipo 1 – Básico (exceto para as Organizações Sociais)

Aplicação: O Contrato de Gestão Tipo 1 – Básico é aplicável às instituições que não dispõem de uma estrutura capaz de realizar as ações necessárias ao cumprimento dos compromissos inerentes a um CONTRATO DE GESTÃO, mais precisamente quanto ao planejamento e ao atingimento dos objetivos e metas previamente estabelecidos e ao acompanhamento e a avaliação dos resultados, por deficiências de qualquer natureza.

As dificuldades podem ser originárias, entre outras causas, de:

- definição imprecisa de sua missão;
- identificação equivocada de seus produtos e clientes;
- incapacidade interna em definir claramente seus objetivos e metas;
- baixa eficácia operacional;
- ausência de acompanhamento e avaliação de suas atividades;
- deficiência ou inexistência de informações gerenciais;
- incapacidade de tomada de ações corretivas;
- baixa qualificação de seus recursos humanos;
- estrutura inadequada; e,
- etc.

Tempo de Duração do Contrato: O tempo de duração do Contrato de Gestão Tipo 1 – Básico será de 2 (dois) anos.

Compromisso da Instituição: Criar as condições internas de organização, capazes de operacionalizar um CONTRATO DE GESTÃO, através das seguintes medidas:

- Realinhamento Estratégico/Estrutural: redefinição de sua missão; definição de objetivos e metas prioritários; identificação precisa de seus produtos e clientes; identificação de seus principais processos; definição das tecnologias básicas a serem utilizadas; desenvolvimento de metodologia de planejamento, acompanhamento e avaliação por resultados; desenvolvimento de metodologia de planejamento, acompanhamento e avaliação por resultados; desenvolvimento de sistemas de informação gerencial; plano de informática; plano de custos; definição de estrutura organizacional; implantação de metodologia de

administração por objetivos; regulamentação de contratação de obras, serviços, materiais e equipamentos.

Compromisso do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado: Apoio na modernização da gestão, nos tópicos citados acima.

Autonomia a ser concedida: Autonomia administrativa e gerencial e financeira parcial.

b) Contrato de Gestão Tipo 2 – Pleno

Aplicação: O Contrato de Gestão Tipo 2 – Pleno é aplicável às instituições que já dispõem de uma estrutura capaz de realizar as ações necessárias ao cumprimento dos compromissos inerentes a um CONTRATO DE GESTÃO, em maior ou menor escala, de produzir metas consistentes, de criar indicadores de desempenho adequados e mensuráveis, e de responder às demandas decorrentes do processo de acompanhamento, avaliação e controle.

Tempo de Duração do Contrato: O tempo de duração do Contrato de Gestão Tipo 2 – Pleno será inicialmente de 3 (três) anos, podendo ser prorrogado por iguais períodos, de acordo com negociação entre as partes.

Compromisso da Instituição: O atingimento dos resultados previstos no contrato de gestão.

Compromisso do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado: Apoio nos programas internos de modernização da gestão.

Autonomia a ser concedida: Autonomia administrativa, gerencial e financeira, de acordo com a negociação efetuada entre as partes.

IX – Autonomias

Administrativa

- 1.1. Regulamento próprio de contratação de materiais, obras, equipamentos e serviços;
- 1.2. Regulamento próprio de pessoal (contratação, demissão, avaliação, etc.);
- 1.3. Plano de cargos e salários específico, sob o regime contratual (CLT);
- 1.4. Negociação e celebração de acordos coletivos de trabalho;
- 1.5. Autorização de viagens ao exterior.

Gerencial

- 2.1. Preenchimento dos cargos de direção, realizado por designação do Conselho de Administração da instituição;
- 2.2. Reserva de 70% dos cargos de direção para preenchimento pelo pessoal de carreira do órgão;
- 2.3. Recondição de seus dirigentes no caso de atingimento das metas, para novo período de Contrato de Gestão.

Financeira

- 3.1. Remanejamento interno dos recursos dentro de suas rubricas orçamentárias;
- 3.2. Investimento no mercado financeiro;
- 3.3. Reprogramação e utilização de recursos oriundos de economia interna;
- 3.4. Captação de recursos no mercado para viabilização de um contrato;
- 3.5. Exclusão de cortes orçamentários gerais;
- 3.6. Dispensa de submeter-se ao teto para investimento fixado pelo Governo Federal.

Financeira Parcial

- 4.1. Remanejamento interno de recursos dentro de suas rubricas orçamentárias;
- 4.2. Reprogramação e utilização de recursos oriundos de economia interna.

X – Ações que Antecedem o Contrato de Gestão

1) Apoio Político da Direção da Instituição

O ponto fundamental para o sucesso do compromisso a ser assumido é o apoio político e tácito da direção da Instituição, demonstrando o total comprometimento de seus dirigentes com todo o plano a ser seguido.

2) Negociação entre as Partes

Como ponto de partida, para qualquer que seja a modalidade de CONTRATO DE GESTÃO a ser adotada, é necessária, inicialmente e antecipadamente, a abertura de um processo formal de negociação envolvendo a alta administração da Instituição e os respectivos Ministérios, com vistas à convergência dos interesses mútuos e para a avaliação precisa do conteúdo essencial da minuta do Contrato de Gestão a ser firmado, com a supervisão e a coordenação das funções de apoio e assessoramento técnico realizado pelo MARE.

3) Diagnóstico

A seguir, deve ser realizado um diagnóstico preciso do contexto em que a Instituição atua, da sua capacidade de desempenhar o papel que a sociedade espera, do seu papel de instrumento de política governamental global e setorial, de seu desempenho histórico, de seus pontos fracos e fortes e, principalmente, dos fatores restritivos ao seu bom desempenho.

4) Constrangimentos Legais

Os diversos controles normativos rígidos e burocráticos, tanto de sua atividade-fim quanto da de meios, devem ser objeto de identificação e avaliação para verificação da possibilidade de atenuação ou até mesmo suspensão da eficácia normativa desses atos restritivos, com o objetivo de se alcançar melhores resultados e conseqüentemente, a melhoria da prestação de seus serviços à sociedade.

Para a obtenção de melhor produtividade neste estudo sugere-se, após a identificação dos instrumentos restritivos, a classificação e o tratamento diferenciado em categoria, que abrangem soluções a curto, médio e longo prazos, assim como pelo grau de dificuldade de solução, e prioridade da Instituição.

5) Visão Estratégica

Trata-se do mais importante tópico na abordagem da conceituação e da visualização da Instituição dentro do CONTRATO DE GESTÃO, pois objetiva identificar claramente as medidas políticas, operacionais e estratégicas a serem adotadas pela Instituição.

Devem ser observadas as tendências do setor em que a Instituição atua, as tendências tecnológicas de seus produtos, suas políticas de investimento, expansão e/ou diversificação e redução de custos/despesas, etc., demonstrando claramente e concretamente as intenções e o caminho escolhido pela Instituição.

Esta fase exige uma participação intensa do corpo técnico e gerencial da Instituição, na formulação, discussão e negociação de objetivos e metas que integrarão o CONTRATO DE GESTÃO, nos compromissos formais com os planos de ação de cada meta, assim como na definição dos indicadores de desempenho que possibilitarão o acompanhamento e a avaliação dos resultados alcançados, numa clara vinculação do contrato com o plano gerencial interno, induzindo a uma maior responsabilização do corpo gerencial e funcional da Instituição com os compromissos contratuais.

Exigirá, também, uma intensa articulação entre a Instituição a ser contratada, seu Ministério Setorial e o Ministério do Planejamento e Orçamento, na compatibilização das políticas, objetivos e metas da Instituição, dos interesses mútuos do Planejamento Global e Setorial do Governo Federal que condicionarão e definirão a atuação da Instituição no CONTRATO DE GESTÃO, com a assistência do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

6) Definição de Indicadores de Desempenho

Indicador de desempenho é uma forma de representação quantificável e também de natureza qualitativa para mensuração do atingimento das metas propostas em um CONTRATO DE GESTÃO, tendo como base um determinado padrão de excelência, adotado ou convencionado, para julgamento da adequação do nível de realização de cada meta programada, considerando o horizonte de tempo de avaliação.

O procedimento de geração de um indicador deve observar os principais requisitos:

- Seletividade: captação dos aspectos e resultados essenciais da meta;

- Simplicidade: facilidade de compreensão e aplicação, gerado preferencialmente a custo baixo, através da utilização de relações percentuais simples, média aritmética ou números absolutos, etc;
- Cobertura: suficientemente representativo;
- Estabilidade: permanência ao longo do tempo;
- Rastreabilidade: o registro e a adequada manutenção dos dados, informações utilizadas e memórias de cálculo.

É importante observar que a instituição deve, ao longo de toda a vigência do CONTRATO DE GESTÃO, avaliar a qualidade de seus indicadores, devendo promover constantes estudos para o aperfeiçoamento dos mesmos, para garantia do sucesso deste processo.

Avaliação de desempenho institucional significa a análise e a avaliação do atingimento dos objetivos e metas pactuados, seu grau de realização e as causas e os efeitos dos desvios entre a programação e realização.

O sucesso desta avaliação depende especialmente da qualidade do planejamento estratégico orientador da escolha prévia dos objetivos e metas que constarão do CONTRATO DE GESTÃO, assim como da qualidade dos respectivos indicadores de desempenho escolhidos.

Depende também da existência de séries históricas de desempenho devidamente enriquecidas por referências externas de parâmetros de setor ou mercado, por padrões de empresas congêneres, por fatores exógenos que interferem nos resultados e o grau de influência que a instituição possa exercer sobre os efeitos que esses fatores causam a execução dos objetivos e metas programados, etc.

A avaliação deve ser realizada com base nos indicadores escolhidos, nos diversos relatórios históricos, assim como através de discussões dos resultados com dirigentes e técnicos qualificados de cada área envolvida, de modo que a avaliação seja o menos subjetiva possível, privilegiando-se a competência, a responsabilidade e a integridade deste julgamento.

No decorrer do CONTRATO DE GESTÃO podem ser necessárias alterações metodológicas em indicadores, que devem ser realizadas e informadas nos relatórios subsequentes.

7) Formalização do Contrato de Gestão

Após as definições técnicas do CONTRATO DE GESTÃO, a minuta contendo os compromissos mútuos assumidos, os itens de flexibilização e autonomia, os itens jurídicos-

legais e os respectivos anexos, Plano Operacional e Sistema de Avaliação de Desempenho Institucional, deverá ser encaminhada à consultoria Jurídica do Ministério Setorial para verificação final, e emissão do CONTRATO DE GESTÃO formal, que será assinado pelas partes, assim como da proposta de decreto autorizativo do referido contrato, a ser aprovado pelo Presidente da República.

Estando apto, deverá ser assinado pelas partes e providenciada a publicação do Decreto no Diário Oficial da União.

XI – Acompanhamento/Avaliação do Contrato de Gestão

Quadrimestralmente, o Ministério Setorial e a Instituição deverão programar reuniões de acompanhamento e avaliação, para a verificação objetiva do grau de atingimento das metas, com base nos seus indicadores, tendo como observador um representante do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

Os resultados alcançados deverão ser objeto de análise criteriosa, que norteará as correções necessárias de rumo, para possibilitar a plena eficácia do instrumento.

Durante este acompanhamento, é importante a avaliação da eficácia de seus indicadores, podendo, em comum acordo com o Ministério Setorial, alterar os mesmos através de aditivos ao Contrato, caso se mostrem inadequados a aferição que se pretende realizar.

Os relatórios parciais e final deverão ser encaminhados ao Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, para parecer técnico, que será encaminhado ao Ministério Setorial e ao Presidente da República.

XII – Auditorias Operacionais

Serão realizadas pela Secretaria de Controle Interno – Ciset e pelo Tribunal de Contas da União – TCU, dentro de suas programações normais, tendo por base as condições acordadas e contidas no CONTRATO DE GESTÃO.

XIII – Bibliografia

- Tópicos para Elaboração de Contrato de Gestão: TREVISAN – Auditores e Consultores.
- O Programa de Gestão das Empresas Estatais: Os Contratos de Gestão na Área Federal: PETROBRAS.
- Contrato de Gestão: Vale do Rio Doce.
- O Contrato de Gestão Como Instrumento de Planejamento e de Transparência da Administração Pública: Dr. Ilmar Penna Marinho: PETROBRAS.
- Contrato de Gestão: Instrumento de Qualidade Gerencial: PRODESP.
- Subsídios para Reforma do Estado: Contratos de Gestão: Volume 4: IPEA.

- Contrato de Gestão no Setor Público: Associação das Pioneiras Sociais.
- Contrato de Gestão: CONGÁS/Governo do Estado de São Paulo, 1993.
- Contrato de Gestão: Hospital das Clínicas de São Paulo, 1993.
- Contrato de Gestão: SABESP, 1993.
- Contrato de Gestão: Laboratório de Luz Sincroton: CNPq/MCT, 1995.
- Contrato de Gestão: Contradições e Caminhos da Administração Pública: Maristela Afonso de André.

XIV – Responsável Técnico

Dr. Bráulio Sérgio Ferreira Baptista

Gerente de Programa: SER/MARE

ANEXO H

Projeto de Lei das Agências Reguladoras

O Projeto de Lei 3337/04, de autoria do Poder Executivo, estabelece um conjunto de regras para orientar a gestão e a atuação das atuais agências reguladoras e das que vierem a ser criadas. Segundo o ministro-chefe da Casa Civil, José Dirceu, a principal inovação da proposta é a ampliação de mecanismos de controle social e prestação de contas. Nesse sentido, são instituídos ou ampliados os mecanismos de controle, responsabilização e transparência, como consulta pública; apresentação de relatórios anuais ao ministério a que a agência estiver vinculada e ao Congresso Nacional; a obrigatoriedade de contrato de gestão entre o ministério e a agência; e a criação de ouvidorias em todas as agências reguladoras.

A principal polêmica da audiência pública sobre as agências reguladoras, promovida nesta quinta-feira pela Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, foi a possível perda de autonomia e independência desses órgãos com o projeto de lei 3337/04, do Executivo, encaminhado ao Congresso nesta semana.

Contrato de Gestão

O projeto de lei estende para todas as agências a exigência de celebração do contrato de gestão e de desempenho com o titular do ministério a que estiver vinculada cada uma delas. Esse contrato será negociado e celebrado entre a diretoria ou conselho diretor da agência e o titular do ministério a que estiver vinculada a agência. O contrato terá duração mínima de um ano, será avaliado periodicamente e, se necessário, revisado por ocasião da renovação parcial da diretoria da agência.

O texto enviado pelo Governo prevê a assinatura pelos dirigentes das agências de um contrato de gestão com metas a serem cumpridas. O contrato terá duração mínima de um ano e será avaliado de seis em seis meses, além de ser revisado quando houver troca de diretores. Os diretores serão obrigados a encaminhar ao Congresso um relatório anual com a prestação de contas sobre o exercício da regulação e da fiscalização.

Além de estabelecer parâmetros para a administração interna da agência reguladora, o contrato de gestão e de desempenho deverá especificar:

- 1) metas de desempenho administrativo e de fiscalização a serem atingidas;

- 2) prazos de consecução e respectivos indicadores;
- 3) mecanismos de avaliação que permitam quantificar o alcance das metas, estimar recursos orçamentários e cronograma de desembolso dos recursos financeiros;
- 4) as obrigações e responsabilidades das partes em relação às metas definidas; e,
- 5) a sistemática de acompanhamento e avaliação, contendo critérios, parâmetros e prazos, bem como as medidas a serem adotadas em caso de descumprimento injustificado das metas e obrigações pactuadas.

Mandatos

O projeto do Executivo mantém o atual sistema de mandatos escalonados dos dirigentes e a forma de não-coincidência desses com o do presidente da República. Mantiveram-se também as atuais condições para a demissão e substituição desses dirigentes, afastada a possibilidade de demissão unilateral. Os mandatos dos presidentes e diretores das agências terão duração de quatro anos, a partir da eleição do próximo presidente da República.

O texto apresentado uniformiza a duração dos mandatos em quatro anos, permitida uma única recondução, além da estabilidade dos presidentes ou diretores-gerais. Além disso, estabelece que somente poderão perder o mandato em caso de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar. Para que seja garantida a prerrogativa de o presidente da República escolher os dirigentes das agências reguladoras, a proposição estabelece que os mandatos dos presidentes e diretores-gerais deverão encerrar-se a partir do 13º e até o 18º mês do mandato do presidente da República. Dessa forma, os primeiros mandatos poderão, em caráter excepcional, ter mandatos inferiores a quatro anos, permitindo-se a adequação deles ao princípio geral.

Ouvidoria

Ainda de acordo com a proposta, todas as agências reguladoras deverão contar com um ouvidor com mandato fixo que exercerá suas atribuições sem subordinação hierárquica e sem acumulações com outras funções. A mudança no papel do ouvidor foi criticada pela

presidente da Abar. Ela explicou que, hoje, o ouvidor é um interlocutor da agência junto à sociedade e tem por finalidade assegurar a qualidade do serviço público. Feldman reclama que o projeto transforma o ouvidor em um informante do Governo.

As Agências

No Brasil, existem nove agências reguladoras: de Vigilância Sanitária (Anvisa), de Águas (ANA), do Cinema (Ancine), de Energia Elétrica (Aneel), de Petróleo (ANP), de Telecomunicações (Anatel), de Transportes Aquaviários (Antaq), de Transportes Terrestres (ANTT) e de Saúde (ANS).

Elas foram criadas no governo passado com a função de aprimorar e manter o bom funcionamento de atividades essenciais para o País, como energia, comunicações, água, saúde e transporte.

As agências são responsáveis também pela regulação das tarifas e contratação de pessoal.

Fonte: Da Redação/MS

(Reprodução autorizada mediante citação da Agência)

Agência Câmara

Tel. (61) 216.1851

Fax. (61) 216.1856

E-mail: agencia@camara.gov.br

A Agência utiliza material jornalístico produzido pela Rádio, Jornal e TV Câmara.

Brasília, Em 12 de abril de 2004.

EM Nº 12/C. Civil-PR

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Submeto à elevada consideração de Vossa Excelência o anexo projeto de lei a ser encaminhado ao Congresso Nacional, que dispõe sobre as regras aplicáveis às Agências Reguladoras relativamente à sua gestão, organização e mecanismos de controle social e que

redefine atribuições no âmbito destas e dos respectivos Ministérios, em especial dos setores de petróleo e seus derivados e gás natural, telecomunicações e transportes.

2. As medidas propostas são, em grande parte, o resultado das recomendações do Grupo de Trabalho Interministerial criado por determinação de Vossa Excelência em março de 2003 para (i) analisar o arranjo institucional regulatório no âmbito federal; (ii) avaliar o papel das Agências Reguladoras; e (iii) propor medidas corretivas do modelo adotado.

3. Cumpre-me informar-lhe que as questões colocadas para o Grupo de Trabalho foram: a) adequação do grau de autonomia ou independência das Agências em relação aos Ministérios; b) a esfera de ação das Agências Reguladoras, tanto no planejamento quanto na outorga de concessões e permissões; c) a necessidade de fortalecimento dos Ministérios com respeito a atribuições básicas de planejamento e formulação de políticas públicas na esteira da reorientação do papel do Estado nos últimos dez anos (do Estado-produtor para o Estado-regulador); d) eficácia das Agências na defesa dos interesses dos consumidores e no cumprimento de suas competências legais; e) adequação dos meios para que as Agências possam cumprir seu papel, inclusive no que tange à formação de um quadro de pessoal qualificado, com prerrogativas compatíveis ao exercício de seu papel de fiscalização e regulação - medida esta já desencadeada por Vossa Excelência com o envio ao Congresso Nacional da Medida Provisória nº 155, de 23 de dezembro de 2003; e, f) a insuficiência de mecanismo de prestação de contas por parte das Agências ao Congresso Nacional, inclusive no que tange ao poder do Congresso para convocar presidentes e diretores dessas entidades para prestar esclarecimentos.

4. Conquanto este último aspecto não seja objeto deste projeto de lei, eis que seu encaminhamento demandará a promulgação de uma emenda constitucional, a falta de controle social é, certamente, a fonte maior das preocupações e dificuldades que demandam soluções por meio de alteração no marco legal das Agências Reguladoras. Nesse sentido, são propostos importantes aperfeiçoamentos no modelo adotado, instituindo-se maior rigor na delimitação de seus poderes; controle mais eficaz de suas atuações pelos órgãos especializados do Congresso; e, por fim, ampliando-se a legitimidade do exercício da função regulatória pelas Agências Reguladoras, de sorte a evitar que elas, pelo excessivo grau de insulamento, possam tornar-se facilmente capturáveis, ou que se distanciem do objetivo maior de atender ao interesse público e dos consumidores e usuários.

5. O Grupo de Trabalho foi coordenado pela Casa Civil da Presidência da República e contou com representantes de todos os Ministérios detentores de Agências

Reguladoras vinculadas em suas Pastas (Ministérios de Minas e Energia, das Comunicações, da Saúde, dos Transportes, do Meio Ambiente e da Cultura), e com representantes dos Ministérios da Fazenda, da Defesa, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Justiça e da Advocacia-Geral da União. Além do levantamento dos principais problemas na gestão das políticas públicas setoriais, o Grupo de Trabalho também ouviu parlamentares e consultou extensa literatura nacional e estrangeira acerca das questões relacionadas, tanto com o formato institucional das Agências Reguladoras no Brasil, quanto com o desenho de instituições regulatórias genericamente considerado. O relatório do Grupo de Trabalho foi discutido no âmbito do Comitê Executivo da Câmara de Políticas de Infra-Estrutura e da Câmara de Política Econômica, sendo as sugestões analisadas e incorporadas no documento final do Grupo, submetido a apreciação de Vossa Excelência em 2 de setembro de 2003.

6. Em consonância com as recomendações contidas nesse documento, foram elaborados dois anteprojetos de lei, agora consolidados no projeto de lei que ora se propõe a Vossa Excelência. O primeiro dispunha sobre a gestão, a organização e o controle social das Agências Reguladoras, abrangendo todas as “autarquias especiais” caracterizadas como tal em suas leis instituidoras - de Energia Elétrica - ANEEL, de Telecomunicações - ANATEL, do Petróleo - ANP, de Vigilância Sanitária - ANVISA, de Saúde Suplementar - ANS, de Águas - ANA, de Transportes Aquaviários - ANTAQ, de Transportes Terrestres - ANTT e do Cinema - ANCINE. O segundo anteprojeto tratava de alterações a dispositivos das leis de regência de cada uma das Agências da área de infra-estrutura, a saber, ANEEL, ANATEL, ANP, ANTT e ANTAQ, basicamente restituindo, para os respectivos Ministérios setoriais, as atribuições relativas às outorgas e de proceder licitações para a exploração dos serviços de utilidade pública. Estes anteprojetos de lei foram submetidos à consulta pública pela Casa Civil da Presidência da República (Diário Oficial da União de 23 de setembro de 2003, Seção 1, pp.1-3) tendo-se recebido cerca de setecentas contribuições sobre os mais diversos aspectos de mérito da matéria neles tratada. As contribuições obtidas com a consulta pública foram compartilhadas e debatidas com o Ministério da Fazenda, cuja participação foi fundamental para o aprimoramento das medidas propostas no projeto de lei que, na verdade, é a reunião dos dois anteprojetos, conforme mencionado.

7. A preocupação de Vossa Excelência com a atuação das Agências permitiu aclarar uma série de ambigüidades sobre o papel e as condições de funcionamento dessas entidades na atual configuração institucional dos órgãos regulatórios da infra-estrutura. O trabalho do Grupo chegou à conclusão que o modelo de Agências independentes, não obstante

a necessidade de aprimoramento do quadro atual, é essencial para o bom funcionamento da maior parte dos setores encarregados da provisão de serviços públicos, com reflexos positivos no resto da economia. Afirmou-se, portanto, o papel das Agências tanto do ponto de vista conceitual quanto à luz do direito positivo pátrio, para que os consumidores obtenham serviços com qualidade, diversidade, quantidade e modicidade tarifária, mantendo a viabilidade econômica do negócio e o retorno do investimento. As discussões dentro do Governo levaram à conclusão que a presença das Agências Reguladoras é indispensável para a atração dos investimentos privados; para a redução do chamado “risco de captura” do processo regulatório por grupos de interesse; e para a necessidade de fortalecer as Agências, aliás demonstrada por Vossa Excelência, com a edição da já aludida Medida Provisória nº 155, de 2003.

8. No entanto, o diagnóstico do funcionamento das Agências que emergiu das discussões apontou insuficiências no quadro atual. Conquanto algumas dessas insuficiências decorram de longos processos, algumas vezes acelerados no governo passado, que, todavia, podem ser sanadas dentro do quadro institucional vigente, como por exemplo, as recorrentes dificuldades de interação da administração direta com os órgãos autárquicos, outras requereram ações legislativas pontuais, motivo do projeto de lei em apreço.

9. Uma das principais distorções do papel das Agências detectadas foi o exercício de competências de governo pelas Agências Reguladoras, como a absorção da atividade de formulação de políticas públicas e do poder de outorgar e conceder serviços públicos. Tais distorções são encontradas em todas as leis de regência das Agências Reguladoras acima mencionadas, as Leis nº 9.427/96, nº 9.472/97, nº 9.478/97 e nº 10.233/01. Cumpre esclarecer que no caso da Lei nº 9.427/96, do setor elétrico, o encaminhamento dessas questões já foi resolvido na Medida Provisória nº 144, de 11 de dezembro de 2003, já convertida na Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004, não sendo, por isso, contempladas neste projeto de lei.

10. A absorção da atividade de formulação de políticas, Senhor Presidente, se deu, geralmente, por falta de estrutura dos Ministérios setoriais responsáveis pela formulação das políticas, no exercício de suas competências legais. Desse modo, em alguns casos, as Agências não só regulavam e fiscalizavam o setor como atuavam de forma ampla na formulação de políticas setoriais. O projeto de lei busca estabelecer a fronteira entre formulação de política setorial e regulação econômica. Esse objetivo, frise-se, não implica qualquer incompatibilidade entre a atividade de regulação desempenhada pelas Agências e a formulação de políticas setoriais por parte de Ministérios. Ao contrário, ambos - Agências

Reguladoras e Ministérios - podem atuar de forma harmoniosa e, do ponto de vista institucional, de modo cooperativo. O projeto de lei que ora lhe submeto, em nome dos Ministros de Estado que participaram ativamente desse debate e da formulação das propostas em tela, pretende deixar claro à sociedade que planejamento e formulação de políticas setoriais cabe aos órgãos da administração direta. Às Agências Reguladoras cabe regulamentar e fiscalizar as atividades reguladas, implementando, no que lhes toca, a política setorial.

11. No caso do poder de outorga de concessões, permissões e autorizações, entendeu-se que, nos termos da própria Constituição Federal, o Estado é o titular do direito de explorar, diretamente ou mediante concessão ou permissão, os serviços públicos. Ao Estado compete, assim, outorgar ou não a terceiros o direito de explorar e prestar esses serviços ou de exercer atividade econômica mediante concessão ou permissão. Assim, a faculdade de celebração de contratos de outorgas atribuída às Agências em suas leis específicas é vista como mera liberalidade do legislador, tendo o projeto de lei previsto a transferência dessas atribuições para os respectivos ministérios. No entanto, de tal forma a questão se reveste de aspectos práticos, que o projeto de lei, embora disponha expressamente que a competência de conceder outorgas e celebrar contratos de concessão e permissão é do Poder Executivo, deixa ao alvedrio de cada Ministério a possibilidade de delegar essas atribuições à Agência (arts. 21, 22 e 27). Preserva-se, porém, na esfera das Agências Reguladoras, a competência de promover os procedimentos licitatórios, a fim de evitar-se o desperdício da experiência já acumulada e assegurar-se a observância de aspectos técnicos que irão ter direta consequência nas funções de regulação e fiscalização sob sua responsabilidade.

12. Na área dos transportes, o projeto de lei também transfere da ANTAQ para o Ministério dos Transportes a competência de nomeação do presidente do Conselho de Autoridade Portuária, referido na alínea “a” do inciso I do art. 31 da Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, sendo esse presidente, até então, representante da Agência em cada porto organizado.

13. O desenvolvimento de instrumentos de controle social das Agências é um avanço imprescindível para o bom funcionamento do modelo, na medida em que esse controle atua como elemento de legitimidade e eficiência na ação regulatória. Nesse sentido, a experiência internacional indica que o desenvolvimento de reguladores independentes deve ser balanceado por mecanismos mais eficientes de controle social e de prestação de contas. É na ampliação desses instrumentos que se concentra a maior inovação do projeto de lei. São instituídos, estendidos ou ampliados os mecanismos de controle, responsabilização e

transparência como consulta pública, apresentação de relatórios anuais ao Ministério setorial e às duas Casas do Congresso Nacional, obrigatoriedade do contrato de gestão entre o Ministério e a Agência, e criação de Ouvidorias em todas as Agências Reguladoras. Assim é que o projeto de lei reserva o Capítulo I para o processo decisório das Agências, nele prevendo: a) a decisão colegiada, em regra, como forma de respaldar as decisões do regulador (art. 3º); b) obrigação, para todas as Agências, de realizar consulta pública, além da necessidade de ampla divulgação dos resultados da consulta e audiência pública realizadas (arts. 4º e 7º); e c) direito das associações de defesa do consumidor/usuário de indicarem até três representantes especializados para acompanhar os processos de consulta pública, custeados dentro das disponibilidades orçamentárias pela própria Agência (art. 4º, § 5º).

14. O projeto de lei estende em caráter geral para todas as Agências a exigência de celebração do contrato de gestão e de desempenho com o titular da Pasta a que estiver vinculada cada uma delas, nos termos do § 8º do art. 37 da Constituição Federal. Trata-se de medida voltada a valorizar e ampliar o emprego de instrumento que permite melhor ajustar meios e fins no exercício das atividades administrativas e finalísticas dos órgãos e entidades da administração pública, associando ao maior grau de autonomia que é conferido pela legislação a necessidade de um planejamento administrativo que atenda à necessidade de maior eficiência, transparência e responsabilização no seio da administração pública. Assim, às quatro Agências Reguladoras que já se acham sujeitas à necessidade de assinatura dos contratos de gestão com os respectivos Ministérios, se somarão as demais, tornando-se o contrato de gestão e de desempenho instrumento essencial para a mediação das relações entre as Agências e o Poder Público.

15. O contrato de gestão e de desempenho será negociado e celebrado entre a Diretoria Colegiada ou Conselho Diretor e o titular da Pasta a que estiver vinculada a Agência, ouvidos previamente os Ministros de Estado da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, no prazo máximo de cento e vinte dias após a nomeação do Diretor-Geral, Diretor-Presidente ou Presidente, e deverá ser submetido à apreciação, para fins de aprovação, do conselho de política setorial da respectiva área de atuação da Agência Reguladora ou a uma das Câmaras do Conselho de Governo, na forma do regulamento. Será o instrumento de acompanhamento da atuação administrativa da autarquia e da avaliação do seu desempenho, tendo como objetivos aperfeiçoar o acompanhamento da gestão, promovendo maior transparência e controle social e aperfeiçoar as relações de cooperação da Agência com o Poder Público, em particular no cumprimento das políticas públicas definidas em lei. Além de

estabelecer parâmetros para a administração interna da Agência Reguladora, o contrato de gestão e de desempenho deverá especificar, minimamente, as metas de desempenho administrativo e de fiscalização a serem atingidas, prazos de consecução e respectivos indicadores e os mecanismos de avaliação que permitam quantificar, de forma objetiva, o seu alcance, estimar os recursos orçamentários e cronograma de desembolso dos recursos financeiros necessários ao alcance das metas pactuadas, e fixar as obrigações e responsabilidades das partes em relação às metas definidas e a sistemática de acompanhamento e avaliação, contendo critérios, parâmetros e prazos, bem como as medidas a serem adotadas em caso de descumprimento injustificado das metas e obrigações pactuadas. O contrato de gestão e de desempenho terá duração mínima de um ano, será avaliado periodicamente e, se necessário, revisado por ocasião da renovação parcial da diretoria da Agência, sem prejuízo da solidariedade entre seus membros. Caberá ao regulamento dispor sobre os instrumentos de acompanhamento e avaliação do contrato de gestão e de desempenho, bem assim os procedimentos a serem observados para a sua assinatura e a emissão periódica de relatórios de acompanhamento e avaliação do desempenho da Agência Reguladora. Cada Agência deverá apresentar, semestralmente, tais relatórios, que deverão ser ampla e permanente divulgados e enviados ao órgão supervisor, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Tribunal de Contas da União.

16. Ainda no campo do aumento da transparência e do controle social, o projeto de lei fortalece e uniformiza o mecanismo de Ouvidoria nas Agências. Todas elas deverão ter um Ouvidor com mandato fixo que exercerá suas atribuições sem subordinação hierárquica e sem acumulações com outras funções, conforme estabelece o art. 13 do projeto. Para isso, está sendo proposta a criação dos referidos cargos nas Agências que não os têm (ANEEL, ANP e ANA) e de seus respectivos auxiliares (art. 30).

17. De outro lado, a prática internacional tem demonstrado a necessidade de intensa troca de informações e experiências entre setores encarregados da regulação setorial e órgãos de defesa da concorrência - Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda e Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) - com o propósito de encorajar ações que fortaleçam a concorrência onde esta seja possível. Além disso, a experiência ensina que a política de concorrência pode contribuir para o bom funcionamento das atividades reguladas, fomentando a concorrência no próprio desenho do marco regulatório. Assim, o projeto de lei dedica vários dispositivos à interação operacional entre as Agências Reguladoras e os órgãos

de defesa da concorrência (arts. 15-18), dando a moldura desse relacionamento inter-institucional, indispensável para a eficácia de ambas as políticas regulatória e de defesa da concorrência nos setores regulados.

18. O mandato fixo dos dirigentes (Presidente, Diretor-Geral, Diretor-Presidente e demais diretores) é a principal característica das Agências Reguladoras, classificadas pelas respectivas leis de criação como “autarquias especiais”. Essa prerrogativa é representativa da autonomia da Agência reguladora e essencial para o cumprimento de sua missão. Assim, optou-se por manter o atual sistema de mandatos escalonados dos dirigentes e a forma de não coincidência destes com o do Presidente da República. Manteve-se também as atuais condições para a demissão e substituição desses dirigentes, afastada a possibilidade de demissão *ad nutum*, por ser contrária ao modelo que se quer aperfeiçoar no Brasil. Dessa forma, o projeto de lei cuida tão somente de uniformizar a duração dos mandatos em quatro anos, permitida uma única recondução, o que se fez no art. 25 por meio de alteração do dispositivo correspondente na Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000. Inova-se, ainda, ao estabelecer nova regra para a designação dos Presidentes ou Diretores-Gerais de Agências Reguladoras, de modo que, a partir da vigência da lei ora proposta, ser-lhes-á assegurado mandato de quatro anos e a estabilidade nos respectivos cargos, e somente poderão perder o mandato em caso de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar.

19. No entanto, reconhecendo-se a relevância de que seja assegurada ao Presidente da República a prerrogativa de escolha dos Presidentes das Agências Reguladoras, estabelece-se como regra que os mandatos dos Presidentes e Diretores-Gerais deverão encerrar-se a partir do décimo terceiro e até o décimo oitavo mês do mandato do Presidente da República. Dessa forma, respeitada a duração dos atuais mandatos, os futuros Presidentes e Diretores-Gerais de Agências a serem designados a partir da vigência da nova regra para os primeiros mandatos poderão, em caráter excepcional, ter mandatos inferiores a quatro anos, permitindo-se a adequação deles ao princípio geral estabelecido.

20. Propõe-se alterar, finalmente, a atual regra estabelecida no art. 17, II, da Lei nº 9.986, de 2000, a fim de assegurar-se a isonomia de tratamento com os demais órgãos e entidades da administração, elevando-se de quarenta para sessenta e cinco por cento o percentual de opção do valor da remuneração dos Cargos de Direção, Gerência Executiva, de Assessoria e de Assistência, quando exercidos por servidores ocupantes de cargos efetivos. Além disso, altera-se a regra contida no § 4º do art. 16 da mesma Lei, de modo a afastar

restrições atualmente apenas aplicáveis às Agências Reguladoras, quando exercem a prerrogativa legal de requisição de servidores de outros órgãos e entidades do Governo Federal, no que se refere ao ressarcimento das respectivas remunerações pagas pelos órgãos de origem. Na forma proposta, tal ressarcimento passará a observar a regra geral fixada pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, em seu art. 93.

21. Quanto ao disposto nos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, pode ser considerado plenamente atendido, uma vez que as despesas relativas a 2004, decorrentes das disposições contidas no projeto de lei, estimadas em R\$ 2,2 milhões, considerada a sua aplicação a partir de 1º de outubro de 2004, acham-se já contempladas na Lei Orçamentária Anual, em funcional específica das respectivas Agências, sendo absorvidas pela margem líquida de expansão para despesas de caráter continuado, calculada e demonstrada no anexo à Lei de Diretrizes Orçamentárias. Nos exercícios de 2004 e subseqüentes, a despesa estimada representa um acréscimo R\$ 7,2 milhões em relação a 2003, ou cerca de R\$ 5 milhões em relação à despesa estimada para 2004, montante que reduzirá a margem líquida de expansão para despesas de caráter continuado daqueles exercícios, o que se mostra compatível com o aumento de receita decorrente do crescimento real da economia previsto, conforme demonstra a série histórica relativa à ampliação da base de arrecadação nos últimos anos.

22. Pretende-se, com a proposição em tela, estabelecer um conjunto homogêneo e estável de regras para orientar a gestão e a atuação das Agências Reguladoras, constituindo-se, de certa maneira, numa “Lei Geral” das Agências Reguladoras que, ao superar diferenciações entre elas, ora existentes, e que não se justificam, apesar das evidentes especificidades tratadas em suas leis de criação, permitem, ainda, tornar mais transparente, eficiente, socialmente controlado e legítimo o exercício da função reguladora por essas entidades. Trata-se de aperfeiçoamentos necessários, indispensáveis à melhoria da atuação das Agências e ao atingimento de melhores índices de qualidade regulatória no âmbito do Governo Federal, atendendo, assim, ao interesse da sociedade e, em especial, dos consumidores e usuários de serviços públicos em setores regulados.

Estas, Senhor Presidente, são, em síntese, as razões que me levam a submeter à elevada apreciação de Vossa Excelência o anexo projeto de lei.

Respeitosamente,

Ministro de Estado JOSÉ DIRCEU DE OLIVEIRA E SILVA

Chefe da Casa Civil da Presidência da República

PROJETO DE LEI

Dispõe sobre a gestão, a organização e o controle social das Agências Reguladoras, acresce e altera dispositivos das Leis nº 9.472, de 16 de julho de 1997, nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, nº 9.984, de 17 de julho de 2000, nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e nº 10.233, de 5 de junho de 2001, da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre as regras aplicáveis às Agências Reguladoras, relativamente à sua gestão, organização e mecanismos de controle social, acresce e altera dispositivos das Leis nº 9.472, de 16 de julho de 1997, nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, nº 9.984, de 17 de julho de 2000, nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001.

Art. 2º Consideram-se Agências Reguladoras, para os fins desta Lei, bem como para os fins da Lei nº 9.986, de 2000:

- I - a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL;
- II - a Agência Nacional do Petróleo - ANP;
- III - a Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL;
- IV - a Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA;
- V - a Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS;
- VI - a Agência Nacional de Águas - ANA;
- VII - a Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ;

VIII - a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT; e

IX - a Agência Nacional do Cinema - ANCINE.

CAPÍTULO I

DO PROCESSO DECISÓRIO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Art. 3º O processo de decisão das Agências Reguladoras, atinente à regulação setorial, terá caráter colegiado.

§ 1º As Diretorias Colegiadas ou Conselhos Diretores das Agências Reguladoras deliberarão por maioria absoluta dos votos de seus membros, dentre eles o Diretor-Presidente, Diretor-Geral ou Presidente que, na sua ausência, deverá ser representado por seu substituto, definido em regimento próprio.

§ 2º Dos atos praticados no âmbito da Agência Reguladora caberá recurso à Diretoria Colegiada ou Conselho Diretor, desde que interposto por parte interessada ou por, pelo menos, dois membros da Diretoria.

§ 3º É facultado à Agência Reguladora adotar processo de decisão monocrática, em cada uma de suas diretorias, assegurado à Diretoria Colegiada ou Conselho Diretor o direito de reexame das decisões monocráticas, na forma do § 2º.

Art. 4º Serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão, as minutas e propostas de alterações de normas legais, atos normativos e decisões da Diretoria Colegiada e Conselhos Diretores de interesse geral dos agentes econômicos, de consumidores ou usuários dos serviços prestados.

§ 1º O período de consulta pública iniciar-se-á sete dias após a publicação de despacho motivado no Diário Oficial da União e terá a duração mínima de trinta dias.

§ 2º As Agências Reguladoras deverão disponibilizar, em local especificado e em seu sítio na Rede Mundial de Computadores - Internet, em até sete dias antes de seu início, os estudos, dados e material técnico que foram utilizados como embasamento para as propostas colocadas em consulta pública.

§ 3º As Agências Reguladoras deverão estabelecer nos regimentos próprios os critérios a serem observados nas consultas públicas.

§ 4º É assegurado às associações constituídas há pelo menos três anos, nos termos da lei civil, e que incluam, entre suas finalidades, a proteção ao consumidor, à ordem econômica ou à livre concorrência, o direito de indicar à Agência Reguladora até três representantes com notória especialização na matéria objeto da consulta pública, para acompanhar o processo e dar assessoramento qualificado às entidades e seus associados,

cabendo à Agência Reguladora arcar com as despesas decorrentes, observadas as disponibilidades orçamentárias, os critérios, limites e requisitos fixados em regulamento e o disposto nos arts. 25, inciso II, e 26 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

§ 5º O acompanhamento previsto no § 4º será proporcionado ao representante nas fases do processo entre a publicação de sua abertura até elaboração de relatório final a ser submetido à decisão da Diretoria Colegiada ou Conselho Diretor, ressalvado o acesso a dados e informações que sejam classificados como sigilosos na forma do art. 23 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991.

Art. 5º As Agências Reguladoras, por decisão colegiada, poderão realizar audiência pública para formação de juízo e tomada de decisão sobre matéria considerada relevante.

§ 1º A abertura do período de audiências públicas será precedida de despacho motivado publicado no Diário Oficial da União e outros meios de comunicação, até quinze dias antes de sua realização.

§ 2º As Agências Reguladoras deverão disponibilizar, em local especificado e em seu sítio na Internet, em até quinze dias antes de seu início, os estudos, dados e material técnico que foram utilizados como embasamento para as propostas colocadas em audiência pública.

§ 3º As Agências Reguladoras deverão estabelecer nos regimentos próprios os critérios a serem observados nas audiências públicas.

Art. 6º As Agências Reguladoras poderão estabelecer outros meios de participação de interessados em suas decisões, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas.

Art. 7º Os resultados da consulta e audiência pública e de outros meios de participação dos interessados nas decisões a que se referem os arts. 4º e 5º deverão ser disponibilizados em local especificado e no sítio da Agência Reguladora na Internet, com a indicação do procedimento adotado, sendo que a participação na consulta pública confere o direito de obter da Agência Reguladora resposta fundamentada, que poderá ser comum a todas as alegações substancialmente iguais.

CAPÍTULO II

DA PRESTAÇÃO DE CONTAS E DO CONTROLE SOCIAL

Seção I

Da Obrigação de Apresentar Relatório Anual de Atividades

Art. 8º As Agências Reguladoras deverão elaborar relatório anual circunstanciado de suas atividades, nele destacando o cumprimento da política do setor definida pelos Poderes Legislativo e Executivo.

Parágrafo único. O relatório anual de atividades deverá ser encaminhado pela Agência Reguladora, por escrito, no prazo de até noventa dias após o encerramento do exercício, ao titular do Ministério a que estiver vinculada, ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados e disponibilizado na sede, suas unidades descentralizadas e em seu sítio na Internet.

Seção II

Do Contrato de Gestão e de Desempenho

Art. 9º A Agência Reguladora deverá firmar contrato de gestão e de desempenho com o Ministério a que estiver vinculada, nos termos do § 8º do art. 37 da Constituição, negociado e celebrado entre a Diretoria Colegiada ou Conselho Diretor e o titular do respectivo Ministério.

§ 1º O contrato de gestão e de desempenho será firmado no prazo máximo de cento e vinte dias após a nomeação do Diretor-Geral, Diretor-Presidente ou Presidente, ouvidos previamente os Ministros de Estado da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão.

§ 2º O contrato de gestão e de desempenho deverá ser submetido à apreciação, para fins de aprovação, do conselho de política setorial da respectiva área de atuação da Agência Reguladora ou a uma das Câmaras do Conselho de Governo, na forma do regulamento.

§ 3º O contrato de gestão e de desempenho será o instrumento de acompanhamento da atuação administrativa da Agência Reguladora e da avaliação do seu desempenho e deverá ser juntado à prestação de contas da Agência Reguladora e do Ministério a que estiver vinculada, nos termos do art. 9º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, sendo sua inexistência considerada falta de natureza formal.

§ 4º São objetivos do contrato de gestão e de desempenho:

I - aperfeiçoar o acompanhamento da gestão, promovendo maior transparência e controle social;

II - aperfeiçoar as relações de cooperação da Agência Reguladora com o Poder Público, em particular no cumprimento das políticas públicas definidas em lei.

§ 5º O contrato de gestão e de desempenho, bem como seus aditamentos, deverão ser publicados na imprensa oficial, pela Agência Reguladora, no prazo máximo de vinte dias, contados a partir de sua assinatura, condição indispensável para sua eficácia, sem prejuízo de sua ampla e permanente divulgação por meio eletrônico pelas respectivas Agências Reguladoras, devendo uma cópia do instrumento ser encaminhada para registro no Tribunal de Contas da União, onde servirá de peça de referência em auditoria operacional.

Art. 10. O contrato de gestão e de desempenho deve especificar:

I - as metas de desempenho administrativo e de fiscalização a serem atingidas, prazos de consecução e respectivos indicadores e os mecanismos de avaliação que permitam quantificar, de forma objetiva, o seu alcance;

II - a estimativa dos recursos orçamentários e cronograma de desembolso dos recursos financeiros necessários ao alcance das metas pactuadas;

III - as obrigações e responsabilidades das partes em relação às metas definidas;

IV - a sistemática de acompanhamento e avaliação, contendo critérios, parâmetros e prazos;

V - as medidas a serem adotadas em caso de descumprimento injustificado das metas e obrigações pactuadas;

VI - o período de vigência; e

VII - as condições para revisão e renovação.

Art. 11. O contrato de gestão e de desempenho terá duração mínima de um ano, será avaliado periodicamente e, se necessário, revisado por ocasião da renovação parcial da diretoria da Agência, sem prejuízo da solidariedade entre seus membros.

Art. 12. Regulamento disporá sobre os instrumentos de acompanhamento e avaliação do contrato de gestão e de desempenho, bem como sobre os procedimentos a serem observados para a sua assinatura e a emissão periódica de relatórios de acompanhamento e avaliação de desempenho da Agência Reguladora.

Parágrafo único. A Agência Reguladora apresentará, semestralmente, sem prejuízo do relatório anual de atividades de que trata o art. 8º, relatórios de gestão e desempenho, que deverão ser publicados na imprensa oficial, sem prejuízo de sua ampla e permanente divulgação por meio eletrônico pelas respectivas Agências Reguladoras, devendo

ser enviados ao órgão supervisor, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Tribunal de Contas da União.

Seção III

Da Ouvidoria

Art. 13. Haverá, em cada Agência Reguladora, um Ouvidor, que atuará junto à Diretoria Colegiada ou Conselho Diretor sem subordinação hierárquica e exercerá as suas atribuições sem acumulação com outras funções.

Art. 14. O Ouvidor será nomeado pelo Presidente da República para mandato de dois anos, admitida uma recondução.

§ 1º São atribuições do Ouvidor zelar pela qualidade dos serviços prestados pela Agência Reguladora e acompanhar o processo interno de apuração das denúncias e reclamações dos usuários, seja contra a atuação dela ou contra a atuação dos entes regulados.

§ 2º O Ouvidor terá acesso a todos os assuntos e contará com o apoio administrativo de que necessitar, competindo-lhe produzir, semestralmente e quando julgar oportuno, apreciações sobre a atuação da Agência Reguladora, encaminhando-as ao Conselho Diretor, ao Conselho Consultivo, quando houver, ao titular do Ministério a que estiver vinculada, aos Ministros de Estado da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e Chefe da Casa Civil da Presidência da República, bem assim às Comissões de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e fazendo publicá-las para conhecimento geral.

CAPÍTULO III

DA INTERAÇÃO ENTRE AS AGÊNCIAS REGULADORAS E OS ÓRGÃOS DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA

Art. 15. Com vistas à promoção da concorrência e à eficácia na implementação da legislação de defesa da concorrência nos mercados regulados, os órgãos de defesa da concorrência e as Agências Reguladoras devem atuar em estreita cooperação, privilegiando a troca de experiências.

Art. 16. No exercício de suas atribuições, incumbe às Agências Reguladoras monitorar e acompanhar as práticas de mercado dos agentes dos setores regulados, de forma a auxiliar os órgãos de defesa da concorrência na observância do cumprimento da legislação de defesa da concorrência, nos termos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994.

§ 1º Os órgãos de defesa da concorrência são responsáveis pela aplicação da legislação de defesa da concorrência, incumbindo-lhes, conforme o disposto na Lei nº 8.884,

de 1994, a análise de atos de concentração e a instauração e instrução de averiguações preliminares e processos administrativos para apuração de infrações contra a ordem econômica, cabendo ao CADE, como órgão julgante, emitir decisão final sobre os atos de concentração e condutas anticoncorrenciais

§ 2º Na análise e instrução de atos de concentração e processos administrativos, os órgãos de defesa da concorrência poderão solicitar às Agências Reguladoras pareceres técnicos relacionados aos seus setores de atuação, os quais serão utilizados como subsídio à instrução e análise dos atos de concentração e processos administrativos.

§ 3º As Agências Reguladoras solicitarão parecer do órgão de defesa da concorrência do Ministério da Fazenda sobre minutas de normas e regulamentos, previamente à sua disponibilização para consulta pública, para que possa se manifestar, no prazo de até trinta dias, sobre os eventuais impactos nas condições de concorrência dos setores regulados.

§ 4º O órgão de defesa da concorrência do Ministério da Fazenda deverá publicar no Diário Oficial da União, em até dez dias úteis após a disponibilização da norma ou regulamento para consulta pública, todos os pareceres emitidos em cumprimento ao § 3º deste artigo.

Art. 17. As Agências Reguladoras, quando, no exercício das suas atribuições, tomarem conhecimento de fato que possa configurar infração à ordem econômica, deverão comunicá-lo aos órgãos de defesa da concorrência para que esses adotem as providências cabíveis.

Parágrafo único. Será instaurado processo administrativo pelo órgão responsável pela instrução no âmbito do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência se a análise preliminar da Agência Reguladora ou daquela própria Secretaria levantar indícios suficientes de prática anticoncorrencial.

Art. 18. Sem prejuízo das suas demais competências legais, inclusive no que concerne ao cumprimento das suas decisões, o CADE notificará às Agências Reguladoras do teor da decisão sobre condutas cometidas por empresas ou pessoas físicas no exercício das atividades reguladas, bem como das decisões relativas aos atos de concentração por ele julgados, no prazo máximo de quarenta e oito horas após a publicação do respectivo acórdão, para que sejam adotadas as providências legais.

CAPÍTULO IV

DA INTERAÇÃO OPERACIONAL ENTRE AS AGÊNCIAS REGULADORAS E OS ÓRGÃOS DE REGULAÇÃO ESTADUAIS, DO DISTRITO FEDERAL E MUNICIPAIS

Art. 19. As Agências Reguladoras de que trata esta Lei promoverão a articulação de suas atividades com as das agências reguladoras ou órgãos de regulação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nas respectivas áreas de competência, promovendo, sempre que possível e a seu critério, a descentralização de suas atividades, mediante convênio de cooperação, exceto quanto a atividades do Sistema Único de Saúde, que observarão o disposto em legislação própria.

§ 1º A cooperação de que trata o **caput** será instituída desde que as Agências Reguladoras ou órgãos de regulação da unidade federativa interessada possua serviços técnicos e administrativos competentes, devidamente organizados e aparelhados para execução das respectivas atividades, conforme condições estabelecidas em regulamento da Agência Reguladora.

§ 2º A execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios das atividades delegadas será permanentemente acompanhada e avaliada pela Agência Reguladora, nos termos do respectivo convênio.

§ 3º Na execução das atividades de regulação, controle e fiscalização objeto de delegação, o órgão regulador estadual, do Distrito Federal ou municipal que receber a delegação observará as pertinentes normas legais e regulamentares federais.

§ 4º Os atos de caráter normativo editados pelo órgão regulador estadual ou municipal que receber a delegação deverão se harmonizar com as normas expedidas pela Agência Reguladora.

§ 5º É vedado ao órgão regulador estadual, do Distrito Federal ou municipal conveniado exigir de concessionária ou permissionária sob sua ação complementar de regulação, controle e fiscalização obrigação não prevista previamente em contrato.

Art. 20. Em caso de descentralização da execução de atividades sob responsabilidade da Agência Reguladora, parte da taxa de fiscalização correspondente, prevista em lei federal, arrecadada na respectiva unidade federativa, poderá ser a esta transferida para custeio de seus serviços, na forma do respectivo instrumento de cooperação celebrado.

CAPÍTULO V

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 21. A Lei nº 9.472, de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 7º As normas gerais de proteção à ordem econômica são aplicáveis ao setor de telecomunicações.

.....
 § 2º Os atos de que trata o § 1º serão submetidos à aprovação dos órgãos de defesa da concorrência.

.....” (NR)

“Art. 18.

.....
 V - expedir normas quanto à outorga dos serviços de telecomunicações no regime público.” (NR)

“Art. 18-A. Cabe ao Poder Executivo, na condição de Poder Concedente, editar atos de outorga e extinção de direito de exploração do serviço no regime público, e celebrar contratos de concessão para a prestação do serviço no regime público.

§ 1º Os atos previstos nos **caput** deste artigo:

I - deverão ser precedidos de manifestação formal do Conselho Diretor da Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL;

II - poderão ser delegados à ANATEL, a critério do Ministro de Estado das Comunicações.

§ 2º A edição de ato de extinção de direito de exploração no regime público pelo Poder Concedente dependerá de manifestação favorável do Conselho Diretor da ANATEL.” (NR)

“Art. 19.

.....
 IV - expedir normas quanto à prestação e fruição dos serviços de telecomunicações no regime público; V - editar, mediante delegação do Poder Concedente, atos de outorga e extinção de direito de exploração do serviço no regime público;

VI - celebrar, mediante delegação do Poder Concedente, e gerenciar contratos de concessão e fiscalizar a prestação do serviço no regime público, aplicando sanções e realizando intervenções;

XIX - atuar em estreita cooperação com os órgãos de defesa da concorrência, com vistas à promoção da concorrência e à eficácia na implementação da legislação de defesa da concorrência no setor de telecomunicações.

.....” (NR)

“Art. 22.

V - aprovar editais de licitação, homologar adjudicações, bem como decidir pela prorrogação, transferência, intervenção e rescisão, em relação às outorgas para prestação de serviço no regime público, obedecendo ao plano aprovado pelo Poder Executivo, bem assim propor ao Poder Concedente a sua anulação ou decretação de caducidade.

.....” (NR)

“Art. 24. O mandato dos membros do Conselho Diretor será de quatro anos.

.....” (NR)

“Art. 83. A exploração do serviço no regime público dependerá de prévia outorga, mediante concessão, implicando esta o direito de uso das radiofrequências necessárias, conforme regulamentação.

.....” (NR)

“Art. 89. A licitação será disciplinada e seus procedimentos operacionalizados pela Agência, mediante delegação, observados os princípios constitucionais, as disposições desta Lei, as diretrizes estabelecidas pelo Poder Concedente e, especialmente:

.....” (NR)

“Art. 93.

.....” (NR)

IX - os direitos, as garantias e as obrigações dos usuários, do Poder Concedente, da Agência e da Concessionária.

.....” (NR)

“Art. 97

Parágrafo único. Previamente à aprovação prevista no **caput** deste artigo, os órgãos de defesa da concorrência deverão se manifestar, sempre que a apreciação de tais atos for cabível nos termos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994.” (NR)

“Art. 98. O contrato de concessão poderá ser transferido após a aprovação do Poder Concedente, ouvida a Agência, desde que, cumulativamente:

.....” (NR)

“Art. 99.

§ 1º A prorrogação do prazo da concessão implicará pagamento, pela concessionária, pelo direito de exploração do serviço e pelo direito de uso das radiofrequências associadas, e poderá, a critério do Poder Concedente, mediante proposta da Agência, incluir novos condicionamentos, tendo em vista as condições vigentes à época.

§ 3º Em caso de comprovada necessidade de reorganização do objeto ou da área da concessão para ajustamento ao plano geral de outorgas ou à regulamentação vigente, poderá o Poder Concedente, ouvida a Agência, indeferir o pedido de prorrogação.” (NR)

“Art. 114. A caducidade da concessão será decretada pelo Poder Concedente, por proposta da Agência, nas hipóteses:

.....” (NR)

“Art. 116. A anulação será decretada pelo Poder Concedente, por proposta da Agência, em caso de irregularidade insanável e grave do contrato de concessão.”(NR)

“Art. 118. Será outorgada permissão pelo Poder Concedente, mediante proposta da Agência, para prestação de serviço de telecomunicações em face de situação excepcional comprometedora do funcionamento do serviço que, em virtude de suas peculiaridades, não possa ser atendida, de forma conveniente ou em prazo adequado, mediante intervenção na empresa concessionária ou mediante outorga de nova concessão.

.....” (NR)

Art. 22. A Lei nº 9.478, de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º ” (NR)

§ 1º Para o exercício de suas atribuições, o CNPE e o Ministério de Minas e Energia contarão com o apoio técnico dos órgãos reguladores do setor energético.

..... ” (NR)

“Art. 2º-A. Cabe ao Poder Concedente:

I - elaborar, em consonância com a política energética definida pelo CNPE, o plano de outorgas a ser observado nos procedimentos licitatórios para a concessão de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural;

II - elaborar os editais e promover as licitações para a concessão de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo;

III - celebrar os contratos deles decorrentes.

§ 1º Os atos previstos nos incisos II e III poderão ser delegados à Agência, a critério do Ministro de Estado de Minas e Energia.

§ 2º No exercício das competências referidas nos incisos I e II, o Poder Concedente ouvirá previamente a ANP.

§ 3º No exercício da competência referida no inciso I, o Poder Concedente delegará à ANP a operacionalização dos procedimentos licitatórios, nos termos do regulamento.” (NR)

“Art. 8º A ANP terá como finalidade promover a regulação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, cabendo-lhe:

IV - promover os procedimentos licitatórios para a concessão de exploração, desenvolvimento e produção e, mediante delegação do Poder Concedente, celebrar os contratos delas decorrentes, nos termos do regulamento, e fiscalizar a sua execução;.....” (NR)

“Art. 10. Com vistas à promoção da concorrência e à eficácia na implementação da legislação de defesa da concorrência no setor de petróleo e gás, a ANP e os órgãos do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência atuarão em estreita colaboração, nos termos da lei.

Parágrafo único. Sem prejuízo do disposto no **caput**, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE notificará a ANP do teor da decisão

que aplicar sanção por infração da ordem econômica cometida por empresas ou pessoas físicas no exercício de atividades relacionadas com o abastecimento nacional de combustíveis, no prazo máximo de vinte e quatro horas após a publicação do respectivo acórdão, para que esta adote as providências legais de sua alçada.” (NR)

Art. 23. O parágrafo único do art. 10 da Lei nº 9.782, de 1999, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Parágrafo único. Os Diretores serão brasileiros, indicados e nomeados pelo Presidente da República, após aprovação prévia pelo Senado Federal, nos termos do art. 52, III, “f”, da Constituição, para cumprimento de mandato de quatro anos, admitida uma única recondução.” (NR)

Art. 24. A Lei nº 9.961, de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 4º

§ 4º Com vistas à promoção da concorrência e à eficácia na implementação da legislação de defesa da concorrência no setor de assistência suplementar à saúde, a ANS e os órgãos do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência devem atuar em estreita cooperação, na forma da lei.”(NR)

“Art. 6º

Parágrafo único. Os Diretores serão brasileiros, indicados e nomeados pelo Presidente da República, após aprovação prévia pelo Senado Federal, nos termos do art. 52, III, “f”, da Constituição, para cumprimento de mandato de quatro anos, admitida uma única recondução.” (NR)

“Art. 7º O Diretor-Presidente da ANS será nomeado pelo Presidente da República e investido na função pelo prazo de quatro anos, admitida uma única recondução por igual período, observado o disposto no art. 5º da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000.” (NR)

Art. 25. A Lei nº 9.984, de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 9º

Parágrafo único. O Diretor-Presidente da ANA será nomeado pelo Presidente da República e investido na função pelo prazo de quatro anos, admitida uma única recondução por igual período, observado o disposto no art. 5º da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000.” (NR)

Art. 26. A Lei nº 9.986, de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 5º

§ 1º O Presidente, o Diretor-Geral ou o Diretor Presidente terá mandato de quatro anos e somente poderá perder o mandato em caso de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar.

§ 2º O regulamento de cada Agência disciplinará a substituição do Presidente, do Diretor-Geral ou do Diretor Presidente em seus impedimentos ou afastamentos regulamentares ou, ainda, no período de vacância que anteceder a nomeação de novo Presidente, Diretor-Geral ou Diretor Presidente.

§ 3º O mandato do Presidente, do Diretor-Geral ou do Diretor-Presidente encerrar-se-á entre os dias 1º de janeiro e 30 de junho do segundo ano de mandato do Presidente da República.” (NR)

§ 4º O ex-Presidente, o ex-Diretor-Geral ou o ex-Diretor-Presidente fica impedido para o exercício de atividades ou de prestar qualquer serviço no setor regulado pela respectiva Agência Reguladora por um período de quatro meses, contados da exoneração ou do término de seu mandato.

“Art. 6º O mandato dos Conselheiros e dos Diretores das Agências Reguladoras será de quatro anos, admitida uma única recondução.

.....” (NR)

“Art. 16. As Agências Reguladoras poderão requisitar servidores e empregados de órgãos e entidades integrantes da administração pública.

.....

§ 4º Observar-se-á, relativamente ao ressarcimento ao órgão ou à entidade de origem do servidor ou do empregado requisitado das despesas com sua remuneração e obrigações patronais, o disposto nos §§ 5º e 6º do art. 93 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.” (NR)

“Art. 17.

.....

II - 65% (sessenta e cinco) por cento da remuneração do cargo exercido na Agência Reguladora, para os cargos comissionados de Direção, de Gerência Executiva, de Assessoria e de Assistência.” (NR)

Art. 27. A Lei nº 10.233, de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 15-A. O Ministro de Estado dos Transportes orientará o cumprimento das diretrizes de descentralização e deliberará sobre os segmentos da infra-estrutura e das estruturas operacionais do Sistema Federal de Viação, sob a jurisdição do Ministério dos Transportes, a serem administrados:

- I - diretamente por entidades públicas federais;
- II - por delegação aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;
- III - mediante outorga de autorização, concessão ou permissão." (NR)

“Art. 16-A. O Ministro de Estado dos Transportes estabelecerá diretrizes nos termos e nos limites da legislação vigente, sobre a política tarifária a ser exercida nas outorgas de prestação de serviços e de exploração da infra-estrutura do Sistema Federal de Viação, sob a jurisdição do Ministério dos Transportes.

Parágrafo único. As diretrizes a que se refere o **caput** conterão, necessariamente, definições sobre:

- I - critérios uniformes para a cobrança de pedágio ao longo das rodovias federais;
- II - critérios para reajustamento e revisão de tarifas de prestação de serviços de transporte." (NR)

“Art. 17-A. Cabe ao Poder Concedente:

- I - elaborar os planos de outorgas, instruídos por estudos específicos de viabilidade técnica e econômica, para exploração da infra-estrutura e a prestação de serviços de transporte;
- II - promover as licitações destinadas à contratação de concessionários ou permissionárias de serviços de transporte rodoviário, ferroviário e aquaviário;
- III - editar atos de outorga de concessão e permissão e celebrar os contratos respectivos, bem como tomar as demais medidas administrativas necessárias a tais atos;
- IV - promover estudos sobre a logística do transporte intermodal, ao longo de eixos ou fluxos de produção.

§ 1º No exercício das competências referidas nos incisos I, II e III, o Poder Concedente ouvirá previamente a ANTT ou ANTAQ, conforme o caso.

§ 2º No exercício da competência referida no inciso II deste artigo, o Poder Concedente delegará à ANTT ou à ANTAQ, conforme o caso, a operacionalização dos procedimentos licitatórios, nos termos do regulamento.

3º A celebração de contratos e a expedição de permissões de que trata o inciso III deste artigo poderá ser delegada à ANTT ou à ANTAQ, conforme o caso.” (NR)

“Art. 19-A. Cabe ao Ministério dos Transportes, como atribuição específica pertinente ao transporte aquaviário, indicar o presidente do Conselho de Autoridade Portuária, como referido na alínea “a” do inciso I do art. 31 da Lei nº 8.630 de 25 de fevereiro de 1993.” (NR)

“Art. 22.

§ 1º A ANTT articular-se-á com o Ministério dos Transportes e as demais Agências, para resolução das interfaces do transporte terrestre com os outros meios de transporte, visando à movimentação intermodal mais econômica e segura de pessoas e bens.

.....” (NR)

“Art. 23.

§ 1º A ANTAQ articular-se-á com o Ministério dos Transportes e as demais Agências, para resolução das interfaces do transporte aquaviário com as outras modalidades de transporte, visando à movimentação intermodal mais econômica e segura de pessoas e bens.

.....” (NR)

“Art. 24.

.....” (NR)

IV - elaborar e editar normas e regulamentos relativos à exploração de vias e terminais, em consonância com as políticas estabelecidas pelo Ministério dos Transportes, garantindo isonomia no seu acesso e uso, bem como à prestação de serviços de transporte, mantendo os itinerários outorgados e fomentando a competição;

V - editar, mediante delegação do Poder Concedente, conforme definido no art. 2º da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, atos de extinção de direito de exploração de infra-estrutura e de prestação de serviços de transporte terrestre e gerir os respectivos contratos e demais instrumentos administrativos;

VII - proceder à revisão e ao reajuste de tarifas dos serviços prestados, segundo as disposições contratuais, após comunicação prévia, com antecedência mínima de quinze dias úteis, aos Ministérios dos Transportes e da Fazenda;

.....” (NR)

“Art. 25.

I - mediante delegação do Poder Concedente, publicar os editais, julgar as licitações e celebrar os contratos de concessão para prestação de serviços de transporte ferroviário, permitindo-se sua vinculação com contratos de arrendamento de ativos operacionais;

III - mediante delegação do Poder Concedente, publicar editais, julgar as licitações e celebrar contratos de concessão para construção e exploração de novas ferrovias, com cláusulas de reversão à União dos ativos operacionais edificados e instalados;

.....” (NR)

“Art. 26.

I - mediante delegação do Poder Concedente, publicar os editais, julgar as licitações e celebrar os contratos de permissão para prestação de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

VI - mediante delegação do Poder Concedente, publicar os editais, julgar as licitações e celebrar os contratos de concessão de rodovias federais a serem exploradas e administradas por terceiros;

.....” (NR)

“Art. 27.

IV - elaborar e editar normas e regulamentos relativos à prestação de serviços de transporte e à exploração da infra-estrutura aquaviária e portuária, em consonância com as políticas estabelecidas pelo Ministério dos Transportes, garantindo isonomia no seu acesso e uso, assegurando os direitos dos usuários e fomentando a competição entre os operadores;

apoio portuário, de cabotagem e de longo curso, observado o disposto nos arts. 13 e 14, gerindo os respectivos contratos e demais instrumentos administrativos;

VII - aprovar as propostas de revisão e de reajuste de tarifas encaminhadas pelas Administrações Portuárias, após comunicação prévia, com antecedência mínima de quinze dias úteis, aos Ministério dos Transportes e da Fazenda;

XV - promover os procedimentos licitatórios, julgar as licitações e, mediante delegação do Poder Concedente, celebrar os contratos de concessão para a exploração dos portos organizados, em obediência ao disposto na Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993;

XXV - celebrar, mediante delegação do Poder Concedente, atos de outorga de concessão para a exploração da infra-estrutura aquaviária e portuária, gerindo e fiscalizando os respectivos contratos e demais instrumentos administrativos.” (NR)

“Art. 28. O Ministério dos Transportes, a ANTT e a ANTAQ, em suas respectivas esferas de atuação, adotarão as normas e os procedimentos estabelecidos nesta Lei para as diferentes formas de outorga previstas nos arts. 13 e 14, visando a que:

.....” (NR)

“Art. 29. Somente poderão obter autorização, concessão ou permissão para prestação de serviços e para exploração das infra-estruturas de transporte doméstico pelos meios aquaviário e terrestre as empresas ou entidades constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no País, e que atendam aos requisitos técnicos, econômicos e jurídicos estabelecidos pelo Ministério dos Transportes ou pela respectiva Agência, no estrito âmbito de suas competências.” (NR)

“Art. 30.

§ 1º A transferência da titularidade da outorga só poderá ocorrer mediante prévia e expressa autorização do Ministério dos Transportes, mediante proposta da

respectiva Agência de Regulação, observado o disposto na alínea “b” do inciso II do art. 20.

.....” (NR)

“Art. 31. Com vistas à promoção da concorrência e à eficácia na implementação da legislação de defesa da concorrência nos setores regulados, a ANTAQ, a ANTT e os órgãos de defesa da concorrência devem atuar em estreita cooperação, na forma da lei.” (NR)

“Art. 33. Os atos de outorga de autorização, concessão ou permissão a serem editados e celebrados pelo Ministério dos Transportes, pela ANTT ou pela ANTAQ, cada qual no estrito âmbito de sua competência, obedecerão ao disposto na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, nas subseções II, III, IV e V desta Seção e nas regulamentações complementares.” (NR)

“Art. 34-A. As concessões a serem outorgadas pelo Ministério dos Transportes, ou, mediante delegação, pela ANTT ou pela ANTAQ para a exploração de infra-estrutura, precedidas ou não de obra pública, ou para prestação de serviços de transporte ferroviário associado à exploração de infra-estrutura, terão caráter de exclusividade quanto a seu objeto e serão precedidas de licitação disciplinada pela legislação vigente.” (NR)

“Art. 38. As permissões a serem outorgadas pelo Ministério dos Transportes aplicar-se-ão à prestação regular de serviços de transporte de passageiros que independam da exploração da infra-estrutura utilizada e não tenham caráter de exclusividade ao longo das rotas percorridas, devendo também ser precedidas de licitação regida pela legislação vigente.” (NR)

“Art. 39.

VIII - procedimentos padronizados e demonstrações contábeis específicas, para acompanhamento e fiscalização das atividades permitidas e para auditoria do contrato;” (NR)

“Art. 41. Em função da evolução da demanda, o Ministério dos Transportes poderá autorizar a utilização de equipamentos de maior capacidade e novas frequências e horários, nos termos da permissão outorgada, conforme estabelece o inciso III do § 2º do art. 38.” (NR)

.....

§ 2º O Diretor-Geral será nomeado pelo Presidente da República, e investido na função pelo prazo de quatro anos, admitida uma única recondução por igual período, observado o disposto no art. 5º da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000.”
(NR)

“Art. 78-A.

§ 1º Na aplicação das sanções referidas no **caput**, a ANTAQ observará o disposto na Lei nº 8.630, de 1993, inclusive no que diz respeito às atribuições da Administração Portuária e do Conselho de Autoridade Portuária.

§ 2º A aplicação das sanção prevista no inciso IV, quando se tratar de concessão, caberá ao Ministério dos Transportes, mediante proposta da ANTT ou da ANTAQ, em cada caso.”(NR)

Art. 28. O § 2º do art. 8º da Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001, passa a vigorar com a seguinte redação:

§ 2º O Diretor-Presidente da ANCINE será nomeado pelo Presidente da República, e investido na função pelo prazo de quatro anos, admitida uma única recondução por igual período, observado o disposto no art. 5º da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000.”
(NR)

Art. 29. No prazo de até noventa dias da publicação desta Lei, o Poder Executivo providenciará a republicação atualizada das Leis nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, 9.472, de 1997, nº 9.478, de 1997, nº 9.782, de 1999, nº 9.961, de 2000, nº 9.984, de 2000, nº 9.986, de 2000, e nº 10.233, de 2001, com todas as alterações nelas introduzidas.

Art. 30. Fica criado, na Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, na Agência Nacional do Petróleo – ANP, e na Agência Nacional de Águas - ANA, o cargo de Ouvidor.

Parágrafo único. Para o atendimento do disposto no **caput**, ficam criados, em cada uma das Agências Reguladoras ali referidas, um cargo de Gerência Executiva – CGE II, um Cargo Comissionado de Assistência - CAS-II e um Cargo Comissionado de Técnico - CCT-IV.

Art. 31. A apreciação pelos órgãos de defesa da concorrência dos atos de que trata o § 1º do art. 7º, bem como a manifestação desses órgãos a que se refere o parágrafo único do art. 97 da Lei nº 9.472, de 1997, observará o disposto nos art. 15 a 18 desta Lei.

Art. 32. Aplica-se aos cargos comissionados de Direção, de Gerência Executiva, de Assessoria e de Assistência das Agências Reguladoras o disposto no art. 17 da Lei nº 9.986, de 2000.

Art. 33. Ficam mantidos os prazos de encerramento dos mandatos dos atuais Diretores, dos Conselheiros, do Presidente, do Diretor-Geral ou do Diretor-Presidente de Agências Reguladoras.

Art. 34. Os mandatos de Presidente, Diretor-Geral ou Diretor-Presidente de Agências Reguladoras iniciados após a vigência desta Lei poderão ser fixados em período inferior a quatro anos, admitida uma única recondução, de modo a propiciar a aplicação do disposto no art. 5º da Lei nº 9.986, de 2000, com a redação dada por esta Lei.

Art. 35. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 36. Revogam-se o § 1º do art. 4º da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, o inciso II do art. 19, o art. 24 e o art. 42 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, o parágrafo único do art. 10 da Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, o parágrafo único do art. 6º da Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, e o inciso II do parágrafo único do art. 24, os incisos I e III do art. 25, os incisos I e VI e os §§ 2º, 3º e 4º do art. 26, e o inciso XV e § 3º do art. 27 da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.

ANEXO I

LEGISLAÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL

Princípios Éticos Fundamentais

Reconhecimento da liberdade como valor ético central e das demandas políticas a ela inerentes - autonomia, emancipação e plena expansão dos indivíduos sociais; Defesa intransigente dos direitos humanos e recusa do arbítrio e do autoritarismo;

Ampliação e consolidação da cidadania, considerada tarefa primordial de toda sociedade, com vistas à garantia dos direitos civis, sociais e políticos das classes trabalhadoras;

Defesa do aprofundamento da democracia, enquanto socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida;

Posicionamento em favor da equidade e justiça social, que assegure universalidade de acesso aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais, bem como sua gestão democrática;

Empenho na eliminação de todas as formas de preconceito, incentivando o respeito à diversidade, à participação de grupos socialmente discriminados e à discussão das diferenças;

Garantia do pluralismo, através do respeito às correntes profissionais democráticas existentes e suas expressões teóricas, e compromisso com o constante aprimoramento intelectual;

Opção por um projeto profissional vinculado ao processo de construção de uma nova ordem societária, sem dominação-exploração de classe, etnia e gênero;

Articulação com os movimentos de outras categorias profissionais que partilhem dos princípios deste Código e com a luta geral dos trabalhadores;

Compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população e com o aprimoramento intelectual, na perspectiva da competência profissional;

Exercício do Serviço Social sem ser discriminado, nem discriminar, por questões de inserção de classe social, gênero, etnia, religião, nacionalidade, opção sexual, idade e condição física.

CÓDIGO DE ÉTICA

TÍTULO – I - DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º - Compete ao Conselho Federal de Serviço Social:

- a) zelar pela observância dos princípios e diretrizes deste Código, fiscalizando as ações dos Conselhos Regionais e a prática exercida pelos profissionais, instituições e organizações na área do Serviço Social;
- b) introduzir alteração neste Código, através de uma ampla participação da categoria, num processo desenvolvido em ação conjunta com os Conselhos Regionais;
- c) como Tribunal Superior de Ética Profissional, firmar jurisprudência na observância deste Código e nos casos omissos.

Parágrafo Único: compete aos Conselhos Regionais, nas áreas de suas respectivas jurisdições, zelar pela observância dos princípios e diretrizes deste Código, e funcionar como órgão julgador de primeira instância.

TÍTULO II - DOS DIREITOS E DAS RESPONSABILIDADES GERAIS DO ASSISTENTE SOCIAL

Art. 2º - Constituem direitos do assistente social:

- a) garantia e defesa de suas atribuições e prerrogativas, estabelecidas na Lei de Regulamentação da Profissão, e dos princípios firmados neste Código;
- b) livre exercício das atividades inerentes à Profissão;
- c) participação na elaboração e gerenciamento das políticas sociais, e na formulação e implementação de programas sociais;
- d) inviolabilidade do local de trabalho e respectivos arquivos e documentação, garantindo o sigilo profissional;
- e) desagravo público por ofensa que atinja a sua honra profissional;
- f) aprimoramento profissional de forma contínua, colocando-o a serviço dos princípios deste Código;
- g) pronunciamento em matéria de sua especialidade, sobretudo quando se tratar de assuntos de interesse da população;
- h) ampla autonomia no exercício da profissão, não sendo obrigado a prestar serviços profissionais incompatíveis com as suas atribuições, cargos ou funções;
- i) liberdade na realização de seus estudos e pesquisas, resguardados os direitos de

participação de indivíduos ou grupos envolvidos em seus trabalhos.

Art. 3º - São deveres do assistente social:

- a) desempenhar suas atividades profissionais, com eficiência e responsabilidade, observando a legislação em vigor;
- b) utilizar seu número de registro no Conselho Regional no exercício da Profissão;
- c) abster-se, no exercício da Profissão, de práticas que caracterizem a censura, o cerceamento da liberdade, o policiamento dos comportamentos, denunciando sua ocorrência aos órgãos competentes;
- d) participar de programas de socorro à população em situação de calamidade pública, no atendimento e defesa de seus interesses e necessidades.

Art. 4º - É vedado ao assistente social:

- a) transgredir qualquer preceito deste Código, bem como da Lei de Regulamentação da Profissão;
- b) praticar e ser conivente com condutas anti-éticas, crimes ou contravenções penais na prestação de serviços profissionais, com base nos princípios deste Código, mesmo que estes sejam praticados por outros profissionais;
- c) acatar determinação institucional que fira os princípios e diretrizes deste Código;
- d) compactuar com o exercício ilegal da Profissão, inclusive nos casos de estagiários que exerçam atribuições específicas, em substituição aos profissionais;
- e) permitir ou exercer a supervisão de aluno de Serviço Social em Instituições Públicas ou Privadas, que não tenham em seu quadro assistente social que realize acompanhamento direto ao aluno estagiário;
- f) assumir responsabilidade por atividade para as quais não esteja capacitado pessoal e tecnicamente;
- g) substituir profissional que tenha sido exonerado por defender os princípios da ética profissional, enquanto perdurar o motivo da exoneração, demissão ou transferência;
- h) pleitear para si ou para outrem emprego, cargo ou função que estejam sendo exercidos por colega;
- i) adulterar resultados e fazer declarações falaciosas sobre situações ou estudos de que tome conhecimento;
- j) assinar ou publicar em seu nome ou de outrem trabalhos de terceiros, mesmo que executados sob sua orientação.

TÍTULO III – DAS RELAÇÕES PROFISSIONAIS

CAPÍTULO I - Das Relações com os Usuários

Art. 5º - São deveres do assistente social nas suas relações com os usuários:

- a) contribuir para a viabilização da participação efetiva da população usuária nas decisões institucionais;
- b) garantir a plena informação e discussão sobre as possibilidades e conseqüências das situações apresentadas, respeitando democraticamente as decisões dos usuários, mesmo que sejam contrárias aos valores e às crenças individuais dos profissionais resguardados os princípios deste Código;
- c) democratizar as informações e o acesso aos programas disponíveis no espaço institucional, como um dos mecanismos indispensáveis à participação dos usuários;
- d) devolver as informações colhidas nos estudos e pesquisas aos usuários, no sentido de que estes possam usá-los para o fortalecimento dos seus interesses;
- e) informar à população usuária sobre a utilização de materiais de registro audio-visual e pesquisas a elas referentes, e a forma de sistematização dos dados obtidos;
- f) fornecer à população usuária, quando solicitado, informações concernentes ao trabalho desenvolvido pelo Serviço Social e as suas conclusões, resguardado o sigilo profissional;
- g) contribuir para a criação de mecanismos que venham desburocratizar a relação com os usuários, no sentido de agilizar e melhorar os serviços prestados;
- h) esclarecer aos usuários, ao iniciar o trabalho, sobre os objetivos e a amplitude de sua atuação profissional;

Art. 6º - É vedado ao assistente social:

- a) exercer sua autoridade de maneira a limitar ou cercear o direito do usuário de participar e decidir livremente sobre seus interesses;
- b) aproveitar-se de situações decorrentes da relação assistente social - usuário, para obter vantagens pessoais ou para terceiros;
- c) bloquear o acesso dos usuários aos serviços oferecidos pelas instituições, através de atitudes que venham coagir e/ou desrespeitar aqueles que buscam o atendimento de seus direitos.

CAPÍTULO II - Das Relações com as Instituições Empregadoras e outras

Art. 7º - Constituem direitos do assistente social:

- a) dispor de condições de trabalho condignas, seja em entidade pública ou privada, de forma

- a) garantir a qualidade do exercício profissional;
- b) ter livre acesso à população usuária;
- c) ter acesso a informações institucionais que se relacionem aos programas e políticas sociais, e sejam necessárias ao pleno exercício das atribuições profissionais;
- d) integrar comissões interdisciplinares de ética nos locais de trabalho do profissional, tanto no que se refere à avaliação da conduta profissional, como em relação às decisões quanto às políticas institucionais.

Art. 8º - São deveres do assistente social:

- a) programar, administrar, executar e repassar os serviços sociais assegurados institucionalmente;
- b) denunciar falhas nos regulamentos, normas e programas da instituição em que trabalha, quando os mesmos estiverem ferindo os princípios e diretrizes desse Código, mobilizando, inclusive, o Conselho Regional, caso se faça necessário;
- c) contribuir para a alteração da correlação de forças institucionais, apoiando as legítimas demandas de interesse da população usuária;
- d) empenhar-se na viabilização dos direitos sociais dos usuários, através dos programas e políticas sociais;
- e) empregar com transparência as verbas sob a sua responsabilidade, de acordo com os interesses e necessidades coletivas dos usuários.

Art. 9º - É vedado ao assistente social:

- a) emprestar seu nome e registro profissional a firmas, organizações ou empresas para simulação do exercício efetivo do Serviço Social;
- b) usar ou permitir o tráfico de influência para obtenção de emprego, desrespeitando concurso ou processos seletivos;
- c) utilizar recursos institucionais (pessoal e/ou financeiro) para fins partidários, eleitorais e clientelistas.

CAPÍTULO III - Das Relações com Assistentes Sociais e outros Profissionais

Art. 10º - São deveres do assistente social:

- a) ser solidário com outros profissionais, sem, todavia, eximir-se de denunciar atos que contrariem os postulados éticos contidos neste Código;
- b) repassar ao seu substituto as informações necessárias à continuidade do trabalho;
- c) mobilizar sua autoridade funcional, ao ocupar uma chefia, para a liberação de carga

horária de subordinado, para fim de estudos e pesquisas que visem ao aprimoramento profissional, bem como de representação ou delegação de entidade de organização da categoria e outras, dando igual oportunidade a todos;

- d) incentivar, sempre que possível, a prática profissional interdisciplinar;
- e) respeitar as normas e princípios éticos das outras profissões;
- f) ao realizar crítica pública a colega e outros profissionais, fazê-lo sempre de maneira objetiva, construtiva e comprovável, assumindo sua inteira responsabilidade.

Art. 11° - É vedado ao assistente social:

- a) intervir na prestação de serviços que estejam sendo efetuados por outro profissional, salvo a pedido desse profissional; em caso de urgência, seguido da imediata comunicação ao profissional; ou quando se tratar de trabalho multiprofissional e a intervenção fizer parte da metodologia adotada;
- b) prevalecer-se de cargo de chefia para atos discriminatórios e de abuso de autoridade;
- c) ser conivente com falhas éticas de acordo com os princípios deste Código e com erros técnicos praticados por assistente social e qualquer outro profissional;
- d) prejudicar deliberadamente o trabalho e a reputação de outro profissional.

CAPÍTULO IV- Das Relações com Entidades da Categoria e demais Organizações da Sociedade Civil

Art. 12° - Constituem direitos do assistente social:

- a) participar em sociedades científicas e em entidades representativas e de organização da categoria que tenham por finalidade, respectivamente, a produção de conhecimento, a defesa e a fiscalização do exercício profissional;
- b) apoiar e/ou participar dos movimentos sociais e organizações populares vinculados à luta pela consolidação e ampliação da democracia e dos direitos de cidadania.

Art. 13° - São deveres do assistente social:

- a) denunciar ao Conselho Regional as instituições públicas ou privadas, onde as condições de trabalho não sejam dignas ou possam prejudicar os usuários ou profissionais;
- b) denunciar, no exercício da profissão, às entidades de organização da categoria, às autoridades e aos órgãos competentes, casos de violação da Lei e dos Direitos Humanos, quanto a: corrupção, maus tratos, torturas, ausência de condições mínimas de sobrevivência, discriminação, preconceito, abuso de autoridade individual e institucional, qualquer forma de agressão ou falta de respeito à integridade física, social e mental do cidadão;

c) respeitar a autonomia dos movimentos populares e das organizações das classes trabalhadoras.

Art. 14° - É vedado ao assistente social valer-se de posição ocupada na direção de entidade da categoria para obter vantagens pessoais, diretamente ou através de terceiros.

CAPÍTULO V - Do Sigilo Profissional

Art. 15° - Constitui direito do assistente social manter o sigilo profissional.

Art. 16° - O sigilo protegerá o usuário em tudo aquilo de que o assistente social tome conhecimento, como decorrência do exercício da atividade profissional.

Parágrafo Único: Em trabalho multidisciplinar só poderão ser prestadas informações dentro dos limites do estritamente necessário.

Art. 17° - É vedado ao assistente social revelar sigilo profissional.

Art. 18° - A quebra do sigilo só é admissível, quando se tratar de situações cuja gravidade possa, envolvendo ou não fato delituoso, trazer prejuízo aos interesses do usuário, de terceiros e da coletividade.

Parágrafo Único - A revelação será feita dentro do estritamente necessário, quer em relação ao assunto revelado, quer ao grau e número de pessoas que dele devam tomar conhecimento.

CAPÍTULO VI - Das Relações do Assistente Social com a Justiça

Art. 19° - São deveres do assistente social:

a) apresentar à Justiça, quando convocado na qualidade de perito ou testemunha, as conclusões do seu laudo ou depoimento, sem extrapolar o âmbito da competência profissional e violar os princípios éticos contidos neste Código.

b) comparecer perante a autoridade competente, quando intimado a prestar depoimento, para declarar que está obrigado a guardar sigilo profissional nos termos deste Código e da Legislação em vigor.

Art. 20° - É vedado ao assistente social:

a) depor como testemunha sobre situação sigilosa do usuário de que tenha conhecimento no exercício profissional, mesmo quando autorizado;

b) aceitar nomeação como perito e/ou atuar em perícia, quando a situação não se caracterizar como área de sua competência ou de sua atribuição profissional, ou quando infringir os dispositivos legais relacionados a impedimentos ou suspeição.

TÍTULO – IV - DA OBSERVÂNCIA, PENALIDADES, APLICAÇÃO E CUMPRIMENTO DESTE CÓDIGO

Art. 21° - São deveres do assistente social:

- a) cumprir e fazer cumprir este Código;
- b) denunciar ao Conselho Regional de Serviço Social, através de comunicação fundamentada, qualquer forma de exercício irregular da Profissão, infrações a princípios e diretrizes deste Código e da legislação profissional;
- c) informar, esclarecer e orientar os estudantes, na docência ou supervisão, quanto aos princípios e normas contidas neste Código.

Art. 22° - Constituem infrações disciplinares:

- a) exercer a Profissão quando impedido de fazê-lo, ou facilitar, por qualquer meio, o seu exercício aos não inscritos ou impedidos;
- b) não cumprir, no prazo estabelecido, determinação emanada do órgão ou autoridade dos Conselhos, em matéria destes, depois de regularmente notificado;
- c) deixar de pagar, regularmente, as anuidades e contribuições devidas ao Conselho Regional de Serviço Social a que esteja obrigado;
- d) participar de instituição que, tendo por objeto o Serviço Social, não esteja inscrita no Conselho Regional;
- e) fazer ou apresentar, declaração, documento falso ou adulterado, perante o Conselho Regional ou Federal.

Das Penalidades

Art. 23° - As infrações a este Código acarretarão penalidades, desde a multa à cassação do exercício profissional, na forma dos dispositivos legais e/ou regimentais.

Art. 24° - As penalidades aplicáveis são as seguintes:

- a) multa;
- b) advertência reservada;
- c) advertência pública;
- d) suspensão do exercício profissional;
- e) cassação do registro profissional.

Parágrafo Único - Serão eliminados dos quadros dos CRAS, aqueles que fizerem falsa prova dos requisitos exigidos nos Conselhos.

Art. 25° - A pena de suspensão acarreta ao assistente social a interdição do exercício profissional em todo o território nacional, pelo prazo de 30 (trinta) a 90 (noventa) dias.

Parágrafo Único - A suspensão por falta de pagamento de anuidades e taxas só cessará com a satisfação do débito, podendo ser cassada a inscrição profissional, após decorridos três anos da suspensão.

Art. 26° - Serão considerados, na aplicação das penas, os antecedentes profissionais do infrator e as circunstâncias em que ocorreu a infração.

Art. 27° - Salvo nos casos de gravidade manifesta, que exigem aplicação de penalidades mais rigorosas, a imposição das penas obedecerá à gradação estabelecida pelo artigo 24.

Art. 28° - Para efeito da fixação da pena, serão consideradas especialmente graves as violações que digam respeito às seguintes disposições:

Art. 3 - alínea c

Art. 4 - alíneas a, b, c, g, i, j

Art. 5 - alíneas b, f

Art. 6 - alíneas a, b, c

Art. 8 - alíneas b, e

Art. 9 - alíneas a, b, c

Art. 11 - alíneas b, c, d

Art. 13 - alíneas b

Art. 14

Art. 16

Art. 17

Parágrafo Único do Art. 18

Art. 19 - alínea b

Art. 20 - alíneas a, b

Parágrafo Único - As demais violações não previstas no caput, uma vez consideradas graves, autorizarão aplicação de penalidades mais severas, em conformidade com o Art. 26.

Art. 29° - A advertência reservada, ressalvada a hipótese prevista no Art. 32, será confidencial; sendo que a advertência pública, a suspensão e a cassação do exercício profissional serão efetivadas através de publicação em Diário Oficial e em outro órgão da imprensa, e afixados na sede do Conselho Regional onde estiver inserido o denunciado e na Delegacia Seccional do CRESS da jurisdição de seu domicílio.

Art. 30° - Cumpre ao Conselho Regional a execução das decisões proferidas nos processos disciplinares.

Art. 31° - Da imposição de qualquer penalidade, caberá recurso com efeito suspensivo ao CFESS.

Art. 32° - A punibilidade do assistente social, por falta sujeita a processo ético e disciplinar, prescreve em 05 (cinco) anos, contados da data da verificação do fato respectivo.

Art. 33° - Na execução da pena de advertência reservada, não sendo encontrado o penalizado ou se este, após duas convocações, não comparecer no prazo fixado para receber a penalidade, será ela tornada pública.

Parágrafo Primeiro: A pena de multa, ainda que o penalizado compareça para tomar conhecimento da decisão, será publicada nos termos do Art. 29, deste Código, se não for devidamente quitada no prazo de 30 (trinta) dias, sem prejuízo da cobrança judicial.

Parágrafo Segundo: Em caso de cassação do exercício profissional, além dos editais e das comunicações feitas às autoridades competentes interessadas no assunto, proceder-se-á a apreensão da Carteira e Cédula de Identidade Profissional do infrator.

Art. 34° - A pena de multa variará entre o mínimo correspondente ao valor de uma anuidade e o máximo do seu décuplo.

Art. 35° - As dúvidas na observância deste Código e os casos omissos serão resolvidos pelos Conselhos Regionais de Serviço Social ad referendum do Conselho Federal de Serviço Social, a quem cabe firmar jurisprudência.

Art. 36° - O presente Código entrará em vigor na data de sua publicação no Diário Oficial da União, revogando-se as disposições em contrário.

Brasília, 13 de março de 1993.

MARLISE VINAGRE SILVA
Presidente do CFESS

LEI Nº 8.662/93**Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências.**

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - É livre o exercício da profissão de Assistente Social em todo o território nacional, observadas as condições estabelecidas nesta Lei.

Art. 2º - Somente poderão exercer a profissão de Assistente Social:

I - Os possuidores de diploma em curso de graduação em Serviço Social, oficialmente reconhecido, expedido por estabelecimento de ensino superior existente no País, devidamente registrado no órgão competente;

II - os possuidores de diploma de curso superior em Serviço Social, em nível de graduação ou equivalente, expedido por estabelecimento de ensino sediado em países estrangeiros, conveniado ou não com o governo brasileiro, desde que devidamente revalidado e registrado em órgão competente no Brasil;

III - os agentes sociais, qualquer que seja sua denominação com funções nos vários órgãos públicos, segundo o disposto no art. 14 e seu parágrafo único da Lei nº 1.889, de 13 de junho de 1953.

Parágrafo único - O exercício da profissão de Assistente Social requer prévio registro nos Conselhos Regionais que tenham jurisdição sobre a área de atuação do interessado nos termos desta Lei.

Art. 3º - A designação profissional de Assistente Social é privativa dos habilitados na forma da legislação vigente.

Art. 4º - Constituem competência do Assistente Social:

I - elaborar, implementar, executar e avaliar políticas sociais junto a órgãos da administração pública direta ou indireta, empresas, entidades e organizações populares;

II - elaborar, coordenar, executar e avaliar planos, programas e projetos que sejam do âmbito de atuação do Serviço Social com participação da sociedade civil;

III - encaminhar providências, e prestar orientação social a indivíduos, grupos e à população;

IV - (VETADO);

V - orientar indivíduos e grupos de diferentes segmentos sociais no sentido de identificar recursos e de fazer uso dos mesmos no atendimento e na defesa de seus direitos;

VI - planejar, organizar e administrar benefícios e Serviços Sociais;

VII - planejar, executar e avaliar pesquisas que possam contribuir para a análise da realidade social e para subsidiar ações profissionais;

VIII - prestar assessoria e consultoria a órgãos da administração pública direta e indireta, empresas privadas e outras entidades, com relação às matérias relacionadas no inciso II deste artigo;

IX - prestar assessoria e apoio aos movimentos sociais em matéria relacionada às políticas sociais, no exercício e na defesa dos direitos civis, políticos e sociais da coletividade;

X - planejamento, organização e administração de Serviços Sociais e de Unidade de Serviço Social;

XI - realizar estudos sócio-econômicos com os usuários para fins de benefícios e serviços sociais junto a órgãos da administração pública direta e indireta, empresas privadas e outras entidades.

Art. 5º - Constituem atribuições privativas do Assistente Social:

I - coordenar, elaborar, executar, supervisionar e avaliar estudos, pesquisas, planos, programas e projetos na área de Serviço Social;

II - planejar, organizar e administrar programas e projetos em Unidade de Serviço Social;

III - assessoria e consultoria a órgãos da administração pública direta e indireta, empresas privadas e outras entidades, em matéria de Serviço Social;

IV - realizar vistorias, perícias técnicas, laudos periciais, informações e pareceres sobre a matéria de Serviço Social;

V - assumir, no magistério de Serviço Social tanto a nível de graduação como pós-graduação, disciplinas e funções que exijam conhecimentos próprios e adquiridos em curso de formação regular;

VI - treinamento, avaliação e supervisão direta de estagiários de Serviço Social;

VII - dirigir e coordenar Unidades de Ensino e Cursos de Serviço Social, de graduação e pós-graduação;

VIII - dirigir e coordenar associações, núcleos, centros de estudo e de pesquisa em Serviço Social;

IX - elaborar provas, presidir e compor bancas de exames e comissões julgadoras de concursos ou outras formas de seleção para Assistentes Sociais, ou onde sejam aferidos conhecimentos inerentes ao Serviço Social.

X - coordenar seminários, encontros, congressos e eventos assemelhados sobre assuntos de Serviço Social;

- XI - fiscalizar o exercício profissional através dos Conselhos Federal e Regionais;
- XII - dirigir serviços técnicos de Serviço Social em entidades públicas ou privadas;
- XIII - ocupar cargos e funções de direção e fiscalização da gestão financeira em órgãos e entidades representativas da categoria profissional.

Art. 6º - São alteradas as denominações do atual Conselho Federal de Assistentes Sociais - CFAS e dos Conselhos Regionais de Assistentes Sociais - CRAS, para, respectivamente, Conselho Federal de Serviço Social - CFESS e Conselhos Regionais de Serviço Social - CRESS.

Art. 7º - O Conselho Federal de Serviço Social - CFESS e os Conselhos Regionais de Serviço Social - CRESS constituem, em seu conjunto, uma entidade com personalidade jurídica e forma federativa, com o objetivo básico de disciplinar e defender o exercício da profissão de Assistente Social em todo o território nacional.

§ 1º - Os Conselhos Regionais de Serviço Social - CRESS são dotados de autonomia administrativa e financeira, sem prejuízo de sua vinculação ao Conselho Federal, nos termos da legislação em vigor.

§ 2º - Cabe ao Conselho Federal de Serviço Social - CFESS e aos Conselhos Regionais de Serviço Social - CRESS, representar, em juízo e fora dele, os interesses gerais e individuais dos Assistentes Sociais, no cumprimento desta Lei.

Art. 8º - Compete ao Conselho Federal de Serviço Social - CFESS, na qualidade de órgão normativo de grau superior, o exercício das seguintes atribuições:

- I - orientar, disciplinar, normatizar, fiscalizar e defender o exercício da profissão de Assistente Social, em conjunto com o CRESS;
- II - assessorar os CRESS sempre que se fizer necessário;
- III - aprovar os Regimentos Internos dos CRESS no fórum máximo de deliberação do conjunto CFESS/CRESS;
- IV - aprovar o Código de Ética Profissional dos Assistentes Sociais juntamente com os CRESS, no fórum máximo de deliberação do conjunto CFESS/CRESS;
- V - funcionar como Tribunal Superior de Ética Profissional;
- VI - julgar, em última instância, os recursos contra as sanções impostas pelos CRESS;
- VII - estabelecer os sistemas de registro dos profissionais habilitados;
- VIII - prestar assessoria técnico-consultiva aos organismos públicos ou privados, em matéria de Serviço Social;
- IX - (VETADO).

Art. 9º - O fórum máximo de deliberação da profissão para os fins desta Lei dar-se-á nas reuniões conjuntas dos Conselhos Federal e Regionais, que inclusive fixarão os limites de sua competência e sua forma de convocação.

Art. 10º - Compete aos CRESS, em suas respectivas áreas de jurisdição, na qualidade de órgão executivo e de primeira instância, o exercício das seguintes atribuições:

I - organizar e manter o registro profissional dos Assistentes Sociais e o cadastro das instituições e obras sociais públicas e privadas, ou de fins filantrópicos;

II - fiscalizar e disciplinar o exercício da profissão de Assistente Social na respectiva região;

III - expedir carteiras profissionais de Assistentes Sociais, fixando a respectiva taxa;

IV - zelar pela observância do Código de Ética Profissional, funcionando como Tribunais Regionais de Ética Profissional;

V - aplicar as sanções previstas no Código de Ética Profissional;

VI - fixar, em assembléia da categoria, as anuidades que devem ser pagas pelos Assistentes Sociais;

VII - elaborar o respectivo Regimento Interno e submetê-lo a exame e aprovação do fórum máximo de deliberação do conjunto CFESS/CRESS.

Art. 11º - O Conselho Federal de Serviço Social - CFESS terá sede e foro no Distrito Federal.

Art. 12º - Em cada capital de Estado, de Território e no Distrito Federal, haverá um Conselho Regional de Serviço Social - CRESS denominado segundo a sua jurisdição, a qual alcançará, respectivamente, a do Estado, a do Território e a do Distrito Federal.

§ 1º - Nos Estados ou Territórios em que os profissionais que neles atuam não tenham possibilidade de instalar um Conselho Regional, deverá ser constituída uma delegacia subordinada ao Conselho Regional que oferecer melhores condições de comunicação, fiscalização e orientação, ouvido o órgão regional e com homologação do Conselho Federal.

§ 2º - Os Conselhos Regionais poderão constituir, dentro de sua própria área de jurisdição, delegacias seccionais para desempenho de suas atribuições executivas e de primeira instância nas regiões em que forem instalados, desde que a arrecadação proveniente dos profissionais nelas atuantes seja suficiente para sua própria manutenção.

Art. 13º - A inscrição nos Conselhos Regionais sujeita os Assistentes Sociais ao pagamento das atribuições compulsórias (anuidades), taxas e demais emolumentos que forem estabelecidos em regulamentação baixada pelo Conselho Federal, em deliberação conjunta

com os Conselhos Regionais.

Art. 14º - Cabe às Unidades de Ensino credenciar e comunicar aos Conselhos Regionais de sua jurisdição os campos de estágio de seus alunos e designar os Assistentes Sociais responsáveis por sua supervisão.

Parágrafo único - Somente os estudantes de Serviço Social, sob supervisão direta de Assistente Social em pleno gozo de seus direitos profissionais, poderão realizar estágio de Serviço Social.

Art. 15º - É vedado o uso da expressão "Serviço Social" por quaisquer pessoas de direito público ou privado que não desenvolvam atividades previstas nos arts. 4º e 5º desta Lei.

Parágrafo único - As pessoas de direito público ou privado que se encontrem na situação mencionada neste artigo terão o prazo de noventa dias, a contar da data da vigência desta Lei, para processarem as modificações que se fizerem necessárias a seu integral cumprimento, sob pena das medidas judiciais cabíveis.

Art. 16º - Os CRESS aplicarão as seguintes penalidades aos infratores dos dispositivos desta Lei:

I - multa no valor de uma a cinco vezes a anuidade vigente;

II - suspensão de um a dois anos de exercício da profissão ao Assistente Social que, no âmbito de sua atuação, deixar de cumprir disposições do Código de Ética, tendo em vista a gravidade da falta;

III - cancelamento definitivo do registro, nos casos de extrema gravidade ou de reincidência contumaz.

§ 1º - Provada a participação ativa ou conivência de empresas, entidades, instituições ou firmas individuais nas infrações a dispositivos desta Lei pelos profissionais delas dependentes, serão estas também passíveis das multas aqui estabelecidas, na proporção de sua responsabilidade, sob pena das medidas judiciais cabíveis.

§ 2º - No caso de reincidência na mesma infração no prazo de dois anos, a multa cabível será elevada ao dobro.

Art. 17º - A Carteira de Identificação Profissional expedida pelos Conselhos Regionais de Serviço Social - CRESS, servirá de prova para fins de exercício profissional e de Carteira de Identidade Pessoal, e terá fé pública em todo o território nacional.

Art. 18º - As organizações que se registrarem nos CRESS receberão um certificado que as habilitará a atuar na área de Serviço Social.

Art. 19º - O Conselho Federal de Serviço Social - CFESS será mantido:

I - por contribuições, taxas e emolumentos arrecadados pelos CRESS, em percentual a ser definido pelo fórum máximo instituído pelo art. 9º desta Lei;

II - por doações e legados;

III - por outras rendas.

Art. 20º - O Conselho Federal de Serviço Social - CFESS e os Conselhos Regionais de Serviço Social - CRESS contarão cada um com nove membros efetivos: Presidente, Vice-Presidente, dois Secretários, dois Tesoureiros e três membros do Conselho Fiscal, e nove suplentes, eleitos dentre os Assistentes Sociais, por via direta, para um mandato de três anos, de acordo com as normas estabelecidas em Código Eleitoral aprovado pelo fórum instituído pelo art. 9º desta Lei.

Parágrafo único - As delegacias seccionais contarão com três membros efetivos: um Delegado, um Secretário e um Tesoureiro, e três suplentes, eleitos dentre os Assistentes Sociais da área de sua jurisdição, nas condições previstas neste artigo.

Art. 21º - (VETADO).

Art. 22º - O Conselho Federal e os Conselhos Regionais terão legitimidade para agir contra qualquer pessoa que infringir as disposições que digam respeito às prerrogativas, à dignidade e ao prestígio da profissão de Assistente Social.

Art. 23º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 24º - Revogam-se as disposições em contrário e, em especial, a Lei nº 3.252, de 27 de agosto de 1957.

Brasília, 7 de junho de 1993, 172º da Independência e 105º da República.

ITAMAR FRANCO

Walter Barelli

Publicada no Diário Oficial da União de 08 de junho de 1993.