

**AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E A
IMPLEMENTAÇÃO DA ACCOUNTABILITY
NO PROCESSO DE REFORMA DO ESTADO
NO BRASIL**

NIVALDO FERREIRA DOS SANTOS

Nivaldo Ferreira dos Santos

MT
35.001.7/81)
52370

**AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E A IMPLEMENTAÇÃO DA ACCOUNTABILITY
NO PROCESSO DE REFORMA DO ESTADO NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Área de Concentração: Gestão de Políticas Sociais

Orientador: Prof. Ivan Beck Ckagnazaroff (UFMG)

Escola de Governo
Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte
Maio/2003



F.J.P. - BIBLIOTECA



60002179

NAO DANIFIQUE ESTA ETIQUETA



ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS

Aos 30 (trinta) dias do mês de setembro de 2002, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada *"As organizações sociais e a implementação da accountability no processo de reforma do Estado em curso no Brasil"*, elaborada por **NIVALDO FERREIRA DOS SANTOS**, como requisito parcial para obtenção do título de mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública: Gestão de Políticas Sociais, da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Após a apresentação do trabalho, o mestrando foi arguido pelos membros da Comissão Examinadora, composta por Prof. Ivan Beck Ckagnazaroff (Orientador); Profª. Maria das Mercês Gomes Somarriba e Profª. Laura da Veiga. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e, considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do Programa, decidiu, por unanimidade, pela **aprovação** da mesma. Este documento expressa o que ocorreu na sessão da defesa e será assinado pelos membros da Comissão Examinadora.

Belo Horizonte, 30 de setembro de 2002.

Prof. Ivan Beck Ckagnazaroff (UFMG)

Profª. Maria das Mercês Gomes Somarriba (FJP/EG)

Profª. Laura da Veiga (FJP/EG)

RESUMO

AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E A IMPLEMENTAÇÃO DA ACCOUNTABILITY NO PROCESSO DE REFORMA DO ESTADO EM CURSO NO BRASIL

Essa dissertação apresenta um estudo sobre a implementação da accountability no atual processo de reforma do aparelho do Estado brasileiro através da criação das organizações sociais.

Para elaborar o estudo apresentado foi coletado um conjunto de dados sobre o funcionamento de duas organizações sociais (ACERP - Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto - e ABTLuS - Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron), utilizando-se documentos, questionários, dados disponibilizados na internet a respeito das mesmas e entrevistas.

Conclui-se que a implementação dos mecanismos de accountability previstos na estrutura das organizações sociais ainda deixa muito a desejar. A participação da sociedade nos Conselhos de Administração abre espaço para a atuação dos cidadãos na definição e no acompanhamento da execução dos serviços públicos, mas a atuação dos Conselhos ainda é pouco transparente. Além disso, os sistemas e as técnicas de avaliação de desempenho dessas entidades carecem de aperfeiçoamentos para garantirem, de fato, o atendimento dos interesses da sociedade e a transparência dos atos da administração pública brasileira. E a atuação dos órgãos supervisores e fiscalizadores também não tem garantido, ainda, total acesso da sociedade às informações sobre as atividades das organizações sociais.

Palavras-chave: accountability; organizações sociais; reforma do Estado no Brasil.

ÍNDICE

Relação de tabelas	1
Introdução	2
I - Crise e Reforma do aparelho do Estado	5
1.1 - As origens da Reforma do Estado	5
1.2 - Os temas centrais dos modelos gerenciais de reforma do Estado	12
1.3 - A avaliação do desempenho como forma de garantir responsabilização e transparência	19
1.4 - O atendimento aos interesses dos cidadãos e o acesso à informação como formas de garantir transparência e responsabilização	21
II – Accountability e Democracia	28
2.1 - O que se entende por accountability: noções básicas	28
2.2 - Requisitos básicos para a implementação da accountability	32
III - A reforma do Estado no Brasil e o surgimento das <i>organizações sociais</i>	41
3.1 - O processo de reforma do aparelho do Estado em curso no Brasil e suas principais propostas	41
3.2 - A institucionalização das <i>organizações sociais</i>	49
3.3 - Os mecanismos de <i>accountability</i> previstos nas <i>organizações sociais</i>	58
3.4 - aspectos da <i>accountability</i> relacionados às <i>organizações sociais</i>	61
IV – Apresentação e análise de dados	63
4.1 - Metodologia utilizada na pesquisa	63
4.2 - O caso ACERP	65
4.2.1 - Área de atuação da ACERP	65
4.2.2 - O Conselho de Administração da ACERP	66
4.2.3 - As metas do contrato de gestão da ACERP e seu cumprimento	70
4.2.4 - O orçamento da ACERP e o uso de recursos públicos e	

privados na entidade	76
4.2.5 - A fiscalização das atividades da ACERP	79
4.2.6 - Mecanismos de Controle Externo na ACERP	81
4.2.7 - Principais clientes da ACERP	88
4.2.8 - O acesso às informações da ACERP	88
4.3 - O caso ABTLuS	88
4.3.1 - Área de atuação da ABTLuS	89
4.3.2 - O Conselho de Administração da ABTLuS	92
4.3.3 - As metas do contrato de gestão da ABTLuS e seu cumprimento	94
4.3.4 - O orçamento da ABTLuS e o uso de recursos públicos e privados	98
4.3.5 - A fiscalização das atividades da ABTLuS	100
4.3.6 - Mecanismos de Controle Externo na ABTLuS	102
4.3.7 - Principais clientes da ABTLuS	105
4.3.8 - Acesso a informações da ABTLuS	105
4.4 - Pontos comuns e diferenças entre ACERP e ABTLuS	106
V – Conclusão	108
5.1 - Conclusões	108
5.2 - Questões não respondidas neste trabalho	109
5.3 - Recomendações	109
VI – Bibliografia	111
ANEXOS	115

RELAÇÃO DE TABELAS

	Página
1 - Setores de atividades do Estado e Formas de Propriedade / Modelos de Gestão propostos pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (Brasil, 1995)	46
2 - Notas globais obtidas pela ACERP nas avaliações feitas pela SECOM	74
3 - Indicadores utilizados para avaliar o desempenho da ACERP em 2000 e 2001	75
4 - Indicadores referentes à Análise de Balanço da ACERP em 2001	76
5 - Total anual de “dispêndios” da União com a FRP e ACERP de 1997 a 2000	77
6 - Número de funcionários da ACERP e de servidores cedidos pela União, de 1997 a 2001	78
7 - Membros do Conselho de Administração da ABTLuS	93
8 - Indicadores utilizados para avaliar o desempenho da ABTLuS em 2000	94
9 - Indicadores utilizados para avaliar o desempenho da ABTLuS em 2001	96

Introdução

Esta dissertação trata da questão da *accountability* no contexto das *organizações sociais*, instituídas como parte do atual processo de reforma do Estado no Brasil.

O processo de reforma do Estado em curso no Brasil é baseado nas diretrizes definidas através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), que apresenta, entre suas propostas, a transferência de serviços para o “setor público não-estatal”, com o objetivo de, entre outras coisas, “possibilitar uma maior autonomia e responsabilidade dos dirigentes dos serviços”, “permitir o controle social direto através de conselhos de administração”, “ampliar a parceria do setor privado com o Estado” e “aumentar a eficiência e qualidade dos serviços com um menor custo”.

Ao propor a transferência de serviços para o setor público não-estatal, o PDRAE apresenta como forma de implementação dessa proposta a criação das organizações sociais, pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos autorizadas pelo Estado a executar serviços de caráter público com acesso garantido a recursos públicos.

Ao incluir entre os objetivos da transferência de serviços para essas entidades a “maior responsabilidade dos dirigentes dos serviços” e “o controle social direto”, o PDRAE propõe, portanto, a implementação de ações que levem a maior transparência e responsabilização (*accountability*) na prestação de serviços públicos no Brasil.

Historicamente, o Brasil tem enfrentado problemas de controle sobre o aparelho do Estado. Atualmente, observa-se um contexto no qual o Estado deixa de atuar diretamente na prestação de serviços, transferindo serviços originariamente executados pelos órgãos públicos para “organizações públicas não-estatais”, e, ao mesmo tempo, acentua-se a preocupação com o controle do Estado e também das organizações da sociedade civil. A partir desse contexto, cresce, cada vez mais a importância de estudar como está sendo tratada a questão da transparência na prestação de contas dos atos dos administradores públicos e das organizações que executam serviços públicos.

O objeto sobre o qual a questão da *accountability* foi pesquisada foi a organização social. Isto se deve ao fato de as mesmas terem sido criadas com o intuito de garantir a eficiência e a *accountability* nos serviços sociais. Uma das formas de implementação da *accountability* nas organizações sociais foi a inclusão de representantes da sociedade civil no Conselho de Administração dessas organizações, o que deveria levar a um controle mais direto e transparente da sociedade sobre as atividades executadas por elas, o que significaria maior transparência no processo de

aplicação dos recursos públicos utilizados para a prestação de serviços de interesse da sociedade.

As organizações sociais surgiram como uma alternativa para institucionalizar a interação entre Estado e sociedade, na suposição de que elas poderiam contribuir para o desenvolvimento de uma cultura de transparência no trato com a “coisa pública”.

Dai surgiu a idéia de elaborar essa dissertação com o intuito de avaliar a implementação da accountability através das organizações sociais. Afinal, conforme afirma Pratis i Catalá (1998, p. 303), a transformação da gestão pública burocrática em uma gestão pública gerencial parece ser mesmo necessária, mas não pode se preocupar somente com os “valores gerencialistas de eficácia e eficiência”. Deve incluir também valores como a “transparência e acessibilidade dos processos de decisão e de alocação de recursos” e com os valores-chave de “prestação de contas e responsabilização”.

O problema da pesquisa é o seguinte: Como tem ocorrido a implementação de mecanismos de accountability em relação às organizações sociais no contexto da reforma do Estado brasileiro?

O trabalho ora apresentado teve como objetivo analisar o processo de prestação de contas de *organizações sociais*, tendo como objetivos específicos:

- analisar a composição e o funcionamento dos órgãos de deliberação superior das *organizações sociais* em questão, tentando identificar a participação de diferentes setores econômicos e sociais nos mesmos;
- conhecer os contratos de gestão dessas *organizações sociais*, e avaliar a observância dos princípios e preceitos previstos no artigo 7º da Lei 9.637/98;

Buscando responder à questão apresentada como “problema de pesquisa” e atingir os objetivos propostos, realizou-se uma pesquisa do tipo “estudo de casos”, que envolveu as duas primeiras organizações sociais qualificadas pelo governo federal (ACERP - Associação de Comunicação Roquette Pinto - e ABTLuS - Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron).

Como técnicas de coleta de dados utilizou-se de questionários e leitura de documentos das entidades estudadas. Foram utilizados documentos disponibilizados pelas mesmas e pelo TCU - Tribunal de Contas da União - na internet, e também documentos impressos enviados pela ACERP - Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto.

Foram enviados 3 questionários com perguntas relacionadas ao tema dessa dissertação: um para a ACERP, respondido parcialmente pela secretária da presidência

daquela organização; um para a ABTLuS, respondido pelo gerente do Contrato de Gestão da organização; e um para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, respondido por uma funcionária da Secretaria de Gestão daquele Ministério.

Essa dissertação é composta por cinco capítulos. No primeiro, são apresentadas as principais características dos recentes processos de reforma do aparelho do Estado em vários países, a partir da crise do modelo de “Estado de Bem-Estar Social” na Europa e do “Estado Desenvolvimentista” nos países em desenvolvimento, principalmente na América Latina. Neste contexto destacam-se as questões referentes à eficiência na prestação de serviços públicos e à implementação da *accountability*.

No segundo capítulo discute-se o sentido da expressão *accountability* e os principais requisitos para a implementação da mesma no âmbito da administração pública e nas recentes tentativas de reforma do aparelho do Estado.

No terceiro capítulo é apresentado o processo de reforma do aparelho do Estado atualmente em curso no Brasil, que tem como uma de suas principais propostas a criação das *organizações sociais*, as quais são apresentadas como alternativa para a execução de serviços públicos “não-exclusivos do Estado”, visando implementar a *accountability* e a eficiência administrativa.

No quarto capítulo são apresentados e analisadas as informações coletadas sobre o funcionamento e as prestações de contas das *organizações sociais*, através dos “casos” da ACERP e da ABTLuS.

Finalmente, no quinto e último capítulo, apresentam-se algumas conclusões obtidas a partir dos dados apresentados no capítulo anterior e também algumas questões não respondidas neste estudo, mas que merecem ser investigadas, visando aprofundar e complementar o estudo aqui apresentado.

I - Crise e Reforma do aparelho do Estado

Neste capítulo serão apresentados as principais causas do movimento de reforma do aparelho do Estado em vários países, bem como as principais idéias que compõem os modelos de reforma que vêm sendo propostos e implementados. Neste conjunto de propostas destaca-se a necessidade de institucionalizar instrumentos que garantam a *accountability*, proposta cujo entendimento será essencial para o desenvolvimento dos capítulos seguintes desta dissertação.

1.1 - As origens da Reforma do Estado

O Estado, “agente detentor do monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território” (Weber, 1982, p. 98), materializado através das *instituições e organizações estatais, responsáveis por administrar os bens coletivos e regular as relações de uma sociedade*, e o Mercado, “mecanismo em que agentes individuais decidem alocações com os recursos que possuem, recursos esses que são sempre desigualmente distribuídos” (Przeworski, 1995, p.7), estão em constante interação nas sociedades atuais.

Conforme afirma Przeworski (1995, p. 7), “o Estado pode agir sobre os recursos que constituem a propriedade privada, regulando os custos e benefícios relativos, associados a decisões privadas, e, por isso, há no capitalismo uma tensão permanente entre o mercado e o Estado”. E “a democracia exacerba essa tensão, porque propõe que as pessoas possam, como cidadãos, expressar preferências quanto à alocação de recursos que elas não possuem, com direitos distribuídos num contexto de maior igualdade.”

Przeworski (1995, p. 8) afirma ainda que “são três as posições teóricas básicas sobre as ações do Estado em relação ao mercado: 1) os Estados respondem às preferências dos cidadãos; 2) os Estados procuram realizar seus próprios objetivos; 3) os Estados agem segundo os interesses dos que possuem a riqueza produtiva”.

Não é objetivo desta dissertação desenvolver uma discussão específica e detalhada sobre essas posições teóricas, mas é importante frisar que, como estamos tratando de um contexto democrático, a primeira das três posições é entendida como aquela que retrata o que se deseja do Estado neste contexto, ou seja, deseja-se que o Estado responda às demandas dos cidadãos e exerça o controle adequado sobre as ações do mercado.

O desempenho de um sistema econômico depende do desenho das relações entre o Estado e os agentes econômicos privados, entre políticos e burocratas, e também entre cidadãos e o Estado, devendo os agentes privados beneficiar-se quando se comportam de modo a favorecer o interesse público e sofrer algum prejuízo quando não o fazem, e o mesmo se aplica aos burocratas e políticos. (Przeworsky, 1998, p. 46)

O Estado desempenha um papel exclusivo, definindo a estrutura dos incentivos para os agentes privados, exercendo o poder de coerção legitimado pela lei (obriga por lei a prática de algumas ações ou as proíbe) e podendo alterar os preços relativos através do sistema fiscal. Dessa forma, o Estado permeia toda a economia, sendo um dos fatores constitutivos das relações privadas, e a simples retirada do Estado da economia não faz desaparecer os problemas de desenho institucional, sendo necessário enfrentá-los (Przeworsky, 1998, p. 47).

Conforme relata Bresser Pereira (1998, p. 25-26), antes do surgimento do capitalismo como sistema econômico e da democracia como sistema político, o governo se caracterizava pela “incapacidade ou a relutância de o príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados”. Chama-se esse tipo de administração pública de “patrimonialista”. Com o surgimento e o desenvolvimento do capitalismo e, mais tarde, da democracia, estabeleceu-se uma distinção entre os bens públicos e os bens privados, principalmente a partir da introdução da idéia de se criar uma “administração pública burocrática”, que surgiu como uma instituição que, no contexto da democracia, visava a proteger o patrimônio público contra a privatização do Estado, propondo a criação de “um serviço público profissional e um sistema administrativo impessoal, formal e racional” (Weber, 1982).

Para Weber (1982, p. 249) a “organização burocrática” é sempre superior tecnicamente em relação a qualquer outra forma de organização. De acordo com o ideal weberiano, a administração burocrática é capaz de levar ao ponto ótimo precisão, velocidade, clareza, conhecimento dos arquivos, continuidade, discrição, unidade, subordinação rigorosa, redução do atrito e dos custos de material e pessoal.

Os princípios que definem a “organização burocrática” proposta por Weber (1982, p. 229-232) são: autoridade, hierarquia rígida, documentos escritos (“arquivos”), pessoal qualificado e bem treinado, redução dos cargos a regras.

Segundo Bresser Pereira (1998-2, p. 241), a administração burocrática proposta por Weber foi baseada na administração do Exército prussiano, sendo vista como uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado. Por isso, foi

implantada nos principais países europeus no final do século XIX, nos Estados Unidos no começo do século XX e no Brasil a partir da década de 1930.

Spink (1998, p. 150) lembra que nos anos 30 começaram a surgir “tentativas de introduzir práticas de administração de pessoal e sistemas de mérito com estabilidade” em vários países da América Latina, como Brasil (1934), Argentina (1937), Colômbia (1938), Paraguai (1944) e Panamá (1946), estimulados pelas reformas na carreira de administrador público nos Estados Unidos. Porém, muitas dessas experiências acabaram se tornando negativas, devido ao retorno das práticas clientelistas.

Segundo Bresser Pereira (1998-2, p. 241-242), o pressuposto da eficiência em que se baseava o modelo da “administração burocrática” não se confirmou totalmente na prática. A partir do momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX cedeu lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que a administração burocrática não garantia nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Ela mostrou-se lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos. Enquanto prevaleceu um Estado pequeno, cuja única função era garantir a propriedade e os contratos, isso não foi percebido como um problema grave, pois o problema da eficiência não era essencial naquele momento.

Entretanto, quando o Estado se converteu no grande Estado social e econômico do século XX, assumindo um número crescente de serviços sociais - educação, saúde, previdência e assistência social, pesquisa científica - e de papéis econômicos - regulação do sistema econômico interno e das relações econômicas internacionais, estabilidade da moeda e do sistema financeiro, provisão de serviços públicos e de infra-estrutura -, o problema da eficiência tornou-se essencial. Naquele momento, a expansão do Estado respondia às demandas da sociedade por esses serviços, mas, por outro lado, atendia também às estratégias de crescimento da própria burocracia. Portanto, fez-se necessário modificar, mais uma vez, a forma de administrar as organizações estatais, para atender às demandas da sociedade e também para garantir a legitimação da burocracia perante essas demandas (Bresser Pereira, 1998-2, p. 242).

De acordo com Spink (1998, p. 150-153), após os anos 40 começa a emergir a questão da eficiência, sendo criados em muitos países escritórios de Organização & Métodos, subordinados ao sistema judiciário (regido pelo direito administrativo), a departamentos de orçamento e finanças ou aos gabinetes presidenciais. Já por volta dos anos 50, surgiram abordagens de treinamento administrativo e estruturação de

instituições, estimuladas pelo Plano Marshall de 1948-51. Muitas escolas e centros de treinamento de pessoal administrativo foram criadas a partir dessa época, como a Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) (1952) e a Esacap (Icap), na Costa Rica (1954).

Boa parte dos treinamentos administrativos e das consultorias dos anos 50 foi influenciada por um modelo racionalista de eficiência e pela idéia de separação entre “política” e “administração”, que foi introduzida por Woodrow Wilson em seu ensaio de 1887 sobre administração pública.

Mas, se por um lado, os países latino-americanos sofreram a influência dos Estados Unidos, devido a sua presença geográfica, política e técnica, evidenciada, por exemplo, pela idéia de separação entre governo e administração, por outro, sofreram também uma forte influência européia, devido à colonização portuguesa e espanhola, o que se evidencia, segundo Spink, pela influência do “Código Civil” francês, produto da Grande Revolução, apoiado num mundo de idéias a que os latino-americanos haviam freqüentemente recorrido para justificar suas próprias lutas de independência, além de estar repleto de conceitos e idéias tradicionais, em especial do direito romano.

De acordo com Spink, essa mistura de influências fez com que o direito público e o direito administrativo praticado nos países latino-americanos especificassem *o que pode ser feito*, enquanto, em nações influenciadas pelo modelo anglo-americano, a ação administrativa e de pessoal é limitada *pelo que não pode ser feito*. Isso fez com que grande parte da reforma da administração pública latino-americana fosse efetuada segundo modelos administrativos ou códigos funcionais detalhados, que precisam ser aprovados por lei ou consagrados em extensas Constituições.

De acordo com Bresser Pereira (1998-2, p. 242), após a II Guerra Mundial, houve uma reafirmação dos valores burocráticos, mas, as idéias de descentralização e de flexibilização administrativa, originadas na administração de empresas privadas, começaram a ser vistas como possíveis alternativas para o aperfeiçoamento da administração pública e ganharam espaço em todos os governos.

Segundo Spink (p. 153), as questões básicas para os institutos e escolas de administração pública que surgiram e para os primeiros seminários do pós-guerra foram “eficiência, efetividade, boa gerência e pessoal qualificado” e serviram de base para o que viria a ser o período das grandes reformas e para a efetiva construção do “debate da reforma administrativa” nos anos 60.

Porém, de acordo com Bresser Pereira (1998-2, p. 242), “a reforma da administração pública só ganhou força a partir dos anos 70, quando teve início a “crise do Estado”, que levaria também à crise da burocracia”.

O princípio dos anos 80, segundo Spink (1998, p.154), foi marcado por uma grave crise financeira e, em meados da década, pelo esforço de implantar um modelo de reforma administrativa desenvolvido para lidar com essa crise. Esse modelo era chamado de “ajuste estrutural” e tinha a ver com o ajuste dos orçamentos do setor público aos níveis de renda e de impostos, a retirada do controle do Estado sobre as empresas do setor público, a abertura das economias e a redução do papel do Estado. Segundo Spink, esse modelo era freqüentemente acoplado a fundos de investimento social semi-independentes e até contraditórios, levando, assim, a uma visão restrita de reforma da administração pública, chamada de “reforma do serviço público”, que dava ênfase a redução de quadros, hierarquias eficientes e melhores salários gerenciais, no final dos anos 1980 e início dos anos 1990.

Spink (1998, p. 141) observa que o tema da reforma do Estado, nos últimos anos, está presente também em inúmeros seminários locais e revistas nacionais de administração pública, e é discutido por acadêmicos, profissionais, agências bilaterais e multilaterais, que estenderam o debate tanto às novas abordagens de organização dos serviços públicos quanto ao reconhecimento da importância da sociedade civil. Assim, os programas planejados pelo BID para a segunda metade da década de 1990 já faziam referência ao fortalecimento da sociedade civil (além do Executivo, do Legislativo e do Judiciário) e já havia também um número significativo de publicações do Banco Mundial discutindo, por exemplo, o papel das ONG's no desenvolvimento participativo. O Banco Mundial está envolvido também em vários projetos de “reforma do Estado” durante as décadas de 1980 e 1990.

As informações apresentadas no parágrafo anterior podem nos levar a crer que, tendo emergido da crise econômica dos anos 80 para a relativa calma da democracia generalizada e de novas iniciativas econômicas regionais, a América Latina esteja de volta ao caminho do desenvolvimento, com um claro e efetivo conjunto de estratégias de reforma, apoiado e aprovado pelo pensamento das principais agências internacionais, mas Spink (1998, p. 142) põe em xeque essa convicção, salientando que “um exame mais minucioso da história das tentativas de reforma da administração pública deve, no mínimo, levantar sérias dúvidas quanto ao otimismo e ao rumo das atuais atividades”. Segundo ele, “a “visão corrente” resultante é muito mais uma consequência do espaço

cada vez mais restrito dos negociadores de programas do que uma análise crítica das conclusões acerca das experiências de reforma” e “reflete uma análise superficial das implicações do contínuo envolvimento latino-americano com a reforma administrativa, ao longo de mais de 70 anos”.

Segundo o autor, a América Latina transformou a reforma administrativa e do Estado num item importante da agenda da discussão intelectual e política, investindo em estudos, seminários e compromissos políticos, inclusive utilizando grandes volumes de recursos financeiros para esse fim. Mas, apesar da teimosia com que a reforma administrativa foi perseguida e de tantos governos terem anunciado planos de reforma “corajosos e imaginativos”, os resultados obtidos na prática ainda são muito poucos (Spink, 1998, p. 144).

Uma das observações do autor sobre os regimes políticos da América Latina é que eles “tendem, quase sem exceções, a concentrar o poder político e administrativo em um sistema “Executivo” ou presidencial, cabendo ao Legislativo um papel bem reduzido”. Assim, o Executivo, o Legislativo, o político e o administrador público se fundem em imagens de autoridade, com poderes discricionários, que precisam ser acessados por meios tortuosos de favorecimento, que caracteriza muito da representação coletiva e da preocupação acerca do “Estado” e de seu papel, na região (SPINK, 1998, p. 143).

Para Prats i Catalá (1998, p. 274-275), o movimento de reforma mais recente se iniciou com atraso nos países latino-americanos. Somente no final dos anos 1980 se iniciou a construção de um novo consenso, com as seguintes bases:

- compromisso com a democracia e com seu avanço, com profundas mudanças nos atores e em suas capacidades, e no regime e na cultura cívica que delimitam o comportamento desses atores;
- necessidade de substituir os capitalismo mercantilistas, que no passado prevaleceram nesta região, por economias de mercado produtivas e eficientes, o que exige que o ajuste econômico seja sustentável, e também que se desenvolvam as capacidades e a institucionalidade das economias modernas de mercado;
- luta contra a pobreza e compromisso com a redução das desigualdades, para superar o populismo e construir uma sociedade civil de cidadania plena, com efetiva garantia legal da liberdade dos indivíduos e dos grupos;

- **inserção das economias na ordem global mediante a abertura comercial, capacidade de manejo das políticas de competitividade e criação e desenvolvimento de espaços de integração econômica regional;**

- **reforma do Estado populista tradicional, grande e arbitrário, mas débil frente às coalizões de interesses privados, para criar um Estado forte, mas desligado das funções produtivas, a serviço da economia nacional produtiva e de sua competitividade, capaz de compensar falhas do mercado e garantir a coesão social.**

Mas, em seguida, Prats i Catalá (1998, p. 276-277) aponta também várias “reformas pendentes” na maioria dos países da região:

- **necessidade de adequação e limpeza dos sistemas eleitorais e partidários;**
- **centralização da liderança na figura do presidente nos grandes consensos que as reformas institucionais exigem, evidenciando a necessidade de fortalecer a instituição e o aparelho organizacional dos legislativos nacionais;**
- **necessidade de superação do corporativismo, criando um sistema jurídico que assegure efetivamente as liberdades econômicas e sociais em um Estado de direito garantido por um Poder Judiciário independente, eficaz e responsável;**
- **necessidade, em muitos países, da construção de instituições de mercado, garantindo o direito de propriedade e o cumprimento dos contratos, cumprindo a legislação, realizando a reforma fiscal e a reforma da administração tributária, defendendo a livre concorrência de mercado e os direitos de consumidores e usuários, regulamentando os mercados de valores, supervisionando de forma eficaz o sistema financeiro, desenvolvendo novas capacidades regulatórias coerentes com a concorrência de mercado, concluindo as privatizações e desregulamentações necessárias;**
- **necessidade de estabelecer programas e fundos dirigidos à redução da pobreza e à garantia pública de acesso universal a certos serviços essenciais, sobretudo aos serviços de saúde e educação, desburocratizar dos serviços essenciais e envolver o setor privado na oferta desses serviços e desenvolver a capacidade de gerenciamento social.**

Mesmo com os atrasos existentes em vários países, a partir do final da década de 1980 passou-se do tópico “administração pública” como tal para “Estado”, criando-se um amplo processo de reflexão sobre o Estado e a sociedade, denominado “Reforma do Estado”, que integrou e se expandiu tanto para a reforma administrativa global como para as reformas mais específicas do funcionalismo público em diversos países latino-americanos. Além disso, foram incorporadas tentativas de descentralização e reflexões

sobre a natureza da sociedade civil e novas formas de organização social. Assim, numa mudança significativa, o Banco Interamericano de Desenvolvimento criou um programa de assistência técnica na área de modernização do Estado e fortalecimento da sociedade civil, ao mesmo tempo em que o Banco Mundial desenvolvia estratégias específicas para melhorar o diálogo com as ONGs, reconhecendo a ineficácia das políticas então existentes para lidar com o desenvolvimento sustentável, a fome e a pobreza.

Conforme afirma Spink (1998, p. 160), se observarmos as mudanças que têm ocorrido, tanto as que vêm de cada país, internamente, quanto as que são articuladas nos múltiplos fóruns sobre reforma que ocorreram nos últimos 40 anos, percebemos que, ano a ano, período a período, tem havido um gradual afunilamento do tema da reforma e das narrativas que envolvem ações da administração pública - desde os muito heterogêneos dos anos 30 e 40 até a notável homogeneização dos anos 90. No começo dos anos 60, os países ainda diferiam consideravelmente com relação às estratégias de desenvolvimento da administração pública, não se mostrando preocupados com as diferenças existentes entre o que eles e os outros estavam fazendo. Nos anos 90, há muito mais conformidade e todos os representantes institucionais parecem interessados em informar sua adesão à “reforma do Estado”. E a ampla variedade de termos usados ao longo dos anos para descrever as ações e as agências implementadas em cada país foi sendo gradualmente reduzida, confluindo hoje para um quadro comum de conceitos.

Assim, vão se delineando os contornos do que se espera da nova administração pública, que se está tentando implantar na maioria dos países atualmente.

1.2 - Os temas centrais dos modelos gerenciais de reforma do Estado

Os tijolos básicos a partir dos quais as propostas de reforma mais recentes vem sendo construídas são: desenho organizacional, desenvolvimento de mecanismos e agências reguladoras, gestão financeira, organização e métodos, elaboração de orçamentos, administração de pessoal, capacidade gerencial, treinamento de pessoal, conforme relata Spink (1998, p. 156).

Ao mesmo tempo, outros elementos estão presentes na maioria das abordagens recentes de “reforma do Estado”, como o controle dos orçamentos, os estudos de eficiência e de métodos, a necessidade de examinar e redesenhar as organizações e a necessidade de mecanismos para coordenar e processar informações. Mas, o insucesso de vários processos de reforma tem levado ao sentimento de que algo mais precisava ter

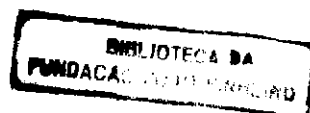
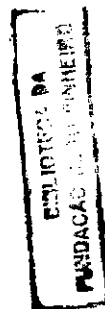
sido incluído, que era necessário um debate maior, com maiores poderes e amplitude (Spink, 1998, p. 156).

Afinal, os reformadores sempre prometem agilizar a administração e têm lutado muito para dotar os serviços públicos de maior eficácia, maior eficiência e para reduzir custos, comprometendo-se, na maioria das vezes com a idéia de reduzir o tamanho do Estado (Kettl, 1998, p. 75). Isso tem sido feito através da limitação das dimensões do setor público, da privatização, da comercialização ou corporatização de órgãos públicos, da descentralização dos governos nacionais para governos subnacionais, da desconcentração nos governos nacionais, do uso de mecanismos típicos de mercado, da definição de novas atribuições para os órgãos da administração central e várias outras iniciativas de reestruturação ou “racionalização” (Kettl, p. 78).

A maioria das propostas de reforma do Estado em curso atualmente tem se situado dentro da proposta denominada gerencialismo (managerialism), que prega a necessidade de alterar a tradicional hierarquia burocrática, a partir da constatação de que “a estrutura de governo existente já não atende às necessidades dos governos”. Assim, o plano é substituir a autoridade e a rigidez pela flexibilidade; a atenção à estrutura pela melhoria do processo, colocando em xeque a teoria da hierarquia burocrática baseada na autoridade que por tanto tempo havia dominado a gestão pública (Kettl, p.80).

Por outro lado, o processo de reforma exige também que se defina e reforce o núcleo do Estado. Por mais que os reformadores incorporem à administração pública modelos construídos para o setor privado, reconhece-se que o governo não é e jamais será um negócio. Em uma democracia, a tarefa essencial é satisfazer o interesse público. Deve-se promover valores fundamentais como a equidade, a justiça, o respeito à lei. Afinal, o Estado existe precisamente porque os cidadãos descobriram que o mercado não pode satisfazer todas as suas necessidades nem servir a todos os seus objetivos, sobretudo aqueles como equidade e responsabilidade (Kettl, p. 115-116).

Já Richardson (1998, p. 217), aponta que “As reformas da Nova Zelândia tinham como objetivo melhorar o desempenho e aumentar a *accountability* do setor público em todos os aspectos”. Acima de tudo, procuravam: melhorar a relação custo/eficiência na produção de bens e serviços pelo setor público; melhorar a qualidade desses bens e serviços; tornar a atuação do setor público como provedor de bens e serviços mais sensível às necessidades dos consumidores; dar aos representantes eleitos maior controle sobre a utilização do dinheiro dos contribuintes; aumentar a transparência do



setor público; e restringir os gastos públicos em geral, dentro dos limites de uma administração fiscal responsável.

Segundo Prats i Catalá (1998, p. 303), as propostas mais positivas do movimento são: reduzir o Estado, mediante privatizações ou pela “corporatização” do setor público empresarial; melhorar os sistemas de orçamento e contabilidade, como suportes às políticas de eficiência; definir objetivos e aferir resultados, em apoio às políticas de eficácia; reconhecer a discricionariedade necessária dos administradores e passar da responsabilidade normativa para a responsabilidade por resultados, concentrando ministros nas funções estratégicas e transferindo as funções de provisão de bens e serviços a “agências”, mediante contratos de gestão firmados com os ministérios; atender às necessidades dos clientes e fazer uso intensivo de técnicas de divulgação e esclarecimento do público; subcontratar e criar mercados internos ou quase-mercados sempre que possível; e estabelecer técnicas de retribuição por desempenho.

Para Przeworski (1998, p. 68-69), a reforma do Estado deve ser concebida em termos de mecanismos institucionais que permitam aos governos controlar o modo de agir dos agentes econômicos privados, e aos cidadãos controlar os governos. E a qualidade da intervenção estatal depende de um desenho institucional específico. Assim, a intervenção estatal pode ser melhor do que a não-intervenção nos casos em que o desenho institucional permita que os governos intervenham na economia, que os políticos controlem os burocratas, e que os cidadãos controlem os governos. É importante que os governos consigam discernir os casos em que a intervenção fará aumentar as taxas sociais de retorno e tenham instrumentos para uma intervenção efetiva. Além disso, os próprios governos devem ter incentivos para intervir bem e precisam estar sujeitos a sanções quando não atuarem em prol dos interesses públicos. Os políticos eleitos devem querer (e poder) controlar as burocracias e os cidadãos devem ser capazes de distinguir os bons dos maus governos e aplicar-lhes a sanção adequada, a fim de que os governantes que atuem bem sejam reeleitos e os demais derrotados nas eleições.

É importante salientar que o próprio Przeworski (1998, p. 68-69) observa que “essas exigências são difíceis de cumprir e nunca são totalmente satisfeitas. Mas o desenho institucional é importante”. Ele afirma que nos últimos 200 anos pouco se pensou sobre o desenho institucional da democracia, afirmando que as últimas grandes invenções políticas foram “a descoberta da representação proporcional, nos anos de 1860, e dos partidos de massa, nos anos de 1890” e que todas as democracias que

surgiram a partir do final do século XVIII apenas combinam de modos diferentes porções de instituições já existentes.

Bresser Pereira (1998, p. 27) afirma que, além de ser efetiva em evitar o nepotismo e a corrupção, a nova administração pública tem de ser eficiente ao prover bens públicos e semipúblicos, sejam eles produzidos diretamente pelo Estado ou tão somente financiados pelo mesmo.

Partindo dessa visão, Bresser Pereira (1998, p. 28-33) defende a “substituição” da “administração pública burocrática” pela “administração pública gerencial”. Segundo ele, “a administração pública burocrática concentra-se no processo”, preocupando-se em controlar os procedimentos, “porque acredita que este seja o modo mais seguro de evitar o nepotismo e a corrupção”, enquanto que “a administração pública gerencial orienta-se para os resultados”, partindo do princípio de que “é preciso combater o nepotismo e a corrupção, mas que, para isso, não são necessários procedimentos rígidos”.

Ele diz que os procedimentos rígidos eram necessários “quando predominavam os valores patrimonialistas, mas não o são agora, quando se rejeita universalmente que se confundam os patrimônios público e privado”. O autor afirma que têm emergido “novas modalidades de apropriação da *res publica* pelo setor privado que não podem ser evitadas pelo recurso aos métodos burocráticos”. De acordo com sua visão, a administração gerencial, a descentralização, a delegação de autoridade e de responsabilidade ao gestor público, e o rígido controle sobre o desempenho a partir de indicadores acordados e definidos por contrato são modos muito mais eficientes de gerir o Estado, constituindo-se em recursos mais efetivos na luta contra as novas modalidades de privatização do Estado.

Para Spink (1998, p. 166), “a melhoria administrativa significa projetos, requer pessoal qualificado e oferece oportunidades de carreira, tanto dentro quanto fora de agências e fronteiras nacionais”.

Abrucio (1998, p. 185) critica o “gerencialismo puro” pela proposta de separar a política da administração, mas reconhece que “o modelo gerencial puro obteve alguns êxitos”, sendo o principal deles a “ênfase na questão financeira”: esse valor foi incorporado por todos os governos que realizaram reformas administrativas nos últimos anos. Assim, “a busca da eficiência governamental, embora não resolva sozinha todos os problemas da burocracia, é um legado positivo do modelo gerencial puro”.

Abrucio (p. 190-191) apresenta como alternativa ao “gerencialismo puro” o conjunto de idéias da *public service orientation*, que se estrutura a partir do conceito de

esfera pública, vista como local de aprendizagem social, ou o *locus* por excelência da participação dos cidadãos, da transparência e do aprendizado organizacional, e sobretudo onde os cidadãos aprendem com o debate público, conceito este que deve estar presente na atuação da burocracia, sobretudo quando da formulação das políticas públicas. O planejamento não pode ficar confinado à burocracia, pois os objetivos políticos definidos pelo planejamento estratégico devem ser discutidos e revelados num processo de debate público (Pollitt, 1990:150, apud Abrucio, p. 191).

Enquanto que no gerencialismo puro, a descentralização era valorizada como meio de tornar mais eficazes as políticas públicas e no *consumerism* o processo de descentralização era um meio de conferir aos consumidores o direito de escolher os equipamentos sociais que lhes oferecessem a melhor qualidade, na *public service orientation* o conceito central é o de “cidadão”, que tem conotação coletiva - pensar na cidadania como um conjunto de cidadãos com direitos e deveres. O termo consumidor (ou cliente) tem um referencial individual, vinculado à tradição liberal, que dá, na maioria das vezes, maior importância à proteção dos direitos do indivíduo do que à participação política, ou maior valor ao mercado do que à esfera pública (Pollitt, 1990:129, apud Abrucio, 1998, p. 190).

Segundo ele, a *public service orientation* tem como uma de suas idéias-chave a conjugação entre a *accountability* e o binômio justiça/equidade. Para que isso seja possível, é preciso que, no processo de aprendizado social na esfera pública, se consiga criar uma nova cultura cívica, que congregue políticos, funcionários e cidadãos. Portanto, a *public service orientation* traz de volta para o debate os conceitos de *accountability* e de participação dos cidadãos e resgata as idéias de participação política segundo um conceito mais amplo, o da “esfera pública”, que se utiliza da transparência como proteção contra novas formas particularistas de intervenção na arena estatal, como o são o clientelismo e o corporativismo.

Ao invés de incentivar a competição exacerbada entre agências públicas, a *public service orientation* ressalta a possibilidade de cooperação entre as agências, de modo a obter um melhor resultado global na oferta de serviços públicos, garantindo-se o princípio da equidade, sem que a competição seja negada como princípio utilizável no setor público. E, embora faça sérias críticas ao gerencialismo puro e ao *consumerism*, a *public service orientation* não descarta totalmente as idéias do *public management*. As discussões sobre eficiência, qualidade, avaliação de desempenho, flexibilidade gerencial, planejamento estratégico, entre as principais, não são negadas, mas há a

tentativa de aperfeiçoá-las em um contexto em que o referencial da esfera pública é o mais importante.

Para Abrucio (1998, p. 192-195), a reforma do Estado deve “conjuguar a temática da cidadania com a da introdução de um novo modelo organizacional para o setor público”. Para ele, a formulação e a implementação das políticas não podem ser tratadas de forma separada, pois essa separação não permite identificar com clareza o responsável pela prestação global dos serviços públicos, dificultando-se a obtenção da responsabilização do Estado, vinculada à *accountability*, o que coloca o setor público de costas para o cidadão.

Abrucio (p. 186) afirma também que “a imposição arbitrária da diminuição dos custos pode conduzir mais à redução do nível [de qualidade] dos serviços do que a um aumento de produtividade”. E lembra que, mesmo nas empresas, de onde os governos “importaram” a abordagem da administração da qualidade total (*Total Quality Management* - TQM), houve, ao longo da década de 1980, uma modificação no que se refere à antiga visão meramente quantitativa de avaliar o sucesso e o desempenho dos empregados e da organização, devido ao aumento da concorrência e do nível de exigência dos consumidores, o que obrigou os empresários a elevar a qualidade de seus produtos para sobreviver no mercado. Fica claro, também, que a busca permanente da qualidade tem relação direta com o direcionamento da produção para o atendimento dos anseios dos consumidores.

No setor público aconteceu fenômeno semelhante. A introdução da perspectiva da qualidade surgiu quase no mesmo momento em que a administração pública voltava suas atenções para os clientes/consumidores. “Essa talvez tenha sido uma das principais revoluções no modelo gerencial” (Abrucio, p. 186).

Porém, ele afirma que o conceito de consumidor deve ser substituído pelo de cidadão, porque o conceito de cidadão é mais amplo do que o de cliente/consumidor, já que cidadania implica direitos e deveres e não só liberdade de escolher serviços. A cidadania está relacionada com o princípio da *accountability*, que requer participação ativa na escolha dos dirigentes, na formulação das políticas e na avaliação dos serviços públicos (Abrucio, p. 188).

Richardson (1998, p. 220) reforça a importância de conjuguar a questão do desempenho com mecanismos de *accountability* nos processos de reforma. Segundo ela, “um regime baseado no desempenho e na *accountability* não tem espaço para o

emprego vitalício ou para sistemas de remuneração nos quais pagamento e posição não reflitam o desempenho”.

Prats i Catalá (p. 296-297) afirma ainda que as reformas não podem ser só organizacionais, devem ser também institucionais, já que têm o fim último de incrementar o capital social ou a cultura cívica. Para ele, a reforma do Estado compreende, além da reforma dos papéis, do desenho organizacional, do financiamento, dos procedimentos e da responsabilização das organizações públicas e de seus agentes, a reforma do sistema institucional e da correspondente cultura cívica, que constituem o quadro de incentivos das organizações públicas. Progredir, em termos de governabilidade, significa avançar ao mesmo tempo nas capacidades e nas instituições do governo. São dois objetivos diferentes, mas muito interligados: as capacidades de governo são capacidades organizativas que se podem fortalecer mediante estratégias de mudança planejada; as instituições (*governance*) são resultado do processo de aprendizado ou de evolução social, no qual sem dúvida podemos e devemos influir, mas sem dirigi-lo planejadamente. Essa distinção é uma distinção-chave para que se estabeleçam estratégias de reforma do Estado.

É necessário, portanto, “transcender as noções convencionais de eficiência e eficácia ... e concentrar-se no que se poderia chamar de capacidade para fazer com que o futuro tome o rumo desejado”. Este é o principal objetivo da melhoria das políticas públicas. E esta é a razão de ser do movimento internacional que se observa no sentido de criar governos mais compactos, que concentrem seus esforços nas funções básicas superiores e deleguem a outras estruturas (agências independentes, setor privado, administrações descentralizadas) as tarefas de prestação de serviços, execução e gestão (Prats i Catalá, p. 299).

Prats i Catalá (p. 299-301) expõe uma série de recomendações, entre elas a necessidade de avançar na profissionalização da formulação de políticas, o que traz consigo a necessidade de criar, nas presidências e em alguns dos ministérios, unidades de análise de políticas, entregando-as a profissionais que mereçam a confiança dos políticos e conheçam as realidades da política, mas atuem a partir exclusivamente de sua competência técnica. Essas unidades podem (e devem) ser estruturadas para atuarem em redes, integrando-se entre si e com os centros de pesquisa e formação em políticas públicas, de forma colaborativa, enriquecendo o processo geral de aprendizado social.

Surge, então, um duplo problema a ser enfrentado no processo de reforma do Estado nos países latino-americanos: por um lado, é preciso capacitar o Estado para que

possa produzir e supervisionar a aplicação de “boas” regulamentações; por outro, é necessário assegurar que os agentes do Estado (políticos e funcionários) preocupem-se em agir em defesa do interesse público, pois nada garante uma efetiva e boa regulamentação. O oportunismo de políticos, funcionários, empresas ou grupos específicos de consumidores pode levar a “más” regulamentações. Para diminuir esse risco temos que redesenhar as instituições de relacionamento entre cidadãos, políticos e burocratas ou funcionários profissionais. E este foi um dos principais objetivos das políticas de modernização administrativa nos principais países desenvolvidos.” (Prats i Catalá, p. 302)

O autor considera que a América Latina deve participar do movimento internacional de transformação da gestão pública burocrática em uma gestão pública gerencial, mas não pode se preocupar somente com os “valores gerencialistas de eficácia e eficiência”, mas também com valores como a “transparência e acessibilidade dos processos de decisão e de alocação de recursos” e com os valores-chave de “prestação de contas e responsabilidade”.

Porém, Prats i Catalá (1998, p. 303-304) alerta para o fato de que “passar de uma administração burocrática para uma administração gerencial impõe enormes desafios”. Para ele, a chave dessa transição está na “responsabilização”, tanto pelo cumprimento das regras como pela obtenção de resultados. E os sistemas e as técnicas de medição de resultados impõem exigências difíceis de satisfazer. Corre-se o risco, inclusive, de chegar à paradoxal conclusão de que “os sistemas de aferição de resultados podem desinformar mais que informar, nos casos em que os usuários dos sistemas não estão plenamente conscientes de suas limitações”.

1.3 - A avaliação do desempenho como forma de garantir responsabilização e transparência

Entre os instrumentos propostos para garantir melhores resultados, com mais transparência e responsabilização dos administradores públicos sobre seus atos à frente da “máquina pública”, Kettl (p. 88-96) destaca as avaliações de desempenho.

Porém, para ele, a avaliação de desempenho precisa ocorrer em dois planos diferentes: na produção, para modelar o comportamento dos administradores e gestores; e nos resultados, para que possam ser elaboradas políticas consistentes. E esses dois planos são inter-relacionados, pois a avaliação de resultados pode ajudar os gestores a aprimorar suas estratégias e a avaliação de produção pode oferecer as chaves para a

explicação de problemas que surjam nos resultados. Entretanto, qualquer sistema baseado no desempenho terá de começar entendendo claramente que avaliações de resultado e avaliações de produção oferecem respostas diferentes para problemas diferentes, envolvem de modos diferentes o administrador e estimulam de forma diferente o comportamento.

As avaliações de resultados, segundo ele, são vitais, pois o que os cidadãos e os formuladores de políticas públicas mais precisam saber é se os programas funcionam ou não. E esse funcionamento não depende só do desempenho individual dos funcionários, *mas também da interconexão entre as várias peças dos complexos sistemas políticos*: boas avaliações podem, por exemplo, permitir que o Congresso efetivamente conheça o funcionamento do sistema e supervisione a política nacional.

Por outro lado, ele afirma que a avaliação da produção é a chave de todos os sistemas de avaliação de desempenho de todas as agências públicas. Porém, é um processo muito complexo, sendo necessário, após implementar avaliações de produção, dar tempo ao sistema para que amadureça, até que se consiga estabelecer um conjunto relevante de avaliações de resultados. Isso pode demandar décadas de trabalho, mas qualquer avanço, por menor que seja, é uma conquista importante.

Kettl aponta ainda que num sistema de avaliação de desempenho que se concentre somente nos resultados, e que não permita que nenhum dos administradores públicos ao longo da cadeia de implementação de um programa possa ser responsabilizado pessoalmente pelos resultados, todos os envolvidos tenderão a acusar o outro sempre que surgirem problemas, dificultando a implementação da *accountability*.

Portanto, se ignorarmos essa distinção ou se aplicarmos medições erradas ao tipo errado de problema “acabaremos por minar todo o sistema e estaremos encorajando os jogadores a inventar outros tipos de jogo”.

Segundo ele, apesar de todas as dificuldades, a mensuração do desempenho passou a ser o item mais importante da revolução global da administração pública. A substituição da autoridade tradicional por incentivos baseados no mercado talvez tenha sido a idéia inicial, mas o motor foi a mensuração do desempenho, que é o mecanismo que mantém em foco o mercado e os comportamentos de mercado e “permite que os responsáveis pela elaboração das políticas públicas conheçam melhor o que recebem em troca do dinheiro que gastam”.

1.4 - O atendimento aos interesses dos cidadãos e o acesso à informação como formas de garantir transparência e responsabilização

Entre as formas de garantir a transparência dos atos da administração pública destacam-se a tentativa de viabilizar um maior acesso dos cidadãos à informação e a preocupação em atender aos interesses dos cidadãos.

A esse respeito, conforme comentado anteriormente, Abrucio (1998, p. 192) propõe conjugar a temática da introdução de um novo modelo organizacional para o setor público com a da cidadania. Ele afirma que esse é, sem dúvida, um grande desafio, e o fracasso está em se agarrar apenas uma das “pontas da corda”.

Kettl (p. 81-82) também defende a idéia de que o administrador público se preocupe com os interesses dos usuários dos serviços, buscando oferecer serviços, e não em gerir programas, de forma a atender aos cidadãos e não às necessidades da burocracia. Para ele, é necessário criar sistemas que visem à “satisfação do usuário e do consumidor”, ao invés de visarem à satisfação do chefe, de algumas autoridades e de algumas comissões administrativas, como tem acontecido.

Para Kettl (p. 100-101), a idéia de atender os interesses dos cidadãos enquanto “consumidores” dos serviços públicos é “universalmente aceita”, mas “seus preceitos acabam deixando a administração pública em becos sem saída”, pois “em todas as partes os cidadãos querem pagar muito menos e receber muito mais”. Por isso, “a privatização tem sido vista como alternativa política atraente”, pois “não obriga os governantes a selecionar programas passíveis de eliminação, mas apenas a identificar os serviços que podem ser prestados pelo setor privado”. Dessa maneira, “os cidadãos podem continuar a receber serviços pelos quais estão dispostos a pagar e os governantes livram-se da dificuldade de selecionar os programas a serem cortados”.

O autor aborda também a questão da *accountability*, lembrando que “a teoria sobre o relacionamento democrático entre cidadãos, governantes e burocratas” define que “os cidadãos delegam o poder que têm, elegendo os governantes, e estes propõem políticas públicas e delegam a responsabilidade por sua implementação aos burocratas, que têm de prestar contas aos cidadãos, através dos governantes eleitos, de seu desempenho na administração daquelas políticas”, criando uma relação “de cima para baixo”. Porém, “a proposta do movimento cidadão-consumidor antecipa um tipo de relação de baixo para cima (dos cidadãos, via trabalhadores “da linha de frente”, até os formuladores de políticas públicas)”. Segundo Kettl, “a questão de como fazer para que a burocracia seja responsabilizada ainda é um ponto de tensão”, já que, a partir desse

vínculo direto entre cidadãos e burocracia, os burocratas são incentivados a exercer sua autoridade de modo a servir melhor aos interesses dos cidadãos. Ao longo do tempo, essa situação pode provocar uma inversão no modelo tradicional, fazendo com que o relacionamento tradicional, legal, prático e político entre o governante e a burocracia acabe sendo subordinado ao cidadão-consumidor.

Portanto, para orientar sua ação, os burocratas agora têm de considerar também o desejo dos cidadãos, a fim de modelar suas decisões fundamentais, o que faz com que a burocracia precise se transformar até tornar-se plenamente responsável (accountable), numa estrutura diferente de poder, que se legitima de baixo para cima. Enquanto essa transformação não ocorrer por completo, haverá grandes dificuldades para definir o que cabe à burocracia fazer quando houver conflito entre o que os cidadãos exigem e o que os governantes esperam que seja feito; ou o que cabe ao governante fazer quando os burocratas comprometidos com o cidadão dediquem maior atenção aos consumidores do que aos planos dos formuladores de políticas públicas. Há também dúvidas sobre como os governantes reagirão ao descobrirem que a sua função tradicional de “solucionador de casos”, que muitas vezes é um importante ponto de contato com os eleitores, passou a ser desempenhada por burocratas; e sobre como garantir o controle da corrupção da burocracia e dos políticos.

Przeworsky (1998, p.53) alerta para o fato de que “os objetivos dos burocratas não têm necessariamente de ser idênticos aos objetivos dos cidadãos ou dos políticos eleitos que os representam”. Os burocratas podem querer maximizar a sua própria autonomia ou a garantia do seu emprego, ou, ainda, prestar favores clientelistas a amigos e aliados, ou ser dispensados do “ponto”, ou aumentar o orçamento sob sua responsabilidade, ou enriquecer às custas dos cidadãos. E eles dispõem de informação especial quanto aos benefícios e aos custos de suas ações, podendo praticar atos que não são vistos diretamente e apenas podem ser inferidos dos resultados ou monitorados como itens de custo. Assim, a delegação faz aumentar os custos do agenciamento. Dado o grau de autonomia de que gozam os burocratas, a questão é como evitar que se estabeleça um regime de “política sem lei”.

No que se refere ao controle dos burocratas, Przeworsky (1998, p.57-58) alerta também para o fato de que “não está claro que papel se espera dos funcionários públicos executivos como representantes do povo: eles são *agents* do governo ou *agents* do povo?”. Embora a burocracia estatal preste serviços aos cidadãos, impõe-se a ela o

dever de prestar contas aos políticos (ou a entidades cujos membros são nomeados por políticos - tribunais ou agências administrativas de acompanhamento ou supervisão)¹.

Przeworsky (1998, p. 58) afirma ainda que “se o controle social direto sobre os ‘serviços de interesse público’ é eficaz, pode pressionar os executores para que procurem ser mais eficientes”, se o acúmulo de queixas gerar decisões das autoridades que fazem a supervisão ou a auditoria, ou ainda das que fiscalizam os serviços públicos.

Segundo Kettl (p. 102), em todo o mundo os cidadãos têm deixado claro que desejam Estados melhores, menos onerosos e mais responsáveis. “A idéia de que a administração pública deve se orientar para o cidadão-consumidor é muito mais importante do que seus críticos admitem, mas, ao mesmo tempo, é muito mais difícil implementá-la do que supõem muitos dos que a propõem e defendem”, afirma.

Com as reformas mais recentes, portanto, os administradores de nível mais baixo passam a ter maior autonomia para decidir, mas, ao mesmo tempo, passam a ter de prestar contas (mediante as avaliações de desempenho) pelo exercício desta autoridade. As mudanças estruturais passam a ser subprodutos da delegação de poder e não fins em si mesmas, como era comum ocorrer nas reformas anteriores (Kettl, p. 107).

Conseqüentemente, a maior dificuldade está em definir como as autoridades eleitas podem delegar de fato responsabilidade por decisões e ao mesmo tempo manter a responsabilização (*accountability*) pelos resultados. Para que a delegação de poder seja bem-sucedida é indispensável que se definam, com clareza e sem ambigüidades, as responsabilidades específicas da agência central e das agências operacionais e, a partir daí, trabalhar incansavelmente para não desgastar a responsabilidade conferida pela delegação de poderes (Kettl, p.109).

O autor alerta para o fato de que “em uma democracia, a tarefa essencial (do Estado) é satisfazer o interesse público”. Deve-se promover valores fundamentais como a equidade, a justiça, o respeito à lei. O governo existe porque o mercado privado não pode satisfazer todas as necessidades dos cidadãos nem servir a objetivos como equidade e responsabilidade. Os reformadores, contudo, vêm insistindo em que o Estado seja o mais reduzido possível. O setor privado atualmente pode produzir e oferecer

¹ *agent* é um termo utilizado para designar um indivíduo ao qual é delegado poder para agir em defesa do interesse de outro, que é chamado de *principal*. Para explicar, Przeworski (1998, p. 45) usa o exemplo de uma pessoa que vai a um mecânico e deixa o carro para que ele o conserte. Depois o dono do carro volta para buscá-lo e o mecânico informa as peças que precisou trocar e o serviço que foi executado. O dono do carro pode “recompensar” o mecânico, voltando a usar seus serviços, ou puni-lo, procurando outra oficina da próxima vez que precisar de um mecânico. Mas mecânico tem informações que o dono do carro não

praticamente qualquer bem ou serviço “governamental”, desde polícia e prevenção de incêndios até prisões e escolas. Dadas a potência do modelo do setor privado e a necessidade política de produzir reformas, muitos têm-se sentido tentados a empurrar o setor privado para a produção de tudo quanto ele “pode” produzir, sem sequer se perguntar se são bens ou serviços que o setor privado “deve” produzir. Reformas efetivas exigem que se assegure que só o Estado faça o que só o Estado deve fazer. (Kettl, p. 116-117)

Przeworski (1998, p.39) refere-se à reforma do Estado, afirmando que:

“O objetivo da reforma do Estado é construir instituições que dêem poder ao aparelho do Estado para fazer o que deve fazer e o impeçam de fazer o que não deve... a qualidade do desempenho do Estado depende do desenho institucional dos mecanismos de relação entre governos e agentes econômicos privados (regulação), entre políticos e burocratas (supervisão / acompanhamento), e entre cidadãos e governos (responsabilização)... Instituições bem concebidas podem permitir que os governos intervenham melhor na economia – e os induzir a fazê-lo – do que um Estado não-intervencionista.”

Przeworsky (1998, p.51-52) afirma também que “a intervenção estatal pode ser melhor que a não-intervenção quando o desenho institucional permite que os governos intervenham na economia”: quando os governos dispõem de alguma informação sobre os agentes privados e têm instrumentos legais ou fiscais para regular, e a rede institucional permite que se firmem compromissos confiáveis. Mas, segundo ele, nenhuma dessas condições assegura que a intervenção do Estado vise ao interesse público, pois “a própria capacidade do Estado de intervir transforma-o em alvo atraente para a influência dos interesses particulares” e “a própria capacidade de assumir compromissos abre espaço para o conluio”. Assim, acredita-se que a qualidade da intervenção do Estado na economia depende da organização interna do Estado, principalmente das relações entre políticos e burocratas, e do desenho das instituições democráticas que determinam se os cidadãos podem ou não controlar os políticos.

Prats i Catalá (1998, p. 278) afirma que para que os diversos segmentos da sociedade possam se estruturar e criar um conjunto de instituições consistentes e capazes de controlar o Estado é necessário capacitá-los. Essa necessidade está presente

tem e faz coisas que ele não vê. Ao final, o autor pergunta: “como fazer para induzir o *agent* a prestar ao *principal* o melhor serviço de que ele é capaz?”

hoje nas sociedades latino-americanas porque o forte intervencionismo econômico e o poder arbitrário impediram que surgisse nessas sociedades uma sociedade civil autônoma e poderosa. Ele lembra que a história econômica latino-americana perpetuou a tradição centralizada e burocrática da herança hispano-portuguesa e que as relações pessoais são ainda a chave de grande parte do intercâmbio econômico e político nesses países. Isso tudo decorre da evolução de um panorama institucional que, até agora, não teve por objetivo nem a estabilidade política nem o aproveitamento consistente do potencial da tecnologia moderna (Prats i Catalá, p. 279).

Para ele, isso evidencia uma “debilidade institucional”, ou seja, há um déficit institucional em toda a América Latina, que impede que se extraia todo o proveito potencial dos generosos recursos naturais e humanos que se concentram na região.

Mas, nas últimas décadas a consciência sobre essa realidade tem se ampliado e começam a surgir respostas, com estratégias nacionais de desenvolvimento institucional visando a fortalecer a governabilidade democrática, implantar mecanismos da economia de mercado, viabilizar a existência de uma sociedade civil autônoma, reconhecer o valor da iniciativa econômica e da livre empresa, diminuir os excessos da burocracia, reconhecer as falhas do mercado e afirmar a necessidade de um novo tipo de Estado, bem dimensionado e forte, capaz de oferecer os bens e serviços que o mercado não pode oferecer eficiente ou equitativamente, que respeite a ordem constitucional e as leis, através de um Poder Judiciário independente e eficaz, que possa combater as arbitrariedades e a corrupção e submeter o exercício da discricionariedade legítima à responsabilidade (Prats I Catalá, p. 279-280).

O autor afirma que as democracias latino-americanas ainda são frágeis. Para ele, a grande questão não é importar as instituições do Norte, mas fazer com que as instituições locais evoluam até se transformarem em sistemas institucionais que incentivem a eficiência econômica e a equidade social de acordo com os próprios parâmetros de valoração nacionais. “As reformas institucionais são inevitavelmente incrementais, não acontecem da noite para o dia, nem se fazem por decreto” (Prats I Catalá, p. 280-281).

Com relação ao acesso dos cidadãos à informação, Richardson (1998, p. 220) comenta o caso da Nova Zelândia, afirmando que antes de cada ano fiscal o governo publica um relatório das políticas do orçamento, no qual define as prioridades estratégicas para o seu orçamento. Outra obrigação do governo é definir um número de áreas de resultados estratégicos para o setor público. Além disso, cada departamento do

Estado precisa produzir relatórios sobre a posição financeira, a operação (despesas e receitas), o fluxo de caixa, objetivos e desempenho dos serviços (comparando o desempenho com os objetivos), compromissos, obrigações contingentes, gastos não apropriados, regras de contabilidade e comparativos entre os números atuais e os do ano anterior

Richardson (p. 227) afirmou que as reformas na Nova Zelândia “não garantiam que os ministros tomassem boas decisões de gastos. Estas precisam ser associadas à vontade do governo de utilizar essas ferramentas responsavelmente”. Considerando que “esse tipo de política não está sempre presente”, ela diz que é preciso “fortalecer ao máximo o comportamento de responsabilidade fiscal ao longo do tempo”. Como solução para essa questão, foi proposta a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, de 1994, que consiste num conjunto de princípios explícitos para a condução prudente da política fiscal, conjugado com a exigência de total exposição da posição financeira do governo, chegando até à obrigação legal de “abrir os livros” antes de uma eleição.

Além disso, a Lei de Finanças Públicas, de 1989, fortalece adicionalmente relatórios de alta qualidade *ex post* através de medidas como exigência de produção de atestados fiscais cumulativos dentro de seis semanas antes do fim do ano fiscal do governo. A Lei de Responsabilidade Fiscal “está preocupada com a integridade do processo orçamentário e em garantir o maior grau possível de abertura do panorama fiscal do Estado”, com o objetivo de “assegurar um alto grau de entendimento público e parlamentar dos parâmetros que serviram de base à elaboração do orçamento”. Essa Lei exige que o ministro das Finanças publique um relatório de políticas do orçamento pelo menos três meses antes do início do ano fiscal. O relatório deve especificar os objetivos do governo quanto à política fiscal de longo prazo, confirmar que estes objetivos estejam de acordo com os princípios da administração fiscal responsável, especificar as prioridades estratégicas que vão orientar a preparação do orçamento para aquele ano fiscal; indicar explicitamente o caminho escolhido para os principais agregados fiscais sobre o período de planejamento do orçamento, indicar se tal caminho está de acordo com os princípios de administração fiscal responsável (ou não, para os objetivos de longo prazo), justificar qualquer mudança do caminho escolhido para estes princípios e objetivos e comparar os objetivos a longo prazo e as intenções fiscais com os relatórios mais recentes, justificando qualquer mudança. Assim, a lei expõe a base sobre a qual o governo está preparando o orçamento para a avaliação parlamentar e a contestação privada antes de o orçamento ser finalizado, o que deve levar a um significado mais

amplo de propriedade das questões orçamentárias que o governo precisa encaminhar (Richardson, p. 229-230).

Portanto, a respeito da controversa proposta de substituir o “Estado burocrático” por um “Estado gerencial”, está evidente que o caminho é, certamente, buscar formas de avaliar o desempenho dos funcionários públicos, das “agências” e dos representantes eleitos, incrementando as normas legais e administrativas no sentido de garantir a inclusão de mecanismos que maximizem a *accountability* na administração pública.

Considerando a relevância do tema “*accountability*” no contexto da reforma do aparelho do Estado e, mais especificamente, nessa dissertação, o próximo capítulo abordará o conceito de “*accountability*” e os requisitos básicos à sua implementação.

II – Accountability e Democracia

Conforme comentado no capítulo anterior, um dos argumentos centrais nas propostas de reforma do aparelho do Estado em andamento atualmente em vários países tem sido a necessidade de se implementar mecanismos que garantam a existência da *accountability* democrática.

Richardson (1998, p. 217-218) aponta a *accountability* como um dos princípios-chave que estão por trás das reformas do setor público, dizendo que “o conceito de *accountability* precisa ser tão fundamental para o setor público quanto o é para o setor privado”. Para ele, “a *accountability* precisa envolver níveis específicos de desempenho, liberdade administrativa para buscar os resultados e sanções por falhas” e para que exista “uma relação efetiva de *accountability*” é necessário “especificação antecipada dos níveis de desempenho; autoridade para determinar como os recursos serão empregados para produzir os resultados desejados; um processo de avaliação para saber se os resultados foram obtidos”.

Por isso, este capítulo é dedicado à apresentação e à discussão do sentido dessa expressão, bem como dos principais requisitos necessários à implementação da mesma nas sociedades democráticas e aspectos relacionados especificamente à implementação da *accountability* nas organizações sociais criadas no Brasil a partir de 1998.

2.1 - O que se entende por *accountability*: noções básicas

Primeiramente, é importante salientar que não existe no português uma palavra que traduza de forma clara e completa o sentido da expressão *accountability*, conforme afirma Campos (1990):

“Desisti da idéia de tradução e me concentrei no significado. Ao longo dos anos fui entendendo que faltava aos brasileiros não precisamente a palavra, ausente na linguagem comum como nos dicionários. Na verdade, o que nos falta é o próprio conceito, razão pela qual não dispomos da palavra em nosso vocabulário.” (p. 31)

E, na tentativa de esclarecer sobre o “significado” de *accountability*, Campos (p. 33) credita a Friederich Mosher as “primeiras luzes na busca da compreensão” deste significado: segundo ela, Mosher “apresenta *accountability* como sinônimo de responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo”. Campos destaca o caráter de “obrigação” embutido no conceito, frisando que se a obrigação “não é sentida de forma subjetiva (da pessoa para si mesma)”, deve, então, ser “exigida ‘de fora para

dentro”, compelindo o “detentor da função pública” a prestar contas de seus atos, através da “possibilidade de atribuição de prêmios e castigos àquele que reconhecemos como responsável”.

No desenvolvimento de seu texto a autora faz uma série de considerações a respeito da prática da *accountability* no Brasil, retornando à questão da tradução do termo para o português e concluindo que

“... não surpreende que, nos países menos desenvolvidos, não haja tal preocupação. Nem mesmo sente-se falta de palavra que traduza accountability. Quando a indigência política for superada e o tecido institucional fortalecido, é provável que surja o conceito e, só então, surja a palavra para traduzi-lo. Por enquanto, qualquer tentativa apressada de cunhar uma palavra seria desprovida de significado, pois não faria parte de nossa realidade.” (p. 48, grifos nossos)

O trecho destacado da citação acima nos faz retornar à argumentação de Prats i Catalá (p. 278-279), que afirma ser necessário, nos países latino-americanos, “capacitar os diversos segmentos da sociedade para que estes possam se estruturar e criar um conjunto de instituições consistentes”.

Uma abordagem do conceito de *accountability* aplicada à administração de empresas é apresentada por Nakagawa (1993, p. 17-18), que situa o termo como um requisito essencial na atividade de auditoria contábil empresarial. Segundo ele, “*accountability* é a obrigação de se prestar contas dos resultados obtidos, em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder”.

Nakagawa afirma que nas grandes empresas a separação entre propriedade e gerência é bastante clara e os acionistas elegem os membros de um conselho de administração que, por sua vez, escolhe as pessoas que vão efetivamente gerir os negócios das empresas, formando-se, assim uma grande cadeia de *accountability*, que percorre toda a estrutura organizacional.

Os principais executivos da empresa, por sua vez, contratam outras pessoas para ocuparem cargos de diretoria, gerência, supervisão, chefia etc., numa sucessiva delegação de poder, sempre na expectativa de que cada nível de gerência buscará a realização da missão e objetivos da empresa no âmbito de suas respectivas responsabilidades, procurando sempre otimizar os interesses dos acionistas e investidores da empresa.

Assim como Campos, Nakagawa relaciona a *accountability* à “obrigação” de prestar contas:

“a responsabilidade (accountability)... corresponde sempre à obrigação de se executar algo, que decorre da autoridade delegada e ela só se quita com a prestação de contas dos resultados alcançados e mensurados... Portanto, a essência da responsabilidade é a obrigação pela execução das atividades e prestação de contas dos resultados obtidos. A autoridade pode ser delegada, mas a responsabilidade não.”

A *accountability* refere-se, portanto, à obrigação de prestar contas, sempre que alguém age como representante de outra(s) pessoa(s), como ocorre com os governantes eleitos e com os administradores públicos em geral.

No âmbito governamental, Przeworski, Stokes e Manin (1999, 10) afirmam que um sistema de governo “é accountable se os cidadãos podem diferenciar governos representativos de governos não-representativos e podem julgá-los apropriadamente, mantendo no poder aqueles que atuam bem e tirando os que não o fazem.”

De acordo com Campos (p. 33), “a *accountability* começou a ser entendida como ‘questão de democracia’” em decorrência da tentativa de identificar “quem deveria ser reconhecido como capaz de compelir ao exercício da *accountability*; quem teria o poder de declarar alguém responsável”. Assim, “quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*. E a *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade”.

Quando falamos em *accountability* no atual contexto de reforma das relações entre o Estado e a sociedade, temos que ter em vista a complexidade das sociedades contemporâneas, entendendo que há nelas diversos grupos organizados, formando redes de relacionamentos. A *accountability* pode ser vista, então, a partir do conceito de “responsabilidade política estendida”, apresentado por Stark e Bruszt (1998):

“Por responsabilidade política estendida nos referimos à imbricação dos centros de tomada de decisões em redes de instituições políticas autônomas que limitam a arbitrariedade dos governantes no poder. Responsabilidade política estendida difere, primeiro, da responsabilidade ‘vertical’ das eleições periódicas, pois ela estende a responsabilidade ‘horizontalmente’ em um conjunto de relações através das quais os executivos são forçados à responsabilidade por outras instituições estatais... A responsabilidade

política estendida se diferencia, em segundo lugar, da simples responsabilidade eleitoral, porque, ao contrário do caráter episódico desta última, ela é estendida no tempo... Nossa noção de responsabilidade política estendida... avança para estender a responsabilidade em escopo, ao incluir não apenas instituições internas ao Estado, mas também outras instituições políticas, em particular ou outros agentes organizados da sociedade, em redes de responsabilidade ” (p. 15)

Segundo Stark e Bruszt (p. 16), “a responsabilidade política estendida, portanto, *estendeu o horizonte temporal dos atores estatais chave*, corrigindo erros de cálculo de antemão e os encorajando a pensar vários passos à frente nos jogos estratégicos da política de reformas”. Assim, a distribuição de responsabilidades entre os diversos atores integrantes dessa “rede de relações” pode ser benéfica aos governos, na medida em que aumenta sua autoridade, e também à sociedade, na medida em que garante instrumentos de controle sobre as ações dos governantes.

Seguindo uma linha de raciocínio similar, Campos (1990, p. 35) afirma que “o controle efetivo é consequência da cidadania organizada; uma sociedade desmobilizada não será capaz de garantir a accountability” e “o comportamento (responsável ou não-responsável) dos servidores públicos é consequência das atitudes e comportamento das próprias clientelas”.

A autora afirma, ainda, que “uma sociedade precisa atingir um certo nível de organização de seus interesses públicos e privados, antes de tornar-se capaz de exercer controle sobre o Estado”. Para ela, a possibilidade de os cidadãos exercerem o controle e cobrarem do governo aquilo a que têm direito aumenta à medida que os diferentes interesses se organizam: “a extensão, qualidade e força dos controles são consequência do fortalecimento da malha institucional da sociedade civil”(p. 35).

Para ela, o desenvolvimento da “consciência popular” é uma pré-condição essencial para uma democracia verdadeiramente participativa e para a *accountability* do serviço público. E à medida que a democracia amadurece o cidadão passa do papel de consumidor de serviços públicos e objeto de decisões públicas para um papel de sujeito, tornando-se um “ativo guardião de seus direitos individuais”. Isso constitui um grande avanço pessoal, mas é necessário um outro pré-requisito para alcançar resultados: o “sentimento de comunidade”. Ou seja: é a partir da emergência e do desenvolvimento de instituições na sociedade e da constituição de uma “cidadania organizada” que se pode recuperar a cidadania e a verdadeira vida democrática. Assim, os cidadãos podem

influenciar o processo de identificação de necessidades e canalização de demandas, e também cobrar melhor desempenho do serviço público. Usando as palavras da autora: “Este parece ser o caminho para a accountability.” (p. 35)

Campos faz um paralelo entre a sociedade brasileira e as “sociedades amadurecidas”, destacando a quantidade, a variedade, a autonomia e a legitimidade das organizações da sociedade civil nas sociedades mais democráticas, enquanto que no Brasil “não há uma tradição de conquista pela cidadania” e não há “compromisso popular” com as diversas formas de associativismo. Conforme aponta a autora, “as pessoas preferem esperar que o Estado defenda e proteja os interesses não-organizados”. Além disso, “muitas são as ‘associações’ nascidas da iniciativa oficial, para prevenir uma verdadeira participação” (p. 35-37). Há um sentimento de “impotência política”, que “deriva da falta de organização da sociedade civil combinada à falta de transparência nas organizações burocráticas do governo” (p. 37-39).

Assim como Campos, Prats i Catalá (1998, p. 288) afirma que na maioria dos países da América Latina a grande tarefa ainda por ser cumprida é a construção da própria comunidade, o que não irá ocorrer sem que, primeiro, se construam instituições que, mesmo reconhecendo a importância dos mercados, não façam dele um *deus ex maquina*, mas reconheçam as suas limitações e a radical insuficiência dos mercados para enfrentar os desafios que a região tem. Segundo ele, “mercados desenvolvidos podem ajudar, mas não garantem, por si sós, a construção de uma cidadania plena, livre e responsável”.

A *accountability* é, portanto, uma característica essencial às sociedades democráticas, nas quais espera-se que exista “transparência” nas informações sobre a administração pública e condições para os representados controlarem efetivamente seus representantes, cobrando destes a responsabilidade pelo uso dos recursos públicos.

O conceito de *accountability* utilizado nessa dissertação corresponde, então, a definição apresentada por Nakagawa (1993, p. 17):

“*accountability* é a obrigação de se prestar contas dos resultados obtidos, em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder”

2.2 - Requisitos básicos para a implementação da *accountability*

Conforme comentado anteriormente, um dos requisitos essenciais para a efetiva implementação da *accountability* democrática é o acesso às informações sobre as decisões e sobre o uso dos recursos públicos. Ferejohn (1997, p. 24) afirma que, por

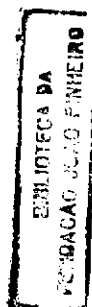
mais democrática que seja uma sociedade, dificilmente o governante será totalmente responsivo, devido, especialmente, à assimetria informacional existente entre os diferentes atores políticos e à dificuldade de se definir com clareza qual é o melhor interesse dos cidadãos, dada a grande heterogeneidade de opiniões e interesses presentes nas sociedades contemporâneas.

Przeworsky (1998, p.63-67) discute a questão da assimetria informacional a partir do “voto retrospectivo”. Trata-se de um modo de pensar, em que os cidadãos estabelecem alguns padrões de desempenho pelos quais avaliam os governos. Se suas “exigências” não forem satisfeitas, votam “contra o governo”. Os governantes, por sua vez, desejando ser reeleitos e conhecendo as regras pelas quais os cidadãos decidem, fazem o possível para satisfazer esses critérios.

O problema é que, conforme afirma Przeworsky, a observação dos resultados nem sempre é suficiente para saber se o governo está fazendo “tudo o que pode fazer” para promover o bem-estar de todos ou se está atendendo a “interesses particulares”. Os cidadãos querem saber também se os resultados alcançados são os melhores possíveis, mas não vêem completamente todas as condições. Mesmo assim, têm de julgar a partir do que vêem, fazendo inferências sobre as condições que desconhecem.

Conforme explica Przeworsky, a “regra do voto retrospectivo” só pode “assegurar a *accountability*” quando os cidadãos conhecem, além do resultado obtido, os outros resultados possíveis, se o governo tivesse feito outra coisa, ou se as condições fossem diferentes. Geralmente, os cidadãos não vêem algumas das condições que os políticos vêem. Por exemplo: os cofres do governo estão cheios ou vazios? A postura que o país adota ao negociar com as instituições financeiras internacionais é de acomodação ou de desafio? Quando os eleitores conseguem inferir se a decisão do governo foi “correta” conhecendo apenas o resultado obtido, o voto retrospectivo permite que os cidadãos controlem os políticos.

Mas, mesmo tendo boas teorias acerca dos efeitos das políticas sobre os resultados, os cidadãos podem continuar sem poder avaliar se o governo atuou bem. Por exemplo, pode ser que determinado resultado não ocorreu porque, apesar de ter condições favoráveis, o governo buscava auferir vantagens, ou porque as condições eram ruins e o governo adotou a política mais adequada às circunstâncias. Nesse caso, os cidadãos não conseguem inferir, a partir dos resultados que conhecem, se as ações do governo atenderam à sua expectativa. Ou seja: “Não há regra retrospectiva que sirva, se for baseada apenas em resultados.” (Przeworsky, 1998, p. 64)



Assim, devido à assimetria informacional, “a total *accountability* é impossível” e, por isso, os cidadãos podem punir governantes que agem de boa-fé e “recompensar” governos que agem de má-fé. Para evitar que isso aconteça, os cidadãos precisam saber o suficiente para fazer avaliações confiáveis.

Portanto, é necessário tentar garantir a existência de mecanismos institucionais que possam amenizar os efeitos dos problemas informacionais. Przeworsky (1998, p. 65-67) enumera alguns desses mecanismos: uma oposição bem informada; veículos de comunicação bem organizados e com autonomia; um Poder Legislativo atuante, com caráter deliberativo e aberto; e instituições independentes que ofereçam aos cidadãos a informação necessária para aperfeiçoarem sua avaliação sobre os atos do governo, e não apenas dos resultados.

Przeworsky considera que a oposição é um *agent* dos cidadãos, pois aspira a se tornar governo e, para isso, tenta monitorar o governo e informar o cidadão sobre o mau desempenho daqueles que estão no poder. Se conseguir convencer os eleitores de que o governo não está agindo da melhor forma e de que outras políticas levariam a melhores resultados, podem ganhar as próximas eleições. Quando a oposição informa os cidadãos, por exemplo, sobre os erros do governo ou sobre suas fontes de recursos, reduz o custo da informação para o eleitor.

Przeworsky aponta também a importância dos veículos de comunicação, que, segundo ele, devem informar e focalizar a atenção nas condições gerais. Os eleitores, por sua vez, devem basear suas decisões em certos estados gerais da economia ou da sociedade, e não orientar-se pela especificidade de suas próprias condições. Assim, a possibilidade de um governo manipular as “maiorias cíclicas” diminui.

Esse aspecto é abordado também por Campos (p. 39), ao situar a questão da *accountability* no contexto brasileiro, que aponta como um dos fatores que dificultam o entendimento e a percepção da sociedade sobre as ações dos governos a “fraqueza da imprensa”, à qual tem faltado “organização e autonomia para agir e reagir como instituição”. Sendo “fragmentada e subserviente a interesses e conveniências particulares”, a imprensa “não tem desempenhado o papel de vigilante, que geralmente lhe cabe nas sociedades politicamente avançadas”.

Przeworsky lembra, ainda, que, por mais bem informados que sejam os eleitores, as eleições têm sempre um caráter de plebiscito, permitindo apenas que ratifiquem ou rejeitem as decisões tomadas pelas equipes formadas pelos governantes, que competem e cooperam entre si. Por isso é importante que o processo legislativo seja deliberativo e

aberto, obrigando os representantes dos eleitores a justificarem publicamente as suas decisões e ações e a reunirem as informações que têm. Assim, o processo legislativo pode se tornar a ocasião de expor as relações entre as políticas e os resultados, de forma concreta e detalhada, forçando o Executivo a justificar e a defender suas ações e informando os cidadãos. O poder de governar por decreto, muito usado em alguns países da América Latina nas últimas décadas, mutila esse processo e impede os cidadãos de conhecer a qualidade das políticas, reduzindo a eficácia dos mecanismos de *accountability*. Governar por decreto passa a idéia de que o Executivo está ocultando dos cidadãos, e do Legislativo, algumas das razões que o levam a preferir determinadas políticas. Os mecanismos utilizados para permitir o controle dos políticos pelos eleitores são chamados de “*accountability vertical*” e aqueles usados para o controle entre os vários ramos do governo são chamados “*accountability horizontal*”.

Campos (p. 40) afirma também que “no caso brasileiro a debilidade das instituições permitiu, definitivamente, a acentuada supremacia do Executivo federal sobre os outros níveis (estadual e municipal), bem como sobre os outros poderes do governo (Legislativo e Judiciário)”. Para ela, “um poder Executivo forte e sem freios desempenha funções reguladoras, extrativas e distributivas”, atribuindo a si mesmo o controle do comportamento dos cidadãos, arrecadando descontroladamente recursos desses cidadãos, considerando-se independente para alocar recursos públicos sem preocupação com critérios como igualdade, representação, participação, transparência.

Por fim, Przeworsky afirma que, mesmo que todas as instituições democráticas estejam funcionando bem, os governos sempre disporão de informação “extra” sobre seus objetivos, sobre algumas condições objetivas e sobre as relações entre as políticas e seus resultados. Mas a qualidade e a quantidade da informação posta à disposição dos cidadãos podem ser melhoradas através de inovações institucionais, de instituições independentes de outros órgãos do governo que ofereçam aos cidadãos a informação necessária para aperfeiçoarem sua avaliação sobre os atos do governo, e não apenas dos resultados. Exemplos disso podem ser: a) comissões independentes que garantam a transparência das contribuições de campanha, com poder para fazer suas próprias sindicâncias; b) um ramo do Estado para executar auditorias de forma independente, como a controladoria chilena; c) uma fonte independente de informações estatísticas sobre a economia; d) uma função privilegiada, a ser ocupada pela oposição, para supervisão dos veículos de informação que pertençam ao Estado.

Assim, as ações dos governantes devem ser observadas sempre de forma crítica, avaliando-se a sua adequação e incentivando-se o debate e a participação da sociedade nas decisões ao longo do tempo, e esta participação não pode se restringir aos períodos eleitorais nem a projetos ou setores específicos. A prática constante do debate e o cumprimento correto das funções de cada instituição política devem ser buscadas sempre, visando a garantia da prática democrática. Quanto maior o número de atores políticos com acesso às informações, mais democráticas serão as decisões e maiores serão os graus de *accountability*.

Faz-se necessário, portanto, diminuir a assimetria informacional em nossa sociedade, e para isso é preciso diminuir as desigualdades sociais e econômicas. Sem isso, não haverá condições, nem interesse da sociedade, para priorizar a participação e o controle das ações dos governantes pelos cidadãos.

Campos (1990) reconhece que “os mecanismos de controle interno da burocracia estatal são necessários”, mas alerta para o fato de que tais mecanismos não são suficientes “para garantir que o serviço público sirva a sua clientela com os padrões normativos do governo democrático”. Ela aponta “outros padrões de desempenho que merecem consideração”: “qualidade dos serviços; maneira como tais serviços são prestados; justiça na distribuição dos benefícios, como também na distribuição dos custos econômicos, sociais e políticos dos serviços e bens produzidos; grau de adequação dos resultados dos programas às necessidades das clientelas”. A autora considera que esses padrões “não são garantidos pelos controles burocráticos” e conclui que “o verdadeiro controle do governo - em qualquer de suas divisões: Executivo, Legislativo e Judiciário - só vai ocorrer efetivamente se as ações do governo forem fiscalizadas pelos cidadãos” e “a legitimidade do poder delegado precisa ser assegurada pelo exercício ativo da cidadania, por Partidos Políticos sintonizados com seus eleitores e por uma opinião pública bem informada” (p. 34).

Conforme comentado no capítulo anterior, Kettl (1998, p. 100-101) aponta o surgimento de um novo tipo de relação entre burocratas e governantes (“de baixo para cima” - dos cidadãos, via trabalhadores “da linha de frente”, até os formuladores de políticas públicas).

Um dos grandes desafios das reformas em curso nos diversos países diz respeito a “como fazer com que a burocracia seja responsabilizada pelas suas decisões, a partir do estabelecimento de vínculos diretos entre os cidadãos e a burocracia” e que outras alterações isso pode significar nas relações entre burocratas, governantes e cidadãos.

O autor propõe a avaliação de desempenho dos administradores como possível instrumento para assegurar a *accountability* e alerta para o fato de que “governar nesse tipo de sistema requer a redefinição das funções existentes”, exigindo que os governantes assumam maior responsabilidade pela orientação dada às políticas e aprendam a confiar no contrato baseado no desempenho e nos processos de avaliação de desempenho. (Kettl, 1998, p. 113)

Segundo ele, para garantir melhores resultados, a administração baseada no desempenho precisa ser incorporada o mais integralmente possível ao núcleo de outras grandes decisões de governo, principalmente às decisões sobre orçamento. Esse modelo de administração pode ajudar as pessoas envolvidas no processo a pensar mais estrategicamente, além de ajudar os administradores públicos a se concentrarem no melhor modo de fazer seu trabalho e de explicarem aos governantes o que estão tentando fazer para traduzir em resultados os objetivos da legislatura. Pode ainda ajudar os governantes a ponderar os muitos pedidos que disputam recursos e a alocar recursos aos projetos em que podem gerar melhores resultados, e ajudar os cidadãos a entender melhor o que é oferecido em troca dos impostos que pagam. (Kettl, 1998, p. 113-114).

O autor alerta ainda para o surgimento de outros problemas que a administração pública por desempenho enfrenta ao incorporar ao processo parceiros não-Estatais. As pressões pela redução do tamanho do Estado têm feito com que o governo transfira cada vez mais atividades para outros atores (setor privado, organizações sem fins lucrativos, concessionários e cidadãos). Se já é muito difícil aferir o desempenho das organizações estatais, a dificuldade aumenta ainda mais quando parte da atividade governamental está fora do controle direto dos administradores públicos. O administrador público perde o controle sobre metas, indicadores e processos de aferição. Quanto mais o governo estabelece parceria público-privadas para cumprir suas funções, mais difícil é a tarefa.

O autor afirma também que a experiência das empresas privadas aponta para um modo de se obter influência sobre parceiros: as terceirizações bem-sucedidas ocorrem quando as empresas atuam como compradores inteligentes, determinando de antemão o que querem comprar, definindo detalhadamente as especificações e calibrando a produção para que o comprador possa avaliar a qualidade do que compra. Em geral, as agências do serviço público não estão capacitadas para isso. Segundo ele, de modo geral, há poucas oportunidades de carreira na área de compras no serviço público e, quando existem não oferecem nem prestígio nem remuneração para atrair os servidores públicos mais qualificados. Além disso, para administrar bem a reforma do setor

público é necessário capacitar a burocracia para novas funções, razão pela qual a reforma do setor público não pode descuidar da reforma dos setores de recursos humanos. E isso tudo sem perder de vista o interesse público. (Kettl, 1998, p. 115)

Outro aspecto importante é abordado por Abrucio (1998, p. 188), quando ele afirma que a *accountability* implica participação ativa na escolha dos dirigentes, na formulação das políticas e na avaliação dos serviços públicos. Para ele, na maioria das vezes, o consumidor é um cidadão passivo e, em grande medida, os consumidores /clientes são aqueles que se organizam para atuar no nível em que os serviços são prestados, podendo, em última instância, se constituir num grupo de interesse. Os burocratas, por sua vez, podem fazer de tudo, inclusive atos discricionários, para atender ao grupo organizado de consumidores, já que eles dependem da avaliação dos clientes para obter avanço profissional, melhoria de salários e até para manter o próprio emprego. É necessário, portanto, estabelecer normas e regras entre a avaliação dos consumidores e os atos dos funcionários para garantir o interesse público.

Assim, corremos o risco de que aqueles consumidores que se organizarem mais se tornem “mais consumidores do que os outros”. E os consumidores “mais fortes” se converteriam em “clientes preferenciais do serviço público”. Essa situação se agrava ainda mais quando temos um setor público que opera com recursos escassos, fazendo com que o problema deixe de ser “satisfazer os consumidores” e passe a ser “quais os consumidores satisfazer”. E nos casos onde houver competição entre os equipamentos sociais, o problema pode se agravar ainda mais, porque a unidade de serviço público mais bem avaliada receberá provavelmente mais recursos, seus funcionários terão melhores rendimentos e os consumidores que a aprovaram tenderão a utilizar esse serviço continuamente. A premiação reflete um círculo virtuoso, aparentemente saudável como técnica para tornar o Estado mais capaz de responder às demandas da população. Mas os equipamentos sociais que não conseguirem as melhores avaliações dos consumidores cairão num círculo vicioso: receberão menos recursos, seus funcionários não terão incentivos financeiros e ficarão desmotivados, e seus usuários ficarão cada vez mais insatisfeitos. (Abrucio, 1998, p. 188-189)

Além disso, nem todos os consumidores têm a possibilidade de escolher de fato o equipamento social que lhes agrada, em virtude da existência de obstáculos geográficos e financeiros, que dificultam o acesso a todas as unidades de serviço público. E se todos os consumidores (ou boa parte deles) escolherem um número limitado de equipamentos sociais, estes ficarão lotados e tenderão a perder qualidade,

enquanto as unidades que tiveram inicialmente uma má avaliação ficarão abandonadas e com uma subutilização que por si só já resultaria em desperdício de recursos públicos, podendo ocorrer inclusive o que a ciência política denomina jogo de soma-zero, pois o equipamento vencedor (aprovado pela população) no começo do jogo “leva tudo”, ganhando todos os incentivos para continuar sendo o melhor e a unidade que obtiver as piores “notas” dos consumidores “perde tudo”, o que indiretamente é um incentivo para que esse equipamento social continue sendo o pior. E, mais uma vez, esse jogo pode conferir a alguns consumidores a possibilidade de ser “mais cidadãos” do que outros (Abrucio, 1998, p. 189).

Conforme afirma Behn (1998, p. 37-39), vários são os desafios que envolvem, mesmo nas sociedades “mais democráticas”, a prática efetiva da *accountability* e, ao mesmo tempo, a questão do desempenho, da eficiência e da eficácia na aplicação dos recursos públicos. Ele aponta alguns dos desafios existentes com relação à “autonomia” dos servidores públicos e também com relação à participação dos cidadãos.

Sobre a autonomia dos servidores públicos, os desafios apontados por Behn envolvem a definição de: “quais resultados” devem ser produzidos pelos servidores (e “quais são os melhores resultados?”); quem decide que resultados se deve produzir; quem verificará a produção dos resultados esperados; e como funcionará o processo de *accountability*.

Ele apresenta o que denomina de “a questão da *accountability* por desempenho”: “É possível permitir que servidores com poder e capacidade de resposta, tomem decisões e sejam inovadores e ainda assim contar com *accountability* democrática?”

Com relação à participação dos cidadãos, Behn aponta desafios que dizem respeito a: que tipo de desempenho os cidadãos esperam do governo; quais as formas de participação adequadas para que os cidadãos escolham as metas que o governo deve atingir e que permitam o acompanhamento e avaliação da consecução delas; definir os mecanismos (eleitorais e extra-eleitorais) adequados para se chegar a essas decisões; como garantir que as decisões não sejam dominadas por grupos de interesses já organizados ou direcionadas pela imprensa; como garantir (ou evitar) que as metas de um município e de unidades de governo subnacionais (ou nacionais, supranacionais ou de organizações não-governamentais) se sobreponham ou sejam contraditórias como metas de outros níveis de governo; quando envolver os cidadãos na escolha das metas e no acompanhamento e avaliação de sua consecução; quais os tipos de resultados e desempenho em que os cidadãos estarão mais interessados; como os cidadãos preferem

se engajar no desafio de escolher, acompanhar e avaliar; como os cidadãos preferem conhecer suas escolhas (os dados); como poderão se engajar de forma satisfatória, mas não excessivamente.

Behn conclui que

“Essas são questões operacionais que os experimentos com os novos mecanismos de accountability irão colocar. As respostas só irão emergir quando os experimentos evoluírem.

Os sistemas tradicionais de accountability foram desenhados para estabelecer e reforçar a confiança pública na probidade de seu governo. Agora precisamos de um novo sistema de accountability que estabeleça e reforce a confiança pública no desempenho governamental. O paradigma da nova gestão pública exige um novo paradigma de accountability democrática.” (1998, p. 39)

Diante deste contexto, no capítulo seguinte será apresentado o caso brasileiro, enfocando a criação das organizações sociais como alternativa para a prestação de serviços sociais, os mecanismos de accountability previstos na institucionalização das mesmas e os aspectos da accountability contemplados nessa proposta.

III - A reforma do Estado no Brasil e o surgimento das *organizações sociais*

No Brasil, assim como em outros países, o aparelho do Estado tem sido alvo de processos de reformas há várias décadas. Neste capítulo apresentamos os principais aspectos da reforma do Estado brasileiro, em especial no que diz respeito ao processo de reforma atualmente em curso, do qual faz parte a criação das *organizações sociais*. São apontados também os principais mecanismos de *accountability* presentes na proposta de institucionalização das *organizações sociais* e os principais aspectos da *accountability* contemplados na proposta.

3.1 - O processo de reforma do aparelho do Estado em curso no Brasil e suas principais propostas

Conforme observa Bresser Pereira (1998-2, p. 237), a crise do Estado e a globalização implicaram a necessidade de reformá-lo e reconstruí-lo, tornando imperativa a redefinição de suas funções, visto que antes do aprofundamento da integração mundial dos mercados e dos sistemas produtivos os Estados podiam ter como um de seus objetivos fundamentais proteger as respectivas economias da competição internacional, mas depois dela seu novo papel passou a ser o de facilitar que a economia nacional se tornasse competitiva internacionalmente.

O fato de o Estado não conseguir dar respostas a todas as demandas da sociedade gerou em muitos países uma onda de reformas administrativas, com o intuito de aumentar a eficiência, cortar gastos e flexibilizar a atuação do aparato burocrático, tentando-se introduzir a lógica da produtividade e os modelos gerenciais do setor privado na administração pública (Ferrarezi, 1997, p. 2).

Neste contexto de mudança organizacional do Estado, “houve inicialmente uma retração do Estado na provisão de políticas sociais, sendo reforçada pela mídia a imagem de sua ineficiência, associando os males da crise à própria existência do Estado” (Ferrarezi, 1997, p.3). Essas discussões em torno do papel do Estado contribuíram para a legitimação da transferência dos serviços sociais executados pelo Estado para o setor privado, através de organizações cuja finalidade é orientada ao “interesse público”, mas cuja administração é regida por normas de “direito privado”, como entidades e associações sem fins lucrativos, não governamentais, voluntárias, altruístas e filantrópicas, que respondem a necessidades coletivas e legitimam a participação de novos atores na arena pública, sendo essas organizações identificadas como “o Terceiro Setor” (Ferrarezi, 1997, p. 6).

As organizações do Terceiro Setor têm sua atuação aumentada à medida em que se intensifica o discurso de que o aparato estatal não dá conta de resolver sozinho todas as questões sociais, devido aos seus limites financeiros, organizacionais e gerenciais. Além disso, houve um esgotamento do modelo do Estado de Bem-Estar-Social, no caso dos países do “Primeiro Mundo”, e novas demandas decorrentes da democratização da sociedade civil, que ficou mais complexa e dinâmica, na maioria dos países.

Ferrarezi (1997, p. 6) afirma, ainda, que “a tensão entre o interesse privado e o interesse público está propiciando uma discussão sobre quem possui capacidade de representar interesses coletivos, questão que contribui para o fortalecimento da ampliação da arena pública, uma vez que a atuação das entidades do Terceiro Setor tem demonstrado que o Estado não possui o monopólio da defesa do interesse público”.

Em decorrência dos conflitos entre o Estado e o Mercado, desenvolve-se uma discussão a respeito da criação de parcerias entre o Estado e o setor privado, seja através de entidades do Terceiro Setor, seja diretamente com as empresas ou pessoas físicas detentoras de capital. Jegeri (1996, p. 165-166) afirma que “nesse sentido, a maior participação do setor privado na realização de obras, produção de bens e prestação de serviços públicos acaba sendo impulsionada fortemente pelo movimento neo-liberal” e “mais recentemente, com o crescimento do setor não lucrativo / não governamental, têm se tornado comuns novas formas de cooperação, também no campo da execução de políticas sociais”.

No caso específico do Brasil, Bresser Pereira (1998-2, p. 237) afirma que o atual processo de reforma da administração pública pode ser considerado como a segunda ou a terceira reforma administrativa do Estado: “a primeira reforma foi a burocrática de 1936” e “a reforma de 1967 foi um ensaio de descentralização e desburocratização”, mas foi “revertida” posteriormente.

Segundo Bresser Pereira (1998-2, p. 243), a reforma de 1936 representou a introdução dos princípios da administração burocrática clássica no Brasil através da criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público). E, além disso, aquela reforma representou também “a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica”. Mas, segundo ele, “já em 1938 temos um primeiro sinal de administração pública gerencial”, surgindo “a idéia de que os serviços públicos na ‘administração indireta’ deveriam ser descentralizados e não obedecer a todos os requisitos da ‘administração direta’ ou central”.

Já a reforma de 1967, é considerada por Bresser Pereira (1998-2, p. 243-244) como “a primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública brasileira”, sob o comando de Amaral Peixoto e a inspiração de Hélio Beltrão, que foi posteriormente (1979 a 1983) ministro da Desburocratização, lançando em 1979 o Plano Nacional de Desburocratização, “como uma proposta política que visava, através da administração pública”, a “retirar o usuário da condição colonial de súdito para investilo na de cidadão, destinatário de toda a atividade do Estado”.

A respeito das reformas de 1936 e 1967, Campos (1990, p. 42-43) diz ter sido comum às iniciativas “a comprovada inutilidade dessas reformas, em termos de aperfeiçoamento do desempenho burocrático” e aponta “três aspectos comuns da experiência histórica da reforma administrativa, todos relacionados aos traços contextuais e estruturais”: 1) a iniciativa dos esforços reformistas tem sido sempre iniciadas no seio do Estado e não como uma resposta às ‘demandas’ dos cidadãos; 2) a eficiência tem sido apresentada como o valor único a orientar as reformas administrativas, mostrando forte preocupação com os meios e procedimentos administrativos e “absoluto desinteresse” pelos resultados finais da ação administrativa, resumindo-se ao transplante, para órgãos públicos, de métodos desenvolvidos no setor privado para aumentar a eficiência; 3) os projetos de reforma administrativa têm fortalecido o centralismo, sendo constantemente abandonados após os períodos de ditadura.

Para Bresser Pereira (1998-2, p. 237), a atual reforma é “uma resposta à grande crise dos anos oitenta e à globalização da economia - dois fenômenos que estão impondo, em todo o mundo, a redefinição das funções do Estado e de sua burocracia”. Ele diz que a crise do modelo burocrático no Brasil emergiu com toda força após 1988, antes mesmo que a própria administração pública burocrática pudesse ser plenamente instaurada no país (p. 239). Para ele, a “transição democrática” ocorrida em 1985 não apresentou perspectiva de reforma do aparelho do Estado, significando, pelo contrário, “no plano administrativo, uma tentativa de volta aos ideais burocráticos dos anos 30 e, no plano político, uma tentativa de volta ao populismo dos anos 50”.

Bresser Pereira considera que foi no início do governo Itamar (1992, após o *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello) que a sociedade brasileira começou a se dar conta da crise da administração pública. Porém, segundo ele, havia muita perplexidade e confusão, porque “uma ideologia burocrática” era “dominante em Brasília” desde 1985 até o governo Itamar, levando, por exemplo, à transformação da

Funcep na Enap - tendo como modelo a ENA (École Nationale d'Administration - França), e à criação da carreira de gestores públicos (especialistas em políticas públicas e gestão governamental), para altos administradores públicos, que fazia falta no Brasil, mas recebeu uma orientação rigorosamente burocrática, voltada para a crítica do passado patrimonialista, ao invés de para o futuro e para a modernidade de um mundo em rápida mudança, que se globalizava e se tornava mais competitivo a cada dia (Bresser Pereira, 1998-2, p. 250-251).

O atual processo de Reforma do Estado no Brasil teve seu início em 1995, com a aprovação do PDRAE (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado) pelo governo federal, delineando a partir de então o PNP (Programa Nacional de Publicização), que visa mudar a forma de atuação do Estado nas áreas definidas na Lei 9637 (ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde), consideradas, então, de caráter público, mas não exclusivamente estatal.

Bresser Pereira (1998-2, p. 257) afirma que a reforma iniciada em 1995 tem por objetivos, a curto prazo, facilitar o ajuste fiscal, principalmente de estados e municípios, e, a médio prazo, tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento dos cidadãos.

Ele propõe, para aumentar a eficiência da administração pública, a médio prazo, um complexo projeto de reforma, buscando, a um só tempo, fortalecer a administração pública direta, ou o “núcleo estratégico do Estado”, e, ao mesmo tempo, descentralizar a administração pública, implantando “agências autônomas” e “organizações sociais” controladas por contrato de gestão. Ele afirma que “não se pode classificar a reforma proposta de centralizadora, como a de 1936, ou de descentralizadora, como pretendeu ser a de 1967, nem, novamente, de centralizadora, como a contra-reforma embutida na Constituição de 1988”.(Bresser Pereira, 1998-2, p. 258).

Ele considera que a nova administração pública se caracteriza pelos seguintes elementos: a) descentralização do ponto de vista político, transferindo-se recursos e atribuições para os níveis regionais e locais; b) descentralização administrativa, delegando autoridade aos administradores públicos e transformando-os em gerentes cada vez mais autônomos; c) organizações com poucos níveis hierárquicos; d) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; e) controle *a posteriori*, ao invés do controle rígido dos processos administrativos; f) administração voltada para o atendimento do cidadão, e não auto-referida (Bresser Pereira, 1998-2, p. 242-243).

No PDRAE, o governo federal propõe os índices de eficiência e desempenho como forma de viabilizar um maior controle dos processos e dos resultados na implementação de políticas públicas.

É marcante, neste sentido, a aprovação da Emenda Constitucional nº 19, de 04.06.1998, que eleva à condição de princípio constitucional a eficiência, que passa a fazer parte do *caput* do art. 37 da nossa Carta Magna como um dos princípios que regem a Administração Pública brasileira, retratando a determinação do governo de implementar o modelo gerencial na Administração Pública, como parte da “Reforma Administrativa” da Constituição de 1988.

Por outro lado, existe também a preocupação em se manter os fundamentos da administração burocrática. Pinto (2000, p. 8) questiona “o fundamento da crença de ser a ineficiência característica *sine qua non* de toda e qualquer organização estatal, comparativamente à esfera privada, quando se fala de prestação de serviços sociais e produção para o mercado”, e pergunta: “Realmente é possível remodelar, tendo em vista a eficiência, as organizações estatais prescindindo dos mecanismos burocráticos?”

Para Bresser Pereira (1998-2, p. 265), a combinação de princípios gerenciais e burocráticos deve variar de acordo com o setor. Posto que “a grande qualidade da administração pública burocrática é a sua segurança e efetividade”, no núcleo estratégico, onde essas características são muito importantes, ela deve ainda estar presente, em conjunto com a administração pública gerencial. Já nos demais setores, ele acredita que “o requisito da eficiência é fundamental”, devido ao grande número de servidores e de cidadãos-clientes ou usuários envolvidos, e, por isso, a burocracia deve ir diminuindo até praticamente desaparecer nas empresas estatais. Bresser Pereira cita um trecho atribuído a Roberto Cavalcanti de Albuquerque (1995, p. 36) para reforçar sua convicção: “É duvidoso que esse novo paradigma [que Albuquerque chama de ‘paradigma empresarial de governo’, em oposição ao ‘paradigma de gestão político-administrativa’] ... deva substituir, inteiramente, em especial nos órgãos que diretamente exercem os poderes conferidos ao Estado, o modelo de gestão político-administrativa”.

Conforme comentado por Pereira (1999, p. 129), “o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado apresenta como proposta a identificação de setores de atividades do Estado, com diferentes formas de propriedade e diferentes papéis que o Estado deveria exercer em cada um deles”. A seguir, apresenta-se um resumo das definições listadas por Pereira e Bresser Pereira:

Tabela 1

Setores de atividades do Estado e Formas de Propriedade / Modelos de Gestão
propostos pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado

Setores / Organizações que os compõem / Atribuições	Formas de propriedade / Modelos de administração
- Núcleo estratégico Composto por: Presidência da República, cúpula dos ministérios, Tribunais Federais, Ministério Público e núcleos correspondentes nos estados e municípios. Define as leis e as políticas públicas e cobra seu cumprimento.	Propriedade estatal. Administração de acordo com o modelo burocrático e gerencial.
- Atividades exclusivas do Estado Composto por Agências Executivas (estatais com autonomia administrativa). Executam serviços que exigem o uso do “poder de Estado”, como arrecadação, fiscalização, regulamentação, uso da força policial, previdência básica, ...	Propriedade estatal. Administração de acordo com o modelo gerencial.
- Serviços não-exclusivos (competitivos) Composto pelas <i>organizações sociais</i> e outras organizações estatais ou privadas subsidiadas pelo Estado. Executam serviços que não exigem o uso do “poder de Estado”, mas envolvem direitos humanos fundamentais ou proporcionam economias externas, como saúde, educação, preservação ambiental, promoção cultural, ...	Propriedade pública não-estatal. Administração de acordo com o modelo gerencial.
- Produção para o mercado Composto pelas empresas estatais de economia mista. Produzem bens e serviços para o mercado.	Propriedade prioritariamente privada. As empresas deverão ser privatizadas. As empresas estatais que forem mantidas deverão ser organizadas e administradas segundo a ótica privada, seguindo o modelo de administração gerencial.

Fontes: Pereira (1999, p. 130) e Bresser Pereira (1998-2, p. 258-259).

Bresser Pereira (1998-2, p. 261-262) inclui na sua proposta o conceito de “espaço público”, ao afirmar que “o público não se confunde com o estatal”. Para ele, o espaço público é mais amplo que o estatal, pois pode ser estatal ou não. E, segundo ele, na prática, o estatal também não é sempre público, pois o Estado pré-capitalista era, em última análise, privado, já que existia para atender às necessidades do príncipe. No mundo contemporâneo, o público e o privado foram conceitualmente separados, mas ocorrem freqüentes tentativas de apropriação privada do Estado. Bresser Pereira afirma que o reconhecimento de um espaço público não-estatal tornou-se particularmente importante no momento em que a crise do Estado aprofundou a dicotomia Estado-setor privado, levando à falsa impressão de que a única alternativa à propriedade estatal seria a propriedade privada. E pondera que “a privatização é uma alternativa adequada

quando a instituição pode gerar todas as receitas da venda de seus produtos e serviços e o mercado tem condições de assumir a coordenação de suas atividades”, mas quando isso não ocorre abre-se espaço para o público não-estatal e para o Estado. No momento em que a crise do Estado exige o reexame das relações Estado-sociedade, o espaço público não-estatal exerce a função de intermediar ou facilitar o aparecimento de novas formas de controle social direto e de parceria, abrindo novas perspectivas para a democracia e para a prestação de serviços públicos.

De acordo com Bresser Pereira e Grau (1998, p. 19-20), a principal fonte das idéias de reforma que vem sendo implantadas no Brasil durante a última década foi a “experiência de reforma do Reino Unido, que transformou todas as suas universidades e hospitais, que anteriormente faziam parte do aparato do Estado, em entidades autônomas, usualmente chamados quangos (quasi non-governmental organizations)”. Segundo eles, há uma “tendência à publicização”, diferentemente da privatização e da estatização, através da qual “novas instituições atuam no campo social, em particular educação e saúde, com recursos assegurados pelo Estado, submetidas a uma relação contratual com ele e com certas exigências a respeito da conformação de seus órgãos deliberativos”.

Bresser Pereira e Grau comentam a proposta brasileira de “transformação dos serviços sociais e científicos prestados diretamente pelo Estado em ‘organizações sociais’, ou seja, em entidades autônomas que, por sua importância, participarão diretamente do orçamento do Estado” e afirmam que “também operam movimentos similares na Colômbia com os hospitais públicos (empresas sociais do Estado), no Peru e El Salvador como a educação municipal, entre outros. Em todas estas experiências se propõe a transformação das entidades públicas estatais em entidades descentralizadas (habitualmente como pessoas jurídicas de direito privado), dotadas de autonomia financeira e administrativa, e com organismos colegiados de direção” (p. 20).

A idéia de utilizar formas mistas de controle, com controle direto da sociedade (ou do mercado) e também controle pelo Estado não é nova no Brasil, estando presente em vários tipos de instituições e organizações criadas a partir da retomada do processo democrático no Brasil, em 1985, como os Conselhos Temáticos, criados em nível municipal, estadual e nacional para “definir as políticas públicas na área social”, e as Agências Reguladoras, criadas mais recentemente para “organizar e regulamentar os mercados estratégicos”.

Essas instituições têm sido chamadas de *instituições híbridas* (“instituições mistas, formadas em parte por representantes do Estado, em parte por representantes da sociedade civil, com poderes consultivos e/ou deliberativos, que reúnem, a um só tempo, elementos de democracia representativa e de democracia direta” - Anastasia, 2000, p. 2) ou de “mecanismos de ponte” (Dulany, 1997, p. 68).

Dulany pondera que, para que funcionem bem, é preciso que tenham objetivos específicos e marcas de sucesso a atingir. Mesmo apresentando variações, elas têm em comum pelo menos algumas dessas características: pluralidade e representatividade na composição de sua diretoria e / ou corpo de funcionários; credibilidade junto a várias áreas, incluindo as bases pelas quais foram eleitas; eficiência, capacidade administrativa e financeira para gerir e destinar grandes capitais; orientação para trabalhar em parceria; capacidade para reunir diversos grupos em torno das mais variadas questões; potencial para capacitar grupos menores.

Apesar de algumas dessas características não estarem presentes em todas essas instituições, e algumas carecerem de verificação empírica, conforme frisa Dulany, elas têm sido usadas como justificativa para a criação de novos arranjos institucionais, que buscam criar condições para a existência de maior proximidade entre governantes e governados, ou entre os prestadores de serviços de interesse público e seus usuários.

A criação de *organizações sociais* é o principal instrumento previsto no “programa de publicização” (Bresser Pereira, 1998-2, p. 263-264) para transformar os “serviços não-exclusivos de Estado” em “propriedade pública não-estatal”, o que não deve ser confundido, segundo ele, com “programa de privatização”, na medida em que as novas entidades conservarão seu caráter público, mas serão regidas por regras de direito privado, assegurando, assim, maior autonomia administrativa e financeira. Para isso, propõe “extinguir as atuais entidades e substituí-las por fundações públicas de direito privado criadas por pessoas físicas”, evitando-se que as organizações sociais sejam consideradas entidades estatais, como ocorreu com as fundações de direito privado instituídas pelo Estado. Assim, evitar-se-á que sejam submetidas a todas as restrições da administração estatal. As novas entidades receberão, por cessão de uso precária, os bens da entidade extinta, e os servidores da entidade extinta transformar-se-ão em uma categoria em extinção, ficando à disposição da nova entidade. O orçamento da organização social será global, a contratação de novos empregados será pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho e as compras estarão subordinadas aos princípios da licitação pública, mas poderão ter regime próprio. O controle dos recursos estatais

postos à disposição da organização social dar-se-á através do contrato de gestão, que estará submetido à supervisão do órgão de controle interno e do Tribunal de Contas.

Bresser Pereira (1998-2, p. 266-267) relata que a reação às propostas, quando ainda estavam sendo formuladas, foi muito negativa, mas isso não constitui surpresa, pois além da natural resistência ao novo, soma-se a esse conjunto de propostas a necessidade de se criar a capacidade de cobrança por parte dos cidadãos, conforme aponta Przeworski. Como a cultura política no Brasil sempre foi mais autoritária do que democrática, o Estado tem sido visto, historicamente, como uma entidade acima da sociedade. Por isso, conforme observa Luciano Martins, citado por Bresser Pereira, “a responsabilidade política pela administração dos recursos públicos raramente foi exigida como um direito de cidadania”, já que “o princípio de que *não há tributação sem representação* é completamente estranho à cultura política brasileira”.

Segundo ele, “após um período natural de desconfiança para com as novas idéias”, o apoio às propostas de reforma do Estado tem ocorrido de várias formas. Para ele, “o objetivo de instalar uma administração pública burocrática no país continua vivo, já que jamais se logrou completar essa tarefa”. Mas, já está claro que “é necessário dar um passo além e caminhar na direção da administração pública gerencial”, englobando e flexibilizando os princípios burocráticos clássicos (Bresser Pereira, 1998-2, p. 267).

3.2 - A institucionalização das *organizações sociais*

Segundo Pinto (2000, p.31-32), Mello (1999:154) informa que a expressão *organização social* foi utilizada pela primeira vez, sob o possível espectro de diretriz política do que viria a ser regulado posteriormente por Medida Provisória, pelo Decreto 2.172, de 05/03/1997, que estabelece a aprovação do Regulamento dos Benefícios da Previdência Social. Tal decreto, em seu art. 206, prevê que o INSS poderá firmar convênio, contrato ou acordo com “organizações sociais”. Porém, este documento não apresentava nenhuma elucidação a respeito do que seriam tais organizações.

Bresser Pereira (1998-2, p. 263) afirma que “a organização social não é, na verdade, um tipo de entidade pública não-estatal, mas uma qualidade dessas entidades, ~~declarada~~ pelo Estado.”

As organizações sociais foram inicialmente regulamentadas por medidas provisórias (MP 1.591, de 09/10/1997, reeditada mais cinco vezes e substituída pela MP 1.648-6, de 24/03/1998, que também chegou a ser reeditada), sendo que a matéria

acerca das organizações sociais praticamente foi mantida a mesma até a aprovação da Lei 9.637, de 15/05/1998. (Mello, 1999, p. 154).

A Lei n.º 9.637/98, conforme sua ementa, “dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por outras organizações sociais, e dá outras providências”.

A Lei trata, basicamente, dos seguintes aspectos: definição, delimitação das áreas de atuação e procedimento de qualificação das organizações; requisitos para qualificação como organização social; composição e funções do Conselho de Administração; elaboração e aplicação dos contratos de gestão; transferência de recursos públicos para as organizações sociais; controle e fiscalização das organizações sociais pela sociedade civil e por órgãos governamentais.

De acordo com essa Lei, o Poder Executivo está autorizado a qualificar como *organizações sociais* “pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei”.

Conforme observado por Pinto (2000, p. 32-34), a Lei não define claramente “organizações sociais”, partindo já da qualificação de tais entidades, “sendo o entendimento a respeito do que sejam as *organizações sociais* uma interpretação do texto legal como um todo, ou seja, trata-se de buscar a sua concepção subentendida e não uma estrita definição legal, que não foi feita”.

Uma conceituação “sintética e precária”, usando os termos de Pinto(2000), é apresentada no PDRAE (1995:74): são organizações sociais, para o Plano Diretor, “as entidades de direito privado que, por iniciativa do Poder Executivo, obtêm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com esse poder, e assim ter direito a dotação orçamentária”.

Duas questões estão em evidência nessas conceituações: a discricionariedade excessiva do Poder Executivo na qualificação das entidades como *organizações sociais* e a dificuldade de se estabelecer claramente o regime jurídico dessas entidades, que *caminha junto com a dificuldade de conceituar o que venha a ser a “publicização”*.

Pinto (2000, p. 34) observa que foram mantidos no texto da Lei, em relação ao conceito do PDRAE, três dos mais importantes núcleos que conformam a noção do que sejam as *organizações sociais*: a natureza jurídica de Direito privado, a iniciativa

(discricionariedade) do Poder Executivo no ato da qualificação e o contrato de gestão, tendo sido alterada, apenas e fundamentalmente, a forma de “obtenção” do título legal: a expressão “autorização legislativa” deixa de existir, ficando a qualificação totalmente à mercê da vontade do Executivo, aumentando ainda mais o poder discricionário deste.

Na Lei está claro que **ao Poder Executivo cabe a iniciativa** de qualificar ou não entidades de utilidade pública como organizações sociais, donde a afirmação de serem as *organizações sociais* “instituídas por iniciativa de particulares” não estar absolutamente correta, conforme Pinto (2000, p.34), pois essa afirmação só se justifica a partir da concepção de que as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, são constituídas pela iniciativa privada. Além disso, lembra a autora, “tanto o título de utilidade pública quanto o qualificativo de *organizações sociais* são de estrita e necessária iniciativa do Poder Público”.

A autora lembra, ainda, que as autarquias e fundações públicas não serão constituídas como *organizações sociais* “através de iniciativa direta de particulares”, “seja porque foram criadas por lei específica e também por lei específica serão extintas, seja porque o processo de sua absorção pela sociedade organizada não corresponde a uma “constituição” por parte de particulares”.

Pinto (p. 36) conclui, portanto, que

“a concepção de organizações sociais, em sentido abrangente, encampa todas as pessoas jurídicas de direito privado, constituídas sob a forma de fundação ou sociedade civil sem fins lucrativos, que sejam habilitadas a receber tal qualificação, dados os requisitos específicos previstos na lei supracitada (art. 2º), habilitação esta que implica, sob a égide de um contrato de gestão, a administração de recursos humanos, instalações e equipamentos (se necessário for) pertencentes ao Poder Público e o recebimento de recursos orçamentários para seu funcionamento, bem como maiores vínculos de controle e responsabilização perante o Estado e a sociedade, apesar da maior autonomia administrativa”.

Assim como Bresser Pereira (1998-2, p. 263), Modesto (1999, p. 193) considera que “as organizações sociais não consistirão em um novo tipo de pessoa jurídica, ... mas representarão uma “inovação institucional””, que estabelece “um regime de maiores restrições e maior vigilância do Estado” e, por outro lado, “assegura-lhes também maiores benefícios e vantagens”.

Pinto (2000, p.4) apresenta como um dos principais questionamentos no campo jurídico em relação às organizações sociais a dicotomia entre os termos “publicização” e “privatização”, posto que, a título de resolver as diversas dificuldades encontradas pelos órgãos de Estado nas áreas de “serviços não-exclusivos do Estado”, tem-se um instituto jurídico altamente “maleável” às conveniências de uma “privatização dissimulada”.

Conforme afirma Pinto, o risco de um desvirtuamento das *organizações sociais* está previsto até mesmo no PDRAE (1995:74): ou se respeitam as condições descritas em lei, como, por exemplo, a forma de composição de seus conselhos de administração ou se fica à mercê da possibilidade de “privatização ou feudalização dessas entidades”. Considerando que grande parte da população brasileira nunca teve uma efetivação abrangente de direitos sociais como educação e saúde, a autora considera contraditório o PDRAE, que “restringe o conceito de cidadania ao se pautar na idéia de cidadão-cliente e busca minimizar as bases da proteção social direta e universal “devidas” pelo Estado”.

Pinto (p.20) afirma que a publicização e a criação de organizações sociais representam o direcionamento prático da saída da intervenção direta estatal do setor de serviços não exclusivos, de maneira a transferir para a sociedade civil (organizações públicas não-estatais e privadas sem fins lucrativos) a prestação de serviços como saúde e educação.

Já Modesto (1999, p. 179), considera que as *organizações sociais* não se constituem numa forma de privatização de entes públicos, uma vez que a privatização implica a transferência de domínio, ou “o trespasse de um ente de domínio estatal para o domínio particular empresarial”, o que seria “uma transação de natureza econômica e uma retração do poder público em termos de inversão de recursos” e de “quantitativos de pessoal”. E, continua ele, no caso das *organizações sociais* isso não ocorre, porque: a *qualificação de uma entidade como organização social não depende, obrigatoriamente da extinção de ente público*; o domínio sobre prédios ou bens públicos não é transferido, pois estes continuam a integrar o patrimônio público, sendo cedido através da permissão de uso; os contratos firmados com essas entidades terão, obrigatoriamente, finalidade de natureza social e de interesse público; e o Estado não sofrerá retração financeira, patrimonial ou de pessoal, enquanto que a instituição qualificada só poderá demandar do poder público apoios que tenham em vista o objetivo de atender ao interesse público.

Pinto (p. 25) destaca as diretrizes a serem observadas pelo PNP (art. 20 da Lei):

“I - ênfase no atendimento do cidadão-cliente;

II - ênfase nos resultados, qualitativos e quantitativos nos prazos pactuados;

III - controle social das ações de forma transparente.”

De acordo com a percepção de Pinto (p.25) a respeito dessas três diretrizes, a primeira delas é uma perspectiva voltada para uma cidadania protetora dos que se enquadram na categoria de consumidores, “clientes” de serviços sociais “publicizados”; a segunda vai ao encontro dos parâmetros da eficiência gerencial almejada pelo governo para as organizações estatais; e somente a terceira importa de fato numa ampliação do espaço de atuação social, através do “compromisso da sociedade com as *organizações sociais*”, ao controlá-las em suas ações.

Ela coloca também a necessidade de questionar o papel do Estado no processo de publicização, diante do caráter universal da prestação de serviços públicos, do princípio da continuidade nessa prestação e do princípio da subsidiariedade, “a partir dos quais há que se assegurar a atuação estatal complementar em caso de insuficiência na prestação pelas organizações sociais dos serviços sociais” (Pinto, p.25-26).

Pinto (p.26) apresenta ainda a preocupação social com relação às Organizações Sociais, no que se refere ao fato de o governo “transferir” a prestação de serviços sociais para a esfera privada sem assegurar que seja ela universal, citando DI PIETRO:

“... as organizações sociais vão absorver atividades hoje desempenhadas por órgãos ou entidades estatais, com as seguintes conseqüências: o órgão ou entidade estatal será extinto; suas instalações, abrangendo bens móveis e imóveis, serão cedidos à organização social; o serviço que era público passará a ser prestado como atividade privada. Dependendo da extensão que a medida venha a alcançar na prática, o Estado, paulatinamente, deixará de prestar determinados serviços públicos na área social, limitando-se a incentivar a iniciativa privada, por meio dessa nova forma de parceria. Em muitos casos, poderá esbarrar em óbices constitucionais.”
(1999:312, grifos da autora)

Ela lembra que o PDRAE (1995:74) delineou um protótipo de organização social em que deve haver autonomia financeira e administrativa, responsabilização dos dirigentes e participação da sociedade, a partir do controle social direto através de seus conselhos de administração, conformando a perspectiva de que haveria uma maior parceria com a sociedade no custeio dos serviços prestados (a sociedade deveria,

portanto, captar recursos, junto ao mercado inclusive, para “ajudar” significativamente o Estado a financiar as organizações sociais).

Portanto, o corte de verbas na saúde e na educação públicas, por exemplo, depõe contra boa parte dos argumentos de serem as *organizações sociais* instrumentos mais democráticos para atender a um número maior de pessoas, pois ao reduzir o repasse de recursos financeiros para esse setor, como ampliar a prestação de tais serviços sociais, sem implicar a privatização, através da cobrança de taxas, mensalidades ou outras formas de restringir a universalidade desses serviços? (Pinto, p.28)

Ela conclui, a respeito do termo “publicização”, que “tornar público o que já é estatal parece, à primeira vista, um contra-senso, ou ainda um pleonismo, mas há que se considerar a existência de uma esfera de público que transcende os limites do estatal”. E aponta o seguinte problema: “até que ponto transferir do público-estatal algumas atividades (as ditas não exclusivas do Estado) para o público não-estatal representaria uma via de prestação de tais atividades e serviços mais pública?”. Para ela, “publicizar deve implicar, mais que qualquer outra coisa, nível de incremento da participação social em um efetivo exercício da condição de cidadão, sob pena de não corresponder o nome à realidade, pena essa que se coloca sob a égide do desafio de implementar um Estado reformado que seja essencialmente democrático” (Pinto, p.29-30).

Quanto aos “*requisitos específicos para que as entidades privadas referidas no artigo anterior habilitem-se à qualificação como organização social*” enumerados na Lei (art. 2º), consistem, basicamente, em dois itens: comprovação do “ato constitutivo da entidade”, que deve atender a uma série de exigências referentes à natureza de seus objetivos, estrutura administrativa, composição dos órgãos de deliberação superior e da diretoria, obrigatoriedade de publicar relatórios financeiros e relatório de execução, destinação do patrimônio em caso de extinção ou desqualificação; e aprovação, quanto à conveniência e oportunidade de sua qualificação como organização social, do Ministro ou titular de órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao seu objeto social e do Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado.

Quanto à estruturação do Conselho de Administração e às atribuições privativas do mesmo, nos artigos 3º e 4º da Lei fica claro que trata-se do principal órgão de deliberação das *organizações sociais* e um importante mecanismo de controle por parte do Poder Público e da sociedade, através das quotas de composição a eles destinadas.

A Lei confere ao Conselho de Administração “vital importância” (Pinto, p. 71), “não só porque dele participam representantes do Poder Público e membros da

comunidade de notória capacidade profissional e idoneidade moral, como também porque a ele compete, entre outras atribuições, fiscalizar o cumprimento das diretrizes e metas definidas no contrato de gestão”.

No artigo 3º da Lei estão definidas: a composição do Conselho; a duração do mandato dos membros eleitos ou indicados; as cotas mínimas de participação do Poder Público e da sociedade civil no Conselho; a periodicidade mínima de reuniões do Conselho; o caráter não-remunerado das atividades do Conselho; e a necessidade de renúncia dos conselheiros eleitos ou indicados se assumirem funções executivas.

A Lei prevê o controle das *organizações sociais* através de contratos de gestão, no qual serão discriminadas as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da *organização social*. A Lei estabelece, ainda, que “na elaboração do contrato de gestão, devem ser observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade”.

O contrato de gestão é, portanto, o principal instrumento da definição da existência e do funcionamento das organizações sociais. Conforme relata Pinto (p. 62), a partir de uma citação de Lima (1996), o contrato de gestão tem sua origem na França no final da década de 60, onde esse tipo de contrato consiste no estabelecimento de compromissos negociados de forma periódica e sistemática e acordados entre o nível local e o central acerca dos objetivos e metas para um dado período, com o intuito de “induzir a uma maior participação e co-responsabilização na operacionalização dos referidos objetivos e metas em cada período”. Em contrapartida, o nível central concede ao nível local maior autonomia, liberando-o do controle de meios, passando a controlar somente os resultados”.

Com relação ao uso dos contratos de gestão no Brasil, Pinto diz que a introdução desse mecanismo ocorreu no Governo Collor (1990/1992), através do Decreto 137, de 27/05/1991, que previa a possibilidade de serem travados contratos de gestão entre o Poder Público e empresas estatais, levando à criação dos primeiros contratos de gestão com a Petrobrás e com a Companhia Vale do Rio Doce. E a primeira lei a tratar sobre o tema foi a Lei 8.246, de 22/10/1991 (também na gestão de Collor), que autoriza o Poder Executivo a instituir o “Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais” e travar com o mesmo contrato de gestão, “sem esclarecer o que se entenderia como tal”.

Posteriormente foi elaborada e aprovada a Emenda Constitucional nº 19/98, visando viabilizar o uso de contratos de gestão por entidades da Administração Direta e Indireta, a partir de uma alteração no artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

Já a Lei 9.637/98 inclui uma conceituação específica, definindo o contrato de gestão como “o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º”.

Além disso, a lei prevê que o contrato de gestão “será elaborado de comum acordo entre o órgão ou entidade supervisora e a organização social”, “discriminará as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da organização social” e será submetido ao Conselho de Administração da entidade e “ao Ministro de Estado ou autoridade supervisora da área correspondente à atividade fomentada”.

Para Pinto (p. 64-65), “diante da segmentação do Estado concebida a partir do PDRAE (1995), o contrato de gestão foi conformado como instrumento de comunicação entre os setores do Estado”, para vincular o diálogo institucional e para outorgar maior autonomia gerencial, administrativa e financeira ao “contratado”, servindo, ainda, para “lhe assegurar a regularidade das transferências financeiras previstas em contrapartida da obrigação, que este assume, de cumprir metas expressivas de maior eficiência”.

Revisitando a análise da perspectiva **agent x principal** de Przeworski (1998), Pinto (p. 67) reproduz um trecho de SILVA (1995:62) para afirmar que “o contrato de gestão procura institucionalizar e estabelecer, de forma contratual, uma relação entre o governo (principal), detentor de um mandato político, e uma instituição (agent), responsável pela execução de uma determinada política pública”.

Para Pinto (p. 67), os questionamentos levantados até o momento são parte do “questionamento maior” de que o Estado está “passando” a administração de áreas de “relevância pública” para “agentes” privados (ainda que sem fins lucrativos) para desempenhar o que, até então, era desenvolvido por ele mesmo. A autora conclui, então, que “não se trata meramente de controlar índices de desempenho e de verificar o nível de cumprimento de metas ao longo de prazos determinados”, posto que “não se pode esquecer a finalidade última de tal prestação de serviços, a saber, o bem-estar da sociedade”, o que “nem sempre” pressupõe “minimização” de custos.

A autora afirma ainda que, por mais que a gestão contratada junto à esfera pública não-estatal leve à “otimização” de recursos e oportunidades, não se fomenta educação para os níveis de repetência caírem artificialmente; nem para a produção científica se voltar apenas para as demandas do mercado, esquecendo-se da formação do conhecimento basilar; nem para a cultura ficar restrita ao círculo daqueles que podem oferecer retorno por ela; nem ainda para a prestação pública de saúde passar a mensurar

clientes e não mais cidadãos, dentre tantas outras esferas que só podem ser efetivamente públicas e conformadoras de participação social se não forem vistas sob a ótica estrita do mercado. Para ela, “o público, seja estatal, seja não-estatal, no referente a políticas sociais, deve lidar com a perspectiva de investimento a fundo perdido”: a qualidade de vida de uma sociedade não pode se restringir a um alvo de obtenção de lucro, “sob pena de se chegar ao extremo da ideologia de que o mercado resolve tudo” (Pinto, p. 68).

Outro ponto polêmico com relação às *organizações sociais* é o fato de essas entidades poderem receber “recursos orçamentários e bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão”, “dispensada licitação, mediante permissão de uso, consoante cláusula expressa do contrato de gestão”, e também “a cessão especial de servidor para as organizações sociais, com ônus para a origem”, podendo o Poder Executivo transferir às *organizações sociais* recursos orçamentários, bens públicos e servidores para o cumprimento dos contratos de gestão.

Considerando que as *organizações sociais* são “pessoas jurídicas de direito privado”, este tipo de organização permite ao governo transferir diretamente para as mãos da iniciativa privada recursos e atividades públicas. Colocam-se, então, questões como: quem será responsabilizado no caso de desvio de verbas ou mau uso dos bens públicos em poder de *organizações sociais*? Como evitar a apropriação indevida de bens e recursos públicos para o atendimento de interesses privados? O Estado está devidamente aparelhado para regular e fiscalizar as atividades das *organizações sociais*?

Conforme definido anteriormente nessa dissertação, as *organizações sociais*, principalmente no que se refere ao funcionamento de seu Conselho de Administração, se configuram como *instituições híbridas* (ou “mecanismos de ponte”), conceito que tem sido utilizado como base para a criação de novos arranjos institucionais, buscando criar condições para que haja maior proximidade entre governantes e governados, ou entre prestadores de serviços de interesse público e usuários destes serviços, como é o caso das organizações sociais no contexto da reforma do Estado brasileiro, o que nos remete, mais uma vez, à questão da possibilidade de controle do funcionamento dessas entidades pela própria sociedade.

Trataremos na próxima seção os mecanismos de *accountability* introduzidos nas organizações sociais, cujo entendimento é essencial para darmos seqüência a esse trabalho, lembrando que o principal objetivo a ser perseguido é avaliar a implementação de mecanismos de *accountability* nas organizações sociais.

3.3 - Os mecanismos de *accountability* previstos nas organizações sociais

O grupo proponente da reforma pretende que o Estado deixe de executar diretamente os serviços que não exigem o “poder de Estado”, mas entende, porém, que este mesmo Estado não pode se eximir do papel de promotor e regulador da prestação dos serviços sociais. A sociedade também deve, por sua vez, se comprometer diretamente com o processo, sob pena de “privatização ou feudalização dessas entidades” (PDRAE, 1995:74), conforme citado anteriormente nessa dissertação. Esse “compromisso” por parte da sociedade significa, na prática, “auxiliar” o governo na organização administrativa das entidades e também “atuar” no controle direto de ambos os entes (governo e organizações sociais), tanto em relação à qualidade dos serviços sociais quanto no que se refere à idoneidade e lisura com a receita pública destinada às organizações sociais.

A abordagem sobre a relação *agent x principal* (Przeworski, 1998, p. 40) fornece subsídios importantes para a análise de quanto a intervenção do Estado depende do “desenho institucional” das relações entre governos e agentes econômicos privados (regulação), entre políticos e burocratas (supervisão/acompanhamento), e entre cidadãos e governos (responsabilização): “a tarefa de reformar o Estado consiste, por um lado, em equipá-lo com instrumentos para uma intervenção efetiva e, por outro, em criar incentivos para que os funcionários públicos atuem de modo a satisfazer o interesse público”; “Para que o governo tenha um desempenho satisfatório, a burocracia precisa ser efetivamente supervisionada pelos políticos eleitos, que, por sua vez, devem prestar contas aos cidadãos”; “Se esses mecanismos de responsabilização (*accountability*) são bem concebidos, a economia de um Estado intervencionista pode obter melhores resultados que a economia de mercados livres”.

Assim, utilizando a abordagem do modelo *agent x principal*, Pinto (2000, p. 58), afirma que, tendo a sociedade como *principal* e os políticos como *agents* que devem atuar de acordo com os interesses públicos e se, no Brasil, os políticos, agora na condição de *principal*, “consideraram necessário e benéfico (mais eficiente será mais benéfico?), lidando com o desafio da reforma do Estado, autorizar que pessoas de direito privado sem fins lucrativos (*agents*) atuassem em prol daqueles interesses públicos, prestando serviços sociais (em substituição à prestação até então realizada pela administração indireta)”, então as organizações sociais são *agents* indiretos da sociedade, o que implica “um comprometimento daquelas com essa, bem como a

relação de controle entre Estado e *organizações sociais*, e ainda a responsabilização dos políticos em face da sociedade”.

Há duas formas institucionalizadas pela Lei n.º 9.637/98 para a sociedade brasileira, como *principal* do governo e das organizações sociais, estabelecer seu controle sobre essas entidades: a quota de membros dos Conselhos de Administração das *organizações sociais* destinada aos representantes da sociedade civil; e a diretriz delineada no Programa Nacional de Publicização (PNP), de que deve ser observado, na consolidação de tal programa, o controle social das ações de forma transparente.

Porém, Pinto (p. 58-59) considera que nem a quota e nem a diretriz do PNP tomam dimensões efetivas no contexto da sociedade brasileira: a primeira corre o risco de ser desvirtuada e a segunda corresponde muito mais a uma espécie de norma programática ou mesmo utópica, sem meios objetivos de “procedimentalizá-la”.

Przeworsky (1998, p.58) observa que o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* propõe “mecanismos que viabilizem a integração dos cidadãos ao processo de definição, implementação e avaliação da ação do setor público”, entre eles “a participação popular nos conselhos administrativos de agências paraestatais” e um “sistema de recebimento de reclamações e sugestões dos cidadãos sobre a qualidade e a eficácia dos serviços públicos”, mas não informa “detalhes da aferição dessas medidas”.

Conforme afirmação de Pinto (2000, p. 59), a necessidade de haver o controle social é evidente, porém o problema é a forma como ele será feito e em que medida poderá determinar a desqualificação de uma *organização social*, ou em que medida os usuários serão ouvidos em suas reclamações e respeitados em seus direitos. Certamente se farão necessárias novas regulamentações para delinear o que se pode entender, na prática, por controle social das atividades desempenhadas pelas *organizações sociais*.

Por outro lado, a autora aponta que a sociedade exerceria também outro tipo de controle, “indireto e mais genérico”, ao pressionar os políticos eleitoralmente a cumprir os interesses públicos. Conseqüentemente os governos devem pressionar para que os contratos de gestão sejam cumpridos à risca. O controle político configurado pelos resultados eleitorais “é uma forma de os cidadãos expressarem seu descontentamento com a linha de ação governamental em todos os níveis” (Pinto, 2000, p. 59-60).

Assim, o controle estatal a ser exercido sobre as organizações sociais se aproximaria bastante do controle que o governo exerce sobre os burocratas, ainda que elas sejam meros “entes de colaboração com o Estado” (Pinto, p. 60) e ainda que não se possa dizer que elas executem serviços públicos autorizados pelo Poder Público, porque

ambos (burocratas e organizações sociais) são “agentes” do Estado, que é “agente” da sociedade como um todo.

Porém, a “flexibilidade” da atuação das Organizações Sociais em relação às entidades da Administração Pública Indireta implica uma maior fiscalização e controle tanto estatal quanto social, o que se justifica tendo em vista o fato de essas “entidades” receberem patrimônio, funcionários e verbas públicas para prestar serviços sociais.

Outra particularidade definida das organizações sociais é o fato de estarem submetidas, indiretamente, ao controle do Tribunal de Contas.

De acordo com a nova redação dada ao artigo 70 da Constituição Federal, a partir da Emenda Constitucional nº 19/98, as *organizações sociais* estão submetidas ao Tribunal de Contas “do ente da federação a que se vincularem (dever constitucional de prestar contas por quem quer que esteja envolvido com bens e receita pública)”.

Campos (1990, p. 45-46) questiona a autonomia do TCU, pelo fato de parte de seus membros ser indicada pelo Presidente da República. E, “além da questão da autonomia, a própria natureza do controle constitui uma limitação: enquanto a Corte se limitar a aspectos contábeis e orçamentários, a burocracia não se moverá no sentido da *accountability*”. Referindo-se aos administradores públicos, ela diz que, no exercício de seu papel constitucional, o Tribunal pode, no máximo, verificar a probidade daqueles no uso do dinheiro dos contribuintes. Portanto, do controle exercido pelo TCU, pouco se pode concluir quanto à eficiência com que uma organização emprega recursos públicos, à eficácia no atingimento das metas, à efetividade dos órgãos públicos no atendimento das necessidades das clientelas e à justiça social e política na distribuição de custos e benefícios. E à fragilidade do controle que o Tribunal tem exercido sobre a burocracia soma-se, ainda, a fragilidade da malha institucional da sociedade civil, contribuindo para que a burocracia oficial permaneça imune à *accountability*. O mesmo pode ocorrer com relação às *organizações sociais*, devido à assimetria informacional e a diversas outras dificuldades já enumeradas anteriormente.

Além disso, Campos (1990, p. 46-47) enumera três deficiências dos controles burocráticos no Brasil que se destacam, segundo sua visão: são altamente formalistas e ineficientes, no que diz respeito à *accountability*; mostram forte orientação para os meios e completo desinteresse pela consecução dos fins, resultados e conseqüências dos programas públicos; preocupam-se muito com a uniformidade, não considerando as diferenças entre os órgãos públicos, a diversidade de missão desses órgãos, no que isso representa em termos de diferentes processos de controle e avaliação.

No entanto, a despeito destas dificuldades existentes na prática do controle sobre a burocracia no Brasil, a proposta da reforma atualmente em curso apresenta como meios de controle o contrato de gestão (metas, objetivos, níveis de eficácia e parâmetros de gestão), as quotas de participação do Poder Público e da sociedade civil organizada nos Conselhos de Administração, e o dever de prestar contas, que se efetiva através do controle exercido pelo Tribunal de Contas, que se justifica, no caso das *organizações sociais*, pelo repasse de verbas públicas e de bens públicos.

Portanto, quando se fala de Conselho de Administração e de contrato de gestão com o foco nas relações do tipo *agent x principal*, tem-se em mente a perspectiva de que o controle pode garantir a existência da *accountability*.

Conforme afirma Pacheco (1999, p. 236), a reforma administrativa em curso no Brasil não é suficiente para superar as desigualdades existentes no país, mas pode contribuir para aumentar a eficiência, diminuindo o mau uso dos recursos disponíveis e também favorecer a construção da governabilidade democrática, via maior transparência e *accountability* do aparelho do Estado.

3.4 - aspectos da *accountability* relacionados às *organizações sociais*

Faz-se necessário apontar os principais aspectos abordados na pesquisa acerca das *organizações sociais*, visando à identificação dos mecanismos de *accountability* implementados através dessas organizações. Apresento, a seguir, as questões que nortearam a pesquisa realizada:

1. a área de atuação das entidades pesquisadas está incluída entre os “serviços não-exclusivos do Estado” definidos na Lei 9.637/98?
2. a composição dos Conselhos de Administração das entidades obedece a proporção de representantes de cada setor ali representado, de acordo com a Lei 9.637/98? Quais os setores estão representados nos Conselhos?
3. quais são as metas estipuladas nos contratos de gestão das *organizações sociais*? Estão sendo cumpridas?
4. qual o volume de receitas públicas aplicadas nas atividades das organizações sociais? Esses valores têm diminuído ao longo do tempo? E a proporção entre recursos de origem pública e de outras fontes?
5. quais são as formas de fiscalização e controle colocadas efetivamente em prática para acompanhar as atividades das *organizações sociais*?
6. há mecanismos de controle externo das *organizações sociais*?

7. quem são os clientes das organizações sociais? Os serviços prestados pelas *organizações sociais* têm caráter universalista ou atendem a públicos específicos?
8. como se dá o acesso às informações sobre o funcionamento das organizações sociais? As informações sobre orçamento são acessíveis?

Ao apresentar esse conjunto de questões, definem-se os aspectos a serem avaliados com relação ao funcionamento das organizações sociais.

A partir dessa perspectiva, foi realizada a pesquisa sobre o funcionamento das *organizações sociais*, na tentativa de estabelecer ligações entre sua existência e a efetiva implementação da *accountability* nas relações entre a sociedade e as organizações prestadoras de serviços públicos. A pesquisa é apresentada no capítulo a seguir.

IV – Apresentação e análise de dados

Neste capítulo é apresentada, primeiramente, a metodologia utilizada para realizar o levantamento de dados sobre o funcionamento das *organizações sociais* e a implementação da *accountability* através das mesmas.

Em seguida são apresentados os dados obtidos junto às organizações sociais e também junto ao Ministério do Planejamento, ao Ministério da Ciência e Tecnologia e ao Tribunal de Contas da União.

Atualmente já existem mais de dez instituições qualificadas pelo governo federal como *organizações sociais*, mas a pesquisa aqui apresentada se refere somente a duas delas - a ABTLuS (Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron) e a ACERP (Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto) -, que foram qualificadas antes mesmo da Lei 9.637/98, absorvendo, respectivamente, as atividades da Fundação Roquette Pinto e do LNLS (Laboratório Nacional de Luz Síncrotron), e, têm, portanto, um tempo maior de atuação e funcionamento na condição de *organização social*. Por isso, foram escolhidas como referência para a realização da pesquisa objeto dessa dissertação.

4.1 - Metodologia utilizada na pesquisa

Para obter os dados apresentados nessa dissertação foi realizada uma pesquisa de campo, que teve como principais fontes de dados os sites das organizações citadas neste capítulo (ACERP, ABTLuS, Ministério do Planejamento e TCU) e documentos da ACERP. Além disso, foram utilizados questionários, os quais estão em anexo.

No site da ACERP (www.redebrasil.tv.br) encontram-se os nomes de alguns dos membros do Conselho de Administração da entidade, membros da direção e gerentes das unidades da mesma. Encontram-se também dados resumidos sobre a contabilidade da ACERP referentes aos anos de 2000 e 2001 (Demonstrativo de Resultados, Balanço Patrimonial, Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido e Demonstrativo das Origens e Aplicações de Recursos) e a Tabela de Preços dos serviços e produtos oferecidos pela ACERP.

O site da ABTLuS (www.lnls.br) apresenta o Regulamento de Contratação, Compra e Alienação do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron (LNLS), o Estatuto da ABTLuS, o Contrato de Gestão, o Plano de Macro-objetivos 1998-2002, o Relatório Anual referente a 2000, o Relatório do Primeiro Semestre de 2001, o Relatório Anual de 2001, o Relatório do Comitê Científico de 2001, o Parecer da Comissão de Avaliação

Interna referente ao primeiro semestre de 2001, o Parecer da Auditoria Independente referente ao Primeiro Semestre de 2001, a Lei 9.637/98 e o Decreto 2.405, de 26/11/1997, que qualifica como Organização Social a ABTLuS.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão não faz referência explícita às organizações sociais em seu site (www.planejamento.gov.br). Utilizando a opção de pesquisa existente no site, é possível encontrar cópia da Lei 9.637/98, dos Decretos de qualificação e dos contratos de gestão de algumas organizações sociais, mas não há dados sobre a avaliação do funcionamento das organizações sociais.

No site do TCU (www.tcu.gov.br) não há referências diretas ou links sobre as organizações sociais, mas no link “jurisprudência”, através de uma opção de pesquisa, é possível localizar informações sobre processos já concluídos e em andamento ligados às entidades pesquisadas (ACERP e ABTLuS).

Além das informações disponíveis nos sites citados anteriormente, foi enviado um questionário (ver anexo) para as *organizações sociais* ACERP e a ABTLuS, através de e-mail. Outro questionário semelhante (ver anexo) foi enviado para o Ministério do Planejamento e para o Ministério da Ciência e Tecnologia. Todos foram respondidos parcialmente.

Na resposta ao questionário enviado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão foi informado que é encaminhado ao TCU o Relatório de Acompanhamento e Avaliação a respeito de cada organização.

Foram solicitadas informações sobre as organizações sociais ao Tribunal de Contas da União, também por e-mail, que respondeu informando que “as OS não prestam contas regularmente ao Tribunal, como no caso dos órgãos e entidades previstos no artigo 71 da Constituição Federal. Processos acerca das OS só virão ao TCU no caso de denúncia pelos responsáveis pela fiscalização do contrato de gestão.”

A ACERP enviou também, via Correios, cópias impressas dos seguintes documentos: Estatuto Social alterado em 19/03/2001; Contrato de Gestão firmado em 15/02/2000; Relação de Diretores, com os respectivos presidentes, desde 03/12/1997; Ata de Constituição da ACERP (11/08/1997); Decreto de Qualificação como organização social (Decreto nº 2.442, de 23/12/1997); Lei 9.637; Relatório de Execução referente ao exercício de 2000 e Relatório de Gestão referente a 2001, com os respectivos anexos.

Posteriormente, em outubro de 2002, foram realizadas entrevistas com o Assessor do Diretor Executivo da ACERP, Lúcio Cavour, o Analista de Controle da

ACERP, Frederico Oliveira, o Chefe da Divisão de Administração da ABTLuS, Eduardo Frare.

E a Coordenadora Geral de Modernização e de Contratos de Gestão do Ministério da Ciência e Tecnologia, Maria Cristina de Lima Perez Marçal, respondeu, por escrito, em um arquivo enviado pela internet, a um questionário enviado a ela pela internet. A resposta foi enviada por ela somente no final de dezembro de 2002, pois a mesma alegou que estava sobrecarregada de atividades nos últimos meses de 2002, devido a mudanças que estavam sendo promovidas pela equipe de transição do novo governo federal, eleito em outubro.

Nas próximas seções são apresentadas as informações obtidas sobre cada *organização social* pesquisada.

4.2 - O caso ACERP

Na ACERP as informações iniciais foram fornecidas pela Sra. Alzira Maria Napoleão, secretária da presidência da entidade.

4.2.1 - Área de atuação da ACERP

De acordo com as informações obtidas, essa entidade foi fundada em 11/08/1997 e qualificada como *organização social* em 23/12/1997, antes da promulgação da Lei 9.637/98 (na vigência das Medidas Provisórias que regulavam a matéria naquela época), sendo a primeira *organização social* criada dentro do atual processo de Reforma do Aparelho do Estado no Brasil.

De acordo com o estatuto da ACERP, sua “missão” é “promover a educação, a cultura, o debate e a formação profissional”, utilizando-se, para isso, “da operação de canais de radiodifusão de sons e imagens, e de tecnologias de informação disponíveis que permitam apoiar as políticas públicas”.

Os objetivos a serem alcançados com suas atividades são: elevar o nível cultural e educativo da população; desenvolver programas de rádio e TV de âmbito nacional e de interesse público, voltada para a educação e a cultura; desenvolver programação jornalística voltada, em especial, para a responsabilidade pública e didática de informar; integrar rede de emissoras de rádio e TV educativas e culturais; desenvolver programas voltados para a prestação de serviços essenciais à população de baixa renda; integrar entidades afins, buscando permanente cooperação técnica para o alcance de objetivos comuns. Conforme consta do Relatório de Execução referente a 2000, a ACERP

administra diversos veículos de radiodifusão: “uma televisão e duas rádios no Rio de Janeiro, uma rádio em Brasília e uma televisão em São Luís, no Maranhão.

Pode-se constatar, portanto, que a área de atuação e os objetivos propostos para as atividades da ACERP fazem parte do rol de áreas elencadas na Lei 9.637/98 e dos serviços classificados no PDRAE como “não-exclusivos do Estado”, nesse caso, ligados à educação e à cultura.

4.2.2 - O Conselho de Administração da ACERP

No estatuto aprovado quando da constituição da entidade e transcrito na Ata de Constituição da ACERP, o Conselho de Administração era formado por 15 membros, mas foi alterado posteriormente, conforme comentário do Relatório de Execução referente ao ano 2000 (p. 13): “O Conselho de Administração foi reformulado, passando de 15 para 11 conselheiros”. A alteração foi aprovada pelo Conselho de Administração, como parte do processo de “Implementação de um modelo de acompanhamento da gestão”, sendo oficializada através da alteração do estatuto da ACERP, em 19/03/2001, atualmente em vigor.

Segundo o Sr. Frederico Oliveira, a principal alteração do estatuto foi mesmo a diminuição do número de membros do Conselho de Administração e essa alteração ocorreu “por causa da não-atuação dele anteriormente: em sete reuniões realizadas somente uma contou com a presença de todos os membros”. Ele afirmou que “houve uma recomposição da diretoria”, sendo feita “uma composição setorializada”.

O estatuto atual define que o Conselho é composto da seguinte forma: 4 membros natos, representantes do Poder Público, indicados pelo Secretário de Estado de Comunicação do Governo; 2 membros natos, representantes indicados por dirigentes de entidades da sociedade civil, convidados pelo Secretário de Estado de Comunicação do Governo; 1 membro eleito dentre os Associados; 3 membros eleitos pelos demais membros do Conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral; 1 membro representante dos empregados e dos servidores públicos cedidos pela União eleito dentre eles.

Deve-se observar os seguintes aspectos sobre a composição do Conselho:

* o número de representantes da sociedade civil está abaixo do previsto na Lei (vinte a trinta por cento). Apesar de ser pouco abaixo, podendo-se até argumentar que vinte por cento de onze foi arredondado para baixo, bastaria que fossem três

representantes da sociedade civil, sem precisar alterar a quantidade dos outros segmentos representados, para que a proporção prevista na Lei fosse atendida;

* os representantes da sociedade civil serão convidados pelo Secretário de Estado de Comunicação do Governo. Isso significa que o governo decide quem será ou não “convidado” para participar do Conselho, aumentando ainda mais a margem de discricionariedade já existente no processo de qualificação da organização social, ampliando para o aspecto da composição do Conselho da ACERP as críticas feitas por vários autores em relação a esse aspecto;

* considerando o segundo aspecto apontado acima, os três membros “eleitos pelos demais membros do Conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral” também estarão sujeitos à discricionariedade do governo, que indica seis dos onze membros, o que acentua ainda mais essa discricionariedade;

* no site da ACERP há uma página com o título “Membros do Conselho de Administração”, no qual só constam os nomes de seis pessoas, apesar de o estatuto prever onze.

Na entrevista concedida pelo Sr. Lúcio Cavour, ele afirmou que o Conselho de Administração da ACERP “é muito pouco atuante” e que as reuniões do Conselho não têm uma frequência pré-determinada, cumprindo “só o necessário por lei, quatro reuniões anuais”, sendo que “o próprio Conselho é que, de uma certa forma, hoje marca pra daqui a dois meses, ou dependendo do assunto, eventualmente, marca uma pra daqui a quinze dias”.

Usando as palavras do próprio entrevistado: “Em 2001 eu acho que foram cinco e em 2000 eu acredito que tenham sido cinco também. Mas em 2001 uma foi não-programada, digamos assim, porque na prestação de contas de 2000 ficaram pendentes algumas questões, que não foram respondidas na reunião do Conselho, até mesmo por falta de tempo, e os próprios conselheiros resolveram fazer uma outra reunião dentro de quinze dias para fazer estes esclarecimentos. E como era também a tomada de posse e a primeira reunião da nova diretoria, a reunião acabou sendo muito focada para a troca do mandato e não para a prestação de contas. Aí as questões suscitadas não puderam ser respondidas na própria reunião: foram apenas relacionadas, sendo respondidas na reunião seguinte, quando as contas foram aprovadas”.

Com relação à participação de conselheiros na direção da instituição, o Sr. Lúcio Cavour disse que o estatuto “veda essa possibilidade”, mas que “no acompanhamento das atividades da ACERP, com frequência ocorrem situações em que o Conselho

determina que sejam feitos determinados grupos de trabalhos e aí, nesses grupos de trabalhos, os conselheiros podem participar, ou participam eventualmente”.

Sobre a nomeação de conselheiros pelo governo, Lúcio Cavour disse que “no caso da ACERP, quatro pessoas são nomeadas pela SECOM (Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República), e esses quatro, por mais que possam ter mandato, são ‘demissíveis’ a qualquer momento, podendo ser políticos, servidores ou pessoas que exercem cargos comissionados, mas na realidade não precisa ser funcionário público, é apenas uma indicação da SECOM, podendo ser de qualquer lugar ... e acabam sendo pessoas que têm alguma aceitação por parte do governo”.

Sobre o fato de constarem os nomes de somente seis membros do Conselho de Administração no site da ACERP, enquanto que o estatuto da entidade prevê onze membros, ele disse que “isso aconteceu porque três conselheiros pediram seu desligamento em função das eleições de 2002 (a presidente Aspásia Camargo foi candidata a governadora, Márcio Fortes a deputado federal e Artur da Távola a senador) ... para evitar quaisquer tipos de questionamentos”. Ele afirmou, ainda, que o mandato dos atuais conselheiros se encerraria em novembro de 2002, portanto, “eles poderiam voltar”, mas “foram desligados efetivamente e agora voltar seria, mal ou bem, uma questão de política”, porque a SECOM é um órgão de governo e o governo de Fernando Henrique estava se encerrando e não se sabia ainda quem seria seu sucessor, ou seja, voltar para suas competências com tendências à política do PSDB seria “um negócio meio ruim”, porque o Lula poderia ganhar... Além disso, “houve um outro conselheiro que pediu desligamento, porque ele é de São Paulo e foi exercer uma diretoria, uma presidência, numa empresa e não estava havendo como dedicar algum tipo de tempo à ACERP. Ele era representante da sociedade civil e saiu em março de 2002, e como logo depois, dois ou três meses depois teve a renúncia dos dois políticos, acabou-se deixando este pendente também”.

Assim, ele considerava que o Conselho teria que ser remontado, até porque a ACERP precisava “atingir um número mínimo de reuniões do Conselho no ano”. Teria que ser “uma em novembro e outra em dezembro...”.

Ele apontou, ainda, um outro aspecto, que não foi apresentado nos documentos obtidos da entidade: no Conselho “falta o representante dos associados, que nós não preenchemos porque a Associação (ACERP) está sem sócios, ou seja, nós temos uma relação de sócios que foram as pessoas que fundaram a Associação, só que depois disso não teve nenhuma mexida mais, iria se iniciar uma campanha para arregimentar novos

associados, mas que acabou não indo à frente. Então, hoje nós somos uma Associação em que não existem reuniões de associados. Os associados que fundaram a entidade eram em torno de quinze, dezessete pessoas, e nenhum deles faz parte do Conselho atualmente. E, na realidade, isso foi feito lá em 1997 para a criação da ACERP e de lá pra cá nunca mais se reuniram, ou seja, nem se lembram de que são associados da ACERP. Quer dizer, não existe uma Associação”.

Ele concluiu essa parte da entrevista dizendo que “dos seis que estão no site, somente quatro continuam exercendo o mandato”.

Já o Sr. Frederico Oliveira, em sua entrevista, diz que “na verdade, desses seis que estão no site, somente três estão no exercício de suas funções, porque um deles foi destituído do cargo e não foi indicado substituto para ele. Houve descaso por parte do nosso órgão controlador e também por parte da diretoria da ACERP, que deveriam ter providenciado a recomposição deste Conselho, e agora está num momento complicado para recompor o Conselho, porque o governo não vai querer indicar novos membros em outubro ou novembro, sabendo que em janeiro o novo presidente pode precisar indicar novos nomes, já que boa parte dos conselheiros representam o governo...”.

Apesar do Sr. Lúcio Cavour ter comentado que um conselheiro, representante da sociedade civil, pediu desligamento para exercer uma diretoria numa empresa privada, o Sr. Frederico disse, sobre o fato de não haver remuneração para os membros do Conselho de Administração, o seguinte: “eu acho que é uma questão de indicar pessoas adequadas, que aceitem participar de um projeto em prol da causa de uma televisão pública”. E completa, dizendo que “O problema é que isso aqui foi criado com um destino político, e não técnico, desde a criação da ACERP... A ACERP não foi preparada para ser transformada em OS. Não foi enxugada. Ela tinha um quadro de pessoal imenso. Agora, para enxugar o quadro você tem que saber o que você quer fazer, e ninguém sabia o que ia fazer aqui. Muitos servidores estão enquadrados no Plano de Cargos e Salários do governo em uma coisa e aqui fazem outra”.

A respeito da criação da ACERP, Lúcio Cavour disse que “foi uma iniciativa do Ministério de Administração e Reforma do Estado, que escolheu a ACERP para ser a primeira Organização Social, porque a Fundação Roquette Pinto tinha um nome muito ruim em Brasília, em termos de gestão” e “tinha problemas enormes em termos administrativos”, “mas não tinha problemas financeiros”. Segundo ele, essa ‘aceleração’ da transformação em OS ocorreu ainda dentro do MARE, cuja extinção já estava prevista dentro da reforma dos ministérios que o Fernando Henrique fez no início do seu

segundo mandato, em janeiro de 1998. E o nascimento da ACERP “acabou sendo de uma forma um tanto quanto atropelada, porque havia mudança de ministério, em função do novo mandato do Fernando Henrique, e aí houve uma decisão de ‘tem que fazer a transição para OS’. Então, o inventário não foi feito de forma adequada, o cálculo do volume de recursos necessários não foi feito de uma forma adequada também, ... teve muita coisa que acabou fazendo com que a ACERP hoje sofra as consequências”.

Portanto, os próprios integrantes da ACERP (funcionários de “alto escalão”) apontam, em vários pontos de suas entrevistas, que o Conselho de Administração da entidade está totalmente inativo e desconfigurado e a própria “Associação” nunca teve um funcionamento efetivo, desde a sua criação.

4.2.3 - As metas do contrato de gestão da ACERP e seu cumprimento

No Relatório de Execução referente a 2001 (p. 13-14), a ACERP destaca como partes do processo de “Implementação de um modelo de acompanhamento da gestão” a alteração do estatuto, “criação de uma auditoria interna subordinada diretamente ao Conselho”, “aplicação, durante o exercício de 2000, do instrumento de auto-avaliação do Programa da Qualidade no Serviço Público (PQSP) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão” e os “trabalhos e treinamentos realizados para a implantação do Sistema de Informações Gerenciais - INTERQUADRAM - com data prevista para sua definitiva operacionalização em março de 2001”.

A esse mesmo respeito (“Implementação de um modelo de acompanhamento da gestão”), o Relatório de Gestão referente a 2001 (p. 15) informa somente que: “A ACERP vem utilizando o sistema RM para controlar sua área de recursos humanos e as suas operações financeiras e de contabilidade...”; “Está atualmente em implantação um sistema do tipo ERP - o InterQuadram - que deverá entrar em operação em maio de 2002, e se constituirá na espinha dorsal do novo sistema integrado de informações gerenciais da Organização. Por outro lado, já está em fase de operação experimental um novo sistema de informações comerciais, o SIGERA - Sistema Integrado de Gerenciamento de Emissoras de Rádio e Televisão”. De acordo com o relatório, esse sistema “foi parametrizado no último semestre de 2001 e começará a operar efetivamente em 01 de fevereiro de 2002”.

Sobre o mesmo assunto, o Relatório de Gestão de 2001 (p.20) informa que “em 2001, a ACERP desenvolveu um novo design para o **Portal Rede Brasil**, na Internet, melhorando a navegabilidade e aumentando o conteúdo de informações, com o objetivo

de torná-lo um serviço de utilidade pública cada vez mais qualificado”. Porém, mesmo em sua versão atual, o site não apresenta informações sobre o orçamento da entidade.

Aliado à “Implementação de um modelo de acompanhamento da gestão”, está em andamento na ACERP, também, um “processo de reestruturação organizacional iniciado em novembro de 2000”, de acordo com o Relatório de Gestão de 2001 (p. 47). Conforme consta no Relatório, a ACERP passou por “uma grave crise institucional e econômico-financeira”, que culminou na “substituição, em fevereiro de 2001, de toda a Diretoria, com exceção do Diretor Administrativo-Financeiro (que já fora substituído no ano anterior)”. Por esse motivo, “a reestruturação da Organização privilegiou a economicidade, reduzindo os Cargos e Funções Comissionadas de 70 para 55”.

Porém, segundo consta no Relatório, “a nova estrutura não é suficiente para atender ao volume e à diversidade das ações necessárias para manter um nível elevado, em quantidade e qualidade, de produção própria de programas”. A apresentação de um novo projeto de estrutura organizacional para a ACERP deverá ocorrer como resultado de um processo de discussão e análise, o qual teria se iniciado em dezembro de 2001, com a realização de um “Seminário de Diagnóstico Organizacional”, com a participação das “lideranças formais e informais da Instituição”. Sobre esse “Seminário”, o Sr. Frederico Oliviera disse na entrevista que “isso foi uma espécie de um curso que foi feito com o corpo gerencial, que não trouxe nenhum efeito prático relevante”.

Nesse processo de reformulação, o Relatório de Gestão 2001 (p. 47) traz a informação de que a Diretoria Administrativa e Financeira (DIAFI) tem hoje como titular uma pessoa “proveniente do Ministério de Planejamento e Gestão, com um perfil mais ajustado às propostas da atual Diretoria e às necessidades da Organização no presente momento”, mas não cita nem mesmo o nome dessa pessoa.

Em dezembro de 2001 ocorreram, ainda, “dois fatos extremamente relevantes para a ACERP”: uma “Auditoria Especial”, realizada pela Secretaria de Controle da Presidência da República (CISSET), e “a publicação de uma pesquisa realizada pelo Laboratório de Pesquisa Mercadológica e de Opinião Pública da Universidade do Estado do Rio de Janeiro” (Relatório de Gestão 2001, p. 58).

Conforme trechos do Relatório da Auditoria e outras informações citadas no Relatório de Gestão 2001 (p. 58-64), a auditoria da CISSET teve como objetivos “conhecer a real situação econômico-financeira da ACERP” e avaliar “os controles internos adotados”. Por isso, a auditoria abrangeu “tanto as operações realizadas à conta dos recursos do Contrato de Gestão, como aqueles custeados com os recursos próprios”,

distribuídos em “5 áreas de atuação - gestão financeira, gestão de pessoal, gestão patrimonial, gestão de contratos e gestão de controles - e mais uma área que agrupava indagações diversas não enquadráveis nas especializações citadas”, cobrindo “todo o espectro de atuação e administração da Organização”. Os resultados da auditoria da Ciset apontaram que “a avaliação feita sobre os controles internos adotados pelas diversas áreas da estrutura da ACERP foi satisfatória, verificando-se sensível melhora em relação à posição encontrada em exercícios anteriores” e que “a Administração da Entidade tem buscado dar transparência aos atos de gestão praticados”.

Trechos do Relatório da Auditoria atestam que “o que mais chama a atenção é a situação econômico-financeira da Instituição, face a constatação da sua incapacidade de saldar a totalidade dos seus compromissos a curto, médio e longo prazos” e que “a ACERP não dispõe de recursos sequer para saldar a totalidade dos compromissos decorrentes do exercício das suas atividades rotineiras” (Relatório de Gestão 2001, p. 60). Com relação à “capacidade da ACERP de gerar recursos próprios”, os trechos citados do Relatório da Auditoria afirmam que a ACERP tem uma forte dependência dos recursos públicos, devido “à limitação que lhe foi imposta pela legislação de veiculação de propaganda apenas do tipo institucional”, o que dificulta a captação de recursos privados, já que as empresas não podem anunciar seus produtos “da forma como o fazem nas emissoras de televisão de cunho tipicamente comercial” (devido a uma limitação da Lei 9.637/98 - art. 19, a ACERP não pode executar a “veiculação remunerada de anúncios e outras práticas que configurem comercialização de seus intervalos”, o que limita ainda mais a obtenção de receitas próprias pela entidade).

Outro aspecto apontado pela auditoria foi quanto à necessidade de investimentos “urgentes e inadiáveis” nas instalações e equipamentos da emissora de televisão operada pela organização no Rio de Janeiro, “sob pena da ocorrência de sinistros ... como no mês de dezembro, quando as transmissões foram suspensas em razão das chuvas”.

Outros trechos do Relatório da Auditoria apresentam a constatação de que as despesas realizadas no exercício de 2001 “foram efetivadas no atendimento aos objetivos da Instituição, não tendo sido observado nenhum tipo de despesa que possa ser considerada excessiva ou exorbitante”, sendo constatado também “não haver como reduzir custos, ou seja, não há onde se buscar recursos adicionais a partir da redução de despesas, sem se colocar em risco a operacionalidade das suas atividades”.

A apresentação de informações sobre a Auditoria é concluída com a afirmação de que “a recuperação - e até mesmo a manutenção ainda que em nível precário - das

atividades da ACERP somente será viável apoiada em uma elevação de seu nível de receita” (Relatório de Gestão 2001, p. 63-64, grifo dos autores do relatório), e com a sugestão de “duas alternativas que, idealmente, deveriam ser conjugadas: a liberação das amarras institucionais que restringem a atuação comercial da ACERP e a elevação da participação dos recursos orçamentários”. Este trecho do relatório é encerrado com a apresentação de dados que demonstram a diminuição do total de transferências anuais de recursos orçamentários à ACERP em cerca de 50%, a partir de 1998, em relação ao total de despesas anuais da Fundação Roquette Pinto em 1996 e 1997.

Segundo consta no Relatório de Gestão 2001 (p. 65), a pesquisa realizada pelo Laboratório de Pesquisa Mercadológica e de Opinião Pública da Universidade do Estado do Rio de Janeiro ouviu 400 pessoas, no Grande Rio, em novembro de 2001, “com o objetivo de aferir a imagem institucional e a penetração da TVE junto às classes A, B e C”. De acordo com os dados apresentados: a TVE-Rede Brasil aparece como o terceiro canal mais assistido, com 12% de menções; 31% dos que assistem a TVE afirmaram acompanhar diariamente a programação da mesma; a TVE é apontada como “o segundo melhor canal da TV aberta, com 11% das citações”, “o segundo canal com os melhores documentários (19% dos entrevistados)”, “o segundo com melhores programas de entrevistas (21%)” e “o terceiro com melhores programas infantis (13%)”; a TVE lidera, com larga vantagem, nos atributos de CANAL MAIS EDUCATIVO (67%), TRANSMITIR CULTURA (65%) e EMISSORA ÉTICA (33%); 37% dos telespectadores perceberam que ocorreram mudanças na TVE neste ano, e, entre eles, a maioria (94%) considera as mudanças positivas; os seis “pontos positivos da TVE” com maior indicação foram: o fato de ser um canal educativo (16%), a informação em geral (15%), a proposta cultural (9%), a qualidade da programação (9%), o jornalismo e a qualidade das entrevistas (ambos com 4%).

O atual Contrato de Gestão foi firmado entre a União (governo federal) e a ACERP em 15 de fevereiro de 2000, conforme consta do “Relatório de Execução Exercício 2000”. No Anexo 3 do contrato, é apresentado um quadro com a “estimativa de recursos públicos a serem transferidos à ACERP” no período de 2000 a 2003. Os valores previstos foram da ordem de 15,067 milhões em 2000, 17,087 milhões em 2001, 18,045 milhões em 2002 e 18,217 milhões em 2003. Conforme consta do Relatórios de 2000 e 2001, nestes dois anos foram efetivamente repassados à ACERP pela União valores abaixo dos previstos (15,047 e 14,155 milhões, respectivamente). Portanto, se a ACERP conseguir manter seus atuais níveis de despesas e de captação de recursos de

outras fontes, caso a União efetue o repasse dos totais previstos no contrato de gestão para 2002 e 2003, a ACERP tem a possibilidade de ter quase 8 milhões de reais para realizar investimentos e melhorias em sua estrutura física e equipamentos. Não está claro nos Relatórios se este volume de investimentos seria suficiente para garantir as melhorias necessárias à instituição.

Com relação, especificamente, às metas e índices de avaliação de desempenho definidos no contrato de gestão, são utilizadas dezenas de indicadores, agrupados em três grandes categorias: “Veiculação de Programas de TV e de Rádio (efetividade)”;

“Programação de Televisão (eficácia)”;

e “Gestão Institucional (eficiência)”.

A cada avaliação é atribuída pela SECOM, Órgão Supervisor do Contrato de gestão da ACERP, uma nota global (Nota da Avaliação), conforme definições constantes do Anexo 5 do Contrato de Gestão. Foram realizadas duas avaliações em 1998 (uma referente ao primeiro semestre e a outra ao ano inteiro) e uma avaliação anual em cada ano subsequente.

No “Relatório de Gestão - Exercício 2001” (p.6) é apresentado o comentário a seguir, sob o título “AVALIAÇÕES ANTERIORES”:

“As três primeiras avaliações da ACERP obedeceram ao primeiro Contrato de Gestão assinado com o Governo Federal, que estabelecia indicadores e metas diferentes dos apresentados no presente Relatório. Já a última avaliação, do exercício de 2000, foi feita de acordo com os termos do atual Contrato de Gestão, assinado em 15 de fevereiro daquele ano.”

Em seguida, no mesmo relatório é apresentado um quadro com os resultados obtidos em cada avaliação feita até então, o qual é reproduzido a seguir:

Tabela 2

Notas globais obtidas pela ACERP nas avaliações feitas pela SECOM

Período	Nota da Avaliação	Resultado
16/01 a 30/06/1998	8,56	Atingiu as metas pactuadas
16/01 a 31/12/1998	8,87	Atingiu as metas pactuadas
01/01 a 31/12/1999	8,18	Atingiu as metas pactuadas
01/01 a 31/12/2000	9,39	Atingiu plenamente as metas pactuadas

Fonte: “Relatório de Gestão - Exercício 2001” da ACERP (p.6).

Observa-se que, apesar de as avaliações referentes aos exercícios de 2000 e 2001 serem ambas baseadas no mesmo Contrato de Gestão, o conjunto dos indicadores não é idêntico, havendo 24 indicadores em 2000 e 22 em 2001, conforme tabela a seguir:

Tabela 3

Indicadores utilizados para avaliar o desempenho da ACERP em 2000 e 2001

Indicador	2000		2001	
	Meta	Realizado	Meta	Realizado
Audiência da TVE do Rio de Janeiro (Share médio anual) no turno matutino	3,5%	2,35%	2,85%	1,74%
Audiência da TVE do Rio de Janeiro (Share médio anual) no turno vespertino	3,5%	1,91%	2,41%	1,67%
Audiência da TVE do Rio de Janeiro (Share médio anual) no turno noturno	3,0%	2,16%	2,66%	1,61%
Participação da classe C no público telespectador da TVE/RJ	41%	39%	43%	41%
Participação das classes D e E no público telespectador da TVE/RJ	40%	48%	40%	40%
Audiência da Rádio MEC AM (Share médio anual)	0,70%	0,82%	0,71%	0,52%
Audiência da Rádio MEC FM (Share médio anual)	0,47%	0,58%	0,48%	0,63%
Participação das classes C, D e E no público ouvinte da Rádio MEC AM	54%	49,47%	56%	47,1%
Participação das classes C, D e E no público ouvinte da Rádio MEC FM	28%	28,76%	30%	25,5%
Quantidade média mensal de defeitos técnicos e erros operacionais	Menos de 20	3,79	-	-
Tempo médio mensal de programação de TV voltada à divulgação de políticas públicas federais	1 hora	- (prejudicado)	Não informa	12 horas
Proporção da programação produzida ou co-produzida com diversas emissoras de outros estados (fora da sede do Rio de Janeiro)	30%	30%	30%	32,6%
Proporção de programação inédita veiculada em horário nobre (18 às 00 hs)	30%	31%	33%	87,6%
Proporção de programas interativos	16%	29%	30%	30%
Proporção de programas adequados para deficientes auditivos	3%	4%	5%	3,9%
Proporção de programas com plataforma interativa na internet	30%	30%	-	-
Relação Quantidade de servidores cedidos / Pessoal Próprio	2/3	1/1	-	-
Sustentação Financeira (Crescimento anual do faturamento)	R\$ 17,5 milhões	R\$ 23,4 milhões	-	-
Sustentação Financeira (Receita Operacional Líquida / Despesas Totais)	-	-	1	1,03
Sustentação Financeira (Receitas Comerciais / Total dos recebimentos)	55%	57%	50%	64,3%
Participação do segmento privado na composição da Receita	15%	18%	10%	11,3%
Índice de Liquidez Seca	1	1,04	0,8	0,99
Índice de Liquidez Corrente	-	-	0,8	1,03
Média de rentabilidade bruta dos programas no segmento de televisão no Rio de Janeiro	10%	36%	-	-
Margem de contribuição média das atividades da ACERP	-	-	40%	45%
Proporção de recursos do Contrato de Gestão a ser aplicado como investimento em produções e atualização tecnológica	30%	22,46%	-	-
Percentual do Contrato de Gestão, ou o seu equivalente de outras fontes de receita, a ser aplicado em produção	-	-	10%	15,3%
Percentual do Contrato de Gestão, ou o seu equivalente de outras fontes de receita, a ser aplicado em atualização tecnológica	-	-	5%	4,9%
Pontuação do modelo de gestão segundo o Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública	150	154,1	-	-

Fontes: "Relatório de Gestão - Exercício 2001" (p. 68-88) e "Relatório de Execução - Exercício 2000 - Segunda Parte - Resultados obtidos conforme indicadores e metas do contrato de gestão" da ACERP.

Observa-se que, dos indicadores utilizados em 2000, 7 deixaram de ser usados em 2001. Dos indicadores utilizados em 2001, 5 não existem no relatório referente a 2000 e 1 (“Tempo médio de programação de TV voltada à divulgação de políticas públicas federais”) não teve valor aferido em 2000, pois “ficou prejudicado, em razão de a SECOM, Órgão Supervisor, não ter definido, durante o exercício, a programação a ser considerada na apuração do referido indicador”, de acordo com o relatório de 2000.

Entre os 16 indicadores que aparecem em ambos os relatórios, somente 6 tiveram em 2001 resultados superiores aos indicadores correspondentes em 2000. Porém, se os resultados obtidos forem comparados com as metas definidas para cada um deles em cada ano, a proporção entre as metas e os resultados melhorou, porque em muitos casos a meta para 2001 foi “menos ambiciosa” que em 2000. Por isso, apesar de não ser apontada uma “nota global” para o desempenho da ACERP em 2001, essa nota deverá ser, provavelmente, maior que aquela obtida em 2000.

No Relatório de Gestão referente a 2001 são acrescentados, ainda, 10 indicadores calculados a partir da Análise do Balanço da ACERP. Além de não terem sido utilizados em 2000, não são apontadas metas para os mesmos. Os valores calculados foram os seguintes:

Tabela 4

Indicadores referentes à Análise de Balanço da ACERP em 2001

Indicador	Valor
Liquidez Geral	1,12
Grau de Endividamento	0,78
Solvência Geral	1,28
Garantia de Capital de Terceiros	0,28
Imobilização do Capital Próprio	0,57
Liquidez Imediata	0,09
Liquidez Seca	0,99
Liquidez Corrente	1,02
Ponto de Equilíbrio em Função da Receita e dos Custos	R\$ 39.389.000,00
Ponto de Equilíbrio em Função da Margem Bruta	R\$ 39.389.000,00

Fonte: “Relatório de Gestão - Exercício 2001” da ACERP (p. 89-92)

4.2.4 - O orçamento da ACERP e o uso de recursos públicos e privados na entidade

Um dos indicadores utilizados em 2000 e 2001 diz respeito à proporção de recursos públicos utilizados nas atividades da ACERP. Houve uma diminuição no total de recursos recebidos da União pela entidade (de R\$ 15.047.118,00 em 2000 para R\$ 14.155.292,00 em 2001, enquanto que o total de receitas aumentou (R\$ 36.280.945,00 em 2000 e R\$ 39.701.868,00 em 2001). Conseqüentemente, diminuiu a proporção do

repassa de verbas públicas através do Contrato de Gestão em relação à receita total da entidade.

A esse respeito, há também um gráfico no Relatório de Execução de 2000, mostrando a “evolução dos dispêndios da União com a Fundação Roquette Pinto em 1997 e com a ACERP de 1998 a 2000. Os dados do gráfico estão em “milhões de reais” e correspondem ao apresentado na tabela abaixo:

Tabela 5

Total anual de “dispêndios” da União com a FRP e ACERP de 1997 a 2000

Ano	1997	1998	1999	2000
Recursos da União (milhões de reais)	23	16,5	13,2	15

Fonte: “Relatório de Execução - Exercício 2000” (p. 44)

Por outro lado, houve também uma diminuição da receita originada a partir do segmento privado (R\$ 3.755.298,00 para R\$ 2.886.991,00). Isso significa que a maior parte da receita foi originada com a venda de serviços e/ou produtos para órgãos do próprio governo. Porém, mesmo assim, a meta referente a este indicador foi atingida, pois esse foi um dos casos em que a meta de 2001 (10% em relação ao total de receitas) foi menor que a meta de 2000 (15%).

A esse respeito, o Sr. Lúcio Cavour afirmou durante a entrevista concedida por ele que “no caso específico da ACERP, diferentemente das demais O.S., nós recebemos muito poucos recursos públicos e temos que buscar de uma outra forma., ou seja, via contratos de prestação de serviços com ministérios, via outras empresas quaisquer e receitas de publicidade. Então, nós temos receita própria. Aí, o TCU, teoricamente, só deveria opinar em relação ao que é de recursos do contrato de gestão. Se eu vender um projeto, montar um projeto aqui, sei lá... de um programa grande, um negócio desse qualquer, chegar na Petrobrás e a Petrobrás bancar (ou qualquer empresa, como ocorre hoje com o programa “Ilha RÁ-TIM-BUM” da TV Cultura, que é bancado pela Fundação Bradesco), teoricamente o TCU não deveria ter nada com isso. Agora, como eu vou separar isso no Balanço Final da ACERP? Aí, nós geramos, além dos relatórios contábeis normais, um Balancete onde só tem recursos do contrato de gestão. É uma coisa complicada isso, porque o dinheiro é fundido (está numa única conta), vira um caixa único, mas eu tenho que separar de alguma forma isso aí, até mesmo porque o contrato de gestão só me permite utilizar 60% dos meus recursos para pagamento de pessoal, eu tenho que utilizar 8% para aquisições e investimentos. Então, isso me dá um certo trabalho adicional na contabilidade. E quando o recurso está vinculado a algum

projeto específico, aí eu tenho que ter contas específicas, não só bancárias, como contábeis também. E aí, se eu tiver 10 projetos de 'Lei Rouanet' aqui, eu vou ter dez contas separadas, porque eu tenho que prestar contas daqueles projetos, e aqui eu tenho várias contabilidades em uma só”.

Outro dado relevante citado nos relatórios é referente ao total de funcionários e, em especial, ao número de servidores cedidos pela União, ao final de cada ano, conforme apresentado na tabela a seguir:

Tabela 6

Número de funcionários da ACERP e de servidores cedidos pela União, de 1997 a 2001

Período de apuração	Funcionários da ACERP	Servidores cedidos	Total
Dez/1997	464	1738	2202
Dez/1998	571	1383	1954
Dez/1999	642	1243	1885
Dez/2000	547	695	1242
Dez/2001	640	669	1309

Fontes: “Relatório de Execução - Exercício 2000” (p. 71) e “Relatório de Gestão - Exercício 2001” (p. 48) da ACERP.

Observa-se que há uma diminuição significativa do número total de funcionários (cerca de 40,5%) entre 1997 e 2001. Há também uma diminuição da proporção de servidores públicos cedidos à ACERP em relação ao total (79% para 51%).

De dezembro de 1999 para dezembro de 2000 a diminuição foi mais acentuada, sendo reduzido o número de servidores cedidos à ACERP em quase 50% nesse período, que coincide com o início da reformulação administrativa, ocorrida de 2000 para 2001.

Ao ler o texto do Acórdão 262/2001 do TCU pode-se observar que nessa decisão o TCU aponta irregularidades identificadas a partir da “auditoria de gestão nº 21/99” e incluiu no “plano semestral” seguinte a execução de auditorias na sede da ACERP e nas regionais de Brasília e do Maranhão, com o objetivo de verificar a efetiva prestação de serviço por parte dos servidores públicos cedidos à Organização Social, sua necessidade e adequação à consecução dos objetivos do contrato de gestão e a eficiência e eficácia dos controles de assiduidade e produtividade dos mesmos, o que pode ter contribuído para que essa diminuição continuasse em 2001, conforme indicam os dados da tabela 6.

Na entrevista concedida pelo Sr. Frederico Oliveira, este afirmou que o que ocorreu foi uma insatisfação de grande parte dos servidores cedidos à ACERP. Segundo ele, inicialmente “foi feita uma campanha muito grande de comunicação interna dizendo que os servidores seriam beneficiados com isso, que iam receber uma vantagem pecuniária pelo fato de permanecer na organização social, ... que eles teriam algum

benefício com isso, mas não tiveram. Aí eles se sentiram extremamente desestimulados, principalmente o pessoal de nível superior, pois os salários dos ministérios são muito inferiores aos que são pagos no mercado. E os funcionários públicos eram tratados aqui como funcionários de segunda classe”. Portanto, conforme ele afirmou, “houve um excesso de promessas que não foram cumpridas, fazendo com que os servidores preferissem ir para outros cargos públicos”.

Além disso, Frederico Oliveira apontou como motivo para esse “desejo de sair da organização social” por parte dos servidores “a falta de acreditar no modelo, porque eles tinham muito medo de que a organização social não tenham continuidade, ou não seja auto-sustentável e não tenha condições de continuar. E eu acho que existe inclusive a possibilidade disso ser revertido após a mudança do governo, em 2003”.

Além dos dados sobre os indicadores do contrato de gestão, nos relatórios são apresentadas demonstrações contábeis (Balanço Patrimonial, Demonstração de Resultados do Exercício, Demonstração de Origens e Aplicações de Recursos, Demonstração de Mutações do Patrimônio Líquido e Balancete Analítico) e também “Notas explicativas às Demonstrações Contábeis” e um “Parecer dos Auditores Independentes” (Trevisan Auditores).

4.2.5 - A fiscalização das atividades da ACERP

Não há nenhuma referência nos relatórios à existência de avaliações a respeito da “transparência”, nem há uma preocupação evidente a esse respeito. Não há nenhum indicador a respeito, ou mesmo detalhamento sobre as formas de fiscalização das atividades da organização social. Também não há nenhuma explicação a respeito das formas de acesso a informações das organizações sociais. Nenhum dos dois relatórios informa o motivo de só aparecerem seis nomes na relação de membros do Conselho de Administração disponível no site da ACERP. Em nenhum dos relatórios, nem nos demais documentos impressos enviados, são apresentados os nomes dos membros do Conselho de Administração da entidade. Não há informações a respeito do processo de elaboração e fiscalização da execução do orçamento. Também não é informado nada a respeito da existência de “sistemas de recebimento de reclamações e sugestões dos cidadãos / clientes sobre a qualidade e a eficácia dos serviços prestados”, cuja aplicação é questionada por Przeworsky (1998, p.58) em seu comentário sobre o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Nos relatórios não há informações sobre “prestação de contas ao TCU”.

Nada é informado no Relatório de 2001 sobre a atuação da “auditoria interna” criada em 2000 na “Implementação de um modelo de acompanhamento da gestão”.

Nos anexos dos relatórios há memórias de cálculo e explicação sobre os indicadores usados na avaliação do desempenho, bem como os valores estabelecidos como metas para cada um deles.

No Relatório de Gestão 2001 (p. 103-104) a ACERP informa sobre a realização de um levantamento completo de todos os bens móveis e imóveis da União cedidos à ACERP, com término previsto para final de fevereiro de 2002. E destaca, dentre as obrigações, o saldo a pagar referente ao Acórdão 262/2001 do TCU (Tribunal de Contas da União), que determinou à Secretaria de Administração da Presidência da República a retenção de R\$ 352.937,97 referentes a recursos do Contrato de Gestão, para ressarcir a doação feita pela inventariante da extinta Fundação Roquette Pinto, considerada indevida pelo TCU. Após efetuada a atualização monetária do valor original, a ACERP subtraiu do seu Patrimônio Líquido R\$ 532.337,00 e tem ainda um saldo a pagar (em 31/12/2001) de R\$ 322.841,00.

Na entrevista concedida pelo Sr. Lúcio Cavour, este afirma que o processo de prestação de contas funciona da seguinte forma:

“Primeiro, nós temos a auditoria contábil independente, e a gente gera relatórios de controles internos também, decorrentes dos exames que ela faz para verificar a adequação das demonstrações contábeis. Nós temos a Siset, que é uma auditoria interna da presidência da república. E nós somos auditados também pelo TCU. A Siset normalmente emite relatórios sobre as prestações de contas, e agora está fazendo uma avaliação, porque como é final de governo não quer deixar ‘pepinos’ eventuais para o próximo governo. Quando a auditoria independente faz um parecer sobre as demonstrações contábeis nós fazemos, vamos chamar assim, um pacote de informações onde entram todos os indicadores e o que foi atingido de cada indicador, com explicações sobre como foi atingido ou porque não foram atendidos. Tem também um relatório de atividades, ou seja, o que foi feito no ano, com todas as áreas, e também com uma introdução sobre o macro, principalmente sobre o nosso problema financeiro. Ai entra um monte de anexos, como as demonstrações contábeis todas, os dados que dão respaldo aos índices apresentados através de cada indicador. E tudo isso aqui vai para o Conselho, que aprova ou não. Esse pacote todo recebe um

parecer formal do Conselho e vai para a SECOM. A SECOM tem uma Comissão de Avaliação que vai emitir um parecer também, que é agregado à prestação de contas. A SECOM, por sua vez, manda tudo isso para a SISET, que manda para o TCU e para a Secretaria Federal de Controle. Normalmente, quando a SISET recebe da SECOM ela vem aqui para verificar se as informações estão corretas, faz uma auditoria e emite um parecer, que também é anexado ao processo. O negócio acaba parecendo ser mais burocrático do que antes. Isso tudo é discutido, e o controle em cima disso é bem maior do que antes, em função da auditoria independente e do Conselho de Administração, que por sua vez facilita o trabalho da SISET e do próprio TCU.” (entrevista concedida em outubro/2002)

4.2.6 - Mecanismos de Controle Externo na ACERP

O principal mecanismo de controle externo das organizações sociais é a Comissão de Acompanhamento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que, por sua vez, encaminha relatórios sobre suas avaliações ao TCU.

Ao pesquisar no site do TCU a respeito da ACERP, foram encontrados 11 documentos: 3 Acórdãos e 2 Decisões, além de 6 Processos ainda em andamento.

Um dos Acórdãos (262/2001) é o que foi citado no “Relatório de Gestão 2001” da ACERP. Datado de 03/05/2001, refere-se à Prestação de Contas da ACERP relativa ao exercício de 1998 e baseou-se em irregularidades identificadas a partir da “auditoria de gestão nº 21/99”, “relativas à inexistência de evidenciação contábil, financeira e orçamentária dos recursos públicos” recebidos a partir do Contrato de Gestão e “à apropriação indevida do saldo de duplicatas a receber” da extinta Fundação Roquette Pinto, “além da inexistência do demonstrativo da adequada utilização dos recursos públicos que deveriam acompanhar o Relatório de Execução do Contrato de Gestão”. O TCU julgou irregulares as contas e determinou à SECOM, à ACERP e ao “Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão” a tomada de várias providências.

Através desse Acórdão o TCU incluiu no “plano semestral” seguinte a execução de auditorias na sede da ACERP e nas regionais de Brasília e do Maranhão, com o objetivo de verificar a efetiva prestação de serviço por parte dos servidores públicos cedidos à Organização Social, sua necessidade e adequação para a consecução dos objetivos do contrato de gestão e a eficiência e eficácia dos controles internos de

assiduidade e produtividade dos mesmos. Além disso, multou duas pessoas envolvidas na elaboração das contas da ACERP, cada uma em R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

Outro Acórdão (604/2001), de 25/09/2001, que não foi citado no Relatório de Gestão 2001 da ACERP, refere-se a Prestação de Contas Extraordinária da extinta Fundação Roquette Pinto, relativa ao exercício de 1998. De acordo com o texto do Acórdão, a então inventariante da Fundação Roquette Pinto “permitiu que o processo de inventariança fosse encerrado sem a realização do inventário físico dos bens móveis, e sem o levantamento dos acervos técnico, logístico e documental da extinta Fundação”, descumprindo normas legais e dando margem a possíveis desvios. O TCU julgou as contas irregulares e aplicou à ex-inventariante uma multa de R\$ 3.000,00. Além disso, determinou ao Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão que: informe ao TCU sobre “200 bens da extinta Fundação Roquette Pinto cedidos em comodato a instituições privadas” e sobre as medidas tomadas em relação “aos bens cedidos a entidades inaptas para receber a doação; à apuração das responsabilidades pela cessão indevida de bens a entidades privadas; à doação dos bens às entidades aptas; e aos bens não localizados”; instaure uma sindicância com o objetivo de “apurar discrepância entre o número de processos de inquéritos e sindicâncias informados na inventariança (105 + 23) da extinta Fundação Roquette Pinto e o número de processos encontrados ... (42)” e tome medidas para localizar os processos desaparecidos e apurar as responsabilidades, informando ao TCU “as efetivas medidas tomadas”; adote as providências cabíveis para identificação, localização e arrolamento do acervo técnico, logístico e documental da extinta Fundação Roquette Pinto, informando ao TCU as medidas tomadas.

Nesse Acórdão, o TCU determinou também que a Secretaria de Administração da Presidência da República instaure uma sindicância para “apurar o desaparecimento, e as respectivas responsabilidades, dos 9.840 bens não localizados pela Comissão Especial constituída... com a finalidade de proceder à conferência dos bens móveis e imóveis, equipamentos e instalações da extinta Fundação Roquette Pinto cedidos à ACERP”, tomando medidas para a localização dos bens desaparecidos e instaurando as devidas tomadas de contas especiais, informando ao TCU as medidas adotadas. O TCU determinou, ainda, que a 6a SECEX (Secretaria de Controle Externo) do Tribunal acompanhe as medidas adotadas pelos Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e pela Secretaria de Administração da Presidência da República para cumprir as determinações propostas, e, também, as providências da Secretaria Federal de Controle

Interno para apurar a responsabilidade do Sr. Paulo de F. Ribeiro em irregularidades na aquisição de salas no Rio de Janeiro pela extinta Fundação Roquette Pinto.

O terceiro Acórdão (323/2002), de 11/07/2002, refere-se à Prestação de Contas da Fundação Roquette Pinto, relativa ao exercício de 1997. Baseou-se no “relatório de auditoria de gestão nº 010/98” da Secretaria de Controle Interno da Presidência da República, que certificou “a contratação indireta de pessoal, por meio da cooperativa de prestação de serviços Copecen” e identificou “graves irregularidades” na Concorrência que resultou na contratação da Copecen, além de observar irregularidades em processos licitatórios e de dispensa ou inexigibilidade de licitação, ficando caracterizada infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial. O TCU julgou irregulares as contas sob a responsabilidade de várias pessoas, aplicando-lhes multas que totalizaram R\$ 52.000,00. Além disso, determinou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que proceda à verificação do ressarcimento dos valores devidos pelos órgãos cessionários (Prefeitura Municipal de Caxias, Câmara Legislativa do Distrito Federal, Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, Secretaria da Fazenda do Estado do Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Governo do Distrito Federal, e Governo do Estado do Rio de Janeiro) pela cessão de vários servidores pela Fundação Roquette Pinto, num total aproximado de 175 mil reais.

As “Decisões” não têm nenhuma implicação para a ACERP, porque uma delas se refere à extinta Fundação Roquette Pinto e a outra à Secretaria de Administração da Presidência da República. Porém, tais “Decisões” demonstram a existência de irregularidades no funcionamento dos órgãos públicos: uma delas (Decisão 908/1999, de 01/12/1999) refere-se a uma “dispensa de licitação” considerada irregular, envolvendo contratos firmados pela extinta Fundação Roquette Pinto em 1996 para “cooperação técnica com a Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa de Minas Gerais - FUNDEP (Fundação instituída pela UFMG), a partir do qual foram assinados nove contratos e dois termos aditivos, no valor total de R\$ 1.137.740,00”; e a outra (Decisão 569/2002, de 29/05/2002) refere-se a uma “auditoria realizada na Secretaria de Administração da Presidência da República, com o objetivo de verificar os procedimentos na área de suprimento de fundos, diárias e passagens durante o período de janeiro a agosto de 2001”, na qual foram identificados quatro “processos de suprimento de fundos, diárias e passagens aéreas” referentes a viagens de funcionários da União ao Rio de Janeiro para “preparação de documentos para reunião do Conselho

de Administração da ACERP” ou para “participar de reunião na ACERP”, em janeiro, fevereiro e junho de 2001, nos quais “houve pagamento da diária posteriormente à viagem” e “prestação de contas deu-se fora do prazo”.

Na resposta ao questionário enviado ao Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), encaminhada por Priscila Barreto da Costa Araújo, foi informado que “na ACERP, o Conselho não tem um papel atuante”. Com relação aos “instrumentos de avaliação por parte de outras instituições” foi respondido apenas “Auditorias independentes”. Já para o item “instrumentos de avaliação por parte dos usuários dos serviços da Organização Social”, a resposta foi “Pesquisa de Opinião”.

A resposta do MPOG informa também que “em virtude dos problemas verificados na ACERP, constituíram-se em 20.08.2001 dois Grupos de Trabalho”, sendo um para “analisar e propor medidas e soluções de sustentabilidade da ACERP” e o outro para “analisar e propor medidas e soluções de melhoria da gestão”.

Sobre a composição da “estrutura do Ministério para Controlar/Avaliar a Organização Social”, a resposta foi: “O Órgão Supervisor é subsidiado pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Contrato de Gestão no processo de avaliação e acompanhamento. A Comissão é integrada por dois representantes do Órgão Supervisor, um da Casa Civil, um do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, dois especialistas – um da TV Escola (Ministério da Educação) e um da Radiobrás”, não detalhando com clareza a composição dessa “estrutura”.

Na entrevista concedida pelo Sr. Frederico Oliveira, ele afirmou que os integrantes da SECOM “não são obrigatoriamente pessoas da área de comunicação, a maioria está lá por questões políticas e isso certamente dificulta o controle por parte deles, porque eles não conhecem a atividade que eles supervisionam”. Portanto, para ele, a composição do órgão supervisor deveria ser mais técnica, com profissionais que tenham profundo conhecimento da área de comunicação, para garantir um melhor acompanhamento das atividades da ACERP.

Junto às respostas ao questionário, a funcionária do MPOG enviou-me também cópias, em arquivos eletrônicos, do “Relatório da Comissão de Acompanhamento e Avaliação” referente à ACERP - ano 2001 - e do “Relatório Consolidado dos Grupos de Trabalho (Portaria Interministerial nº 23 de 20.08.2001)”.

De acordo com o relatório da Comissão de Acompanhamento e Avaliação, “não foram atendidas várias estipulações do Segundo Termo Aditivo ao Contrato de Gestão”, destacando os seguintes: informar o custo de hora de produção da ACERP; apresentar,

até 30/11, o Plano de Trabalho anual ajustado ao orçamento proposto; apresentar análise do balanço, conforme modelo proposto; informar o sistema de remuneração de seus diretores e empregados; implantar, no prazo de seis meses, sistema específico para aferição qualitativa e quantitativa da audiência e da satisfação dos clientes da ACERP em seus diversos segmentos, observadas suas especificidades; implantar sistema de avaliação da qualidade da programação da televisão e do rádio, tendo em vista a missão institucional da ACERP; implantar programa de atualização tecnológica, observados os percentuais estipulados naquele Aditivo; implantar sistema integrado de informações gerenciais, com base no planejamento estratégico da ACERP e com acesso on-line por parte do Órgão Supervisor.

Além disso, de acordo com esse relatório, “as metas não foram atendidas” em 11 indicadores (entre 22).

Já o “Relatório Consolidado dos Grupos de Trabalho” do MPOG destaca que “a criação e implantação em massa de Organizações Sociais enfrentam ... obstáculos interpostos por alguns segmentos dentro do próprio governo, os quais discordam das características garantidas na legislação, e que são a essência do modelo das OS, ou seja, flexibilidade e autonomia administrativa” e que existem “na esfera jurídica, duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIN), contestando a citada Lei nº 9.637, impetradas em 1998 e que aguardam julgamento do Supremo Tribunal Federal”

Este mesmo Relatório afirma também que “o contrato de gestão, quando formulado em termos adequados e fiscalizado com rigor, tem demonstrado ser um instrumento útil e um importante aliado do administrador público para combater o fisiologismo e a corrupção em todas as esferas da administração pública”.

O relatório afirma ainda que A ACERP vem acumulando problemas de toda ordem, desde a sua criação:

O Relatório aponta ainda várias outras questões, concluindo pela necessidade de “maior controle da gestão fiscal das organizações sociais”, o que pode ser feito através de “um projeto de alteração legislativa” ou da exigência de que “a própria ACERP altere seu ato regimental para criar a figura do Conselho Fiscal em sua estrutura”.

Fica claro, portanto, que tem ocorrido fiscalização por parte do MPOG, mas a ACERP tem se justificado e deixado de cumprir exigências dos relatórios anteriores.

O Relatório destaca “a absoluta dependência das receitas a clientes do setor público”, fato que “parece corroborar as análises que apontam que as televisões educativas, em geral, não logram captar parcela significativa de publicidade privada”.

É importante lembrar que isso ocorre porque a entidade não pode veicular propagandas comerciais, da mesma forma que as emissoras de caráter comercial.

O Relatório reconhece que “as transferências via Contrato de Gestão, que chegaram a atingir o valor de R\$ 72,4 milhões, em 1996, se reduziram a R\$ 38,1 milhões, em 1998, primeiro ano de funcionamento da ACERP... uma redução de 47%” e que “em 2000 as transferências foram ainda menores, totalizando R\$ 33,17 milhões”, incluindo os gastos da União com o pagamento de servidores cedidos à ACERP, além de que “em 1996 a União transferiu para a ACERP, em recursos monetários, o valor de R\$ 27,8 milhões, para as suas despesas de custeio (extra pessoal) e investimento... Em 2000, esse valor foi de R\$ 0,00 - nenhum recurso”. E, “face a insuficiência dos recursos transferidos, a ACERP necessitou buscar no mercado a expressiva quantia de R\$ 9,3 milhões, até mesmo para o pagamento de pessoal” Constata, ainda, que “entre 1996 e 2000 as despesas com pessoal foram reduzidas em 5%”, “apesar dos gastos exigidos pela nova programação da TVE, os gastos com Serviços de Terceiros se reduziram em 32%, enquanto a despesa com Material sofreu uma redução de 19%, quando compara-se o período de janeiro a agosto deste ano com o ano anterior”.

De acordo com o Relatório, o foco dos Grupos de Trabalhos “esteve centrado na identificação e análise dos instrumentos atualmente utilizados pela ACERP em seu processo gerencial e decisório”: processos orçamentários, financeiros, contábeis e de custo; normas e procedimentos administrativos; estruturação de um plano diretor de informática; administração de recursos humanos; normas para a contratação de pessoas jurídicas e de outras pessoas físicas, contratação de empresas para execução de serviços de limpeza, manutenção, vigilância patrimonial e outras atividades terceirizadas; relação interna entre os diversos trabalhadores, administrados por cerca de 5 modalidades contratuais.

Os Grupos de Trabalhos propõem uma série de medidas a serem tomadas em âmbito institucional e administrativo pela SECOM e pela ACERP, envolvendo a redefinição do que o Poder Executivo espera da ACERP, o desenvolvimento de um plano de negócios, definindo a área de abrangência da ACERP e seu nicho de atuação, o desenvolvimento de um Código de Ética que garanta a isenção e independência da programação da ACERP, a definição de mecanismos de avaliação e acompanhamento da audiência da ACERP, a criação de campanha para captação de associados, a não-concessão de benefício de isenção tributária à ACERP, o imediato recolhimento de

parcelas de tributos descontados nas folhas de pagamento de pessoal, a criação do Conselho Fiscal da ACERP em sua estrutura regimental.

O Relatório sugere ainda o “Inventário de Bens” e ações referentes às áreas “Patrimonial e Financeira”, de Planejamento, Organizacional, “Controladoria - Planejamento, Orçamento, Finanças, Contabilidade e Custos” e Recursos Humanos.

Apesar disso tudo, a Comissão de Acompanhamento e os Grupos de Trabalho entendem que é “relevante destacar que a ACERP, no decorrer do exercício de 2001, demonstrou empenho na busca do atingimento dos indicadores e metas pactuados, bem como, na permanente melhoria e transparência dos relatórios encaminhados periodicamente a esta Comissão” e que “o exercício de 2001 refletiu um período de implantação de novas propostas de trabalho, que só poderão apresentar resultados concretos a partir de um período mínimo de maturação. Somente após esse período, é que poderão ser avaliados os resultados atingidos com as novas propostas”.

A Comissão entende que, a partir deste exercício, a ACERP deve “encaminhar uma proposta coerente e tecnicamente estruturada para a revisão do Contrato de Gestão” e que “é entendimento comum entre a ACERP e a SECOM (Contratado e Contratante) a necessidade de ser revisto o foco de avaliação da ACERP”, devido, principalmente, “a sua missão institucional e a sua área de atuação, pois, apesar da indiscutível melhoria da programação, verifica-se que houve uma queda de audiência, fato que não corresponde ao atual momento apresentado pela TVE e reforçado pelo resultado da Pesquisa de Opinião Pública da UFRJ”.

Apesar de todas as falhas e dificuldades encontradas, a Comissão (MPOG), destacou no final do relatório três considerações em relação à ACERP:

- * o modelo de organização social é o mais adequado dentre os disponíveis atualmente na legislação para possibilitar a plena exploração das potencialidades da antiga Fundação Roquette Pinto (FRP);

- * a Lei 9.637/98 não propicia todas as condições legais e administrativas para que a ACERP funcione nos moldes em que foram concebidas as organizações sociais, mas poderá vir a ser regulamentada a fim de “aclarar” os pontos cuja interpretação ponha em risco o bom funcionamento da ACERP, a aplicabilidade do contrato de gestão e, em última análise, o próprio modelo de organização social;

- * a ferramenta “contrato de gestão” deve ser aperfeiçoada para se encontrar pontos que explicitem formas mais objetivas e realísticas de sua execução e avaliação, principalmente no que tange aos indicadores de gestão, possibilitando uma análise mais

consistente do desempenho das partes contratantes, a fim de se resgatar o sentido de parceria entre o Poder Público e a Organização Social.

A respeito do “controle externo”, Frederico Oliveira diz que deveria haver também “um controle sobre o nosso Ministério controlador, que no caso é a Secretaria de Comunicação do Governo, no Ministério da Casa Civil, ... porque em muitas coisas nós nos transformamos em inadimplentes por falta de coordenação, de decisão ou de orientação por parte deles. E aí surge um problema que nós temos e que os outros órgãos que foram transformados em O.S. não têm: os outros são centros especialistas ligados a áreas do governo que têm uma política definida - nós não temos uma política de comunicação definida. Então a ACERP é um mero executor de atividades pontuais, sem uma orientação macro”. Ele sugere, portanto, a implementação de mecanismos de accountability para avaliar também a atuação dos órgãos da “administração direta”.

4.2.7 - Principais clientes da ACERP

Nos relatórios são citados vários clientes da ACERP. São, em sua maioria, Associações, Fundações, entidades de classe e organizações estatais. No Relatório de Execução referente a 2000 (p. 8) são citados de forma destacada o DENATRAN, a FUNDACENTRO e a Secretaria de Ensino à Distância do MEC, que desenvolveram uma série de projetos em conjunto com a ACERP.

4.2.8 - O acesso às informações da ACERP

A ACERP não respondeu às perguntas do questionário a respeito das “formas de acesso” dos interessados a informações da Organização Social. Conforme relatado nesse trabalho, os dados foram obtidos a partir da internet, de documentos enviados pela mesma, no site do TCU, do questionário respondido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), e dos relatórios enviados por este ministério.

No questionário respondido pelo MPOG, a informação dada foi que o “acesso a informações da Organização Social” se dá através de “Publicação do Contrato de Gestão e Aditivos no Diário Oficial da União em extrato” e de “Divulgação do Contrato e Relatórios em site, a fim de dar publicidade e possibilitar o ‘controle social’”.

4.3 - O caso ABTLuS

A ABTLuS é a organização social que opera o Laboratório Nacional de Luz Síncrotron (LNLS). O LNLS é um centro nacional de Ciência e Tecnologia aberto a

cientistas de outras instituições brasileiras e do exterior, no qual “os pesquisadores encontram a infra-estrutura necessária” com “sofisticados equipamentos destinados a investigar propriedades físicas e químicas de materiais, em níveis atômico e molecular”.

As informações que conseguiu junto à ABTLuS foram fornecidas por Eduardo Frare, gerente do Contrato de Gestão ABTLuS/LNLS.

A ABTLuS foi fundada em 13/09/1996 e qualificada como *organização social* em 26/11/1997, através do Decreto nº 2.405, na vigência da Medida Provisória nº 1.597-1, de 06/11/1997.

4.3.1 - Área de atuação da ABTLuS

De acordo com o estatuto da ABTLuS, a “missão” da entidade é “realizar pesquisa e desenvolvimento e formação de recursos humanos qualificados em Ciência e Tecnologia, em particular na área de aceleradores de partículas e suas técnicas de projeto e construção” e entre seus objetivos destacam-se: projetar, construir, operar, manter e expandir as instalações físicas e os serviços referentes a aceleradores e anéis de armazenamento de partículas, “em particular fontes dedicadas à produção de radiação eletromagnética (luz síncrotron) e outras fontes de radiação eletromagnética”, e viabilizar a aplicação dessas tecnologias em física, química, ciência dos materiais, engenharia, microeletrônica, micromecânica, biologia, medicina e outras áreas do conhecimento.

Assim, constata-se que, também no caso da ABTLuS, a área de atuação e os objetivos da organização são compatíveis com as áreas definidas para atuação das Organizações Sociais pela Lei 9.637/98, especificamente, nesse caso, a “pesquisa científica” e o “desenvolvimento tecnológico”.

De acordo com o Sr. Eduardo Frare, na entrevista, a iniciativa de transformar o LNLS (Laboratório Nacional de Luz Síncrotron) em Organização Social foi da própria instituição, por uma necessidade de maior flexibilidade. Segundo ele, “a liderança (direção) da instituição viu o modelo das Organizações Sociais como uma oportunidade e o LNLS estava disposto a assumir o desafio” e o fato da instituição desejar essa condição é considerado por ele “fator crítico para o sucesso como Organização Social”. Inclusive, “a própria discussão do modelo de Organização Social teve participação da direção do LNLS, particularmente do Professor Cilon Gonçalves”, de acordo com ele, e o principal objetivo foi obter maior flexibilidade, utilizando um modelo de gestão que permitisse uma gestão mais “atuante” na área de Ciência e Tecnologia.

Para ele, não houve resistências por parte do pessoal interno à ABTLuS, porque “a transparência já é parte da cultura da instituição ... até pelo fato de o laboratório ser um laboratório nacional - este laboratório não é dos pesquisadores que trabalham aqui, é um laboratório dos pesquisadores do Brasil; o usuário, o pesquisador, vem aqui, utiliza a infra-estrutura e continua sua pesquisa lá fora. Então, por essa característica, você precisa ter essa relação de transparência, de dizer o que está sendo feito no laboratório”.

Mas ele disse também que, do ponto de vista de prestação de contas havia uma resistência do próprio Ministério da Ciência e Tecnologia, e até da própria concepção do modelo de organização social, pois essa constituição é extremamente fiscalizada, através da Comissão do MCT, da auditoria independente externa, da Secretaria Federal de Controle Interno, do Conselho de Administração, o que faz com que a instituição passe “uma boa parte do tempo” exercitando essa fiscalização, e a prestação de contas acaba tendo um custo alto. Houve uma preocupação da instituição com a fiscalização por parte da Secretaria Federal de Controle Interno, porque, num primeiro momento, via-se isso como um risco para o modelo, de querer colocar o “gesso” da administração pública, o que comprometeria a flexibilidade administrativa. Segundo Eduardo Frare, “o próprio MCT chegou a questionar: ‘que história é essa da Secretaria Federal de Controle fazer auditoria, se já tem três auditorias?’; houve até uma discussão jurídica, chegando-se ao consenso de que a Secretaria de Controle faria também a sua auditoria, porque o dinheiro é público”. Mas “a auditoria tem que ser conforme as regras da ABTLuS e não com as regras do setor público - por exemplo, meu processo de seleção não é concurso, meu processo de seleção é de acordo com nosso Plano de Cargos e Salários”.

Segundo ele, “essa preocupação existia no começo e nas primeiras interações, isso fez com que a prestação de contas da Secretaria Federal de Controle de 1998 e 1999 ocorresse só em 2000, e aí teve certos problemas, porque o hábito daquela Secretaria é ver a prestação de contas com a perspectiva mais de instituição pública do que privada”. Mas, “isso vem amadurecendo e evoluindo: a própria Secretaria Federal de Controle, junto conosco, está aprendendo a trabalhar com essa questão ... evoluiu bastante, inclusive com o próprio Tribunal de Contas e isso hoje não é mais um problema”.

Eduardo Frare apontou como vantagens por ser uma Organização Social a flexibilidade, considerando que “você pode, com bom senso, ter uma administração mais atuante e decidir o rumo da instituição”. Há uma flexibilidade com relação ao quadro de pessoal, podendo contratar pessoas, desligar pessoas, o que permite uma renovação da própria instituição, o que ele considera “extremamente importante, para

não dizer fundamental, para uma instituição que trabalha com gestão do conhecimento, que vai gerir Ciência e Tecnologia”. Ele apontou também o Regulamento de Compras da ABTLuS, “que tem mais flexibilidade, com exigência de transparência, dentro do bom senso do uso do recurso público” e o “controle social da instituição” como vantagens, frisando que “os membros do Conselho de Administração são atuantes” e “a atuação dos membros do Ministério da Ciência e Tecnologia é extremamente importante, pois eles têm uma visão crítica da instituição e reconhecem o trabalho da instituição”. Resumindo esses aspectos, ele diz que “a grande vantagem da Organização Social é a transparência que precisa existir, já que a prestação de contas que tem de ser dada para a sociedade, inclusive a prestação de contas formal, é muito maior do que o que a que existia antes”.

Como desvantagens ele aponta a falta de continuidade do processo da Reforma, o que cria alguns embates jurídicos. Como exemplo, ele cita o fato de, após a criação da “Lei das OS”, não ter sido criado um aparato legal que desse segurança às Organizações Sociais em alguns aspectos, “como no caso do ICMS, em que precisamos discutir durante um bom tempo com a Secretaria de Estado da Fazenda para falar ‘Olha, esse recurso é público, não pode tributar ICMS’ e a Secretaria dizia ‘Ah, mas a instituição é privada, tem que tributar o ICMS’”. Para ele, faltou uma conjunção de forças políticas para que houvesse uma homogeneidade da legislação, pois é algo novo e não ficou bem definido “o que é exatamente uma organização social”, o que acaba dificultando a relação com outras instituições (no caso do ICMS, em São Paulo já houve um entendimento com relação a isso, mas não existe uma legislação clara e cada Organização Social acaba tendo que negociar isso em seu estado). Falta, então, a definição de políticas públicas que permita maior definição para a questão das “OS”, o que é muito semelhante ao que acontece com outras instituições do terceiro setor, como as OSCIP (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público), que também têm questões, segundo Frare, e isso acaba englobando todo o terceiro setor: “as políticas públicas relacionadas ao terceiro setor não têm uma convergência”.

Outra desvantagem apontada por ele, “que até pode ser vista como vantagem, em algum aspecto”, é que “a instituição vive a cada ano”, ou seja, todo ano é necessária uma nova negociação com o governo, para assinar um novo contrato de gestão, que significa não ter garantidos, sequer, os recursos dos salários, pois a instituição não tem uma fonte de recursos própria suficiente para manter suas atividades. Isso, por um lado, estimula a instituição a ser eficiente, eficaz, ter preocupação com a transparência,

mas “traz uma relativa insegurança de ter todo ano que negociar um novo orçamento, e a gente vive num país que tem dificuldade, principalmente em Ciência e Tecnologia”. Segundo ele, o orçamento da ABTLuS está estagnado há quatro anos, mas “o salário do nosso pessoal aumentou, os insumos de energia elétrica aumentaram, então isso acaba trazendo à tona um paradigma que é até bem visto dentro do modelo de ‘OS’ de que algumas instituições terão sustentabilidade e outras instituições não”. Ele afirma que “os laboratórios de luz síncrotron, no mundo, são uma atividade eminentemente financiada com recursos públicos e em 1999, se não me engano, o laboratório síncrotron japonês era o que tinha maior aporte de recursos privados, da ordem de 35% do orçamento total, com muito mais tempo de existência”. Além disso, no Brasil, onde a indústria investe pouco em Pesquisa e Desenvolvimento, há pouca interação com os recursos privados.

4.3.2 - O Conselho de Administração da ABTLuS

O Conselho de Administração da ABTLuS é composto, segundo seu estatuto, por onze pessoas, assim distribuídos: 3 representantes do MCT (Ministério da Ciência e Tecnologia) e do CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, sendo um pesquisador, um empresário e um profissional ligado à área de política científica e tecnológica; 1 pesquisador representante da Academia Brasileira de Ciências (ABC); 1 empresário representante da Associação Nacional de Pesquisas em Empresas Industriais (ANPEI); 1 profissional ligado à área de política científica e tecnológica representante da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC); 1 empresário nacional, 1 pesquisador e 1 profissional ligado à área de política científica ou tecnológica eleitos pelos integrantes do Conselho; 1 membro da Associação, eleito pelos Associados; 1 funcionário de nível superior da Associação, com mais de três anos de efetivo exercício no cargo, eleito pelos funcionários da Associação.

Conforme pode ser observado, a composição do Conselho é mais “equilibrada” que no caso da ACERP, que concentrou muitas funções à indicação pelo governo. E o cargo “vago” é consequência da “não indicação” pela SBPC.

De acordo com as informações constantes do site da ABTLuS, o Relatório Anual de 2000 foi aprovado pelo Conselho de Administração da ABTLuS, em reunião ordinária realizada em 12 de fevereiro de 2001, assim como o Relatório anual de 2001, em 21 de fevereiro de 2002.

Na resposta ao questionário enviado à ABTLuS foi apresentada uma tabela (reproduzida a seguir) com os nomes dos membros do Conselho de Administração:

Tabela 7**Membros do Conselho de Administração da ABTLuS**

Nome	Representa:
1. Rogério Cezar de Cerqueira Leite	Associados - Presidente
2. Celso Pinto de Melo	MCT (Sardenberg)
3. Celso Varga	MCT (Vargas)
4. João Evangelista Steiner	MCT (Sardenberg)
5. Adalberto Vasquez	Conselho (Pesquisador)
6. Kurt Politzer	Conselho (Empresário)
7. Luiz Bevilacqua	Conselho (C&T)
8. Isaias de Carvalho Macedo	ANPEI (Empresário)
9. A. Rubens Brito de Castro	Funcionários da ABTLuS
10. Fernando Galembeck	ABC
	SPBC não indicou representante

Fonte: Questionário respondido pela ABTLuS em julho de 2002.

Na entrevista a Eduardo Frare, ele afirmou que “o Conselho exerce um papel estratégico na instituição, particularmente na ABTLuS, e exerce um controle social atuante, ou seja, realiza reuniões, nomeia o diretor geral da instituição (e esse diretor não tem mandato, ou seja, ele pode ficar dois meses ou cinco anos, ou quinze anos) e a administração é sob responsabilidade do diretor geral, que presta contas ao Conselho, que se reúne pelo menos três vezes ao ano (normalmente a cada quatro meses)”. Ele disse que “há prestações de contas formais semestrais e anuais, que são submetidas ao Conselho e as propostas de Orçamento são submetidas e aprovadas (ou não) pelo Conselho” e que na ABTLuS “o Conselho não é trocado todo de uma vez, ou seja, os mandatos dos conselheiros variam (alguns mudam a cada dois anos e outros mudam a cada quatro anos e no caso dos representantes do poder público isso muda na medida em que há a indicação), o que traz uma relação de continuidade importante, permitindo aos conselheiros conhecer a instituição e perceber a evolução da instituição”.

Eduardo Frare falou também sobre o fato de os membros do Conselho não serem remunerados, afirmando que “aí entram as questões do terceiro setor, como as isenções de Imposto de Renda”, “os conselheiros, normalmente, estão interessados em ajudar a instituição” e “até agora, não tivemos problema com relação a isso, mas na minha visão pessoal me parece que seria razoável uma remuneração para os conselheiros”. Mas, segundo ele, “não há nenhuma discussão a esse respeito dentro do Conselho ou da instituição”, pois, apesar de os conselheiros serem “extremamente ocupados”, “as reuniões são apenas três vezes ao ano e não há exigência no sentido de os conselheiros estarem presentes no dia-a-dia da organização”, devido à existência de uma “delegação

clara de responsabilidade com o Diretor Geral”. Além disso, “em decisões consideradas de ordem estratégica, o presidente e demais membros do Conselho são consultados”.

4.3.3 - As metas do contrato de gestão da ABTLuS e seu cumprimento

As metas definidas no contrato de gestão estão agrupadas em cinco macro-objetivos: domínio da tecnologia de aceleradores de partículas para a produção de luz síncrotron e de outras fontes de radiação eletromagnética; prestação de serviços técnicos para as áreas de pesquisa científica e de aplicações tecnológicas; capacitação científica na utilização de luz síncrotron e de outras fontes de radiação para o estudo da matéria; indução de novas formas de organizar o trabalho de pesquisa nas áreas de ciências dos materiais e da vida, objetivando a inovação; gerência e divulgação.

Esses macro-objetivos são avaliados através de 19 indicadores utilizados para avaliar o desempenho da ABTLuS em 2000, conforme tabela a seguir:

Tabela 8

Indicadores utilizados para avaliar o desempenho da ABTLuS em 2000

Indicador	Meta	Realizado
Nº de publicações em periódicos indexados por pesquisador interno	2	2,1
Número de resumos apresentados na reunião anual de usuários	160	137
Corrente média em operação do feixe	105	124
Estabilidade da órbita (μm)	5	5
Índice de alavancagem de recursos relativo ao total da receita do Contrato de Gestão	42%	30%
Índice de investimentos relativo ao total da receita do Contrato de Gestão	42%	56%
Nº total de visitas de grupos de instituições (escolas e IP's) à ABTLuS no ano	30	39
Número de participantes da reunião anual de usuários	260	238
Número de serviços técnicos e de consultoria prestados ao setor privado e outros centros de pesquisa	40	32
Número de técnicos (da indústria ou IP's) treinados pela ABTLuS no ano	40	3
Percentual de horas de operação da fonte de luz síncrotron no ano	40%	49,6%
Tempo de vida médio do feixe no período (@1.37GeV, 10 mA) - horas	16	14,5
Custo da hora-linha	R\$ 446	R\$ 382
Índice de falhas de operação da fonte de luz síncrotron	4,3%	3,8%
Índice de gastos com pessoal relativo ao total de receita	39,5%	45,0%
Índice de liquidez seca	1,04	0,96
Nº de estagiários de iniciação científica por pesquisador interno	0,50	0,82
Nº de orientações de pós-graduação por pesquisador interno	0,70	1,00
Nº de pós-doutorandos por pesquisador interno	0,45	0,53

Fonte: site da ABTLuS (www.lnls.br, agosto de 2002).

Conforme os dados apresentados no site da ABTLuS, as metas referentes a 11 dos indicadores foram “atingidas” ou “atingidas e superadas”, enquanto que 7 foram “parcialmente atingidas” e 1 “não atingida”.

O texto publicado no site referente ao ano 2000 informa que, além do LNLS, a ABTLuS gerencia “dois outros importantes esforços de pesquisa e desenvolvimento no país: o Centro de Biologia Molecular Estrutural (CBME) e atividades de pesquisa em micro e nanotecnologia, distribuídas em quatro laboratórios - o Laboratório de Microscopia Eletrônica, o qual funciona como um centro em nível nacional, o Laboratório de Optoeletrônica, o Laboratório de Microscopia de Força Atômica e o Grupo de Microfabricação, responsável pelo projeto multi-usuário MUSA”.

É apresentada também a informação de que o atendimento ao usuário externo pode ser resumido nos 142 projetos de pesquisa realizados na fonte de luz síncrotron, 74 projetos realizados no Laboratório de Microscopia Eletrônica e no projeto multi-usuário de microfabricação (MUSA). É apresentado como um indicativo de que a qualidade desses projetos é crescente o aumento de 56% no número de publicações resultantes das pesquisas sendo realizadas nas instalações do LNLS, sendo que “a pesquisa própria resultou em publicações em revistas internacionais de grande prestígio”, demonstrando quantidade e qualidade na produção científica. Outro fato destacado é a “conclusão bem sucedida do síncrotron injetor, dentro do prazo bastante reduzido de dois anos”, o que demonstra, segundo os autores, “a competência da equipe e a capacidade instalada de recursos humanos e materiais, em nível internacional”.

Outra informação destacada refere-se ao “significativo aumento no número de estudantes de iniciação científica, de pós-graduação e de pós-doutores”, que se deve ao esforço concentrado do corpo de pesquisadores em atrair estudantes e colaboradores e “reflete a crescente reputação do LNLS como centro de pesquisa”. Segundo o texto, “a ABTLuS vem prestando contas à comunidade científico-tecnológica nacional e internacional de seus trabalhos” ainda “por meio de reuniões científicas, cursos e publicações regulares”.

Com relação à gestão, a ABTLuS afirma que tem aprimorado seus mecanismos internos, com a implantação do sistema de informatização administrativa, além da reestruturação dos Macro-Objetivos e Programas do Contrato de Gestão, a partir da experiência adquirida nos três primeiros anos de operação. “Um novo conjunto de indicadores, formulados em conjunto pela Comissão de Avaliação e pela ABTLuS, deverá permitir, a partir de 2001, um melhor acompanhamento das atividades da Associação”, informa.

No Relatório de 2001 vários dos indicadores utilizados em 2000 foram excluídos ou alterados. Foram incluídos também alguns novos indicadores, passando a existir 17

indicadores, divididos em três macro-objetivos: Prover e manter infra-estrutura nacional de classe mundial para pesquisa, desenvolvimento e inovação nas suas áreas de atuação; Realizar e difundir pesquisa própria, desenvolvimento e inovação em nível dos melhores laboratórios similares no mundo; Implantar e gerir a infra-estrutura da ABTLuS visando ganhos de eficiência e eficácia mediante novos mecanismos de gestão e informação e difusão da Ciência, Tecnologia e Inovação.

Os indicadores utilizados em 2001 foram os seguintes:

Tabela 9

Indicadores utilizados para avaliar o desempenho da ABTLuS em 2001

Indicador	Meta	Realizado
Nº de horas-linha	23800	23420
Confiabilidade (horas entregues/horas previstas)	93,0%	94,5%
Custo hora-linha	R\$ 381	R\$ 416
Custo hora-microscópio	R\$ 342	R\$ 446
Número de projetos realizados	250	289
Percentual de projetos do Exterior	15%	10%
Taxa de utilização da fonte de luz síncrotron	55%	55%
Índice de satisfação dos usuários	85%	96%
Número total de publicações (artigos em periódicos indexados)	60	94
Publicações resultantes por pesquisador da ABTLuS	2,5	2,3
Nº de pós-graduados sob orientação por pesquisador interno	1	1,1
Nº de pós-doutores sob supervisão por pesquisador interno	0,8	0,7
Número de serviços prestados	50	20
Número de estudos e projetos	5	5
Número de técnicos treinados	40	8
Horas de treinamento por funcionário	15	24
Alavancagem de recursos do Contrato de Gestão	30%	58%

Fonte: site da ABTLuS (www.lnls.br, agosto de 2002).

Observa-se que dos 17 indicadores utilizados, 9 foram alcançados ou superados.

Nesse Relatório referente a 2001 é informado também que naquele ano o CBME (Centro de Biologia Molecular Estrutural) ampliou suas operações com a instalação dos Laboratórios de Purificação de Proteínas, de Preparação de Amostras para Ressonância Magnética Nuclear e de Espectroscopia e Calorimetria. Além disso, foi criado o Laboratório de Ressonância Magnética Nuclear (LRMN), que “deve começar suas operações com um centro nacional em 2002”. Foram lançadas também a Rede de Biologia Molecular Estrutural do Estado de São Paulo, financiada pela FAPESP (Fundação de Amparo à Pesquisa de São Paulo) e já em funcionamento, e a Rede Nacional de Biologia Molecular Estrutural, que é coordenada em colaboração com o Centro Nacional de Ressonância Magnética Molecular da UFRJ (Universidade Federal do Rio de Janeiro), em fase de implantação.

Foram realizados 289 projetos, sendo 181 nas Linhas de Luz, 86 no Laboratório de Microscopia Eletrônica, 13 em Optoeletrônica e 9 no Laboratório de Microscopia de Tunelamento e Força Atômica. Foram publicados 94 artigos em periódicos indexados. A pesquisa própria foi desenvolvida nas áreas de atuação do LNLS, gerando 31 publicações e inúmeras apresentações em congressos e conferências internacionais.

O relatório destaca, ainda, “a aquisição de um grupo gerador diesel de 1,8 MegaWatts, o qual permitiu ativar as medidas de restrições impostas pelo racionamento de energia e recuperar boa parte das horas de disponibilidade dos laboratórios, em particular a Fonte de Luz Síncrotron”, viabilizando o cumprimento da “maior parte das metas pactuadas para 2001”.

Sobre o atendimento às metas definidas no contrato de gestão, Eduardo Frare disse em sua entrevista que “transformar uma instituição do tamanho da ABTLuS em 18 indicadores não é factível, mas a importância do indicador é que ele permite ações concretas”. Ele citou como exemplo “o indicador de pós-doutores”, que estava abaixo da meta pretendida porque que a ABTLuS escolheu uma meta ousada, por entender que a formação de pós-doutores e a atração de pós-doutores é estratégica pra instituição, já que “você tem um pesquisador sempre novo na instituição, trazendo idéias novas e fazendo pesquisa de qualidade”. Ao constatar que não atingiu o que pretendia de pós-doutores, a ABTLuS avalia quais as ações precisa realizar para que isso seja possível e aciona, então, a rede de pesquisadores e diz: “Precisamos de pós-doutores”.

Assim, ele considera que a grande vantagem dos indicadores é que a partir deles é possível realizar ações concretas e eles permitem enxergar questões estratégicas e tomar decisões para atingir as metas. Eduardo Frare afirmou ainda que “os indicadores precisam evoluir ainda, incluindo outras atividades assumidas pela ABTLuS, como biologia molecular e nanotecnologia”, porque “isso é um processo de aprimoramento contínuo”, que passa por uma negociação com a Comissão de Acompanhamento do Contrato de Gestão. Para ele, “na medida que muda a Comissão, muda também a percepção, mas isso é um processo natural de aprendizado e aprimoramento”.

Eduardo Frare afirma ainda que “um indicador tem que ser sempre analisado por uma perspectiva maior e não meramente um número que está ali”. Como exemplo ele citou o caso do ano de 2001, quando ocorreu uma crise no uso da energia elétrica no Brasil e isso refletiu em boa parte dos indicadores, e também uma contenção de recursos no orçamento de Ciência e Tecnologia do governo federal, ocorrida em 2002, cujos reflexos não vão aparecer nos indicadores deste ano, mas “isso vai refletir daqui a três

anos, porque não vai ser possível fazer os investimentos necessários para nos manter competitivos”. Para ele, “os indicadores são uma forma de traduzir a complexidade de uma instituição de Ciência e Tecnologia, ou de qualquer outra organização”, mas “retratar tudo o que ocorre na organização em alguns indicadores é algo praticamente impossível, porque tornam as coisas muito mais simplificadas do que elas são na realidade”. Por isso, “é importante ter a perspectiva do cumprimento da missão e da estratégia da organização” e “os indicadores são resultado de uma negociação com o Ministério”.

Ele informou também que “quem apura esses dados é a própria instituição”, a cada três meses, mas “esses dados são abertos e tem um computador nosso que faz o registro das horas de operação, quais os projetos, que pesquisadores vieram aqui, tem todo o atendimento ao usuário” e “isso tem uma credibilidade, tem um lastro, um documental, por trás disso”. Os responsáveis pelos programas são responsáveis também por registrar os dados que serão usados no cálculo dos indicadores, e tem uma pessoa responsável por fazer os cálculos dos indicadores.

A Coordenadora-Geral de Modernização e de Contratos de Gestão da Secretaria de Coordenação das Unidades de Pesquisa do Ministério da Ciência e Tecnologia, Maria Cristina de Lima Perez Marçal, afirmou, em sua resposta enviada via internet, que “a responsabilidade pela apuração e pelos cálculos dos indicadores utilizados é da Comissão de Acompanhamento do Contrato de Gestão” e que “a OS pode saber sua nota de antemão porque pode auto-aplicar a sistemática de avaliação”, porque o Quadro de Metas e Indicadores de Desempenho, bem como suas fórmulas de cálculo, é parte integrante do Contrato de Gestão e dos Aditivos Contratuais pactuados entre as partes.

Ela diz ainda que as metas têm sido atingidas pela ABTLuS e que “estamos sempre procurando aprimorar as metas/indicadores ... esse processo é de refinamento”. Por isso e “por conta dos especialistas que compõe as Comissões”, ela acredita que essas metas têm sido “suficientes e adequadas para avaliar o desempenho das OS’s”.

4.3.4 - O orçamento da ABTLuS e o uso de recursos públicos e privados

No item “Relatório Financeiro” a ABTLuS informa que durante o ano 2000 “deveria receber R\$ 11.856 mil - referente ao Termo Aditivo de 2000 - e R\$ 706 mil - referente ao Termo Aditivo de 1999”. Informa também que os repasses relativos a 1999 foram recebidos em janeiro e fevereiro de 2000. Já em relação ao total de 2000, em 31/12/2000 haviam sido repassados 89% do pactuado, sendo pagos R\$ 1.165 mil em

09/01/2001. Assim, “o resultado no período de janeiro a dezembro (de 2000) foi negativo em R\$ 574 mil”.

O LNLS tem um Orçamento anual em torno de R\$ 12 milhões, desde 1999, de acordo com gráfico disponível no Relatório Financeiro do Primeiro Semestre de 2001. Com a incorporação do Centro de Biologia Molecular Estrutural, cujo orçamento é “da ordem de R\$ 3,6 milhões anuais”, o orçamento anual da ABTLuS, para 2001, foi cerca de R\$ 14,7 milhões.

Ao analisar os resultados apontados pelos indicadores utilizados, observa-se que a “Alavancagem de recursos do Contrato de Gestão”, cuja meta era de 30%, chegou a 58%, praticamente o dobro. Isso significa que “os recursos do Contrato de Gestão recebidos durante o exercício de 2001 totalizaram R\$ 14,6 milhões, e os recursos de agências de fomento, receitas de aplicações financeiras, vendas e outras, totalizaram R\$ 8,5 milhões”. O indicador similar utilizado em 2000 teve a meta atingida em apenas 71%, com um valor nominal mais de dez vezes menor (o total realizado foi da ordem de R\$ 620 mil). O orçamento executado do Contrato de Gestão no LNLS, tomado em separado, sofreu uma redução (de R\$ 11,856 milhões para R\$ 11,144 milhões).

Outra observação é com relação ao “fluxo de repasses dos recursos do Contrato de Gestão”, que “continua não sendo regular”, ocorrendo atrasos por parte da União, segundo gráfico apresentado no Relatório de 2001.

Sobre o orçamento da ABTLuS, Eduardo Frare disse, na entrevista, que a entidade utiliza “a infra-estrutura de gerentes de programas”, dividindo o orçamento em programas (luz síncrotron, micro e nanotecnologia, biologia molecular, aceleradores de partículas, ...). Assim, uma parte do orçamento já tem um destino certo - “o orçamento de pessoal, por exemplo, a gente já faz as projeções, de acordo com os acordos coletivos de trabalho, e aí você já tem o recurso pré-definido, assim como a manutenção geral do campus, que também é possível definir previamente” - e “os gerentes de programas contribuem informando o que é preciso fazer em termos de investimentos e aumento de consumo, por exemplo”. Segundo ele, a ABTLuS tenta envolver “o número maior possível de pessoas da instituição” e depois há uma deliberação do Diretor Geral. A partir disso, trabalha-se com três cenários, criando três orçamentos diferentes, que são entregues ao Conselho de Administração, que pode dizer “Olha, eu não concordo em fazer este tipo de investimento” ou “Está faltando aqui um programa de apoio ao usuário, preveja aí no seu orçamento isso ou aquilo”. Então, o Conselho toma decisões que se situam num patamar de nível estratégico, definindo os rumos da organização.

Sobre as fontes de recursos da ABTLuS, Eduardo Frare disse que “a base da receita da ABTLuS é o contrato de gestão, correspondendo a cerca de 95% do total da receita, se desconsiderarmos as agências de fomento. Se considerarmos as agências de fomento, elas respondem por cerca de 40% do total, mas em geral essas agências **trabalham também com recursos públicos, financiando equipamentos e projetos de pesquisa apresentados pelos pesquisadores**”. Como exemplo, ele citou a aquisição do **espectrômetro de ressonância magnética, com valor da ordem de um milhão e duzentos mil dólares, adquirido a partir do projeto de um pesquisador, pessoa física, mas os equipamentos ficaram sendo da instituição, através de um processo de doação.**

Sobre a cessão de servidores públicos à ABTLuS, Eduardo Frare afirmou que a entidade “**tem uma vantagem competitiva com relação a isso, porque a maior parte do pessoal da ABTLuS já era contratado pelo regime da CLT quando a entidade foi transformada em organização social**”. Assim, o conjunto de servidores públicos atuando hoje na ABTLuS “**é bastante reduzido**” - atualmente são 156 funcionários pelo regime da CLT e 11 servidores públicos; em 1998 eram cerca de 15 servidores. Inclusive, segundo ele, “a necessidade da criação da organização social também surgiu a partir disso”, porque “**o laboratório síncrotron era um projeto, que foi contratado através de uma fundação e os funcionários eram da fundação, que tinha o pessoal do laboratório. No momento em que você conclui a construção e passa a ter uma operação, aí você passa a ter necessidade da própria criação do modelo das “OS”, senão todo mundo teria que estar indo para o CNPq**”. A partir disso, criou-se a Associação, que passou a gerir esse processo através da organização social. Assim, não houve uma transição, nem uma ruptura, porque não existia inicialmente um corpo de funcionários públicos que trabalhasse na gestão do Laboratório de Luz Síncrotron.

4.3.5 - A fiscalização das atividades da ABTLuS

De acordo com as respostas dadas ao questionário, além do Conselho de Administração, a ABTLuS tem outros Controles Internos (Sistemas de Informações - Recursos Humanos, Suprimentos, Contabilidade, Patrimônio, Custeio); Comitê Técnico-Científico (Especialistas internacionais - acompanhamento e avaliação da estratégia técnico-científica); Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Contrato de Gestão (Comissão interministerial -MCT, CNPq, MF, MP – e Contrato de gestão / Indicadores de desempenho com periodicidade semestral); Auditoria externa independente (Contábil / financeira com periodicidade semestral); Secretaria Federal de

Controle Interno (Cumprimento das disposições legais / Gestão administrativa com periodicidade anual); Tribunal de Contas da União (Prestação de contas anual, de acordo com as Instruções Normativas 12/96 e 02/00); e Ombudsman.

Com relação aos “sistemas de recebimento de reclamações e sugestões dos cidadãos/clientes sobre a qualidade e a eficácia dos serviços prestados”, a ABTLuS informou que utiliza-se do ombudsman (Prof. Gerardo Gerson Bezzer de Souza: gerson@iq.ufrj.br) que tem as funções de “ouvir os relatos de problemas apresentados espontaneamente pelos usuários do LNLS e encaminhá-los à Diretoria do LNLS para solução; incentivar a avaliação dos usuários sobre o funcionamento do LNLS, aplicando questionários; acompanhar os procedimentos adotados no LNLS visando solucionar problemas identificados e considerados pertinentes; detectar eventuais problemas e tentar conseguir solução antes que se agravem; comunicar-se com os usuários para informar sobre os esforços feitos para resolver os problemas apontados.

Além disso, anualmente é apresentado o Relatório do Ombudsman na Reunião Anual de Usuários, na qual o conteúdo do mesmo é discutido com os participantes.

Na entrevista concedida pelo Sr. Eduardo Frare, ele informou que “podem existir também outros comitês, que porventura sejam indicados pelo próprio ministro” e frisou que “os recursos vêm para cá, mas é preciso ter muita transparência - seguir seu regulamento de compras, seguir seu regulamento de recursos humanos...”, lembrando que as publicações da ABTLuS estão disponíveis na internet e que “a idéia é deixar transparente, o quanto mais possível, para o cidadão, que cada real investido aqui é bem investido e está todo mundo vendo para onde está indo esse recurso”, porque “essa transparência fortalece a imagem da instituição”.

Na resposta enviada pela Maria Cristina de Lima Perez Marçal, do Ministério da Ciência e Tecnologia, ela detalha um pouco mais sobre a atuação da Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Contrato de Gestão: “A Comissão analisa o Relatório semestral da OS para verificar o indicativo de atingimento das metas pactuadas e as justificativas apresentadas. Na análise do Relatório Anual da OS, a Comissão aplica uma Sistemática de Avaliação (pactuada com a OS quando da assinatura do Contrato de Gestão – é um dos anexos) e dá uma nota para a Instituição”. E completa: “Não encontramos dificuldade, no caso da Comissão, em aplicar a sistemática pactuada. Acho que o mais difícil em todo o processo é encontrar os indicadores certos de uma só vez. É um processo que vai se refinando ao longo do tempo”.

Eduardo Frare, em sua entrevista, considera “saudável” ter um membro do Ministério da Ciência e Tecnologia no Conselho, porque “quem paga a conta tem que, pelo menos, ser ouvido”, e diz que, “se for necessário, o Ministério tem de ser convencido de que o rumo é outro”. Para ele, isso é muito salutar, para a instituição e para o país, porque “não se faz uma política de Ciência e Tecnologia com instituições isoladas - tem que haver uma perspectiva maior por cima disso. E essa divisão de responsabilidades é clara: quem é responsável por qualquer ato da administração é o Diretor Geral e o presidente do Conselho. O Conselho tem uma responsabilidade muito grande, mas está muito claro quem são os responsáveis pelos atos administrativos”.

E Maria Cristina de Lima Perez Marçal entende que “o papel do Ministério Supervisor com relação às OS’s com as quais mantém contratos de gestão assinados é supervisionar - o MCT quer saber se o que foi pactuado está sendo cumprido. No mais, cada um sabe o seu papel”.

4.3.6 - Mecanismos de Controle Externo na ABTLuS

O questionário enviado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão foi respondido somente em relação à ACERP, não havendo, portanto, informações do Ministério sobre as avaliações a respeito da ABTLuS. Isso ocorreu porque a pessoa que respondeu as questões por parte do Ministério (Priscila Barreto da Costa Araújo) não tem, segundo ela, acesso aos dados referentes à ABTLuS. O Sr. Luís Carlos Mendes, da Secretaria de Gestão do MPOG, ficou de encaminhar o questionário para as pessoas responsáveis, mas até o fechamento deste trabalho não houve retorno do mesmo.

Já no site do TCU, foram encontrados 5 documentos a respeito da ABTLuS: 1 Relação e 4 Processos.

A “Relação” é uma longa lista de vários processos já julgados pelo TCU, dentre os quais consta um Acórdão relativo a uma “Tomada de Contas Especial” relativa ao exercício de 1999. No texto disponível no site não está claro qual(is) o(s) problema(s) encontrado(s) nas contas da ABTLuS. A única informação objetiva constante do texto é a de que o TCU decidiu “julgar regulares com ressalva” as contas relacionadas ao processo e “dar quitação ao(s) responsável(is), fazendo-se a(s) determinação(ões) sugerida(s), de acordo com os pareceres emitidos nos autos”.

Os dados referentes aos processos não foram consultados nem incluídos na dissertação por se tratar de questões ainda não encerradas, assim como os da ACERP.

Percebe-se, portanto, que a ABTLuS não passou por tantos problemas legais e administrativos quanto a ACERP.

De acordo com as informações disponíveis no site da ABTLuS, o Relatório Semestral de janeiro a junho de 2001 foi submetido nos dias 10 e 11 de setembro de 2001 à Comissão de Acompanhamento e Avaliação, composto por representantes da ABTLuS e da União. A reunião contou também com a participação do Coordenador-Geral de Avaliação Técnica da Secretaria de Coordenação das Unidades de Pesquisa - SECUP, do Ministério da Ciência e Tecnologia, como ouvinte.

Em fevereiro de 2001, o Comitê Científico do MCT (Ministério da Ciência e Tecnologia) realizou um visita para avaliar os trabalhos da LNLS. O “Resumo das Conclusões” apresentado no Relatório do Comitê Científico afirma que: “a qualidade da máquina do LNLS é notável: grandes melhorias na estabilidade do feixe e um histórico de excelente confiabilidade foram obtidos e o grupo de operações é de primeira classe e interage com usuários de forma exemplar”; “houve progressos enormes em nanotecnologia no LNLS... e os resultados de pesquisas, como também os cientistas, são ótimos”; “os resultados científicos na fonte de luz síncrotron são de classe mundial na faixa de raios X moles, porém as linhas de luz já não são competitivas e para se manter competitivo nessa área de pesquisa, uma nova linha com ondulador é obrigatória”; “o Comitê ainda se sente desconfortável com a realocização do Laboratório de Optoeletrônica para o campus do LNLS, porque o custo dessa realocização será bastante alto e os benefícios para o LNLS não são óbvios”.

Um dos aspectos abordados na entrevista ao Sr. Eduardo Frare foi a adequação (quantitativa e qualitativa) das equipes do governo que acompanham o funcionamento das organizações sociais. Para ele tem ocorrido uma “evolução” na formação da Comissão de Fiscalização, mas “a mudança constante de membros dessa Comissão dificulta uma avaliação continuada”, porque todos têm outras atribuições nos ministérios e, “se tem uma pessoa nova, começa tudo do zero”. Além disso, “nos anos anteriores não havia pessoas da área de Ciência e Tecnologia, com conhecimentos científicos ... em 2000 e 2001 o que havia era uma Comissão muito administrativa, e aí ficava difícil, por exemplo, quando a gente precisava a confiabilidade da máquina, que é um indicador extremamente importante - essas pessoas precisam entender o que é que a gente está falando e até mesmo criticar”. Para ele, “é um ponto que tem espaço para melhorar, para ser aperfeiçoado, assim como a própria sistemática de avaliação”.

Para Maria Cristina de Lima Perez Marçal, do MCT a SECUP (Secretaria de Coordenação das Unidades de Pesquisa), criada em 2000 e coordenada por ela, tem conseguido atender as necessidades, mas escreve também: “no passado, creio que a ABTLuS sofreu. Digo que sofreu porque foi a primeira a ser qualificada, o modelo era desconhecido dentro do próprio governo, o que acarretava alguns pequenos percalços quando das auditorias realizadas, mas nada que não tenha sido contornado”.

Outro aspecto relacionado ao cumprimento do contrato de gestão pela ABTLuS diz respeito ao freqüente atraso no repasse de recursos, o que é apontado nos relatórios da entidade e “prejudica a execução do planejamento proposto”, conforme afirmou o Sr. Eduardo Frare em sua entrevista. Ele, porém, afirmou que em 2002, “particularmente, até o primeiro semestre”, os recursos foram os previstos dentro do contrato de gestão. Já no segundo semestre, “com a crise no país como um todo, houve um contingenciamento de recursos e isso afetou diretamente as organizações sociais, fazendo-nos rever as ações de investimentos deste ano, e 2003 deve ser um ano complicado, eu diria até que difícil”. Para ele, “há necessidade de que no final do ano haja uma reserva de recursos financeiros para conseguir, pelo menos, andar uns cinco meses no próximo ano, até pelo fato de eu não ter o pessoal seguro - minha folha de pagamentos depende do recurso financeiro, de caixa que a ABTLuS tem ... considerando a mudança de governo, o fato de o modelo ser muito novo, e tudo mais, que carece ainda de negociações, porque para o ano que vem ainda não temos um orçamento aprovado”.

Segundo ele, para continuar funcionando com atraso nos repasses, a entidade já prevê isso no seu planejamento, porque “mesmo em bons cenários, com a situação mais estável, antes de março não vem o recurso, não adianta - todo ano, pelo menos por três meses, a gente tem operado com recursos do orçamento anterior, com restos a pagar”. Ele disse que no primeiro ano foi mais difícil, mas no segundo ano a ABTLuS já definiu que, sabendo que poderia não sair como programado, “a gente segura o recurso aqui e - no final do ano normalmente não dá tempo mesmo de gastar tudo - deixa aí no caixa e depois vai absorvendo no primeiro semestre”. Mas, continua ele, “isso é ruim, porque se a gente puder usar o recurso dentro do ano, já consome o recurso e faz os investimentos necessários ... Em 2002 a gente teve de rever o planejamento - em maio o nosso plano já era diferente do que era em janeiro, porque havia uma previsão de recurso contínuo, mas esse cenário mudou com a dificuldade de aprovação da CPMF. O nosso contrato de gestão prevê, para 2002, R\$ 977 mil por mês, mas desde julho vem sendo repassado R\$ 702 mil mensais, que dá para pagar somente a folha de pagamento. Então, todo mundo

segura: As compras, hoje, estão todas sendo aprovadas pelo Diretor Geral. Compra-se só o que é fundamental, essencial. E os investimentos desse ano foram adiados. Isso não compromete os indicadores desse ano, mas compromete o futuro, porque deixa-se de fazer investimentos e fica só no custeio”. De acordo com ele, “alguns desses atrasos já chegaram a prejudicar projetos previstos ou já em andamento, mas houve uma evolução do próprio Ministério da Ciência e Tecnologia”.

A esse respeito, a Sra. Maria Cristina de Lima Perez Marçal, do Ministério da Ciência e Tecnologia, disse que esses atrasos ocorreram devido a contingenciamentos nos gastos do governo: “em 2002 sofremos três contingenciamentos e somente no final do ano conseguimos recompor os contratos de gestão no valor da Lei Orçamentária de 2002 - a ABTLuS ainda receberá uma parcela em janeiro de valores devidos deste ano”. Segundo ela, “isso não tem sido comum”, porém, “dependendo do tamanho do contingenciamento, o MCT e as OS’s podem até vir a repactuar suas metas do ano”.

4.3.7 - Principais clientes da ABTLuS

Na resposta dada ao questionário não foram especificados os principais clientes da ABTLuS. A informação dada foi muito genérica, informando somente que “a clientela final do LNLS é o sistema de C&T brasileiro”.

Já na entrevista concedida pelo Sr. Eduardo Frare, ele afirmou que a clientela da ABTLuS é formada, basicamente, por institutos de pesquisa, sendo que os principais usuários do LNLS têm sido pesquisadores da UNICAMP, USP, do próprio LNLS e da UFRJ. Segundo ele, a maioria das universidades brasileiras faz parte da clientela, em especial as universidades públicas, mas nada impede que instituições privadas utilizem os recursos do LNLS. Ele afirmou que “se o conhecimento adquirido com a pesquisa for de domínio público, a pessoa não paga para usar aqui; agora, se é uma instituição privada, com interesse privado no resultado da pesquisa, aí a gente tem que sentar e conversar. O compromisso que o pesquisador tem ao vir para cá é que o resultado da pesquisa dele tem que beneficiar outros pesquisadores e, por fim, a sociedade”.

4.3.8 - Acesso a informações da ABTLuS

Quanto ao acesso do governo e da sociedade aos orçamentos da entidade, de acordo com as respostas dadas ao questionário pela ABTLuS, este acesso se dá, além dos meios já citados, através da publicação anual dos mesmos, juntamente com as demonstrações financeiras, no Diário Oficial da União e em outro jornal de circulação

nacional. Os relatórios semestrais e anuais do Contrato de Gestão, após aprovados pelo Conselho de Administração e pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Contrato de Gestão, são publicados no site do LNLS.

4.4 - Pontos comuns e diferenças entre ACERP e ABTLuS

Os dados aqui apresentados sobre a ACERP e a ABTLuS levam à observação de situações similares em vários aspectos, dentre os quais destacam-se:

- * ambas as organizações reclamam de atrasos nos cronogramas (ou no fluxo) de repasse das verbas relativas aos Contratos de Gestão por parte do “órgão supervisor”;
- * nos dois casos os indicadores vêm sendo modificados, à medida em que são percebidas distorções ou dificuldades em aferir as medidas propostas a cada exercício;
- * tanto a ACERP quanto a ABTLuS executam atividades muito específicas e complexas, o que torna ainda mais difícil o entendimento, o acompanhamento e a avaliação de sua atuação, tanto pelos órgãos supervisores quanto pela sociedade;
- * as duas organizações disponibilizaram a maioria das informações solicitadas. Mas ambos os casos sugerem um aprofundamento do estudo aqui apresentado, através de maior detalhamento da maioria dos dados apresentados.

Há também pontos que diferem significativamente um caso do outro:

- * a ACERP foi criada, segundo Frederico Oliveira, por iniciativa do governo, enquanto que a ABTLuS foi criada por iniciativa dos integrantes do LNLS, conforme as entrevistas de Eduardo Frare e Maria Cristina de Lima Perez Marçal;
- * a ACERP teve vários processos julgados no TCU, com a aplicação de multas de valores significativos a vários diretores e à ex-inventariante da Fundação Roquette Pinto, o que não ocorreu com a ABTLuS;
- * a ACERP passou por um processo de total reestruturação organizacional, tendo, inclusive, alterado seu estatuto em 2001;
- * nos relatórios apresentados pelo MPOG a respeito da ACERP são apontados problemas de ordem jurídica, tributária e gerencial, chegando a lembrar a necessidade de regulamentação e a propor possíveis aperfeiçoamentos à Lei 9.637/98, como “criação de Conselho Fiscal” para as *organizações sociais*;
- * a ACERP tem recebido cada vez menos recursos através do Contrato de Gestão, enquanto que a ABTLuS está aumentando o total de recursos de seu Contrato, o que é decorrência da ampliação da estrutura e das atividades desta;

* o Conselho de Administração da ACERP realmente “não tem um papel atuante”, conforme afirmação da funcionária do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), enquanto que no caso da ABTLuS a única “vaga” em aberto no Conselho de Administração é informada e justificada em seus relatórios. Além disso, nos relatórios disponíveis no site da ABTLuS, na entrevista respondida pelo Sr. Eduardo Frare e no questionário respondido pela Sra. Maria Cristina de Lima Perez Marçal, do Ministério da Ciência e da Tecnologia, o Conselho de Administração da ABTLuS é citado várias vezes, dando a entender que o mesmo funciona e tem conhecimento das atividades e documentos da entidade;

* o Relatório de Gestão (ou Relatório de Execução) da ABTLuS está disponível no site da entidade, o que não ocorre no caso da ACERP.

A partir dos dados e observações apresentados neste capítulo, foi possível chegou-se a algumas conclusões sobre o “problema de pesquisa” definido nessa dissertação, as quais são apresentadas no capítulo seguinte.

V – Conclusão

Partindo do problema de pesquisa apresentado no início deste trabalho, à luz dos objetivos propostos, da literatura utilizada como referência e dos dados obtidos junto às organizações pesquisadas, chegou-se a algumas conclusões e também a outras questões relacionadas ao tema, que não foi possível responder neste trabalho, mas certamente poderão ser objeto de outros estudos futuros.

Além disso, propõe-se algumas ações a título de recomendação aos envolvidos no processo de implantação das organizações sociais e de outras iniciativas relativas à reforma e aperfeiçoamento do aparelho do Estado no Brasil. Tais recomendações poderão servir para incrementar os mecanismos de *accountability* já existentes nas relações entre o Estado e a sociedade brasileira.

5.1 - Conclusões

A principal conclusão a que se chegou foi que a implementação dos mecanismos de *accountability* previstos na estrutura das organizações sociais ainda deixa muito a desejar.

A participação da sociedade nos Conselhos de Administração abre a perspectiva de que este pode ser um espaço de participação efetiva da sociedade na definição e no acompanhamento da implementação de serviços públicos. Mas, tanto a composição dos mesmos quanto a sua atuação são pouco “transparentes”, visto que as informações disponíveis a respeito das organizações sociais estudadas não mostram claramente como vem ocorrendo a atuação dos Conselhos. No caso da ACERP está evidente a total falta de atuação do Conselho.

Além disso, os indicadores utilizados para avaliar o desempenho das entidades estudadas não apresentam dados a respeito da “transparência” das organizações sociais. Não há nenhum registro nos relatórios sobre o número de reclamações dos usuários ou sobre a porcentagem das reclamações “resolvidas” ou das sugestões acatadas.

Os relatórios disponibilizados pela ACERP, pela ABTLuS e pelo MPOG; a criação e a atuação dos Grupos de Trabalhos do MPOG; e os julgamentos realizados pelo TCU demonstram que tem ocorrido a prestação de contas, a fiscalização e a responsabilização de alguns dos administradores públicos (com aplicação de multas, substituição de diretores da ACERP e apresentação de ações a serem implementadas para aperfeiçoar o processo de reforma em andamento), mas apontam também muitas pendências e a necessidade de criar outros mecanismos de *accountability* que viabilizem

um maior acesso da sociedade às informações sobre os atos dos administradores públicos, inclusive no caso das organizações sociais.

A respeito das relações entre a sociedade e as instâncias de poder do Estado, constata-se, de fato, conforme apontado por alguns autores, o surgimento de uma nova instância de poder, dentro da estrutura do Estado, e conseqüentemente, ao surgimento de uma nova modalidade de relação do tipo *agent x principal*: entre os cidadãos e a burocracia (os funcionários públicos “de carreira” ou mesmo das *organizações sociais*).

Além disso, com a criação de outras instâncias de decisão sobre as ações do Estado, como agências reguladoras (ANATEL, ANEEL, ...) e Conselhos Temáticos (Educação, Saúde, ...), os cidadãos passam a poder influir, segundo o arcabouço jurídico-institucional brasileiro, na definição dos rumos da administração dos serviços públicos, seja ela estatal ou não.

Porém, a assimetria informacional é muito acentuada, apontando a necessidade de repensar o modelo de reforma do aparelho do Estado em implementação no Brasil.

5.2 - Questões não respondidas neste trabalho

Várias foram as questões que surgiram durante a realização deste trabalho e que não foram plenamente respondidas, carecendo, portanto, de novas pesquisas para obter respostas satisfatórias às mesmas. Entre elas, destaco as seguintes:

- Até onde vai, efetivamente a responsabilidade do governo, sobre os serviços prestados pelas organizações sociais? E a responsabilidade das organizações sociais?
- Por quê o fato de o Conselho de Administração da ACERP ser “pouco atuante” não aparece nos Relatórios produzidos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e nenhuma recomendação é feita a respeito?
- O controle do Tribunal de Contas da União sobre os recursos estatais postos à disposição da organização social deve realmente se limitar somente ao atendimento de “denúncia pelos responsáveis pela fiscalização do contrato de gestão”, conforme foi a resposta às questões que enviei para aquele órgão?
- Como garantir a transparência de Organizações grandes e complexas, ou com atividades muito específicas, como é o caso da ACERP e da ABTLuS?

5.3 - Recomendações

A partir das informações apresentadas anteriormente e das afirmações de vários autores apresentadas neste trabalho, é oportuno tecer alguns comentários sobre a

reforma do Estado brasileiro e propor algumas medidas que poderão servir para aperfeiçoar o modelo em implantação através das *organizações sociais*:

- Garantir a “evolução” dos níveis de accountability nas instituições que atuam na esfera pública, investindo na informação e capacitação dos usuários de seus serviços, dando-lhes condições adequadas para entender o que vem ocorrendo nas mesmas e para participar de forma mais ativa do processo em curso;

- Implantar mecanismos de controle e avaliação externa (auditorias, avaliação por usuários) também nos órgãos através dos quais os governos prestam serviços diretamente à sociedade, além de melhorar os existentes nas organizações sociais, buscando mais transparência e melhoria dos processos e resultados alcançados;

- Criar mecanismos que levem os integrantes do Poder Legislativo a se interessarem mais pelas questões administrativas, fazendo com que os parlamentares cumpram melhor sua função de “fiscalizadores do Poder Executivo” (por exemplo, disponibilizando informações sobre a atuação dos parlamentares);

- Revisar a Lei 9.637/98, à luz dos fatos já ocorridos nas organizações sociais e dos processos julgados e em andamento no TCU e em outras instâncias, viabilizando uma “revisão” do modelo criado, para incluir a figura do “Conselho Fiscal” e outros mecanismos que viabilizem maior transparência e accountability nessas entidades;

- Criar norma legal (Lei, Instrução Normativa do TCU, ou outro documento) para “obrigar” que todo contrato de gestão assinado pelo Estado inclua entre os índices de avaliação de desempenho indicadores que permitam avaliar a “transparência” das prestações de contas e do acesso às informações da entidade avaliada;

- Avaliar novamente o estatuto da ACERP, principalmente no que diz respeito à indicação dos membros do Conselho de Administração, diminuindo a proporção de pessoas indicadas pelo governo.

Contudo, não podemos perder de vista que o aperfeiçoamento do aparelho do Estado é um processo, e como tal, podemos afirmar que muito do que tem sido feito tem produzido bons resultados e deve ser mantido, mas, ao mesmo tempo, muito ainda há por ser feito. E isso só vai ser alcançado à medida que se avance no processo de aperfeiçoamento dos mecanismos já existentes.

VI – Bibliografia

- 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 e SPINK, P. (orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.
- ANASTASIA, Maria de Fátima Junho. **Governança, Accountability e Democracia.** *Plano de Curso*. UFMG – FAFICH – DCP, 2000.
- ARNOLD, R. Douglas. **The Logic of Congressional Action.** New Haven, Yale University Press, 1990.
- BEHN, Robert D. **O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática.** *Revista do Serviço Público*, ano 49, nº 4, out-dez/1998, p. 5-45.
- BRASIL, 1995. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado.** In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, P. (orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial.** In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, P. (orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998-2.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e GRAU, Nuria Cunill. **Entre o Estado e o Mercado: o público não-estatal.** Trabalho introdutório ao livro *O público não-estatal na reforma do Estado* – a ser publicado pela FGV. Caracas, CLAD, 1998.
- CAMPOS, Ana Maria. **Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?** *Revista de Administração Pública*, v. 24, nº 2, fev-abr/1990, p. 30-50.
- DAHL, Robert. **On Democracy.** New Haven & London: Yale University Press, 1998.
- DULANY, Peggy. **Tendências emergentes em parcerias intersetoriais: processos e mecanismos para colaboração.** In: IOSCHOPE, B.E. (org.). *Desenvolvimento Social Sustentado*. São Paulo: Paz e Terra, 1997.
- FEREJOHN, John. **Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability.** mimeog. 1997.

- FERRAREZI, Elisabete. **Estado e setor público não estatal: perspectivas para a gestão de novas políticas sociais.** *II Congresso Interamericano del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración pública.* Venezuela, outubro de 1997.
- JEGERI, Ernesto. **Parcerias público-privado.** *Revista de Serviço Público.* Ano 47, vol. 120, nº 1, jan-abr 1996.
- KETTL, Donald F. **A revolução global: reforma da administração do setor público.** In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, P. (orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.* 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.
- JENKINS, Kate. **A reforma do serviço público no Reino Unido.** In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, P. (orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.* 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.
- MARTINS, Paulo Haus (coord.). **Reforma da legislação – mudanças recentes - Lei nº 9.637/98, de 15/05/1998.** RITS: http://www.rits.org.br/legislação/lg_ma0313.cfm, 20/11/2000.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Figuras jurídicas introduzidas pela Reforma Administrativa.** In: *Curso de Direito Administrativo.* 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Relatório da Comissão de Acompanhamento e Avaliação da ACERP - Exercício de 2001.** Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, fevereiro de 2002.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Relatório Consolidado dos Grupos de Trabalho 1 e 2 (Portaria Interministerial nº 23, de 20.08.2001).** Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2001.
- MODESTO, Paulo Eduardo Garrido. **Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil: as dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizações sociais.** In: PETRUCCI, Vera e SCHWARZ, Leticia (orgs.). *Administração pública gerencial: a reforma de 1995: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI.* Brasília: Editora Universidade de Brasília: ENAP, 1999.
- NAKAGAWA, Masayuki. **Introdução à controladoria: conceitos, sistemas, implementação.** São Paulo: Atlas, 1993.
- NASSUNO, Marianne. **Organização dos usuários, participação na gestão e controle das organizações sociais.** In: PETRUCCI, Vera e SCHWARZ, Leticia (orgs.). *Administração pública gerencial: a reforma de 1995: ensaios sobre a reforma*

administrativa brasileira no limiar do século XXI. Brasília: Editora Universidade de Brasília: ENAP, 1999.

- PACHECO, Regina Silva. **Reformando a Administração Pública no Brasil: Eficiência e Accountability Democrática**. In: MELO, Marcos André (org.). *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*. Recife: Editora Mazangana: Fundação Joaquim Nabuco, 1999.
- PEREIRA, Eduardo da Silva. **Organizações sociais, instituições federais de ensino superior e autonomia universitária**. In: PETRUCCI, Vera e SCHWARZ, Leticia (orgs.). *Administração pública gerencial: a reforma de 1995: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: ENAP, 1999.
- PINTO, Élide Graziane. **Organizações Sociais e Reforma do Estado no Brasil: riscos e desafios nesta forma de institucionalizar a parceria estado-sociedade organizada**. Trabalho Acadêmico – FJP – Belo Horizonte/MG, maio de 2000.
- PRATS I CATALÁ, Joan. **Governabilidade democrática na América Latina no final do século XX**. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, P. (orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.
- PRZEWORSKI, Adam. **Estado e Economia no Capitalismo**. Tradução de Angelina Cheibub Figueiredo e Pedro Paulo Zahluth Bastos. Rio de Janeiro: Relume Dumara, 1995.
- PRZEWORSKI, Adam. **Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal**. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, P. (orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.
- PRZEWORSKI, Adam, STOKES, Susan C. e MANIN, Bernard (eds.). **Democracy, Accountability and Representation** – capítulo “Introduction”. New York: Cambridge University Press, 1999.
- RAMOS, Marcelo de Matos. **Contratos de gestão: instrumentos de ligação entre os setores do aparelho do Estado**. In: PETRUCCI, Vera e SCHWARZ, Leticia (orgs.). *Administração pública gerencial: a reforma de 1995: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: ENAP, 1999.

- RICHARDSON, Ruth. **As reformas no setor público da Nova Zelândia.** In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, P. (orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.
- SPINK, Peter. **Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa.** In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, P. (orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.
- STARK, David e BRUSZT, Laszlo. **Enabling Constraints: Fontes Institucionais de Coerência na Políticas Públicas no Pós-socialismo.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 13, nº 36, 1998, pp. 13-39.
- WEBER, Max. **Ensaios de sociologia.** 5ª edição. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1982.

ANEXOS

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA LEVANTAMENTO DE DADOS SOBRE AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

AUTOR: Nivaldo Ferreira dos Santos

ORIENTADOR: Prof. Ivan Beck Ckagnazaroff

1 - Nome da Organização Social:

2 - Data da criação (fundação) da entidade:

3 - Data da qualificação como Organização Social:

4 - Quais são os objetivos da instituição e suas atividades principais?

5 - Nomes dos integrantes do Conselho de Administração, com identificação da instituição que cada um representa:

6 - Metas definidas no contrato de gestão:

7 - Índices de avaliação e controle:

a) definição e forma de “cálculo”:

b) valores estabelecidos como “metas”:

c) valores alcançados até o momento na execução do contrato de gestão:

8 - Breve relato sobre o atendimento às metas definidas no contrato de gestão:

9 - Instrumentos de avaliação e controle da Organização Social:

a) instrumentos previstos no contrato de gestão:

b) formas de prestação de contas ao TCU:

c) formas de prestação de contas ao(s) órgão(s) governamental(is):

d) instrumentos de avaliação interna (controladorias, avaliações de desempenho dos funcionários, avaliação dos funcionários sobre a instituição, avaliação da instituição pelos integrantes do Conselho de Administração):

e) instrumentos de avaliação por parte de outras instituições (auditorias, entidades não-governamentais, órgãos financiadores, organismos internacionais):

f) instrumentos de avaliação por parte dos usuários dos serviços da Organização Social:

10 - Resultados das avaliações já realizadas (conforme respostas à questão 9):

11 - Total de receitas e despesas anuais da Organização Social, desde sua fundação:

12 - Discriminação das fontes de receitas da Organização Social (Orçamentos públicos - União, estados, municípios, informando o órgão responsável pela liberação e

fiscalização; iniciativa privada - empresas, fundações, entidades; doações; prestação de serviços; ...), informando os valores anuais, desde a fundação:

13 - Informações sobre as formas de acesso a informações da Organização Social disponíveis aos interessados:

14 - Como se dá o acesso do governo e da sociedade aos orçamentos da Organização?

15 - Existe algum sistema de recebimento de reclamações e sugestões dos cidadãos /clientes sobre a qualidade e a eficácia dos serviços prestados?

Caso a resposta seja afirmativa, existe algum controle sobre o atendimento/solução dessas sugestões/reclamações? Há estatísticas a respeito?

16 - Como a instituição cobra (ou vende) seus serviços? (através de convênios, contratos, permutas, ...?)

17 - Como se dá o acesso da sociedade aos seus serviços?

18 - Quais são os principais clientes da instituição?

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
LEVANTAMENTO DE DADOS SOBRE AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

AUTOR: Nivaldo Ferreira dos Santos

ORIENTADOR: Prof. Ivan Beck Ckagnazaroff

1 - Nome da Organização Social:

2 - Órgão governamental responsável pelo acompanhamento da Organização Social:

3 - Metas definidas no contrato de gestão:

4 - Índices de avaliação e controle:

a) definição e forma de “cálculo”:

b) valores estabelecidos como “metas”:

c) valores alcançados até o momento na execução do contrato de gestão:

5 - Breve relato sobre o atendimento às metas definidas no contrato de gestão:

6 - Instrumentos de avaliação e controle utilizados para monitorar a Organização Social:

a) instrumentos previstos no contrato de gestão:

b) formas de prestação de contas ao TCU:

c) formas de prestação de contas ao(s) órgão(s) governamental(is):

d) instrumentos de avaliação interna da Organização Social (controladorias, funcionários, integrantes dos Conselho de Administração):

e) instrumentos de avaliação por parte de outras instituições (auditorias, entidades não-governamentais, órgãos financiadores, organismos internacionais):

f) instrumentos de avaliação por parte dos usuários dos serviços da Organização Social:

OBS.: Gostaria de saber se existem instrumentos de cada um dos tipos identificados acima, se são utilizados, quais as dificuldades/facilidades (ou vantagens/desvantagens) de cada um.

7 - Quais os Resultados das avaliações já realizadas (de acordo com as respostas do item 6):

8 - Como é composta a estrutura do Ministério para Controlar / Avaliar a Organização Social?

9 - Do total de receitas anuais da Organização Social, quanto (em valores e percentuais) têm origem no Orçamento Público (União, estado, município), desde a sua fundação?

10 - Quais as formas de acesso a informações da Organização Social disponibilizadas pelos órgãos do governo? Quais são as mais utilizadas? Porque? Quais são as menos utilizadas? Porque? Quem as utiliza?

11 - Comente sobre a importância do Controle / Avaliação sobre a Organização Social.

12 - Existe algum instrumento de Prestação de Contas referente à aplicação de recursos públicos que tenha surgido a partir da experiência da (ou da experiência com a) Organização Social?