ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO

Programa de Mestrado em Administração Pública

UM MODELO DE GESTÃO PARA A TELEVISÃO PÚBLICA
a Rede Minas e o modelo de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público em Minas Gerais

Adriana de Cássia Barbosa

Belo Horizonte
2009

Adriana de Cássia Barbosa

UM MODELO DE GESTÃO PARA A TELEVISÃO PÚBLICA
a Rede Minas e o modelo de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público em Minas Gerais

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro (FJP), como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Professora Doutora Telma Maria Gonçalves Menicucci.

Área de Concentração: Gestão de Políticas Sociais

Belo Horizonte
2009

ADRIANA DE CÁSSIA BARBOSA

UM MODELO DE GESTÃO PARA A TELEVISÃO PÚBLICA: a Rede Minas e o modelo de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público em Minas Gerais

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro - FJP, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Belo Horizonte, 2009.

_____

Professora Doutora Telma Maria Gonçalves Menicucci (Orientadora) – Fundação João Pinheiro

_____

Professor Doutor Bruno Lazzarotti Diniz Costa – Fundação João Pinheiro

_____

Professor Doutor Carlos Aurélio Pimenta de Faria – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Ao meu amor Wagner e ao Samuel, que está para chegar.

Agradecimentos

A alegria de concluir essa dissertação de mestrado vem acompanhada de um profundo sentimento de gratidão por todos aqueles que colaboraram para que ela pudesse ser levada a termo.

Agradeço minha orientadora, professora Telma Menicucci, não somente pela preciosa orientação, mas também por sua enorme paciência e generosidade no longo processo de desenvolvimento desta dissertação.

Aos professores do Programa de Mestrado em Administração Pública pelo compartilhamento de saberes e experiências.

Ao Presidente de Fundação TV Minas Cultural e Educativa, Antônio Achilis por sua constante disponibilidade e pelas valiosas contribuições para o desenvolvimento deste trabalho.

À equipe da Rede Minas, em especial à Maria José Pessoa, pela colaboração.

A Diretoria Central de Modernização da Gestão da SEPLAG pela disponibilização de dados que contribuíram para o desenvolvimento da análise proposta neste trabalho.

À minha família pelo estímulo e por sempre ter me ensinado o valor do estudo e do conhecimento.

E ao Wagner, meu amor, pelo apoio carinhoso, me lembrando sempre o quanto é importante a disciplina para alcance de meus objetivos.

Digo: o real não está na saída nem na chegada: ele se dispõe para a gente é no meio da travessia. (ROSA, Guimarães)

RESUMO

Este trabalho teve como objeto de estudo o modelo de gestão por meio de contratualização de resultados com uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP implantado na Rede Minas, emissora cultural e educativa de Minas Gerais, analisando em que medida esse novo modelo confirma o argumento que justificou sua adoção pela Rede Minas, contribuindo para a solução dos problemas gerenciais vivenciados pela emissora e, conseqüentemente, para a melhoria do seu desempenho em termos de gestão. A análise empreendida contempla ainda os mecanismos de controle aos quais as OSCIPs em geral e a OSCIP parceria da Rede Minas, em particular, são submetidas, bem como os efeitos da pratica desses controles sobre os objetivos almejados pela parceria. Constatou-se, pela análise realizada, que à partir da parceria um dos principais problemas gerenciais da Rede Minas – a irregularidade na contratação de seus funcionários, contratados, em sua grande maioria, por meio de contratos administrativos – foi solucionada por meio da parceria, mas que as questões relativas a flexibilidade supostamente proporcionada pelo novo modelo, apontadas como justificativa para sua adoção, foram solucionadas apenas parcialmente ou não o foram, como é o caso da agilidade nos processos internos e a da ampliação da geração de recursos próprios e dos investimentos em renovação tecnológica. Quanto aos resultados da parceria sob a ótica da eficácia no cumprimento dos objetivos, constatou-se que, pela metodologia de análise aplicada ao modelo de OSCIP, a entidade tem tido um bom desempenho, embora tenha-se identificado que o instrumento de contratualização padece de certa falta de clareza em seus objetivos e possua algumas falhas em sua estruturação. No que tange aos mecanismos de controle, verificou-se a coexistência de padrões de controle de resultados, como dita o modelo de OSCIP, com o controle procedimental, com certa tendência a ampliação do segundo, o que demonstra que a mudança de lógica proposta pelo executivo à partir da criação do modelo de OSCIP mineiro não é compartilhada pelos órgãos de controle interno e externo do Estado, o que tem implicado em um ganho de flexibilidade temporário.

Palavras-chave: Estado. Gestão. Reforma do Estado. Contratualização de resultados. Parceria. Organização da Sociedade Civil de Interesse Público. Televisão pública.

ABSTRACT

This work is aimed at providing a study of the management model developed through the contracting of results executed with a Public Interest non-Governmental Organization - OSCIP and implemented at Rede Minas, the Minas Gerais educational and cultural television broadcast station. The work investigates the validity of the argumentation used to justify the adoption of this model by Rede Minas to help them solve managerial difficulties and improve management performance. The investigation included the control mechanisms which the OSCIPs in general and the Rede Minas partner are generally subjected to as well as the impact of this practice on the objectives of that partnership. The results showed that one of the main problems faced by Rede Minas, that is, their irregular hiring process of employees under administrative contracts was solved with the partnership but those issues pertaining to the flexibility allegedly offered by the new model, and which therefore justified its adoption, were only partially solved, if so, as is the case of the speed of the internal processes, increase of own resources generation, and investments in technological renewal.Under the methodology applied to the OSCIP model, in what concerns achieving the objectives proposed, the study results show that the overall performance of the organization has been positive so far although the objectives proposed by the contracting of results were not entirely clear and failures were found in its structure. Results and procedural control patterns coexist, as proposed by the OSCIP model, tending to an expansion of the latter. This demonstrates that the logic change proposed by the government with the creation of OSCIP model in the state of Minas Gerais is not shared by the internal and external control agencies of the state implying a temporary gain in flexibility.

Keywords: State. Management. State Reform. Contracting of results. Partnership. Public Interest Non-Governmental Organization. Public Television.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 Cenário das legislações relativas a modelos de parceria nos estados brasileiros 52

QUADRO 2 Característica da Lei de OSCIP mineira a luz das leis de OSCIP e OS federal 61

QUADRO 3 Número de qualificações anuais de OSCIPs 65

QUADRO 4 Termos de Parceria firmados em Minas Gerais que já foram encerrados 68

QUADRO 5 Termos de Parceria vigentes em Minas Gerais 69

QUADRO 6 Situação funcional da Rede Minas em fevereiro de 2005 92

QUADRO 7 Estruturas da Fundação TV Minas Cultural e Educativa e da Associação para o Desenvolvimento da Radiodifusão em Minas Gerais 100

QUADRO 8 Resultados e Indicadores pactuados no Termo de Parceria celebrado entre Fundação TV Minas e ADTV e relação com as áreas de atividade da Rede Minas, Belo Horizonte, dezembro de 2005. 102

QUADRO 9 Fórmula de análise do indicador “receita diretamente arrecadada/receita total” 114

QUADRO 10 Modelo de atribuição de pontuação ao desempenho das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) 117

QUADRO 11 Modelo analítico para o estudo do caso da Rede Minas 118

QUADRO 12 Modalidades e prazos dos processos de licitação segundo a Lei nº8.666/93 120

QUADRO 13 Principais características dos processos de compras da ADTV e da Fundação TV Minas: 122

QUADRO 14 Análise comparativa da economicidade e eficiência nos processos de compras realizados pela Fundação TV Minas - FTVM, no período de maio a julho de 2005, e pela ADTV, no mesmo período de 2006 123

QUADRO 15 Quadro funcional ADTV em fevereiro de 2009 126

QUADRO 16 Quantidade de servidores da emissora Rede Minas por tipo de vínculo funcional em fevereiro de 2005 e em fevereiro de 2009 127

QUADRO 17 Pontuação obtida pela ADTV nas avaliações realizadas entre dezembro de 2005 e novembro de 2008.....134

QUADRO 18 Indicadores mais representativos da eficácia da parceria entre FTVM e ADTV.....136

QUADRO 19 Tipos e mecanismos de controle 148

QUADRO 20 Mecanismos de controle aplicáveis às OSCIPs em Minas Gerais.....154

QUADRO 21 Fontes de informação para análise da aplicação dos mecanismos de controle na ADTV 156

QUADRO 22 Atuação do Conselho Curador da Fundação TV Minas entre agosto de 2005 e dezembro de 2008 163

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 Índice de representatividade dos recursos próprios com relação a receita total da ADTV 130

TABELA 2 Resultados trimestrais do indicador “Recursos investidos em atualização tecnológica/ recursos totais” apurados de dezembro de 2005 a maio de 2008 137

TABELA 3 Resultados trimestrais do indicador “Arrecadação direta com projetos especiais” apurados de dezembro de 2005 a maio de 2008 138

TABELA 4 Resultados trimestrais do indicador “Tempo médio de programação para divulgação de políticas estaduais por mês” apurados de dezembro de 2005 a maio de 2008 140

TABELA 5 Resultados trimestrais do indicador “Tempo médio de programação com conteúdo sobre o interior mineiro” apurados de dezembro de 2005 a maio de 2008 142

LISTA DE SIGLAS

AAMI- Associação de Amigos do Memorial do Imigrante
AAPG- Associação Amigos do Projeto Guri
ABEPEC- Associação Brasileira das Emissoras Públicas Educativas e Culturais
ABERJE- Associação Brasileira de Mídia Empresarial
ABONG - Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
ABTLUS- Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Sincroton
ACERP - Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto
ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADTV- Associação do Desenvolvimento da Radiodifusão de Minas Gerais
AMEIS- Associação Mineira de Promoção de Entidades de Interesse Social
AMIPHEC- Associação Mineira dos Portadores de Vírus de Hepatites
APAA- Associação Paulista dos Amigos da Arte
APRECIA- Associação Preparatória de Cidadãos do Amanhã
ARNP- Associação Rede Nacional de Ensino e Pesquisa
ASAS- Associação Saúde Solidária
ASSPROM- Associação Profissionalizante do Menor
ASSAOC- Associação Amigos das Oficinas Culturais
AUG- Auditoria Geral do Estado
Bioamazônica- Biodiversidade da Amazônia
CAGEF- Cadastro Geral de Fornecedores
CEBAS- Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social
CEMAIS- Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais
CGEE- Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
CLAD- Conselho Latinoamericano de Administração
CL- Consolidação das Leis Trabalhistas
COTEP- Cotação Eletrônica de Preços
CPPT- Centro Público de Promoção do Trabalho
DCMG- Diretoria Central de Modernização da Gestão
DETEL- Departamento Estadual de Telecomunicações
DPGF - Diretoria de Planejamento, Gestão e Finanças
DPOF- Decreto de Programação Orçamentária e Financeira
ECO- Organização para Educação e Extensão da Cidadania

ELO- Inclusão e Cidadania

FAOP- Fundação de Arte de Ouro Preto

FCS- Fundação Clóvis Salgado

FEAM- Fundação Estadual do Meio Ambiente

FJP- Fundação João Pinheiro

FRA- Fundação Eduardo Azeredo

FTVM- Fundação TV Minas Cultural e Educativa

FUNDEP- Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa

GERAES- Gestão Estratégica de Recursos e Ações

IBDEEC- Instituto Brasileiro para o Desenvolvimento do Esporte, Educação e Cultura

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICM- Índice de Cumprimento da Meta

ICOS- Instituto Cultural Orquestra Sinfônica

ICSM- Instituto Cultural Sérgio Magnani

IDSM- uto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá

IEPHA- Instituto Estadual de Patrimônio Histórico e Artístico

IHR- Instituto Hartmann Regueira

IMPA- Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada

INCED- Instituto de Cooperação e Educação ao Desenvolvimento

JPOF- Junta de Programação Orçamentária e Financeira

LDO- Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA- Lei Orçamentária Anual

MARE- Ministério de Administração e Reforma do Estado

MDC- Movimento das Donas de Casa e Consumidores de Minas Gerais

MGS - Minas Gerais Administração e Serviços S.A

MPT- Ministério Público do Trabalho

NGP- Nova Gestão Pública

OEP- Órgão Estatal Parceiro

ONG- Organização Não Governamental

OS- Organização Social

OSCIP- Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

OSESP- Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo

PDRAE- Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

PMDI - Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

PNAD- Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios

PND- Plano Nacional de Desestatização

PNP- Programa Nacional de Publicização

PPAG - Plano Plurianual de Ação Governamental

RCL- Receita corrente líquida

SEC- Secretaria de Estado de Cultura

SECOM- Secretaria de Estado da Comunicação Social

SEC-SP- Secretaria de Estado de Cultura de São Paulo

SEDESE- Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social

SEDRU- Desenvolvimento Regional e Política Urbana

SEDS- Secretaria de Estado de Defesa Social

SEEJ- Secretaria de Estado de Esportes e Juventude

SEGOV- a Secretaria de Estado de Governo

SEPLAG- Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SES/MG- Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais

SIAD- Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços

SIAF- Sistema Integrado de Administração Financeira

SISAD- Sistema de Avaliação de Desempenho

SISAP- Sistema Integrado de Administração de Pessoal

STF- Supremo Tribunal Federal

TCE- Tribunal de Contas do Estado

UEMG- Universidade do Estado de Minas Gerais

UFMG- Universidade Federal de Minas Gerais

VIFENAS- Vila Formosa de Alfenas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 17

2 REFORMA DO ESTADO E A NOVA GESTÃO PÚBLICA: A EMERGÊNCIA DE NOVOS MODELOS DE GESTÃO E AS PARCERIAS NO BRASIL 21
2.1 O Contexto das Reformas do Estado na década de 90 21
2.2 A Nova Gestão Pública 25
2.3 O movimento de Reforma do Estado nos anos 90 no Brasil: o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado 30
2.4 Os novos modelos de gestão 33
2.5 Parcerias: tipos e usos 41

3 CONTRATUALIZAÇÃO DE RESULTADOS NA ESFERA ESTADUAL: O MODELO ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO EM MINAS GERAIS 49
3.1 O Choque de Gestão em Minas Gerais 54
3.2 O modelo de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público mineiro 58
3.3 O processo de implementação do modelo de OSCIP mineiro 64
3.4 Choque de Gestão: uma Reforma do Estado à mineira 73

4 REDE MINAS: HISTÓRICO E DESAFIOS NA GESTÃO DA EMISSORA CULTURAL E EDUCATIVA DE MINAS GERAIS 77
4.1 Televisão comercial, pública e estatal no Brasil: principais características 77
4.2 Breve histórico da Fundação TV Minas Cultural e Educativa 84
4.3 Cenário anterior à mudança do modelo de gestão 89
4.4 A opção pelo novo modelo de gestão e a criação da ADTV 95
4.5 Termo de Parceria entre a Rede Minas e a ADTV: principais características. 100
4.6 De Fundação TV Minas a ADTV: as primeiras medidas 103

5 UM NOVO MODELO DE GESTÃO PARA A REDE MINAS: PRINCIPAIS RESULTADOS ALCANÇADOS 109
5.1 O modelo analítico proposto 110
5.1.1 Mudanças na gestão 111
5.1.1.1 Flexibilidade ***112***
5.1.1.2 Melhoria da situação financeira ***112***
5.1.2 Resultados da Parceria 115
5.1.2.1 Eficácia ***116***
5.2 Mudanças na gestão da Rede Minas sob a ótica da flexibilidade 118
5.2.1 Duração dos processos legais para aquisição 118
5.2.2 Regularização do vínculo jurídico dos funcionários da Rede Minas após a parceria 124

5.3 Mudanças na gestão da Rede Minas sob a ótica da melhoria da situação financeira 129
5.3.1Receita diretamente arrecadada pela emissora x receita total 129
5.4 Resultados da parceria firmada na Rede Minas sob a ótica da eficácia 133
5.4.1 Grau de cumprimento das metas pactuadas no Termo de Parceria 133
5.4.1.1 Desempenho Geral da ADTV 133
5.4.1.2 Desempenho individual dos indicadores mais representativos da eficácia da ADTV 135
5.4.2 Percentual de satisfação dos clientes externos com a programação da emissora 144
5.5 Mecanismos de controle aplicados às OSCIPs 145
5.5.1 Controle procedimental 149
5.5.2 Controle Social 151
5.5.3 Controle por resultados 152
5.6 Os mecanismos de controle aplicados à OSCIP ADTV 154
5.6.1 O controle procedimental na ADTV 156
5.6.1.1 Auditoria Geral do Estado 156
5.6.1.2 Supervisor do Termo de Parceria 158
5.6.1.3 Tribunal de Contas do Estado 159
5.6.2 O controle social na ADTV 161
5.6.3 O controle de resultados na ADTV 164

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 166

REFERÊNCIAS 174

APÊNDICE 187
APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA PRESIDENTE DA FUNDAÇÃO TV MINAS CULTURAL E EDUCATIVA 188
APÊNDICE B - ROTEIRO ENTREVISTA EX-DIRETORA FUNDAÇÃO TV MINAS CULTURAL E EDUCATIVA 189
APÊNDICE C - QUESTIONÁRIO TÉCNICO DIRETORIA CENTRAL DE MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO/SEPLAG 190

ANEXOS 191
ANEXO A - ORGANOGRAMA REDE MINAS 2003 192
ANEXO B - ORGANOGRAMA DA ADTV 193
ANEXO C- PROGRAMA DE TRABALHO ORIGINAL DO TERMO DE PARCERIA 194

1 INTRODUÇÃO

A adoção dos modelos de gestão baseados em parcerias com organizações sem finalidade lucrativa, tendo como método de ajuste entre as partes a contratualização de resultados por meio de instrumentos específicos como os contratos de gestão e os termos de parceria têm se configurado como uma forte tendência no âmbito da gestão pública brasileira, sobretudo desde da Reforma do Estado desencadeada à partir de 1995.

Em síntese, os argumentos que norteiam a adoção desses novos modelos têm fulcro nos preceitos da “Nova Gestão Pública”. Partem da suposição de que por meio das “parcerias” é possível ampliar a qualidade na prestação dos serviços, sendo mais eficiente na gestão e captação de recursos e eficaz no alcance de resultados, fatores viabilizados, em grande medida, pela maior flexibilidade de gestão, além de contarem com maior transparência e controle social. A expectativa é de que todas essas vantagens impliquem a ampliação da satisfação do cidadão-cliente com o serviço prestado.

No bojo da implementação do modelo de gerenciamento estratégico implantado em Minas Gerais à partir de 2003, cujos traços e características muito se assemelham aos das reformas desencadeadas na década de 90 em diversos países, a luz de elementos teóricos absorvidos do setor privado, o Governo do Estado criou um modelo próprio de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

Com características peculiares, o modelo mineiro constitui um “híbrido” entre as qualificações federais de Organização Social (OS) e da OSCIP permitindo ao Estado a desativação de determinados equipamentos públicos e sua transferência para a gestão de entidades privadas.

Dentre os equipamentos estaduais que recorreram a esse modelo está a Fundação TV Minas Cultural e Educativa (FTVM), emissora de televisão educativa de Minas Gerais, objeto de estudo deste trabalho, que, em dezembro de 2005, passou a ser gerida por meio de um Termo de Parceria com a Associação do Desenvolvimento da Radiodifusão de Minas Gerais (ADTV).

A mudança promovida na gestão da emissora mineira, embora baseada no argumento da não-exclusividade da atividade de televisão, teve como claro objetivo

solucionar problemas relacionados à gestão administrativa, dentre os quais a irregularidade na contratação dos quadros de pessoal existente na entidade.

Diante desse cenário, decidiu-se, por meio desta dissertação, analisar em que medida o novo modelo de gestão implantado confirma o argumento que justificou sua adoção pela Rede Minas, contribuindo para a solução dos problemas gerenciais vivenciados pela emissora e, conseqüentemente, para a melhoria do seu desempenho em termos de gestão. Esses problemas decorriam, basicamente, da falta de flexibilidade e agilidade nos processos internos em virtude da submissão da emissora ao regime jurídico administrativo, que dificultava os trâmites internos, a renovação tecnológica e a regularização da situação de seu corpo de funcionários, contratado, em sua grande maioria, por meio de contratos administrativos.

Visando construir as bases teóricas nas quais se sustenta o estudo de caso proposto foi realizada uma pesquisa bibliográfica acerca de temas como Reforma do Estado, Nova Gestão Pública, parcerias, entre outros. A essa construção teórica somou-se a pesquisa documental realizada no âmbito da FTVM, ADTV e da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e a informações obtidas por meio de entrevistas semi-estruturadas realizadas com membros dessas organizações envolvidos no processo de mudança em análise.

Para a efetivação da análise proposta foi construído um modelo analítico baseado nos argumentos teóricos e nas alegações práticas que justificaram a parceria em estudo. Esse modelo metodológico foi estruturador em duas dimensões: a mudança no modelo de gestão da Rede Minas e os resultados alcançados pela parceria firmada com a ADTV. A mudança do modelo de gestão foi analisada sob a ótica da flexibilidade, à partir da duração dos processos internos de aquisição da entidade e da regularização dos vínculos funcionais, e no que se refere a melhoria da situação financeira da entidade à partir da geração de recursos próprios.

Os resultados da parceria, por sua vez, foram analisados sob a ótica da eficácia, à partir da análise do desempenho da entidade como um todo por meio do grau de cumprimento das metas pactuadas no Termo de Parceria e de 05 indicadores selecionados entre os constantes neste instrumento dada sua representatividade no que se refere a eficácia no que a parceria se propõe a realizar. Além disso, buscou-se avaliar o percentual de satisfação dos telespectadores com a programação da emissora.

A análise realizada neste trabalho consiste ainda na verificação dos diversos tipos de controle aplicados ao caso da parceria FTVM/ADTV à partir da discussão teórica realizada pelo Conselho Latinoamericano de Administração (CLAD) (2000).

O presente trabalho foi organizado em cinco capítulos dos quais o primeiro é está breve introdução. O segundo capítulo parte do contexto das reformas desencadeadas na década de 90 aliadas aos preceitos da Nova Gestão Pública para apresentar os desdobramentos dessa tendência no caso brasileiro por meio da implantação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) à partir de 1995, aprofundando-se, especificamente em um dos elementos constituintes deste processo, qual seja, a emergência dos novos modelos de gestão por meio de "parcerias" com a iniciativa privada. Esses modelos são discutidos a luz dos inúmeros conceitos de parceria visando identificar qual deles melhor se aplica aos propósitos dos modelos emergentes.

O capítulo 3 inicia-se com a discussão dos modelos estaduais de parceria com entidades privadas por meio da contratualização de resultados, demonstrando a tendência de emergência de modelos dessa natureza em diversos estados brasileiros. Em seguida, contextualizado pela apresentação do processo de reforma vivido em Minas Gerais - o Choque de Gestão - é descrito o processo de implementação do modelo de OSCIP mineiro, discutindo-se o perfil das parcerias firmadas por meio desse mecanismo com base nos conceitos de parceria anteriormente estudados.

No capitulo 4 tem inicio a temática específica acerca da Rede Minas. Inicialmente é apresentada a discussão acerca dos modelos de televisão pública, privada e estatal com vistas a situar a emissora mineira nesse contexto. À partir daí é apresentado um breve histórico da Rede Minas, suas características e os problemas vivenciados por ela que justificaram a opção pela celebração de um Termo de Parceria com uma OSCIP, bem como a forma como se deu o processo inicial de transição para o novo modelo.

A etapa seguinte consiste na apresentação do modelo analítico construído com base nos problemas que justificaram a realização das mudanças na gestão da Rede Minas, a ser utilizado para a verificação dos resultados alcançados pela parceria no sentido de solucionar esses problemas. Tendo em vista a importância assumida pelos mecanismos de controle no caso das parcerias com entidades privadas, ainda no capítulo 5 são analisados os controles aos quais tem sido

submetida a OSCIP ADTV e como esses controles tem funcionado na prática.

Por fim, as considerações finais tentarão demonstrar que à partir da celebração da parceria com a OSCIP ADTV, os problemas vivenciados pela emissora e a instituição estatal responsável por sua gestão - a Fundação TV Minas Cultural e Educativa - foram solucionados apenas parcialmente, embora tenha-se conseguido regularizar a situação dos funcionários da TV, função notadamente prioritária dessa parceria.

No que se refere aos resultados da parceria, constatou-se que, a luz da metodologia do próprio modelo da OSCIP, a entidade apresentou um bom desempenho geral, tem tido menor regularidade no desempenho dos indicadores analisados individualmente. A análise constata, ainda, a existência de problemas metodológicos, com explicita falta de clareza acerca dos objetivos dos indicadores, sendo esse um dentre diversos problemas dos mecanismos de contratualização de resultados apontados pela literatura identificados no caso dessa parceria.

Nesse capítulo conclusivo será ainda possível verificar-se que, embora baseado no argumento do controle de resultados, no caso das OSCIPs mineiras em geral e da ADTV em particular os controles procedimentais tradicionais tem tido grande destaque, enquanto o controle social tem sido quase inexistente. Há ainda, no que tange ao aspecto do controle, explicita divergência no âmbito das organizações estatais sobre o modelo de parceria em uso no estado, com claras conseqüências sobre o funcionamento pretendido para esse modelo.

2 REFORMA DO ESTADO E A NOVA GESTÃO PÚBLICA: A EMERGÊNCIA DE NOVOS MODELOS DE GESTÃO E AS PARCERIAS NO BRASIL

2.1 O Contexto das Reformas do Estado na década de 90

Ao longo da história, a dinâmica social tem implicado inúmeras rupturas e reconstruções no perfil assumido pelo Estado. Essas mudanças são bastante evidentes quando considerada a forma como o Estado, enquanto instituição, atua e intervém na sociedade.

Centrando a análise no Estado Moderno, o relato dessa trajetória parte do chamado Estado Liberal do século XIX. Nesse, a atuação do Estado tinha como função assegurar a liberdade, a ordem e a segurança nacional, com atuação restrita a aspectos considerados fundamentais, como a defesa, arrecadação e diplomacia (JUCÁ, 2003). De maneira geral, não intervinha em questões sociais e econômicas, deixando a organização desses aspectos a cargo das próprias forças sociais.

Contudo, as demandas sociais ampliaram-se gradativamente com o passar do tempo e as forças sociais não tiveram como responder a todas elas, de maneira que, no final do século XIX, o Estado Liberal entrou em crise, abrindo espaço a um novo perfil de Estado. Esse novo perfil de Estado caracterizava-se por um padrão de atuação capitalista, associado a adoção de uma lógica includente, visando mitigar a anomia do liberalismo que imperava até então (SANTOS,2001). Boaventura Santos denomina esse perfil de Estado como Reformista, por modificar o padrão de atuação capitalista, mas sem abandoná-lo. Segundo o autor, a forma política de manifestação do reformismo denominou-se Estado-Providência, nos países centrais do sistema mundial e Estado Desenvolvimentista nos países semiperiféricos e periféricos.

Para Luis Carlos Bresser Pereira (1998) esse novo perfil de estado era denominado Estado Social-Burocrático, tendo assumido três formas distintas: nos países desenvolvidos foi denominado Estado de Bem Estar Social, nos países em desenvolvimento - como no caso do Brasil - Estado Desenvolvimentista, e nos países estatístas, Estado Burocrático. Apesar de distintas, essas três formas de estado têm em comum, segundo Bresser, o compromisso com os direitos sociais, a

responsabilidade pelo desenvolvimento econômico e a execução direta de tarefas, que demandam, inclusive, a contratação de mão de obra.

Independente da denominação, a literatura é clara ao apontar esse novo modelo teve implicações diretas na assunção da prestação de serviços sociais básicos e na regulamentação da ordem econômica pelo Estado. Marcado pela incorporação de todo processo de desenvolvimento da política social no seio do próprio Estado, da concepção à execução de serviços, esse modelo estatal perdurou até a década de 80 do século XX.

Segundo Bresser Pereira (1998), neste momento, o Estado ocupava a posição de provedor universal, na qual não foi mais possível manter-se diante das crescentes demandas sociais, o que culminou em uma crise do modelo de intervenção do Estado. Argumenta ainda que essa crise, já instaurada, foi agravada pela globalização, tornando mais complexa a manutenção de um padrão de atuação estatal centralista diante de uma nova realidade baseada na lógica de mercado, sobretudo, diante da demanda por maior eficiência na execução das tarefas públicas e dos recorrentes problemas fiscais.

O que se assistiu então, em meados da década de 80, foi emergência de mais um perfil de estado, com a retomada de alguns traços do liberalismo, mas sem uma ruptura plena com o perfil anterior. A esse tipo de Estado, visto como uma opção de superação da crise, Bresser Pereira (1998) denominou Estado Social - Liberal.

Se no Estado de Bem Estar a característica predominante era o centralismo de governo e sua ampla participação no suprimento das necessidades sociais, a concepção “social-liberal” de Estado trouxe consigo a idéia de retração, com o Estado não mais se encarregando da produção direta de bens e serviços, passando a contar com o mercado e sociedade para esse fim, reservando para si as funções de formulação e controle. Se até então o Estado acumulava as funções de formulador, implementador e fiscalizador, esse novo paradigma colocou em discussão o que o Estado pode e deve fazer.

Percebe-se, portanto, que um dos pontos centrais desse novo contexto é a definição do papel a ser desempenhado pelo Estado. Segundo Azevedo (1999), o papel e a organização do Estado podem ser compreendidos, em um dado momento histórico, considerando a definição de bem público e a forma como esses bens são ofertados. E os bens públicos podem ser compreendidos tanto de maneira restrita -

aqueles que não podem ser apropriados individualmente - como de maneira ampliada - bens e serviços que a sociedade define como direitos do cidadão. A oferta desses bens pode se dar tanto diretamente pelo Estado, quanto por intermédio de sua regulação ou de seu financiamento.

O debate sobre a forma de oferta dos bens públicos é um dos pontos centrais do movimento geral de reformas que teve inicio nesse momento, materializadas em programas planejados de mudança institucional e ajuste fiscal (REZENDE, 2002).

Com a centralidade adquirida pelas reformas nesse contexto, é importante compreender as distinções existentes entre as reformas administrativas e as reformas do estado. Segundo Azevedo (1999), as reformas administrativas, comumente, atacam questões específicas, promovendo rearranjos que visam adequar a maquina pública às diretrizes de um novo governo. As Reformas do Estado, por sua vez, estão associadas a rupturas de maior envergadura, ocorridas em momentos históricos decorrentes de conjunturas específicas. A denominação de Reforma do Estado deve, portanto, ser reservada "*para os pontos de ruptura do pacto social, ou seja, quando ocorra uma redefinição qualitativa do escopo do que se considera 'bem público' (amplitude ou redução) e/ou mudanças significativas na forma de oferta desses bens*" *(*AZEVEDO, 1999).

Esse tipo de mudança foi característico da década de 90, quando, em diversos países do globo, tiveram início processos de reforma, com uma profunda revisão do papel do Governo e da Administração Pública. Segundo Rezende (2002, p.167), essas reformas foram, de maneira geral, constituídas por quatro componentes básicos: ajuste/equilíbrio fiscal, eficiência gerencial, capacidade de gestão e *accountability*. Para alcançar os objetivos de cada um desses componentes, os governos reformistas lançam mão de uma série de mecanismos institucionais, havendo medidas específicas para cada tema (REZENDE, 2002, p.167).

Para a promoção do ajuste e equilíbrio fiscal previa-se a adoção de medidas para a redução dos gastos públicos, associadas à privatização de funções e agências públicas e a realização de reformas tributárias.

A busca da eficiência gerencial, por sua vez, colocou na agenda a questão da descentralização, associada à incorporação de mecanismos de mercado às atividades públicas e a terceirização de serviços de suporte visando a redução da máquina pública.

Visando melhorar e ampliar a capacidade administrativa da esfera pública, as principais medidas adotadas foram investimento em capacitação de recursos humanos, integrado à criação de planos de carreira e de cargos e salários e a implementação de mecanismos de acompanhamento da gestão, por meio da adoção de sistemas de pactuação de resultados.

Por fim, no tange ao componente *accountability*, tomou corpo a visão do cidadão-cliente, com a implementação de uma cultura baseada na satisfação do cidadão, tendo como foco a qualidade do serviço prestado e a promoção de maior interface com os usuários dos serviços públicos.

Ainda que se questione se as proposições que compunham a agenda de reformas eram, de fato, um paradigma único a ser seguido para que se pudesse solucionar a crise do Estado, como foram apresentadas, há que se reconhecer o mérito de seus propositores no sentido alcançar uma crescente adesão a seus preceitos nos meios acadêmico e político.

Celina Souza (2001, p.47) aponta que, na busca de novos formatos político-institucionais que, teoricamente, melhorem um Estado, até então não havia base empírica ou teórica significativa capaz de oferecer um referencial mais adequado aos planejadores e avaliadores, de maneira que os esforços de mudança dos modelos políticos institucionais e administrativos propostos eram, na verdade, uma reorganização da retórica no sentido de criar argumentos de convencimento a favor desses temas.

Nesse sentido, Eli Diniz (1997) aponta que a eficácia das reformas da década de 90 está, justamente, no desmonte das bases que sustentavam a antiga ordem, cumprindo esse papel com tanta habilidade que qualquer perspectiva de retomada do perfil anterior se tornaria anacrônica.

O discurso corrente era pautado na valorização da eficiência, na gestão orientada para resultados, na descentralização e na ênfase na responsabilização e flexibilização de procedimentos, com destaque para a distinção entre a função de formulação e implementação de políticas públicas, característico da Nova Gestão Pública (NGP) (REZENDE, 2002). Também conhecida como gerencialismo ou nova administração pública, a Nova Gestão Pública incorpora aspectos da gestão privada como alternativa ao modelo burocrático vigente, trazendo para dentro do serviço público conceitos até então afetos somente a esta esfera.

2.2 A Nova Gestão Pública

Segundo Allison citado por Brugué & Subirats (1996, p.105) o conceito de gestão está relacionado a três funções:

1) a gestão estratégica, que consiste em estabelecer objetivos e estratégias e desenhar planos operativos para alcançá-los;

2) a gestão dos componentes internos, que implica organizar, gerenciar os recursos humanos e financeiros e controlar os resultados obtidos; e

3) a gestão dos componentes externos, que são unidades externas à administração pública, tais como organizações independentes, imprensa e os cidadãos.

Para Hughes (1996), que discute as diferenças entre a gestão pública, a administração pública e a gestão privada considera, no contexto de sua análise, que esses elementos descritos por Allison citado por Brugué & Subirats (1996) não são parte integrante da chamada administração pública tradicional, posto que, segundo o autor, neste tipo de administração não há planejamento estratégico, sendo essa uma ocupação exclusiva dos políticos; a gestão dos elementos internos é raquítica, limitando-se à aplicação dos preceitos legais e normas orçamentárias, e a relação com as unidades externas é um problema alheio à administração.

Essas características e suas conseqüências da perspectiva da eficiência e eficácia foram motivadores da substituição da expressão “administração pública” pelo termo “gestão pública”. E, em resposta às inadequações do modelo tradicional de administração pública, emergiu o enfoque gerencial do setor público, também intitulado Nova Gestão Pública (NGP).

O fenômeno da Nova Gestão Pública se difundiu em âmbito mundial nas últimas duas décadas, sendo o eixo central das mudanças e da modernização almejada pela administração pública em países com perfis institucionais tão díspares como os Estados Unidos, a Suécia, a Grã Bretanha, a França, a Austrália e os países da América Latina (LOPEZ, 2003).

Martinez & Ariznabarreta (2000) enfatizam que existem múltiplas abordagens a respeito da Nova Gestão Pública, sendo a perspectiva gerencial apenas uma dessas inúmeras possibilidades. Sob essa denominação cabem inúmeras técnicas de gestão e modelos. Visando organizar esses modelos ou visões de forma a atribuir

coerência interna entre os valores por eles representados e suas disposições normativas os autores definiram três modelos gerenciais no âmbito da nova gestão pública:

- o modelo eficientista, que, inspirado na administração científica e técnica do início do século, enfatiza a eficiência com base na mediação de recursos, processos e resultados, estando por trás de múltiplas iniciativas de avaliação de rendimento, sistemas orçamentários e controle, reengenharia de processos administrativos, melhora na distribuição de recursos humanos, entre outros;

- o modelo contratualista, que tem como base o modelo da organização por divisões e as teorias econômicas da organização baseadas na relação agente-principal. Tem como lógica norteadora a separação entre planejamento e produção, e a coordenação contratual com competência de provedores com autonomia de gestão sendo considerado pelos autores como uma "*visão implícita de numerosas políticas de reforma, especialmente nos setores sociais*" (MARTINEZ & ARIZNABARRETA, 2000, p.11);

- o modelo servicial com foco a gestão dos intangíveis organizacionais, tais como a cultura e o conhecimento, e defesa da gestão relacional como no caso das redes e alianças, nas quais não há subordinação hierárquica e o foco é a eficácia e eficiência.

A adoção dos preceitos da NGP implica significativas mudanças na forma como o setor público deve operar. As medidas adotadas pelos governos que aderem à NGP normalmente perpassam os seguintes pontos:

> a) incentivo à adoção de parcerias com o setor privado e com as organizações não governamentais;
> b) ampla introdução de mecanismos de avaliação de desempenho individual e de resultados organizacionais, atrelados uns aos outros e baseados em indicadores de qualidade e produtividade;
> c) maior autonomia às agências governamentais e horizontalização da estrutura hierárquica;
> d) descentralização política;
> e) estabelecimento do conceito de planejamento estratégico;
> f) flexibilização das regras que regem a burocracia pública;
> g) profissionalização do servidor público;
> h) desenvolvimento de habilidades gerenciais dos funcionários. (ABRUCIO, 1997, p.37).

Reunindo diversos dos aspectos relacionados acima, sobretudo a autonomia ao controle de resultados, ganha força no seio da Nova Gestão Pública a

contratualização de resultados. De acordo com Regina Pacheco (2004)

> O contrato de resultados (ou acordo-quadro, contrato de gestão) é um instrumento de gestão, que relaciona ministérios (ou secretarias responsáveis pela formulação de políticas públicas) e entidades a eles vinculadas, prestadoras de serviços públicos (genericamente denominadas 'agências').Tem por objetivos promover mais flexibilidade, transparência de custos, melhor desempenho, aumento da qualidade, produtividade, eficiência e efetividade na prestação de serviços públicos. (PACHECO, 2004, p.2).

A contratualização de resultados pode se dar também por meio da parcerias estabelecidas com organizações de interesse público não-estatais (associações e fundações), que recebem recursos para o cumprimento de metas especificas previamente contratadas, ou com organizações privadas (empresas e consórcios).

O instrumento contratual, independente do nome a ele atribuído, baseia-se em metas previamente acordadas entre as partes, que devem ser alcançadas pela entidade que pactua, em troca de flexibilidades e autonomias recebidas. A avaliação dos resultados se dá por meio de indicadores de desempenho relacionados ao serviço ou atividade.

Pacheco (2004) afirma que a contratualização de resultados é apontada como uma das três principais estratégias da Nova Gestão Pública. Citando uma pesquisa relacionada às realizações da reforma desenvolvida em sete países[1] realizada por Jann & Reichard citado por Pacheco (2004), a autora destaca que a contratualização foi considerada como umas das estratégias eficazes da reforma, ao lado da orçamentação por produto e a normalização dos regimes de trabalho.

No atual cenário das políticas públicas mundial, a contratualização, seja entre dois órgãos públicos ou entre a esfera privada e o Estado, tem se tornado uma prática amplamente difundida e de grande relevância para a Administração Pública, sob alegação de que possibilita instituir práticas de planejamento, avaliação e monitoramento da execução por parte do Estado (órgão parceiro) e o terceiro ou órgão público contratado.

Cabe ressaltar, no entanto, que a contratualização não consiste na simples delegação, nem em nova forma de imposição, tampouco na mera flexibilização. Trata-se de uma relação entre duas partes, na qual há atores diversos, cada qual com contribuições específicas à ação governamental, a qual associam-se

[1] Dinamarca, EUA, Holanda, Nova Zelândia, Reino Unido, Suécia e Suíça.

mecanismos de transparência, que incluem a obrigação de prestar contas, não apenas pelo aspecto formal (TROSA, 2001).

Talvez seja a complexidade da compreensão do real sentido da relação contratual um dos fatores determinantes dos inúmeros problemas encontrados na prática da contratualização apontados pela literatura, dentre os quais está a pactuação de metas pouco desafiadoras, falhas na supervisão dos instrumentos contratuais, a definição de objetivos pouco claros, a inexistência de sanções para o descumprimento das metas e a assimetria de informações entre a entidade prestadora de serviços e o órgão responsável pela política pública objeto da contratualização (PACHECO, 2004).

Pacheco (2004) destaca ainda que, por tratar-se de um instrumento novo de gestão, o contrato de resultados está exposto ao sério risco de ser utilizado de forma rígida e formalista, caso não seja acompanhado de mudanças profundas na mentalidade e cultura legalista inerente ao Estado. Este aspecto é crucial para os órgãos de auditoria e controle, que, mesmo tendo desenvolvido metodologias para a auditoria de resultados, muitas vezes permanecem afetos à mentalidade do controle da legalidade.

Essas questões problemáticas não são exclusivas das estratégias de contratualização de resultados, mas estendem-se ao próprio paradigma da Nova Gestão Pública que, ainda que amplamente adotado, traz consigo riscos inerentes a seus pressupostos, dentre os quais destaca-se a possibilidade de perda da flexibilidade decisória e de inovação diante da interpretação estrita, pelo administrador, do quesito eficiência. O principal problema daí advindo pode ser traduzido pela distinção entre eficiência operacional - consciência de custos, atrelada a uma rígida especificação de objetivos e controles - e eficiência adaptativa, que considera o critério da flexibilidade no acompanhamento dos objetivos, levando em consideração o processo de mudança vivido pelas organizações (METCALFE; RICHARDS *apud* ABRUCIO, 1997).

Assim, ainda que se busque na esfera privada referências de gestão para subsidiar uma reforma administrativa orientada, porque não, pelo quesito eficiência, não se pode, definitivamente, desconsiderar a dimensão política que envolve a administração pública. Isso implica atribuir igual valor ao quesito efetividade, posto que a maquina pública deve operar eficientemente justamente com o intuito de alcançar objetivos públicos (CAIDEN *apud* ABRUCIO, 1997).

Outra importante discussão relacionada à implementação da Nova Gestão Pública, somente no Brasil, mas em toda América Latina é desenvolvida por Osório (2005) que questiona se os novos paradigmas de eficácia, eficiência, produtividade, liberdade e responsabilidade na tomada de decisões, característicos da NGP, são fato ou se trata-se apenas de uma postura formal, constituindo uma legitimação do discurso político. Segundo o autor, a impressão que se tem, no Brasil e na America Latina como um todo, é que a NGP está mais no papel do que na realidade dos cidadãos, uma vez que torna-se ainda indispensável, no contexto latinoamericano, efetuar, promover e implementar as transformações indispensáveis ao processo de implantação de modelos de Nova Gestão Pública, como a criação de mecanismos de avaliação e prestação de contas.

Sobre este ponto, Martinez & Ariznabarreta (2000, p.44) afirmam que, no que tange a sua aplicação na América Latina, a nova gestão pública pode ser considerada, ao mesmo tempo uma realidade e uma ficção. Realidade no que se refere a assunção generalizada de sua mensagem sobre a necessidade de integrar a racionalidade econômica em funcionamento no serviço público à oferta de conceitos e técnicas de gestão, mas ficção quando tomada como uma lista de proposições ideais e universais sobre o que se deve fazer com o aparato estatal para que ele se torne eficaz e eficiente.

Para que a nova gestão pública represente na América Latina a contribuição que a Reforma do Estado obteve em outros países os autores concluem ser necessários três aspectos, quais sejam:

> 1- O reconhecimento do componente institucional do gerencialismo acima do puramente técnico ou instrumental;
> 2- A adoção da visão gerencial de acordo com sua verdadeira natureza plural e fragmentada, sensível aos fatores de contingência nos quais se desenvolvem as organizações públicas e privadas;
> 3- A atribuição de um valor limitado ao conhecimento gerencial, reconhecendo que o êxito na aplicação do gerencialismo consiste em aceitar que muitos dos problemas que enfrenta a transformação do Estado não podem ser resolvidos validamente mediante o recurso a gerencia. (MARTINZ & ARIZNABARRETA, 2000, p. 44).

Ainda que se apontem problemas, o discurso que norteia a implementação da NGP no Brasil e no Mundo tem ultrapassado barreiras ideológicas, alcançando governos de partidos políticos distintos que, independente de sua inclinação partidária, têm tendido a recorrer aos parâmetros teóricos que orientam esse novo

enfoque (OSÓRIO, 2005). Pelo exposto, o que se percebe é que, pelo menos do ponto de vista teórico e na esfera das intenções, há uma tendência indicativa de que a nova gestão pública poderá vir superar o modelo tradicional de administração pública, o que confirmaria a quase “profecia” de Hughes (1996), segundo o qual há fortes indicativos de que, no futuro, o setor público será, inevitavelmente, gerencial, tanto na teoria como na prática.

2.3 O movimento de Reforma do Estado nos anos 90 no Brasil: o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

Considerando a definição de Reforma do Estado expressa anteriormente, Azevedo (1999) afirma que, neste século, foram três as Reformas de Estado ocorridas no Brasil. A primeira delas seria com a Revolução de 30 e a implantação do Estado Novo; a segunda, seria a empreendida à partir da instauração do regime militar em 1964 e a promulgação do Decreto-Lei nº 200 e, mais recentemente, a terceira reforma ocorrida no Governo Collor/Itamar Franco (1990-1995), consolidando-se no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003).

De fato, a partir da presidência de Fernando Collor, têm início as primeiras medidas voltadas à redução do Estado e à ruptura com o passado intervencionista, típico do modelo de industrialização substitutiva de importações e do desenvolvimentismo dos governos militares de 1964 a 1985. De acordo com Diniz (1997), nesse momento iniciou-se um processo de refundação do Estado e da sociedade, de acordo com parâmetros consagrados internacionalmente.

Esse terceiro momento da história das reformas brasileiras acompanha a tendência mundial de reformas, que tiveram como argumento central a busca de eficiência na execução de políticas públicas.

Alinhado à tendência reformista mundial orientada pelo paradigma da Nova Gestão Pública (NGP), exposto anteriormente, o Brasil assistiu, em meados da década de 90, à implantação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), capitaneado pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE).

Materializando os conceitos da NGP em solo brasileiro, o PDRAE buscava o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado. Um de seus pontos centrais era a definição de quatro setores que, na visão de seus idealizadores, compunham o Estado moderno:

a) o núcleo estratégico, correspondente aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e ao Poder Executivo;

b) as atividades exclusivas do Estado, caracterizadas por aquelas em que se exerce o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar, exclusivo do Estado;

c) os serviços não-exclusivos, nos quais o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas;

d) a produção de bens para o mercado, que seria a área de atuação das empresas estatais do segmento produtivo.

Para cada um desses setores o Plano Diretor propunha objetivos específicos com vistas a alcançar o que denominaram “reconstrução do Estado”. Com o objetivo de melhor delimitar as funções do Estado, foi criado o Plano Nacional de Desestatização (PND), responsável por identificar inadequações e superposições de funções de órgãos da administração pública, visando a descentralização de determinadas funções, sob o argumento de dotar o estado de uma estrutura organizacional moderna, ágil e permeável à participação popular.

A descentralização no setor público, de acordo com Pimenta (1995, p. 174 e175), pode ocorrer em três direções distintas. A primeira é a descentralização interna, ou intragovernamental, que ocorre dentro de uma mesma estrutura administrativa, entre os diversos níveis hierárquicos, e está relacionada ao processo decisório[2]. A segunda é a descentralização “de dentro para fora” da organização estatal, que considera a parceria com a sociedade, terceirização, descentralização para ONGs e outras organizações e a privatização. A terceira direção é a descentralização intergovernamental, relacionada à federalização, municipalização e microregionalização.

Segundo Ckagnazaroff (2003) a descentralização é entendida como divisão de poder dentro do aparato estatal, podendo ser considerada um processo democratizante, tendo em vista que não se restringe a mera delegação de funções,

[2] Do ponto de vista jurídico, a descentralização interna definida por Pimenta (1995) é denominada desconcentração, “uma distribuição de competências dentro da mesma pessoa jurídica” (DI PIETRO, 1999, p.336).

havendo também o fracionamento de poder entre diferentes esferas sociais, de maneira que estas esferas passam a se envolver nos processos decisórios relativos aos temas aos quais estão relacionadas. Segundo o autor,

> estratégias como parceria e privatização não são consideradas, aqui, como descentralização, já que elas não consideram o envolvimento da sociedade civil no processo decisório, seja das organizações parceiras do Estado, seja das organizações privatizadas (CKAGNAZAROFF, 2003, p.5).

Cabe ressaltar que, conforme afirma Ckagnazaroff (2003), a descentralização pode assumir diferentes sentidos, ou seja, o conceito de descentralização não está livre de discussão.

No plano do Ministério da Administração e Reforma do Estado, uma das formas nas quais este conceito tomou corpo foi com a proposição de que se empreendesse um movimento em direção ao setor público não-estatal, no sentido de responsabilizá-lo pela execução de serviços que não envolvem o exercício do poder do Estado, mas que devem ser por ele subsidiados, dentre os quais citam a educação, a saúde, a cultura e a pesquisa científica.

As medidas nesse sentido integraram o Programa Nacional de Publicização (PNP), que consiste no processo de absorção dos serviços não-exclusivos do Estado por entidades sem fins lucrativos qualificadas como Organizações Sociais. De acordo com o Plano, o termo publicização refere-se às atividades, não às organizações, sendo as entidades estatais extintas após a publicização de suas atividades, que são assumidas pelas OSs. Esse conceito é alvo de críticas, sobretudo do ponto de vista jurídico, como se verá posteriormente.

O programa de publicização tinha como ponto central o estabelecimento de parcerias entre Estado e sociedade civil organizada para o financiamento e controle das atividades publicizadas. Segundo Costin (2005), o propósito do PDRAE nesse campo era possibilitar que atividades não-exclusivas do estado tivessem mecanismos de gestão mais adequados a suas peculiaridades.

O pressuposto central que norteia os propósitos do Plano é de que, se por um lado é importante que se aprimore a formulação e gestão de políticas públicas no seio do aparelho do Estado, a implementação pode ocorrer num contexto de parceria público-privado e com a participação de entidades do Terceiro Setor aptas a prestar serviços, assumindo a gestão de equipamentos públicos.

Um dos principais instrumentos utilizados para o alcance dos objetivos do PDRAE foram os contratos de gestão, concedendo maior autonomia gerencial para os setores de serviços não exclusivos do Estado e de produção de serviços para o mercado, em troca de compromissos com resultados, firmados entre as organizações destes segmentos e o núcleo estratégico do governo (PACHECO, 2004).

Esse novo formato foi materializado por meio de novos modelos de gestão, como é o caso das Organizações Sociais (OS), parte do Plano Diretor, e, posteriormente, das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), parte da "reforma do Terceiro Setor", e de seus respectivos 'contratos de resultados', que contribuíram para a reconfiguração do cenário nacional, como a proliferação de organizações não governamentais passando a manejar princípios e regras até então restritas aos entes estatais.

2.4 Os novos modelos de gestão

O primeiro dos modelos de gestão surgido sob a égide da Reforma do Estado no Brasil foi o de Organização Social. Fruto do Programa Nacional de Publicização , as Organizações Sociais tinham como objetivo permitir a publicização de atividades integrantes da categoria de serviços não-exclusivos, partindo do pressuposto de que esses serviços ganhariam em qualidade ao serem otimizados mediante a redução de gasto, a ênfase em resultados, a flexibilidade de gestão e a orientação de sua atuação sob a lógica do cliente-cidadão mediante controle social (BRASIL, 1997, p.13)

De acordo com o Plano, uma OS pode ser definida como

> um modelo de organização pública não estatal destinado a absorver atividades publicizáveis mediante qualificação específica. Trata-se de uma forma de propriedade pública não-estatal, constituída pelas associações civis sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público (BRASIL, 1997, p. 13).

O PDRAE compreendia as OS como um modelo de parceria entre a Sociedade e o Estado por meio do qual seria possível a este último fomentar

atividades publicizadas, exercendo sobre elas um controle estratégico, demandando resultados necessários ao atingimento dos objetivos das políticas públicas.

Conforme a Lei Federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que disciplina o modelo, para se qualificar como OS as entidades deveriam ser associações civis sem fins lucrativos, situadas fora da Administração Pública, que, mediante decreto e de acordo com cada caso, seriam qualificadas e se tornariam aptas a receber recursos financeiros e administrar bens do Estado, desde que celebrado o Contrato de Gestão.

Essas Organizações Sociais, de acordo com a legislação, poderiam ser originadas de autarquias e fundações publicizadas ou de organizações detentoras do qualificativo de Utilidade Pública ou Fins Filantrópicos, estando aptas à qualificação entidades que atuassem nas áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde.

O processo de implementação de uma Organização Social consistia em duas ações complementares: a publicização de determinadas atividades executadas por entidades estatais, que deveriam ser extintas, e a absorção dessas atividades por entidades privadas qualificadas como OS, mediante contrato de gestão, no qual deveriam ser especificadas metas (e respectivos indicadores), obrigações, responsabilidades, recursos, condicionantes, mecanismos de avaliação e penalidades.

A entidade qualificada como Organização Social assumiria, por meio do instrumento contratual, a gestão das atividades e/ou do equipamento público publicizado, recebendo para isso recursos financeiros de origem orçamentária.

De acordo com Alcoforado (2004), o formato das Organizações Sociais propicia a flexibilidade de gestão necessária à melhor atuação das organizações, de acordo com suas especificidades, tendo em vista a possibilidade de incorporação de práticas inerentes a cada campo de atuação, possibilitando ganhos de produtividade e maior satisfação na prestação dos serviços públicos contratados.

Para Costin (2005) as amarras burocráticas do Estado são um problema grave quando se lida com atividades que requerem a criatividade, flexibilidade e a agilidade, como é o caso das atividades artísticas, de maneira que o modelo de OS viria justamente para solucionar essa questão.

Contudo, à medida que foi sendo implantado, o modelo de OS tornou-se alvo de severas críticas por parte de alguns autores, sobretudo juristas, como é o caso de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (1999, p.405) que ressalta que, ainda que o Plano Diretor denomine o processo de utilização das organizações sociais como publicização, "*não há qualquer dúvida quanto a tratar-se de um processo de privatização de que o Governo vem se utilizando para diminuir o tamanho do aparelhamento da Administração Pública*".

Violin (2006) reforça esse argumento afirmando que a "publicização" proposta pela reforma de 1995 é, na realidade, privatização em sentido amplo e que a extinção de órgãos da Administração Pública direta ou entidades da indireta, proposta no PDRAE, proporcionando a entidade privada sem fins lucrativos o exercício de atividades antes realizadas diretamente pelo Estado nada mais é do que uma privatização *lato sensu*.

Esse ponto de vista não esta pacificado na literatura brasileira. Junqueira (1998, p. 67), por exemplo, entende privatização como a "*passagem integral do bem para a iniciativa privada, que passa a ter controle total sobre ele*", situação na qual a responsabilidade do Estado sobre esse bem ou serviço cessaria completamente e, em princípio, não seria mais retomada. Sob essa ótica o modelo de OS e o contrato de gestão não poderiam ser tomados como privatização, uma vez que, por meio do contrato de gestão, o Estado acompanha o desempenho da entidade no cumprimento de metas pactuadas e tem total acesso a informações da entidade, inclusive sobre sua gestão financeira, podendo a parceria ser extinta a qualquer momento e o Estado reassumir a prestação do serviço objeto do contrato de gestão.

Se seguida a linha proposta por Junqueira (1998, p. 65) a relação estado-entidade da sociedade civil contida no processo de publicização estaria mais associada a vertente da descentralização, que segundo o mesmo autor é a "*transferência do poder central para outras instâncias de poder, constituindo um processo para um reordenamento do aparato estatal"*. Conforme as definições vistas anteriormente, a relação com as organizações sociais seria definida como uma descentralização "de dentro para fora", conforme apresenta Pimenta (1995) ou situada na categoria delegação apresentada por Arretche[3] (1996).

[3] Considerando os objetivos do processo, Arretche (1996, p.63) apresenta quatro categorias distintas de descentralização: a desconcentração, a delegação, a transferência de atribuições e a privatização. Essas categorias são definidas pela autora da seguinte forma: "por 'desconcentração' se entende a

Mas, mesmo que se compreenda o processo de publicização como descentralização, seguindo a linha teórica de Junqueira (1998), outros fatores colocaram em xeque o modelo de Organização Social no âmbito federal, como por exemplo a origem das entidades parceiras.

Em termos teóricos as Organizações Sociais não eram - ou não deveriam ser - entidades criadas diretamente pelo Governo, mas sim associações ou fundações preexistentes que se habilitariam à qualificação. Contudo, a composição obrigatória dos órgãos de gestão[4] de uma OS *per si* já se configurou como um dificultador, posto que, dificilmente uma entidade nascida no seio da sociedade civil teria as características exigidas pela legislação, de maneira que a maioria das associações qualificadas como OSs existentes na esfera federal tiveram sua criação estimulada pelo Estado, com vistas à celebração do contrato de gestão.

Aos aspectos anteriormente apontados acumulou-se a pressão política sobre a plataforma de mudanças propostas pelo PDRAE, o que culminou na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1923-5, que questionava a lei que instituiu o modelo de Organização Social, e, em especial, o inciso da lei que inseriu no artigo 24 da Lei nº8.666/93 a dispensa de realização de licitação para a contratação de OSs. Os proponentes da ação, datada de 1º de dezembro de 1998, pediram também ao Supremo Tribunal Federal (STF), como medida cautelar, a suspensão imediata da vigência da Lei nº 9.637/98 e da alteração promovida no referido inciso da Lei de licitações. Embora a medida cautelar tenha sido indeferida em agosto de 2007, resta ainda o julgamento do mérito da ADI. Desde o início desse processo, a qualificação de novas OSs, no governo federal está paralisada. Afonso (2002), já nos primeiros balanços da reforma, analisava que o ritmo de implementação do modelo de OS na esfera federal ficou aquém do originalmente pretendido, e assim permanece, com a

---

transferência da responsabilidade de execução dos serviços para unidades fisicamente descentralizadas, no interior das agências do governo central; por 'delegação' se entende a transferência da responsabilidade na gestão dos serviços para agências não-vinculadas ao governo central, mantido o controle dos recursos pelo governo central; por 'transferência de atribuições' se entende a transferência de recursos e funções de gestão para agências não-vinculadas institucionalmente ao governo central; e, finalmente, por 'privatização ou desregulação' se entende a transferência da prestação de serviços sociais para organizações privadas.

4 . Por determinação legal as Organizações Sociais devem possuir uma Diretoria e um Conselho de Administração, devendo este último ser composto por 30% (trinta por cento) de representantes do Poder Público, 30% (trinta por cento) de membros indicados pelas entidades representativas da sociedade, 10% (dez por cento) de membros indicados ou eleitos na forma do Estatuto da OS e 30% (trinta por cento) de membros eleitos pelos demais integrantes do Conselho.

qualificação de apenas sete[5] organizações sociais até o momento atual.

Os questionamentos ao modelo de OS não impediram, contudo, a emergência de novos modelos de gestão por meio de parceria em âmbito federal e estadual, e o que se assistiu, foi a ampliação progressiva da tendência de atuação em parceria com organizações da sociedade civil, inclusive nas esferas estadual e municipal.

De acordo com Pacheco (2004), as propostas do Plano Diretor inspiraram ainda a reforma do Terceiro Setor, surgindo, na esfera federal, mais um novo modelo de gestão norteado pela idéia do contrato de resultados: as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

Esse processo teve início sob o argumento do Conselho da Comunidade Solidária - órgão que tinha como finalidade a viabilização do desenvolvimento do Terceiro Setor - acerca da dificuldade existente para se caracterizar as organizações do Terceiro Setor e a necessidade de melhor reconhecer os atores e organizações a ele pertencentes.

De acordo com Franco (2002), essa iniciativa do Conselho da Comunidade Solidária foi "*orientada pela necessidade de responder às questões inéditas colocadas pela entrada na cena pública de novos atores sociais coletivos, que tanto podem agir de forma autônoma quanto em parceria com o Estado e o mercado*". (FRANCO, 2002, p. 61)

As ações de mudança tiveram início com as Rodadas de Interlocução Política do Conselho da Comunidade Solidária, onde foram apuradas, por meio da interlocução com entidades da sociedade civil organizada, as principais dificuldades por elas encontradas no desempenho de suas atividades e na relação com o poder público (CONSELHO DE COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 2002).

Um dos principais fatores constatados nos depoimentos colhidos foi a dificuldade de qualificação para o reconhecimento institucional destas organizações da sociedade civil o que, segundo elas, se devia à burocracia excessiva e ao não reconhecimento legal de vários tipos de organização existentes.

---

[5] Associação de Comunicação Educativa Roquete Pinto (ACERP), Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Sincroton (ABTLUS), Associação Brasileira para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia (BIOAMAZÔNICA), Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (IDSM), Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada (IMPA), Associação Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (ARNP) e Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE).

De acordo com Ferrarezi (2000) a legislação até então vigente possuía intensa preocupação com o fornecimento de documentos e registros contábeis, deixando à margem o controle de resultados e o acompanhamento das atividades desenvolvidas pela entidade. A imprecisão que caracterizava esta legislação, tornava o reconhecimento das organizações como de utilidade pública e fins filantrópicos uma atividade quase discricionária dos gestores responsáveis por este processo. Entidades de fins mútuos (destinadas a um círculo restrito de sócios) e de fins comunitários (que atinge a sociedade em geral) eram, neste contexto, tratadas indistintamente.

Nestas rodadas criticou-se também a agilidade operacional para a formalização de parcerias e a forma de relacionamento entre as organizações da sociedade civil e o Estado para a recepção de recursos públicos até então vigente. De acordo com o Conselho da Comunidade Solidária (2002)

> o conjunto das contribuições enviadas pelos interlocutores revela que as relações entre Estado e Terceiro Setor que envolvem recursos públicos não podem ser regidas de modo adequado nem pelo Contrato, nem pelo Convênio, tal como hoje se definem juridicamente estes instrumentos [...] Estas relações devem ser regidas por um novo tipo de instrumento jurídico que reúna características do Contrato e do Convênio mas que não se identifique totalmente com um desses velhos instrumentos.
> Deve-se buscar, assim, um novo instrumento, que traduza a relação de parceria entre instituições com fins públicos igualmente, mas de origem diversa (estatal e social) e com natureza diferente (pública e privada).
> Este novo instrumento de parceria (que poderia, talvez, ser chamado de "Contrato de Parceria" ou "Termo de Parceria", deve favorecer a publicidade, a transparência, a escolha do parceiro mais adequado do ponto de vista técnico e mais desejável dos pontos de vista social e econômico (tal como o Contrato), sem, no entanto, introduzir a "lógica" de mercado em atividades sem fins lucrativos, que não se regem predominantemente por uma racionalidade mercantil. (CONSELHO DA COMUNIDADE SOLIDÁRIA (2002, p.28)

Baseado nas informações e demandas apuradas nesse processo foi elaborado um projeto de lei que, enviado ao Congresso Nacional, deu origem à Lei de nº 9790 de 23 de março de 1999, também conhecida como lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), novo título que, à partir de então, poderia ser atribuído às entidades privadas sem fins lucrativos que possuíssem as características legais definidas na legislação. Para Franco (2002) a Lei nº9790/99 representou um passo inicial para um projeto de maior escopo, qual seja, a reforma do conjunto de leis e normas que regulam as relações entre o Estado e as organizações da sociedade civil.

Afonso (2002) define as OSCIPs como

> entidades sem fins lucrativos, de atendimento geral, ou seja, não restrito a um grupo particular de interessados, com objetivos sociais destinados à promoção da assistência social, da cultura, da saúde (gratuitamente), do voluntariado, etc., enfim, de serviços não-exclusivos de Estado, onde este último deve estar presente, mas não necessita ele próprio estar executando. (AFONSO, 2002, p. 68)

O argumento fundamental dos defensores desse novo modelo é o de que as OSCIPs implicariam a publicização do direito privado, ou seja, tornariam público o que anteriormente já pertencia ao privado. Isso porque o propósito era de que o modelo recém criado fosse voltado para entidades previamente existentes, criadas espontaneamente por determinada pessoa ou grupo, que, uma vez qualificadas, passariam a poder firmar parceria com o poder público. As entidades deveriam pleitear o título junto o Ministério da Justiça, que analisa a documentação apresentada a luz da legislação vigente, concedendo o título a todas aquelas que cumprissem os requisitos legais.

Assim como o modelo de Organização Social, o modelo de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público também previu a existência de um instrumento próprio de relacionamento com o poder público fundamentado na lógica de contratualização de resultados: o Termo de Parceria.

O Termo de Parceria é um acordo de vontades entre o Poder Público e as OSCIPs, no qual devem constar os direitos, responsabilidades e obrigações dos parceiros, tendo como uma de suas cláusulas essenciais o objeto da parceria, com todas as especificações do programa de trabalho pactuado pela OSCIP, a estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos, os indicadores para sua avaliação e os prazos de execução ou cronograma. Além, disso devem integrar o instrumento os critérios de avaliação de desempenho, a previsão de receitas e despesas discriminada por categoria contábil.

Para Ferrarezi (2001), o termo de parceria é uma das principais inovações da Lei das OSCIPs, por ser regido pelo novo paradigma de gestão pública em que existe uma correlação entre maior autonomia do gestor público e eficiência, consolidando um acordo de cooperação para a realização de projetos, dispondo de procedimentos mais simples do que aqueles utilizados nos convênios.

Contudo, a própria autora já aponta para os desafios para a utilização desse novo instrumento, sendo o principal deles a mudança cultural. Segundo ela

> os gestores públicos têm dúvidas quanto ao funcionamento da nova modalidade jurídica [...].A idéia força que presidiu a elaboração do Termo de Parceria é o controle pelos resultados das ações, medindo sua eficiência e eficácia [...]. Mesmo a nova lei permitindo relativa flexibilidade no controle dos meios – compensada pelos mecanismos de avaliação, controle social e por sanções rigorosas no caso de uso indevido de recursos, enfrenta-se uma cultura burocrática impeditiva e um aparato administrativo e legal que tolhe a liberdade do gestor público mesmo quando a Lei (OSCIP) aponta para a flexibilização do controle meramente burocrático (FERRAREZI, 2001, p.10).

Talvez por esse motivo, após três anos da publicação da lei das OSCIPs, ainda se verificasse que, embora o modelo de OSCIP tenha cumprido o intento de imprimir agilidade ao processo de qualificação de entidades, a celebração de termos de parceria permanecia demorada, havendo poucos instrumentos celebrados (AFONSO, 2002).

Mesmo atualmente é difícil precisar quantos foram os Termos de Parceria celebrados, o que se deve, em grande medida, ao fato do Ministério da Justiça, responsável pela concessão do título, não participar da elaboração dos instrumentos, processo que fica a cargo exclusivamente de cada ministério.

Apesar dessas dificuldades, o que se assistiu foi a emergência, em diversos estados brasileiros e em alguns municípios, de modelos próprios de interação com entidades não governamentais, baseados nas OSs e OSCIPs federais, processo que será relatado mais adiante por meio do estudo do modelo de OSCIP de Minas Gerais.

Com relação aos novos modelos de gestão oriundos da reforma brasileira – leia-se OS e OSCIP federais - percebe-se por seus propósitos e características, ainda que um pouco distintos, ambos são norteados pela lógica da Nova Gestão Pública, pautando-se em argumentos como a agilidade, autonomia e o controle de resultados, viabilizados por seus respectivos mecanismos contratuais para o estabelecimento de parcerias com sociedade civil.

Nesse sentido, o que se questiona é: de que parceria estamos falando?

2.5 Parcerias: tipos e usos

A ampliação da participação de atores sociais nos processos de decisão e implementação de políticas sociais, como resposta a demandas de descentralização e democratização do Estado brasileiro é originária da carta constitucional de 1988 (SILVA; JACOUD; BEGHIN, 2005).

Segundo Silva, Jacoud e Beghin (2005) o texto constitucional ampliou o projeto de democracia, reconhecendo a participação social como um dos elementos centrais na organização das políticas públicas. O conceito de participação apresentado pela Carta Magna estava ancorado em dois pilares principais: a institucionalização de mecanismos de representação de demandas e expressão de interesses junto ao Estado, com a criação de espaços de debate, deliberação e controle de políticas públicas, e a participação na execução dessas políticas (SILVA; JACOUD; BEGHIN, 2005).

A consolidação da dimensão da participação relacionada ao processo de implementação das políticas sociais, objeto central deste trabalho, se deu, principalmente, por meio dos diversos mecanismos de parceria colocados em prática nas políticas sociais, que emergiram inspirados na demanda de reorganização da intervenção do Estado no campo social, em busca de maior igualdade, equidade e eficiência.

Segundo Keinert citado por Ckagnazaroff (2005) no seio da Reforma do Estado brasileira, o Estado assumiria a função de catalisador das energias e potencialidades existentes, tanto na esfera do governo como na esfera da sociedade civil[6]. Nesse contexto, o interesse por parte dos organismos de Estado em relação às organizações da sociedade civil tornou-se crescente, ao mesmo tempo em que essas organizações passaram a ampliar sua atuação junto a sociedade.

[6] Para fins desse trabalho os termos organizações da sociedade civil, organizações não governamentais, entidades sem fins lucrativos e organizações do terceiro setor serão usados de maneira indistinta, como denominação para as organizações privadas sem fins lucrativos que firmam parceria com o Estado por meio dos modelos de gestão estudados.

Conforme aponta Silva, Jacoud e Beghin (2005) a participação dos cidadãos e das organizações civis na gestão das políticas públicas foi largamente interpretada como um poderoso antídoto à burocratização, à ineficiência, ao patrimonialismo e à corrupção que marcavam as políticas sociais brasileiras. Em resposta ao diagnóstico da baixa capacidade estatal de implementação de políticas sociais, experiências de execução desses projetos pelo terceiro setor foram fortalecidas, identificando essa esfera como detentora de maior competência técnica alternativa à capacidade de mobilização de recursos privados.

Sobre esse tema Ferrarezi (1997) argumenta que, independente da eficiência e eficácia do Estado, o crescimento e proliferação das organizações da sociedade civil é muito mais uma resposta às necessidades da modernidade que um mero recurso em resposta ao padrão de atuação estatal.

Independente da linha teórica assumida para explicar a motivação desse fenômeno, fato inconteste é que, em meados da década de 1990 houve o fortalecimento da visão e da prática de participação social associada à problemática da gestão e descentralização de ações, com a emergência de novos modelos de gestão que ampliavam as relações entre o Estado e as entidades não governamentais recorrendo, para esse fim, às relações de parceria.

Mas ainda que as parcerias sejam compreendidas como uma tendência ,é importante que se defina qual é o conceito de parceria adotado nesse processo e como se dão, de fato, as relações que se estabelecem sob essa denominação.

O conceito de parceria possui múltiplos significados. De maneira geral sugere a noção de cooperação, confiança, complementaridade e sinergia entre indivíduos e organizações para o alcance de objetivos comuns.

Vasconcelos Sobrinho (2007), com o propósito de identificar o significado de parceria assumido na literatura, aponta para duas perspectivas de análise dominantes: a primeira centrada no ator social e a segunda centrada nas organizações.

A perspectiva centrada no ator social toma a parceria como forma de auto-organização, por meio da qual o envolvimento efetivo dos parceiros está vinculado à existência de confiança entre as partes, sendo a relação de parceria motivada pelo senso de objetivo comum e benefício mútuo apoiado por confiança entre seus pares.

Já a perspectiva centrada nas instituições e organizações considera a parceria como um resultado do movimento das instituições formais e políticas,

emergindo de incentivos e perspectivas criadas por estruturas institucionais e governamentais existentes, sendo orientada pela noção de complementariedade entre organizações, sob uma estrutura formal de autoridade (VASCONCELOS SOBRINHO, 2007).

Assim, sob a ótica centrada no ator a parceria assume a forma de um processo e é resultado de uma relação duradoura entre os envolvidos para o alcance de um objetivo de longo prazo. É esse o entendimento de Spink (2002) que afirma que as "*parcerias são relações substantivas e construídas no longo prazo, nas quais há valores compartilhados*". (SPINK, 2002, p. 158)

Contudo, como aponta Vasconcelos Sobrinho (2007), muitas parcerias não são fundamentadas apenas na dita relação de confiança e auto-organização, mas também, e muitas vezes principalmente, nos incentivos e oportunidades viabilizadas por algum órgão ou entidade. Nesse sentido, a parceria assume a forma de uma estratégia de ação, na qual os atores identificam interesses no trabalho conjunto, sendo ele balizado em valores, objetivos e formas de trabalhar comuns ou distintas, tendo caráter viabilizador e podendo ser criada em um pequeno espaço de tempo para apresentar uma solução para questões específicas ou para alcançar objetivos de curto prazo. Para Spink (2002) isso não seria parceria, mas sim uma aliança ou coalização, que, segundo o autor, são formas de colaboração com foco específico, no curto ou médio prazo, e com um objetivo comum.

Pode-se dizer que este é um enfoque gerencial de parceria, segundo o qual ela pode ser utilizada como um instrumento no alcance de objetivos mais precisos, tipicamente relacionados à eficiência, eficácia e responsabilidade das organizações. Para além de ser um instrumento de participação das demais esferas em ações do setor público, é uma forma de conciliar recursos públicos e privados para desenvolver programas públicos.

Visando identificar quais as formas que tem assumido a relação que os organismos governamentais mantêm com organizações da sociedade de origem privada não-lucrativas (ou mesmo com pessoas, no caso do voluntariado) na execução ou implementação de políticas ou programas sociais, Silva, Jacoud, Beghin (2005) propõem uma tipologia de análise. Essa tipologia foi desenvolvida com base no confronto de experiências de arranjos utilizados por órgãos a esfera federal na área social e entidades privadas, considerando os instrumentos legais utilizados nessa interação, podendo apresentar-se em três formatos ou regimes

possíveis:

> 1- Regime de execução não estatal com financiamento público direto: as partes estabelecem e formalizam diretamente - por meio de instrumentos como convênio e termo de parceria - um objetivo comum, ou seja, qual problema procuram conjuntamente resolver.[...] Para a consecução do objetivo o governo participa aportando recursos (financeiros, materiais, organizacionais ou humanos), bem como acompanhando e fiscalizando a ação. A organização de origem privada participa executando a ação e, eventualmente, identificando fontes de recursos adicionais, e a responsabilidade pelo cumprimento ou não dos objetivos é compartilhada.
>
> 2- Regime de execução não estatal com financiamento publico indireto: o objetivo das ações não é formalizado diretamente pelos interessados. Os instrumentos que regem esse tipo de arranjo são, normalmente, os certificados outorgados pelo poder público que definem a área de atuação[7] e os mecanismos legais de acesso aos recursos públicos[8]. O princípio desse regime seria o de que, para a consecução do objetivo, o governo aportaria recursos financeiros indiretamente, por meio dos mecanismos anteriormente apontados, e a organização privada executaria a ação, podendo, inclusive, aportar recursos adicionais.
>
> 3- Regime de mobilização de recursos privados (trabalho voluntário, recursos financeiros ou materiais): a atuação conjunta não é diretamente formalizada entre as partes interessadas. O governo pode executar a ação com o apoio dos recursos privados ou mediar a alocação desses recursos entre doadores e executores privados. Geralmente os instrumentos utilizados são os de mobilização via meios de comunicação[9].(SILVA; JACOUD; BEGHIN, 2005,p.396).

Outro enfoque de análise da relação entre as organizações não governamentais e o Estado é apresentado por Teixeira (2002), que destaca três possibilidades do que denominou “encontro”, tomando por base os aspectos da formalidade, liberdade de expressão e condução política existentes na relação: o encontro pressão, o encontro prestação de serviços e o encontro participativo.

O “encontro pressão” é aquele no qual não há contrato formal entre a organização e o órgão governamental. Devido a ausência de vínculo formal a entidade não governamental se sente livre para criticar e influenciar os rumos da implementação da política pública, assumindo o papel de fiscalizador da condução da política, que está a cargo do Estado.

---

[7] Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS), Certificado de Utilidade Pública, qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), entre outros.

[8] Imunidades de impostos, imunidades de contribuição social e isenções.

[9] Os autores utilizam como exemplo desse regime programas como o Amigos da escola, que estimula o voluntariado nas escolas públicas por meio de campanhas veiculadas na mídia, sendo papel do Governo disponibilizar a escola para a prestação dos serviços dos voluntários.

O encontro do tipo participativo, por sua vez, envolve um vínculo mais formalizado. Nesse tipo de vínculo há espaço para críticas mútuas e as responsabilidades são divididas entre o órgão governamental e a entidade não governamental, sendo que o estado assume o projeto como seu.

Já no "encontro prestação de serviços" há a formalização do vínculo com a intensificação de cobranças e avaliações. O papel da entidade não governamental nesse caso é de prestador de serviços, havendo grande assimetria, sem partilha de poder. A condução da política é de responsabilidade do estado, havendo subordinação da entidade não governamental às diretrizes governamentais, sem grande espaço para interlocução.

Na prática, nem sempre esses "encontros" se apresentam em seu sentido puro. Muitas vezes os "encontros" que se estabelecem entre o Estado e as entidades da esfera pública não estatal podem assumir características híbridas, de acordo com as necessidades dos atores, sobretudo de acordo com as necessidades do Estado. Sob a ótica das Organizações não Governamental (ONGs) também há divergências no entendimento das parcerias: enquanto para algumas elas são tidas como nocivas, implicando a perda da capacidade crítica e do poder de controle com relação ao estado, para outras trata-se de uma oportunidade de ampliar sua área de atuação e de influenciar o processo de formulação de políticas públicas (CKAGNAZAROFF, 2005)

A Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG)[10], em documento que define o perfil de suas associadas afirma que

> o fato de organizações não governamentais acessarem recursos públicos para desenvolver projetos de interesse da sociedade não as coloca na posição de 'oficiais' ou 'neogovernamentais'. Essa confusão decorre de um dos equívocos mais comuns que a ABONG vem apontando ao longo de sua existência: a confusão entre o público e o estatal. (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS, 2002, p. 17, *apud* HOROCHOVSKI, 2003).

[10] A Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG) é uma sociedade civil sem fins lucrativos que tem por objetivos promover o intercâmbio entre entidades que buscam a ampliação da cidadania, a constituição e expansão de direitos, a justiça social e a consolidação de uma democracia participativa; consolidar a identidade das ONGs brasileiras e afirmar sua autonomia; defender o interesse comum das suas associadas e estimular diferentes formas de intercâmbio entre elas e com instituições similares de outros países; informar sobre a atuação de agências governamentais, internacionais e multilaterais de cooperação para o desenvolvimento; combater todas as formas de discriminação; ser um instrumento de promoção em âmbitos nacional e internacional das contribuições das ONGs frente aos desafios do desenvolvimento e da superação da pobreza.

Contudo, o que se observa é um número crescente de entidades dependentes quase que exclusivamente dos recursos oriundos do poder público, que disputam entre si repasses e verbas e se dispõem a sujeitar-se de maneira acrítica às demandas do Estado para garantir sua sobrevivência. O resultado dessa relação, como aponta Horochovski (2003) pode ser a uma parceria, mas sim a "captura", com as organizações colocando-se numa posição submissa à vontade estatal.

Por esse motivo Franco (2002, p.64) defende que uma futura reforma tributária no Brasil teria como uma de suas funções viabilizar mecanismos ágeis, eficientes e criativos de obtenção de recursos pelo terceiro setor, pois, "se este ficar sempre dependendo apenas do Estado jamais adquirirá maioridade política e, sendo assim, jamais poderá cumprir o seu papel estratégico de espaço para o surgimento de mecanismo de controle social do Estado e de orientação social do mercado".

Outro importante problema na relação Estado - sociedade civil organizada apontado por Fischer e Falconer (1998) é a recusa por parte das entidades em submeter-se a avaliações de desempenho com indicadores e critérios rígidos no tocante à contrapartida financeira. Esta posição representa uma ameaça ao argumento que sustenta o modelo de relacionamento público-privado proposto pela Nova Gestão Pública, sendo agravado pela pouca experiência do Estado em relacionar-se nesses termos com as organizações não governamentais.

Independente da natureza da relação que se estabeleça entre os atores, a realidade demonstra que a atuação em parceria é uma tendência, e, enquanto se debate a natureza dessa relação, o que se assiste é a proliferação, nas esferas estaduais e municipais, de modelos de gestão baseados em "parcerias" com as entidades da sociedade civil.

Em síntese, pode-se dizer que a prática da parceria como mecanismo de descentralização, entendida como meio de viabilização de políticas públicas por meio da utilização de mecanismos de contratualização de resultados firmados com a sociedade civil organizada, é um dos elementos centrais da estratégia de Reforma do Estado no Brasil. Sob orientação dos preceitos da Nova Gestão Pública, a ênfase na utilização das parcerias é justificada por diversos argumentos, quais sejam:

- ampliação da qualidade na prestação dos serviços devido à especialização das entidades na matéria objeto da parceria;

- otimização dos serviços em virtude da redução de gasto, da redução da

“burocracia”, do patrimonialismo e da corrupção;

- ampliação da possibilidade de captação de recursos privados para o financiamento do programas públicos objeto da parceria;

- flexibilidade de gestão, tendo em vista que as entidades não se submetem às regras do setor público;

- aumento da eficiência e eficácia na prestação dos serviços públicos;

- ampliação da satisfação do cidadão com os serviços prestado em virtude da orientação privada das entidades, na qual os cidadãos são vistos como clientes;

- ampliação da transparência e do controle social.

Cabe ressaltar, entretanto, que a literatura aponta também diversos problemas ocorridos a partir da implementação dessas parcerias, dentro os quais destacam-se:

- a pactuação de metas pouco desafiadoras ou pouco adequadas aos objetivos da parceria;

- dificuldades e falhas na supervisão dos instrumentos contratuais por parte dos órgãos públicos parceiros;

- falta de clareza na definição dos objetivos da parceria por parte do órgão parceiro;

- a inexistência de sanções para o descumprimento das metas;

- assimetria de informações entre a entidade prestadora de serviços e o órgão responsável pela política pública objeto da contratualização;

- excessiva rigidez e formalismo na fiscalização dos instrumentos contratuais, sobretudo pelos órgãos de auditoria e controle, com foco no controle da legalidade.

Percebe-se que parte dos problemas identificados nessa relação público-privado se devem à pouca experiência do Estado em relacionar-se nesses termos com as organizações não governamentais.

Mas os problemas relativos às parcerias não se limitam ao poder público. A literatura apresenta também problemas inerentes às parcerias sob a ótica das organizações da sociedade civil, podendo-se destacar a perda da capacidade crítica e do poder de controle da entidade com relação ao Estado; a criação de vínculos de dependência financeira com relação ao setor público, implicando a sujeição acrítica das entidades às demandas do Estado e a recusa por parte das entidades a submeterem-se a avaliações de desempenho com indicadores e critérios rígidos relacionados à contrapartida financeira.

Se os argumentos que justificam as parcerias e os problemas inerentes a elas, apontados ao longo deste capítulo, verificam-se na prática, é o que se pretende identificar ao longo deste trabalho, à partir da análise do caso de implementação do modelo de OSCIP na Rede Minas, a televisão educativa do Estado de Minas Gerais.

3 CONTRATUALIZAÇÃO DE RESULTADOS NA ESFERA ESTADUAL: O MODELO ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO EM MINAS GERAIS

À partir dos modelos de OS e OSCIP na esfera federal, diversos estados brasileiros e alguns municípios passaram a desenvolver modelos próprios de interação com entidades não governamentais, com a criação de qualificações especificas a serem obtidas junto a órgãos estaduais e municipais.

Embora a concepção desses modelos fossem, em sua maioria, inspiradas nos modelos de OS e/ou OSCIP federais, em alguns estados imprimiu-se características peculiares à versão local, sob a justificativa de ampliar as possibilidades desses modelos. Por meio desses "ajustes" na versão federal, os estados que criaram modelos locais, como é o caso do Acre e de Minas Gerais, buscavam unir os benefícios das duas legislações federais, com a expectativa de atender às necessidades de políticas em diversas áreas de atividades, podendo trazer soluções para problemas de gestão específicos.

A opção pela adoção de modelos de gestão baseados em parcerias c'om entidades privadas sem fins lucrativos por meio de instrumentos de contratualização de resultados nas diversas esferas de Governo do Brasil é justificada pelo argumento de que propiciam um

> melhor desempenho na prestação dos serviços públicos à população, especialmente nas áreas sociais, que requerem tradicionalmente maior agilidade e flexibilidade de gestão, características que não são encontradas quando tais serviços são realizados na estrutura de um órgão estatal. (ALCOFORADO; SILVA, 2006, p.1).

Caso paradigmático e objeto de inúmeros estudos é o ocorrido no estado de São Paulo, que publicou em 04 de junho de 1998 a Lei Complementar n° 846, que possibilita a qualificação como organizações sociais de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que desenvolvam atividades dirigidas às áreas da saúde e da cultura.

De acordo com Seixas citado por Levy (2004),

> a motivação inicial para a implementação das organizações sociais em São Paulo partiu da Secretaria de Estado da Saúde, quando se constatou [...],

> em 1995, a existência de 14 esqueletos de hospitais iniciados em gestões anteriores, e que estavam com as obras paralisadas já há alguns anos. (LEVY, 2004, p. 1).

Para solucionar a questão dessas unidades foram firmados contratos de gestão com entidades qualificadas como organizações sociais em âmbito estadual.

Levy (2004) informa que, segundo depoimento do Secretário da Saúde à época da implantação, a adoção do modelo de organizações foi impulsionada por diversos fatores, dentre os quais as restrições fiscais que impediam a contratação de pessoal via concursos públicos, a baixa remuneração de gerentes, as dificuldades de reposição de pessoal pelas regras convencionais da administração pública, a dificuldade em aplicar o pagamento por produtividade e a rigidez dos prazos e controles tradicionais da Administração Pública.

De acordo com informações disponíveis no site da Secretaria de Estado de Saúde de São Paulo, atualmente 21 hospitais, três ambulatórios, duas farmácias e três laboratórios de análises clínicas são administrados por meio de contratos de gestão com organizações sociais.

Para Levy (2004) o caso das OSs da Saúde de São Paulo

> é um exemplo inspirador para quem esteja procurando construir um bom sistema de governança[11]. Ele permite atestar que é perfeitamente possível, e com vantagens, construir uma estrutura governamental mais enxuta, focalizada, eficiente e eficaz, transferindo para terceiros a implementação das políticas públicas. (LEVY, 2004, p. 07)

Ainda no estado de São Paulo foi editado o Decreto n° 43.493, de 29 de setembro de 1998, que trata especificamente da qualificação das organizações sociais da área da cultura. Partindo da Lei de OS paulista, o decreto dispõe sobre a qualificação de instituições sem fins lucrativos, que já atuem na área cultural, como

---

[11] Evelyn Levy (2004) utiliza a definição de Laking (2001), segundo o qual governança é constituída pelos "arranjos constitucionais, legais e administrativos pelos quais os governos exercem poder, bem como mecanismos correlatos para a accountability pública, domínio da lei, transparência e participação cidadã". A governança organizacional no setor público significa o controle das organizações públicas, para que atinjam os objetivos para os quais foram criadas e para que suas atividades estejam conformes aos princípios gerais de boa governança [...] A boa governança se caracteriza por:
- Integridadade: os servidores públicos desempenham suas funções de acordo com as leis sem favoritismos ou interesses próprios
- Responsividade: medida pela capacidade dos usuários de serviços que esses sejam prestados dentro de padrões desejados
- Transparência: medida pela extensão em que os cidadãos são informados pelas ações que os governos praticam e as regras que as governam.
(LAKING *apud* LEVY, 2004).

Organizações Sociais, lhes transferindo a responsabilidade da gestão de espaços públicos antes geridos pela Secretaria de Estado da Cultura. Atualmente sete equipamentos culturais de São Paulo já são geridos por OSs[12].

Costin (2005) explica que a implantação das organizações sociais de cultura de São Paulo surgiu, inicialmente, com o propósito de apoiar a regularização de profissionais que foram contratados de maneira irregular frente às regras próprias do setor público. Para a autora, a assinatura dos contratos de gestão na Secretaria de Estado de Cultura ocorreu em um "*contexto de profunda reestruturação do órgão, encetada para capacitá-lo a coordenar uma política cultural voltada para o cidadão como portador de necessidades culturais"* (COSTIN, 2005, p.8). À partir do texto disponível no site da SEC-SP pode-se depreender que esse processo de reestruturação tinha no novo modelo de gestão um de seus pilares, sob o argumento de que

> as organizações Sociais são mais uma medida no sentido de transformar o Governo do Estado de São Paulo em um aparelho gestor de políticas públicas, deixando a cargo do mercado a atividade de execução, o que flexibiliza a aferição de melhores resultados com menores custos[13]. (SÃO PAULO, 2008a)

Mas além de São Paulo, inúmeros estados seguiram o caminho trilhado pelo Governo Federal, alguns, inclusive, antecipando-se a ele, pelo menos do ponto de vista da edição de legislações que introduzem modelos de parcerias com entidades sem fins lucrativos baseados na contratualização de resultados. Uma breve pesquisa pelo universo das legislações locais nesse sentido permite traçar o seguinte cenário:

[12] São elas: Associação Amigos das Oficinas Culturais (ASSAOC); Associação Paulista dos Amigos da Arte (APAA); Associação Amigos do Projeto Guri (AAPG); Abaçaí Cultura e Arte; Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo (OSESP); Associação Amigos Tom Jobim; Associação de Amigos do Memorial do Imigrante (AAMI); Associação dos Amigos da Pinacoteca do Estado; Associação de Amigos do Conservatório de Tatuí.

[13] SÃO PAULO. Secretaria de Estado da Cultura, 2009.

Estado	Número da Legislação	Data de publicação	Tipo de modelo criado
Pará	Lei n°5.980	19/07/1996	Organização Social
Ceará	Lei nº 12.781	30/12/1997	Organização Social
Maranhão	Lei nº 7.066	03/02/1998	Organização Social
Distrito Federal	Lei n°2.415	06/07/1999	Organização Social
Espírito Santo	Lei Complementar n°158/1999	01/07/1999	Organização Social
Pernambuco	Lei nº 11.743	20/01/2000	Organização Social e Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
Estado	Número da Legislação	Data de publicação	Tipo de modelo criado
Acre	Lei nº 1.428	02/01/2002	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
Bahia	Lei n°8.647	29/07/2003	Organização Social
Sergipe	Lei nº 5.217	15/12/2003	Organização Social
Minas Gerais	Lei nº14.870	16/12/2003	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
Santa Catarina	Lei n°12.929	04/02/2004	Organização Social
Amazonas	Lei nº 3017	21/12/2005	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
Goiás	Lei n°15.503	28/12/2005	Organização Social
Mato Grosso	Lei nº 8.687	24/07/2007	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público[14]
Rio Grande do Sul	Lei nº12.091	11/01/2008	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
Rio de Janeiro	PL em tramitação		Organização Social

Quadro 1: Cenário das legislações relativas a modelos de parceria nos estados brasileiros
Fonte: Dados da pesquisa

[14] Embora a legislação do Estado do Mato Grosso não crie um modelo próprio, mas sim reconheça o modelo de OSCIP federal, considerando aptas a firmarem Termo de Parceria com estado as entidades qualificadas como OSCIP junto ao Ministério da Justiça, ela estabelece regras específicas para a operação das OSCIP no Estado, motivo pelo qual o Mato Grosso foi inserido no quadro que visa ilustrar as legislações estaduais relativas as parcerias com a sociedade civil via contratualização de resultados.

Por meio do Quadro 1 é possível verificar que das 27 unidades federativas brasileiras (26 estados e o Distrito Federal), 16 possuem legislações que estabelecem modelos próprios de parceria com entidades sem fins lucrativos por meio da contratualização de resultados. Cabe ressaltar que o cenário aqui apresentado, que possui finalidade meramente ilustrativa, provavelmente não esgota os modelos próprios existentes no Brasil, pois, recorrentemente, tem-se notícia municípios que aderem a esses novos modelos de parceria.

No tocante as atividades passiveis de serem objeto de parceria nesses modelos, há uma grande variação da quantidade de áreas de atividades contempladas e quanto às especificidades dos modelos, havendo casos, como o do estado de São Paulo, no qual as organizações sociais somente podem atuar nas áreas da saúde e da cultura.

Pelo rol de legislações elencadas anteriormente percebe-se que a denominação dos modelos de qualificação varia de estado para estado. Em alguns casos há também adaptação no nome dos instrumentos de parceria com o poder público, como no caso do Rio Grande do Sul, onde recebe o nome de Termo de Contratualização.

Em sua maioria, os modelos foram concebidos à semelhança das OSs federais, tendo como instrumento de vinculação entre as partes o Contrato de Gestão, ou às OSCIPs federais, cuja forma de ajuste com o poder público é o Termo de Parceria. Muitas dessas legislações são cópias fieis do modelo de OS federal.

Alguns estados apresentam peculiaridades, como Pernambuco, por exemplo, onde a lei nº 11.743/2000 dispõe, a um só tempo, sobre a qualificação das entidades como OS e como OSCIP. Distintas ainda são as legislações do Acre, Minas Gerais e Rio Grande do Sul que, embora tratem da qualificação de entidades como OSCIP, criaram modelos com características híbridas, reunindo traços também do modelo de OS.

Sendo esse o caso de Minas Gerais, cabe agora abordar o contexto de implementação das OSCIPs mineiras para, em seguida, tratar das especificidades do modelo concebido no estado.

3.1 O Choque de Gestão em Minas Gerais

O termo “Choque de Gestão” foi cunhado no contexto da campanha eleitoral para o Governo de Minas em 2002, quando, o então candidato Aécio Neves apresentou o plano de Governo “Prosperidade: a face humana do desenvolvimento”. De acordo com o então com o Subsecretário de Gestão da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, o termo “Choque de Gestão” é uma “expressão-conceito” que carrega consigo uma série de ações visando alcançar a melhor forma de gerir o Estado, produzindo mais e melhores resultados para a sociedade com os menores custos (CUNHA JUNIOR, 2004).

Em meio aos debates acerca do papel e da dimensão do Estado, o ex-Subsecretário de Gestão ressalta que Minas Gerais foi um dos diversos estados da federação a construir e implementar uma experiência própria de reforma e modernização administrativa inspirada na experiência federal, sem, contudo, restringir-se ao seu escopo (CUNHA JUNIOR, 2004, p.2).

Na obra que retrata o processo de implementação do Choque de Gestão em Minas Gerais, o então Secretário de Estado de Planejamento e Gestão apresenta como antecedente fático deste processo um cenário composto por um grave quadro fiscal, marcado pelo déficit orçamentário e pela falta de recursos para despesas de custeio[15] e para a realização de investimentos. Em seu relato, não atribui a responsabilidade por esse cenário a um governo específico, mas a um acumulado de circunstâncias que, tendo levado o estado a esse estágio, implicaram a perda de crédito internacional, a fuga de investimentos privados, a erosão da infra-estrutura pública, o descrédito e desestímulo dos servidores estaduais e a obsolescência dos métodos de gestão (ANASTASIA, 2006).

A justificativa para o Choque de Gestão, portanto, parte de argumento similar ao que justificou a emergência do “Estado Social - Liberal” de Bresser-Pereira (1998), qual seja, um contexto de crise na Administração Pública estadual, no qual,

[15] Segundo Cunha Junior (2004) ao ser empossado em 1º de janeiro de 2003 a situação encontrada baseava-se nos seguintes números: débitos com fornecedores por volta de 5 bilhões de reais, verbas retidas de servidores (direitos concedidos e não pagos) de mais de 100 milhões de reais, cerca de 14 bilhões em precatórios, orçamento para 2003 de 19,5 bilhões, sendo 2,3 bilhões de receitas de capital que não seriam realizadas, vinculação de despesas (pessoal, serviço da dívida, saúde, educação e fundo de amparo à pesquisa) superior aos recursos financeiros disponíveis - Receita Corrente Líquida (RCL), sendo a folha de pagamento responsável por cerca de 74% da RCL.

argumenta o então Secretário de Planejamento e Gestão, não somente havia "*uma crise fiscal, como também a forma de funcionamento do Estado estava obsoleta e bolorenta, sem condições de responder às necessidades da população em todos os setores relevantes*" (ANASTASIA, 2006, p.15).

Conforme os relatos sobre a implantação do Choque de Gestão, diante do cenário de crise existente a equipe responsável pela formulação do Plano de Governo passou a trabalhar com a idéia da celeridade na implementação de medidas que buscassem enfrentar os problemas identificados, daí tendo sido incorporada a idéia de um "choque", dando origem ao Projeto Choque de Gestão, que Anastasia (2006) define como

> um conjunto de medidas de rápido impacto para modificar, de vez, o padrão de comportamento da Administração estadual, imprimindo-lhe um ritmo consentâneo com a contemporaneidade própria de uma gestão eficiente, efetiva e eficaz. Este choque deveria operar-se sobre os métodos de gestão na Administração Pública. (ANASTASIA, 2006, p. 15)

O projeto Choque de Gestão foi estruturado em duas dimensões: o Ajuste à Realidade e a Inovação. De acordo com Almeida e Guimarães (2006) trata-se da combinação de duas agendas, uma centrada no ajuste fiscal e na redução de estruturas, estratégias de curto prazo, e outra, de médio e longo prazo, centrada em investimentos visando atingir objetivos futuros.

> O ajuste à realidade consistiu na ampliação das receitas, na redução das despesas, no contingenciamento orçamentário e financeiro, no levantamento de informações e de potencialidades de racionalização do gasto público, na priorização da alocação de recursos para o primeiro exercício, na implementação, integração e aperfeiçoamento de sistemas corporativos, no aumento de controle da folha de pagamento e seu crescimento vegetativo, e em uma reforma administrativa vigorosa. (CUNHA JUNIOR, 2006, p.3).

A dimensão Inovação, por sua vez, teve como foco a idéia da gestão pública voltada para resultados, com o aperfeiçoamento do marco legal visando a reestruturação da máquina pública estadual, com a utilização dos mecanismos de planejamento[16], sobretudo o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) e

16 O sistema de planejamento de Minas Gerais possui os seguintes instrumentos: Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), Junta de Programação Orçamentária e Financeira (JPOF) e Decreto de Programação Orçamentária e Financeira (DPOF). Para mais detalhes ver Guimarães e Almeida (2006).

pelo Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), de maneira alinhada com a "visão de futuro, objetivos e prioridades" propostos pelo novo governo. Essa dimensão foi composta ainda pela implementação de mecanismos de racionalização de processos, pela introdução de um novo patamar tecnológico de gestão de processos e informações e pela constituição de mecanismos de relacionamento com a sociedade por meio da implementação do governo eletrônico (CUNHA JUNIOR, 2004).

Entre todas estas ações empreendidas, algumas medidas que compuseram o referido processo de planejamento de curto, médio e longo prazo de Minas Gerais integram a grande maioria dos relatos que tratam do Choque de Gestão, podendo, em certa medida, ser considerados como aspectos centrais desse processo, quais sejam:

- Realização de um processo de Reforma Administrativa, com a extinção, fusão ou mudança na denominação de órgãos, unidades administrativas e cargos comissionados[17];

- Estruturação de um novo modelo de gestão, coma criação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e da Auditoria Geral do Estado (AUGE);

- Construção do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI com a definição da visão e estratégia para o estado até 2020 e do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) para o quadriênio 2004- 2007[18];

- Formulação de uma carteira de 31 projetos denominados estruturadores[19]

[17] Por meio de um conjunto de 63 leis delegadas publicadas no primeiro mês do Governo , o número de Secretarias de Estado foi reduzido de 21 para 15, fundindo secretarias que possuíam interseções em suas atribuições. De acordo com Cunha Junior (2004, p.4) foram extintas ou fundidas 59 Superintendências da administração direta ou Diretorias de autarquias e fundações e 388 unidades administrativas de hierarquias inferiores, com a extinção de 1.326 cargos comissionados, cerca de um quinto do total existente.

[18] Como resultado desse processo de planejamento foi definida a "meta mobilizadora do Estado: "Tornar Minas o melhor estado para se viver" e três opções estratégicas: (i) reorganizar e modernizar o setor público estadual, (ii) promover, de forma inovadora, o desenvolvimento econômico, (iii) recuperar o vigor político do Estado.

[19] Guimarães e Almeida (2006, p.61) definem um projeto estruturador como uma iniciativa que "busca transformar a visão de futuro em resultados concretos que sinalizam a mudança desejada; possui efeito multiplicador do desenvolvimento econômico e social em virtude de sua capacidade de gerar outras iniciativas privadas ou públicas; mobiliza e articula recursos públicos, privados ou em parceria; gera a percepção na sociedade de quem governa tem uma visão de futuro que está sendo construída mediante ações concretas; pode-se organizar como um projeto com elementos que permitem um gerenciamento intensivo".

com fluxo de recursos orçamentários e financeiros garantidos e uma área de Gestão Estratégica de Recursos e Ações (GERAES) especifica para realizar o acompanhamento desses projetos por meio de mecanismos de gestão inspirados em modelos privados.

Dentre os projetos estruturadores é de interesse para a realização deste trabalho aquele que recebeu o mesmo nome da estratégia do governo: “Choque de Gestão: pessoas, qualidade e inovação na administração”. Criado com o intuito de materializar a opção estratégica “reorganizar e modernizar o setor público estadual”. Esse projeto tem duas áreas de atuação: o desenvolvimento de políticas de recursos humanos e a implantação de medidas visando a modernização da gestão.

As políticas de modernização da gestão do Projeto Estruturador Choque de Gestão têm como ponto central a contratualização de resultados, podendo se dar interna ou externamente ao Estado[20].

O processo de contratualização de resultados internamente ao Governo recebeu o nome de “Avaliação de Desempenho Institucional”, sendo materializado pelo Acordo de Resultados[21], instrumento de pactuação de resultados por meio de metas e indicadores que por ser firmado entre órgãos e entidades da Administração Pública, tendo como objetivo manifesto a promoção do alinhamento das organizações aos objetivos estratégicos do governo.

A outra vertente da política de modernização institucional proposta pelo Projeto Estruturador Choque de Gestão foi denominada “Adoção de um novo modelo de parceria para a implementação de políticas públicas” e refere-se à realização de parcerias por meio da contratualização de resultados com o setor privado sem fins lucrativos por meio do modelo de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e do Termo de Parceria, implantados em Minas Gerais à partir daquele momento.

À partir de 2007, com o início da segunda gestão do Governador Aécio Neves, o Projeto Estruturador Choque de Gestão foi reestruturado, passando a ser denominado “Choques Setoriais de Gestão”, tendo, dentre as ações propostas, o

[20] Inicialmente o programa de Governança Eletrônica do Governo era também uma ação integrante do estruturador Choque de Gestão, mas, conforme relatado por Cunha Junior (2004), diante do aumento de seu escopo optou-se por torná-lo um projeto estruturador específico.

[21] Segundo Duarte *et al (*2006, p.96), o Acordo de Resultado tem como objetivo promover a pactuação de resultados mediante a negociação entre dirigentes de órgãos e entidades do poder executivo, bem como com gerentes das unidades administrativas e autoridades que sobre eles tenham poder hierárquico ou de supervisão”.Para mais detalhes acessar: (MINAS GERAIS, 2008b).

mapeamento de oportunidades para celebração de termos de parceria, a realização de capacitações das OSCIPs na gestão de parcerias e a capacitação dos supervisores e responsáveis pelas parcerias no âmbito dos órgãos estatais parceiros.

3.2 O modelo de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público mineiro

Parte integrante da estratégia de modernização do estado proposta por meio do Projeto Estruturador Choque de Gestão, o modelo OSCIP mineiro foi instituído por meio da Lei nº 14.870/2003[22], publicada em dezembro de 2003, inspirada na legislação federal correlata e na Lei das OSCIPs existente no Acre desde 2002. A regulamentação da lei mineira de OSCIP se deu, inicialmente, pelo Decreto nº43.749/2004 e suas modificações, revogado em outubro de 2008 pelo Decreto nº44.914/2008, que introduziu modificações na regulamentação da Lei.

Como em inúmeros outros estados, o modelo de OSCIP mineiro tem como base a Lei Federal nº9790/99, ou seja, constitui-se como um título concedido a pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que atendam aos requisitos legais para obter a qualificação como OSCIP. À partir dessa qualificação as entidades estão habilitadas a celebrar o Termo de Parceria, tornando-se “parcerias” na execução de serviços públicos considerados não exclusivos do Estado.

O título de OSCIP em Minas Gerais é concedido pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), que, por meio da Diretoria Central de Modernização da Gestão (DCMG), analisa a adequação da documentação da entidade às normas da legislação e responsabiliza-se por todos os trâmites relativos ao modelo de OSCIP, participando, inclusive, da elaboração do Termo de Parceria.

A solicitação de qualificação como OSCIP parte da iniciativa da própria entidade, que deve decidir, segundo suas perspectivas e intenções de atuação, se deseja ou não possuir o título. Usualmente, são consideradas como principais vantagens da qualificação mineira, assim como no caso da OSCIP federal, a possibilidade de remuneração de dirigentes pelo exercício da função de direção e a

[22] Esta lei foi modificada em janeiro de 2008 pela Lei nº17.349/2008.

possibilidade de firmar Termo de Parceria com o Estado, sendo o Termo de Parceria considerado um instrumento mais adequado de ajuste entre o Estado e a entidade sem fins lucrativos.

O modelo mineiro de OSCIP, assim como o do Acre e, mais recentemente, o do Rio Grande do Sul, possui características peculiares, por incorporar ao modelo de OSCIP elementos do modelo de Organização Social. O argumento por trás desta peculiaridade baseia-se no fato de que o perfil híbrido do modelo mineiro incorpora elementos de fomento também existentes no modelo de OS.

Diante desta lógica, são usualmente apresentadas como vantagens agregadas ao modelo mineiro em virtude de sua característica híbrida a possibilidade da OSCIP ser fomentada também por meio da cessão de servidores públicos para atuar nas atividades atinentes ao termo de parceria e pela cessão de bens por meio de permissão de uso.

Outra suposta vantagem da união de características dos modelos de OSCIP e OS federal no modelo mineiro é a possibilitaria da Administração Pública utilizar o instrumento Termo de Parceria com duas finalidades distintas:

1) para o fomento de ações de interesse público já desenvolvidas por entidades sem fins lucrativos, situação na qual a parceria guarda maior relação como o modelo OSCIP federal;

2) para o estabelecimento de relações com organizações que passem a assumir a execução de serviços sociais até então prestados pelo Estado, caso em que o serviço deixaria de ser diretamente prestado pelo Estado, passando a ser executado pela OSCIP, cabendo ao Estado financiar e controlar a prestação desse serviço, como no caso das OSs federais.

Embora no que se refere a estrutura da norma jurídica, a lei mineira siga de maneira muito próxima a lei federal, alguns artigos em seu escopo permitem vislumbrar seu perfil híbrido, como é o caso do Art. 23 que trata da possibilidade das OSCIPs executarem, parcialmente, atividades e serviços de órgãos e entidades do Poder Executivo.

Ainda que a legislação não coloque de maneira explícita, o propósito, nos casos da assunção, pela OSCIP, de atividades anteriormente executadas pelo Estado, estão relacionados a desativação das unidades dos órgãos e entidades que prestem esses serviços anteriormente a parceria. Os artigos 68 a 70 do Decreto

nº44.914/2008[23] tratam da forma como deve se dar esse processo de desativação, para a assunção das atividades pela OSCIP parceira. Uma breve análise desses artigos permite identificar a semelhança com os artigos 18 a 22 da Lei nº9637/1998, que tratam da absorção de atividades e serviços por Organizações Sociais no âmbito federal, o que reforça o hibridismo do modelo mineiro.

Independente do perfil da relação de parceria a ser estabelecida - se de caráter gerencial para a viabilização de ações de interesse prioritário do governo, com o perfil das organizações sociais, ou de fomento de atividades reconhecidamente de interesse público, com o perfil das OSCIPs - o instrumento de ajuste entre o poder público e a entidade privada qualificada como OSCIP, assim como na esfera federal, se dá por meio do Termo de Parceria, um instrumento de contratualização de resultados no qual são discriminados metas e resultados a serem atingidos, os indicadores a serem utilizados na verificação do cumprimento das metas pactuadas.

O cumprimento das metas pactuadas no Termo de Parceria é acompanhado por uma Comissão de Avaliação, composta por um membro indicado pela SEPLAG, um supervisor indicado pelo órgão estatal parceiro, um membro indicado pela OSCIP, um membro indicado pelo conselho de políticas públicas da área correspondente de atuação, quando houver, um membro indicado por cada interveniente do Termo de Parceria, caso existam e um especialista da área em que se enquadre o objeto do termo de parceria, indicado pelo órgão estatal parceiro, não integrante da administração estadual.

Além do controle dos resultados, realizado pela Comissão de Avaliação, as OSCIPs que possuem parceria firmada com o Estado são submetidas ao controle interno da Auditoria Geral do Estado e à fiscalização do Ministério Público, da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, por meio do Tribunal de Contas do Estado e dos Conselhos de Políticas Públicas de sua área de atuação. Esse controle de natureza múltipla é, normalmente, apontado como uma das vantagens do modelo de OSCIP mineiro, por, supostamente, garantir a correta aplicação dos recursos repassados e a efetiva realização dos objetivos pactuados com o Estado.

O Quadro 2 faz uma breve síntese das características do modelo de OSCIP mineiro, considerando as semelhanças e distinções da legislação estadual com as

[23] Que substituiu o Decreto 43.749/2004, que regulamentava a Lei nº14.870/2003.

legislações federais de OSCIP e OS que serviram de inspiração para sua elaboração.

Aspectos	Lei nº. 9.637/98 (OS federal)	Lei nº. 9.790/99 (OSCIP Federal)	Lei nº. 14.870/03 (OSCIP Minas Gerais)
Quem está apto a se qualificar	Entidade privada sem fins lucrativos que tenha os objetivos sociais e características estatutárias previstos em Lei.	Entidade privada sem fins lucrativos que tenha os objetivos sociais e características estatutárias previstos em Lei	Entidade privada sem fins lucrativos que tenha os objetivos sociais e características estatutárias previstos em Lei
Iniciativa da Qualificação	Iniciativa do Poder Público (a presença de membros do poder público no Conselho de Administração é requisito para a qualificação das OSs)	Iniciativa da entidade	Iniciativa da entidade
Remuneração de dirigentes	Permitida, desde que prevista no Contrato de Gestão.	Permitida, desde que prevista em Estatuto e adequada aos valores de mercado	Permitida, desde que prevista em Estatuto e adequada aos valores de mercado.
Controle	Comissão de Avaliação, Tribunal de Contas da União, Ministério Público e Advocacia Geral da União.	Comissão de Avaliação, Conselho de Políticas Públicas, Tribunal de Contas da União, Ministério Público e Advocacia Geral da União.	Comissão de Avaliação, Conselho de Políticas Públicas, Ministério Público, ALMG, Tribunal de Contas do Estado e Auditoria Geral do Estado
Instrumento de ajuste	Contrato de Gestão	Termo de Parceria	Termo de Parceria
Possibilidade de receber servidores cedidos	Sim	Não	Sim
Possibilidade de assumir a gestão de serviços/atividades públicas com a desativação de Órgão Público	Sim	Não	Sim

Quadro .2: Característica da Lei de OSCIP mineira a luz das leis de OSCIP e OS federal
Fonte: MINAS GERAIS, 2003, Elaboração da autora.

A criação do modelo de OSCIP de Minas Gerais se deu sob a alegação de que o público não é monopólio do Estado e de que a atuação conjunta da sociedade civil e do Estado promove a ampliação da participação social e, conseqüentemente,

ganhos de eficiência na prestação de serviços sociais, assim, o argumento oficial para a criação do modelo de parceria mineiro teve como uma de suas justificativas o fortalecimento da atuação das entidades do terceiro setor em parceria com o Estado (MINAS GERAIS, 2008b).

Segundo Lemos *et al* (2006) a intenção do Governo ao criar o modelo de OSCIP tinha como foco agilidade e flexibilidade de gestão característica das organizações privadas, face a suposta falta desses requisitos quando a prestação dos serviços sociais é realizada pelo Estado. De acordo com Lemos, este perfil de atuação do Estado poderia "*representar um real prejuízo para a população em relação à quantidade e qualidade do serviço público, e, em alguns casos, quanto ao atendimento à demanda existente*" (LEMOS *et al,* 2006, p.131).

Assim, no contexto de implementação do Choque de Gestão, o modelo de OSCIP passou a ser tido como uma alternativa para a implementação eficiente e eficaz de políticas públicas no âmbito do Estado. A principal justificativa apresentada para a opção pela criação de um modelo próprio reside no já relatado hibridismo da OSCIP mineira e na ampliação de possibilidades atribuídas a essa característica peculiar.

Partindo da concepção de que ao Estado, no que tange às políticas objeto de parceria, cabe o papel de formulador, a visão que norteou a implementação do modelo de OSCIP mineiro fundamentou-se, grosso modo, na concepção de que, na perspectiva de Lemos *et al* (2006, p. 134), o papel de atuação das OSCIPs é "*complementar ou suplementar ao do Poder Público, não representado delegação deste*", uma vez que o serviço prestado é planejado, definido e acompanhado pelo Estado.

A afirmativa de que as OSCIPs não recebem delegação do Estado é recorrente nas falas institucionais dos representantes do Governo do Estado em textos ou eventos relacionados ao tema "parcerias". Tal ênfase talvez tenha como objetivo explicitar que, no entendimento do Governo, ao estabelecer uma relação de parceria com essas entidades o Estado não deixa de se responsabilizar pelo provimento do serviço objeto de parceria, já que é ele que define todo o perfil do serviço, cabendo à entidade apenas a definição da forma como irá operacionalizá-lo.

Cabe ressaltar que o conceito de delegação, de fato, não cabe nesta relação, pois este conceito, do ponto de vista jurídico, está relacionado à permissão ou

concessão de serviços públicos que, conforme o art.2º, inciso II da Lei 8.987/95[24] é

> a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado. (BRASIL, 1995).

Partindo-se da afirmativa de que é o Estado que "define o que será feito, em que medida e com que qualidade", cabendo à OSCIP operacionalizar o serviço, questiona-se a participação da entidade parceira no processo decisório, o que, segundo Ckanazaroff (2003), é um dos aspectos fundamentais do conceito de descentralização. Segundo autor, a descentralização consiste, justamente, no compartilhamento de poder entre as esferas sociais no processo decisório, motivo pelo qual ele considera que as relações de parceria não são consideradas como descentralização.

No que se refere ao instrumento de ajuste entre as partes - o Termo de Parceria - a justificativa é a de se tratar de um instrumento de gestão de fomento com característica diferencial, que conta com uma metodologia própria que o distingue dos demais instrumentos de ajuste, tais como contratos e convênios (MINAS GERAIS/SEPLAG, 2008b). Trata-se de justificativa similar à utilizada pelo Conselho da Comunidade Solidaria ao defender a criação do instrumento no plano federal, baseada na lógica de que o Termo de Parceria traduz de maneira mais adequada a relação de parceria entre instituições com fins igualmente públicos.

Sobre esse aspecto, a leitura do documento "*A Lei 14.870/03: da qualificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público à celebração de Termos de Parceria em Minas Gerais",* disponibilizado no sitio eletrônico da SEPLAG[25] deixa explícito o empenho da gestora do modelo no sentido de evitar que o Termo de Parceria seja compreendido como um meio de burlar as normas previstas no regime jurídico administrativo. Neste mesmo documento é ressaltado que a intenção dos órgãos públicos, ao firmarem uma parceria com uma OSCIP não deve ser a flexibilização de normas, mas sim a implementação de políticas públicas de maneira mais ágil, eficiente, econômica e com maior qualidade.

---

[24] Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal.

[25] O documento "A Lei 14.870/03: da qualificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público à celebração de Termos de Parceria em Minas Gerais" foi disponibilizado no site da SEPLAG sob a denominação "Cartilha OSCIP", 2009.

De fato, a busca de maior flexibilidade não deve ser o único fator definidor da opção pela celebração de Termos de Parceria com OSCIPs. Essa definição deve levar em consideração outros fatores, como por exemplo, a adequação da atividade objeto de parceria às características do modelo; a segurança do órgão estatal parceiro com relação aos resultados que se deseja alcançar com a parceria a ser construída e a possibilidade de definição de indicadores que permitam acompanhar e avaliar os resultados alcançados. Cabe ressaltar, contudo, que a suposta agilidade e eficiência atribuída às OSCIPs está diretamente relacionada a sua não submissão às normas que regem a administração pública e que, certamente, a opção pela parceria com estas entidades tem como um de seus fatores determinantes esta maior agilidade, inclusive sob o argumento da adequação do modelo de gestão a determinados equipamentos ou atividades de interesse público para os quais a flexibilidade de gestão é essencial.

No que se refere ao conceito de parceria utilizado pelo Governo, a SEPLAG, a referida cartilha disponibilizada pela SEPLAG define as “parcerias” como

> mecanismos formais de colaboração entre Estado e sociedade civil na implementação de políticas públicas, isto é, de atuação conjunta entre atores na realização de objetivos comuns na provisão de bens e/ou serviços de interesse público (MINAS GERAIS/SEPLAG, 2008b, p.7).

A forma como esse conceito é aplicado na prática será vista na descrição do processo de implementação do modelo de OSCIP.

3.3 O processo de implementação do modelo de OSCIP mineiro

Conforme relatam Lemos *et al.* (2006) as primeiras demandas de entidades pela qualificação como OSCIP em Minas Gerais ocorreram à partir de março de 2004, sendo grande parte delas incentivadas pelos próprios órgãos e entidades do Estado, que enxergando a celebração de termos de parceria com OSCIPs como uma possibilidade para o desenvolvimento de seus projetos e programas, recomendavam às entidades que buscassem a qualificação, já vislumbrando a possibilidade de efetivação da parceria. Outras entidades identificaram na

qualificação uma possibilidade de conseguir viabilizar seus projetos por meio do fomento estadual, motivo pelo qual começaram a buscar a qualificação, com a intenção de apresentar propostas de parceria aos órgãos estaduais.

Tendo em vista que, distintamente do modelo da União, as OSCIPs mineiras não possuem benefícios associados ao título[26] além das possibilidades de fomento já previstas na própria Lei nº14.870/2003, inicialmente a busca das entidades pela qualificação foi, em sua grande maioria, norteada pela expectativa de obtenção de recursos via Termo de Parceria. Originalmente a Lei previa que somente poderiam qualificar-se como OSCIP pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, constituídas há, pelo menos, dois anos, contudo, trazia a ressalva de esse requisito não seria cobrado até 16 de dezembro de 2005, ou seja, nos dois primeiros anos de vigência da Lei. Esse prazo foi prorrogado por mais um ano, de maneira que até 2006 mesmo as entidades recém criadas poderiam obter o título de OSCIP[27].

A iminência de extinção da possibilidade de qualificação com menos de dois anos de atuação talvez explique o fato de ter havido maior concentração das qualificações nos anos de 2005 e 2006, conforme pode ser verificado no Quadro 3:

Ano	Entidades Qualificadas (nº)
2004	15
2005	43
2006	51
2007	13
2008	7

Quadro 3: Número de qualificações anuais de OSCIPs
Fonte: SEPLAG/DCMG, 2008[28].

[26] As entidades qualificadas como OSCIP na esfera federal têm a possibilidade de oferecer benefício fiscal de Imposto de Renda a eventuais doadores (Decreto nº3000/99), realizar sorteios (Lei nº5768/71 e 5864/72), receber doação de mercadorias apreendidas pela Secretaria da Receita Federal (Portaria nº256/2002, do Ministério da Fazenda), entre outros.

[27] A Lei nº14.870/2003 foi alterada pela Lei nº17.349/2008. Uma das modificações é a previsão de que, até 31 de dezembro de 2009, a comprovação da experiência mínima de dois da entidade na execução das atividades indicadas no seu estatuto social possa ser suprida pela comprovação da experiência dos dirigentes da entidade nas mesmas atividades, conforme previsto em regulamento.

[28] Informações integrantes do arquivo interno da Diretoria Central de Modernização da Gestão, disponibilizadas à autora por meio eletrônico.

Ao longo da vigência do modelo o processo de qualificação das entidades necessitou de passar por algumas adequações, naturais aos novos processos. Tendo identificado que o grande número de indeferimentos de qualificações de entidades era motivado por inadequações estatutárias, a SEPLAG, gestora do modelo, passou a disponibilizar às entidades interessadas a possibilidade de terem seus estatutos previamente analisados, sendo apontadas as adequações necessárias para o atendimento da legislação. Essa medida visava reduzir o número de indeferimentos de qualificação, o que implicava gastos para o Estado, tendo em vista a necessidade de publicação do indeferimento no Diário Oficial, e, ao mesmo tempo, reduzia a necessidade das entidades arcarem com novos custos cartoriais em virtude da realização das adequações apontadas no indeferimento.

No que se refere a forma de escolha das OSCIPs que celebrarão Termos de Parceria com o Estado, a legislação define que ela pode se dar de maneira discricionária pelo órgão parceiro, ou por meio de um concurso de projetos específico[29]. Reconhecendo o concurso de projetos como medida opcional, e não obrigatória, até o momento, foram realizados apenas dois concursos de projetos[30]para seleção de OSCIPs, tendo, no caso dos demais Termos de Parceria, as entidades parceiras sido selecionadas discricionariamente. Em janeiro de 2008 a Lei nº17.349 incorporou à Lei nº 14.870/2003 a necessidade do órgão estatal parceiro emitir parecer técnico que justifique a escolha direta da OSCIP, nos casos em que não ocorrer o concurso de projetos.

Segundo Lemos *et al.* (2006), a demanda pela celebração de Termos de Parceria com OSCIPs em Minas Gerais tem partido, majoritariamente, dos próprios órgãos estatais, por identificarem a falta de capacidade instalada para executar

[29] Para mais informações sobre o concurso de projetos para a seleção de OSCIPs ver Decreto nº43.749/2004, Arts. nº12, 13, 14, 15 e 16.

[30] A Secretaria de Estado de Saúde publicou o Edital de Concurso de Projetos nº002/2005 visando selecionar uma OSCIP para gerenciamento e operação do Hospital Pronto Socorro "Dona Risoleta Tolentino Neves", em Venda Nova. Foi selecionada a OSCIP VIFENAS, contudo, a entidade classificada em segundo lugar impetrou mandado de segurança com pedido de liminar questionando o resultado e solicitando a suspensão da efetivação do Termo de Parceria. Face a demora do julgamento do mandado de segurança a SES/MG cancelou o concurso de projetos, optando por firmar convênio com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e a Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (FUNDEP) para a gestão do Hospital, assinado em 31/05/2006. O Segundo Concursos de Projetos foi realizado pela Secretaria de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU) para a seleção de uma OSCIP para atuar no desenvolvimento do Programa de Desenvolvimento e Gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte. A OSCIP vencedora - o Instituto Horizontes – chegou a firmar termo de parceria com a SEDRU, mas após cerca de 03meses de vigência, o termo foi suspenso e em seguida encerrado em virtude da falta de entendimento entre os parceiros.

determinadas atividades ou com o intuito de ampliar as que já executam. Conforme estabelece o parágrafo 2º do Art. 13 do Decreto nº44.914/2008, a OSCIP poderá também propor aos órgãos públicos afetos a sua área de atuação, projetos que considere de interesse público, cabendo o órgão avaliar sua relevância e conveniência segundo as políticas públicas estaduais, considerando os benefícios potenciais para o público-alvo do projeto proposto.

De junho de 2005 a maio de 2008, foram celebrados em Minas Gerais 22 Termos de Parceria, já tendo alguns deles sido encerrados. O Quadro 4 apresenta os Termos de Parceria já encerrados e a motivação do encerramento de cada um deles.

Nº	Órgão Estatal Parceiro	OSCIP Parceira	Síntese do Objeto	Motivo do Encerramento
1	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes (SEDESE)	Organização para Educação e Extensão da Cidadania (ECO)	Implantação de uma unidade produtiva de papel reciclado no CPPT da Gameleira para capacitação de moradores da região e detentos de uma unidade prisional vizinha do Estado	Encerramento da vigência
2	Fundação Rural-Mineira (RURALMINAS)	Associação Mineira de Promoção de Entidades de Interesse Social (AMEIS)	Elaboração a “Agenda 21” nos municípios de São Roque de Minas e Vargem Bonita, como referência na revitalização da Bacia do Rio São Francisco	Encerramento da vigência
3	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE)	Humanizarte	Desenvolvimento de ações relativas à implantação do Programa Minas Olímpica, voltadas para o aperfeiçoamento do ensino esportivo, da prática esportiva de rendimento e a formação e apoio a atletas paraolímpicos.	Encerramento da vigência
4	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do (SEPLAG)	Instituto para a Promoção da Saúde e Qualidade de Vida Trabalhador (QUALIVIDA)	Implantação e gestão de uma unidade de atendimento integrado na região do Bairro Veneza, no município de Ribeirão das Neves.	Identificação de irregularidades
5	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU)	Instituto Horizontes	Elaboração de estudos e diagnósticos necessários para fornecer subsídios à SEDRU o desenvolvimento do Programa de Desenvolvimento e Gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte	Falta de entendimento entre os parceiros
6	Secretaria de Estado de Saúde (SES)	Associação Mineira dos Portadores de Vírus de Hepatites (AMIPHEC)	Implementação de ações de assistência aos portadores do vírus de hepatite e seus familiares e atuação na prevenção da doença por meio da divulgação de informações.	Encerramento da vigência

7	Secretaria de Estado de Saúde (SES)	Associação Saúde Solidária (ASAS)	Promoção da assistência e melhoria da qualidade de vida às pessoas vivendo com HIV / AIDS por meio de atividade física orientada em academia de ginástica, visando a prevenção dos efeitos colaterais da terapia antiretroviral.	Encerramento da vigência
8	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE)	Centro Integrado de Estudos e Programas de Desenvolvimento Sustentável - CIEDS	Implementação e monitoramento das ações relativas ao "Programa Poupança Jovem" no Município de Ribeirão das Neves.	Identificação de irregularidades
9	Fundação Clóvis Salgado (FCS)	Instituto Cultural Orquestra Sinfônica - ICOS	Desenvolvimento de atividades culturais para a sociedade, voltados para a difusão da música erudita, por meio do fomento à atuação da Orquestra Sinfônica de Minas Gerais.	Necessidade de modificação do objeto

Quadro 4: Termos de Parceria firmados em Minas Gerais que já foram encerrados
Fonte: MINAS GERAIS, 2008b

Dos 09 termos de parceria elencados no Quadro 4, dois foram encerrados em virtude de irregularidades cometidas pela OSCIP, tendo uma delas, inclusive, sido desqualificada por causa das irregularidades cometidas. Dos sete termos de parceria restantes, 05 foram encerrados devido ao encerramento da vigência e o desinteresse do órgão estatal parceiro continuar com a parceria, embora, em alguns casos, como o da Secretaria de Saúde, as entidades tenham passado a se vincular ao estado por meio de convênios. No caso específico do Termo de Parceria do Instituto Cultural Orquestra Sinfônica, o encerramento ocorreu sob alegação da necessidade de realizar significativas adequações no objeto e nos indicadores pactuados, tendo-se, por esse motivo, optado pela substituição por um novo Termo de Parceria.

Em janeiro de 2008, encontram-se vigentes em Minas Gerais 13 Termos de Parceria, conforme apresenta o Quadro 5

Nº	Órgão Estatal Parceiro	OSCIP Parceira	Síntese do Objeto
1	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE)	Instituto de Cooperação e Educação ao Desenvolvimento (INCED)	Implementação e monitoramento do "Programa Poupança Jovem", no Estado de Minas Gerais.
2	Fundação Clóvis Salgado (FCS)	Instituto Cultural Orquestra Sinfônica (ICOS)	Desenvolvimento de atividades culturais voltadas para a difusão da música clássica, por meio da criação, estruturação e manutenção de uma nova orquestra sinfônica para o Estado, a OSEMG (Orquestra Sinfônica do Estado de Minas Gerais).
3	Secretaria de Estado de Cultura – SEC e Fundação Clóvis Salgado – FCS	Instituto Cultural Sérgio Magnani (ICSM)	Apoiar a produção, exibição e formação artística mineira por meio de apoio a gestão e geração de recursos para a execução de projetos e programas do Sistema Estadual de Cultura, especialmente a Fundação Clóvis Salgado.
4	Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS)	Inclusão e Cidadania (ELO)	Desenvolvimento com a Secretaria de Estado de Defesa Social - SEDS, de ações relativas à prevenção social da criminalidade e da violência, por meio da implantação, desenvolvimento e consolidação de Núcleos de Prevenção à Criminalidade – NPC.
5	Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS)	Associação Preparatória de Cidadãos do Amanhã (APRECIA)	Promover a qualificação, o aperfeiçoamento e a orientação profissional dos beneficiários dos Programas a) FICA VIVO!; b) CEAPA; c) Egressos; d) Mediação de Conflitos; e) Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte.
6	Secretaria de Estado de Governo (SEGOV)	Movimento das Donas de Casa e Consumidores de Minas Gerais (MDC)	Promoção da defesa dos direitos do consumidor, por meio da assistência jurídica, do apoio à geração de trabalho e renda e da educação para o consumo consciente.
7	Secretaria de Estado de Esportes e Juventude (SEEJ)	De Peito Aberto	Execução do Programa Minas Olímpica Jogos do Interior de Minas 2007 – JIMI.
8	Secretaria de Estado de Educação (SEE)	Instituto Hartmann Regueira (IHR)	Desenvolvimento do Projeto Escolas em Rede nas escolas Referência e Associadas do Estado de Minas Gerais .
9	Fundação TV Minas Cultural e Educativa	Associação de Desenvolvimento da Radiodifusão de Minas Gerais (ADTV)	Fomento, execução e promoção de atividades culturais, educativas e informativas por meio da produção e veiculação de radiodifusão.
10	Secretaria de Estado de Esportes e Juventude (SEEJ)	Instituto Brasileiro para o Desenvolvimento do Esporte, Educação e Cultura (IBDEEC)	Execução do Programa Minas Olímpica Jogos Escolares de Minas Gerais - JEMG 2007.
11	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG)	Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais (CEMAIS)	Implantação e gestão de atividades denominadas como Instituto de Governança Social - IGS, que compreende ações de capacitação de integrantes de Conselhos de Políticas Públicas Estaduais e Municipais, gestores governamentais e integrantes dos quadros das Associações e Fundações de Direito Privado; produção e difusão de conhecimento em tecnologias de gestão social e assessoramento ao público participante sobre as temáticas dos cursos e seminários.
12	Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM)	Ambiente Brasil Centro de Estudos	Desenvolvimento do Programa Ambientação e implementação desse Programa em órgãos, entidades e edificações da administração pública de Minas Gerais.
13	Secretaria de Estado de Cultura (SEC)	Instituto Cultural Sérgio Magnani (ICSM)	Implantação e gestão administrativa e pedagógica do Plug In Minas – Centro Jovem de Artes, Esportes e Cultura Digital.

Quadro 5: Termos de Parceria vigentes em Minas Gerais
Fonte: MINAS GERAIS, 2008b

Embora o argumento que justifica a utilização de modelos de gestão como o de OSCIP remeta com freqüência a parcerias para o desenvolvimento de projetos e programas sociais, percebe-se que os Termos de Parceria já celebrados em Minas Gerais não estão, necessariamente, restritos às Secretarias de Estado de caráter finalístico. Alguns deles foram celebrados com Secretarias-meio, como é o caso da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e a Secretaria de Estado de Governo (SEGOV).

No tocante ao objeto da parceria, os Termos vigentes possuem natureza bastante variada. A grande maioria deles está relacionada a execução de novos projetos e programas estaduais, mas há também aqueles relativos a gestão de serviços ou equipamentos públicos anteriormente realizados diretamente pelo Estado. Fato importante é que, dos 13 Termos de Parceria vigentes, 07 estão diretamente relacionados a projetos estruturadores31.

De acordo com a tipologia de análise das formas de relação entre os organismos governamentais e as organizações da sociedade de origem privada não-lucrativas desenvolvida por Silva; Jacoud e Beghin (2005), os Termos de Parceria celebrados em Minas Gerais podem ser classificados como pertencentes à categoria “regime de execução não estatal com financiamento público direto”, ou seja, a relação que se estabelece é formalizada por meio dos termos de parceria com o governo aportando recursos de natureza diversa (financeiros, materiais, organizacionais ou humanos) e acompanhando e fiscalizando a ação, e a OSCIP executando a ação e, eventualmente, identificando fontes de recursos adicionais.

Embora as metas pactuadas sejam parte do compromisso assumido pela OSCIP junto ao Estado, a responsabilidade por seu cumprimento é compartilhada pelo órgão estatal parceiro, uma vez que, em sua grande maioria, os Termos de Parceria são a forma de viabilização de ações integrantes de projetos e programas do Governo, muitos deles pertencentes a carteira de projetos estruturadores, que são prioritários para o Governo e, cujo descumprimento possui impacto político extremamente negativo diante da política de gestão para resultados implantada no

[31] São os Termos firmados pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE) e Instituto de Cooperação e Educação ao Desenvolvimento (INCED); Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) e ELO – Inclusão e Cidadania e SEDS e Associação Preparatória de Cidadãos do Amanhã (APRECIA); Secretaria e Estado de Esportes e da Juventude - SEEJ e De Peito Aberto e SEEJ e Instituto Brasileiro para o Desenvolvimento do Esporte, Educação e Cultura (IBDEEC); Secretaria de Estado da Educação - SEE e Instituto Hartmann Regueira (IHR); e Secretaria de Estado de Cultura e Instituto Cultural Sérgio Magnani - ICSM.

estado.

Ainda no intuito de compreender a natureza dos Termos de Parceria atualmente vigentes em Minas Gerais, é possível aplicar a tipologia desenvolvida por Teixeira (2003), segundo a qual existem distintas formas de “encontros” possíveis entre organizações não governamentais e o Estado. A luz desse modelo a relação entre as OSCIPs e os órgãos estatais parceiros em Minas Gerais, tomando como base o objeto dos Termos de Parceria e a participação das OSCIPs na definição e elaboração da política pública envolvida em sua execução, dos 13 termos de parceria vigentes, 11 são representativos do encontro do tipo prestação de serviços, tendo como objeto o desenvolvimento de políticas cuja definição partiu do próprio Governo, cabendo às OSCIPs responsabilizar-se por sua operacionalização, sendo norteada pelas metas pactuadas nos Termos de Parceria.

Essa característica é reforçada pelo argumento de Lemos *et al* (2006) anteriormente discutido de que, no modelo de OSCIP estadual, o Estado “*define o que será feito, em que medida e com que qualidade, enquanto a OSCIP é quem definirá o ‘como será feito’, ou seja, a operacionalização”*. (LEMOS, *et al*., 2006, p. 137)

Apenas dois dos termos de parceria vigentes podem ser definidos como encontros participativos, seja por tratar-se de um projeto nascido na OSCIP parceira que passou a ser fomentado pelo Estado, como é o caso do termo firmado entre a Secretaria de Governo e o Movimento das Donas de Casa, seja por ser um projeto novo que foi desenvolvido em conjunto entre os parceiros, como é o caso da parceria entre a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e o Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais. Dentre os 09 Termos de Parceria encerrados, 05 apresentam características de encontros participativos e 04 são do tipo prestação de serviços.

Cabe ressaltar que a classificação anteriormente desenvolvida baseia-se no perfil geral das relações estabelecidas evidenciadas pelos Termos de Parceria, de maneira que as parcerias, não necessariamente, apresentam todas as características do encontro nas quais foram classificadas. Além disso, a análise foi realizada somente com base na comparação entre a definição conceitual dos tipos de encontros possíveis e o objeto das parcerias, não levando em consideração a forma como essa relação se estabelece cotidianamente, uma vez que essa análise, embora de grande relevância, foge ao escopo deste trabalho.

Deve-se considerar, ainda que, conforme já explicitado, muitas vezes os "encontros" que se estabelecem entre o Estado e as entidades parceiras podem assumir características híbridas, de acordo com as necessidades dos atores envolvidos e os objetivos almejados. E tendo em vista que as análises realizadas tiveram como objeto os termos de parceria celebrados, não foram identificados encontros do tipo pressão.

Visando ainda compreender melhor o perfil das parcerias firmadas entre o Estado de Minas Gerais e as OSCIPs, uma possível análise é a verificação do "interstício entre as datas de criação da entidade e celebração do Termo de Parceria". Das 13 entidades que possuíam termo de parceria vigente com o Estado em janeiro de 2009, apenas 04 foram fundadas mais de dois anos antes da celebração do Termo de Parceria, tendo as 09 entidades restantes feito uso para a qualificação da excepcionalidade existente na Lei nº14.870/2003 que possibilita a qualificação de entidades como OSCIP sem a comprovada experiência[32].

Se considerado o interstício entre a qualificação como OSCIP e a celebração do Termo de Parceria, apenas 04 entidades foram qualificadas mais de um ano antes da celebração do Termo. Esses dados reforçam a hipótese de que, normalmente, as entidades tendem a buscar a qualificação como OSCIP não em virtude do título em si, mas sim baseadas em uma perspectiva concreta de celebração de um Termo de Parceria, muitas vezes à partir da indução do próprio estado.

É importante destacar, entretanto, que o fato das entidades existirem anteriormente a celebração do Termo de Parceria também não é determinante do tipo de relação que estabelecerão com o Estado, pois, pela breve análise dos tipos de encontros existentes em Minas Gerais, verifica-se que entidades já atuantes em projetos sociais com larga experiência têm estabelecido encontros do tipo prestação de serviços, enquanto outras, recém fundadas, relacionam-se com o Estado por meio de encontros do tipo participativo.

[32] Originalmente, o Art. 28 da Lei nº14.870/2003 estabelecia que nos dois anos inicias de vigência da Lei, não seria exigido para a qualificação como OSCIP a existência prévia de dois anos, nos termos da Lei Civil e a comprovação de experiência estabelecidas no Art. 3º da mesma lei. Esse prazo foi prorrogado por mais um ano por meio do Art. 22 da Lei nº 15972/2006. Atualmente, com as mudanças sofridas pela Lei, a comprovação de experiência prévia da entidade passou a ser exigida, podendo, contudo, até 31 de dezembro de 2009, ser suprida pela comprovação da experiência dos dirigentes da entidade na execução das atividades indicadas em seu estatuto social.

Pelo exposto anteriormente, percebe-se que as parcerias firmadas em Minas Gerais tendem a possuir o perfil “encontro prestação de serviços” independente da entidade não governamental parceira. Essa tendência pode ter como um de seus fatores determinantes a própria característica do modelo de OSCIP local, que já prevê, em seu formato híbrido, a possibilidade das OSCIPs assumirem a gestão de equipamentos públicos, o que atribui às parcerias firmadas no estado um perfil bastante similar aos Contratos de Gestão previstos no modelo de Organização Social existente na esfera federal.

Dentre os Termos de Parceria vigentes atualmente, os firmados por entidades pertencentes ao Sistema Estadual de Cultura -Secretaria de Estado de Cultura, Fundação Clóvis Salgado e Fundação TV Minas Cultural e Educativa - são os que mais acentuadamente assumem o perfil de Contrato de Gestão com Organização Social. O Termo de Parceria firmado entre a Rede Minas e a OSCIP Associação de Desenvolvimento da Radiodifusão de Minas Gerais (ADTV) será objeto de análise mais detalhada neste trabalho nos capítulos posteriores.

3.4 Choque de Gestão: uma Reforma do Estado à mineira

Os componentes da política de gestão pública adotada em Minas Gerais à partir de 2003, descritos brevemente neste capítulo, apresentam os traços e características semelhantes às reformas desencadeadas na década de 90 em diversos países, tendo como elemento central a revisão da forma de oferta dos bens públicos pelo Estado.

Pelo descrito percebe-se também que os componentes básicos de um processo de Reforma do Estado apresentados por Rezende (2002) estão presentes no discurso que orienta as ações desenvolvidas em Minas dentro do escopo do projeto Choque de Gestão. Segundo os relatos dos representantes do Governo apresentados, foram adotadas medidas de ajuste e equilíbrio fiscal por meio do chamado “Ajuste à Realidade” e estratégias de descentralização por meio das parcerias com as OSCIPs e a implementação das Parcerias Público-Privadas, além da incorporação de mecanismos de mercado - como o controle de resultados. Outro dos elementos apontados por Rezende (2002) como inerente às reformas do estado

- a ampliação da capacidade administrativa - ganhou corpo no discurso do Choque de Gestão com as propostas de implantação dos planos de carreira, da política de capacitação e dos mecanismos de avaliação de desempenho. Por fim, a implantação da política de governança eletrônica relatada pelo Governo pode ser associada ao componente *accountability* apresentado por Rezende (2002) sob a perspectiva de promover maior interface com os usuários dos serviços públicos.

Os argumentos nos quais se baseia o Choque de Gestão possuem traços muito explícitos do enfoque gerencial da administração pública, ou Nova Gestão Pública, apresentados por Abrúcio (1997), dentre os quais destacam-se o incentivo à adoção de parcerias com o setor privado e com as organizações não governamentais; a ampla introdução de mecanismos de avaliação de desempenho individual e de resultados organizacionais, atrelados uns aos outros e baseados em indicadores de qualidade e produtividade; o estabelecimento do conceito de planejamento estratégico; a flexibilização das regras que regem a burocracia pública e a profissionalização do servidor público. (ABRUCIO, 1997, p.37).

Embora, quando analisado a luz dos argumentos teóricos, esteja explícita a característica de Reforma do Choque de Gestão, bem como os traços do gerencialismo existentes nas ações que o integram Vilhena *et al* (2006, p.29) argumentam que o choque de gestão não é uma concepção de "reforma administrativa" ou de "reforma do Estado", por considerarem que o Choque de Gestão constitui adequação institucional voltada para o desenvolvimento, "*sem exclusivo foco na forma ou na adoção de um corolário desenvolvimentista sem nenhum ideal finalístico de transformação*", e também por ter sido concebido à partir de uma perspectiva integradora de políticas. Para os autores, o que diferencia o Choque de Gestão de outras reformas, como o Plano Diretor de 1995, é o fato de ter partido de um processo de planejamento estratégico, tendo assim, "alinhado meios e fins".

Esse argumento baseia-se, em parte, no conceito de Governo Matricial cunhado por Marini e Martins (2004) que o definem como

> um modelo governamental voltado para resultados de desenvolvimento, que se baseia na definição e gerenciamento intensivo de pontos nodais de programas (desdobrados de um projeto de desenvolvimento) e organizações (ou parte delas) necessárias a sua implementação. (MARINI; MARTINS, 2004, p. 4)

Segundo Marini e Martins (2004) a implantação do Governo Matricial segue três passos principais: a construção de uma Agenda Estratégica coerente; o alinhamento das unidades implementadoras com a agenda; e a implantação de uma central de resultados[33].

Embora Minas Gerais tenha contado com a vantagem de inúmeras experiências prévias de reforma já estudadas, podendo, assim, incorporar elementos faltosos nas experiências pregressas e eliminar aspectos cujo resultado negativo já fora identificado, aperfeiçoando alguns elementos e adequando-os à realidade do estado, as evidências apresentadas tornam incontestável o fato do Choque de Gestão tratar-se de uma Reforma do Estado, na qual foram incorporados, ao discurso e à pratica, os preceitos da Nova Gestão Pública.

Dentre as inúmeras ações do Choque de Gestão é a denominada "adoção de um novo modelo de parceria para a implementação de políticas públicas" a de maior interesse para este trabalho. Sob esta denominação foi criado, a exemplo de inúmeros outros estados brasileiros, um modelo local de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público. A própria denominação desta ação do Choque de Gestão já delimita onde se situa a participação da OSCIPs nas parcerias com o Estado: a implementação das políticas.

Conforme constatou-se ao longo deste capítulo, na grande maioria das parcerias firmadas em Minas Gerais a participação das OSCIPs situação na etapa da implementação de políticas e projetos já definidos pelo Governo, dando a relação estabelecida entre essas entidades e o Estado perfil de "encontro prestação de serviços" na concepção de Teixeira (2003) ou de "regime de execução não estatal com financiamento público direto", na ótica de Silva, Jacoud e Beghin (2005). Cabe ressaltar que as parcerias no sentido de implementar políticas concebidas pelo próprio governo ocorrem em Minas Gerais não somente em maior número que o

[33] A idéia do Governo Matricial parte da concepção de Estado-rede, que, segundo Castells (1998) "se caracteriza pelo compartilhamento da autoridade (a capacidade institucional de impor uma decisão) no âmbito de uma rede de instituições. Uma rede, por definição, não possui centro, senão nós de diferentes dimensões e com relações internodais que são freqüentemente assimétricas. Mas, em termos finais, todos os nós são necessários para a existência da rede. Assim, o Estado-nação se articula cotidianamente na tomada de decisões com instituições supranacionais de distintos tipos e em distintos âmbitos […].Mas também funcionam nessa mesma rede instituições regionais e locais [e...], cada vez mais, organizações não-governamentais (ou neo-governamentais, porque fundamentalmente trabalham com e a partir dos governos) se conectam com esta rede inter-institucional, feita tanto de negociação como de decisão, de compromisso quanto de autoridade, de informação quanto de estratégia. Este tipo de Estado parece ser o mais adequado para processar a complexidade crescente de relações entre o global, o nacional e o local, a economia, a sociedade e a política, na era da informação". Ver Marini e Martins (2004).

fomento a execução de projetos nascidos no seio da sociedade civil, mas também são as de maior valor, absorvendo parte significativa dos recursos investidos nas parcerias com OSCIPs no estado.

Percebe-se, portanto que o modelo de OSCIP mineiro e as parcerias firmadas à partir dele estão calcadas em um enfoque gerencial da relação entre o Estado e a sociedade civil organizada, sendo utilizadas como instrumento de alcance de objetivos estratégicos do Governo. Essas parcerias, portanto, baseiam-se no conceito de participação social associado a gestão e descentralização de ações com vistas à execução de políticas específicas cujo interesse público é definido pelo próprio Governo.

4 REDE MINAS: HISTÓRICO E DESAFIOS NA GESTÃO DA EMISSORA CULTURAL E EDUCATIVA DE MINAS GERAIS

Com quase 25 anos de existência, a Fundação TV Minas vinha vivenciando inúmeros problemas em sua gestão, sendo, muitos deles, atribuídos pelos dirigentes da emissora à especificidade da atividade por ela desenvolvida - a atividade de televisão - e a dificuldade de desenvolvimento desta atividade sob as regras do regime jurídico administrativo.

À partir da possibilidade viabilizada pela criação do modelo de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) em Minas Gerais a Fundação TV Minas Cultural e Educativa, gestora da emissora, tornou-se uma das primeiras entidades pertencentes ao Governo a fazer uso do modelo mineiro.

O presente capítulo tem como objetivo apresentar um breve histórico da Rede Minas e suas características, situando a emissora mineira no cenário da discussão sobre o modelo de televisão pública no Brasil, e descrever os principais problemas vivenciados pela emissora que levaram a opção pela celebração de um termo de parceria com uma OSCIP.

4.1 Televisão comercial, pública e estatal no Brasil: principais características

A televisão é o veículo de maior influência sobre a sociedade na atualidade. Essa influência passa pela relevância assumida, por exemplo, pelos noticiários como meio de formação da opinião pública em uma sociedade com altos índices de analfabetismo, abrangendo também outros aspectos como é o caso da influência das novelas sobre questões culturais como a moda e os hábitos de consumo dos cidadãos (TORVES, 2007).

Para Zuffo (2002) a televisão aberta no Brasil é um verdadeiro instrumento de coesão nacional, por se tratar da única rede de telecomunicações, gratuita para o consumidor, com cobertura nacional praticamente 24 horas ao dia. Dados da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) do ano de 2006 demonstram que dentre os bens

duráveis e serviços de acesso à informação e comunicação analisados[34], a televisão é o bem ao qual a população tem mais acesso, tendo identificado que 93% dos domicílios brasileiros possuem aparelho de televisão. Esta realidade torna o modelo de radiodifusão brasileiro um debate central, tendo em vista o poder de influência da televisão sobre os cidadãos.

De acordo com Art. 223 da Constituição Federal brasileira, é competência do Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, devendo observar o princípio da **complementaridade dos sistemas privado, público e estatal** (BRASIL, 1988, grifo nosso).

De acordo com Jorge Lima da Cunha (2007) o produto de cada um desses sistemas é um aspecto relevante para a distinção entre eles: a televisão comercial tem como produto a audiência; a estatal tem como produto a divulgação de ações e atos de governo, já a televisão pública tem como produto a programação voltada para a formação crítica do telespectador.

De maneira geral a televisão comercial é definida como uma televisão subordinada às regras do mercado, que busca a audiência universal, produzindo uma programação que pretende atingir públicos diversos com um mesmo produto audiovisual.

Embora seja uma concessão pública, assim como todos os demais sistemas de radiodifusão, a televisão comercial é uma empresa privada, com todas as características e peculiaridades desse tipo de organização. Tem como principal finalidade de sua operação a obtenção de lucro, seja por meio da venda de espaço publicitário nos intervalos da programação, pela inserção de ações de propaganda em suas produções, fenômeno popularmente denominado merchandising, ou por meio da exportação de seus produtos audiovisuais para o exterior (TORVES, 2007). Segundo Torves (2007), no universo de televisão comercial o telespectador é visto como um consumidor em potencial, tendo em vista a centralidade da relação com o mercado estabelecida por essas emissoras.

Em contraposição ao modelo comercial ou privado há a televisão pública, que, segundo a Associação Brasileira das Emissoras Públicas Educativas e Culturais (ABEPEC), que congrega as emissoras geradoras de caráter educativo e

[34] Rádio, televisão, telefone fixo e móvel e computador.

cultural e não comercial, pode ser definida como uma televisão

> [...] aberta, gratuita, mas sem finalidades lucrativas. Não se pauta pelas regras do mercado.Para ela, o público não é produto, mas destinatário dos conteúdos televisivos. O produto da televisão pública é a programação. E essa programação não deve ser avaliada pela quantidade de audiência, mas por sua qualidade ou necessidade. Portanto, o critério da televisão pública não é o da audiência universal, mas do "universo de audiência". Como concessão de televisão educativa, num sentido geral, a televisão pública deve formar e informar o telespectador. Uma grade horizontal busca contemplar os telespectadores de idades e formações diferentes, por segmentos de audiência. (I FÓRUM NACIONAL DAS TVS PÚBLICAS, 2006, p.42).

Segundo o I Fórum Nacional de TV's Públicas, o campo público de televisão é composto por diferentes modelos de emissoras, quais sejam: as legislativas, as universitárias, as comunitárias e as educativas, sendo este último modelo o de maior interesse para fins deste trabalho

As Emissoras Educativas abertas são consideradas uma alternativa à televisão comercial privada, são generalistas e voltadas para os diferentes segmentos da sociedade. Segundo Leão (2002),

> o conceito de televisão educativa, o tipo de programação que ela deve exibir e os efeitos gerados pelas suas transmissões, são temas não muito bem definidos, passiveis de controvérsias e que podem variar de autor para autor e de país para país. (LEÃO, 2002, p. 26)

Embora possuam natureza e finalidade distintas, segundo Carmona (2006), os diversos modelos de emissoras que compõem o campo público de televisão têm como objetivo norteador a formação crítica da população para o exercício da cidadania, devendo exprimir no corpo de suas programações a natureza de suas missões específicas, tendo como valor estrutural a diversidade de gêneros e conteúdos e a pluralidade.

A Constituição Federal define ainda um terceiro sistema de radiodifusão, o estatal. Esse terceiro tipo de televisão está situado entre o perfil público e o perfil privado. Embora sua distinção com relação ao sistema privado seja explícita, sua diferenciação com relação ao perfil público mostra-se bem mais complexa, havendo, entre elas, uma tênue separação. Scorsim (2007) advoga que

> a televisão estatal por radiodifusão constitui uma modalidade de serviço público privativo do Estado, sendo que uma de suas finalidades é assegurar a comunicação social de caráter institucional, nos termos do artigo 37, parágrafo 1º da CF, a respeito dos atos e (ou) fatos relacionados ao Poder Executivo, ao Poder Legislativo e ao Poder Judiciário. [...] A conceituação da televisão estatal deve estar vinculada à titularidade exclusiva e o controle do Estado sobre a programação. O núcleo de sua definição corresponde tanto às idéias de competência estatal quanto à organização e prestação do serviço de televisão por radiodifusão. [...] Daí porque uma televisão estatal está necessariamente vinculada à política governamental, o que evidentemente não significa o afastamento do dever de igualdade de oportunidades quanto ao acesso à programação das mais diversas correntes de opinião. (SCORSIM, 2007)

No intuito de diferenciar os sistemas público e estatal de televisão, Torves (2007) aponta para a relevante questão da independência das emissoras com relação ao Estado. Para o autor

> a televisão é considerada estatal quando está envolvida pela máquina burocrática do Estado, é sustentada pelo Estado e sofre freqüentemente intervenção do Governo e é chamada de pública quando não sofre ingerência governamental, tem compromissos com o interesse público e não depende de verbas publicitárias do mercado. (SCORSIM, 2007)

Ressalte-se que, embora a televisão pública não dependa de verbas publicitárias para seu sustento, entende-se que seu financiamento cabe ao Estado. Pelo conceito de televisão pública, estas emissoras não deveriam submeter-se ao poder político, ainda que financeiramente sejam dependentes do Estado, contudo, em termos práticos, essa situação normalmente não corresponde à realidade. Esse é um dos aspectos que leva à dificuldade de se distinguir, na prática, as televisões públicas das televisões estatais, embora, conforme exposto anteriormente, conceitualmente, não sejam sinônimos. Além disso, significativa parte das emissoras que atualmente assumem o título de “televisão pública” estão administrativamente ligadas ao Estado.

Assim, embora, conforme aponta Mota (2004), o conceito de “público” no contexto da radiodifusão tenha emergido com a Constituição de 1988, o que se percebe é que conceito e a prática da televisão pública encontram-se ainda em fase de construção, pautando-se em pressupostos, práticas e, principalmente, na contraposição entre o sistema público e os sistemas comercial e estatal para sua caracterização.

Um dos fatores recorrentemente apontados como dificultador para a conceituação da TV Pública é a não regulamentação do dispositivo constitucional

que determina a complementaridade dos três sistemas. A ausência de regulamentação do Art.223 da Constituição Federal tem implicado a falta de clareza sobre o real significado dos sistemas estatal e público da radiodifusão no Brasil, o que tem dificultado a consolidação e a qualificação desses sistemas. Além disso, as emissoras que almejam essa denominação ainda enfrentam alguns desafios, sobretudo ligados ao financiamento e a autonomia.

O fato das emissoras culturais e educativas operarem sob uma lógica distinta das emissoras comerciais, oferecendo uma programação diferenciada, com o foco educativo, voltado para a promoção da cidadania e baseado em um perfil estético distinto do usualmente existente nas televisões comerciais faz com que esse segmento sofra, recorrentemente, como os baixos índices de audiência, o que torna necessário a existência de subsídios e contribuições para sua manutenção, tendo em vista que, normalmente, não geram lucro (LINS *apud* LEÃO, 2002).

Além disso, conforme o Parágrafo Único do Art. 13 do Código Brasileiro das Telecomunicações, é vedado às televisões educativas a transmissão de qualquer propaganda, direta ou indiretamente. Essas emissoras, portanto, não podem recorrer às verbas do mercado publicitário para seu financiamento, sendo necessário a elas buscar alternativas de captação de recursos, caso desejem reduzir o grau de dependência com relação aos recursos de origem estatal.

Esse é o caso das televisões que se intitulam públicas no Brasil, que, em sua maioria, são quase integralmente financiadas pelo Estado. Nesse sentido, Torves (2007) afirma que "*as TVs educativas estariam enquadradas como públicas, entretanto todas são sustentadas pelos estados da federação e podem ser classificadas como estatais*". (TORVES, 2007, p. 90). De acordo com Scorsim (2007)

> o critério essencial para a caracterização da televisão pública é a independência diante do poder público, assegurada mediante a participação e o controle social, particularmente o poder de auto-organização interna com a indicação de seus administradores e, sobretudo, a nomeação de seu Presidente, vedando-se que o Chefe do Poder Executivo (seja Presidente da República, seja Governador do Estado) escolha o responsável pela direção da entidade. Em verdade, trata-se de uma verdadeira garantia constitucional de acesso dos cidadãos e dos grupos sociais ao meio de comunicação social consubstanciado na televisão por radiodifusão. (SCORSIM, 2007)

Da definição apresentada por Scorsim (2007) emerge a seguinte dúvida: sendo essas emissoras dependentes dos recursos oriundos do orçamento público, e algumas delas, inclusive, integrantes da estrutura organizacional do Estado, como assegurar sua autonomia, seja na definição de seu quadro diretivo ou estruturação de sua linha de programação? Neste sentido, Mota (2004b, p.78) afirma que o termo público associado a televisão no Brasil

> configura-se mais como uma 'griffe' do que como um projeto político, tendo em vista que as televisões que compõem o sistema público em construção, no que se refere a autonomia administrativa, política e financeira, ainda estão submetidas aos interesses e limitações dos governos estaduais aos quais a maioria delas está vinculada.

Outro aspecto que impacta a construção do modelo nacional de televisão pública é própria falta de clareza com relação ao significado do termo que a qualifica. No Brasil o termo público é, recorrentemente, associado a atuação do Estado, e não como a dimensão daquilo que é comum a todos e que requer participação e contrapartida da sociedade (MOTA, 2004b). Para Mota (2004b) essa dimensão pública deveria concretizar-se, na televisão,

> pela presença dos problemas locais e regionais; nas marcas da diferença materializada na diversidade de pessoas, de visões e de idéias nascidas da experiência da lida cotidiana nas cidades e no campo; na pluralidade de expressões culturais e artísticas, que não podem ser limitadas ao que a mídia reconhece e legitima (MOTA, 2004b, p.80).

Uma das formas de garantir a existência da dimensão pública da televisão no sentido apresentado por Mota (2004b) é a existência, e efetividade, de mecanismos de participação da sociedade no gerenciamento de conteúdos e da programação, como conselhos, comitês de telespectadores, ouvidorias, dentre outros. Contudo, segundo Mota (2004b) "*a grande maioria das emissoras que se dizem públicas não opera os seus dispositivos descentralizadores, que acabam existindo para inglês ver, apenas na legislação, já que boa parte nem sequer instala os seus impotentes conselhos".* (MOTA, 2004b, p. 80)

Mais que a autonomia e participação social, essas emissoras buscam ainda constituir um modelo de gestão que seja adequado ao perfil de televisão pública almejado, pois a vinculação ao regime de normas públicas torna-se um significativo dificultador para que possam, até mesmo, operar sua gestão cotidiana.

Para Scorsim (2007), a televisão pública é caracterizada como um serviço público não-privativo do Estado, realizado por organizações independentes dele e com a participação e o controle social. Mas, no caso brasileiro, não há uma unidade no que tange ao perfil jurídico e os modelos de gestão das emissoras intituladas públicas.

Se consideradas as 20 emissoras associadas a ABEPEC é possível identificar estruturas diversas. Algumas estão diretamente vinculadas ao Estado, sendo parte de unidades integrantes da administração direta, outras são autarquias e fundações de direito público, havendo ainda algumas juridicamente configuradas como fundações de direito privado e ainda algumas geridas por OS e OSCIP.

Caso emblemático no contexto brasileiro é o das TVEs do Rio de Janeiro e do Maranhão que, com a promulgação da Lei nº 9637/98, que dispõe sobre a qualificação de entidades como OS viu extinta a Fundação Roquette Pinto, entidade vinculada à Presidência da República responsável pela gestão da emissora, e a qualificação da Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (ACERP) como OS. Por meio de um Contrato de Gestão firmado com a União, por intermédio da Secretaria de Comunicação de Governo da Presidência da República em janeiro de 1998, a ACERP assumiu a gestão das TVEs Rio de Janeiro e do Maranhão, sendo esta a primeira experiência de gestão de uma emissora de televisão por meio de um instrumento de contratualização de resultados.

Segundo Costin (2005),

> a Fundação Roquete Pinto padecia de dificuldades próprias de uma TV que tem que contratar pessoal temporário para programas, comprar insumos ou contratar serviços usando leis inadequadas para esta natureza de atividades. As normas da administração pública as quais a Fundação estava submetida dificultavam sua operação, tornando necessário à emissora colocar-se em situação de irregularidade constantemente. (COSTIN, 20005)

Ventura (1998) relata que, no contexto da política governamental da época a Fundação Roquete Pinto não tinha outra opção, a não ser passar a ser gerida por uma OS, tendo em vista que sua área de atuação não se configurava como uma atividade típica de Estado, julgando-se, ainda que seu funcionamento seria mais eficiente “sem estar atada às amarras do serviço público”.

> Devido a suas características peculiares, ou seja, ser um meio de comunicação que, logicamente, deve ser ágil, era muito difícil trabalhar nos

> moldes do serviço público. As compras tinham que respeitar as regras da lei nº8.666, o que 'engessava' o trabalho. Além disto, havia muito desperdício porque, com a lei, não há possibilidade de negociação diretamente com o fornecedor (VENTURA,1998, p.10).

Os relatos acima demonstram que o pressuposto que norteou a celebração de um Contrato de Gestão com uma OS, no caso da ACERP, mais do que viabilizar seu papel de televisão pública, discussão ainda incipiente naquele período, foi a busca de agilidade e flexibilidade de gestão necessárias à atividade de televisão.

A busca de alternativas para viabilizar sua gestão e geração de recursos é uma realidade da maioria das emissoras culturais e educativas no Brasil. De acordo com Carrato (2005) a maioria das emissoras que integram a ABEPEC

> não possui ordenamento jurídico compatível com sua função, enfrenta problemas trabalhistas sérios, conta com orçamento insuficiente para fazer face a suas necessidades e não dispõe de recursos para investir em novos formatos de programa e em tecnologia digital.

Conforme poderá ser visto a seguir, esse é exatamente o caso da Rede Minas.

4.2 Breve histórico da Fundação TV Minas Cultural e Educativa

A Fundação TV Minas Cultural e Educativa foi criada em 14 de agosto de 1984 pelo Decreto nº 23.807, como uma entidade de direito privado sem fins lucrativos, vinculada à Secretaria de Estado da Cultura, com a finalidade de promover atividades educativas e culturais através da televisão.

A primeira sede da emissora situava-se na região Leste de Belo Horizonte, em uma casa na Avenida Assis Chateaubriand, no bairro Floresta. Sua programação ia ao ar das 18 às 24 horas e limitava-se a retransmissão simultânea da TV Educativa do Rio de Janeiro, com uma abrangência de 33 municípios mineiros localizados no Centro do Estado (LEÃO, 2002).

Segundo informações disponíveis no site da emissora, as primeiras produções locais surgiram em 1985, tendo como pioneiro o programa Momentos de Minas, posteriormente substituído pelo Jornal de Minas. Nesse período o alcance do

sinal da emissora foi ampliado, com a instalação de um link de microondas na torre da Serra do Curral.

Em 1993, a Lei 11.179 reorganizou a emissora, transformando-a em fundação pública. Logo em seguida, em 1995, a TV Minas transferiu-se para o endereço atual - Avenida Nossa Senhora do Carmo, 931 - e passou a adotar o nome fantasia Rede Minas, embora sua razão social tenha continuado a ser Fundação TV Minas Cultural e Educativa.

Segundo o Art. 3º da Lei 11.179/93, a Fundação tem o objetivo de "*promover, sem fins comerciais, por meio da televisão, atividades culturais e educativa*s". Dentre as competências da Fundação, estabelecidas no Art.4º da mesma lei, estão a operação e administração da emissora de televisão; a produção e distribuição de material audiovisual e a difusão de programas educativos, culturais, esportivos, sociais e artísticos; a articulação de suas atividades com outras instituições televisivas da área educativa e com os diversos setores administrativos do Estado e a difusão da política cultural, educativa, econômica, social, esportiva e administrativa dos órgãos e entidades da administração pública estadual. (MINAS GERAIS, 1993).

Moura (1999) relata que, como órgão ligado ao Governo do Estado, a Rede Minas passou por diversas fases ao longo de sua existência, estando sempre sujeita a mudanças de cunho fundamentalmente político pelos governantes do Estado.

Desde sua criação a emissora, integrante da Administração Indireta, teve diversas vinculações. Originalmente era vinculada a Secretaria de Estado de Cultura (SEC), tendo, posteriormente sido transferida para a Secretaria de Estado da Casa Civil e Comunicação Social. Em 2001 a Secretaria de Estado da Casa Civil e Comunicação Social foi desmembrada, tendo sido dando origem a três novas Secretarias, dentre as quais a Secretaria de Estado da Comunicação Social (SECOM), a qual a Rede Minas passou a ser vinculada. Em 2003, por meio da Lei Delegada nº 52 a Rede Minas voltou a ser vinculada à SEC. A Lei Delegada nº 52 foi revogada, mas a Lei Delegada nº 116 de 2007, que a substitui, manteve a vinculação estabelecida na lei anterior.

Essas constantes mudanças de vinculação, em certa medida, podem ser consideradas uma demonstração das diversas mudanças no entendimento, por parte do Governo, sobre o papel a ser desempenhado pela emissora, posto que sua vinculação institucional, certamente, impacta seu perfil de atuação. Há grande distinção entre os objetivos, finalidades e competências da Secretaria de Cultura e

da Secretaria de Comunicação Social do Governo e a emissora de televisão vinculada a uma ou outra Secretaria, decerto, será conduzida no sentido de contribuir para o cumprimento da missão institucional da pasta a qual estiver vinculada, o que gera alterações em seu enfoque, objetivos e direcionamento, podendo aproximá-la ou afastá-la do perfil de televisão pública.

Mas as mudanças sofridas pela Rede Minas desde sua criação não se limitam a sua vinculação institucional. De 1984 até hoje a abrangência do sinal da emissora se ampliou significativamente. Atualmente o sinal da Rede Minas atinge 743 municípios no estado, sendo transmitida também para parte dos Estados de São Paulo, Paraná, Rio de Janeiro e Brasília, permanecendo 24 horas no ar.

O perfil de sua programação também sofreu alterações. A Rede Minas, que inicialmente limitava-se a ser uma retransmissora da programação da TVE do Rio de Janeiro possui hoje uma média diária de 9 horas de programação própria, sendo também parte integrante da Rede Pública de Televisão[35], com programas como o Alto Falante e Dango Balango sendo exibidos nacionalmente.

Segundo Moura (1999) houve momentos ao longo da história em que a emissora foi duramente criticada na imprensa pelo caráter oficialesco de sua programação, como em 1989, durante o Governo de Newton Cardoso (1987-1991), quando a Rede Minas era reconhecida como uma espécie de departamento de imprensa do Palácio da Liberdade. Essa imagem se manteve no Governo Hélio Garcia (1991-1995), sendo a emissora acusada de deixar de fora de sua pauta assuntos de grande relevância pública, em detrimento de temas ligados ao Governo, o que a colocava à margem dos acontecimentos até mesmo da capital do estado.

Moura (1999) relata que no governo seguinte (Eduardo Azeredo, 1995 a 1999) a impressão do público com relação a emissora se alterou positivamente, o que se deveu a melhorias técnicas (mudança de sede e aquisição de equipamentos que permitiram melhor a qualidade da produção) e funcionais (terceirização da mão de obra, que possibilitou a realização de contrações e o aumento de salários). Para Moura (1999) nesse período o perfil oficialesco atribuído a emissora também se alterou, sendo que, se à partir de então ocorreu “algum favorecimento dos interesses

[35] A Rede Pública de Televisão é composta pelas 20 emissoras integrantes de Associação Brasileira de Emissoras Públicas, Educativas e Culturais (ABEPEC). Por meio da rede as emissoras associadas podem transmitir, em tempo real, a programação das demais integrantes da Rede, levando programas de produzidos localmente a serem exibidos em outros estados, o que contribui para a divulgação da produção própria das emissoras integrantes da Rede.

oficiais, passou a haver, ao menos, a preocupação com a imparcialidade" que vinha comprometendo a imagem e credibilidade da emissora nos anos anteriores.

Nesse período a Rede Minas passou a investir no desenvolvimento de projetos audiovisuais para terceiros, visando complementar seu orçamento e ampliar a receita gerada pela emissora e, consequentemente, as possibilidades de investimentos em produções próprias. Gradualmente a Rede Minas vem ampliando sua atuação nesta esfera por meio da área de Projetos Especiais, que produz vídeos institucionais, vinhetas promocionais, campanhas educativas, vídeos de educação a distância e treinamento, documentários, TV interativa e mídia social, tendo como clientes instituições públicas e privadas. Segundo dados fornecidos pela emissora, entre 1999 e 2007 a Rede Minas desenvolveu quase 300 produtos audiovisuais.

Dentre as mudanças vividas pela emissora ao longo de sua história é importante destacar o aspecto da participação social, fundamental para as que almejam ser caracterizadas como emissoras públicas. Nesse sentido, o Estatuto da Rede Minas previu a existência de um Conselho Curador, que consiste em um órgão colegiado de deliberação e controle que, dentre suas atribuições, deve definir a política geral da Fundação de acordo com seus objetivos e áreas de atividades, deliberar sobre o plano de ação e o orçamento anual da emissora e suas eventuais modificações e sobre a prestação de contas anual da Fundação.

Este Conselho Curador é elemento essencial de participação da sociedade no gerenciamento de conteúdos e da programação, contudo, embora previsto estatutariamente desde 1984, somente foi oficialmente instituído em 11 de agosto de 2005, tendo seus membros nomeados em 03 de outubro do mesmo ano. De acordo com Moura (1999) em 1990 houve uma tentativa de efetivação do Conselho Curador, com a nomeação de seus membros, no entanto, o Conselho nunca chegou a se reunir nem a ter poder de fato.

O Conselho Curador da Rede Minas é composto por membros do poder público e da sociedade civil[36], designados pelo Governador do Estado[37], e deve

[36] Segundo o Art. 10 do estatuto da Rede Minas seu Conselho Curador é composto pelo Secretário de Estado da Cultura, que será seu Presidente; pelo Secretário de Estado de Comunicação Social, que será o seu Vice-Presidente; por um representante da Secretaria de Estado da Educação, indicado por seu titular; por um representante das instituições de ensino superior com sede em Minas Gerais e com curso regular, na área de Comunicação Social; por um representante das entidades da classe empresarial do Estado; por um representante do Sindicato dos Jornalistas do Estado de Minas Gerais, do Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Radiodifusão e Televisão do Estado de Minas Gerais, e do Sindicato dos Artistas e Técnicos em Espetáculos de Diversão, escolhido, preferencialmente, dentre funcionários da Fundação TV Minas; e por um cidadão de ilibada reputação

reunir-se, ordinariamente, uma vez em cada três meses e, extraordinariamente, quando convocado pelo seu Presidente ou por solicitação da maioria dos seus membros, na forma em que dispuser o seu regimento.

Segundo informação do site da emissora[38], a instituição do Conselho Curador é considerada um passo fundamental para o fortalecimento de sua identidade como meio de formação e informação, com objetivo de debater, criticar e dar suporte para ações que visam a melhoria da qualidade da TV pública.

A consolidação da identidade de televisão pública é uma meta almejada pela Rede Minas. Além de expressa em sua missão

> contribuir para o desenvolvimento intelectual, social e econômico de Minas Gerais, promovendo seus valores e o intercâmbio com outros agentes de educação e cultura, por meio da produção e veiculação de programas de televisão de interesse público. (REDE MINAS, 2006).

Esse caráter de televisão pública é recorrentemente citado em textos institucionais e nas falas do atual presidente da emissora. Seus objetivos estratégicos[39], por sua vez, também demonstram certa aproximação com os princípios norteadores das televisões públicas. São eles:

> - Gestão mais eficaz, agilidade na execução de projetos, que contam com a parceria entre a fundação Rede Minas e a Associação do Desenvolvimento da Radiodifusão de Minas Gerais - ADTV, organização da sociedade civil de interesse público.
> - Captação de recursos junto a novas fontes e investimentos em infra-estrutura.
> - Modernização e renovação da programação, sempre comprometida com a qualidade e a diversidade, com nova linguagem e conteúdos - editoriais e estéticos.
> - Consolidação das parcerias existentes e fechamento de novas parcerias com TV's educativas de todo país, abrindo espaço para outros programas que compartilhem dos mesmos valores e qualidade da Rede Minas.
> - Interiorização contínua e atração de novos conteúdos, produzidos nos diversos pólos regionais, com o objetivo maior de refletir a diversidade

---

e identificado com as atividades educacionais, culturais e de comunicação social do Estado, de livre escolha do Governador do Estado.

[37] Os membros do conselho curador ligados aos órgãos públicos podem ser os titulares das pastas ou outros servidores por eles indicados. No caso das demais instituições (instituições de ensino superior; classe empresarial do Estado e Sindicatos) as entidades devem encaminhar uma lista tríplice de representantes e suplentes para escolha do Governador. O cidadão de ilibada reputação é indicado diretamente pelo Governador.

[38] REDE MINAS, 2006.

[39] REDE MINAS, 2006.

> cultural de Minas Gerais - não só para difundí-la no próprio estado, mas também no país e no mundo.
> - Parcerias com TV's Universitárias afiliadas, através de convênios de cooperação, que asseguram de um lado, a geração de conteúdos científicos, através dos seus centros de pesquisa e de outro lado, os espaços para sua veiculação. (REDE MINAS, 2006).

4.3 Cenário anterior à mudança do modelo de gestão

Embora, ao longo da sua história, da Rede Minas tenha apresentado alguns progressos no que tange a seu posicionamento e reconhecimento público, a emissora não deixou de sofrer com os problemas característicos das emissoras culturais e educativas, sobretudo as dificuldades de gerenciamento impostas pelas normas públicas e a escassez de recursos, que dificulta o investimento em uma programação de qualidade e atrativa para o grande público, além da dependência com relação aos recursos públicos.

Em uma das edições do "Ciclo de Debates Rede Minas 20 anos", realizado no Teatro da Assembléia Legislativa, em comemoração aos 20 anos de existência da Rede Minas, a então presidente da emissora[40] fez o seguinte relato: *"estamos engessados por uma legislação que não condiz com as necessidades e agilidade de uma emissora de televisão. Estamos no limite, mas a criatividade é nosso grande desafio* (CICLO, 2004)".

Um dos pontos críticos vivenciados pela emissora nesse período era a questão da contratação de pessoal. Em 2003, quando teve início o primeiro Governo Aécio Neves, grande parte dos funcionários da Rede Minas, sobretudo das áreas finalísticas, eram contratados por meio de cooperativas via Fundação Renato Azeredo, entidade de apoio à Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), contratada com base no argumento de que iria contribuir para a gestão das ações de melhoria da qualidade técnica, administrativa e operacional da emissora.

Essa estratégia de contratação utilizada pela Rede Minas foi alvo de intensas críticas, culminando em uma Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Trabalho (MPT) à partir de uma denúncia dos Sindicatos dos Jornalistas e dos Radialistas de Minas Gerais. A investigação realizada pelo MPT considerou esse mecanismo de contratação um meio de terceirização irregular de empregados, o que

[40] Ângela Carrato foi presidente da Rede Minas entre fev./ 2003 e jan./2005.

levou à homologação, em 10 de agosto de 2004, de um acordo firmado na Justiça do Trabalho. Por meio este acordo estabeleceu-se um prazo até 31 de dezembro de 2004 para que a Rede Minas regularizasse suas contratações, promovendo um concurso público e rescindindo os contratos dos empregados não aprovados no concurso. Nesse acordo a emissora assumiu também o compromisso de não contratar trabalhadores autônomos para o desempenho de atividades relacionadas com a finalidade de seus empreendimentos[41].

Contudo, a solução imediata encontrada pela emissora, amparada pela Lei Estadual nº 73/2003, foi a realização de contratos administrativos[42] com grande parte de seu pessoal. Conforme o relatório de inspeção do Tribunal de Contas do Estado (MINAS GERAIS, 2007b) a inobservância do concurso público para contratação de pessoal na Fundação TV Minas culminou um Termo de Ajuste de Conduta firmado pela Fundação com o compromisso de realização de um concurso público para compor seus quadros até seis meses após a criação do Plano de Carreiras da Fundação.

Mas os problemas vivenciados pela emissora não se limitavam à questão trabalhista. A Rede Minas sofria fortemente com os problemas financeiros. Segundo o relato de sua presidente à época,

> tivemos grandes avanços na Rede Minas nesses 20 anos de existência, mas só não evoluímos na questão de financiamento. Temos hoje praticamente o mesmo orçamento de duas décadas atrás. A TV vem trabalhando em uma espécie de efeito sanfona. Durante todo esse tempo, a

[41] Segundo informações disponíveis no site do Ministério Público do Trabalho, as informações apuradas durante a investigação feita pelo MPT apontaram que todos os empregados que exerciam atividade-fim na Fundação TV Minas, como repórteres, cinegrafistas, produtores e editores, eram contratados por cooperativas de trabalho (MARCOOP e MULTICOOP). De acordo com documento que debate as relações de trabalho no mercado do jornalismo, disponível no site do Sindicato dos Jornalistas do Estado de São Paulo a juíza Maria Tereza Costa Machado Leão, responsável pelo caso, considerou que a Rede Minas pautava-se por conduta irregular e ilegal, violando direitos constitucionais e trabalhistas, e que, sendo o jornalismo em televisão é atividade-fim da emissora, não poderia haver terceirização da mão de obra para esse fim. (SINDICATO DOS JORNALISTAS DE SÃO PAULO, 2004).

[42] Contrato administrativo é uma denominação genérica atribuída, neste caso à contratação de servidores públicos com base na previsão do art.37, IX da Constituição Federal. Esses servidores são sujeitos ao regime geral previdência social e só podem ser contratados temporariamente, com a finalidade de atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Os servidores contratados nesse formato não fazem jus a indenizações ou benefícios como férias e décimo terceiro e o limite para a contratação é, comumente, limitado a seis meses (MAFRA FILHO, 2005). O que vinha acontecendo na Fundação TV Minas é a utilização irregular desse instrumento, inclusive com inúmeras e sucessivas renovações de um mesmo contrato, embora a legislação estabelece que uma vez extinto o contrato o servidor somente poderá ser contratado quando decorrido um prazo de 24 meses.

> programação expandiu e encolheu ao sabor das conjunturas. No início de 2003, exibíamos sete horas diárias de programação própria e hoje pulamos para 15 horas. Mas o orçamento está três vezes menor do que há dois anos, ou seja, estamos fazendo milagre (CICLO, 2004).

Esse "desabafo" ocorreu, justamente, no contexto dos debates acerca do "Financiamento da TV Pública, Educativa e Cultural", ocorridos no Ciclo de Debates Rede Minas 20 anos, realizada no dia 30 de novembro de 2004, no Teatro da Assembléia, no qual o ponto central foram as possibilidades de captação de recursos diante das limitações legais envolvendo a divulgação de publicidade vivenciadas por essas emissoras.

Em fevereiro de 2005, com a mudança na gestão da Secretaria de Estado de Cultura, alterou-se também a direção da Rede Minas. Segundo entrevista concedida ao site Portal da Propaganda (LEMOS, 2005), o novo presidente da emissora[43] assumiu o cargo com a missão de ampliar sua penetração no interior do estado e imprimir à sua atuação uma postura mais profissional, ampliando as possibilidades de parceria com a iniciativa privada e, conseqüentemente, possibilitando o financiamento de uma programação que "*alie qualidade cultural à atração do interesse do telespectador não somente na esfera estadual, mas também nacional*". (LEMOS, 2005, p.1).

Relatos do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, da própria Rede Minas, inclusive um diagnóstico desenvolvido pelo presidente recém empossado na casa em conjunto com a equipe gerencial da emissora, no segundo semestre de 2005 demonstram que, naquele momento, persistiam dois grandes problemas no campo da gestão:

1- a situação irregular do quadro funcional da emissora que demandava solução, tanto para atender às determinações do Ministério Público quanto aos anseios dos próprios funcionários;

2- o engessamento dos processos administrativos que não condiziam com o perfil de uma emissora de televisão e prejudicavam sua atuação.

Segundo Presidente em exercício na emissora[44]*: "O clima aqui estava explosivo! De um lado um clima explosivo, de outro uma televisão paralisada, sem condições de produzir, sem condições de tudo".*

---

[43] Antônio Achilis, que, de início, assumiu a presidência da emissora interinamente, mas permanece no cargo até o momento, fev./ 2009.

[44] Entrevista realizada em 12/06/2008.

O clima explosivo citado pelo Presidente estava relacionado, principalmente, a situação funcional de seu quadro de pessoal, cuja irregularidade vinha gerando questionamentos, insatisfações e temores junto aos funcionários e sindicatos. Dados de fevereiro de 2005 demonstravam a existência, no âmbito da Fundação, de 06 diferentes tipos de vínculo empregatício, dentre os quais predominavam os contratos administrativos. O Quadro 6 demonstra a situação funcional da Rede Minas em fevereiro de 2005:

Tipo de vínculo empregatício	Categorias	Número de funcionários
Servidores Públicos	**Cargos Comissionados**	**18**
	Função Pública	**04**
	Inativos	**26**
Contratos Administrativos		**199**
Contratos via Fundação Eduardo Azeredo[1]		**49**
Estagiários		**21**
Contratos via MGS[2]		**20**
Contratos via ASSPROM[3]		**6**
Total		**343**

Quadro 6: Situação funcional da Rede Minas em fevereiro de 2005
Fonte: Diretoria de Planejamento, Gestão e Finanças da Rede Minas/2005. Elaborado pela autora.
Notas:
1 Contratados por meio da Fundação Eduardo Azeredo (FRA) para a prestação de serviços à Rede Minas relacionados às atividades não finalísticas. A FRA é uma entidade de direito privado criada com a finalidade de prestar apoio a Universidade do Estado de Minas Gerais, que presta serviços também a outros órgãos e entidade públicas e privadas. O site da Fundação denomina o serviço prestado à Rede Minas como "gestão das ações de melhoria da qualidade técnica, administrativa e operacional da TV Minas - Cultural e Educativa".
2 Prestadores de serviços de apoio terceirizados por meio da Minas Gerais Administração e Serviços S.A, sociedade anônima de capital fechado pública, vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.
3 Trabalhadores mirins contratados por meio da Associação Profissionalizante do Menor.

O quadro acima demonstra que em fevereiro de 2005 mais de 75% dos quadros da emissora eram contratados via contratos administrativos ou por contratação indireta via Fundação Renato Azeredo. Dentre os empregados

contratados por meio desses mecanismos estavam aqueles que exerciam as atividades finalísticas da emissora, tais como repórteres, cinegrafistas, produtores e editores. Dentre os 48 funcionários efetivamente integrantes do quadro de servidores da Fundação TV Minas, a maioria era constituída por inativos.

Conforme relatório disponibilizado em 2005 pela Diretoria de Planejamento, Gestão e Finanças, a estrutura orgânica da emissora previa a existência de 71 cargos comissionados, dos quais, segundo o Quadro 6, apenas 18 encontravam-se ocupados.

Apesar do grande número de cargos comissionados vagos, o número de funcionários existentes na emissora à partir de outros vínculos era mais de três vezes superior à estrutura prevista na legislação. No que se refere especificamente aos cargos comissionados, a falta de preenchimento devia-se aos baixos salários previstos para esses cargos, muitas vezes abaixo dos valores praticados no mercado, o que levava a emissora a contratar os profissionais necessários por meio dos outros tipos de vínculo já citados, caso no qual a remuneração poderia ser um pouco superior.

Quanto aos cargos efetivos previstos para a emissora, nenhum se encontrava preenchido, pois há muito não era realizado concurso público para seu provimento. Compunham ainda o quadro próprio da emissora 04 servidores detentores de função pública e 26 inativos.

De acordo com o diagnóstico realizado pela nova gestão da emissora, o quadro de funcionários da emissora, incluindo todos os vínculos, mostravam-se, aparentemente, superdimensionados, havendo a necessidade de redimensioná-los, além de investir em sua qualificação. (FUNDAÇÃO TV MINAS CULTURAL E EDUCATIVA, 2005). A estrutura organizacional vigente na Rede Minas em fevereiro de 2005 é apresentada no Anexo I.

Em abril de 2005 foi criado, por meio do Decreto nº44.005/2005, o plano de carreiras da emissora, de maneira que, conforme o Termo de Ajuste de Conduta firmado com o MPT, a Fundação TV Minas teria o mês de outubro como prazo limite para a realização do concurso público para provimento de seu quadro de funcionários.

Sobre esse aspecto o referido diagnóstico inicial da nova gestão afirma ser "*a atividade é extremamente especificada (sic) e um concurso nos moldes permitidos pela legislação não atenderia às necessidades de seleção adequada*" (FUNDAÇÃO

TV MINAS CULTURAL E EDUCATIVA, 2005,p.7). O documento cita como exemplo o caso da Fundação Padre Anchieta, no qual foi proposto o estabelecimento de outros critérios, distintos do concurso público tradicional, tendo-se contado, segundo o relato da Fundação TV Minas, com o parecer favorável de um conselheiro do Tribunal de Contas do Estado.

O já citado diagnóstico da Rede Minas elaborado pela nova gestão (FUNDAÇÃO TV MINAS CULTURAL E EDUCATIVA, 2005) traz, ainda, uma parte dedicada à exposição dos problemas das diversas áreas da emissora apresentados por seus titulares. Esses relatos, embora apresentem alguns problemas específicos, sobretudo nas áreas finalísticas da emissora - Diretoria de Programação e Diretoria de Jornalismo - têm como pontos comuns a demanda por contratação de profissionais e a aquisição ou manutenção de equipamentos.

Dentre os relatos das diversas áreas, as informações disponibilizadas pela Diretoria de Jornalismo chamam atenção por demonstrarem o impacto da situação funcional irregular nas atividades da Rede Minas:

> Os baixos salários, o sistema de contrato administrativo (sem benefícios sociais, como FGTS, aposentadoria, férias, etc) e a questão do concurso são fatores que criam um clima de desânimo, desinteresse e tensão no pessoal da casa e influenciam e dificultam a contratação de pessoal qualificado (FUNDAÇÃO TV MINAS CULTURAL E EDUCATIVA, 2005,p.27).

Somado aos problemas de pessoal vivenciados pela emissora, havia também o cenário administrativo que, conforme relato do Presidente da Fundação TV Minas Cultural e Educativa vinha gerando um processo de paralisia na gestão:

> Concretamente você já tinha aqui [...] uma emissora que não conseguia se mover por causa dos modelos de funcionamento do Estado, não consegue se mover. Televisão tem uma dinâmica que a torna incompatível com os modelos de Estado, se você tiver que fazer todos os processos para comprar um aparelho de televisão aqui, ou para comprar um transmissor aqui, você sai do ar e fica esperando terminar o processo de licitação, de tomada de preços, seja lá o que for[45].

Do ponto de vista financeiro, o custo anual previsto para a emissora em 2005[46] era de R$11.295.412,00, dos quais R$2.634.588,00 eram repassados

[45] Entrevista realizada em 12/06/2008

[46] FUNDAÇÃO TV MINAS CULTURAL E EDUCATIVA, 2005.

orçamentariamente pelo Governo e R$3.806.827,00, relativos aos custos de pessoal, absorvidos diretamente pelo Governo. Havia, portanto, a necessidade de geração direta de quase 7 milhões de reais, sendo R$4.853.997,00 em custeio e outros R$2.089.756,00 em recursos para investimento. Conforme os relatos da emissora, o ideal seria ampliar a geração de recursos próprios para investir na qualidade da programação. Essa ampliação poderia se dar tanto pelo aumento do aporte de recursos pelo próprio tesouro quanto pela geração de recursos próprios, contudo, a área de marketing existente até então atuava de maneira improvisada e desestruturada (FUNDAÇÃO TV MINAS CULTURAL E EDUCATIVA, 2005).

Apesar desse cenário financeiro o diagnóstico da nova gestão (FUNDAÇÃO TV MINAS CULTURAL E EDUCATIVA, 2005, p. 3) afirmava que a Rede Minas tinha condições de reduzir sua dependência financeira com relação ao Estado por meio de medidas de melhoria da programação, das mudanças no cenário administrativo, incluídas aí a estrutura funcional, e da realização do que denominaram “marketing inteligente”, baseado na “força institucional” da emissora, para o qual era necessária a estruturação de uma equipe e uma política de marketing própria, sendo propostos, inclusive, mecanismos de recompensa pela captação de recursos.

Pelo exposto, pode-se dizer que os principais problemas de gestão vivenciados pela Rede Minas até 2005 residiam, basicamente, na situação funcional irregular de seu corpo de funcionários em função da não realização de concurso público e da baixa remuneração dos cargos efetivos e comissionados; na falta de flexibilidade e agilidade nos processos internos em virtude da submissão da emissora ao regime jurídico administrativo, que dificultava os trâmites internos e na dificuldade de investimento em renovação tecnológica em virtude da escassez de recursos.

Diante desse cenário a emissora, juntamente com a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) passou a buscar alternativas para solucionar os problemas identificados.

4.4 A opção pelo novo modelo de gestão e a criação da ADTV

Diante do diagnóstico dos problemas vivenciados pela Rede Minas, sobretudo

no que se refere às irregularidades da situação funcional de seu corpo de funcionários, cogitou-se inicialmente, a possibilidade realização do concurso público ajustado com o Ministério Público, uma vez que o Plano de Carreiras da Fundação TV Minas já havia sido publicado no mês de abril de 2005, decorrendo daí o prazo citado de seis meses.

Contudo, embora os funcionários da emissora e os sindicatos aguardassem a realização do concurso ajustado com o Ministério Público, internamente temia-se a repetição da situação ocorrida na Rádio Inconfidência[47], onde a realização do concurso implicou a troca de todo o quadro de pessoal da rádio, já que somente um funcionário foi aprovado no concurso. Tal situação poderia gerar problemas de descontinuidade às atividades da TV, trazendo sério impacto para sua já frágil situação (FUNDAÇÃO TV MINAS CULTURAL E EDUCATIVA, 2005).

Como os problemas da Rede Minas não se limitavam a questão de pessoal, estendendo-se também ao universo da gestão administrativa e financeira, foi sugerido pela SEPLAG a utilização do modelo de OSCIP como alternativa para a solução das questões vivenciadas pela emissora.

Desde 2003 Minas Gerais contava com o modelo de OSCIP como alternativa para a implementação de políticas públicas no estado. Até então quatro Termos de Parceria haviam sido celebrados, e alguns termos encontravam-se em negociação, tendo em vista que diversos órgãos e entidades do Estado vinham considerando o modelo uma boa alternativa para a solução de problemas gerenciais que dificultavam sua gestão ou a implementação de projetos. Esses problemas, normalmente, eram similares aos vividos pela Rede Minas, relacionados, em parte, às regras vigentes na Administração Pública, como por exemplo, os processos de compras e contratações, que não consideram a natureza das atividades singulares, como, por exemplo, as relacionadas ao universo da cultura.

De acordo com um dos técnicos da Diretoria Central de Modernização da Gestão da SEPLAG[48] que participou do processo de mudança vivido pela emissora, dentre os fatores que levaram a SEPLAG considerar o modelo de OSCIP adequado

[47] A Rádio Inconfidência é a emissora de rádio estatal de Minas Gerais, também integrante do Sistema Estadual de Cultura. Juridicamente configura-se como empresa pública. No período 2005/2006 a Rádio Inconfidência foi alvo de investimentos da ordem de R$ 2.600.000,00, que viabilizaram sua completa adequação física e tecnológica, além de ter tido seus quadros de recursos humanos recompostos por meio da realização de um concurso público.

[48] Felipe Antônio Rocha. Entrevista realizada tendo como instrumento um questionário através de e-mail, em 28/01/2009.

para o caso da Rede Minas, além das questões de pessoal, estão as especificidades das atividades desempenhadas pela televisão:

> Por desenvolver uma atividade de televisão, as regras próprias do serviço público para contratação de pessoal e compras se apresentavam como um entrave para o melhor funcionamento da TV. Imagine fazer um concurso público para apresentador de programa infantil... Ou então comprar uma maquiagem que não seja a mais barata, mas sim que tenha uma textura determinada ou cores específicas. Vislumbrou-se que, pelo modelo de OSCIP, poder-se-ia manter o controle sobre os recursos públicos, mas viabilizando-se uma gestão mais flexível de pessoal e compras. (Entrevista realizada (questionário por meio eletrônico) em janeiro de 2009).

Segundo o mesmo técnico, acreditava-se ainda que por meio da parceria seria possível "*incrementar o desempenho da TV, por meio do monitoramento contínuo de indicadores de desempenho e das contas da TV*".

Percebe-se, portanto, não somente a anuência, mas também o estímulo do órgão de planejamento do estado à utilização do modelo de OSCIP para a solução dos problemas vivenciados pela Fundação TV Minas. Os argumentos norteadores dessa opção foram o fato de considerarem a atividade desenvolvida pela Rede Minas como não-exclusiva do Estado[49], portanto, passível de execução indireta e a especificidade da atividade de televisão, cujo ritmo e a intempestividade são aspectos característicos, que implicam a necessidade de maior agilidade e flexibilidade na gestão, incluindo-se aí as contratações e aquisições[50].

E a luz desses argumentos o Governo optou pela celebração de um Termo de Parceria entre a Fundação TV Minas Cultural e Educativa e uma organização da sociedade civil de interesse público. Essa decisão foi amparada no inciso II do Art. 4º da Lei nº14.870/2003, que permite a qualificação de entidades culturais como OSCIP, e também na possibilidade expressa do Art, 23, da mesma Lei, que permite às OSCIPs executar, parcialmente, atividades e serviços de órgãos e entidades do Poder Executivo mediante a celebração de termo de parceria, com a desativação

[49] As atividades não-exclusivas são aquelas nas quais o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas, sendo passíveis de execução indireta por não estarem relacionadas ao poder de Estado. Segundo o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, essas atividades, dentre as quais são citadas as emissoras de televisão, são passíveis de publicização - ou seja, de serem transferidas para a gestão do setor público não-estatal, ainda que com financiamento do Estado.

[50] Conforme debates entre a Rede Minas e a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão no período de elaboração do Termo de Parceria, dos quais a autora participou como Coordenadora do Modelo de OSCIP.

dessas unidades, conforme o Art. 68 do Decreto nº 44.914/2008[51].

Interpunha-se ao objetivo de celebração do Termo de Parceria a inexistência, dentre as OSCIPs qualificadas, de uma entidade considerada pela Fundação TV Minas apta a tornar-se sua parceira. A saída encontrada pelo Governo para esse impasse foi a criação de uma nova associação com o perfil considerado adequado à parceria. Como decorrência dessa decisão foi realizada pelos órgãos estatais envolvidos a mobilização de um grupo de pessoas integrantes da comunidade cultural do estado, ligadas às áreas do audiovisual e do jornalismo, para integrarem essa associação[52].

Partindo desta estratégia foi criada em 04 de outubro de 2008 a Associação para o Desenvolvimento da Radiodifusão de Minas Gerais (ADTV), com o objetivo de atuar "na promoção da diversidade cultural, da educação, do meio ambiente, da cidadania, da defesa, conservação e difusão do patrimônio histórico e artístico" por meio de, dentre outros fatores, execução e promoção de ações culturais e educativas ligadas à produção e veiculação de radiodifusão, sons e imagens e outras ligadas à telecomunicação e a transmissão. O espaço utilizado para a assembléia de criação desta associação foi o próprio auditório da Rede Minas, e dentre os presentes estavam representantes da Diretoria da emissora e da SEPLAG.

Segundo o responsável pela convocação da Assembléia, José Eduardo Silva Gonçalves[53] a ADTV iria *"[...] se constituir em instrumento estratégico na mobilização e na revitalização da rede pública de televisão de Minas Gerais*", perspectiva completada pelo Presidente do Conselho de Administração da emissora, Valério Fábris[54], eleito naquela oportunidade, segundo o qual

> [...] esta OSCIP, certamente, dará à televisão, mais flexibilidade para que ela possa encontrar esses novos caminhos e ocupar novos espaços. O sentido dela é exatamente permitir maior desenvoltura nas suas ações. O

[51] O Decreto nº44.914/2008 revogou o Decreto nº43.749/2004, que regulamentava a Lei nº14.870/2003 contudo, as cláusulas relativas a execução de atividades de órgãos da esfera estadual por OSCIPs não foram substancialmente alteradas.

[52] Naquele momento a legislação de OSCIP mineira permita a qualificação de entidades como OSCIP sem a comprovação de prévia experiência de atuação, o que viabilizava a qualificação de entidades recém criadas.

[53] Jornalista José Eduardo Silva Gonçalves.

[54] Jornalista Valério Fábris.

> espírito é de modernização. É o espírito de acompanhar o que está acontecendo em outras áreas do Estado.

As falas acima constam do vídeo de registro da Assembléia de constituição da ADTV e estão reproduzidas no Relatório de Inspeção do Tribunal de Contas, no item referente a criação da entidade. Neste documento o TCE destaca que a ADTV já nasceu com a finalidade de tornar-se parceira da Rede Minas, tendo o referido relatório buscado demonstrar que a criação da entidade se deu pelos dirigentes da própria Rede Minas, pela SEPLAG e pela SEC.

Não restam dúvidas do envolvimento de representantes destas três instituições no fomento a criação da entidade, tampouco quanto ao fato da entidade ter nascido em função do termo de parceria. Esta situação é um indicativo de que o perfil da parceria proposta entre a Rede Minas e a ADTV se aproxima mais do perfil das relações estabelecidas com as Organizações Sociais, nas quais entidades são criadas para assumir a gestão de órgãos públicos, em parte ou no todo, do que das relações de fomento firmadas com OSCIPs, à partir de atividades já realizadas por essas entidades.

Esse perfil é reforçado pela proposta da OSCIP assumir a execução dos serviços até então prestados pela Fundação TV Minas, passando a Fundação, em tese, a definir as diretrizes da política a que se submeteria a emissora, a acompanhar a gestão pela OSCIP e a financiar suas atividades, deixando de prestar diretamente o serviço.

Conforme o estatuto da entidade, a ADTV tem sede na Av. Nossa Senhora do Carmo, 931, no Bairro Sion, mesma sede da Fundação TV Minas. A estrutura criada na ADTV reproduziu, de certa forma, a estrutura existente na Fundação TV Minas. Como se pode perceber por meio do organograma constante no Anexo II, a estrutura da ADTV reproduz as atividades das diretorias da Fundação TV Minas, dando um formato quase “especular” à relação existente entre elas:

Fundação TV Minas	ADTV
Presidência	Gerência Geral
Diretoria de Programação e Produção	Gerência Operacional
Diretoria de Jornalismo	Gerência Operacional
Diretoria Técnica	Gerência Técnica
Diretoria de Planejamento Gestão e Finanças	Gerência Administrativa e Financeira
Presidência (Assessoria)	Gerência de Marketing

Quadro 7: Estruturas da Fundação TV Minas Cultural e Educativa e da Associação para o Desenvolvimento da Radiodifusão em Minas Gerais
Fonte: Organogramas da Fundação TV Minas Cultural e Educativa e da ADTV. Elaboração da autora.

A qualificação da ADTV como OSCIP foi pleiteada à SEPLAG no dia 20 de outubro de 2005, 16 dias após sua assembléia de criação, tendo seu certificado sido emitido em 04 de novembro do mesmo ano. Após a qualificação da entidade foram iniciados os trâmites formais para a assinatura do Termo de Parceria, tendo em vista que o Programa de Trabalho já vinha sendo negociado com a SEPLAG anteriormente à qualificação da entidade como OSCIP.

4.5 Termo de Parceria entre a Rede Minas e a ADTV: principais características.

O Termo de Parceria firmado em 01 de dezembro de 2005 entre a Fundação TV Minas Cultural e Educativa e a OSCIP Associação de Desenvolvimento da Radiodifusão de Minas Gerais (ADTV), com interveniência da Secretaria de Estado de Cultura (SEC) e da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), previa o repasse inicial de R$ 17.245.199,85 (dezessete milhões, duzentos e quarenta e cinco mil, cento e noventa e nove reais e oitenta e cinco centavos) em um período de dois anos, tendo como objeto *"o fomento, execução e promoção de atividades culturais, educativas e informativas, por meio da produção e veiculação de radiodifusão"*. (MINAS GERAIS, 2005)**.**

Os indicadores que compuseram o Programa de Trabalho da primeira versão do Termo de Parceria firmado entre a Rede Minas e a ADTV foram elaborados pela Diretoria da Fundação TV Minas em conjunto e sob a coordenação da SEPLAG. Foram realizadas inúmeras reuniões entre os Diretores da emissora, a equipe da Diretoria Central de Modernização da Gestão e consultores contratados pela

SEPLAG, no intuito de elaborar uma cadeia de valor[55] que permitisse a definição dos indicadores a serem pactuados.

O Programa de Trabalho do Termo de Parceria foi composto, originalmente, por seis áreas de resultados, com um total de 20 indicadores, conforme o Quadro 8. Além desses indicadores foram pactuadas 09 ações estruturantes, que tinham como objetivo estruturar a OSCIP para a melhoria de seu planejamento, processos internos e definição de posicionamento de mercado. O Programa de Trabalho inicial completo consta do Anexo III.

Resultados	Indicador de Resultados	Área Responsável
Elevação da qualidade, confiabilidade e disponibilidade do setor técnico.	% de redução de erros operacionais	Diretoria Técnica
	% de atendimento às solicitações por gravações, exibições e transmissões	
Confiabilidade e disponibilidade de equipamentos e infraestrutura técnica	% de redução de ocorrência de defeitos técnicos	Diretoria Técnica
	% de aumento de disponibilização de infra-estrutura técnica	
	Recursos investidos em atualização tecnológica / Recursos Totais (R$)	
Sistematização e ampliação das atividades de produção	N°de horas de programação própria produzidas por mês	Diretoria de Programação e Produção
	N°de projetos especiais1 realizados	
	Arrecadação direta com projetos especiais	
Qualidade e diversidade da grade de programação.	Nº de horas de programação própria transmitidas por mês	Diretoria de Programação e Produção
	N°de horas de programação própria inédita transmitidas por mês	
	Tempo médio de programação para divulgação das políticas públicas estaduais por mês	
	Nº de horas de programação interativa por mês	
	Nº de horas de conteúdo sobre o interior mineiro veiculadas por mês	
	% de satisfação dos clientes externos com a programação (Pesquisa Qualitativa)	
Jornalismo abrangente e de qualidade	Nº de horas de jornalismo veiculadas por mês	Diretoria de Jornalismo

[55] Cadeia de Valor é um instrumento normalmente utilizado pelo Governo de Minas no processo de formulação de Acordos de Resultados entre órgãos e entidades do próprio Governo. Consiste na construção de uma matriz na qual são definidos insumos para gerar os produtos necessários ao alcance dos resultados propostos em termos de eficiência, eficácia e efetividade. O quadro utilizado na elaboração da cadeia de valor era composto por quatro colunas, quais sejam: áreas de resultados, produtos, impactos intermediários e indicadores.

	N°de matérias, transmitidas pela Rede Minas, exibidas pelas coligadas	
	N°de eventos com cobertura especial e transmissão ao vivo	
	Grau de reconhecimento da qualidade do jornalismo pela pesquisa Qualitativa)	
Evolução da situação financeira	Índice de Liquidez Seca (Total de Ativo Circulante / Total de Passivo Circulante)	Diretoria de Planejamento, Gestão e Finanças
	Receita Diretamente Arrecadada / Receita Total	Assessoria de Marketing

Quadro 8: Resultados e Indicadores pactuados no Termo de Parceria celebrado entre Fundação TV Minas e ADTV e relação com as áreas de atividade da Rede Minas, Belo Horizonte, dezembro de 2005.
Fonte: MINAS GERAIS, 2008b.

Pelo quadro 8 percebe-se que os resultados pactuados e os respectivos indicadores contemplavam todas as áreas de atividades da emissora. Mas apesar das discussões com essas áreas para a definição dos indicadores, para alguns deles não havia ainda valores de referência que permitissem comparar as mudanças os resultados alcançados com o momento da pactuação, por configurarem práticas de avaliação que estavam sendo introduzidas na emissora naquele momento.

Cabe ressaltar que uma importante referência utilizada na elaboração do Programa de Trabalho do Termo de Parceria da Rede Minas foi o Quadro de Metas do Contrato de Gestão da Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (ACERP), Organização Social gestora da TVE do Rio de Janeiro, fato que, se não reforça a similaridade da parceria em questão com as relações estabelecidas com as organizações sociais, demonstra certo alinhamento com os objetivos almejados por outras emissoras com modelos de gestão similares.

Por ter sido concebido ainda no início da implementação do modelo de OSCIP em Minas Gerais, o Termo de Parceria da Rede Minas não trouxe, em sua primeira versão, a descrição dos indicadores pactuados, informação que foi incorporada por meio de aditamento posterior. Ao longo de sua vigência, foram realizados 05 termos aditivos ao Termo de Parceria, com o objetivo de promover ajustes ou incorporar informações diversas e realizar repasses complementares.

Pela análise dos Termos Aditivos ao Termo de Parceria percebe-se que, embora tenham sofrido ajustes terminológicos ou na forma de aferição, em essência, os indicadores foram mantidos, continuando a avaliar os mesmos aspectos pactuados desde a assinatura do Termo em dezembro de 2005. Essa manutenção

talvez possa indicar que os indicadores pactuados pela Rede Minas estejam em consonância com os objetivos pretendidos pela emissora em sua estratégia de mudança institucional. Na visão do Presidente da Fundação TV Minas, de maneira geral, o que está pactuado realiza o objetivo da televisão pública, embora seja necessário aperfeiçoar um pouco os conceitos e os mecanismos de aferição, considerando as especificidades da atividade de televisão[56].

Após a assinatura do Termo de Parceria tiveram início as primeiras medidas para a transição para o novo modelo.

4.6 De Fundação TV Minas a ADTV: as primeiras medidas

À época da transição para o novo modelo de gestão - dezembro de 2005 - a Diretoria da Fundação TV Minas tornava explícito para os funcionários da emissora que os principais objetivos visados pela parceria que se iniciava eram a regularização dos vínculos trabalhistas precários por meio da contratação de funcionários em regime celetista e pelos valores praticados pelo mercado; a flexibilidade de contratação devido à inexistência de obrigatoriedade de realização de concurso público; maior agilidade nos trâmites burocráticos e a possibilidade de ampliar a geração de recursos próprios.

A expectativa era de que, além do pessoal, todos os demais contratos vigentes na emissora naquele momento também fossem transferidos para a OSCIP, restando na Fundação recursos orçamentários suficientes para suprir as despesas da estrutura ali mantida. O propósito do Governo era manter na Fundação TV Minas apenas os Diretores, Assessor Jurídico, Auditor e funcionários em número suficiente para atender a esta estrutura enxuta.

A transição para o novo modelo foi relatada por um dos técnicos da Diretoria Central de Modernização da Gestão da SEPLAG[57] que acompanhou o processo desde o início. Segundo ele

[56] Entrevista realizada em 12/06/2008.

[57] Felipe Antônio Rocha. Entrevista realizada tendo como instrumento um questionário através de e-mail, em 28/01/2009.

> a partir do inicio de vigência do Termo de Parceira, houve um mês de prazo para que a OSCIP se estruturasse. Foi nesse período que a entidade contratou o seu corpo diretivo, incorporou o pessoal da Rede Minas sob contratos regulares de CLT, estruturou os seus processos administrativos e fez algumas compras de estruturação.

A Diretora de Planejamento, Gestão e Finanças (DPGF) da Fundação TV Minas[58] à época relata que no primeiro dia útil de 2006 todos os funcionários foram migrados para a OSCIP, com a extinção dos contratos que mantinham com a Fundação e a efetivação de novos contratos com a ADTV. Ainda sobre a migração do corpo funcional da emissora da Fundação para a OSCIP, o técnico da SEPLAG relata que

> Primeiramente, havia uma definição de que a OSCIP promoveria uma seleção das pessoas que continuariam trabalhando para a TV. Entretanto, verificou-se que essa solução não seria possível, tendo em vista se tratar de uma entidade nova, gestada dentro da própria Fundação Rede Minas (nos moldes de uma OS), que não teria condição de promover tal iniciativa. Daí, optou-se pela OSCIP contratar todo o pessoal que naquele momento estava trabalhando na Rede Minas [...], e que posteriormente a OSCIP promoveria as demissões e novas contratações que considerasse adequadas, obviamente mantendo-se o equilíbrio financeiro. Importante ponderar que aqueles que ocupavam os cargos em comissão de direção da Fundação Rede Minas seriam mantidos em seus cargos e se responsabilizariam pela formulação da política de TV e supervisão do Termo de Parceria (ao passo que a OSCIP seria responsável por executar a política nos parâmetros definidos)[59].

Uma das primeiras medidas adotadas pela ADTV foi a contratação de uma empresa de consultoria, para a estruturação da nova entidade e seus mecanismos de gestão. O teor das atividades a serem desenvolvidas por essa consultoria[60] demonstra que a expectativa era de que a OSCIP assumisse um perfil de gestão privado.

Além dos funcionários e contratos, foram transferidos à OSCIP também os bens da Fundação TV Minas à ADTV. O contrato de locação do imóvel no qual está sediada a emissora também foi transferido á OSCIP, que passou a custear o aluguel

---

[58] Lucimar Alves de Almeida. Entrevista realizada em 28/01/2009.

[59] Informações obtidas por meio de questionário respondido em 28 de janeiro de 2009.

[60] O contrato de prestação de serviços de consultoria previa a, elaboração da estrutura organizacional da ADTV, o desenho de processos internos e definição de mecanismos de relacionamento desses processos com os Fundação TV Minas, a elaboração do planejamento estratégico, das normas de suprimentos, plano de cargos e salários, plano de negócios e do orçamento da OSCIP para o ano seguinte.

da sede com recursos do termo de parceria. À partir de então a Fundação TV Minas passou a ocupar parte do espaço sob a responsabilidade da OSCIP parceira.

Essa situação, bem como a assunção das despesas de custeio da Fundação pela OSCIP demonstram a ocorrência de uma certa fusão entre os parceiros, tendo Fundação TV Minas e a ADTV passado a existir de maneira "simbiótica", quase que como uma mesma organização, inclusive fisicamente.

Com a extinção dos contratos administrativos e a migração dos contratos da Fundação Renato Azeredo e Associação Profissionalizante do Menor - ASSPROM para a ADTV, restaram no quadro de pessoal da Fundação 14 ocupantes de cargos comissionados e 05 ocupantes de cargos de função pública, totalizando 19 servidores[61]. Como grande parte dos funcionários migrou para a OSCIP, além das funções finalísticas, algumas funções inerentes à natureza pública da Fundação, como a operação dos sistemas coorporativos do Estado[62], também passaram a ser realizadas pela ADTV.

Mesmo com a estrutura enxuta, a Fundação TV Minas continuava com a dificuldade de estruturar a pequena equipe restante em sua estrutura, pois, embora tivesse cargos comissionados disponíveis, a remuneração desses cargos mantinha-se incompatível com as necessidades das funções a serem desempenhadas. Diante desse cenário, conforme informação obtida junto a Diretoria de Planejamento, Gestão e Finanças da FTVM, foi realizada uma reestruturação organizacional, extinguindo os cargos de baixa remuneração existentes e criando novos cargos com maior remuneração[63].

Fato importante é que, à partir desta modificação, foram extintos todos os cargos relativos às atividades finalísticas da emissora. Deve-se considerar, portanto, que, embora esta nova estrutura tenha viabilizado à Fundação TV Minas a contratação de servidores com perfis mais adequados às suas necessidades, a mudança empreendida torna inviável, em um curto prazo de tempo, a retomada das atividades finalísticas da emissora pela própria Fundação, a menos que sejam reestabelecidos os contratos temporários utilizados antes da celebração do Termo

[61] Informação obtida junto a Diretoria de Planejamento, Gestão e Finanças da Fundação TV Minas.
[62] Sistemas corporativos são os sistemas de gestão de informações do Estado tais como o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAF), Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD), Sistema de Avaliação de Desempenho (SISAD), Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SISAP), entre outros.

[63] Em 25 de janeiro de 2007 foi publicada a Lei Delegada nº148, que modificou a estrutura orgânica básica da Fundação, reduzindo o número de cargos existentes de 57 para 29.

de Parceria. Esse novo cenário aprofunda, ainda mais, o grau de dependência e simbiose entre as duas organizações e reforça a impressão de que mais do que estabelecimento de uma parceria, o que se deu no caso da Rede Minas foi a fusão das duas instituições, com a quase extinção da Fundação, como ocorre com as organizações sociais.

De acordo com o então Secretário Adjunto de Cultura[64] as mudanças no modelo de gestão da Rede Minas trouxeram benefícios para o perfil da televisão que não poderiam ser obtidos nos parâmetros anteriores. A idéia norteadora era de que esse novo perfil, próximo ao que se espera de uma televisão pública, somente seria possível com a adoção dos novos parâmetros de gestão a serem viabilizados à partir da celebração do Termo de Parceria, quando se ganharia maior flexibilidade, maiores condições para incorporar à área técnica novas ferramentas tecnológicas e adequação dos quadros funcionais da emissora.

Segundo o Secretário, por meio do novo modelo, foi possível à Diretoria da Fundação, não mais envolvida em questões de produção, "pensar" melhor a televisão, com maior espaço para os cargos de chefia se articularem e tomarem as decisões que são esperadas deles.

Dentre as mudanças viabilizadas pelo novo modelo apontadas pelo Secretário Adjunto destacam-se o desenvolvimento de novos formatos de programas; o melhor aproveitamento dos espaços da grade de programação, a maior representatividade da cultura do estado nos conteúdos, a promoção de uma relação dinâmica entre a emissora e os órgãos integrantes do Sistema Estadual de Cultura[65] e a divulgação mais sistemática de informações de utilidade pública.

Um dos produtos desse novo formato - a Série Viva, projeto desenvolvido em parceria com a Secretaria de Estado da Cultura e o Iepha que apresenta micronarrativas que destacam aspectos do patrimônio material ou imaterial e peculiaridades das manifestações culturais do Estado - ganhou em 2008 o Prêmio Aberje[66] na categoria Gestão de Mídia Audiovisual, que julga os produtos

[64] Marcelo Braga Freitas, Secretário Adjunto de Cultura de 2005 a setembro de 2008. Entrevista realizada em 05 de fevereiro de 2009.

[65] O sistema estadual de cultura é composto pela Secretaria de Estado de Cultura e seus órgãos vinculados: Fundação Clóvis Salgado (FCS), Instituto Estadual de Patrimônio Histórico e Artístico (IEPHA), Fundação de Arte de Ouro Preto (FAOP), Rádio Inconfidência e a Fundação TV Minas Cultural e Educativa.

[66] A Associação Brasileira de Mídia Empresarial (ABERJE) realiza há 35 anos o Prêmio Aberje, que

audiovisuais em critérios como criatividade e inovação por meio da introdução de novas idéias e conceitos e adequação do material ao perfil do público-alvo, entre outros. Esse pode ser considerado um resultado positivo das mudanças empreendidas viabilizadas pelo novo modelo de gestão da emissora.

Estes propósitos para a reestruturação das atividades finalísticas da Rede Minas demonstram certo alinhamento com algumas das características que se espera de uma televisão pública, tais como o foco educativo, voltado para a promoção da cidadania, a representação da diversidade de pessoas, de visões e de idéias e a pluralidade de expressões culturais e artísticas, dentre outras.

Pelas evidências e relatos descritos ao longo deste capítulo já é possível chegar a algumas conclusões acerca das mudanças empreendidas na emissora:

1- o objetivo primordial almejado pela Fundação TV Minas ao firmar um termo de parceria com a OSCIP ADTV era promover uma completa reestruturação do modelo de gestão da emissora, passando de público a privado, sob a alegação deste último ser mais condizente com o perfil das atividades por ela desenvolvida. Pelos relatos percebe-se que o modelo ideal, na concepção dos gestores, permite maior agilidade nas atividades rotineiras, para ações como a contratação de profissionais específicos (atores, locutores, apresentadores, entre outros) ou a aquisição de equipamentos e materiais diversos necessários às suas produções audiovisuais ou jornalísticas;

2- as idéias que nortearam a opção pela parceria e a sua implementação são coincidentes com alguns dos pressupostos da Nova Gestão Pública, ou seja, ao adotar um modelo gestão baseado na contratualização de resultados com uma entidade privada sob a alegação da maior adequação desta à atividade proposta, supondo maior eficiência e agilidade, redução da burocracia, ampliação das possibilidades de captação de recursos, entre outros aspectos tem-se evidenciados os conceitos da NGP;

3- que, dentre os perfis de parceira possibilitados pelo modelo de OSCIP mineiro, o caso de Fundação TV Minas Cultural e Educativa tende, nitidamente, para a transferência da execução de serviços sociais até então prestados pelo Estado para uma entidade privada com o financiamento e controle pelo Estado, como no

---

tem como objetivo “fortalecer a visão estratégica da comunicação empresarial por meio do estímulo, do reconhecimento e da divulgação de esforços e de iniciativas na área”. (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE COMUNICAÇÃO EMPRESARIAL, 2009).

caso das OSs federais;

4- que, conceitualmente, o perfil da parceria firmada entre a Fundação TV Minas e a ADTV pode ser definido como “regime de execução não estatal com financiamento público direto”, conforme Silva, Jaccoud e Beghin (2005, p. 396), ou como encontro prestação de serviços conforme define Teixeira (2002);

5- que, pela conformação inicial dada a parceria, com a transferência de toda a infra-estrutura física e funcional da Rede Minas para o parceiro privado, estabeleceu-se uma espécie de unificação das duas entidades, bem como uma relação de co-dependência, posto que a ADTV não conseguiria se sustentar sem os recursos financeiros e materiais repassados pela Fundação e que esta não seria capaz de retomar suas atividades em curto espaço de tempo, caso necessário, por não possuir estrutura funcional para esse fim.

Isto posto, resta agora verificar se o novo formato de gestão resolveu os problemas que justificaram sua implantação . Para isso foi desenvolvido um modelo analítico cuja descrição e aplicação será apresentada no capítulo a seguir.

5 UM NOVO MODELO DE GESTÃO PARA A REDE MINAS: PRINCIPAIS RESULTADOS ALCANÇADOS

O modelo de parceria com a OSCIP ADTV foi a solução utilizada pela Fundação TV Minas para solucionar os problemas de gestão que vinha vivenciando. Para a Fundação[67], denominada órgão estatal parceiro nesta relação, essa parceria configura-se, dentre seus objetivos estratégicos, como um meio de atingir uma gestão mais eficaz e maior agilidade na execução de projetos, o que confirma que a mudança sofrida pela emissora está fundamentada nos argumentos que normalmente justificam a adoção de modelos de gestão desta natureza.

Partindo desse pressuposto, foi desenvolvido para esse trabalho um modelo de análise objetivando verificar em que medida o novo modelo de gestão implantado confirma o argumento que justificou sua adoção pela Rede Minas, contribuindo para a solução dos problemas gerenciais vivenciados pela emissora identificados no capítulo anterior e, conseqüentemente, para a melhoria do seu desempenho em termos de gestão. Esses problemas decorriam, basicamente, da falta de flexibilidade e agilidade nos processos internos em virtude da submissão da emissora ao regime jurídico administrativo, que dificultava os trâmites internos, a renovação tecnológica e a regularização da situação de seu corpo de funcionários, contratado, em sua grande maioria, por meio de contratos administrativos.

Para a construção do modelo analítico proposto neste trabalho selecionou-se, dentre os inúmeros argumentos que justificam a adoção de modelos de parceria entre o Estado e as entidades sem fins lucrativos identificados na literatura, aqueles que possuem maior ressonância com as finalidades da parceria firmada pela Rede Minas, tendo-se constituído, à partir destes elementos, duas dimensões de análise. A primeira dimensão contempla as mudanças ocorridas na gestão da emissora sob os aspectos da flexibilidade e da ampliação da geração de recursos próprios. A segunda dimensão analisa os resultados alcançados pela parceria à partir do cumprimento das metas pactuadas no termo de parceria e da satisfação do espectador. Para cada uma dessas dimensões foram definidos indicadores específicos, que visam permitir a verificação dos resultados alcançados à partir da

[67] Informação obtida no site da emissora e confirmada em entrevista com o Presidente da Fundação TV Minas Cultural e Educativa.

análise de dados documentais fornecidos pela Fundação TV Minas, pela OSCIP ADTV, pela SEPLAG, além de documentos de acesso público disponíveis nos órgãos de controle interno e externo do Governo do Estado.

Tendo em vista a relevância atribuída aos mecanismos de controle no caso dos modelos de contratualização de resultados entre o poder público e as entidades privadas em geral, e no caso do modelo mineiro de OSCIP em particular, nos quais aspectos como transparência e *accountability* são apontados como vantagens inerentes, esta é a terceira dimensão analisada, mais especificamente os mecanismos de controle aos quais as OSCIPs são submetidas, como têm sido aplicados esses mecanismos no caso da ADTV e quais os efeitos da pratica desses controles sobre os objetivos almejados pela parceria.

Desta forma, o presente capítulo foi assim estruturado: na seção 5.1 é descrito o modelo analítico a ser utilizado, na seção 5.2 é realizada a análise das mudanças ocorridas na Rede Minas sob a ótica da flexibilidade e na seção 5.3 as mudanças ocorridas sob a ótica da melhoria da situação financeira, a seção 5.4 analisa as mudanças ocorridas sob a ótica da eficácia. A seção 5.5 trata, à partir de uma breve construção teórica, dos mecanismos de controle aplicados às OSCIPs e, por fim, a seção 5.6 traz a análise da aplicação desses mecanismos de controle no caso específico da ADTV.

5.1 O modelo analítico proposto

À partir do cenário vivenciado pela Rede Minas anteriormente à parceria descrito no capítulo anterior foi possível identificar que, por meio da parceria com a OSCIP ADTV a emissora buscava transformar seu modelo de gestão. Os principais objetivos que a emissora buscava atingir à partir desta mudança eram a flexibilidade e a agilidade, ampliação da geração de recursos próprios e maior eficiência e maior eficácia em seus processos internos.

Para a estruturação do modelo de análise do modelo de gestão aplicado à Rede Minas foram definidas, à partir desses objetivos, duas dimensões a serem consideradas: a mudança na gestão da Rede Minas e os resultados alcançados por meio dessa mudança sob a ótica da eficácia.

Essas duas dimensões e os seus respectivos indicadores são descritos a seguir.

5.1.1 Mudanças na gestão

Dentre as justificativas que fundamentam a opção pela parceria realizada entre a Fundação TV Minas e a ADTV, há a recorrente alegação acerca da especificidade da atividade de televisão. Segundo esta alegação, a televisão possui um ritmo próprio. Seu processo de produção dinâmico envolve muitos profissionais e recursos tecnológicos específicos, o que implica a necessidade de maior agilidade e flexibilidade no atendimento de demandas também específicas e, muitas vezes, intempestivas e urgentes. Não que para os demais órgãos da administração pública a agilidade não seja importante, mas, para o caso das emissoras de televisão o impacto da falta de agilidade implica, muitas vezes, a não realização de seus objetivos. A lente quebrada de uma câmera não substituída a tempo pode implicar o cancelamento de uma gravação, trazendo conseqüências para a pauta de programação da emissora, por exemplo.

Parte-se do pressuposto que as entidades privadas sem fins lucrativos gozam de maior flexibilidade, posto que elas não se submetem às mesmas regras do regime jurídico administrativo. Este pressuposto considera que, apesar das normas existentes internamente às entidades qualificadas como OSCIP, principalmente o regulamento de compras e aquisições, os processos internos (compras, contratações, etc.) se dão de maneira mais ágil no que se refere ao tempo gasto em sua tramitação e mais flexível quanto aos usos possíveis dos recursos e as formas de seleção, tendo em vista que não se submetem às modalidades de licitação previstas Lei nº 8.666/93 ou às limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal para a contratação de pessoal.

A dimensão denominada “mudança no modelo de gestão” será analisada de maneira descritiva, segundo dois objetivos: a flexibilidade e evolução da situação financeira à partir da geração de recursos próprios.

5.1.1.1 Flexibilidade

Para analisar o aspecto da flexibilidade serão utilizados os seguintes indicadores:

1) Duração dos processos legais para aquisição: para analisar a agilidade dos processos de compras e aquisições da Rede Minas será realizada uma análise institucional, à partir da comparação entre as normas de aquisição da emissora antes da celebração do Termo de Parceria, quando realizadas pela Fundação TV Minas e submetida às regras da Lei nº 8.666/93, e após a celebração do Termo de Parceria, quando passou a adotar o Regulamento de Compras próprio da OSCIP ADTV. Nesta análise serão considerados os prazos mínimos previstos para a realização dos principais trâmites bem como as exigências constantes nas normas vigentes nos dois casos. O objetivo desse indicador é verificar se à partir da parceria os processos de compras da Rede Minas tornaram-se mais ágeis.

2) Regularização do vínculo jurídico dos funcionários da Rede Minas após a parceria: para analisar em que medida a celebração da parceria viabilizou a regularização da situação funcional da Rede Minas será realizada uma comparação entre os perfis de vínculos funcionais da emissora antes de dezembro de 2005 e o atual, tendo como fonte os dados fornecidos pela Diretoria de Planejamento Gestão e Finanças da Fundação TV Minas e pelo Departamento de Recursos Humanos da ADTV. À partir da análise pretende-se verificar se após a realização da parceria mantiveram-se os vínculos de contratação irregulares - por meio de contratos administrativos e terceirização das atividades finalísticas - ou se a parceria com a OSCIP viabilizou a mudança na forma de contratação dos funcionários da emissora.

5.1.1.2 Melhoria da situação financeira

A melhoria da situação financeira esperada pela Rede Minas se daria por meio do aumento dos recursos próprios, que são aqueles gerados pela emissora à partir da prestação de serviços ou patrocínios, sendo desconsiderados os recursos diretamente repassados pelo Estado por meio do Termo de Parceria. Para realizar

essa analise será utilizado o seguinte indicador:

1) Receita diretamente arrecadada pela emissora x receita total: Esse indicador foi previsto no Programa de Trabalho do Termo de Parceria. Conforme o relatório da Auditoria Geral do Estado (MINAS GERAIS, 2007a) os critérios de aferição desse indicador foram modificados por três vezes durante o ano de 2006[68],tendo-se finalmente optado pela divisão do somatório da receita própria e da receita financeira pela receita total[69]. De acordo com o referido relatório esse indicador visa mensurar o esforço da OSCIP no sentido de alcançar sua auto-sustentabilidade. Por meio do quinto termo aditivo ao termo de parceria o indicador foi novamente modificado, sendo denominado "índice de auto-sustentabilidade". A fórmula a ser aplicada passou a ser a seguinte:

Fórmula: I.A.= (R.P.F + R.F. / R.T.)
I.A.= Índice de Auto Sustentabilidade
R.P.F.= Receita Própria Faturada no trimestre (Projetos de Leis de Incentivo, apoios e patrocínios aos programas, projetos especiais, anúncios, e programas terceirizados)
R.F = Receitas Financeiras no trimestre
R.T.= Receita Total no trimestre (Termo de Parceria, Receita Faturada e Receita Financeira).

Considerando as diferentes metas para os anos de 2006 e 2007 e a mudança na fórmula de cálculo no período de 2008, os resultados para esse indicador foram avaliados anualmente, da seguinte forma:

[68] Até a assinatura do quinto termo aditivo ao Termo de Parceria, em dezembro de 2007, não havia descrição dos indicadores do Termo de Parceria, de maneira que os critérios e fórmula de avaliação dos indicadores eram definidos pela OSCIP e pela Comissão de Avaliação do Termo de Parceria. A variação na forma de análise desse indicador pode prejudicar os resultados da análise, inviabilizando a comparação dos resultados obtidos ao longo da vigência do Termo de Parceria em virtude da diferença entre os critérios utilizados na análise.

[69] Segundo informações disponibilizadas à Auditoria Geral do Estado pela Gerência Administrativo-Financeira da ADTV, para o cálculo da RDA são considerados os recursos gerados pela veiculação e produção, TV interativa, produção de VT, apoio cultural, Lei de Incentivo e mídias avulsas (veiculação sem produção). A receita financeira é gerada pela aplicação dos recursos da receita própria e dos provenientes do termo de parceria e a Receita Total compreende os recursos provenientes do Termo de Parceria, RDA e Receita Financeira.

Ano	Meta	Fórmula de cálculo	Relatórios da Comissão de Avaliação utilizados para análise
2006	0,45	(RDA+RF)/RT	1º, 2º, 3º, 4º
2007	0,50	(RDA+RF)/RT	5º, 6º, 7º, 8º
2008	0,50	RPDA/RT	9º, 10º, 11º, 12º

Quadro 9: Fórmula de análise do indicador “receita diretamente arrecadada/receita total”
Fonte: Elaboração própria à partir de informações disponíveis no Termo de Parceria e no relatório da Auditoria Geral do Estado (2007).

As avaliações são realizadas trimestralmente, contudo, como o termo de parceria foi assinado em dezembro de 2005, cada ano compreende o período que vai de dezembro a novembro. Para a análise proposta nesse trabalho serão considerados os quatro trimestres anuais.

Outro aspecto importante para análise proposta nesse indicador é o fato da Comissão de Avaliação somente ter realizado a análise anual do indicador no ano de 2008. Nos anos de 2006 e 2007 foram feitas somente análise trimestrais do indicador, de maneira que, para fins deste trabalho, os cálculos do desempenho para esses anos serão realizados por meio da média dos quatro trimestres.

Considerando o fato do Programa de Trabalho do Termo de Parceria não apresentar um valor de referência para a análise da evolução desse indicador, será utilizado o dado disponível no relatório da auditoria do Termo realizada pela Auditoria Geral do Estado no ano de 2007, segundo o qual, no ano de 2005, o índice alcançado pela Fundação TV Minas por meio da divisão entre a receita diretamente arrecadada e a receita total foi de 0,33%, ou seja, a receita diretamente arrecadada representou 33% de seus recursos totais. A expectativa identificada à partir do Programa de Trabalho do termo de Parceria, era de que, já em seu primeiro ano de vigência, esse percentual se ampliasse para 45%.

O objetivo desse indicador, portanto, é verificar se houve evolução da situação financeira da Rede Minas após a parceria, à partir do aumento da receita diretamente arrecada pela emissora, como era a expectativa do Termo de Parceria celebrado.

5.1.2 Resultados da Parceria

Dentro da estrutura analítica proposta neste trabalho, a segunda dimensão a ser analisada tem como fulcro os resultados efetivamente obtidos à partir da mudança no modelo de gestão da Rede Minas no que tange a eficácia. Essa é uma análise de grande relevância tendo em vista que, comumente, a adoção de modelos de gestão baseados em parceria com entidades sem fins lucrativos, como no caso em estudo, encontra justificativa em argumentos como maior eficiência e eficácia dessas organizações na prestação dos serviços públicos objeto de parceria.

Cabe ressaltar que a opção por analisar os resultados da OSCIP ADTV somente do ponto de vista da eficácia se deve a impossibilidade de obtenção de dados comparativos que permitam analisar, de maneira adequada, a eficiência alcançada pela parceria em questão.

Mokate (2001, p.4) define eficiência como uma relação entre meios e fins, considerando como eficiente o programa que "*cumpre seu objetivo ao menor custo possível*". Mesmo que se buscasse analisar os resultados sob a ótica da eficiência técnica que, segundo Mokate (2001) é a relação entre o produto gerado e a quantidade de um determinado insumo utilizado em sua produção, isto seria inviável no momento tendo em vista que, pelo fato da parceria firmada entre a Fundação TV Minas e a OSCIP ADTV ter apenas três anos e encontrar-se ainda em fase de aperfeiçoamento e estruturação, há, necessariamente, que se realizar maiores investimentos em sua estruturação, sobretudo pelo fato de se tratar de uma entidade recentemente criada. Um exemplo disso é a contratação de pessoal pela OSCIP que, por ser realizada via CLT ampliar os gastos com a folha de pagamento da emissora, já que devem ser incorporados nesses custos os encargos trabalhistas, o que torna o valor da folha de pagamento superior ao gasto da Fundação TV Minas antes da parceria. Ademais, diante da pesquisa realizada, entendemos que o objetivo almeja pela parceria em questão não é a redução de custos, mas sim na adequação do modelo jurídico institucional ao perfil da atividade desenvolvida pela Fundação TV Minas.

Os resultados serão, portanto, analisados segundo sua eficácia, que será aqui entendida como o grau em que se produzem os resultados esperados. Segundo Mokate (2001,p.2), "uma iniciativa resulta eficaz se cumpre os objetivos esperados

no tempo previsto e com a qualidade esperada". Essa dimensão não considera os custos ou os recursos gastos para o cumprimento do objetivo.

5.1.2.1 Eficácia

A dimensão da eficácia aplicada ao novo modelo de gestão da Rede Minas será avaliada à partir de dois indicadores:

1) Grau de cumprimento das metas pactuadas no Termo de Parceria: analisa em que medida as metas pactuadas no Termo de Parceria estão sendo cumpridas. Essa análise será, inicialmente, realizada à partir da verificação do cumprimento das metas pactuadas nos termos do próprio modelo de OSCIP, ou seja, por meio da pontuação obtida pela entidade nas avaliações a que foi submetida, do momento da pactuação até dezembro de 2008. Trata-se da análise do desempenho da instituição como um todo. Complementarmente à análise do desempenho institucional, será realizada também a análise do desempenho a entidade em 05 indicadores específicos, selecionados dentre os pactuados no termo de parceria por terem sido considerados os mais representativos do quesito eficácia no alcance dos objetivos propostos pela parceria e/ou da natureza de uma emissora pública de televisão.

Os resultados do desempenho global da OSCIP ADTV foram definidos pela Comissão de acordo com o modelo de avaliação de termos de parceria fornecido pela SEPLAG e constante em todos os Termos de Parceria. Segundo esse modelo, ao final de cada período avaliatório os indicadores que integram o Programa de Trabalho são avaliados individualmente, calculando-se o denominado "Índice de Cumprimento da Meta (ICM)", de acordo com a fórmula definida na descrição desses indicadores. À partir do cálculo do ICM são atribuídas a cada indicador uma nota entre 0 e 10.

A nota total obtida nesta avaliação é calculada pelo somatório da nota atribuída para cada indicador multiplicada pelo respectivo peso, dividido pelo somatório dos pesos, conforme a seguinte fórmula:

Fórmula: Σ (nota de cada indicador x peso respectivo)/Σ dos pesos

O desempenho da OSCIP no trimestre é então enquadrado em um dos conceitos constantes no Quadro 10, de acordo com a nota geral obtida na avaliação:

Pontuação Final	Conceito	Situação do Termo de Parceria
De 9,00 a 10,00	Excelente	Cumprido plenamente
De 7,00 a 8,99	Bom	Cumprido
De 6,00 a 6,99	Regular	Cumprido com ressalvas
Abaixo de 6,00	Insatisfatório	Não cumprido

Quadro 10: Modelo de atribuição de pontuação ao desempenho das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)
Fonte: Minas Gerais (2007)

2) Percentual de satisfação dos clientes externos com a programação da emissora: baseada no indicador similar existente no termo de parceria partirá dos resultados das pesquisas de opinião realizadas por um instituto de pesquisa contratado pela emissora para avaliar a evolução da satisfação do telespectador com a qualidade da programação da emissora.

O modelo analítico construído para a análise do caso da Rede Minas é sintetizado no Quadro 11:

Dimensão	Objetivo	Indicadores	Fontes
Mudanças na gestão	Flexibilidade	Duração dos processos legais para aquisição	- Lei nº8.666/93 - Regulamento de compras da ADTV - Documentos e relatos orais da Diretoria de Planejamento Gestão e Finanças da Fundação TV Minas e da Gerência Administrativa e Financeira da ADTV - Relatório da Auditoria Geral do Estado - Relatório do Tribunal de Contas de Minas Gerais.
		Regularização do vínculo jurídico dos funcionários da Rede Minas após a parceria	- Documentos e relatos orais da Diretoria de Planejamento Gestão e Finanças da Fundação TV Minas e da Gerência Administrativa e Financeira da ADTV (Departamento de Recursos Humanos)
	Melhoria da situação financeira	Receita diretamente arrecadada pela emissora x receita total	- Documentos e relatos orais da Diretoria de Planejamento Gestão e Finanças da Fundação TV Minas e da Gerência Administrativa e Financeira da ADTV - Relatórios de Execução do Termo de Parceria de janeiro de 2006 a agosto de 2008; - Relatórios de Avaliação do Termo de Parceria de janeiro de 2006 a agosto de 2008.
Resultados da Parceria	Aumento da	Grau de cumprimento das metas pactuadas no	- Relatórios de execução do Termo de

	Eficácia	Termo de Parceria	Parceria de janeiro de 2006 a agosto de 2008; - Relatórios da Comissão de Avaliação do Termo de Parceria de janeiro de 2006 a agosto de 2008; - Documentos e relatos orais da Diretoria de Planejamento Gestão e Finanças da Fundação TV Minas e da Gerência Administrativa e Financeira da ADTV
		Percentual de satisfação dos clientes externos com a programação da emissora	- Relatórios de execução do Termo de Parceria de janeiro de 2006 a agosto de 2008; - Relatórios da Comissão de Avaliação do Termo de Parceria de janeiro de 2006 a agosto de 2008; - Pesquisa de opinião realizada pela Vox Populi entre setembro e dezembro de 2006.

Quadro 11: Modelo analítico para o estudo do caso da Rede Minas
Fonte: elaboração da autora.

5.2 Mudanças na gestão da Rede Minas sob a ótica da flexibilidade

5.2.1 Duração dos processos legais para aquisição

O Regulamento de Compras da ADTV é o instrumento que estabelece os procedimentos a serem adotados pela entidade para a contratação de obras e serviços, bem como para compras a serem efetuadas com recursos provenientes do poder público[70]. Conforme determina a Lei nº14.870/2003, esse regulamento deve observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade, razoabilidade e eficiência.

O regulamento de compras da ADTV foi publicado em de janeiro de 2006, tendo sido submetido a uma revisão em janeiro de 2007, sendo esta segunda a versão que será analisada neste trabalho. A revisão se deveu ao fato do regulamento original ter estabelecido regras extremamente rígidas para as compras e contratações, comprometendo a agilidade da OSCIP.

[70] O Art.53, §2º estabelece que ainda que não sejam oriundas diretamente do Tesouro Estadual, as receitas arrecadadas pela OSCIP em função da existência do Termo de Parceria deverão obedecer, em sua aplicação, aos princípios orientadores da Administração Pública, assim, entende-se que a utilização de receitas diretamente arrecadadas por OSCIPs cuja manutenção é dependente de recursos do termo de parceria também deve obedecer ao regulamento de compras.

De acordo com o Art. 7º deste regulamento, os processos de compras de materiais, bens, obras e serviços na ADTV devem seguir o seguinte fluxo:

> a) Emissão da solicitação de compra pela área solicitante;
> b) Identificação da melhor oferta contemplando: qualidade, preço, condições de pagamento, prazo de entrega e condições de atender ao pedido em termos da
> quantidade, da qualidade e da especificação;
> c) Emissão da autorização de fornecimento;
> d) Recebimento do material pelo almoxarifado ou o serviço pela área específica;
> e) Área requisitante atesta a nota fiscal;
> f) Pagamento, após autorização da Gerência Administrativa e Financeira. (ASSOCIAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DA RADIODIFUSÃO DE MINAS GERAIS, 2007).

Segundo o regulamento, todas as compras com valor superior a R$ 300,01 (trezentos reais e um centavo) devem ser objeto de coleta de preços, com o levantamento de três propostas de fornecedores do ramo pertinente do bem ou serviço a ser adquirido, que podem ou não estar inscrito no cadastro único de fornecedores de materiais e serviços que a entidade deve manter, no qual devem constar as principais características técnicas de cada fornecedor, seu histórico de relação com a entidade, condições comerciais e financeiras do fornecimento.

Além de estabelecer o fluxo a ser seguido no processo de compras, o regulamento apresenta ainda inúmeras regras para a utilização dos recursos financeiros da ADTV, dentre as quais destacam-se:

- o estabelecimento do limite de R$300,00 (trezentos reais) para compras de pequeno valor, que podem ser realizadas com dispensa de coleta de preços, à critério do Gerente Geral;

- a possibilidade de existência de um um fundo fixo mensal para as Gerências da ADTV visando a aquisição de bens, serviços de pequeno valor;

- a possibilidade de constituição de uma Comissão de Compras para a aquisição de materiais, equipamentos e serviços de natureza técnica, a critério do Gerente Administrativo-Financeiro da OSCIP;

- a dispensa de elaboração de contrato com o fornecedor no caso de compras com valor de até R$1.000,00 reais.

Pela análise dos dispositivos constantes no regulamento de compras percebe-se que, de maneira geral, na normatização de seus processos a OSCIP desenhou dispositivos que se assemelham aos praticados pelos órgãos públicos,

como é o caso de procedimentos com a utilização de formulários, necessidade de autorizações e aceite em notas fiscais, e na obrigatoriedade de constituição de um cadastro de fornecedores[71]. Cabe ressaltar, entretanto, que há entre os procedimentos da OSCIP e os praticados nos órgãos públicos uma distinção fundamental, qual seja: os prazos para a realização desses procedimentos, que na OSCIP possuem duração menor que os praticados pelo Estado a luz da lei de licitações (Lei nº8.666/2003).

De acordo com o Art.15 da Lei nº 8.666/2003, as compras realizadas pelos órgãos públicos deverão ser processadas por meio de sistema de registro de preços, havendo prazos específicos para cada tipo de modalidade de licitação, conforme o Quadro 12:

Modalidade	Valor estimado da contratação[2]	Prazo[1]
Convite	Até R$80.000,00	05 dias úteis
Tomada de Preços	Até R$650.000,00	30 dias (quando a licitação for do tipo "melhor técnica e preço") 15 dias (demais casos)
Concorrência	Acima de R$650.000,00	45 dias (regime de empreitada integral ou "melhor técnica e preço") 30 dias (demais casos)

Quadro 12: Modalidades e prazos dos processos de licitação segundo a Lei nº8.666/93
Fonte: BRASIL,1993. Elaboração da autora
Notas:
[1] Conforme o §3º do Art. 21 os prazos são contados à partir da última publicação do edital de licitação resumido, da expedição do convite ou da disponibilidade do edital ou convite e respectivos anexos, prevalecendo a data que ocorrer mais tarde.
[2] Refere-se aos valores para compras e serviços. Obras e serviços de engenharia possuem preços específicos, constantes no inciso I do Art. 23 da Lei nº8.666/93.

A Lei nº8666/93 prevê a possibilidade de compra direta, dispensada a licitação, no caso compras e serviços diretos exceto obras[72], no valor de até 10% da modalidade convite, ou seja, a montante de até R$8.000,00 (oito mil reais), caso no qual deve haver, no mínimo, a realização de três cotações, com a contratação da

[71] O Governo de Minas possui o Cadastro Geral de Fornecedores (CAGEF) no qual são realizados os registros cadastrais das pessoas físicas e jurídicas interessadas em contratar com o Estado.
[72] No caso de obras e serviços de engenharia o valor de dispensa é de R$15.000,00 reais, referente a 10% do valor para a modalidade convite para esse tipo de serviço.

menor proposta. Há ainda outras 28 possibilidades de dispensa de licitação (Art.24) e 03 de inexigibilidade (Art.25), casos nos quais o órgão estatal compõe um processo de dispensa, cuja realização dificilmente ocorre com agilidade, tendo em vista as inúmeras comprovações exigidas para sua efetivação.

Há, no caso da OSCIP, procedimentos similares à dispensa e a inexigibilidade para a realização de compras emergenciais que, pelo menos do ponto de vista normativo, podem ser indicativos de maior flexibilidade aos processos de aquisição da emissora.

Dentre essas possibilidades estão (1) a realização de compras em caráter emergencial[73], desde que justificada e aprovada pelo Gerente Geral da OSCIP; (2) a dispensa da realização de três orçamentos no caso de haver somente um fornecedor apto a fornecer o bem ou serviço e (3) a contratação de uma proposta de produto ou serviço que não seja necessariamente, a que possua o menor preço dentre as propostas apresentadas, desde que haja uma justificativa formal demonstrando os benefícios a serem obtidos pela entidade ao adquirir materiais, bens, equipamentos e serviços por preço superior. Pela análise do regulamento, os procedimentos para fazer uso dessas possibilidades parecem ser mais ágeis que os correlatos praticados pelo Estado.

No que se refere a documentação exigida, os Arts. 12 e 13 do regulamento de compras da OSCIP e 28 e 29 da Lei nº 8666/93 são praticamente idênticos. Distinguem-se, entretanto, pelo fato de, no caso da OSCIP, as comprovações relativa a regularidade jurídica e fiscal ser exigida somente para as compras acima de R$2.000,00 (dois mil reais).

As principais características dos processos de compras no caso da OSCIP ADTV e da Fundação TV Minas estão sintetizados no Quadro 13:

[73] Os prazos normais estabelecidos para o encaminhamento das demandas ao Departamento de Compras são de três dias para materiais e cinco para serviços e equipamentos.

	ADTV	Fundação TV Minas
Exigência principal	Cotação de 3 orçamentos	Licitação
Prazo para contratação	Não definido. O suficiente para a realização das três cotações.	Entre 05 e 45, conforme a modalidade utilizada
Dispensa / Inexigibilidade	Sim. Com autorização do Gerente Geral e realização de dois orçamentos, quando possível.	Mediante formalização de processo específico, sem duração especificada.
Exigência de documentação de regularidade fiscal e jurídica	Para compras acima de R$2.000,00	Em todos os casos

Quadro 13: Principais características dos processos de compras da ADTV e da Fundação TV Minas:
Fonte: BRASIL, 1993; ASSOCIAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DA RADIODIFUSÃO DE MINAS GERAIS, 2007. Elaboração da autora.

À partir da análise realizada é possível depreender que, pelo menos sob o ponto de vista formal, baseado nas normas que regem os processos de compras nas duas entidades analisadas, da ADTV seria uma entidade mais ágil e flexível que a Fundação TV Minas pelo fato de seus procedimentos serem mais simples, embora análogos aos praticados pela FTVM. Deve-se considerar que a realização de cotações junto a fornecedores, prática obrigatória no caso da ADTV, por mais que demande detalhada especificação do bem ou produto a ser adquirido, consiste em um processo mais célere que a realização de uma licitação e demais processo constante na Lei nº8.666/93, a que se submete a Fundação.

Apesar da conclusão acima apresentada, baseada no propósito deste indicador que é analisar a viabilização de maior agilidade nos processos de compras da Rede Minas à partir da comparação entre os procedimentos aplicáveis à ADTV e a FTMV, considerou-se relevante incorporar a esse item a análise comparativa da aplicação pratica desses procedimentos pelas duas entidades realizada pela Auditoria Geral do Estado (AUGE) com a finalidade de verificar a economicidade e eficiência[74] desses processos.

A AUGE selecionou processos de compras realizados pela Fundação TV Minas, no período de maio a julho de 2005, e pela ADTV, nos mesmos meses de

[74] Por economicidade entende-se a dimensão do desempenho de uma entidade pública ou privada, relativa à minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade. Já a eficiência é entendida como a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados, em um determinado período de tempo. (SENADO FEDERAL, 2009).

2006, à partir dos quais elaborou o seguinte quadro:

AF[1] (FTVM/ADTV)	Quant.	Unidade	Valor Unitário		Objeto	Período	
			FTVM	ADTV		FTVM	ADTV
145/342	1	Unidade	51,00	34,72	Fitas Betacam 30'	01 dia	07 dias
127/404	1	Unidade	0,32	0,35	Confecção Cartão de Visita	0 dia	0 dia
107/254	1	Quilo	6,97	8,15	Café Torrado e Moído	67 dias	07 dias
125/336	1	Unidade	83,71	62,50	Cartucho HP Ref. 6614 Preto	01 dia	06 dias
125/336	1	Unidade	210,90	119,25	Toner HP	01 dia	06 dias
110/320	1	Cento	11,69	19,90	Saco Plástico 100 lt Preto p Lixo	02 dias	07 dias
110/320	1	Rolo	0,39	0,38	Papel Higiênico Branco	02 dias	07 dias
110/320	1	Fardo	9,13	5,50	Papel Toalha 02 dobras branco	02 dias	07 dias
110/320	1	Galão	3,00	19,95	Sabonete Líquido Galão c/ 5 lts	02 dias	07 dias
108/308	1	Unidade	70,95	10,50	Fitas DVC	11 dias	05 dias

Quadro 14: Análise comparativa da economicidade e eficiência nos processos de compras realizados pela Fundação TV Minas - FTVM, no período de maio a julho de 2005, e pela ADTV, no mesmo período de 2006

Fonte: Extraído do relatório de auditoria nº 2210.3.30.03.019.07, elaborado pela Auditoria Geral do Estado após auditoria realizada na ADTV em 2007.

[1] Documento fiscal.

Por meio da análise do quadro acima a AUGE concluiu em seu relatório que não se pode perceber variações significativas quanto a economicidade e a eficiência à partir da celebração da parceria, constatação que coloca em dúvida uma das vantagens atribuídas a adoção da parceria com a OSCIP.

Cabe ressaltar, entretanto, que a própria AUGE apresenta pontos que, em alguma medida, comprometem essa conclusão. Segundo o relatório (1) os processos de compras da Fundação, em sua grande maioria, foram realizados por compra direta, com base no inciso II do art. 24 da Lei Federal 8.666/93, o que, embora permita maior celeridade nos processos do órgão, não é considerada a prática adequada para esses processos, que deveriam ter sido realizados por meio de Cotação Eletrônica de Preços (COTEP) ou por meio de pregão; (2) nos processos da FTVM não houve a exigência de apresentação de certidões negativas de débito; (3) foram identificadas inconformidades nos procedimentos da Fundação TV Minas, como a formalização de processos com o preenchimento incompleto, o que pode ter possibilitado ganhos na agilidade nesses processos.

A AUGE relata ainda ter observado maior comprometimento da OSCIP com as normas estabelecidas (o regulamento de compras) se comparada à Fundação, o que pode comprometer a comparação realizada, sobretudo face as irregularidades encontradas nos processos da Fundação, que, se realizados conforme as normas estabelecidas na legislação, certamente, teriam demandado mais tempo para sua conclusão.

Outro aspecto importante é o fato da análise empreendida pela AUGE ter se baseado em processos de compra realizados quando ainda vigia o antigo regulamento de compras da OSCIP, modificado, justamente, em virtude da rigidez de suas regras, que comprometiam a agilidade dos processos da entidade.

Mas, embora, do ponto de vista formal, a comparação das normas aplicáveis às duas entidades - ADTV e FTVM - levem a crer que a OSCIP seja mais ágil, como não houve a realização de nova analise comparativa de processos após a modificação do regulamento, permanece como possível a hipótese de que, em virtude da rigidez das regras a serem seguidas pela OSCIP e de seu comprometimento com essas regras, ela possa, de fato, não ser mais flexível e conseqüentemente, mais ágil que a Fundação TV Minas. Permanece também a dúvida quanto a efetividade dessa comparação, uma vez que não há a possibilidade de comprovar, na atualidade, se os processos anteriores à parceria seguiram todas as etapas de tramitação legalmente previstas, ou se foram formalizados posteriormente, justamente em virtude da necessidade de maior agilidade no momento de sua realização.

5.2.2 Regularização do vínculo jurídico dos funcionários da Rede Minas após a parceria

Conforme relatado no capítulo anterior, anteriormente à parceria a Fundação TV Minas tinha 75% de seus funcionários contratados por meio de contratos administrativos ou por contratação indireta via Fundação Renato Azeredo, parte desses funcionários exercendo atividades finalísticas da emissora. O número de funcionários efetivos da Fundação era ínfimo - 48 de um total de 343 - sendo grande parte constituída por inativos.

Os cargos disponíveis na emissora possuíam remuneração muito baixa e a contratação via contratos administrativos, embora viabilizasse o pagamento de salários mais altos, gerava inúmeros problemas para a Fundação TV Minas, tais como questionamentos do Ministério Público do Trabalho e insatisfação do próprio corpo funcional, tendo em vista que os contratos administrativos não permitiam o pagamento de benefícios como férias e décimo terceiro salário. Além disso, o diagnóstico realizado pela gestão que se iniciava identificou os quadros da emissora como aparentemente superdimensionados

A celebração de um termo de parceria com uma OSCIP, em detrimento da realização de um concurso público, foi a opção do Governo para a solução desses problemas enfrentados pela emissora. Fundação TV Minas e Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão acreditavam que, à partir da parceria, a situação funcional da emissora pudesse ser regularizada, com a migração dos então funcionários da emissora para contratos celetistas a serem firmados com a OSCIP, o que, supostamente, não somente solucionaria os problemas junto ao Ministério Público do Trabalho em virtude dos contratos irregulares, como também a insatisfação dos funcionários e a pressão dos sindicatos das categorias que prestam serviços na emissora[75].

A migração dos funcionários ocorreu logo após a celebração da parceria. Todos os funcionários da Fundação vinculados a emissora por meio de contratos administrativos ou pela Fundação Renato Azeredo, e mesmo alguns ocupantes de cargos comissionados da Fundação foram contratados pela OSCIP ADTV por meio de vínculo celetista, restando no quadro de pessoal da Fundação 14 ocupantes de cargos comissionados e 05 ocupantes de cargos de função pública, totalizando 19 servidores[76].

Se o número de funcionários da Fundação TV Minas se reduziu ao mínimo, os quadros da OSCIP ADTV, por sua vez, foram rapidamente compostos, já que praticamente todos os funcionários da Fundação anteriormente a celebração da parceria foram absorvidos pela nova gestora da emissora, tendo em vista a

[75] Segundo o Presidente da Fundação TV Minas, os sindicatos dos Jornalistas Profissionais de Minas Gerais; dos Trabalhadores em Empresas de Radiodifusão e Televisão no Estado de Minas Gerais; e dos Artistas e Técnicos em Espetáculos de Diversões do Estado de Minas Gerais pressionavam constantemente a direção da Fundação para que se regularizasse a situação funcional da emissora, bem como para que se passasse a remunerar os funcionários com os salários praticados no mercado para essas categorias.

[76] Informação obtida junto a Diretoria de Planejamento, Gestão e Finanças da Fundação TV Minas.

impossibilidade da entidade, recém criada, em um curto prazo, realizar um processo seletivo, sem prejuízo da manutenção de suas atividades. O Quadro 15 apresenta a composição atual do quadro funcional da ADTV:

Tipo de vínculo empregatício	Número de funcionários
Celetistas (ADTV)	**364**
Estagiários	**20**
MGS	**23**
ASSPROM	**8**
Total	**415**

Quadro 15: Quadro funcional ADTV em fevereiro de 2009
Fonte: Dados fornecidos pelo Departamento de Recursos Humanos da ADTV em fevereiro de 2009. Elaboração da autora.

Por meio das informações apresentadas no Quadro 4.5 verifica-se que atualmente há apenas três tipo de vínculos funcionais na ADTV: funcionários celetistas, estagiários e terceirizados por meio da Minas Gerais Administração e Serviços (MGS) e Associação Profissionalizante do Menor (ASSPROM). Na Fundação TV Minas, por sua vez, existem 33 servidores, sendo 29 ocupantes de cargos comissionados, 02 ocupantes de função pública e 2 trabalhadores mirins vinculados à ASSPROM, conforme informações da Diretoria de Planejamento, Gestão e Finanças da FTVM.

Percebe-se, portanto, que à partir da parceria, o problema da situação funcional irregular da Fundação TV Minas foi, de fato, solucionado, não havendo mais nos quadros da Fundação funcionários vinculados por meio de contratos administrativos ou terceirizações irregulares via Fundação Renato Azeredo.

Segundo informação do Presidente da Fundação TV Minas[77] a migração para a ADTV representou um ganho financeiro real de cerca de 30% para os Funcionários, em virtude da incorporação dos benefícios viabilizados pelos contratos celetistas, tendo os sindicatos comemorado esta nova situação como uma conquista. Alguns funcionários da área finalística, consultados informalmente pela

[77] Entrevista realizada em 27/01/2009.

autora, confirmaram que, de seu ponto de vista, consideram que sua situação funcional melhorou após a celebração da parceria com a ADTV.

O quadro 16 apresenta uma comparação entre a situação funcional da Rede Minas no período imediatamente anterior à parceria, quando ainda não existia a OSCIP ADTV, e após a celebração da parceria com a OSCIP. Estão incluídos nesse quadro todos os funcionários das duas instituições, elencando todos os vínculos funcionais identificados ao longo do desenvolvimento deste trabalho.

Antes da Parceria		**Após a parceria**	
Tipo de vínculo empregatício	Nº de funcionários	Tipo de vínculo empregatício	**Nº de funcionários**
Estatutários[78]	48	Estatutários	**31**
Celetistas	0	Celetistas	**364**
Contratos Administrativos	199	Contratos Administrativos	**0**
Fundação Eduardo Azeredo[79]	49	Fundação Eduardo Azeredo	**0**
Estagiários	21	Estagiários	**20**
MGS[80]	20	MGS	**23**
ASSPROM[81]	6	ASSPROM (Fundação TV Minas e ADTV)	**10**
Total	**343**	**Total**	**448**

Quadro 16: Quantidade de servidores da emissora Rede Minas por tipo de vínculo funcional em fevereiro de 2005 e em fevereiro de 2009
Fonte: Elaboração própria à partir de dados fornecidos pela Diretoria de Planejamento, Gestão e Finanças da Rede Minas em fevereiro de 2005 e do Departamento de Recursos Humanos da ADTV em janeiro e fevereiro de 2009.

[78] Inclui servidores efetivos, ocupantes de função pública, cargos comissionados e inativos.

[79] Contratados por meio da Fundação Eduardo Azeredo (FRA) para a prestação de serviços à Rede Minas relacionados às atividades não finalísticas. A FRA é uma entidade de direito privado criada com a finalidade de prestar apoio a Universidade do Estado de Minas Gerais, que presta serviços também a outros órgãos e entidade públicas e privadas. O site da Fundação denomina o serviço prestado à Rede Minas como "gestão das ações de melhoria da qualidade técnica, administrativa e operacional da TV Minas - Cultural e Educativa".

[80] Prestadores de serviços de apoio terceirizados por meio da Minas Gerais Administração e Serviços S.A, sociedade anônima de capital fechado pública, vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

[81] Trabalhadores mirins contratados por meio da Associação Profissionalizante do Menor.

Mas ainda tenha-se verificado que a mudança realizada no modelo de gestão da Rede Minas viabilizou a solução dos problemas funcionais vivenciados pela Fundação TV Minas, os dados apresentados permitem observar algumas questões decorrentes desta nova situação. A primeira delas é que houve um aumento do número de funcionários atuantes na emissora como um todo. Entre 2005 e 2009 foi incorporado aos quadros da emissora um total de 105 funcionários, o que significa uma ampliação de cerca de 30% com relação a situação anterior ao Termo de Parceria.

Conforme relato sobre o processo de transição anteriormente apresentado, esse quadro foi composto pelos mesmos funcionários que já trabalhavam na Fundação TV Minas, tendo em vista que não houve processo seletivo para a composição dos quadros da OSCIP.

É importante destacar que o quantitativo de funcionários existentes na Rede Minas não constava entre os problemas apresentados, mas, ao contrário, o diagnóstico realizado pela gestão que se iniciou praticamente junto com a celebração do Termo informa que os quadros da emissora encontravam-se, aparentemente, superdimensionados, sendo necessária não a sua ampliação, mas sim sua qualificação. Conclui-se, portanto, sobre essa questão, que a suposta “oportunidade” de redimensionar o pessoal e estabelecer uma política de qualificação que seria possibilitada pela OSCIP, conforme argumentava o diagnóstico, não foi plenamente aproveitada.

Uma outra questão emergente do novo cenário vivenciado pela Rede Minas foi o enxugamento dos cargos de natureza finalistica da Fundação TV Minas, decorrente da mudança da estrutura organizacional da emissora realizada por meio da Lei Delegada nº148/2007. Conforme já relatado, por meio desta mudança foram extintos 57 cargos com remuneração entre R$400,00 e R$700,00 reais e a criados 16 cargos com remuneração considerada compatível com as atividades realizadas pela Fundação.

A realização desta estruturação demonstra que, apesar dos benefícios trazidos para as atividades da emissora por meio da implantação do novo modelo de gestão, a Fundação Rede Minas, enquanto instituição, continuou a vivenciar dificuldades para a contratação de pessoal, pois se manteve o problema dos cargos com baixa remuneração.

A solução encontrada para essa questão específica - a extinção e criação de cargos - solucionou o problema de contratação imediata da Fundação, mas criou outro impasse para a emissora: a total dependência com relação à ADTV no que se refere à questão funcional de sua área finalísitica. Se antes da celebração do Termo de Parceria a Fundação tinha a opção de realizar um concurso público para a contratação de servidores para funções de natureza finalística, após reestruturação organizacional de 2007 essa possibilidade deixa de existir no curto prazo, tendo em vista que a realização de um concurso teria que ser precedida de nova reestruturação organizacional, com a publicação de nova lei para recriar os cargos anteriormente existentes.

Pelo exposto conclui-se que a solução da questão funcional vivenciada pela Fundação TV Minas por meio da parceria com a OSCIP ADTV vincula-se a uma relação de dependência da Fundação com relação à OSCIP, posto que, se eventualmente a parceria foi extinta, a única forma imediata da emissora de televisão continuar a funcionar será recorrer novamente aos contratos temporários e à terceirização de serviços. Isso demonstra que a reestruturação de órgão público desativado, mesmo que parcialmente, mostra-se tarefa de grande complexidade, que pode ter implicações significativas sobre a execução da política pública objeto da parceria.

5.3 Mudanças na gestão da Rede Minas sob a ótica da melhoria da situação financeira

5.3.1Receita diretamente arrecadada pela emissora x receita total

Um dos argumentos que justificam a utilização de modelos de gestão por meio de parcerias entre o Estado e as entidades privadas sem fins lucrativos é a suposta maior capacidade dessas entidades na mobilização de recursos privados para o financiamento de programas públicos objeto da parceria. No caso da Rede Minas, mais que uma expectativa, a geração de recursos próprios consistia em uma questão de sobrevivência já que, conforme relatado no capítulo anterior, mais de

50% do orçamento da Fundação TV Minas deveria originar-se em recursos diretamente arrecadados.

A Tabela 5.1 apresenta os resultados relativos a representatividade das receitas próprias da ADTV com relação aos recursos totais no período compreendido entre 2006 e 2008, à partir dos resultados disponíveis nos relatório da Comissão de Avaliação do Termo de Parceria.

TABELA 1
Índice de representatividade dos recursos próprios com relação a receita total da ADTV

	Meta	Relatório Dez/Fev	Relatório Mar/Mai	Relatório Jun/Ago	Relatório Set/Nov	Média Anual
2005[1]						0,36
2006	0,45	0,45	0,41	0,42	0,22	0,38
2007	0,50	0,43	0,45	0,42	0,29	0,40
2008	0,45	0,34	0,53	0,45	0,48	0,45

Fonte: Relatórios da Comissão de Avaliação do Termo de Parceria de janeiro de 2006 a dezembro de 2008. Auditoria Geral do Estado (2007). Elaboração da autora.
Nota: (1) o Termo de Parceria não apresenta valor de referência para esse indicador. O valor de referência relativo ao ano de 2005 foi obtido no relatório da Auditoria Geral do Estado (2007).

A Tabela 1 demonstra que somente no ano de 2008 a média anual do índice de auto-sustentabilidade correspondeu à meta prevista. Nos demais anos a média anual do desempenho da arrecadação de recursos próprios pela OSCIP ficou aquém da meta pactuada. Os piores desempenhos ocorreram nos últimos trimestres de 2006 e 2007. No caso de 2006 a queda brusca na geração de recursos próprios pela OSCIP, de 20%, foi justificada como fruto das restrições da legislação eleitoral[82]. Já no caso do ano de 2007, o baixo desempenho, segundo a OSCIP, deveu-se a mudança na base de cálculo do indicador em virtude do aporte de recursos complementares por meio do termo de parceria, que aumentou o valor do denominador da fórmula aplicada, dificultando o cumprimento da meta.

Se comparado ao ano de 2005, anterior a celebração do Termo de Parceria,

[82] Tendo a OSCIP "herdado" os clientes da Fundação TV Minas, composta fundamentalmente por órgãos da esfera pública, as regras do período eleitoral, que limitam a propaganda nesse período, afetaram significativamente a produção e veiculação de VTS e produtos afins pela emissora.

quando o índice de representatividade dos recursos próprios com relação aos recursos totais apurado pela Auditoria Geral do Estado era 36%, o desempenho da OSCIP no que tange a geração de recursos próprios foi melhorado, embora o percentual de aumento desse desempenho seja de somente 2% em 2006 e de 9% ao final de 2008. Ainda assim, do ponto de vista da expectativa expressa no termo de parceria, o desempenho da OSCIP encontra-se aquém do esperado durante quase toda a vigência da parceria.

É importante ressaltar a existência de certa discrepância entre as metas previstas no Quadro de Metas e a previsão de recursos a serem captados constante da Previsão de Receitas e Despesas, ambas integrantes do Programa de Trabalho do Termo de Parceria.

A Previsão de Receitas e Despesas do Termo de Parceria previa para os anos de 2006 e 2007 que R$5.320.339,08 do orçamento anual da OSCIP consistisse em recursos diretamente arrecadados. Esse montante representava cerca de 65% do valor de R$17.245.199,85 previstos no orçamento do termo como um todo, ou seja, inicialmente, o Estado repassaria à OSCIP somente 35% do total de recursos necessários à manutenção da emissora, o restante de seu orçamento, R$11.240.678,16 deveria ser obtido à partir da captação de recursos.

Mas, pela análise do Termo de Parceria e seus aditivos pôde-se identificar que, ao longo da vigência do Termo, esse percentual de recursos próprios a serem captados para o financiamento das atividades da OSCIP foi sendo gradualmente reduzido.

Sob alegação da ocorrência de perdas na geração de receitas próprias em virtude do período eleitoral, da necessidade realização de uma pesquisa de satisfação do espectador e de viabilizar a manutenção e o custeio das atividades da ADTV foi firmado em outubro de 2006 o segundo termo aditivo ao Termo de Parceria, com a previsão de repasse à OSCIP de um valor complementar de R$1.547.508,74. Com a inclusão deste novo repasse ao montante de recursos a serem repassados à OSCIP, reduziu-se em cerca de 11% a necessidade de arrecadação de recursos próprios inicialmente prevista.

O Termo Aditivo trazia ainda uma nova cláusula, prevendo a possibilidade da Fundação TV Minas repassar à ADTV recursos diretamente arrecadados relativos a produtos ou serviços cuja execução fosse de responsabilidade da OSCIP. Ainda que essa cláusula possa sugerir certo cuidado, por parte do Estado, no sentido de

garantir que a OSCIP receba o maior montante possível de recursos de origem distinta do tesouro estadual, a inclusão do novo repasse demonstra a percepção, por parte do parceiro público, de que a geração de recursos próprios seria insuficiente para a manutenção da entidade naquele momento.

Outro aspecto importante é o fato de os impactos relativos ao período eleitoral, que antes afetariam as atividades de produção e veiculação da Fundação TV Minas em virtude do perfil de seus “clientes”, fundamentalmente órgãos do poder público, passaram a afetar igualmente a ADTV já que a OSCIP continuou atendendo o mesmo nicho de mercado. Essa situação demonstra a necessidade, por parte da OSCIP, de criar estratégias no sentido de buscar novos clientes para suas produções audiovisuais, reduzindo assim sua dependência com relação aos recursos originados de órgãos públicos.

Já no mês de julho de 2007 um novo Termo Aditivo previu mais um repasse complementar à OSCIP ADTV, dessa vez no montante de R$4.700.000,00. A justificativa para esse novo repasse foi a necessidade manutenção dos níveis de atividades da OSCIP e de realização de investimentos em atualização tecnológica. Com esse novo repasse reduziu-se ainda mais o montante de recursos a serem diretamente arrecadados pela OSCIP, uma vez que o novo valor repassado representava quase 42% do total de recursos próprios previstos inicialmente.

Somados, os dois repasses complementares totalizam R$6.247.508,74, que representam um percentual significativo - cerca de 55% - dos recursos a serem gerados pela OSCIP. Ressalte-se que, no caso desse quarto termo aditivo, houve um aumento de R$455.651,88 no montante de recursos previstos para serem diretamente arrecadados pela ADTV.

As ocorrências acima descritas reforçam, ainda mais, a conclusão de que a expectativa de maior geração de recursos próprios pela OSCIP não se cumpriu, tendo a relação percentual entre os recursos próprios gerados pela emissora e a receita total se ampliado em proporção muito reduzida com relação à situação anterior a celebração do Termo de Parceria. Demonstram ainda que, embora privada juridicamente, a entidade não se mostra independente do poder público, o que, pelo menos em parte, pode se dever a sua origem à partir de uma iniciativa do próprio estado.

Os diversos repasses complementares realizados demonstram ainda uma explicita dificuldade tanto por parte da OSCIP quanto por parte do Estado de estimar

os reais custos iniciais para a implementação do novo modelo da emissora, desconsiderando custos relativos ao cumprimento de metas previstas no programa de trabalho que representassem atividades até então não realizadas pela emissora, como por exemplo a realização da pesquisa de opinião dos telespectadores.

Outro aspecto que possivelmente deve ter impactado o desempenho da OSCIP na geração de recursos próprios foi o aumento numérico de seu quadro de funcionários identificado no indicador anterior, tendo em vista que o orçamento original da entidade foi definido com base no quadro de funcionários existentes na Fundação TV Minas em 2005.

5.4 Resultados da parceria firmada na Rede Minas sob a ótica da eficácia

5.4.1 Grau de cumprimento das metas pactuadas no Termo de Parceria

Conforme apresentado na descrição deste indicador, ao longo da vigência do termo de parceria a OSCIP ADTV teve seu desempenho regularmente avaliado à partir do modelo metodológico estabelecido pela SEPLAG. Como os indicadores constantes no Termo contemplam as diversas áreas de atividade da emissora, optou-se por, além de analisar o desempenho global da emissora, verificar também o desempenho de cada uma das Gerências da ADTV bem como os resultados alcançados em alguns indicadores escolhidos dentre os constantes no termo por serem mais representativos dos objetivos visados com a parceria.

5.4.1.1 Desempenho Geral da ADTV

De acordo com os relatórios da Comissão de Avaliação, ao longo dos doze períodos avaliatórios analisados - da assinatura, em dezembro de 2005, até o mês de novembro de 2008, as notas obtidas pela OSCIP foram:

Período Avaliatório	Meses de Referência	Pontuação atribuída pela CA	Conceito
1º Trimestre	Dez/2005 a Fev/2006	8,79	Bom
2º Trimestre	Mar/2006 a Mai/2006	9,47	Excelente
3º Trimestre	Jun/2006 a Ago/2006	8,89	Bom
4º Trimestre	Set/2006 a Nov/2006	9,13	Excelente
5º Trimestre	Dez/2006 a Fev/2007	8.84	Bom
6º Trimestre	Mar/2007 a Mai/2007	8.65	Bom
7º Trimestre	Jun/2007 a Ago/2007	8.51	Bom
8º Trimestre	Set/2007 a Nov/2007	8,47	Bom
9º Trimestre	Dez/2007 a Fev/2008	8,15	Bom
10º Trimestre	Mar/2008 a Mai/2008	9,14	Excelente
11º Trimestre	Jun/2008 a Ago/2008	9,46	Excelente
12º Trimestre	Set/2008 a Nov/2008	9,45	Excelente

Quadro 17: Pontuação obtida pela ADTV nas avaliações realizadas entre dezembro de 2005 e novembro de 2008
Fonte: Relatórios da Comissão de Avaliação do Termo de Parceria no período 2006/2008. Elaboração da autora.

Pelo quadro 17 percebe-se que, de acordo com a metodologia pactuada no termo de parceria, a Comissão de Avaliação considerou que a ADTV apresentou um desempenho extremamente satisfatório, recebendo pontuação sempre superior a 8 e conceito variando entre bom e excelente. Diante desse bom desempenho, a OSCIP recebeu todos os repasses previstos para os períodos em questão, também conforme a metodologia estabelecida.

Mas apesar do conceito satisfatório atribuído ao desempenho global da entidade, alguns aspectos com relação a pactuação realizada e às avaliações devem ser considerados:

1) Pela análise do Termo de Parceria e seus aditivos identificou-se que, embora as avaliações sejam trimestrais, as metas pactuadas, inicialmente, eram anuais. A definição de metas anuais para avaliações trimestrais tem como uma de suas principais inconsistências a realização de uma distribuição linear da meta anual pelos trimestres, ou seja, a meta do ano foi igualmente dividida pelos quatro trimestres. Essa opção fragiliza as avaliações e faz com o numero de justificativas relativas ao descumprimento ou cumprimento parcial de algumas metas se ampliem, pois não considera o aspecto da sazonalidade, fundamental em inúmeros indicadores, como o relacionado a realização de projetos especiais. Embora o quinto termo aditivo ao termo de parceria tenha definido alguns indicadores como de avaliação anual e outros de avaliação trimestral, no caso dos indicadores com metas

trimestrais a distribuição permaneceu linear, não tendo, portanto, sido considerada a sazonalidade, o que demonstra uma falha de pactuação.

2) Até a realização do quinto termo aditivo ao termo de parceria, ao final de 2007, o instrumento não trazia descrição dos indicadores. As dificuldades geradas pela inexistência dessa descrição fica nítida nos relatórios de execução e da comissão de avaliação, sendo evidenciada também pela recorrente desconsideração de indicadores nas avaliações face a justificativas apresentadas pela OSCIP, aceitas pela Comissão, dando a impressão de que a pactuação inicial não era muito representativa da realidade da emissora.

3) Os indicadores sofreram diversas modificações ao longo da vigência do Termo de Parceria. Essas mudanças podem ser um indicativo de que os indicadores pactuados inicialmente não correspondiam a real necessidade da emissora, fato agravado pela inexistência da prática de incorporar ao Termo a descrição dos indicadores à época da celebração da parceria.

É importante ressaltar nosso reconhecimento com relação aos limites da metodologia utilizada no desenvolvimento deste trabalho, sobretudo no que se refere aos resultados da parceria, uma vez que optou-se pela utilização de indicadores do próprio termo de parceria.

5.4.1.2 Desempenho individual dos indicadores mais representativos da eficácia da ADTV

Além dos indicadores “Receita Diretamente Arrecadada / Receita Total” e “Satisfação dos telespectadores com a programação (pesquisa qualitativa)”, analisados individualmente, conforme síntese do modelo metodológico deste trabalho constante do Quadro 11, foram selecionados, 05 dentre os 20 indicadores pactuados no Termo de Parceria para serem objeto de uma análise individualizada. A escolha dos indicadores a serem analisados mais detalhadamente considerou aqueles mais representativos da eficácia buscada pela emissora à partir da parceria segundo os argumentos que a justificaram.

Setor	Resultados	Indicador de Resultados
Gerência Técnica	Confiabilidade e disponibilidade de equipamentos e infraestrutura técnica	Recursos investidos em atualização tecnológica / Recursos Totais (R$)
Gerência de Marketing	Sistematização e ampliação das atividades de produção	Arrecadação direta com projetos especiais
Gerência Operacional	Qualidade e diversidade da grade de programação.	Tempo médio de programação para divulgação das políticas públicas estaduais por mês
		Tempo médio de programação com conteúdo sobre o interior mineiro (antigo "Nº de horas de conteúdo sobre o interior mineiro veiculadas por mês")
	Jornalismo abrangente e de qualidade	Grau de reconhecimento da qualidade do jornalismo pela população (pesquisa qualitativa)

Quadro 18: Indicadores mais representativos da eficácia da parceria entre FTVM e ADTV
Fonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG). Elaboração da autora.

A análise do desempenho da ADTV nesses indicadores foi realizada com base em seus resultados trimestrais ao longo de dez períodos avaliatórios, compreendidos entre dezembro de 2005 e maio de 2008.

Conforme já relatado, diversos indicadores sofreram mudanças ao longo da vigência do Termo, contudo, constatou-se que parte dessas mudanças concentrava-se em sua denominação e forma de apuração, mas o teor do resultado manteve-se constante, o que viabilizou a análise de uma série histórica ao longo dos trimestres.

- Recursos investidos em atualização tecnológica/ recursos totais

O indicador "recursos investidos em atualização tecnológica/ recursos totais" visa determinar que um percentual dos recursos da OSCIP seja investido em atualização tecnológica de seus equipamentos.

A Tabela 2 demonstra o desempenho da OSCIP ao longo dos dez trimestres analisados:

TABELA 2
"Recursos investidos em atualização tecnológica/ recursos totais" apurados de dezembro de 2005 a maio de 2008

Período Avaliatório	Recursos em atualização tecnológica / Recursos Totais em R$	
Unidade	Percentual	
	Meta	Realizado
1º Trimestre/2006	15%	1%
2º Trimestre/2006	15%	9%
3º Trimestre/2006	15%	4%
4º Trimestre/2006	10%	9%
5º Trimestre/2007	10%	4%
6º Trimestre/2007	10%	4%
7º Trimestre/2007	10%	0%
8º Trimestre/2007	10%	7%
9º Trimestre/2008	10%	-
10º Trimestre/2008	10%	-

Fonte: Relatórios de gerenciais de execução da ADTV. Elaboração da autora.

Percebe-se pela Tabela 2 que ao longo dos dez períodos avaliatórios analisados, esse indicador não foi cumprido plenamente nenhuma vez, tendo, inclusive, recebido nota zero em algumas avaliações. Essa situação demonstra que embora a almeje-se por meio da parceria a renovação do parque tecnológico da emissora para a melhoria da qualidade de sua produção e transmissão, esse objetivo não vem sendo alcançado.

A média anual de desempenho da OSCIP nesse indicador foi de 5,75% em 2006 e de 3,75% em 2007. À partir de 2008 (nono período avaliatório), esse indicador passou a ser aferido anualmente, não havendo dados disponíveis para sua avaliação[83].

À partir da análise dos dados apresentados percebe-se que, no que se refere ao percentual de recursos da emissora investidos em atualização tecnológica, a emissora apresentou baixa eficácia.

- Arrecadação direta com projetos especiais

[83] O fato da responsabilidade por este indicador, relacionado ao investimento em melhoria da estrutura tecnológica, ser atribuído a Gerência Técnica causa certo estranhamento, pois, embora o resultado de um eventual investimento possa impactar o desempenho desta Gerência, a arrecadação de recursos que viabilizem sua realização cabem à Gerência de Marketing e a decisão com relação a realização ou não desse investimento cabe a Gerência Administrativa e Financeira, em conjunto do Presidência da entidade.

Os projetos especiais são aqueles desenvolvidos para a OSCIP para atendimento de terceiros, seja nas produções audiovisuais ou nas veiculações, visando a geração de recursos próprios. Uma das expectativas da FTVM residia na ampliação da geração de recursos próprios à partir das possibilidades geradas pela parceria. Para o indicador relativo a arrecadação com projetos especiais foram definidas metas anuais de valores a serem arrecadados. Essas metas foram divididas igualmente pelos trimestres, tendo apresentado o seguinte desempenho:

TABELA 3
"Arrecadação direta com projetos especiais" apurados de dezembro de 2005 a maio de 2008

Período Avaliatório	**Arrecadação com projetos especiais**	
	R$	
	Meta[1]	Realizado
1º Trimestre/2006	162.500,00	48.454,66
2º Trimestre/2006	162.500,00	6.775,00
3º Trimestre/2006	162.500,00	209.856,87
4º Trimestre/2006	162.500,00	447.681,25
5º Trimestre/2007	187.500,00	313.281,05
6º Trimestre/2007	187.500,00	436.317,28
7º Trimestre/2007	187.500,00	502.261,20
8º Trimestre/2007	187.500,00	412.939,54
9º Trimestre/2008	400.000,00	236.252,61
10º Trimestre/2008	400.000,00	636.372,00

Fonte: Relatórios de gerenciais de execução da ADTV. Elaboração da autora.
Notas:
[1] A meta anual para esse indicador era de uma arrecadação de R$650.000,00 para 2006 e de R$750.000,00 para 2007, tendo, em ambos os anos, sido dividida igualmente ao longo dos trimestres. À partir de 2008 o indicador passou a possuir a meta trimestral de R$400.000,00.

Por meio da Tabela 3 percebe-se que a entidade não teve um desempenho muito regular nesse indicador ao longo dos períodos avaliatórios, embora se considerados os quatro trimestres de cada ano, as metas anuais tenham sido não somente cumpridas, mas superadas, com uma arrecadação de R$712.767,78 em 2006 e de R$1.664.799,07 em 2007. Nos dois trimestres iniciais de 2008, a entidade

arrecadou com a realização de projetos especiais um total de R$872.624,61, valor cerca de 8% superior que o previsto para o período.

As diferenças mais significativas entre a meta prevista e o realizado ocorreram em 2006, sob a alegação das restrições da legislação eleitoral e do pagamento de um passivo judicial por meio de permuta em serviços da emissora, conforme apresentado anteriormente.

Pela análise dos dados acima, percebe-se que, considerando as metas anuais de arrecadação, a OSCIP se mostrou eficaz neste indicador. Cabe ressaltar que as menores arrecadações concentram-se nos primeiros trimestres de cada ano, demonstrando que esse é um dos indicadores para os quais a distribuição linear da meta anual ao longo dos trimestres talvez não seja o formato ideal, por não considerar o aspecto da sazonalidade.

- Tempo médio de programação para divulgação de políticas estaduais por mês

Servir como meio de informação do cidadão sobre questões de seu interesse é um dos objetivos das emissoras de caráter público, reafirmando seu caráter cultural e educativo por meio de ações voltadas para o fortalecimento da cidadania. Importante ressaltar que não nos referimos aqui a divulgação de um Governo específico, mas de ações desenvolvidas pelo poder público que sejam de interesse da população em geral.

O Termo de Parceria em estudo prevê a avaliação do tempo médio mensal destinado a divulgação de políticas estaduais, objetivo afeto ao conceito de televisão pública por vezes utilizado pela emissora. Para esse indicador foram apurados os seguintes resultados:

TABELA 4

"Tempo médio de programação para divulgação de políticas estaduais por mês" apurados de dezembro de 2005 a maio de 2008

Período Avaliatório	Programação para divulgação de políticas públicas estaduais	
	Média horas/mês	
	Meta	Realizado
1º Trimestre/2006	30	81,28
2º Trimestre/2006	30	82,99
3º Trimestre/2006	30	82,18
4º Trimestre/2006	80	83,19
5º Trimestre/2007	85	101,00
6º Trimestre/2007	85	108,00
7º Trimestre/2007	85	90,00
8º Trimestre/2007	85	92,00
9º Trimestre/2008	105	83,00
10º Trimestre/2008	105	75,00

Fonte: Relatórios de gerenciais de execução da ADTV. Elaboração da autora.

Do ponto de vista da eficácia fica claro o bom desempenho da emissora ao longo dos oito primeiros trimestres, superando a meta pactuada. A média anual da emissora foi de 82,41 horas de programação para divulgação de políticas pública em 2006 e de 97,75 em 2007.

A queda no desempenho da entidade nos dois primeiros trimestres de 2008 (nono e décimo trimestre) foi justificada pela entidade em função da mudança na grade de programação e das férias de alguns programas, tornando necessária a exibição de reprises.

A despeito do bom desempenho da emissora no cumprimento desse indicador, fica uma dúvida acerca do teor das políticas públicas divulgadas. A descrição do indicador que passou a constar no quinto Termo Aditivo, assinado em 2008, informa que são considerados para esse indicador os programas patrocinados pelo Governo através de algum Órgão, Leis de Incentivo, cuja matéria mostre alguma ação do Governo; ações do Governo em prol do fortalecimento da cidadania nas áreas de educação, saúde, cultura, turismo, esporte, entre outros, e o movimento de interiorização destas ações e o alinhamento da Rede Minas com os compromissos e metas do Governo, de acordo com o perfil do programa,

contextualização e formato.

Percebe-se que o perfil dos conteúdos considerados é bastante variado, o que apresenta certo risco diante da linha tênue entre o que se possa considerar ações de interesse da população e ações de interesse do Governo. A AUGE, em seu relatório de auditoria realizado em 2007 ressalta a inexistência de um conceito do que será considerado política pública para fins deste indicador e aponta inconsistências como a inclusão, dentre os conteúdos apurados, de programas cuja única relação com políticas públicas é seu financiamento por meio da Lei de Incentivo à Cultura estadual.

- Tempo médio de programação com conteúdo sobre o interior mineiro

Conforme ressalta Mota (2004b), uma das formas de concretização da dimensão pública da televisão reside na presença, em seu conteúdo, de aspectos locais e regionais, sejam eles problemas ou características culturais e artísticas. Nesse sentido a existência de um indicador que mensure o "tempo médio de programação com conteúdo sobre o interior mineiro" pode ser um bom mecanismo de ampliação do caráter público da Rede Minas.

Apesar da descrição deste indicador somente ter sido incorporada ao termo aditivo em 2008, por meio do Quinto Termo Aditivo, percebe-se, à partir da definição apresentada pela emissora constante no relatório da AUGE (2007), que seu teor foi mantido ao longo do tempo, sendo seu objetivo a divulgação de valores regionais, o fortalecimento da identidade mineira e o fomento do conceito de integração do Estado e da Rede Estadual de Televisão.

Para a aferição desse indicador são considerados tanto os conteúdos produzidos sobre o interior mineiro, quanto aqueles gerados pelo interior mineiro, por meio da geração de conteúdo das afiliadas ou outros canais de geração de conteúdo.

A Tabela 5 apresenta os resultados da ADTV neste indicador:

TABELA 5
"Tempo médio de programação com conteúdo sobre o interior mineiro" apurados de dezembro de 2005 a maio de 2008

Período Avaliatório	Programação com conteúdo sobre o interior mineiro	
	Média horas/mês	
	Meta	Realizado
1º Trimestre/2006	12	39,93
2º Trimestre/2006	12	41,90
3º Trimestre/2006	12	39,97
4º Trimestre/2006	40	39,96
5º Trimestre/2007	45	47,00
6º Trimestre/2007	45	46,00
7º Trimestre/2007	45	37,00
8º Trimestre/2007	45	32,00
9º Trimestre/2008	45	35,00
10º Trimestre/2008	45	33,00

Fonte: Relatórios de gerenciais de execução da ADTV. Elaboração da autora.

À partir do sétimo trimestre de vigência da parceria houve queda no desempenho da entidade no que se refere a esse indicador. Para a redução da eficácia neste indicador foram apresentadas como justificativas a mudança na grade de programação, as férias de alguns programas, o que tornou necessária a exibição de reprises e mudanças ocorridas nas chefias das emissoras afiliadas, que impactariam a colaboração dessas emissoras com a Rede Minas.

Dada a relevância conceitual desse indicador, torna-se necessário definir com maior clareza o que deve ser considerado conteúdo que atenda seu objetivo para que não se torne inócuo.

- Reconhecimento da qualidade do jornalismo

A qualidade da programação é um requisito importante para uma emissora pública, e o reconhecimento desta qualidade por parte do público é um importante indicador de que a emissora está cumprindo, de maneira efetiva, seu propósito de informar a população. Diante disso, o indicador relativo ao grau de reconhecimento da qualidade do jornalismo da Rede Minas torna-se um indicador relevante para

mensurar a eficácia de sua atuação à partir da parceria firmada com a ADTV.

Mas, embora relevante, percebe-se que esse indicador possui o mesmo problema do indicador relativo a satisfação da qualidade do espectador com a programação, que será visto a seguir: sua pactuação não considerou seus custos de operação.

O termo de parceria prevê a meta de 10% de reconhecimento da qualidade do jornalismo da Rede Minas em 2006 e 15% em 2007, embora, para o ano de 2006, o principal objetivo seja a obtenção de um valor de referência para o indicador.

No segundo semestre de 2006 foi realizada uma pesquisa de opinião pelo Instituto Vox Populi, segundo a qual 52% dos 1800 entrevistados reconheceram o jornalismo realizado pela Rede Minas como de qualidade. A discrepância entre a meta inicial de 10% prevista no termo e o resultado aferido pela pesquisa demonstra certo desconhecimento da emissora acerca do reconhecimento da população sobre sua programação jornalística, já que a diferença foi de 42%.

O resultado apurado demonstra a eficácia da emissora no que se refere a esse indicador, contudo, os dados disponíveis não permitem avaliar se essa eficácia se confirma ou amplia ao longo da vigência da parceria. Isso porque, conforme a documentação analisada, identificou-se que o custo para a realização de pesquisas anuais seria extremamente alto, implicando o investimento de recursos não previstos na previsão de receitas do termo de parceria, o que inviabilizou a realização de novas pesquisas pela entidade. Relatos informais dos envolvidos com a execução do Termo informam que o custo para a realização dessa pesquisa seriam superiores aos benefícios gerados pela informação gerada por ela.

Diante desse cenário, à partir do quinto Termo Aditivo ao Termo de Parceira, esse indicador passou a aferição trienal, de maneira que nova pesquisa somente será realizada ao final do ano de 2009.

Uma das principais constatações à partir da análise dos cinco indicadores aqui apresentada é a que a o Termo de Parceria sofre com a inexistência de definição clara dos indicadores. Essa definição foi ocorrendo ao longo da vigência do Termo, implicando diversas mudanças nos indicadores, a despeito destes terem ou não sido cumpridos.

5.4.2 Percentual de satisfação dos clientes externos com a programação da emissora

O objetivo desse indicador é permitir à OSCIP verificar o grau de satisfação dos telespectadores da Rede Minas com a qualidade de sua programação, visando permitir à emissora conduzir suas ações no sentido de incrementar essa satisfação. Trata-se de um indicador constante do Programa de Trabalho do Termo de Parceria, escolhido para integrar a dimensão dos resultados da parceria por estar relacionado ao aspecto da qualidade, um dos pilares do conceito da televisão pública.

Na análise desse indicador verificou-se que desde a celebração do Termo, apenas uma pesquisa de opinião foi realizada[84] no ano de 2006, na qual 87% das pessoas tiveram avaliação positiva da programação da Rede Minas. Esse percentual foi definido como valor de referência para os próximos períodos avaliatórios, contudo, sob a alegação do alto custo para a realização da pesquisa anual, o indicador foi modificado, passando a aferido trienalmente.

No levantamento dos dados para a execução desse trabalho foram identificadas outras duas pesquisas realizadas junto ao público-alvo da emissora, contudo, a inexistência de elementos comuns entre essas pesquisas, realizadas em 1997 e 2002[85], e a realizada em 2006, inviabilizou a analise desse indicador neste trabalho.

Apesar da inviabilidade de analisar se houve a ampliação da satisfação dos telespectadores com a programação da emissora, outras informações relevantes foram apresentadas pela pesquisa, dentre elas o baixo reconhecimento com relação aos programas da emissora[86].

---

[84] A pesquisa foi realizada pelo instituto Vox Populi com 1808 entrevistados.

[85] A pesquisa de 1997 teve como objetivo verificar a programação veiculada pelas emissoras vinculadas à Rede Minas no horário do Jornal Minas, exibido naquela época das 21:30 às 22:00 e realizar um estudo preliminar de verificação de audiência. A pesquisa realizada em 2002 visava identificar aspectos relacionados às preferências dos telespectadores com relação às emissoras de televisão em geral e analisar dados nacionais sobre campanhas eleitorais veiculadas na televisão naquele ano.

[86] O programa “Outros Sons”, dedicado à música de concerto dos séculos XX e XXI, exibido aos domingos às 18:30 é desconhecido de 83% dos entrevistados.

O relatório de pesquisa qualitativa realizado com os telespectadores[87], por sua vez, identificou os problemas técnicos, como a qualidade do sinal no interior, como fragilidades da emissora, mas, de maneira geral, isso não impactou a boa avaliação geral dos entrevistados. E embora se tenha identificado que os entrevistados não têm clareza sobre o conceito de televisão pública, o "perfil público" da Rede Minas, associado por eles ao caráter formativo e educativo, à mineiridade e a inexistência de objetivos comerciais, foi visto como positivo pelos entrevistados. Um ponto importante identificado nesta pesquisa é a fraca divulgação da emissora, avaliação quase unânime dos entrevistados.

5.5 Mecanismos de controle aplicados às OSCIPs

Apontados por diversos dos autores estudados neste trabalho como uma das vantagens dos modelos de parceria, de maneira geral, e como um dos avanços do modelo de OSCIP mineiro em particular, os mecanismos de controle são considerados fundamentais tanto no que tange a responsabilização quanto para a garantia da correta aplicação dos recursos de origem pública pelos parceiros privados. Um dos aspectos apresentados como avanço no caso de modelos de parceria como o de OSCIP é a agregação de modalidades distintas de controle, tendo como eixo central o denominado controle de resultados. Diante disso, optamos por identificar quais os tipos de controle aplicáveis às OSCIPs de maneira geral, como esses controles têm funcionado no caso da ADTV e quais têm sido as implicações de sua aplicação.

Para a realização da análise proposta será utilizado o modelo de tipos de mecanismos de controle definidos pelo Conselho Científico do CLAD (2000). Ao discutir o aspecto da responsabilização no contexto da nova gestão pública latino-americana, o CLAD (2000) define cinco formas distintas de controle utilizadas como meio de responsabilização: o controle parlamentar, o controle procedimental clássico, o controle social, o controle por resultados e o controle por concorrência

[87] Conforme informação disponível no Relatório de Pesquisa Qualitativa Rede Minas realizado pela Vox Populi em novembro de 2006 o objetivo dessa pesquisa foi caracterizar opiniões, atitudes e comportamentos da população telespectadora a respeito da emissora. Foi realizada por meio de Grupos de Discussão nos dias 23, 27 e 28 de novembro em BH, Montes Claros e Uberlândia.

administrada.

Os mecanismos de responsabilização por controle parlamentar estão relacionados a visão clássica do *accontability* no que se refere à sua dimensão horizontal, que pressupõe a mutua vigilância entre os poderes executivo, legislativo e judiciário por meio dos chamados mecanismos de *checks and balances*. No caso do controle descrito pelo CLAD (2000) trata-se especificamente do controle mutuo entre o executivo e o legislativo, tendo como premissa a separação de poderes. Dentre os mecanismos utilizados neste tipo de controle estão a avaliação de nomeações realizada pelo executivo, o controle da elaboração e gestão orçamentária, a existência e efetivo funcionamento de comissões parlamentares de avaliação de políticas públicas e investigação da transparência de atos governamentais e as audiências públicas.

O controle procedimental, por sua vez, é aquele realizado por meio de mecanismos internos à administração pública por meios tanto do executivo quanto do judiciário. Visa garantir que o governo está seja conduzido segundo as disposições legais e a aplicação dos princípios da probidade e da universalidade dos atos governamentais, além do respeito aos direitos dos cidadãos e a coerção de atos de corrupção. Se dá por meio de ações externas ao governo como as fiscalizações dos Tribunais de contas, de auditorias independentes e do poder judiciário ou por intermédio de mecanismos internos como as comissões administrativas de fiscalização do comportamento jurídico e financeiro dos funcionários (CLAD, 2000, p.18).

O terceiro tipo de responsabilização apresentado pelo CLAD (2000, p.22) é aquele realizado por meio do controle social, que coloca os cidadãos no papel de controladores do processo governamental, relacionando à dimensão da accountability vertical, normalmente relacionado às eleições. Esse tipo de controle relaciona-se também ao que Smulovitz & Peruzzotti citado por Carneiro (2004) denominaram accountability societal, que são os mecanismos de controle não eleitoral que empregam ferramentas institucionais e não institucionais, baseadas na ação de múltiplas associações de cidadãos, movimentos ou mídia, objetivando expor erros e falhas do governo, trazer novas questões para a agenda pública ou influenciar decisões políticas a serem implementadas pelos órgãos públicos (SMULOVITZ & PERUZZOTTI *apud* CARNEIRO,2004, p.6).

De acordo com o modelo proposto pelo CLAD (2000) o controle social é considerado como um mecanismo de promoção da democratização do Estado e melhoria da produção de suas políticas, estando relacionado à ampliação do espaço público e ao fortalecimento da consciência republicana, servindo ainda como meio para evitar que as reformas em prol da nova gestão pública se limitem só a melhoria do aspecto gerencial das políticas.

Dentre os mecanismos utilizados neste tipo de responsabilização estão a definição de diretrizes e aprovação de gastos de orçamento público, a participação em conselhos que administrem determinados equipamentos sociais, os mecanismos de democracia semi-direta (plebiscito, referendum,etc), a participação de integrantes da comunidade em órgãos de fiscalização governamental, entre outros.

A responsabilização por meio da introdução da lógica por resultados é outra das formas de controle apresentada pelo CLAD (2000, p.27). No contexto da nova gestão pública considera-se que este tipo de controle contribui para a melhoria da eficácia e da efetividade governamental através de uma gestão flexível e orientada para metas, em contraposição a rigidez do modelo burocrático. Baseia-se, originalmente, na avaliação *a posteriori* do desempenho das políticas e, acredita-se que contribui para modificar o comportamento auto-referenciado do funcionalismo público, fiscalizando-o através de metas claras e contratualizadas, as quais se encontram definidas pelos burocratas em conjunto com agentes externos. Dentre os mecanismos utilizados nesse caso estão a descentralização de poder para as agências que prestam serviços para a população e para os níveis subnacionais de governo, os instrumentos de contratualização de resultados e a consulta aos usuários do serviço na avaliação dos resultados.

Por fim, há a denominada responsabilização por concorrência administrada, Segundo o CLAD (2000, p.29) este tipo de controle baseia-se na premissa de que o monopólio na prestação de serviços públicos é ineficaz e não responde bem às demandas dos cidadãos, o que pode ser solucionado com o aumento do número de provedores, passando do monopólio a uma pluralidade de agentes e estabelecendo uma concorrência administrada entre eles, de modo que o processo competitivo sirva para melhorar a qualidade das políticas e a capacidade do governo de prestar contas a população com relação aos serviços públicos.

A responsabilização por concorrência administrada tem como principais mecanismos o estabelecimento de índices e metas contratualizadas entre os órgãos

governamentais centrais e a agência reguladora ou os prestadores de serviços públicos, podendo se dar entre órgãos governamentais, através da descentralização de funções; por meio da privatização efetuada sob o regime de concessão de serviços públicos ou pela prestação de serviços a entidades públicas não estatais (organismos do terceiro setor ou da comunidade).

O Quadro 19 sintetiza o modelo descrito pelo CLAD, descrevendo os mecanismos utilizados para cada um desses tipos de controle:

Tipo de Controle	Controlador	Mecanismos
Parlamentar	Legislativo	- Avaliação de designações dos governos - Controle da elaboração e gestão orçamentária - Existência e efetivo funcionamento de comissões parlamentares de avaliação de políticas públicas e investigação da transparência de atos governamentais. - Audiências públicas.
Procedimental	Burocratas (Executivo e Judiciário)	- Comissões administrativas de fiscalização do comportamento jurídico e financeiro dos funcionários. - Tribunais de contas. - Auditorias independentes - Poder judiciário.
Social	Cidadãos	- Definição de diretrizes e aprovação de gastos de orçamento público; - gestão direta de serviços públicos; - participação em conselhos que administrem determinados equipamentos sociais; - mecanismos de democracia semi-direta (plebiscito, referendum,etc); - canais de discussão com os cidadãos; - participação de integrantes da comunidade em órgãos de fiscalização governamental.
Por resultados	Burocratas Cidadãos	- Descentralização de poder para as agências que prestam serviços para a população e para os níveis subnacionais de governo; - Instrumentos de contratualização de resultados; - Consulta aos usuários do serviço na avaliação dos resultados;
Por concorrência administrada	A concorrência administrada Burocracia reguladora Sociedade	- Estabelecimento de índices e metas contratualizadas entre os órgãos governamentais centrais e a agência reguladora ou os prestadores de serviços públicos; - Pode se dar entre órgãos governamentais, através da descentralização de funções; pela privatização efetuada sob o regime de concessão de serviços públicos ou pela prestação de serviços a entidades públicas não estatais (organismos do terceiro setor ou da comunidade)

Quadro 19: Tipos e mecanismos de controle
Fonte: CLAD (2000). Elaboração da autora.

Realizando uma correlação entre as características do mecanismos de responsabilização descritos pelo CLAD (2000) e os mecanismos de controle aplicáveis às OSCIPs em Minas Gerais previstos na Lei nº14.870/2003 e no Decreto nº44.914/2008 os principais mecanismos de responsabilização identificados como aplicáveis ao modelo mineiro são a responsabilização por controle procedimental, a responsabilização por controle social e a responsabilização por controle de resultados.

Ressalte-se que, embora o modelo apresentado pelo CLAD (2000) considere os mecanismos de co-gestão de equipamentos públicos por meio do estabelecimento de instrumentos de contratualização de resultados com entidades da sociedade civil como integrantes do controle do tipo "por concorrência administrada", entendemos que, em termos práticos, esse tipo de controle é composto pela reunião de mecanismos procedimentais, sociais e por resultados, haja vista a multiplicidade de controladores apontados. Tendo em vista as especificidades da legislação de OSCIP mineira, para fins deste trabalho consideramos oportuno tratar esses controles de maneira separada.

5.5.1 Controle procedimental

Conforme descrito anteriormente está relacionado a ações internas ao Governo com a finalidade de garantir a obediência às normas legais, a atuação proba dos Governantes e os direitos dos cidadãos.

O controle procedimental, no caso das OSCIPs em Minas Gerais está previsto no Art. 9º da Lei nº14.870/2003 e no Art. 9º do Decreto nº 44.914/2008, que estabelece que as entidades qualificadas como OSCIP em Minas Gerais estarão sujeiras:

- à fiscalização do Ministério Público, no exercício de suas competências legais;

- ao controle externo do Tribunal de Contas do Estado;

- ao controle interno do Estado de Minas Gerais, que o exercerá por meio da Auditoria Geral do Estado (AUGE).

Essa especificação se desdobra no inciso III do Art. 12 da Lei nº14.870/03 que especifica que, para que seja efetivada a parceria com o Estado, é necessário realizar consulta prévia à Auditoria-Geral do Estado que, conforme regulamenta o Art.17 do Decreto nº 44.914/2008, deverá receber e analisar a documentação enviada pelo Órgão Estatal Parceiro, podendo, inclusive, realizar visitas a OSCIP interessada em firmar a parceria e solicitar documentação complementar, caso julgue necessário[88]. Após a celebração do Termo a AUGE realiza também auditorias periódicas, à partir de um planejamento anual ou por demanda do órgão estatal parceiro, da SEPLAG ou da própria OSCIP. Essas auditorias têm perfil tanto operacional quanto de gestão, segundo o Manual de Auditoria em OSCIP desenvolvido pela própria AUGE.

Outro mecanismo de controle de natureza procedimental previsto na legislação que regulamenta o modelo de OSCIP é a criação da figura de um Supervisor[89], indicado pelo órgão estatal parceiro, que se responsabiliza pelo acompanhamento e fiscalização da execução do Termo de Parceria. Conforme cartilha disponibilizada pela SEPLAG é o papel do Supervisor é acompanhar o Termo de Parceria no que se refere aos aspectos técnicos, administrativos e financeiros, monitorando *"***as atividades desenvolvidas pela OSCIP parceira, sob o enfoque dos resultados pactuados no Termo de Parceria"** (MINAS GERAIS, 2008b, p. 20, grifo nosso), tendo poder de veto sobre as decisões da entidade. Cabe também ao Supervisor do Termo de Parceria aprovar remanejamento de recursos e outras ações da OSCIP, devendo criar rotinas junto à OSCIP para o acompanhamento de aspectos fiscais, trabalhistas, previdenciários e a adequação dos gastos da entidade ao regulamento de compras.

O Decreto nº 44.914/2008 prevê ainda a obrigatoriedade de realização de Auditoria Externa independente para a verificação da aplicação dos recursos nos Termos de Parceria cujo valor anual seja igual ou superior a R$600.000,00 (seiscentos mil reais) e a realização de prestações de contas do alcance de resultados e da correta aplicação de recursos, bens e pessoal destinados à OSCIP

[88] Inicialmente não havia a previsão de consulta prévia à AUGE. Esse requisito passou a ocorrer em 2006, ainda sem regulamentação, tendo sido oficialmente introduzida ao processo de celebração dos Termos de Parceria por meio da Lei nº17.349/2008.

[89] Cabe ressaltar que, originalmente, a figura do Supervisor era uma possibilidade prevista no parágrafo 4º do Art. 14 da Lei nº14.870/200, tendo se tornado obrigatória à partir de janeiro de 2008, por meio da Lei nº17.349/2008.

ao término de cada período avaliatório[90], ao término de cada exercício, no encerramento do Termo de Parceria e a qualquer momento, por solicitação do Órgão Estatal Parceiro.

Por fim, o controle procedimental é feito também por meio de inspeções do Tribunal de Contas do Estado, que realiza visitas às entidades conforme seu cronograma anual de fiscalização ou por demanda de outros órgãos, como é o caso da Assembléia Legislativa.

5.5.2 Controle Social

Conforme o exposto anteriormente, o controle social sobre o Estado está relacionado ao acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução das políticas públicas por parte da sociedade, avaliando os objetivos, processos e resultados, tendo como uma de suas formas de realização a participação em instâncias representativas tais como os conselhos de políticas públicas.

No que se refere a este tipo de controle, a Lei nº14.870/03 especifica que, anteriormente à celebração do Termo de Parceria, seja realizada consulta ao Conselho de Políticas Públicas da área de atuação da entidade, caso exista (inciso I do Art. 12). Além desta consulta, a legislação prevê que um membro indicado pelo Conselho de Políticas Públicas terá assento na Comissão de Avaliação do Termo de Parceria, devendo esta Comissão encaminhar ao órgão estatal parceiro e ao conselho de política pública da área correspondente de atuação, um relatório, no mínimo semestral, sobre a avaliação realizada. Cabe ainda ao Conselho de Políticas Públicas acompanhar a execução do Termo de Parceria, podendo solicitar à OSCIP e ao OEP informações e documentos que julgar necessários.

A Lei nº14.870/03 determina ainda que os termos de parceria destinados ao fomento de atividades nas áreas de que trata a lei estarão sujeitos aos mecanismos de controle social previstos na legislação específica de cada área

[90] A OSCIP é submetida a avaliações periódicas da Comissão de Avaliação. Essas avaliações ocorrem, normalmente, a cada trimestre.

A legislação especifica de OSCIP, prevê ainda inúmeros mecanismos de publicização relacionados à parceria, que favorecem a realização do controle social, dentre as quais pode-se destacar:

- publicação do extrato da minuta do Termo de Parceria no Órgão Oficial de Imprensa do Estado;

- a disponibilização da minuta do Termo de Parceria no site do órgão estatal parceiro;

- publicação do extrato do Termo assinado novamente no Órgão Oficial de Imprensa;

- disponibilização no sitio eletrônico da OSCIP de documentos da entidade e relativos à parceria, tais como estatuto, certificado de qualificação, Termo de Parceria e aditamentos, relatórios financeiros e gerenciais e relatórios da Comissão de Avaliação.

No caso específico da OSCIP ADTV, há ainda o Conselho Curador da Rede Minas, órgão colegiado de deliberação e controle composto por membros da sociedade civil e do Governo, que têm como principais atribuições a definição da política geral da emissora, a deliberação sobre o plano de ação e o orçamento anual da emissora e suas eventuais modificações e sobre a prestação de contas anual da Fundação, sendo considerado um importante mecanismo de controle social.

5.5.3 Controle por resultados

O controle por resultados, segundo o modelo proposto pelo CLAD (2000) descrito no item anterior, tem como foco a avaliação do desempenho *a posteriori* por meio de, dentre outros mecanismos, a contratualização de resultados com a entidade a ser controlada.

Segundo o discurso que orienta os modelos de contratualização como o de OSCIP em Minas Gerais, o controle de resultados é um dos principais avanços das parcerias realizadas com essas entidades. No caso das OSCIPs mineiras o controle de resultados é realizado pela Comissão de Avaliação[91], que, conforme a Lei

[91] Conforme apontado anteriormente, a Comissão de Avaliação é composta por um membro indicado pela Seplag, um supervisor indicado pelo órgão estatal parceiro, um membro indicado pela Oscip, um

nº14.870/2003, deve se reunir no mínimo semestralmente para avaliar os resultados alcançados pela entidade.

No caso das OSCIPs mineiras o discurso norteador reforça o aspecto do acompanhamento. Neste sentido o modelo mineiro atuaria não somente *aposteriori* como descreve o CLAD, mas também concomitantemente. Para esse fim são realizadas reuniões trimestrais da Comissão de Avaliação do Termo de Parceria, tendo como objeto de discussão os relatórios a serem obrigatoriamente apresentados pela OSCIP a cada trimestre.

Em alguns casos a atribuição de pontuação ao desempenho da entidade se dá a cada trimestre, em outros pode ocorrer semestralmente, tendo as reuniões trimestrais a finalidade de realizar o acompanhamento das ações da OSCIP. Além de avaliar os indicadores a comissão pode fazer constar no relatório trimestral relativo a cada reunião de acompanhamento e avaliação, recomendações relativas à conduta da OSCIP ou do órgão estatal parceiro no sentido de buscar corrigir rumos para o alcance dos resultados pactuados.

Os elementos integrantes dos mecanismos de controle a que são submetidas as OSCIPs em Minas Gerais são sintetizados no quadro 20:

---

membro indicado pelo conselho de políticas públicas da área correspondente de atuação, quando houver, um membro indicado por cada interveniente do Termo de Parceria, caso existam e um especialista da área em que se enquadre o objeto do termo de parceria, indicado pelo órgão estatal parceiro, não integrante da administração estadual

Tipo de Controle	Controlador	Mecanismos
Procedimental	Auditoria Geral do Estado	- Consulta anterior à celebração do Termo de Parceria; - Auditorias periódicas;
	Supervisor do Termo de Parceria	- Acompanhamento e fiscalização rotineira do Termo de Parceria - Aprovação de determinados gastos, conforme a legislação
	Auditoria Externa Independente	- Verificação da aplicação dos recursos nos Termos de Parceria cujo valor anual seja igual ou superior a R$600.000,00 - Realização de prestações de contas do alcance de resultados e da correta aplicação de recursos, bens e pessoal destinados à OSCIP trimestrais, anuais, ao fim do Termo ou por demanda do OEP.
	Tribunal de Contas	- Inspeções periódicas.
	Ministério Público	- Fiscalização no âmbito de sua competência ou em caso de denúncias.
Social	Conselho de Políticas Públicas	- Consulta anteriormente a celebração do Termo de Parceria; - Participação de membro do Conselho de Políticas Públicas na Comissão de Avaliação do Termo de Parceria; - Acompanhamento da execução do Termo de Parceria.
Por Resultados	Órgão Estatal Parceiro	- Acompanhamento rotineiro por meio do Supervisor
	Comissão de Avaliação	- Reuniões trimestrais de acompanhamento; - Reuniões semestrais de avaliação

Quadro 20: Mecanismos de controle aplicáveis às OSCIPs em Minas Gerais
Fontes: Lei Estadual nº14.870/2003. Elaboração da autora.

Tendo-se identificado os mecanismos de controle aos quais são submetidas as OSCIP em Minas Gerais, o passo seguinte será analisar como esses mecanismos têm funcionado no caso da ADTV.

5.6 Os mecanismos de controle aplicados à OSCIP ADTV

Desde a assinatura do Termo de Parceria em dezembro de 2005 a OSCIP ADTV vem sendo submetida aos inúmeros controles previstos na legislação mineira de OSCIP. O termo de parceria entre a Fundação TV Minas e a ADTV foi um dos primeiros firmados em Minas Gerais, tendo as entidades envolvidas nessa parceria vivenciado todo o processo de implantação do modelo e, conseqüentemente, a

implantação e estruturação dos mecanismos de controle.

Inicialmente a crença que imperava em meio a equipe gestora do modelo na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão era de que o controle estrito de resultados seria suficiente para acompanhar o modelo e garantir que as metas pactuadas fossem alcançadas[92]. Mas à medida que os termos de parceria foram sendo implantados considerou-se que apenas o controle de resultados não seria suficiente, sendo necessário buscar informações também sobre os procedimentos adotados internamente às entidades.

A impressão que se tem é de que parte desta mudança de ponto de vista se deveu à incerteza quanto a forma como os órgãos de controle interno e externo do Estado iriam se posicionar diante de uma mudança tão significativa nas relações com entes privados envolvendo recursos públicos, e foi reforçada por demandas de informação vindas desses órgãos, que passarama verificar se todos os dispositivos previstos na legislação vinham sendo aplicados, bem como a questionar a aplicação de outras normas e princípios supervenientes não previstos na legislação específica de OSCIP[93]. De acordo com o exposto no item anterior, atualmente existem inúmeros controles procedimentais ao quais as OSCIPs se submetem, incorporados aos processos relacionados às parcerias em virtude de demandas dos próprios órgãos de controle.

Se a ampliação dos controles procedimentais sobre um modelo de gestão que se propõe baseado no controle de resultados não representa uma negação da lógica que o justifica, certamente representa um *trade-off*, por demonstrar uma certa tendência à escolha pela suposta segurança viabilizada pela controle procedimental. Decerto que a incorporação crescente de controles procedimentais ao modelo de OSCIP reduzem, drasticamente, a flexibilidade de gestão dessas entidades, apresentada como uma das principais vantagens propiciadas pelas parcerias.

Visando analisar a forma como têm funcionados os controles procedimental, social e de resultados no caso da parceria Fundação TV Minas/ADTV, foram utilizadas as seguintes fontes:

---

[92] Relato baseado na experiência pessoal da autora quando responsável pela coordenação do modelo de OSCIP na Diretoria Central de Modernização da Gestão/ SEPLAG.

[93] Esse foi o caso de um dos questionamentos apontados pelo Tribunal de Contas do Estado à ADTV, ao afirmar que a opção pelo termo de parceria não obedeceu à obrigatoriedade de motivação para a realização de atos administrativos. Atualmente a celebração de termo de parceria no estado deve ser sempre precedida de justificativa do dirigente máximo do órgão estatal parceiro, informando, inclusive, o motivo de escolha da OSCIP parceira.

Tipo de Controle	Fontes
Procedimental	- Relatórios do Tribunal de Contas; - Relatórios da Auditoria Geral do Estado; - Entrevista com o Supervisor do Termo de Parceria.
Social	- Documentos relativos ao conselho de políticas públicas; -Atas do Conselho Curador da emissora.
De resultados	- Relatórios de execução do Termo de Parceria de janeiro de 2006 a dezembro de 2008; - Relatórios da Comissão de Avaliação do Termo de Parceria de janeiro de 2006 a dezembro de 2008.

Quadro 21: Fontes de informação para análise da aplicação dos mecanismos de controle na ADTV
Fonte: Elaboração da autora.

5.6.1 O controle procedimental na ADTV

No caso da ADTV os controles procedimentais atualmente aplicáveis estaão relacionados às inspeções da Auditoria Geral do Estado e do Tribunal de Contas, além da Supervisão do Termo de Parceria.

No tocante aos demais mecanismos de controle procedimental elencados, a obrigatoriedade da realização de auditorias externas independentes foi incorporada somente à partir do Decreto nº44.914/2008, contudo, mesmo antes da determinação a ADTV já havia incorporado a realização de auditorias externas sobre suas contas. O Ministério Público, conforme já explicitado, fiscaliza a entidade somente no caso de denúncias, o que não ocorreu ao longo da vigência do Termo de Parceria.

5.6.1.1 Auditoria Geral do Estado

Diante a regulamentação das auditorias prévias, a minuta do quinto termo aditivo ao termo de parceria, firmado em dezembro de 2007, foi, conforme estabelece a legislação, submetida a análise da AUGE anteriormente a sua assinatura.

Como, conforme relatado anteriormente, as auditorias realizadas pela AUGE não têm sua regularidade normatizada[94], durante os três anos de vigência do Termo de Parceria, a ADTV foi submetida a um processo de auditoria, no segundo semestre de 2007. Como informa o Relatório de Auditoria nº2210.3.30.03.019.07 enviado pela AUGE à presidência do órgão estatal parceiro em dezembro desse mesmo ano, o objetivo da auditoria realizada foi avaliar o desempenho da gestão e a conformidade dos procedimentos administrativos da ADTV.

O relatório de auditoria, com 91 páginas, foi baseado na análise de inúmeros documentos internos à OSCIP, além de entrevistas e conferências de cálculos, entre outros procedimentos.

Por meio da auditoria realizada foram analisados os resultados de todos indicadores constantes do Termo de Parceria e seus resultados por meio da verificação dos documentos originais que deram origem aos relatórios de execução do termo de parceria, a despeito das avaliações já realizadas pela Comissão de Avaliação acerca desses resultados. Muitos dos resultados apresentados nos relatórios foram, na realidade, questionados pela AUGE.

O relatório da AUGE analisa também procedimentos de compra realizados pela ADTV. Da mesma forma como se dá nos órgãos do Estado, a AUGE selecionou amostras de processos da ADTV para a verificação de sua conformidade com relação ao regulamento de compras da entidade. Além disso, a AUGE analisou o desempenho financeiro da OSCIP e aspectos à gestão de patrimônio da entidade.

Parte dos questionamentos apresentados pela AUGE estão relacionados a inconsistências dos indicadores e próprio Termo de Parceria, diversas delas já abordadas anteriormente neste trabalho. Mas, embora realize a analise a que se propõe com fundamento em documentos fornecidos pela própria emissora, tem-se a impressão de que há uma discreta posição contrária dos auditores com relação aos propósitos de utilização do modelo de OSCIP na forma com concebido em Minas Gerais.

Ainda no que se refere às conclusões apresentadas pela AUGE percebe-se que, embora a se reconheça a conformidade da execução do Termo de Parceria com relação as legislações pertinentes, as criticas apresentadas à opção pela

[94] De acordo com um relato informal de funcionários da Diretoria Central de Auditoria de Contrato de Gestão da AUGE, algum tempo após a realização das primeiras auditorias, algumas OSCIPs solicitaram a realização de nova auditoria para que o órgão verificassem o cumprimento das recomendações apontadas no relatório da AUGE.

parceria e a seus resultados são flagrantes, questionando-se tanto a agilidade com relação a qual, segundo a AUGE, "*não se observou avanço significativo que pudesse justificar a nova relação jurídica*", quanto os resultados alcançados, que, segundo o relatório, "*até então não fornecem subsídios suficientes que favoreçam uma melhor avaliação da eficiência e efetividade na realização do objeto do Termo*" (MINAS GERAIS/AUGE, 2007, p.87).

Mas dentre todas as conclusões apresentadas pela AUGE por meio deste primeiro relatório de auditoria aqui analisado, merece destaque a seguinte afirmação:

> [...] considerando que o marco legal consoante às relações do setor público com o denominado terceiro setor está em construção, não se pode perder de vista que *por mais que estas organizações não façam parte da Administração Pública, não significa ausência de incidência de princípios, regras e formalidades próprias do direito público* (Justen Filho apud Violin, p.127). Desta forma, depreende-se que os controles sobre o Termo de Parceria devam ser fortalecidos tendo em vista a utilização de recursos públicos e o interesse público envolvido na atividade de televisão pública, de caráter educativo e cultural (Minas Gerais/AUGE, 2007, p.87).

Por meio do relato aqui apresentado e do posicionamento da AUGE acima reproduzido já é possível depreender, com alguma clareza, qual é a posição do órgão de controle interno do governo acerca da fiscalização dessas entidades, indicando certa tendência a ampliação dos controles, em detrimento da flexibilidade, o que, dependendo da forma como for implementado poderá, no limite, tornar o modelo inviável não somente para o caso da ADTV como também para outras OSCIPs.

5.6.1.2 Supervisor do Termo de Parceria

A Supervisão do Termo de Parceria na ADTV é realizada, até o momento, pela Diretora de Planejamento Gestão e Finanças da Fundação TV Minas. Ela compõe a comissão de avaliação do Termo e é responsável pelo acompanhamento rotineiro da conduta e dos resultados da OSCIP, função facilitada no caso da parceria em questão pelo fato das duas entidades estarem sediadas no mesmo

imóvel.

De acordo com informações colhidas junto a atual supervisora do Termo de Parceria, foi estruturada, no âmbito da Fundação TV Minas, uma equipe para dar suporte a essa atividade. Conforme determinação do novo decreto que rege o modelo de OSCIP, a equipe de suporte a supervisora conta com um contador especializado em auditoria, cuja função é acompanhar os processos financeiros, processos de compras, entre outros, e uma advogada para dar suporte jurídico a supervisão.

Um aspecto relevante identificado na análise da supervisão do Termo de Parceria da Rede Minas, mas que se estende a todo modelo de OSCIP, é que, embora se defina que o supervisor deve realizar sua função sob o enfoque dos resultados, mais uma vez, tem-se reforçado o controle procedimental no âmbito da entidade, reforçado pelo próprio decreto que determina a necessidade do suporte contábil e jurídico.

Percebe-se, portanto, que o controle de resultados não elimina, e pouco ou nada minimiza, o controle procedimental tradicionalmente utilizado na administração pública, sendo este, ao contrário, incorporado às funções dos atores cuja atuação deveria concentrar-se nos resultados da parceria.

5.6.1.3 Tribunal de Contas do Estado

Assim como a AUGE, o Tribunal de Contas do Estado também realiza as inspeções nas OSCIPs segundo seu cronograma anual, ou por demanda de outros órgãos da Administração Pública.

Desde o inicio da vigência do Termo de Parceria foi realizada uma inspeção extraordinária, cuja demanda partiu da Sessão Extraordinária do Tribunal Pleno, realizada em 15/06/2007, para a apreciação do Balanço Geral do Estado referente ao exercício de 2006[95].

O relatório de inspeção do Tribunal de Contas mais de 800 folhas, incluída a documentação tanto a Fundação TV Minas quanto a ADTV. Assim como no caso da

[95] Informação constante do Relatório de Inspeção Extraordinária relativo ao processo nº743456, como resultada do inspeção realizada na Fundação TV Minas e ADTV em 2007.

Auditoria Geral do Estado, a inspeção realizada pelo Tribunal de Contas foi além dos resultados da parceria, tendo analisado aspectos financeiros e de gestão de ambas a instituições.

O Tribunal de Contas inicia sua analise nos antecedentes da criação do modelo de OSCIP mineiro e da celebração do próprio Termo de Parceria, apresentando conclusões que nomeiam os itens do relatório apresentado tais como: “dirigentes da Rede Minas, SEPLAG e SEC criam a ADTV” e “Conselho Curador excluído do processo decisório sobre a parceria”.

Ao longo do relatório do Tribunal de Contas é possível perceber inúmeras criticas ao modelo de OSCIP, para as quais busca-se fundamentação em aspectos legais. Dentre as principais conclusões apresentadas pelo TCE destaca-se a visão de que a parceria firmada entre a Fundação TV Minas e a ADTV encontra-se em desacordo com a legislação de OSCIP posto que “*a ADTV passou a executar todas as atividades-fim da Rede Minas, absorvendo os seus trabalhadores e utilizando 92% de sua execução orçamentária e gerenciando todo seu ativo material e imateria*l” (MINAS GERAIS/TCE, 2007, p.888).

O TCE conclui ainda que a parceria firmada não ampliou a eficiência e a eficácia das atividades da Rede Minas, bem como padece de um controle social falho. Face a esse ponto de vista o TCE recomenda a retomada das atividades finalísiticas da emissora pela Fundação TV Minas e a realização de um concurso público para o provimento dos cargos previstos para a Fundação TV Minas.

A recomendação do expressa pelo Tribunal de Contas aponta para discordância com relação a implantação do modelo de gestão proposto para a Rede Minas, e seu cumprimento teria como implicações a extinção da parceria, que não mais se justificaria, culminando, quase certamente, no retorno a situação anterior à parceria, o que inclui os problemas de gestão vivenciados pela Fundação, agravados pela necessidade de realização de uma reestruturação organização para a recriação dos cargos finalísiticos extintos pela Lei Delegada nº 148/2007.

Embora os argumentos apresentados pelo TCE encontrem fundamento em interpretações da própria legislação de OSCIP e em outras legislações supervenientes, a impressão gerada pelas conclusões apresentadas é de certa discordância com relação às diretrizes emanadas do executivo no tocante, tão só e especificamente, a aplicação proposta pelo próprio Governo para o modelo de parceria mineiro.

Da análise dos controles procedimentais aplicados à ADTV, sobretudo no que se refere a atuação da Auditoria Geral do Estado e do Tribunal de Contas, pode-se depreender que, embora tenham concluído sobre aspectos de grande importância e contribuição para a gestão da OSCIP, demonstraram certa discordância com relação à justificativa e ao propósito da parceria em questão.

Outra constatação importante à partir dos relatórios já produzidos como fruto da fiscalização realizadas por esses órgãos na OSCIP ADTV é a de que os processos de fiscalização têm tendido a reproduzir os controles praticados no âmbito da própria administração pública, embora, no que se refere aos processos de compras, tenha-se levado em conta o regulamento próprio da entidade.

Um dos principais riscos desta postura é o engessamento da gestão da emissora, que pode fazer com o modelo aplicado à Rede Minas perca as vantagens que justificam a sua adoção. Isso, no limite, pode levar à inviabilidade do próprio modelo de OSCIP, seja pelo surgimento de normas que o tornem tão rígido quanto o próprio Estado, seja pelo temor dos dirigentes das entidades privadas com relação aos questionamentos oriundos das fiscalizações que tendem a se tornar cada vez mais constantes, o que pode implicar uma postura mais conservadora por parte da própria entidade.

Fato inconteste, à partir das análises realizadas acerca dos controles aos quais tem sido submetida a ADTV, é que a mudança de lógica proposta pelo executivo não é compartilhada pelos órgãos de controle, não havendo alinhamento entre a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, gestora do modelos, e estas instâncias de controle. E, pelas mudanças legais e práticas sofridas pelo modelo, tudo indica que a tendência é que o ponto de vista dos órgãos de controle prevaleça.

5.6.2 O controle social na ADTV

No que se refere ao controle social, a ADTV possui, pelo menos do ponto de vista legal, duas instâncias de interlocução. A primeira seria o Conselho de Política Pública, no caso, o Conselho Estadual de Cultura. A segunda instância, integrante da estrutura estatutária da Fundação TV Minas, é o Conselho Curador da emissora,

instituído em 2005.

O papel do Conselho Estadual de Cultura, no caso desta parceria, seria analisar e se manifestar acerca da minuta do Termo de Parceria, além de realizar o acompanhamento do instrumento, inclusive compondo sua Comissão de Avaliação. Mas na prática esse controle não é realizado.

A Lei Delegada nº112/2007 estabelece em seu Art. 4º que o Conselho Estadual de Cultura, integra, por subordinação administrativa, a área de competência da Secretaria de Estado de Cultura, contudo, embora tenha sido instituído legalmente, o Conselho Estadual de Cultura ainda não foi ativado pelo Governo do Estado, encontrando-se inativo. Diante dessa realidade as funções de controle social atribuídas ao conselho de políticas públicas não vêm sendo realizadas no caso da OSCIP ADTV.

Instância de controle social existente no caso específico da Rede Minas, o Conselho Curador tem como uma de suas funções “definir a política geral da Fundação, tendo em vista seus objetivos e áreas de atividade”. Seus membros foram nomeados pelo Governador em 11 de agosto de 2005, obedecendo o formato de indicações estabelecido pelo estatuto da Fundação Rede Minas.

O estatuto da Rede Minas estabelece que o Conselho Curador se reunirá, ordinariamente, uma vez em cada três meses e, extraordinariamente, quando convocado pelo seu Presidente ou por solicitação da maioria dos seus membros. Dentre suas competências, destacam-se a definição da política geral da Fundação TV Minas e a deliberação sobre a prestação de contas anual. O quadro 5.13 apresenta a forma como a atuação do Conselho Curador da Fundação TV Minas, segundo suas principais competências, tem se dado na prática:

Competência/Obrigação	Atuação prática
Realizar de reuniões trimestrais	Não realiza reuniões trimestrais
Definir da política geral da Fundação TV Minas	Não realiza a definição da política
Deliberar sobre o plano de ação e orçamento para o exercício subseqüente	Não delibera sobre o plano de ação e o orçamento
Deliberar sobre a prestação de contas anual	Delibera sobre a prestação de contas anual
Elaborar seu regimento interno	O regimento interno foi elaborado em 2008

Quadro 22 Atuação do Conselho Curador da Fundação TV Minas entre agosto de 2005 e dezembro de 2008
Fonte: Atas de reunião do Conselho Curador entre agosto de 2005 e março de 2008. Elaboração própria.

Das obrigações e competência constantes no Quadro 22 apenas uma é regularmente cumprida pelo Conselho Curador: a aprovação da prestação de contas anuais. Segundo as atas do Conselho Curador a que se teve acesso para a realização deste trabalho, de sua nomeação, em agosto de 2005, até o final de 2008, apenas três reuniões, além da reunião de posse, haviam sido realizadas. Em todas essas reuniões, realizadas em março de 2006, março de 2007 e março de 2008, houve aprovação das prestações de contas dos exercícios anteriores.

Por meio das atas analisadas pode-se inferir que o Conselho Curador não tem sido atuante na definição da política geral da Fundação TV Minas, como é de sua competência. Uma das principais demonstrações da inoperância do Conselho Curador é o fato desta instância, embora já existente, não ter sido consultada, mas informada acerca de uma das principais mudanças vivenciadas pela emissora: a mudança de seu modelo gestão por meio da celebração da parceria com a ADTV. Essa parceria já vinha sendo negociada anteriormente a nomeação dos membros do Conselho Curador. Em março de 2006, cerca de três meses após a formalização da parceria com a OSCIP, o Termo de Parceria foi apresentado ao Conselho Curador.

Em nenhuma das atas das reuniões do Conselho foi possível identificar menções sobre a deliberação acerca do orçamento anual ou de planos de ação da emissora para os anos para os exercícios subseqüentes. Já o regimento interno do próprio Conselho, teve sua minuta apresentada ao Conselho somente e março de 2007, tendo sido aprovado somente em março de 2008, diante da “anualidade” das

reuniões.

Percebe-se que, a despeito do reconhecimento da importância do Conselho Curador, relatada pelo Presidente da Fundação TV Minas nas entrevistas realizadas para a consecução deste trabalho, a atuação desse Conselho na definição de diretrizes para a emissora tem sido ainda pouco efetiva, não se cumprindo nem mesmo a regra de realização de reuniões trimestrais estabelecida no estatuto da Fundação e no regimento interno do Conselho. Fica evidenciado que o controle e a participação social, elementos considerados fundamentais para as televisões educativas/publicas e considerados essências nas relações de parceria com entidades sem fins lucrativos, ainda não fazem parte da realidade da Rede Minas.

5.6.3 O controle de resultados na ADTV

Dos controles aos quais é submetida a ADTV, o que tem sido aplicado de maneira mais condizente com as normas que o regem é o controle de resultados. Desde a assinatura do termo de parceria já foram realizadas 12 reuniões da comissão de avaliação, que atribuíram notas e corroboraram com a realização dos repasses previstos no programa de trabalho do Termo.

A análise dos relatórios de execução apresentados pela OSCIP e de avaliação elaborados pela Comissão de Avaliação permitem identificar que a forma como o controle tem se dado no caso da parceria tem se modificado ao longo da vigência do termo. Os relatórios mais recentes tornaram-se mais detalhados, transparentes e demonstram a adoção de posições mais fundamentadas por parte da Comissão de Avaliação, talvez em função de uma clara tendência a intensificação da responsabilização desta instância de avaliação dos Termos de Parceria, talvez em função dos questionamentos dos órgãos de controle do estado.

Cabe ressaltar, entretanto, que, por meio da análise dos relatórios da Comissão de Avaliação do Termo de Parceria, os resultados definidos para a OSCIP e seus indicadores demonstraram certa fragilidade, comprovada pelas inúmeras mudanças sofridas por esses indicadores, independente do cumprimento ou não das metas pactuadas, o que leva a crer que a celebração de uma parceria do porte da que se vem analisando neste trabalho, careceria de um diagnóstico mais

aprofundado que permitisse a melhor definição dos resultados dela esperados.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Minas Gerais vivenciou, à partir de 2003, um processo de mudança da política de gestão pública no qual, senão todos, grande parte dos elementos constituintes da Nova Gestão Pública - NGP puderam ser identificados. O discurso assumido pelo Governo pautou-se em argumentos como a valorização da eficiência, a orientação para resultados, a descentralização e a ênfase na responsabilização e flexibilização de procedimentos. E nesse contexto de mudança o estado passou a contar com seu próprio modelo de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP.

Tendo como fulcro o incentivo à adoção de parcerias com o setor privado sem fins lucrativos e a lógica contratual integrante da NGP, o modelo de OSCIP mineiro foi criado no bojo do projeto Choque de Gestão, sendo parte do que quase se pode denominar um movimento nacional de emergência de modelos locais de gestão por meio de parcerias, tão significativo foi o número de modelos com essas características que emergiram em todo o Brasil.

De natureza peculiar, o modelo de OSCIP de Minas Gerais possui não somente as características do modelo homônimo existente na esfera federal, tendo também incorporado traços do modelo de Organização Social criado à época do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, o que permitiu ao órgãos integrantes do executivo estabelecer relações com organizações para a assunção da execução de serviços sociais até então prestados pelo Estado, deixando o Estado de prestar diretamente o serviço objeto da parceria e passando a controlar a OSCIP parceira nessa execução.

Ao longo da pesquisa realizada neste trabalho identificou-se que, em parte significativa das relações estabelecidas com OSCIPs em Minas Gerais, a parceria configura-se como uma estratégia gerencial para a solução dos problemas vivenciados pelas organizações estatais, tendo como característica muito mais a prestação de serviços que a participação social, dentro do que se convencionou chamar regime de execução não estatal com financiamento público direto.

Esse foi o caso da parceria firmada pela FTVM com a OSCIP e ADTV, analisada neste trabalho. À época que se decidiu pela mudança do modelo de gestão, a emissora de televisão cultural e educativa do estado passava por diversos problemas de gestão decorrentes das restrições à flexibilidade e agilidade dos

processos internos em virtude da submissão da emissora ao regime jurídico administrativo, o que dificultava os trâmites internos, a renovação tecnológica e a regularização da situação de seu corpo de funcionários, contratado, em sua grande maioria, por meio de contratos administrativos ou terceirizações de natureza irregular.

A crença imperativa dos entes do Governo envolvidos na busca de uma solução para os problemas da emissora era que uma gestão com características privadas seria mais adequada ao perfil das atividades por ela desenvolvidas, justamente por permitir maior agilidade nas atividades rotineiras, além de viabilizar a ampliação da geração de recursos próprios e, sobretudo, a regularização da precária situação funcional da Fundação.

A convicção de que esse era o modelo mais adequado para a Rede Minas era tão intensa que nem mesmo a inexistência de uma entidade com o perfil adequado para assumir a gestão da emissora foi empecilho para que a mudança na gestão ocorresse, tendo o próprio estado fomentado sua criação, mobilizando um grupo de pessoas integrantes da comunidade cultural, ligadas às áreas do audiovisual e do jornalismo, a integrarem essa nova associação. A proximidade do Estado nesse processo fica ainda mais evidenciada por fatos como a utilização do próprio auditório da Rede Minas para a assembléia de criação desta associação, com a presença de representantes da Fundação TV Minas e da Secretaria de Planejamento e Gestão nesta oportunidade.

Pelo seu perfil, a parceria entre a FTVM e a ADTV mostra-se muito próxima de um contrato de gestão baseado no conceito de OS. Mesmo que entidade que originalmente realizava o serviço, no caso a FTVM, não tenha sido extinta, constatou-se que sua estrutura e seu escopo de atuação foi drasticamente reduzido. Essa redução criou uma relação de dependência com relação a OSCIP e as entidades passaram a existir de maneira quase simbiótica. A ADTV, dada sua origem no seio do próprio estado e seu foco no atendimento das demandas da Rede Minas, dificilmente sobreviveria sem os recursos financeiros e materiais repassados pela Fundação e esta, por sua vez, não seria capaz de retomar suas atividades em curto espaço de tempo, por ter tido sua estrutura organizacional completamente modificada, não possuindo mais cargos relacionados às atividades fim da emissora.

O modelo analítico construído para a realização do objetivo proposto neste trabalho, qual seja, a analisar em que medida a mudança na gestão da Rede Minas

alcançou os objetivos que justificaram sua realização, considerou duas dimensões principais: as mudanças ocorridas na gestão da emissora sob os aspectos da flexibilidade e da ampliação da geração de recursos próprios e os resultados alcançados pela parceria sob a ótica da eficácia, à partir do cumprimento das metas pactuadas no termo de parceria e da satisfação do espectador. Cabe ressaltar que o fato dos dados analisados serem, em sua maioria, aqueles disponibilizados pelo próprio Termo de Parceria, consiste uma limitação do modelo metodológico utilizado, embora não torne a análise proposta menos relevante.

No que se refere ao aspecto da flexibilidade, um dos primeiros aspectos constatados foi que, no que se refere a duração dos processos legais para aquisição implantados à partir do novo modelo, a despeito da OSCIP ter normatização processos internos de maneira semelhante ao estado, do ponto de vista formal esses processos se mostraram mas ágeis dos que os efetuados na Fundação a luz da lei de licitações, o que pode ser indicativo de maior agilidade e flexibilidade viabilizado pelo novo formato de gestão.

A análise da prática dos processos de aquisição da ADTV realizada pela AUGE apontou a inexistência de variações significativas entre as situação anterior a celebração da parceria e a atual do ponto de vista da economicidade e a eficiência. Essa constatação levanta a hipótese de que, em virtude da rigidez das regras a serem seguidas pela OSCIP e de seu comprometimento com essas regras, talvez ela não viabilize, na prática, maior agilidade a esses processos, embora, em virtude de diversos aspectos que, a nosso ver, comprometem a conclusão da Auditoria, restem dúvidas quanto a efetividade desta comparação.

A regularização do vínculo jurídico dos funcionários da Rede Minas, que pareceu ser o principal problema a ser solucionado por meio do novo formato de gestão da emissora, foi plenamente alcançada. Após a parceria de fato deixaram de figurar nos quadros da Fundação funcionários vinculados por meio de contratos administrativos ou por terceirizações irregulares via Fundação Renato Azeredo.

Cabe ressaltar, entretanto, que a expectativa de redimensionamento do quadro funcional da emissora não foi cumprida, mas, ao contrário, houve aumento do número de funcionários atuantes na emissora como um todo o que, não necessariamente, implica a melhoria da qualificação desses quadros, posto que os funcionários vinculados à Fundação TV Minas por meio de contratos administrativos foram contratados pela ADTV em sua quase integralidade.

É importante frisar ainda que a solução das irregularidades na estrutura funcional da Rede Minas somente é definitiva se mantida a gestão via OSCIP, tendo em vista a já citada mudança na estrutura organizacional da emissora, com a extinção dos cargos de natureza finalística. A retomada da gestão dessas atividades pela Fundação implicaria, pelo menos no curto prazo, a necessidade de recorrer novamente a mecanismos de contratação diversos do concurso público, o que levaria a emissora a uma situação muito próxima a anterior à parceria.

Outra importante constatação da análise realizada é que a expectativa de maior geração de recursos próprios pela OSCIP não se cumpriu, tendo a relação percentual entre os recursos próprios gerados e a receita total se ampliado em proporção muito reduzida com relação à situação anterior a celebração do Termo de Parceria. Além disso, diante da identificação da inviabilidade de captação de recursos no montante esperado inicial, o que se viu foi a redução gradativa do percentual de recursos a serem captados pela OSCIP ao longo da vigência do Termo.

O nicho de mercado atendido pela emissora por meio da prestação de serviços de desenvolvimento de projetos especiais – composto fundamentalmente por órgãos do poder público – foi outro problema identificado no que tange a geração de recursos próprios, pois manteve a emissora dependente do poder público e submetida aos problemas característicos dessa esfera, como, por exemplo, as limitações da legislação eleitoral.

Quanto a dimensão de análise “resultados da parceria” constatou-se, no que se refere a eficácia no cumprimento das metas pactuadas no Termo de Parceria que a luz da metodologia empregada para a avaliação de Termos de Parceria, o desempenho da OSCIP mostrou-se extremamente satisfatório, recebendo, ao longo de todos os períodos avaliados, conceitos variando entre bom e excelente.

Já no que tange ao desempenho individual dos 05 cinco indicadores selecionados dentre os pactuados no Termo de Parceria por sua representatividade no quesito eficácia e/ou da natureza de uma emissora pública de televisão, considerando os objetivos que justificaram a parceria, percebeu-se uma maior variação no desempenho da entidade, embora, dos cinco indicadores analisados, apenas 01 tenha inegavelmente apresentado baixa eficácia em seu cumprimento.

Os investimentos em atualização tecnológica não chegaram nem perto do percentual pactuado. A arrecadação direta com projetos especiais, embora tenha

tido certa irregularidade no desempenho trimestral, anualmente mostrou-se eficaz.

Já os indicadores mais diretamente relacionados ao perfil de uma televisão pública, relativos a divulgação mensal de políticas estaduais e a exibição de programação com conteúdo sobre o interior mineiro, apresentaram, de maneira geral, um bom desempenho, com quedas em períodos pontuais, deixando dúvidas, entretanto acerca da conceituação utilizada na identificação dos conteúdos que se propõe exibir para cumpri-los, já que é justamente esse teor que define a maior ou menor proximidade da emissora acerca dos objetivos de emissora pública. Acreditamos que a discussão desse conteúdo seria uma ótima oportunidade de promoção do controle e da participação social, por meio, por exemplo, da efetiva atuação do Conselho Curador da emissora.

Os indicadores relativos ao reconhecimento da qualidade do jornalismo e a satisfação do telespectador com a programação da emissora, por sua vez, tiveram sua análise comprometida pela inexistência de dados, já que, ao longo dos três anos de vigência da parceria analisados, somente uma pesquisa de opinião foi realizada. Nesta pesquisa o percentual de satisfação, em ambos os casos, superou a meta pactuada, mas, diante da ausência de dados, não foi possível identificar se esse bom desempenho se manteve ao longo dos anos.

Este fato remete a um problema recorrente identificado ao longo de toda análise: a ausência de clareza na definição dos objetivos dos indicadores pactuados inicialmente. O que se percebeu foi que a definição da real expectativa com relação aos indicadores constantes no Termo de Parceria foi sendo gradualmente realizada ao longo da vigência do Termo, o que implicou diversas mudanças nos indicadores, a despeito deste terem ou não sido cumpridos. A inexistência de descrição dos indicadores pactuados no Termo de Parceria, somente incorporada em 2008 à partir do quinto Termo Aditivo ao Termo de Parceria, foi determinante para essa indefinição.

A análise do instrumento pactuado entre FTVM e ADTV permitiu identificar ainda outros equívocos metodológicos, como, por exemplo, a pactuação de indicadores anuais utilizados em avaliação trimestrais, com a realização de uma distribuição linear da meta anual pelos trimestres, desconsiderando o aspecto da sazonalidade, embora, após três anos de vigência do termo essa sazonalidade já possa ser identificada à partir do desempenho da própria OSCIP.

As diversas modificações sofridas pelos indicadores ao longo da vigência do Termo de Parceria permitem questionar sua adequação a real necessidade da emissora, uma vez que muitos deles foram reproduzidos do contrato de gestão firmados pela Fundação Roquete Pinto, representando a realidade de outra entidade. Levantam ainda a hipótese de que as mudanças tenham justamente o objetivo de garantir a manutenção da parceria, uma vez que ela soluciona o problema da questão funcional que afligia a Rede Minas.

As questões aqui apontadas acerca do Termo de Parceria firmado entre a FTVM e a ADTV permitem concluir que a emissora sofre com alguns dos problemas da prática das contratualizações de resultados apontados pela literatura, como a pactuação de metas pouco desafiadoras, definição de objetivos pouco claros e a inexistência de sanções para o descumprimento das metas.

Dada a representatividade do quesito controle para os modelos de gestão por meio de parcerias e para o modelo de OSCIP mineiro em particular, foi desenvolvida uma análise específica sobre essa questão, à partir da discussão realizada pelo Conselho Latinoamericano de Administração – CLAD (2000).

À partir desse modelo identificou-se que as OSCIPs submetem-se a um agregado de modalidades de controle, tendo, pelo menos no campo da teoria, o controle de resultados como eixo central, mas submetendo-se também aos controles de natureza social e procedimental.

No caso da ADTV verificou-se que, apesar dos problemas no instrumento de pactuação identificados anteriormente, que certamente comprometem os resultados da entidade, o controle de resultados tem sido aplicado segundo a expectativa do próprio modelo de OSCIP, carecendo apenas de aprimorar o instrumento de contratualização que vincula as duas entidades envolvidas nesta parceria.

O controle social, por sua vez, que, segundo o CLAD (2000) é um mecanismo de promoção da democratização do Estado e melhoria da produção de suas políticas e um meio para que as reformas em prol da nova gestão pública não se limitem só a melhoria do aspecto gerencial das políticas, tem se mostrado incipiente. O Conselho Estadual de Cultura encontra-se inativo, não tendo qualquer participação no acompanhamento da parceria em questão e o Conselho Curador da Rede Minas tem tido sua participação limitada a realização de uma reunião anual, com vistas a aprovação das contas da emissora, não desempenhando grande parte de suas funções estatutárias.

Pela análise, fica evidenciado que o controle e a participação social, elementos considerados fundamentais também para as televisões educativas/publicas e considerados essências nas relações de parceria com entidades sem fins lucrativos, ainda não fazem parte de maneira efetiva da realidade da Rede Minas.

Outra constatação á partir da análise do caso da Rede Minas, mas que, certamente, representa a realidade de grande parte das outras OSCIPs que possuem parceria firmada com o Estado, é tendência emergente de ampliação dos controles procedimentais. Cada vez mais os órgãos de controle interno e externo do Estado tem se aproximado dessas entidades, analisando não somente resultados, mas procedimentos internos, na forma das fiscalizações são realizadas nos próprios órgãos do Estado, sob o argumento de que a percepção de recursos públicos torna viável a incidência de princípios, regras e formalidades próprias do direito público.

Além de questionar a eficiência e eficácia da parceria em questão, analisadas a luz de seus próprios métodos, a próprio formato da parceria firmada entre a ADTV e a FTVM tem sua legalidade questionada, havendo explícita recomendação do TCE de que a Fundação reassuma a gestão direta de suas atividades finalísiticas.

A posição manifesta por esses órgãos permite concluir que a mudança de lógica proposta pelo executivo não é compartilhada pelos órgãos de controle interno e externo do Estado o que tem implicado em um ganho de flexibilidade temporário, já que a tendência tem sido a ampliação do número de regras as quais se submetem as OSCIPs, seja em função de normatizações emanadas do próprio estado, seja pelo temor dos próprios dirigentes das entidades com relação a questionamentos futuros de suas praticas administrativas.

Um dos principais riscos desta realidade é o engessamento da gestão da emissora, que pode fazer com que o modelo aplicado à Rede Minas perca as vantagens que justificaram a sua adoção. Esse engessamento, na realidade, pode, no limite, levar à inviabilidade do próprio modelo de OSCIP devido ao surgimento de normas que o tornem tão rígido quanto o próprio Estado.

Mas, mesmo diante desses riscos e a despeito da conclusão de que nem todos os objetivos que justificaram a parceria entre a Rede Minas e a ADTV tenham sido cumpridos, acreditamos que, desde que analisado sob a ótica da eficiência adaptativa, que considera o critério da flexibilidade no acompanhamento dos objetivos, levando em consideração o processo de mudança vivido pelas

organizações, o modelo implantando na emissora pode ser considerado, na atual conjuntura, a melhor forma de viabilizar a sua gestão, dada a rigidez da gestão pública tradicional.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública. **Cadernos ENAP,** Brasília**,** n. 10, 1997.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A reforma do Estado no Brasil: síntese do seminário. In: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Org.). **Balanço da reforma do Estado no Brasil:** a nova gestão pública. Brasília: MP/SEGES, 2002, p. 235-244.

AFONSO, Alexandre Borges. Uma avaliação da implantação dos novos modelos. SEMINÁRIO BALANÇO DA REFORMA DO ESTADO NO BRASIL: A nova gestão pública. Brasília: MP, SEGES, 2002.

ALCOFORADO, Flávio. **Flexibilidade organizacional e adaptação à cultura setorial:** o caso das Organizações Sociais no Brasil, 2004. IX CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. **Anais**…, Madrid, Espana, 2-5 Nov. 2004.

ALCOFORADO, Flávio Carneiro Guedes e SILVA, Ricardo Baltazar da. **Modelos de contratualização do estado com o terceiro setor no Brasil**: lições das experiências. In: XI CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Ciudad de Guatemala, 2006.

ALMEIDA, Bernardo, GUIMARÃES, Tadeu Barreto. A agenda Estratégica de Governo. In: VILHENA, Renata [et al.] (Org.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais:** políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

ANASTASIA, Antônio Augusto. Antecedentes e Origem do Choque de Gestão. In: VILHENA, Renata [et al.] (Org.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais**: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

ANASTASIA, Antônio Augusto. **Os modelos flexíveis no setor público b**rasileiro. Palestra proferida no I SEMINÁRIO DE GESTÃO DE PARCERIAS DO GOVERNO DE MINAS COM INSTITUIÇÕES DO TERCEIRO SETOR. Belo Horizonte, out. 2008.

ARRETCHE, Marta T.S. Mitos da descentralização - Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 31, ano 11, jun. 1996.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE COMUNICAÇÃO EMPRESARIAL. Disponível em: < http://www.aberje.com.br/novo/default.asp > Acesso em: 25 maio 2007.

ASSOCIAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DA RADIODIFUSÃO DE MINAS GERAIS. Regulamento de compras da Associação de Desenvolvimento da Radiodifusão de Minas Gerais- ADTV. Belo Horizonte, janeiro de 2007, mimeo.

AZEVEDO, Sérgio de. Federalismo e Reforma do Estado: resultados preliminares de pesquisa. In: *S*EMINÁRIO **A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIl:** Possibilidades e Obstáculos, 1999. Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br/docs/eg/semi0.html > Acesso em: 25 maio 2007.

BARRETO, Maria Inês. O Modelo de Organizações Sociais e Terceiro Setor. Paper apresentado no I CONGRESSO INTERAMERICANO DO CLAD SOBRE A REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, Rio de Janeiro, 1996.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre A Televisão.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: 1993.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília: 1995.

BRASIL. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Brasília: 1998.

BRASIL. **Lei nº 9.790 de março de 1999**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências. Brasília: 1999.

BRASIL. **Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999**. Regulamenta a Lei no 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

Brasília: 1999.

BRASIL. **Cadernos MARE da reforma do estado**: Organizações sociais. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado / Secretaria da Reforma do Estado/ Secretaria da Reforma do Estado. Brasília: 1997. v.2.

BRUGUÉ, Quim y SUBIRATS I HUMET, Joan. Introducción. In: *Lecturas de Gestión Pública* Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública: **Boletín Oficial del Estado, BOE**, 1996. p.9-22.

CARMONA, Beth (Org.). **O desafio da TV pública**: uma reflexão sobre sustentabilidade e qualidade. Rio de Janeiro: TVE Rede Brasil, 2003.

CARMONA, Beth. A marca da TV Pública. In: I FÓRUM NACIONAL DE TV´S PÚBLICAS: Diagnóstico do Campo Público de Televisão. Brasília: Ministério da Cultura, 2006. p. 17-21(Caderno de debates).

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Governança e accountability**: algumas notas introdutórias. Texto para discussão, n.13. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, ago. 2004.

CARRATO, Ângela. **A TV pública e seus inimigos**. In: ANAIS DO V ENCONTRO LATINO DE ECONOMIA POLÍTICA DA INFORMAÇÃO, COMUNICAÇÃO E CULTURA - ENLEPICC. Salvador, novembro de 2005. Disponível em: < www.gepicc.ufba.br/enlepicc/pdf/AngelaCarrato.pdf >.Acesso em: 15.jul.2008.

CASTELLS, Manuel. **Hacia el estado red**? Globalizacion economica e instituciones politicas en la era de la información. Ponencia presentada en el Seminário sobre Sociedad y Reforma del Estado, organizado por el Ministerio de Administração Federal e Reforma do Estado, Republica Federativa do Brasil. São Paulo, 26-28 Mar. 1998.

CICLO de Debates Rede Minas 20 anos se encerra com debate sobre financiamento da TV pública. Associação Brasileira das Emissoras Públicas, Educativas e Culturais, São Paulo, 02 dez. 2004. Disponível em: < http://www.abepec.com.br/noticias_materia_1.asp?ge_tex_srl_texto=1074>. Acesso em: 02 ago. 2008.

CKAGNAZAROFF, Ivan Beck; MOTA, Nomatson Rodrigues Mota; PORTUGAL, Susane. Meyer . **Parceria ONG - Estado**: sugestão de um esquema de análise. In: SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO FEA - USP, 2005, São Paulo. **Anais** ..., 2005.

CKAGNAZAROFF, Ivan Beck; MOTA, Nomatson Rodrigues Mota. Relação entre descentralização e intersetorialidade. In: **THIRD Iberoamerican Academy of Management International Conference**. FGV-EAESP. São Paulo, dezembro de 2003. Disponível na internet: < http://www.fgvsp.br/iberoamerican/Papers/0202_Relacionamento%20entre%20Descentralizacao%20e%20Intersetorialidade.pdf >. Acesso em 20 de janeiro de 2008.

CLAD, Conselho Científico do. La Responsabilización ("*accountability*") en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. In: CONSEJO CIENTÍFICO del CLAD (Coord.). **La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana**. Buenos Aires, CLAD/EUDEBA, 2000.

CONSELHO DA COMUNIDADE SOLIDÁRIA. Atuação do Conselho da Comunidade Solidária na Reforma do Marco Legal do Terceiro Setor 1997- 2002. Brasília, 2002. Relatório.

COSTA JUNIOR, Marcos Haroldo Costa e TÓFANI, Flávio. **A importância da utilização do endomarketing para a gestão pública estratégica**. Centro Universitário Belo Horizonte - UNIBH. Curso de Especialização Lato Sensu em Marketing e Comunicação. Belo Horizonte, 2007.

COSTIN, Claúdia. Organizações Sociais como modelo para gestão de museus, orquestras e outras iniciativas culturais. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado,** Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 2, jun./jul./ago., 2005. Disponível em: <www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 20 de janeiro de 2008.

CUNHA JUNIOR, Luiz Arnaldo Pereira da. O governo matricial em Minas Gerais: implantando o choque de gestão. In: IX CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Madrid, 2004.

CUNHA, Jorge Lima da. TV Estatal não é tv pública. **Jornal da Ciência**, Rio de Janeiro, 15 mai. 2007. Notícias. Disponível em: < http://www.jornaldaciencia.org.br/Detalhe.jsp?id=45937>. Acesso em: 10 abr. 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas,1999. 11ed.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, Eli, AZEVEDO, Sérgio de (Orgs.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

DINIZ, ELI. Globalização, reforma do estado e teoria democrática contemporânea. **Perspectiva.** São Paulo, v.15, n.4, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 11 mar. 2008.

DUARTE, *et al* (2006). Acordo de Resultados. In: VILHENA, Renata *et al*. (Org.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais:** políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

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.

FERRAREZI, Elisabete. Estado e setor público não estatal: perspectivas para a gestão de novas políticas sociais. II CONGRESO INTERAMERICANO DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Venezuela, out. 1997.

FERRAREZI, Elisabete. **O novo marco do terceiro setor no Brasil**. III ENCUENTRO DE LA RED LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE LA SOCIEDAD INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN DEL TERCER SECTOR (ISTR) - Perspectivas Latinoamericanas sobre el Tercer Sector. Buenos Aires,2001.

FERRAREZI, Elisabete. **Organização da sociedade civil de interesse público**: a lei 9790/90 como alternativa para o terceiro setor. Brasília: Comunidade Solidária, 2000.

FERRAREZI, Elisabete**.** OSCIP: **sabia o que são organizações da sociedade civil de interesse público.** Brasília: Agência de Educação para o Desenvolvimento, 2002. 87p.

FISCHER, Rosa Maria; FALCONER, Andrés Pablo. Desafios da parceria governo e terceiro setor. **Revista de Administração**. São Paulo, v.33,n.1,1998.

FLYNN, Norman. El futuro de la gestión pública. In: BRUGUÉ, Quim y SUBIRATS I HUMET, Joan. **Lecturas de Gestión Pública Madrid**: Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública : Boletín Oficial del Estado, BOE, 1996.pp. 447-466.

I FÓRUM NACIONAL DE TV´S PÚBLICAS: Diagnóstico do Campo Público de Televisão. Brasília: Ministério da Cultura. **Caderno de debates,** v.1, 2006.

I FÓRUM NACIONAL DE TV´S PÚBLICAS: Relatórios dos grupos temáticos de trabalho. Brasília: Ministério da Cultura. **Caderno de debates***, v.2*, 2007.

FRANCO, Augusto de. **OSCIP:** o primeiro passo de uma reforma social do marco legal do terceiro setor. Seminário Balanço da Reforma do Estado no Brasil: A nova gestão pública. Brasília: MP, SEGES, 2002.

FUNDAÇÃO TV MINAS CULTURAL E EDUCATIVA. TV Minas: primeira avaliação. Belo Horizonte, fevereiro de 2005, mimeo.

GUIMARÃES E ALMEIDA. O Duplo Planejamento. In: VILHENA, Renata *et al*. (Org.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais:** políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

HOINEFF, Nelson. A Gênese das televisões públicas. In: CARMONA, Beth. (Org.). **O desafio da TV pública**: uma reflexão sobre sustentabilidade e qualidade. Rio de Janeiro: TVE Rede Brasil, 2003.

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi. Associativismo civil e Estado*:* Um estudo sobre organizações não-governamentais (ONGs) e sua dependência de recursos públicos. **Revista Eletrônica dos Pós-graduandos em Sociologia Políca da UFSC**, v. n. 1, ago.dez..2003, p.109-127

HUGHES, Owen E. La nueva gestión pública. In: BRUGUÉ, Quim y SUBIRATS I HUMET, Joan. **Lecturas de Gestión Pública** Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública: Boletín Oficial del Estado, BOE, 1996. p. 101-132.

JUCÁ, Maria Carolina Mirada. Crise e reforma do Estado: as bases estruturantes do novo modelo. **Jus Navigandi***,* Teresina, ano 7, n.61, jan. 2003. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3598>. Acesso em: 12 fev. 2008.

JUNQUEIRA, Luciano Antonio Prates, INOJOSA Rose Marie e KOMATSU, Suely. Descentralização e Intersetorialidade na gestão Pública Municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. In: **EL TRÁNSITO de la cultura burocratica al modelo de la gerencia publica.** UNESCO/CLAD, 1998.

LEÃO, Paulo Henrique Rocha**. Análise das estratégias de captação de receitas próprias na Fundação TV Minas.** 2002. 95f, Monografia (Curso Superior de Administração Pública)- Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2002.

LEMOS, Alexandre Zaghi. **Do improviso à profissionalização (Anônio Achilis).** Portal da Propaganda, São Paulo, 31 ago.2005. Entrevista para a seção Mídia. Disponível em: <http://www.portaldapropaganda.com/midia/entrevista/2005/09/0001>. Acesso em: 02 ago. 2008.

LEMOS, Carolina *et al.* Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP. In: VILHENA, Renata *et al*. (Org.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais:** políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

LEVY, Evelyn. Organizações sociais no estado de São Paulo: estratégias de implementação e resultados. In: IX CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Madri. Anais…, 2004.

LIMA, Jorge da Cunha. Tv estatal não é tv pública. **Jornal da Ciência,** abr., 2007.

LOPEZ, Andréa. **La Nueva Gestión Pública**: algunas precisiones para su abordaje conceptual. Série I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado,documento n. 68, INSTITUTO NACIONAL DE ADMININISTRACIÓN PÚBLICA, Argentina, 2003.

MAFRA FILHO, Francisco de Salles Almeida. Servidores públicos de contrato temporário . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 559, 17 jan. 2005. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6147>. Acesso em: 09 abr. 2009.

MARINI, Caio [et al.]. Acordo de Resultados. In: VILHENA, Renata [et al.] (Org.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais**: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

MARINI, Caio. MARTINS, Humberto Falcão. 2004. **Um governo matricial:** estruturas em rede para a geração de resultados de desenvolvimento. IX Congresso del CLAD, 2004. Disponível em: <http://www.clad.org.ve/siare/biblio/biblio_a.html - texto 0049617 >. Acesso em: 20 abr.2008.

MARTINEZ, Francisco Longo, ARIZNABARRETA, Koldo Echebarria. **La nueva gestión pública en la. reforma del núcleo estratégico del Gobierno**: experiências latinoamericanas.Banco Interamericano de Desarrollo, novembro de 2000. Disponível em: <WWW.iadb.org/sds/doc/sgc-estudiosCLAD.pdf>. Acesso em: 20 abr.2008.

MATTOS, Sérgio Augusto Soares. **A História da Televisão Brasileira***:* uma visão econômica, social e política. Petrópolis: Editora Vozes, 2002, 2 ed.

METCALFE, Les. Gestión pública: de la imitación a la innovación. In: BRUGUÉ, Quim y SUBIRATS I HUMET, Joan. Lecturas de Gestión Pública**.** Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública: Boletín Oficial del Estado, **BOE**, 1996.p. 77 - 99.

MINAS GERAIS. Lei nº11.179, de 10 de agosto de 1994. Reorganiza a Fundação TV Minas - Cultural e Educativa, estabelece níveis de vencimentos e dá outras providências. **Minas Gerais Diário do Executivo**, Belo Horizonte, MG, 11 ago. 1993. p. 16, Col. 1.

MINAS GERAIS. Lei nº 14.870, de 16 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP - e dá outras providências. **Minas Gerais Diário do Executivo**, Belo Horizonte, MG, 17 dez. 2003. Pág. 2 Col. 2.

MINAS GERAIS. Termo de Parceria celebrado entre o Estado de Minas Gerais, por meio da Fundação Tv Minas Cultural e Educativa, e a Associação de Desenvolvimento da Radiodifusão de Minas Gerais -ADTV, com interveniência da Secretaria de Estado de Cultura - SEC e da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Belo Horizonte, 2005.

MINAS GERAIS. Decreto nº44.914, de 03 de outubro de 2008. Regulamenta a lei nº 14.870, de 16 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, institui e disciplina o termo de parceria, e dá outras providências. **Minas Gerais Diário do Executivo**, Belo Horizonte, MG, 04 out. 2008. p. 4, Col. 2.

MINAS GERAIS. Auditoria Geral do Estado. **Relatório de Auditoria nº2210.3.30.03.019.07**. Belo Horizonte, 2007a.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. **Relatório de Inspeção Extraordinária**. Processo º 743456. Belo Horizonte, 2007b.

MINAS GERAIS. Auditoria Geral do Estado. **Auditoria em OSCIPs**: manual de procedimentos. Belo Horizonte, 2008a. Disponível em: < www.auditoria.mg.gov.br >. Acesso em: 28 out. 2008.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **A Lei 14.870/03:** da qualificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público à celebração de Termos de Parceria em Minas Gerais. 1 ed. Belo Horizonte, 2008b, mimeo. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/choque/oscip/arquivos/cartilha_oscip.pdf >. Acesso em: 28 out. 2008.

MOKATE, Karen Marie. **Eficacia, eficiência, equidad y sostenibilidad**:¿qué queremos decir?. Documentos de Trabajo Del INDES. Série Documentos de Trabajo I-24. Washington, D.C., 2001.

MOTA, Maria Regina de Paula. 1992. **Televisão pública**: a democracia no ar. Belo Horizonte. Dissertação (Mestrado em Educação)- Universidade Federal de Minas Gerais.

MOTA, Maria Regina de Paula. O conceito de público na política e na linguagem da televisão. In: CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS. Coimbra, setembro de 2004a. Disponível em: < www.direitoacomunicacao.org.br/novo/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=306 >. Acesso em: 28 out. 2008.

MOTA, Maria Regina de Paula. Uma pauta pública para uma nova televisão brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, n.22, p. 77-86, jun. 2004b.

MOURA, Magda Salles de. **Rede Minas de Televisão**. 1999. Trabalho apresentado na disciplina Pesquisa em Marketing (Curso de Pós Graduação *Latu sensu* em Gestão Estratégica de Marketing)- Instituto de Educação Continuada, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 1999.

OSÓRIO, Fábio Medina. Novos Rumos da Gestão Pública Brasileira: dificuldades teóricas ou operacionais?, **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado - RERE,** Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n.1, mar./abr./maio, 2005. Disponível em: internet: <http://www.direitodoestado.com.br >. Acesso em: 20 abr. 2008.

PACHECO, Regina Silvia Viotto Monteiro . Contratualização de resultados no setor público: a experiência brasileira e o Debate Internacional. In: IX CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 2004, Madri. **Anais...,** 2004.

PACHECO, Regina Silvia Viotto Monteiro. **Modernização e eficiência**: os desafios da administração pública. Entrevista ao Jornal da Elo. Informativo Mensal da Elo - Inclusão e Cidadania. Ed. 10. Belo Horizonte, fev, 2008.

PEREIRA, Bresser, Luiz Carlos**. Reconstruindo um novo Estado na América Latina**. Brasília: ENAP, 1998.

PEREIRA, Bresser, Luiz Carlos**. A reforma do Estado dos Anos 90**: Lógica e Mecanismos de Controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997, 58 p.

PIMENTA, Carlos César. Novos modelos de gestão descentralizada e de parcerias para as administrações estaduais. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p. 171-187. jul/set, 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, 1995.

RANGEL, Manoel. Palestra ministrada na mesa Marcos Regulatórios. I FÓRUM NACIONAL DAS TVS PÚBLICAS, realizado entre os dias 08 e 11 de maio, em Brasília de 2007.

REDE MINAS. Institucional. 2006. Disponível em: <http://redeminas.tv/cmi/pagina.aspx?33> Acesso em: 12 fev. 2008.

REY, Germán. 2002. O cenário móvel da televisão pública. Alguns elementos do contexto. In: RINCÓN, Omar. (Org.) **Televisão pública**: do consumidor ao cidadão. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung.

REZENDE, Flávio da Cunha. As reformas e as transformações no papel do estado: o Brasil em perspectiva comparada. In: ABRÚCIO, Fernando Luiz & LOUREIRO, Maria Rita (Org.). **O Estado numa era de Reformas**: os anos FHC - Parte 1. Brasília: ENAP - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, SEGES, 2002. p.163-207.

RINCÓN, Omar. (Org.). 2002. **Televisão pública**: do consumidor ao cidadão. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung.

SANTOS, Boaventura de Sousa. "Para uma reinvenção solidária e participativa do

Estado", *in* Perreira, L.C.Bresser et al (Org.), *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora UNESP, 2001.

SÃO PAULO. Secretaria de Estado da Cultura. **Unidade de Fomento e Difusão de Produção Cultural**. Disponível em: <http://www.darc.sp.gov.br/organizacao_social.htm>. Acesso em: 20 jan. 2008a.

SÃO PAULO. Secretaria de Estado da Cultura. Disponível em: <http://www.cultura.sp.gov.br/portal/site/SEC/menuitem.f9dfe3be13265bc7622d28b4c1108a0c/?vgnextoid=43aafbe356338010VgnVCM1000001c79410aRCRD>. Acesso em: 20 jan. 2008b.

SCORSIM, Ericson Meister. TV estatal em favor do governo viola interesse público. **Revista Consultor Jurídico**, 17 de setembro de 2007. Documento disponível na internet: < http://www.conjur.com.br/static/text/59528,1 >. Acesso em: 13 jul. 2008.

SCORSIM, Ericson Meister. Princípio constitucional da complementaridade dos sistemas de radiodifusão privado, público e estatal . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1554, 3 out. 2007. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10463 >. Acesso em: 13 jul. 2008.

SENADO FEDERAL. Disponível em: <ttp://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/Glossario?letra=E >. Acesso em: 02 ago. 2008.

SILVA, Frederico Barbosa da, JACCOUD, Luciana, BEGHIN, Nathalie. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: JACOUD, Luciana (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

SINDICATO DOS JORNALISTAS PROFISSIONAIS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Campanha Nacional de Defesa do Mercado de Trabalho dos Jornalistas. Contra a precarização das relações trabalhistas. São Paulo, junho de 2004. Disponível em: < http://www.jornalistasp.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=1422 >. Acesso em: 02 ago. 2008.

SMULOVITZ, Catalina, PERUZZOTTI, Enrique. **Societal accountability**: the other side of control, 2000. Mimeo

SOUZA, Celina. A nova gestão pública. In: Fundação Luís Eduardo Magalhães. (Org.). **Gestão pública:** desafios e perspectivas. Salvador: Fundação Luís Eduardo

Magalhães, 2001, v., p. 43-68.

SPINK, Peter. Parcerias e alianças com organizações não-estatais. In: SPINK,P., CACCIA BAVA, S., PAULICS, V. **Novos contornos da gestão local***:* conceitos em construção. São Paulo: Polis, Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV - EAESP, 2002.

TEIXEIRA, Ana Claúdia Chaves. A atuação das Organizações Não-Governamentais: entre o Estado e o conjunto da sociedade. In: DAGNINO, Evelina (Org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e terra, 2002.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. **Identidades em construção**: as organizações não-governamentais no processo brasileiro de democratização. São Paulo: Annablume, 2003. 207 p.

TORVES, José Carlos. **Televisão Pública**. Porto Alegre: Editora Evangraf Ltda, 2007.

TREZZA, Valéria Maria. **O Termo de Parceria como Instrumento de Relação Público/Privado Sem Fins Lucrativos**: O Difícil Equilíbrio entre Flexibilidade e Controle. 2007.198f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, São Paulo, 2007.

TROSA, Sylvie. **Gestão pública por resultados:** quando o Estado se compromete. Rio de Janeiro: Revan, 2001. Introdução, Caps 2, 4 e 6.

VASCONCELOS SOBRINHO, Mário. **Parcerias:** conceitos e interpretações. Disponível em: <http://www.projeto.org.br/emapbook/map_mario.htm>. Acesso em: 7 out.2007.

VENTURA, Elvira Cruvinel Ferreira et al. Organização social e contrato de gestão no contexto da Reforma do Estado Brasileiro. In: XXII ENCONTRO DA ANPAD. Foz do Iguaçu: setembro de 1998.

VILHENA, Renata *et al*. (Org.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais**: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

VIOLIN, Tarso Cabral. T**erceiro Setor e as Parcerias com a Administração Pública:** uma análise crítica. Belo Horizonte: Fórum, 2006. v. 1. 306 p.

ZUFFO, Marcelo Knörich. TV digital aberta no Brasil: políticas estruturais para um modelo nacional, 2002. Documento disponível na internet: <http://www.lsi.usp.br/~mkzuffo/repositorio/politicaspublicas/tvdigital/TVDigital.pdf >. Acesso em: 29 mar. 2008.

APÊNDICE

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA PRESIDENTE DA FUNDAÇÃO TV MINAS CULTURAL E EDUCATIVA

1) Por que a Fundação TV Minas firmou o Termo de Parceria com a ADTV? Que fatores justificam essa opção?

2) Que problemas se buscava resolver à partir da utilização desse novo modelo? Que problemas ele soluciona?

3) Os resultados a serem atingidos pactuados no Termo de Parceria estão em consonância com os objetivos da TV? Se cumpridas as metas previstas no Termo a OSCIP tem condições de alcançar os objetivos que pretendia ao celebrar a parceria?

4) Por meio do modelo de gestão adotado a Rede Minas tem mais flexibilidade, agilidade e autonomia de gestão?

5) A seu ver, que problemas o modelo de OSCIP apresenta? E que problemas a Rede Minas tem vivenciado em virtude desse novo modelo de gestão?

6) Ao seu ver, qual é o papel a ser desempenhado por uma TV pública? Quais são os requisitos para que se possa cumprir esse papel? Por meio do termo de parceria a Rede Minas tem mais condições de cumprir seu papel de TV Pública?

7) Quais são os principais problemas vivenciados pelas TVs públicas?

8) O Sr. Considera que modelos como o de OSCIP mineiro são a solução para os problemas vivenciados pela s TVs públicas?

9) Além do Termo de Parceria, que documentos podem ser pesquisados visando comprovar se o modelo de OSCIP implantado na Rede Minas possibilitou cumprir os objetivos propostos?

APÊNDICE B - ROTEIRO ENTREVISTA EX-DIRETORA FUNDAÇÃO TV MINAS CULTURAL E EDUCATIVA

1) Quais os principais problemas vivenciados pela Fundação TV Minas antes da celebração do Termo de Parceria?

2) Como a parceria foi recebida pelos funcionários da emissora?

3) Como foi a transição para o novo modelo de gestão (pessoal, contratos, etc)? Quais as primeiras medidas tomadas?

4) Como era a relação com a OSCIP após a parceria?

5) Como eram realizados os processos de compras da Fundação TV Minas? E após a parceria, como passaram a ser realizados?

6) Você considera que os problemas da emissora foram solucionados com a parceria?

7) Como era a relação da Fundação com os órgãos de controle do Estado? É após a parceria, como é essa relação?

APÊNDICE C - QUESTIONÁRIO TÉCNICO DIRETORIA CENTRAL DE MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO/SEPLAG

1) Que fatores levaram a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão a considerar o modelo de OSCIP adequado para o caso da Rede Minas?

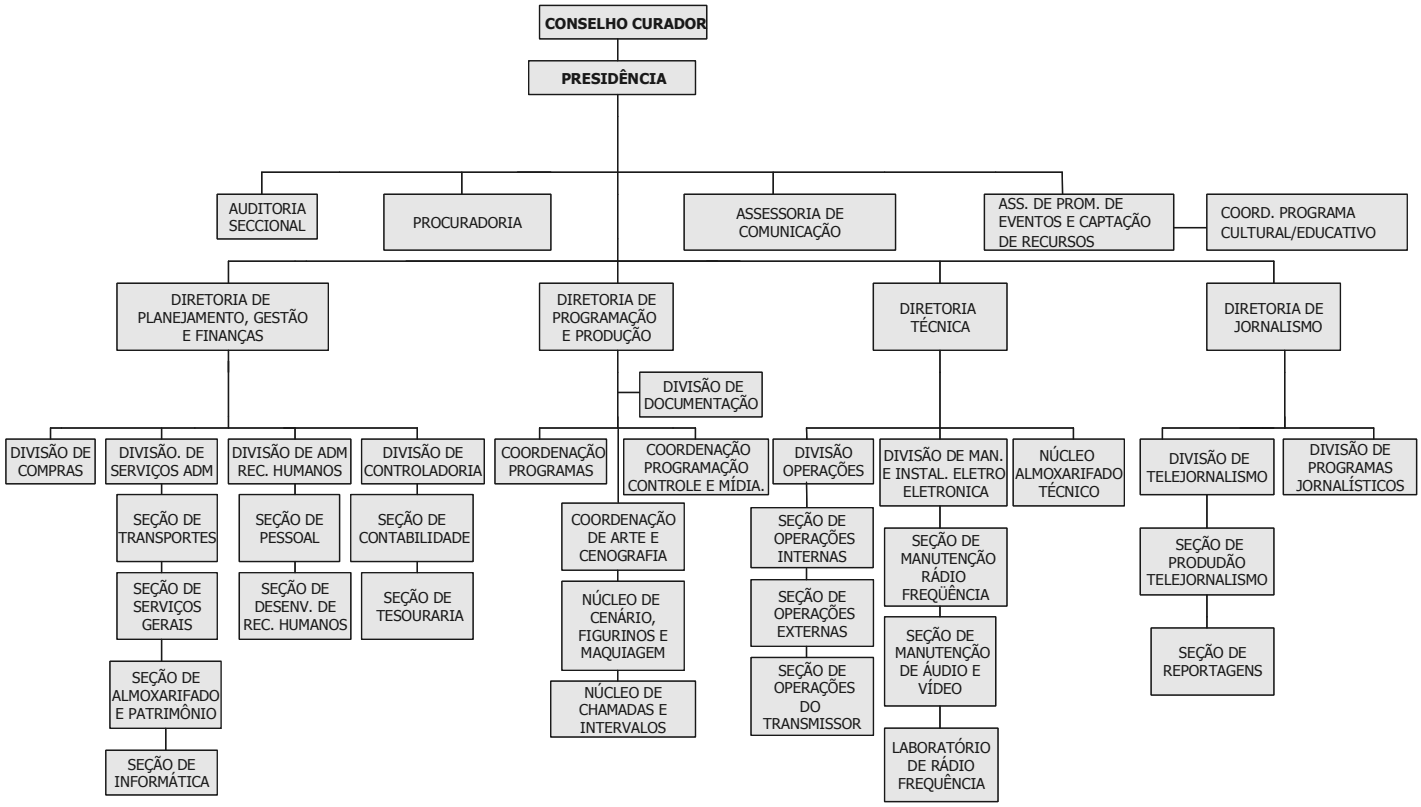
2) Que fatores motivaram a opção pela adoção desse novo modelo? Que problemas se propunha a solucionar por meio do novo modelo?

3) Como se deu a transição para o novo modelo de gestão? Quais foram as principais medidas adotadas? Quais foram as recomendações da SEPLAG nesse sentido?

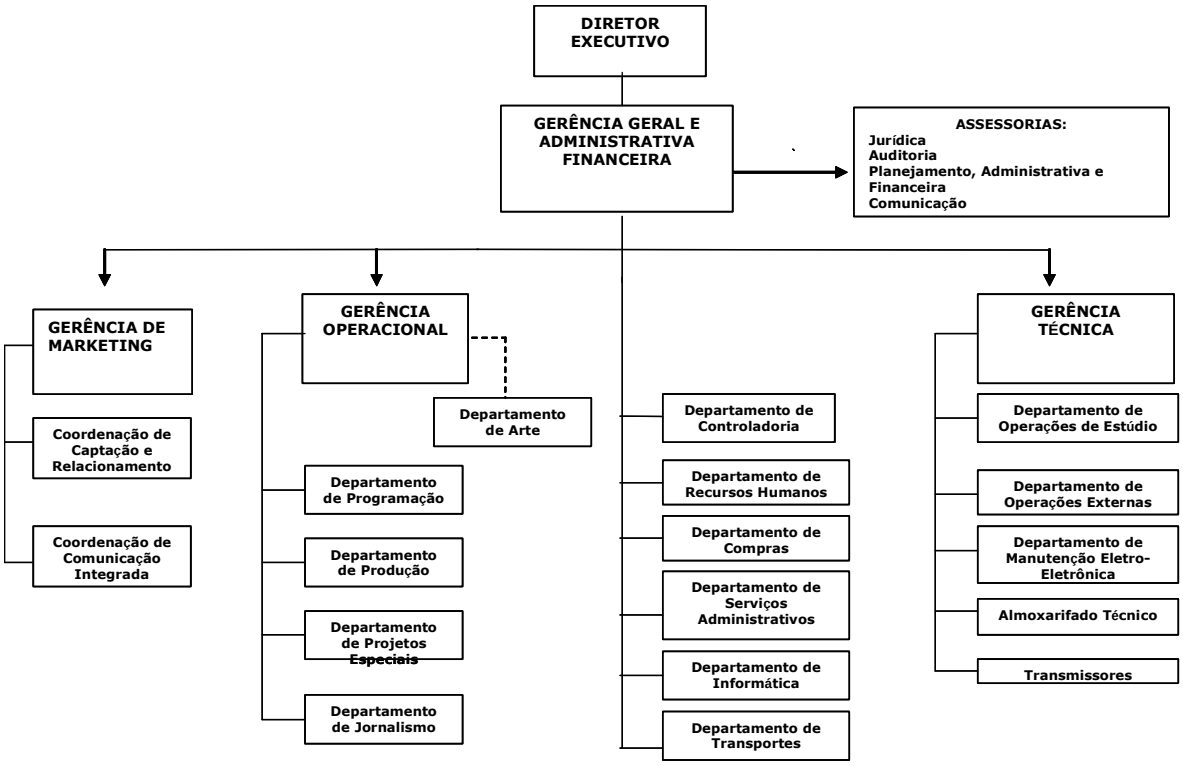
4) Qual é sua avaliação do novo modelo após a implantação? Você considera que ele cumpriu o propósito esperado?

ANEXOS

ANEXO A - ORGANOGRAMA REDE MINAS 2003



ANEXO B - ORGANOGRAMA DA ADTV



ANEXO C- PROGRAMA DE TRABALHO ORIGINAL DO TERMO DE PARCERIA

Descrição dos Resultados	Indicador de Resultado	Unidade	Peso	Valor de Referência	Meta 2006	Meta 2007
Elevação da qualidade, confiabilidade e disponibilidade do setor técnico.	% de redução de erros operacionais	%	2	*	50	70
	% de atendimento às solicitações por gravações, exibições e transmissões	%	1	*	90	90
Confiabilidade e disponibilidade de equipamentos e infraestrutura técnica	% de redução de ocorrência de defeitos técnicos	%	2	*	80	90
	% de aumento de disponibilização de infraestrutura técnica	%	3	*	90	90
	Recursos investidos em atualização tecnológica / Recursos Totais (R$)	Índice	3	*	0,15	0,15
Sistematização e ampliação das atividades de produção	N° de horas de programação própria produzidas por mês	Horas/Mês	2	160	210	220
	N° de projetos especiais[96] realizados	Unidade	2	30	50	50
	Arrecadação direta com projetos especiais	R$	3	409.000	650.000	750.000
Qualidade e diversidade da grade de programação.	Nº de horas de programação própria transmitidas por mês	Horas/Mês	2	250	300	320
	N° de horas de programação própria inédita transmitidas por mês	Horas/Mês	3	160	210	220
	Tempo médio de programação para divulgação das políticas públicas estaduais por mês	Horas/Mês	3	20	30	35
	Nº de horas de programação interativa por mês	Horas/Mês	2	25	35	40
	Nº de horas de conteúdo sobre o interior mineiro veiculadas por mês	Horas/Mês	3	4	12	15

[96] Projetos especiais são produções realizadas para terceiros.

	% de satisfação dos clientes externos com a programação (Pesquisa Qualitativa)[2]	%	3	*	80	85
Jornalismo abrangente e de qualidade	Nº de horas de jornalismo veiculadas por mês	Horas/Mês	2	45	50	50
	N° de matérias, transmitidas pela Rede Minas, exibidas pelas coligadas	Número	3	20	30	35
	N° de eventos com cobertura especial e transmissão ao vivo	Número	2	3	6	8
	Grau de reconhecimento da qualidade do jornalismo pela população (Pesquisa Qualitativa)[2]	%	3	*	10	15
Evolução da situação financeira	Índice de Liquidez Seca (Total de Ativo Circulante / Total de Passivo Circulante)	Índice	2	1,29	1,12	1,18
	Receita Diretamente Arrecadada / Receita Total	Índice	3	*	0,45	0,50

* Não há valores de referência para estes indicadores, tendo em vista que os mesmos nunca foram aferidos, devendo ser apurados e construídos durante o primeiro ano de operação.
2 A meta para o período será a definição do valor de referência, como base em pesquisa qualitativa realizada por Instituto de Pesquisas.