

**NOVA GESTÃO PÚBLICA E *ACCOUNTABILITY*:
O CASO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS PAULISTAS**

HIRONOBU SANO

SÃO PAULO

2003

NOVA GESTÃO PÚBLICA E *ACCOUNTABILITY*:
O CASO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS PAULISTAS

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Orientador Dr. Luiz Fernando Abrucio

Prof. Dr. Mário Aquino Alves

Prof. Dr. Nelson Marconi (PUC – SP)

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

HIRONOBU SANO

**NOVA GESTÃO PÚBLICA E *ACCOUNTABILITY*:
O CASO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS PAULISTAS**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação
na FGV/EAESP.
Área de Concentração: Governo e Sociedade Civil no
Contexto Local como requisito para obtenção de
título de mestre em Administração Pública e Governo.

Orientação: Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio

SÃO PAULO

2003

SANO, Hironobu. Nova Gestão Pública e *accountability*: o caso das organizações sociais paulistas. São Paulo: FGV/EAESP, 2003, 149 p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-graduação na FGV/EAESP, Área de Concentração: Governo e Sociedade Civil no Contexto Local).

Resumo: Trata da introdução, pelo Estado, de novos mecanismos de gestão e de *accountability*. A partir do estudo de caso das organizações sociais paulistas, o trabalho analisa a questão da flexibilização na gestão de serviços públicos não-exclusivos e a combinação entre controle por resultados e *accountability*.

Palavras-Chaves: Reforma do Estado, *Accountability*, Controle Social, Organizações Sociais, Publicização, Plano Diretor.

DEDICATÓRIA

Algumas pessoas foram fundamentais para que eu pudesse chegar até este momento. E, para elas, gostaria de dedicar este trabalho.

Ao professor Mário Aquino que em um momento particular de dúvidas e incertezas foi paciente ao me ouvir e me indicar o caminho que agora percorro.

Ao amigo Edson Sadao, por sua generosidade e amizade irrestritas.

Ao professor Fernando Luiz Abrucio, por ensinar, pacientemente, os caminhos da pesquisa em administração pública. E também pela atenção na orientação deste trabalho.

À memória do Wander que mesmo em pouco tempo de convívio mostrou a força de sua amizade.

A meus pais e irmãos, pelo carinho e compreensão.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de registrar meus agradecimentos a algumas pessoas especiais que, com sua amizade, propiciaram momentos ainda mais especiais:

Aos meus amigos de mestrado, pelos momentos de discussão acadêmica e principalmente de descontração que passamos juntos: Sadao, Takami, Rômulo Magalhães, Lilia Asuca, Eduardo Granha, Elaine Lício, Tatiana Mansour, Luciano Antinoro, Sílvia Zanotti, Daniela Coimbra, Fátima Thimoteo, Cláudia Asazu, Álvaro Correa, Ana Paula Soares, Fabio Storino, Silvia Kawata, Paula Chies, Natalia Koga, Ana Paula Karruz e Silvia Craveiro.

Ao pessoal do Projeto Quixote, em especial à Fátima, Graziela e Auro, pela oportunidade que me foi dada em conhecer artistas fantásticos.

À Laura Parente, pelas palavras de apoio e também pela oportunidade de conhecer a gestão pública e atuar por uma cidade como São Paulo.

Aos entrevistados, pelas valiosas explicações que enriquecem este trabalho.

À FGV-EAESP e seus professores, pela oportunidade de conhecer um excelente curso.

À equipe da biblioteca Karl A. Boedecker, pela atenção dispensada.

Ao CNPq, pelo auxílio financeiro que me permitiu concluir o curso.

E a todos os que, por alguma falha momentânea, eu não tenha mencionado,

Muito obrigado.

“Não há nenhum respeito possível para a dignidade humana, sem luta coletiva contra a pobreza e, em última instância, não há esperanças de encontros - mesmo efêmeros - com a felicidade pessoal, sem um compromisso coletivo com o destino da Humanidade”

CUNILL GRAU, Nuria. Repensando o público através da sociedade. Caracas: CLAD, 1998.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| Lista de Abreviaturas | 10 |
| INTRODUÇÃO | 12 |
| CAPÍTULO 1 – REFORMA DO ESTADO E AS ORGANIZAÇÕES PÓS-BUROCRÁTICAS | 18 |
| Da Reforma Administrativa para a Reforma do Estado: Causas e Conceitos | 18 |
| Reforma do Estado no Contexto Internacional | 21 |
| Reforma do Estado no Brasil | 24 |
| A Reforma Burocrática da Era Vargas | 24 |
| Nova Gestão Pública e um Novo Conceito de Público no Brasil | 29 |
| <i>Accountability</i> ou Responsabilização? | 35 |
| As dimensões da <i>Accountability</i> | 37 |
| Diferentes Mecanismos de Responsabilização | 39 |
| CAPÍTULO 2 – AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS | 42 |
| As Organizações Sociais | 42 |
| Algumas Vantagens e Desvantagens das Organizações Sociais | 46 |
| Legislação | 47 |
| As Organizações Sociais da União | 52 |
| Organizações Sociais no Amazonas | 61 |
| Organizações Sociais na Bahia | 61 |
| Organizações Sociais no Ceará | 62 |
| Organização Social no Distrito Federal | 64 |
| Organização Social em Goiás | 67 |
| A Organização Social no Pará | 68 |
| Organização Social no Paraná | 69 |
| As Organizações Sociais em Pernambuco | 70 |
| As Organizações Sociais em São Paulo | 72 |
| Mecanismos de <i>Accountability</i> das Organizações Sociais | 75 |
| Conclusão: Um Balanço sobre as Organizações Sociais no Brasil | 87 |

| | |
|--|------------|
| CAPÍTULO 3 - AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS EM SÃO PAULO | 92 |
| A Gênese das Organizações Sociais Paulistas – Um Breve Histórico | 92 |
| As Condições para uma Entidade se Qualificar como Organização Social | 98 |
| Organizações Sociais de Saúde e <i>Accountability</i> | 111 |
| As dimensões da <i>Accountability</i> no Contrato de Gestão | 113 |
| O Controle de Resultados | 116 |
| O Controle de Atividades Hospitalares | 118 |
| O Controle de Recursos Financeiros | 122 |
| O Controle Parlamentar e de Procedimentos | 126 |
| O Controle Social | 128 |
| Conclusão: O Balanço das Organizações Sociais em São Paulo | 129 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 134 |
| BIBLIOGRAFIA | 140 |

Lista de Abreviaturas

| | |
|-------------|---|
| ABTLuS | Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncroton (OS) |
| ACERP | Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (OS) |
| ADIN | Ação Direta de Inconstitucionalidade |
| ALESP | Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo |
| ARNP | Associação Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (OS) |
| ASCETEB | Associação Centro de Educação Tecnológica da Bahia (OS) |
| BID | Banco Interamericano de Desenvolvimento |
| BIOAMAZÔNIA | Associação Brasileira para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia (OS) |
| CCSS | Coordenadoria de Contratação de Serviços de Saúde da Secretaria de Estado da Saúde - SP |
| CDMAC | Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura |
| CENTEC | Instituto Centro de Ensino Tecnológico (OS) |
| CETEB | Centro de Educação Tecnológica da Bahia (OS) |
| CGEE | Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (OS) |
| CLAD | Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo |
| CNPq | Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico |
| DOE | Diário Oficial do Estado |
| DOU | Diário Oficial da União |
| FUNCAP | Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico |
| GDF | Governo do Distrito Federal |
| IACC | Instituto de Arte e Cultura do Ceará (OS) |
| IBC | Instituto Biofábrica de Cacau (OS) |
| ICI | Instituto Curitiba de Informática (OS) |
| IDSM | Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (OS) |
| IDT | Instituto de Desenvolvimento do Trabalho (OS) |
| IMPA | Associação Instituto de Matemática Pura e Aplicada (OS) |
| LC | Lei Complementar |
| LNLS | Laboratório Nacional de Luz Síncroton |

| | |
|----------|---|
| LRF | Lei de Responsabilidade Fiscal |
| MARE | Ministério da Administração e Reforma do Aparelho do Estado |
| MCT | Ministério da Ciência e Tecnologia |
| MMA | Ministério do Meio Ambiente |
| MP | Medida Provisória |
| OCDE | Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico |
| OS | Organização Social |
| OSCIP | Organização da Sociedade Civil de Interesse Público |
| OSEC | Organização Santamarense de Educação e Cultura (OS) |
| PROMIR | Instituto de Promoção da Saúde e Desenvolvimento Social da Micro Região de Irecê (OS) |
| SADT | Serviços de apoio diagnóstico e terapêutico |
| SECITECE | Secretaria da Ciência e Tecnologia do Ceará |
| SECOM | Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República |
| SECONCI | Serviço Social da Indústria da Construção Civil e do Mobiliário de São Paulo (OS) |
| SES | Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo |
| SIA | Sistema de Informações Ambulatoriais |
| SIH | Sistema de Informações Hospitalares |
| SPDM | Sociedade Paulista para o Desenvolvimento da Medicina (OS) |
| SUS | Sistema Único de Saúde |
| TCE | Tribunal de Contas do Estado |
| TCU | Tribunal de Contas da União |

INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem como proposta analisar a incorporação dos novos mecanismos de gestão e *accountability* pelo setor público brasileiro, em particular no caso das organizações sociais (OS's) paulistas.

As Organizações Sociais são parte da estratégia adotada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, projeto apresentado pelo então Ministério da Administração Federal e Reforma do Aparelho do Estado (MARE), no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. As Organizações Sociais, na verdade, representam um modelo recorrente em vários países de crítica às insuficiências da estrutura burocrática weberiana. Suas principais características são uma administração mais flexível e orientada predominantemente pelo controle de resultados e pela busca de maior transparência e *accountability*, incluindo aí formas de participação da sociedade na gestão. Seu intuito particular, segundo a concepção imaginada no Brasil, é repassar parte das atividades estatais para entidades da sociedade civil, mas mantendo o Estado como promotor e regulador desse processo, além de continuar como principal responsável pelo financiamento das OS's.

As primeiras Organizações Sociais foram qualificadas em 1997, no âmbito federal, e atualmente somam sete entidades. Desde então o modelo de OS foi implantando por alguns estados e municípios. Um dos casos mais interessantes, neste universo, é o do Estado de São Paulo, cujo governo qualificou oito entidades como Organizações Sociais na área da saúde, e que são responsáveis pela gestão de doze hospitais. O foco desta dissertação é exatamente tal experiência paulista.

A questão que norteia este trabalho é a seguinte: as Organizações Sociais de saúde paulistas conseguiram realizar os objetivos propostos pela Nova Gestão Pública, especialmente a **combinação de flexibilização administrativa e controle por resultados com *accountability***? E a hipótese a ser testada é que, apesar destes aspectos estarem presentes tanto na legislação como na concepção inicial do governo paulista, as Organizações Sociais de São Paulo não lograram integralmente esse intento. A compreensão dos motivos que explicam essa disjunção entre os meios e os fins constitui o corpo principal deste trabalho. E, para auxiliar nesta tarefa, as experiências estudadas serão

avaliadas quanto à combinação alcançada entre governança, controle por resultados e *accountability*.

Para a condução deste trabalho, a pesquisa conta, além desta Introdução, com outros três capítulos e a conclusão. O primeiro capítulo apresenta uma revisão da discussão sobre a reforma do Estado, subdividida em cinco tópicos. O primeiro tópico analisa a evolução da própria terminologia que, no início, envolvia uma abordagem funcional sobre a administração pública, como as estrutura de pessoal, cargos, entre outros, sendo tratada como “reformas administrativas”. À medida que foram incorporados novos elementos à análise, o próprio conceito foi se ampliando e a reforma passou a ser compreendida como a “reforma do Estado”, que, além dos aspectos funcionais, passou a englobar toda a análise sobre o papel do Estado e sua relação com a sociedade. Na análise feita pelo Conselho Científico do Clad (2000: 28), a Nova Gestão Pública proposta para a América Latina deveria basear-se:

“...en la profesionalización contenida en el modelo burocrático, en diferentes técnicas gerenciales basadas en las ideas de flexibilidad administrativa, control por resultados, contractualización, competencia administrada y, con mucho énfasis, en la transformación y ampliación del concepto de lo público, especialmente mediante mecanismos de responsabilización de la administración pública.”

Esta ampliação do conceito leva-nos ao segundo tópico do capítulo teórico, que aborda a publicização e *accountability* no setor público. A partir das críticas ao modelo burocrático clássico, da busca por maior flexibilização na gestão pública e das possibilidades apresentadas pelas formas pós-burocráticas de administração, a discussão avança para a análise de uma nova relação entre o Estado e a sociedade e do papel a ser desempenhado por ambos. Assim, espaços de participação da sociedade seriam ampliados a partir de sua promoção e financiamento pelo Estado.

Dentro deste debate, um dos pontos mais importantes é o da criação de um espaço público não-estatal. No caso brasileiro, conforme a concepção inicialmente planejada pelo Plano Diretor, este processo é definido como a “descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica” (BRASIL, 1995: 12). As Organizações Sociais representam uma parte dos atores deste processo de reconstrução da gestão pela via

da publicização, pois são as entidades aptas a executar serviços públicos definidos pelo Estado. Para assegurar que o interesse público prevalecerá nas atividades sob a responsabilidade das OS's, o modelo original estabelecia metas de desempenho e qualidade em contrato de gestão, cuja execução deveria ser acompanhada pelo Estado e também pela sociedade, uma vez que estão previstos mecanismos que promovem o controle social.

O espaço público não-estatal refere-se, portanto, não só a uma mudança em certas características do modelo burocrático de gestão, como fundamentalmente à questão da *accountability*, tema essencial no debate atual sobre a reforma do Estado. A importância desta questão foi assim resumida por um documento do Conselho Latino Americano para o Desenvolvimento (CLAD):

“La justificación teórica de la importancia de la *accountability* para la reconstrucción del Estado y la creación de una nueva gobernabilidad democrática em América Latina no ha sido aún complementada por estudios empíricos profundizados, y como consecuencia existe un gran desconocimiento de las formas de responsabilización, así com de las soluciones encontradas.” (CLAD, 2000: 21).

O terceiro tópico analisa, em linhas gerais, a evolução do Estado brasileiro a partir das primeiras reformas implementadas durante a era Vargas, quando ocorre a tentativa de implementação de um modelo burocrático weberiano em meio a um ambiente permeado pelo patrimonialismo.

O quarto tópico aborda o recente processo de reforma do Estado brasileiro e o novo conceito de público no Brasil, constituído a partir da análise do Plano Diretor. Além da proposta de flexibilização, a reforma conduzida pelo MARE busca imprimir um modelo pós-burocrático na administração pública, no qual os serviços públicos passam a ser pautados por metas de produtividade e de qualidade. Assim, o foco deixa de centrar-se primordialmente nos procedimentos para orientar-se, em tese, pelos resultados e pela satisfação dos cidadãos. Em outras palavras, contra o caráter ensimesmado adquirido pela burocracia, propõe-se que a administração pública responda a fins determinados por uma relação mais direta com a sociedade.

É dentro desta concepção que se inclui, com destaque, a idéia de Organizações Sociais. Neste novo modelo, a flexibilização proposta na chamada reforma Bresser não exime o aparelho estatal de sua responsabilidade na oferta de serviços, pois o que se

estabelece é “um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle”. (BRASIL, 1995: 13). O Estado passaria a desempenhar um papel de regulador e também de promotor, subsidiando e buscando, “ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade” (BRASIL, 1995: 13).

Seguindo esta mesma linha de pensamento, o Conselho Científico do Clad destaca que “lo importante es resaltar que el traspaso de funciones a organizaciones públicas no estatales no le quita al Estado la responsabilidad de controlar las políticas” (2000: 26). Dessa forma, o aparelho estatal tem como incumbência básica e nuclear neste modelo exigir de seus parceiros a execução de serviços de forma que atendam as necessidades da população.

O estudo sobre o tema das Organizações Sociais inicia-se aqui com uma revisão sobre o próprio termo *accountability* e os diversos mecanismos de controle envolvidos. Como ponto de partida conceitual, entende-se *accountability* como a obrigatoriedade de dirigentes públicos prestarem contas de seus atos a um órgão de controle, ao parlamento ou à própria sociedade (CLAD, 2000). Mas uma análise sobre as diversas tentativas de tradução do termo *accountability* leva à constatação de que falta um vocábulo no Brasil, e também na América Latina, que consiga exprimir todo o significado que a palavra encerra. A conclusão é que a ausência de uma tradução significa que os conceitos não fazem parte do cotidiano da cultura local, mas que poderiam ser desenvolvidos a partir da percepção de sua importância e sua incorporação gradativa.

O Capítulo 2 apresentará a implementação das Organizações Sociais no Brasil. E, para conduzir a análise, tomam-se como referências a Lei das Organizações Sociais, instituída pela Lei Federal nº 9.637/98, e seus desdobramentos nos Estados da Federação, em particular em São Paulo, que criou as Organizações Sociais nas áreas da saúde e da cultura por meio da Lei Complementar nº 846/98. Além da questão legal, mapeamos diversas OS's criadas no Brasil, numa tentativa de mostrar o alcance e as limitações do modelo federal. Tal pesquisa baseou-se, principalmente, nas informações obtidas por meio da Internet, considerada uma ferramenta importante, mas não única, de disponibilização das informações.

Justifica-se a utilização deste mecanismo pela limitação de recursos, que acabam por dificultar uma pesquisa que demande visitas de campo a cada um dos estados da Federação, e porque o objeto central deste trabalho é o caso paulista, ao qual foram dedicados maior esforço e espaço. Além disso, supõe-se que a publicização seja uma característica intrínseca do espaço público não-estatal, o que torna injustificável a falta de

dados públicos em larga escala, cada vez mais presentes na Internet, acerca das Organizações Sociais locais.

Após uma análise geral sobre as Organizações Sociais e sua aceitação pelas esferas subnacionais, o Capítulo 3 tratará do caso das Organizações Sociais de saúde paulistas. O que se procurará com a parte empírica é, como evidenciado na questão básica, contribuir com reflexões sobre a incorporação de mecanismos de controle e responsabilização na prática pública, uma vez que:

“El balance general de la experiencia latinoamericana apunta hacia una doble conclusión: por una parte, se ha avanzado significativamente en comparación con el pasado, por medio de la aplicación de nuevas medidas en pro de la responsabilización de la administración pública; pero, por otra parte, los mecanismos de *accountability* no se han desarrollado de igual manera, aparte de que persisten varias cuestiones no resueltas en cada una de esas medidas y en la manera en que ellas se relacionan.” (CLAD, 2000: 330).

Em seguida é realizada uma análise comparativa entre a legislação federal e a de São Paulo, esta claramente influenciada pela primeira. A opção pelo caso paulista deve-se principalmente ao fato deste estado comportar o maior número de organizações sociais qualificadas em uma mesma área, a da saúde, que conta com oito Organizações Sociais e que são responsáveis pela gestão de doze hospitais públicos, com 100% dos leitos destinados aos pacientes do SUS. O instrumento principal da análise desta experiência é o estudo dos mecanismos de controle desenvolvidos pelo Poder público, os quais, em tese, deveriam promover o nível de serviços requerido e garantir a correta aplicação dos recursos. É preciso averiguar também as condições e as formas pelas quais tais controles são exercidos, pois o interesse da criação das OS's, como expresso no texto seminal do MARE, é “lograr [...] maior autonomia e flexibilidade, bem como uma conseqüente maior responsabilidade para os dirigentes desses serviços” (BRASIL, 1997: 11).

O elo entre o Estado e as Organização Sociais ocorre por meio do contrato de gestão, amplamente utilizado na administração pública e para o qual diversos estudos (ANDRÉ, 1994, 1995 e 1999; ROBLES E FISCHMANN, 1995) apresentam suas possibilidades e limites e que Maristela Afonso de André (1999) define como o instrumento legal de “compromisso administrativo interno ao Estado, firmado entre o Poder Executivo e a diretoria de instituições de direito público e empresas estatais”. A peculiaridade no caso das OS's é que essas são instituições de direito privado que estão

habilitadas a celebrar contratos de gestão com o Estado. Assim, este objeto também será analisado sob a óptica da responsabilização e da Nova Gestão Pública.

É importante frisar que a concepção original orientadora da criação das Organizações Sociais não diz respeito apenas, pelo menos em suas intenções, à reformulação técnica da administração. Novamente citando um documento do Clad, cabe dizer que

“Es imprescindible la recuperación de las bases de legitimidad y de la eficacia social de la acción gubernamental, es decir, de la gobernabilidad de los países. [...] La gobernabilidad es, por lo tanto, más que la simple reinención del gobierno; es también la reinención del comportamiento del Estado con la sociedad y del propio papel de ésta. [...] El valor y los mecanismos de la responsabilización (*accountability*) serán fundamentales para la construcción de una nueva gobernabilidad democrática en América Latina.” (CLAD, 2000).

Assim, a discussão em torno da *accountability* das Organizações Sociais pode contribuir para a análise sobre a nova governabilidade que se propõe. A parte empírica é complementada com entrevistas realizadas junto a dirigentes de algumas OS's de saúde, representantes da sociedade e também dos poderes Executivo e Legislativo, além de outros profissionais ligados à área. Após esta análise são apresentadas as considerações finais, em que são discutidos os principais aspectos evidenciados durante a pesquisa.

CAPÍTULO 1 – REFORMA DO ESTADO E AS ORGANIZAÇÕES PÓS-BUROCRÁTICAS

Este capítulo tem por objetivo apresentar as novas formas de gestão governamental e de *accountability* que passam a ser discutidas no âmbito da reforma do Estado brasileiro. Para tanto, inicialmente resgatamos o contexto em que as reformas ocorreram no Brasil e também apresentamos uma visão geral desse processo reformista nos países desenvolvidos. A seguir, depois de uma breve análise da história da estrutura burocrática brasileira, centramos o foco no Plano Diretor da Reforma do Estado, concebido pelo ministro Bresser Pereira no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, analisando como foi montado este conceito – com seus limites políticos e de formulação –, principalmente no que tange à idéia de público não-estatal. Por fim, discutimos o conceito de *accountability*, sua importância e aplicabilidade às experiências da Nova Gestão Pública.

Da Reforma Administrativa para a Reforma do Estado: Causas e Conceitos

Ao fazer um estudo das reformas administrativas ocorridas no Reino Unido, Kate Jenkins observa que os governos “têm lutado contra a incompetência e a ineficiência desde que a burocracia governamental existe” (1998: 201). Assim, ainda segundo a autora, nos últimos 100 anos, e em ciclos com duração aproximada de dez anos, têm ocorrido tentativas de reforma administrativa. Apesar dessas apresentarem, ao longo da história, impactos no funcionamento do governo, Jenkins constata que os objetivos “foram mais ou menos os mesmos: melhorar o funcionamento do governo, aumentar a eficiência, reduzir custos, eliminar o empreguismo e a corrupção e aumentar a eficiência” (1998: 201).

Peter Spink (1998), por sua vez, mostra que o termo “reforma administrativa” era a expressão em uso no período que compreende o final dos anos 60 e início dos 70, sob o amparo das Nações Unidas, e cujo significado engloba as mudanças nos elementos que compõem a administração pública, como a estrutura administrativa, estrutura de pessoal, fluxo de processos, entre outros. Ainda segundo este autor, desde aquele período foram incorporados novos atributos à expressão e, assim, o espaço resultante inclui:

“... procedimentos administrativos específicos, sistemas de pessoal e programas locais de mudança, revisão e reforma de ajustes

estruturais do serviço público, programas de capacitação mista, programas de mudança temática na esfera pública e importantes reformas constitucionais do Estado.” (SPINK, 1998: 148).

Com a ampliação do conceito a partir da inclusão de novas atribuições da administração pública, o termo reforma do Estado veio a ser utilizado nos anos 90 e passou a significar um processo de reflexão amplo sobre as relações entre a sociedade e o aparelho estatal (SPINK, 1998: 155). Ainda segundo o autor, organismos multilaterais de financiamento, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial, passaram a incluir, em seus projetos, questões como o fortalecimento da sociedade civil e o seu diálogo com o Estado, além de promover o debate sobre a natureza das novas formas de organização social. Nas palavras de Spink,

“da melhoria dos procedimentos, a discussão cresceu e passou à reforma do Estado, do prático e do concreto para o simbólico” (1998: 156).

Assim, a discussão em torno da reforma do aparelho estatal passa a estar inserida dentro de um processo de redefinição do próprio papel deste, quando também ganha reconhecimento e destaque nos debates a importância da sociedade civil e a participação desta na prestação de serviços de caráter público, além da criação de novas instituições como forma de flexibilizar a administração pública. O Estado deixa de ter como atividade única o fornecimento de serviços públicos, passando também a regular e fomentar tais atividades.

Para Sérgio de Azevedo e Luiz Andrade, “... torna-se imperiosa a reforma institucional do Estado em crise, o que requer uma discussão do seu novo papel, de seus arranjos institucionais e, em especial, um reexame das atividades governamentais” (1997: 61). Para os autores, as reformas de Estado podem ser resumidas em dois modelos, cujas variáveis principais são: (1) a definição de bens públicos; e (2) a forma de sua oferta, que pode ser pela produção estatal ou por seu financiamento, ficando a cargo da comunidade e/ou da iniciativa privada o fornecimento desses bens.

O debate em torno destes temas será acompanhado de uma visão geral da reforma do Estado no âmbito internacional e também seus reflexos e aplicação no caso brasileiro.

Apesar da diversidade de resultados, as reformas do Estado em geral ocorreram com o intuito de superar situações vigentes em cada época. Assim, a reforma burocrática veio, de uma maneira geral, para suplantiar o modelo patrimonialista, no qual não havia

uma distinção clara entre o que é patrimônio público e o que é patrimônio pessoal dos governantes e asseclas. A administração pública burocrática ideal, imaginada por Max Weber, seria aquela baseada em um corpo funcional profissionalizado e que deveria seguir normas e procedimentos rígidos na condução das atividades, evitando, com isso, que a discricionariedade permeasse as tomadas de decisão e favorecesse qualquer tipo de interesse particular.

O desenvolvimento do modelo burocrático weberiano foi essencial para a modernização do Estado no século XX. É inegável sua importância para ampliar a oferta de serviços públicos, sua contribuição para racionalização do planejamento governamental e controle das externalidades produzidas pelo mercado, além de seu papel essencial na construção do mundo democrático do pós-guerra, especialmente em sua luta contra o patrimonialismo e pela tentativa de garantir um acesso igualitário dos cidadãos ao Poder público.

Mas desde o início o modelo burocrático recebeu críticas, inclusive daquele que foi conhecido como o pai fundador de sua visão prescritiva: Max Weber. Conforme o grande sociólogo alemão, a burocracia teria um papel funcional – e quase inexorável – para a modernização do capitalismo e da democracia. Não obstante, havia dois problemas que, já naquela época, manifestavam-se no *modus operandi* burocrático. O primeiro era a possibilidade de a burocracia se tornar um ator tão autônomo que nenhum outro poder conseguiria controlá-la. Seria, assim, uma nova elite, que usaria sua lógica para justificar sua discricionariedade crescente – em nome, é claro, da neutralidade e impessoalidade das regras, por ela (re)interpretadas, transformando a racionalidade legal em mera formalidade. A sociedade e os políticos eleitos, enfim, perderiam o controle sobre a burocracia. O outro problema, em parte vinculado ao primeiro, seria a falta de critérios para avaliar os modelos racionais propostos pela burocracia em seus procedimentos.

Para o primeiro problema, Weber propunha, basicamente, o aumento do controle parlamentar sobre a burocracia; para o segundo, a resposta seria aumentar a competição, em suas palavras, entre as burocracias pública e privada, de modo a que a idéia ainda incipiente de consumidor pudesse ser, de alguma forma, repassada para o domínio dos serviços públicos (BEETHAM, 1996). Mais de oitenta anos se passaram, e muitos continuam a criticar a “burocracia weberiana” como se ela fosse cópia fiel do pensamento de Max Weber.

Ao longo do século XX, muitos autores fizeram diversas críticas ao *modus operandi* burocrático. Robert Merton, Michel Crozier, Claude Lefort, entre outros,

afirmavam, basicamente, que no fenômeno burocrático acontecia uma autonomização dos meios em relação aos fins. Gerald Caiden (1991) mostra, ademais, como a burocracia foi ganhando um sentido pejorativo na linguagem cotidiana por conta de suas patologias: o trâmite demorado, a distância em relação ao usuário que atende, a rigidez de métodos contraposta à dificuldade de se adaptar a novas situações, em suma, uma mistura de falta de eficiência com ausência de *accountability*.

A todas essas críticas, juntou-se, como veremos a seguir, um processo de crise do modelo estatal estruturado no pós-guerra e de transformação nas organizações de um modo geral, o que, ao fim e ao cabo, aumentou as críticas contra o modelo burocrático. Embora as primeiras reformas do Estado desse novo ciclo e outros países que apenas imitaram discursos da iniciativa privada praticamente tenham decretado a “falência da burocracia”, o que se constata, vinte anos depois de iniciado esse ciclo, é que uma nova administração pública não pode abandonar as vantagens da forma burocrática clássica, como a presença de um corpo profissionalizado de funcionários. A chamada Nova Gestão Pública não representa um corte total com o modelo weberiano, e sim procura constituir instrumentos que dêem conta das necessidades contemporâneas de modificar o papel do Estado. Daí nasceram propostas de revisão da prestação dos serviços públicos, baseadas na flexibilização gerencial, no controle de resultados e no reforço da *accountability*. É que veremos nas próximas seções, inicialmente no que tange ao contexto internacional e, em seguida, seus reflexos no Brasil e a particularidade de nossa experiência.

Reforma do Estado no Contexto Internacional

A reforma do Estado verificada no final da década de 70 e início de 80, nos países capitalistas desenvolvidos, ocorreu, em linhas gerais, em um contexto marcado por uma crise do Estado, caracterizado, segundo Fernando Luiz Abrucio, pela “escassez de recursos públicos, enfraquecimento do poder estatal e de avanço de uma ideologia privatizante” (ABRUCIO, 1998: 178). Ainda segundo o autor, as condições para tal reforma foram se delineando a partir de meados da década de 70, principalmente a partir da crise do petróleo, em 1973, que colocou em xeque o modelo de atuação do Estado.

Para Abrucio (1998: 175), este modelo em crise apresentava, basicamente três dimensões interligadas: econômica, social e administrativa. A primeira correspondia ao modelo keynesiano, caracterizado pela intervenção estatal na economia, com o objetivo de promover o pleno emprego. A dimensão social era representada pelo *Welfare State*, em

que se evidenciava a atuação do Estado no provimento de serviços na área social. A última correspondia ao modelo burocrático weberiano de administração, por meio do qual a máquina estatal deveria atuar de forma impessoal, neutra e racional. E, segundo o autor, os principais fatores que provocaram a eclosão da crise foram:

- A já citada crise da economia do final dos anos 70 e início dos 80 com baixas taxas de crescimento;
- A crise fiscal, marcada pela incapacidade dos governos de financiar seus déficits;
- A situação de ingovernabilidade dos Estados, devido principalmente ao excesso de atividades e escassez de recursos,
- O aumento do poder do capital privado, tanto financeiro quanto produtivo, que teve como reflexo a redução do poder estatal em definir as políticas econômicas.

A crise fiscal corresponde à incapacidade dos governos de financiarem suas atividades. Os Estados, premidos pelo déficit já criado para financiar seus investimentos, com a pressão para reduzi-lo e a impossibilidade de aumentar os tributos, tinham como saída o corte nos investimentos. A consequência foi o enfraquecimento das capacidades estatais para implementar políticas públicas em prol do crescimento econômico, levando à estagnação da economia (BRESSER PEREIRA, 1996: 45). Assim, investimentos na área social também estavam comprometidos, “colocando em xeque o consenso social que sustentara o Welfare State” (ABRUCIO, 1998: 176).

Além da redução da capacidade de investimento, o Estado foi afetado pela globalização e o aumento do poder financeiro empresarial, que, segundo Abrucio, “resultou na perda de parcela significativa do poder dos Estados nacionais de ditar políticas macroeconômicas” (1998: 176).

Esta situação, de crise financeira do Estado aliado à redução de seu poder, trouxe reflexos na qualidade dos serviços públicos prestados, que foram se deteriorando e disseminando a concepção de um modelo ultrapassado, lento e não permeável aos anseios da população. A burocracia weberiana passou, basicamente, a ser associada ao modelo de “uma organização guiada por procedimentos rígidos, forte hierarquização e total separação entre o público e o privado” (ABRUCIO, 1998: 178).

Esta separação tornou a atuação dos burocratas cada vez mais autoreferida (ABRUCIO, 1998: 179), criando o que se denominou, no caso brasileiro, de insulamento burocrático¹ (NUNES, 1997: 34). E, de acordo com Abrucio (1998), na década de 60, em pleno auge do modelo de Estado keynesiano surgiram as primeiras críticas ao modelo burocrático weberiano. Dentre os problemas apontados para a burocracia estão: a falta de transparência nas ações, sua ineficiência, a falta de preparação gerencial, a excessiva hierarquização e a falta de contato entre os burocratas e a comunidade na qual estavam inseridos (1998: 179).

Para Abrucio (1998), as críticas ao modelo burocrático tornaram-se mais acentuados na década de 70 ao mesmo tempo em que a crise financeira se intensificava. A resposta no período foi o desenvolvimento de ferramentas de gestão do orçamento, “tornando as finanças públicas mais vinculadas a objetivos do que a regras rígidas do serviço público. Em resumo, a solução foi introduzir mecanismos gerenciais na administração pública” (ABRUCIO, 1998: 179).

Na década seguinte, os métodos do setor privado ganharam força como um modelo a ser seguido e implementado no setor público. E o catalisador político de tal processo foi representado pela chegada dos conservadores ao poder, tanto na Grã-Bretanha como nos Estados Unidos (ABRUCIO, 1998: 177), respectivamente nas figuras de Margareth Thatcher (1979), do Partido Trabalhista, e Ronald Reagan (1980), do Partido Republicano. A resposta inicial derivada desse movimento político foi a proposição de um Estado mínimo e de uma administração gerencial pura, nos moldes do setor privado.

Passadas duas décadas, o resultado das reformas nos países desenvolvidos não foi a introdução de um modelo neoliberal. Surgiu, ao contrário, uma estrutura, ainda em formação e que contém muitas tensões, que pode ser resumida do seguinte modo:

“... o problema atual não é diminuir o tamanho do Estado, mas sim, adequá-lo à nova realidade, na qual os governos terão menos recursos e poder e enfrentarão uma realidade social mais complexa em que os atores serão mais autônomos e fluídos. Em tal panorama, o Estado será cada vez mais importante porque não há outra instituição ou agente que dê conta, sozinho, das demandas coletivas da sociedade contemporânea. E para atingir este fim, os governos terão que otimizar seus recursos, estabelecer parcerias com a comunidade, com o mercado e com o Terceiro Setor, descentralizar

¹ De acordo com Nunes, “na linguagem da teoria organizacional contemporânea, o insulamento burocrático é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias” (1997, 34).

tarefas, aumentar sua capacidade de regulação econômica e modificar a forma de provisão dos serviços públicos, principalmente na área social.” (ABRUCIO e FERREIRA COSTA, 1998: 5).

A partir desta breve revisão da reforma do Estado no contexto internacional, o próximo tópico irá apresentar o processo ocorrido no Brasil.

Reforma do Estado no Brasil

Este tópico irá analisar, em linhas gerais, as reformas conduzidas no Brasil a partir da reforma burocrática da era Vargas até a Constituinte de 1988. A opção pelo período Vargas deve-se exatamente pelo fato de simbolizar os primeiros passos na implantação de uma administração burocrática no Brasil. A evolução do modelo brasileiro e as influências do cenário internacional, descrito no tópico anterior, também serão objetivo de análise.

A Reforma Burocrática da Era Vargas

A revolução de 1930 representa o marco histórico do fim da República Velha (1889-1930), mas não de alguns de seus aspectos políticos e sociais. O período anterior à era Vargas é caracterizado, segundo Edson Nunes, por uma sociedade “altamente conservadora, oligárquica e regionalista” (1997: 48) e na qual as relações políticas eram marcadas por favores pessoais de um lado e repressão de outro. Ainda de acordo com o autor, “nesse período [década de 20], várias crises políticas coexistiram com debates que refletiam as tensões entre o sistema oligárquico, personalista e clientelista, e demandas por uma ordem pública universalista” (1997: 48). E, quando Getúlio Vargas assume o poder, teve de contentar esses diversos interesses em jogo, por vezes tomando medidas contraditórias e gerando tensões entre os grupos. Assim, “a nova ordem pós-30 contribuiu para institucionalizar a gramática da troca generalizada que caracterizou a República Velha” (NUNES, 1997: 49). Ainda de acordo com o autor, “Vargas respondeu a esta sobrecarga de desafios com um conjunto de medidas que se iniciaram em 1930 e estenderam-se até 1945, mudando para sempre a face do Brasil” (1997: 49), cujos aspectos principais, ligados à administração pública, passam a ser objeto de análise.

A Reforma Burocrática iniciada em 1936 durante o governo de Getúlio Vargas foi marcada pela introdução dos princípios da administração pública burocrática e a formação de um corpo burocrático profissional, cujo marco é a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público, o DASP, em 1938, numa tentativa de superar a administração patrimonialista vigente à época, mas cujos traços podemos perceber ainda hoje sob a forma de clientelismo. Segundo Bresser Pereira, a criação do órgão, além de ter sido a primeira reforma administrativa brasileira, significou também a “afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica” (1996: 273).

A partir da percepção de que a rigidez do modelo burocrático havia se convertido de solução para problema, a segunda reforma, cujo marco é o Decreto-Lei nº 200 de 1967 e levada a cabo durante o regime militar, tentou dotar a administração pública de suas primeiras características gerenciais, principalmente pela introdução de conceitos como o planejamento, o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados, além de distinguir as atividades da administração direta da indireta (BRESSER PEREIRA, 1996: 273). As atividades indiretas correspondem àquelas desenvolvidas pelas autarquias, fundações criadas pelo Poder público, empresas públicas e de economia mista, dessa forma descentralizando e flexibilizando a execução das atividades sob a alçada de cada uma das organizações.

Apesar dos avanços obtidos, Bresser afirma que houve um retrocesso na administração pública com o retorno ao regime democrático em 1985, com a adoção de “práticas populistas” pelos partidos vitoriosos, e principalmente com a Constituição de 1988, que reforçou os aspectos centralizador, hierárquico e rígido presentes no modelo burocrático, além de priorizar a administração direta em detrimento da indireta. Nas palavras do autor, a Constituição de 1988 consagrou “os princípios de uma administração pública arcaica, burocrática ao extremo... [e] ignorou completamente as novas orientações da administração pública” (BRESSER PEREIRA, 1996: 274); e, ainda segundo Bresser, este recuo deveu-se principalmente pela percepção, por parte dos partidos vitoriosos na redemocratização, de que a crise do Estado era decorrente do processo de descentralização implantado. Assim, foi retomado o controle central pela administração direta e a autonomia das empresas estatais foi reduzida com a implantação de controles burocráticos.

Porém, a insistência na manutenção da política nacional-desenvolvimentista no início da década, quando o modelo já havia mostrado sinais de esgotamento, foi uma das principais causas da crise do Estado. Para Azevedo e Andrade (1997: 55), o endividamento provocado por esta política é a principal diferença das causas da crise em relação aos

países desenvolvidos. Nestes, de acordo com os autores, a crise foi decorrente do Estado de Bem Estar, que criou demandas sociais além da capacidade de arrecadação e financiamento público. Assim, os problemas internos foram agravados pela crise nos países desenvolvidos, o que acabou por estancar o fluxo de capital, vital para o modelo de intervenção estatal até então vigente no Brasil, provocando a estagnação da economia local. Dentre as principais causas que levaram à reforma do Estado, estão:

- O esgotamento do modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações das décadas de 70 e início da de 80;
- A crise da dívida externa decorrente dos empréstimos contraídos para promover tal desenvolvimento;
- A crise do modelo burocrático de administração, permeado por práticas patrimonialistas e clientelistas;
- A crise fiscal decorrente, não somente do endividamento externo, mas também da incapacidade do governo de gerar poupança interna e, com isso, realizar os investimentos públicos.
- A crise política (BRESSER PEREIRA, 1998a: 239).

Eli Diniz sintetiza a situação geral com as seguintes palavras:

“Observou-se, portanto, o esgotamento simultâneo de um dado modelo de desenvolvimento econômico, de seus parâmetros ideológicos e do tipo de intervenção estatal responsável por sua implementação, dentro de um quadro mais geral de reestruturação da ordem política.” (1997: 21).

Assim, a superposição dos problemas internos com a crise externa acabou por abalar o modelo nacional-desenvolvimentista, situação que se tornou ainda mais complexa devido à derrocada do regime militar e a redemocratização do país, trazendo a necessidade de um novo tipo de Estado.

Tabela 1 – Alguns aspectos das reformas, segundo Bresser.

| REFORMA | Burocrática (1936) | Desenvolvimentista (1967) |
|---------------------------------------|---|---|
| MARCO | <ul style="list-style-type: none"> • Criação do DASP em 1938 | <ul style="list-style-type: none"> • Decreto-Lei nº 200, de 1967 |
| INOVAÇÕES e/ou AVANÇOS | <ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa para superar a administração patrimonial • Introdução de conceitos da burocracia clássica • Introdução do sistema de mérito para ingresso e promoção no serviço público • Formação de um corpo administrativo profissional • Criação da primeira autarquia e a conseqüente introdução do conceito de administração indireta e a descentralização dos serviços públicos | <ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa p/ superar a rigidez das normas burocráticas • Introdução de princípios de racionalidade administrativa, como planejamento, orçamento e controle de resultados • Ênfase na descentralização, com maior autonomia de gestão para as empresas estatais e órgãos da administração indireta |
| Características | <ul style="list-style-type: none"> • Ênfase no controle • Excessiva centralização • Excessiva rigidez de normas e procedimentos | <ul style="list-style-type: none"> • Ênfase na descentralização • Período marcado pela não realização de concursos públicos • Insulamento burocrático das empresas estatais • Enfraquecimento do núcleo estratégico do Estado • Sobrevivência de práticas patrimonialistas com a possibilidade de contratação sem concurso público |

A inflação, que sobreviveu aos planos econômicos da década de 80, junto com a estagnação da economia, acabou por contribuir com a crise do Estado, transformando o período na chamada década perdida. A necessidade de se reformar o Estado era premente mas, segundo Bresser Pereira, a “percepção da natureza da crise e, em seguida, da necessidade imperiosa de reformar o Estado ocorreu de forma acidentada e contraditória, em meio ao desenrolar da própria crise” (1998a: 239). As primeiras orientações, na década de 80, foram marcadas por medidas macroeconômicas,

que focavam a questão do ajuste fiscal, a liberalização comercial, a redução de gastos públicos, a estabilização monetária e a privatização de empresas estatais, balizados numa visão neoliberal, que propunham um Estado mínimo. A escassez de recursos e a ênfase nos programas econômicos jogaram as questões sociais para o segundo plano da agenda governamental, situação que estava em descompasso com a realidade social marcada por uma ampliação da participação e diversificação das demandas sociais (DINIZ, 1997: 22). Para Fernando Luiz Abrucio e Valeriano Mendes Ferreira Costa, as mudanças com foco nos aspectos fiscais, “embora realizados sob pressão de vários grupos, não visavam à reconstrução das instituições públicas” (1998: 10).

Porém, na década de 90, quando as propostas mostraram-se irrealistas, juntamente com a percepção de que a estagnação econômica era provocada pela crise do Estado, ganhou força o tema da reforma do Estado, ou então da sua reconstrução² (BRESSER PEREIRA, 1996: 209; BRESSER PEREIRA e CUNILL GRAU, 1999: 15). A situação econômica brasileira foi agravada devido ao fracasso de oito programas de estabilização levados a cabo no período de 1985 a 1992, o que acabou por colocar em xeque a credibilidade das instituições (DINIZ, 1997: 22). Assim, “o êxito reformista dependeria da construção de novas instituições” (ABRUCIO e FERREIRA COSTA, 1998: 10), além do resgate da governabilidade, cujo significado Diniz (1997) associa à capacidade do governo de responder às demandas da sociedade. Considerando esta concepção e o alargamento das demandas sociais numa democracia, a situação tornar-se-ia crítica para os governos, que veriam desmoronar sua capacidade de atender às demandas. Para evitar este dismantelamento a saída seria, além de fortalecer o poder estatal, refrear a demanda, o que entra em contradição com a própria democracia, pois estaria contendo sua ampliação. Uma das abordagens sobre a governabilidade coloca em cena três dimensões:

“A primeira refere-se à capacidade do governo para identificar problemas críticos e formular as políticas apropriadas ao seu enfrentamento. A segunda diz respeito à capacidade governamental de mobilizar os meios e recursos necessários à execução dessas políticas, enfatizando, além da tomada de decisão, os problemas ligados ao processo de implementação. Finalmente, em estreita conexão com este último aspecto, situa-se a capacidade de liderança do Estado, sem a qual as decisões tornam-se inócuas.” (DINIZ, 1997: 30).

² Para detalhes sobre a situação brasileira no período, consultar Bresser Pereira (1998b).

Dessa forma, Diniz identifica o fracasso dos programas de estabilização como problemas não de concepção, mas de implementação, em cuja fase as pressões podem até provocar a descaracterização de projetos tecnicamente bem engendrados. A crise de governabilidade pode então ser observada no “paradoxo de uma hiperatividade decisória em contraste com a falência executiva e a incapacidade de fazer valer as decisões tomadas” (1997: 43). A autora ainda trabalha com a conceituação de *governance*, que se traduz como a capacidade governativa que pode ser avaliada por meio de três dimensões: “A primeira é a capacidade de comando e de direção do Estado. [...] A segunda dimensão relevante é a capacidade de coordenação do Estado entre as distintas políticas e os diferentes interesses em jogo. Finalmente, a capacidade de implementação é outro aspecto crucial, ressaltado, aliás, por várias análises como elemento essencial da crise do Estado em sua manifestação atual” (DINIZ, 1997).

A partir da percepção que as propostas de Estado mínimo baseados na política neoliberal não surtiram o efeito desejado, novas linhas de atuação tornaram-se necessárias, e o tema da reconstrução do Estado ganhou corpo. E a inspiração veio das reformas em curso na Europa ocidental e nos EUA. Para Spink e Bresser Pereira:

“A abordagem gerencial, também conhecida como ‘nova administração pública’, parte do reconhecimento de que os Estados democráticos contemporâneos não são simples instrumentos para garantir a propriedade e os contratos, mas formulam e implementam políticas públicas estratégicas para suas respectivas sociedades tanto na área social quanto na científica e tecnológica.” (1998: 7).

E para o desenvolvimento das políticas públicas novos atores passaram a fazer parte do cenário político e também foram criadas condições para a responsabilização dos agentes perante os cidadãos. A discussão em torno deste processo no Brasil faz parte do próximo item deste Capítulo.

Nova Gestão Pública e um Novo Conceito de Público no Brasil

A Constituição de 1988, embora para alguns autores represente um retrocesso do ponto de vista administrativo, tornou mais profissional a administração e também promoveu a descentralização dos serviços sociais para as esferas subnacionais, aumentando a responsabilidade de Estados e municípios na execução de atividades antes conduzidas diretamente pela União. Esta mesma Constituição confere um novo

status para o cidadão que, de papel de coadjuvante, passa a exercer a de sujeito no processo de decisão envolvendo a *res pública*, tornando-o, dessa maneira, também responsável pela busca de soluções para os problemas coletivos (TENÓRIO e RIBEIRO, 2000: 6; GALVÃO, 1997: 25).

A redemocratização do país também contribuiu para que demandas sociais, até então represadas pelo regime autoritário, passassem a ser direcionadas diretamente aos governadores e, mais fortemente, aos prefeitos, que, em meio a orçamentos reduzidos, foram levados a inovar na forma de gerir os recursos e levar à população os serviços que ela tanto anseia. Para Nuria Cunill Grau, o que se evidencia é a criação de instrumentos de democracia direta e de participação da sociedade na administração pública, criando um novo paradigma no arranjo institucional “que hace de la cooperación social la vía para la provisión de los servicios públicos” (1998: 81). Ainda de acordo com a autora, é o Estado quem institucionaliza as modalidades de participação e que provê legitimidade aos sujeitos de determinadas categorias de interesses.

É neste cenário, criado a partir do final da década de 80, que os sujeitos da sociedade civil passam a fazer parte do rol de ofertantes de serviços públicos, trazendo à arena política novos temas, como “a busca de novas formas de articulação com a sociedade civil, envolvendo a participação de ONG’s, da comunidade organizada e do setor privado, na provisão de serviços públicos.” (FARAH, 1997).

Assim, a visão dicotômica tradicional que contrapõe o público e o privado passa por uma transformação, e a articulação entre os setores passa a representar as possibilidades de atuação conjunta, ampliando o leque de serviços oferecidos à comunidade. O próprio tema sociedade civil gera discussões sobre sua abrangência, pois para alguns autores tanto o Estado como o mercado representam a sociedade civil, e então não caberia uma distinção da forma como se propõe. A própria utilização do termo Terceiro Setor, que não encontra consenso no meio acadêmico, revela uma das dificuldades enfrentadas nesta relação público-privada que, segundo Maria Cristina Galvão, consiste na “falta de clareza quanto às formas jurídico-institucionais e organizacionais que poderiam garantir a implementação firme e progressiva das medidas reformadoras.” (1997: 5). Porém este marco legal vem sendo implementado à medida que os programas de reforma são conduzidos.

A articulação entre o Estado e a sociedade leva à criação de diferentes formas de parceria público-privada, que Maria Cristina Galvão define como:

“uma modalidade de gestão descentralizada da ação pública, pela qual a ação estatal delegável é desenvolvida em espaço eminentemente público situado, contudo, fora do âmbito do Estado; este espaço é o resultado da conjugação de diferentes elementos públicos e privados que visa ao atendimento do interesse público; e é possível criar, nesse espaço, alternativas flexíveis de gestão.” (1997: 35).

A autora classificou as parcerias, a partir de uma pesquisa realizada na área social, em três grupos, de acordo com a forma jurídico-institucional que regem sua formação: (1) Entidades Paraestatais de Cooperação, que englobam as Fundações, os Serviços Sociais Autônomos e as Organizações Sociais; (2) Contratualização, que se entende como o “conjunto de parcerias estabelecidas com base em contratos negociados e específicos [...] que possibilita a escolha de parceiros mais adequados às peculiaridades do serviço a ser prestado.” (1997: 40); e (3) Concessões, regulamentadas pela lei federal nº 202-F/1991. Apesar dessa classificação, a autora observou que as parcerias ocorrem de forma aleatória, na tentativa de driblar as amarras jurídicas, mas que deveriam acontecer dentro de um projeto de reforma mais amplo, que busque a governabilidade.

A flexibilização na gestão pode ser percebida nas alterações constitucionais propostas pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado que, segundo Abrucio e Ferreira Costa, constituem uma das duas linhas principais da reforma conduzida por Fernando Henrique Cardoso. Esta linha, ao contrapor-se à linha principal e que também recebeu maior atenção nos debates, a do ajuste fiscal e redução de custos, “deu uma feição diferenciada à reforma administrativa do presidente Fernando Henrique Cardoso, fazendo-o avançar além da estratégia fiscalista sem negá-la por completo” (ABRUCIO e FERREIRA COSTA, 1998: 63). Ainda segundo os autores, “o governo muitas vezes esteve aquém deste projeto, isto é, optou primeiro pela estratégia fiscalista, tendo como *second best* o modelo de administração pública gerencial” (1998: 63).

Humberto Martins (2002) identifica a reforma burocrática-fiscalista como a principal estratégia inicial adotada pelo governo Fernando Henrique Cardoso para superar a crise do Estado. Martins entende tal reforma como uma inclinação de partida, pois “a era FHC explode em 6 frentes ricas e diversificadas de reformas da gestão pública” (2002: 1), que são:

- Reforma institucional: políticas públicas voltadas à melhoria da gestão, incluindo a reestruturação de ministérios e a implantação das organizações sociais e das agências executivas;
- Gestão-meio: relativo à implantação de políticas de Recursos Humanos e Tecnologia da Informação;
- Gestão estratégica: compreende os Estudos dos Eixos de Desenvolvimento e o Plano Plurianual;
- Aparato regulatório: refere-se à construção de instituições regulatórias, representado pelas Agências Reguladoras;
- Gestão social: voltada à mobilização, capacitação e modelos de parceria com o terceiro setor, culminando na instituição da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP);
- Gestão fiscal: conjunto de políticas nas áreas orçamentária, patrimonial e financeira. As principais medidas foram o processo de privatização, a renegociação da dívida dos estados e a promoção do ajuste fiscal. Na gestão fiscal destaca-se a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A frentes identificadas por Martins indicam que houve uma busca por maior governança, controle por resultados e *accountability*. Esta tríade basicamente reflete os princípios da nova gestão pública e que serviram de princípio para o desenho das políticas de gestão pública (MARTINS, 2002: 9).

As principais medidas propostas no âmbito da reforma institucional são: o Plano Diretor; a Emenda Constitucional nº 19, que em seu parágrafo oito, do artigo 37, dispõe sobre a ampliação da autonomia de gestão por meio do contrato de gestão; a Lei nº 9.637/98 sobre Organizações Sociais; a Lei nº 9.648/98 sobre as Agências Executivas; e também os Decretos nº 2.487 e nº 2.488/98 sobre contratos de gestão e qualificação de Agências Executivas (MARTINS, 2002: 9).

Com esse arcabouço jurídico, percebe-se a ênfase no aumento da governança ou, segundo Martins, o “fortalecimento da capacidade da administração executiva em formular e implementar políticas públicas” (2002: 9), baseado nos “princípios gerais da denominada nova gestão pública: flexibilidade, orientação para resultados, foco no cliente e *accountability*/controle social” (2002: 9).

O Plano Diretor, ao elaborar um diagnóstico do funcionalismo federal e propor um direcionamento das políticas de recursos humanos e tecnologia da

informação, também indicava os rumos para as políticas da gestão meio. As soluções desta frente, segundo Martins, consistiram no reordenamento jurídico do funcionalismo, na reorientação da política de recursos humanos, modernização dos sistemas centralizados de gestão de compras e implementação do governo eletrônico (MARTINS, 2002: 9).

Os princípios da gestão estratégica seguem a doutrina do *Project Management Institute* que dá ênfase em resultados e empreendedorismo. O marco legal corresponde à Lei nº 9.989/2000 que estabelece as diretrizes do Plano Plurianual.

Para Martins, os principais resultados da frente do aparato regulatório referem-se às agências criadas no período: ANVISA, ANS, ANEEL, ANATEL, ANP, ANA, ANTAQ, ANTT e ANCINE (2002: 11).

Na frente da gestão social os valores chave “são parcerias, mobilização, articulação, aprendizado, desenvolvimento local sustentável e cidadania” (MARTINS, 2002: 11) e voltaram-se para o fortalecimento da sociedade civil inclusive para o estabelecimento de parcerias com o Poder público.

As políticas da gestão fiscal destinaram-se basicamente à promoção do ajuste fiscal, que envolve a redução de gastos, o aumento da receita e o estabelecimento de mecanismos de controle das finanças públicas nas três esferas (MARTINS, 2002: 11).

Na análise de Martins sobre o Plano Diretor são identificadas três frentes principais de atuação: “a) a reestruturação do núcleo estratégico e melhoria da gestão; b) organizações sociais; e c) agências executivas” (2002: 13). As propostas de flexibilização da administração pública previstas no Plano Diretor baseiam-se, inicialmente, na divisão do aparelho do Estado em quatro setores:

- Núcleo estratégico: corresponde ao governo e é a instância no qual são definidas as políticas públicas e em que “a efetividade é mais importante que a eficiência” (BRASIL, 1995: 41). Para tanto o Plano propõe, em linhas gerais, a modernização da administração burocrática e também sua capacitação gerencial para definir e acompanhar os contratos de gestão com as Organizações Sociais.
- Atividades exclusivas: correspondem às atividades “em que se exerce o poder extroverso do Estado – o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar” (BRASIL, 1995: 41). Para tanto “propunha-se o modelo da agência executiva, uma qualificação que autarquias e fundações públicas poderiam receber para operar com

maior flexibilidade e orientada por resultados (dispostos em contrato de gestão)” (MARTINS, 2002: 13).

- Serviços não-exclusivos: são atividades que não demandam poder de Estado, como nas áreas de educação, saúde, cultura e meio ambiente. Embora algumas constituam obrigação do Estado em fomentar, para estas atividades foi proposta, segundo Humberto Martins, “o modelo institucional mais inovador: as organizações sociais” (2002: 14).
- Produção de bens e serviços para o mercado: propõe a propriedade estatal quando a atividade constitui um monopólio natural e a privatização “de forma convergente com o que já vinha acontecendo desde 1990 no âmbito do Programa Nacional de Desestatização” (MARTINS, 2002: 13).

O que esta divisão aponta é a concepção de um Estado que seja mais regulador e promotor dos serviços públicos e que busca a “descentralização, a desburocratização e o aumento da autonomia de gestão” (BRESSER PEREIRA, 1998b: 206). E para tanto, o Plano propõe, entre outras medidas, a introdução de dois novos atores no cenário: as agências reguladoras e as organizações sociais. Embora ambas não constituam duas novas figuras jurídicas, seriam qualificações que entidades já existentes ou que viriam a ser criadas poderiam receber para, então, conduzir atividades de natureza pública por meio de contrato de gestão. Assim, Martins (2002: 14) identifica o enfoque contratual como uma das principais características da Nova Gestão Pública e que corresponde, basicamente, à essência da administração gerencial contida no Plano Diretor.

Ao mesmo tempo em que se buscava a flexibilização na gestão, o Plano Diretor apontava para a necessidade de maior controle, pois:

“A modernização do aparelho do Estado exige, também, a criação de mecanismos que viabilizem a *integração* dos cidadãos no processo de definição, implementação e avaliação da ação pública. Através do controle social crescente será possível garantir serviços de qualidade.” (BRASIL, 1995: 40).

O tema do controle será abordado no próximo tópico, que resgata, inicialmente, a introdução do conceito de *accountability* no país.

***Accountability* ou Responsabilização?**

A importância que o Plano Diretor confere ao tema do controle reflete o destaque que a discussão em torno da utilização do termo *accountability* ganhou tanto no Brasil como na América Latina (CAMPOS, 1990; CUNILL GRAU, 2000; CLAD, 2000). Este debate trouxe também a preocupação com a transposição desse conceito, de matriz anglo-saxônica, para o contexto latino-americano.

O que se notou de imediato foi a ausência de uma tradução direta, ou seja, de uma única palavra que pudesse expressar seu significado. Percebe-se um consenso entre os autores de que a dificuldade para se obter uma tradução imediata e precisa para o termo não reside simplesmente na inexistência do termo na América Latina, “na verdade o que nos falta é o próprio conceito, razão pela qual não dispomos da palavra em nosso vocabulário.” (CAMPOS, 1990: 31). E, para complementar o raciocínio, “no es difícil concluir que si un idioma es incapaz de expresar conceptos como los citados [*delivery, empowerment, responsiveness, ownership* e também *accountability*] con una sola palabra, ello se debe a que la idea que subyace a esos conceptos no forma parte de la cultura vigente.” (CLAD, 2000: 329). Nessas situações, a tentativa de se adaptar um termo do vocabulário corrente como uma tradução para o vocábulo original resultará na perda de uma parte de seu significado.

O termo *accountability*, na sua acepção original, diz respeito “al cumplimiento de una obligación del funcionario público de rendir cuentas, sea a un organismo de control, al parlamento o a la sociedad misma.” (CLAD, 2000: 329). Assim, esta obrigatoriedade é inerente à palavra e deve ser percebido pelo detentor de cargo público. Groisman e Lerner (2000), levantam diversos termos que já foram utilizados como sinônimo no idioma espanhol, entre eles *responsabilidad, rendición de cuentas, rendición de cuenta* e *responsabilización*. E, dentre estes, a tradução que mais se aproxima do conceito e que parece receber um certo consenso na literatura é o termo *responsabilización*. Porém esta simples tradução não é feita sem antes uma perda parcial do significado original, pois:

“*responsabilización* (o hacer responsable a otro por sus actos) implica el ejercicio de un derecho, sea porque forma parte de la competencia de un órgano de control o de la potestad ciudadana. El sujeto en cada caso, como resulta evidente, cambia. No es igual estar obligado a rendir cuenta de mis actos porque ello forma parte de mi cultura como funcionario, que exigir a otro que lo haga.” (CLAD, 2000: 329).

Esta obrigatoriedade é inerente ao conceito de responsabilização e todo agente público deve estar ciente dessa obrigação – trata-se um valor meta-político. Mas caso o burocrata não interiorize esta norma de conduta, ela “deverá ser exigida de ‘fora para dentro’; deverá ser compelida pela possibilidade de atribuição de prêmios e castigos àquele que se reconhece como responsável” (CAMPOS, 1990: 33). E nos países onde o termo *accountability* e, conseqüentemente, seu significado encontram abrigo, em particular nos Estados Unidos, foram desenvolvidos diversos mecanismos que compelem os detentores de cargos públicos a prestarem contas de seus atos, partindo do suposto segundo o qual não bastam os valores; são necessárias regras do jogo e restrições institucionais para o bom funcionamento das organizações, mais especificamente, do Estado democrático.

Tais mecanismos podem ser observados apenas, em maior ou menor escala, em países democráticos. Para se definir um regime como democrático considera-se a definição apresentada por Robert Dahl (1997). Ao se adotar tal definição, os países são considerados poliarquias, pois o autor considera que nenhum país atingiu a plenitude democrática, que deve compreender:

1. Autoridades eleitas;
2. Eleições livres e justas;
3. Sufrágio inclusivo;
4. O direito de se candidatar aos cargos eletivos;
5. Liberdade de expressão;
6. Informação alternativa,
7. Liberdade de associação.

Em uma análise posterior, Guillermo O’Donnell (1998) propôs a inclusão de três novos parâmetros de análise:

8. Autoridades eleitas não podem ser destituídas arbitrariamente antes do fim dos mandatos definidos pela constituição;
9. Autoridades eleitas não devem ser sujeitas a constrangimentos severos e vetos ou excluídas de determinados domínios políticos por outros atores não eleitos, especialmente as forças armadas,
10. Deve haver um território incontestado que defina claramente a população votante.

O desenvolvimento das práticas e instituições que hoje compõem a poliarquia ocorreu principalmente na Inglaterra, França e Estados Unidos e, então, foram difundidos para outras partes do mundo (O'DONNELL, 1998). O autor continua sua análise e enfoca a América Latina, região onde algumas vezes ocorreu o transplante de instituições, incluindo nesse rol as constituições e legislações, como uma forma de promover o desenvolvimento político e econômico local, mas que não surtiram efeito, a não ser o de ter gerado o “mais persistente e quase sempre acalorado debate cultural e político nesses países: as formas de avaliar e, eventualmente, preencher a lacuna visível entre o *pays légal* e o *pays réel*, que resultou desses transplantes” (O'DONNELL, 1998: 38).

O fato da poliarquia não ser um produto verdadeiramente nativo na América Latina, como aponta O'Donnell, provavelmente explica também a ausência, na cultura local, do conceito envolto em *accountability*, pois existe uma lacuna entre uma simples reprodução de uma constituição, que é composta por palavras que se traduzem em leis, e a introdução de um conceito que foi aprimorado junto com o desenvolvimento da própria democracia. Porém, ressalte-se positivamente que o debate que se instalou em torno da compreensão do termo *accountability* faz parte de um processo de ampliação da própria poliarquia na região. A utilização do termo responsabilização deve, então, levar em conta que é possível construir uma estrutura democrática e que as tradições locais, embora tenham impacto importante, não podem ser vistas como um obstáculo intransponível. Se assim fosse, os países europeus, que tinham formas culturais e sociais que não eram compatíveis inicialmente com a democracia, estariam hoje ainda no mundo da revolução francesa.

As dimensões da Accountability

Uma outra inquietação que o termo suscita no meio acadêmico envolve aspectos práticos, que Robert Behn expressou por meio de questões como: a *accountability* deve ocorrer “perante quem? Para que? De que forma? Como exatamente poderemos exigir *accountability* do governo? De fato, empregamos a frase ‘cobrar *accountability* do governo’ como se seu significado fosse óbvio. Porém, como iremos cobrar *accountability* de quem e por quê?” (BEHN, 1998: 17).

A procura por respostas ou indicações que apontem caminhos a serem seguidos pode ser iniciada a partir da divisão dos diferentes mecanismos de responsabilização em dois grupos: vertical e horizontal. A dimensão vertical da *accountability* tem nas eleições seu principal representante e traz para a cena o mecanismo tradicional de premiação e castigo. O “prêmio” para um bom governante é sua própria reeleição, caso a legislação permita, ou a eleição do candidato que recebe seu apoio; e o “castigo” é exatamente o oposto, ou seja, a chegada ao poder de seus adversários políticos. Este processo, que Behn chama de *accountability* política ou *accountability* democrática:

“... não é opcional; ela é uma característica essencial de qualquer abordagem para a estruturação do poder executivo. [...] Se o seu sistema não assegura *accountability* perante os cidadãos, então ele é, por definição, inaceitável.” (1998: 5).

Neste contexto, não cabe uma definição normativa de um governo bom ou ruim, pois é somente o resultado das urnas que indicará qual foi a percepção dos eleitores quanto à atuação dos governantes. Fica claro que o sistema eleitoral permite apenas um controle periódico e *ex-post* dos mandantes, deixando um vazio na avaliação das atividades realizadas durante o mandato.

A outra dimensão de *accountability* corresponde aos mecanismos horizontais, ou o “velho tema da divisão dos poderes e dos controles e equilíbrios entre eles” (O’DONNELL, 1998: 38). O desenvolvimento da democracia também trouxe novas instituições que complementam o controle mútuo exercido entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, sendo que, “en un primer momento histórico, se utilizaron controles parlamentarios y procedimentales como forma de evitar la tiranía y la corrupción de los gobernantes” (CLAD, 2000: 19).

A partir dos conceitos envolvidos na *accountability*, como a de prestação de contas, presentes em algumas sociedades, um leque de instrumentos que permitem o controle dos agentes públicos e sua conseqüente responsabilização foi criado e aprimorado ao longo dos anos. Na ausência destes conceitos, perceptível em uma cultura como a latino-americana, o avanço da democracia promove também a evolução das questões relativas ao controle das atividades públicas e sua prática pode torná-lo uma presença permanente. E, para Campos, “somente a partir da organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos haverá condição para a *accountability*.”

Não haverá tal condição enquanto o povo se definir como tutelado e o Estado como tutor” (1990: 35).

Diferentes Mecanismos de Responsabilização

Os principais mecanismos de responsabilização, de acordo com o estudo coordenado pelo Conselho Científico do Clad (2000), e que serão analisados neste trabalho são:

- Responsabilização pelo controle de procedimentos;
- Responsabilização pelo controle parlamentar;
- Responsabilização pelo controle de resultados,
- Responsabilização pelo controle social.

A Tabela 2 apresenta uma lista que relaciona o tipo de responsabilização com o responsável pelo controle.

Tabela 2 – Tipo de Controle x Controlador

| CONTROLADORES | TIPO DE RESPONSABILIZAÇÃO | | | |
|---------------|---------------------------|---------------------------|-----------------|------------------------|
| | Controle Parlamentar | Controle de Procedimentos | Controle Social | Controle de Resultados |
| Políticos | X | | | X |
| Burocratas | | X | | X |
| Sociedade | | | X | X |

Fonte: Adaptado de Clad (2000: 39)

São considerados controles clássicos aqueles oriundos do constitucionalismo “porque los supuestos en que se fundan son aquellos sobre los que se construyó la teoría democrática. En esse sentido son clásicos, porque constituyen uno de los principios em que se funda la concepción democrática del poder.” (GROISMAN e LERNER, 2000: 75). Os controles clássicos consistem na divisão do poder para evitar sua concentração e conseqüente abuso. Assim, fazem parte do rol de mecanismos os controles administrativos, controle parlamentar, controle judicial, controle dos tribunais

de contas. Os controles administrativos correspondem àqueles exercidos pelos burocratas e tem como objetivo fazer com que as normas e procedimentos legais sejam cumpridos. O controle típico neste caso é aquele exercido pelos Tribunais de Contas, que realizam a auditoria das contas públicas.

A responsabilização pelo controle parlamentar também é um mecanismo clássico e consiste fundamentalmente no controle mútuo entre os Poderes Executivo e Legislativo. De acordo com o estudo do Clad (2000), existem quatro mecanismos principais de controle parlamentar. O primeiro corresponde à submissão das nomeações realizadas pelo Executivo a importantes cargos públicos, como a da presidência do Banco Central, à aprovação do Legislativo. O segundo mecanismo corresponde ao controle na elaboração e gestão do orçamento e também da prestação de contas do Poder Executivo. O terceiro corresponde a “la existencia y el funcionamiento pleno de comisiones parlamentarias destinadas a evaluar las políticas públicas y a investigar la transparencia de los actos gubernamentales” (2000: 39). O último mecanismo corresponde às audiências públicas que são um instrumento utilizado para se realizar uma discussão junto à sociedade de leis, projetos e programas que podem ser implementadas.

O principal problema das eleições consiste, como já foi apresentado anteriormente, na ausência de mecanismos de controle social no transcorrer do mandato dos governantes. Assim, os eleitores somente têm a oportunidade de manifestar sua opinião sobre a conduta dos políticos no momento em que depositam seus votos na urna. Porém existem outros espaços públicos que demandam a participação da sociedade, como, por exemplo, nas audiências públicas já citadas, nos Conselhos criados em diversas áreas, como educação, assistência social e dos direitos da criança e do adolescente.

Por fim, a introdução da lógica de resultados muda o enfoque das políticas públicas dos procedimentos para os resultados, promovendo, com isso, a flexibilidade na gestão das atividades. Assim, ao invés dos serviços estarem orientados por uma estrutura burocrática rígida, que dita os procedimentos que devem ser seguidos, esta lógica introduz a questão das metas a serem atingidas por cada provedor de bem público, passando este fator a ser o balizador da avaliação.

“En sí, la exigencia de la rendición de cuentas traduce, en su sentido más primigenio, la conciencia de que para que el poder

sea democrático no basta con que derive de fuentes legítimas, sino que es preciso que su propio ejercicio sea también legítimo, a partir, en principio, de la posibilidad de su justificación y subsecuente constestación por otros.” (CUNILL GRAU, 2000).

A Tabela 3 apresenta uma relação entre o tipo de responsabilização e sua dimensão.

Tabela 3 – Dimensões da *Accountability*

| DIMENSÃO | TIPO DE RESPONSABILIZAÇÃO | | | |
|------------|---------------------------|---------------------------|-----------------|------------------------|
| | Controle Parlamentar | Controle de Procedimentos | Controle Social | Controle de Resultados |
| Horizontal | X | X | | X |
| Vertical | | | X | X |

Cabe ressaltar que, na Tabela 3, o controle de resultados apresenta duas dimensões, pois este pode ser exercido tanto pelo Poder público como pela sociedade. Estes mecanismos de responsabilização irão balizar a análise das Organizações Sociais, que estão sujeitas a uma combinação de controle por resultados com *accountability*.

CAPÍTULO 2 – AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Este capítulo tem por objetivo apresentar a origem das organizações sociais, dentro do processo de reforma do aparelho do Estado proposto pelo Plano Diretor (BRASIL, 1995), o papel designado para esse novo ator e sua implementação na esfera federal. Em seguida será feita uma breve descrição das Organizações Sociais qualificadas pela União e também por outros estados e municípios. O passo seguinte corresponde a uma análise sobre os mecanismos de *accountability* presentes na legislação.

As Organizações Sociais

Conforme já foi apresentado na parte introdutória deste trabalho, as Organizações Sociais fazem parte da estratégia de flexibilização da gestão pública ou, utilizando a expressão cunhada pelo governo federal, constitui mecanismo de publicização, que é entendida como a “produção não-lucrativa pela sociedade de bens ou serviços públicos não-exclusivos de Estado” (BRASIL, 1997: 7), mas que devem ser por ele subsidiados e controlados. Em outras palavras, cabe ao Estado a regulação e fomento de serviços não-exclusivos, cuja operação, por intermédio do contrato de gestão, é repassada a entidades qualificadas como Organização Social. Com a publicização, outros objetivos em relação aos serviços não-exclusivos são:

- “lograr [...] maior autonomia e flexibilidade, bem como uma conseqüente maior responsabilidade para os dirigentes desses serviços;
- lograr um maior foco no cidadão-usuário e um maior controle social direto desses serviços por parte da sociedade, por meio dos seus conselhos de administração. Mais amplamente, fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação da sociedade tanto na formulação, quanto na avaliação do desempenho da organização social, viabilizando o controle social;
- lograr, finalmente, maior parceria entre o Estado e a sociedade baseada em resultados. O Estado continuará a financiar as atividades públicas, absorvidas pela organização social qualificada para tal, e esta será responsável pelos resultados pactuados mediante contrato de gestão.” (BRASIL, 1997: 11).

O histórico das Organizações Sociais foi muito bem retratado por Humberto Martins (2002), que remonta ao discurso de posse de Bresser Pereira, quando o ministro aludiu “à necessidade de se estabelecerem parcerias estáveis entre estado e as organizações da sociedade civil públicas não estatais para implementação das políticas públicas” (2002: 16). Tais parcerias foram imaginadas tendo como exemplos o caso americano (universidades, hospitais, museus, entre outros) e o britânico (as *Quasi Non-Governmental Organizations*, QUANGO).

Martins (2002) divide o processo de implantação das Organizações Sociais em três momentos. O primeiro período vai de meados de 1995 a 1996 e corresponde à fase em que é desenvolvida a concepção básica, seguindo as propostas contidas no Plano Diretor, e também sua divulgação intra e extragovernamental.

O segundo momento corresponde ao ano de 1997, período em que ocorre o detalhamento da proposta, “envolvendo questões sobre gestão de pessoas, finanças e patrimônio (tanto relativos à transferência das atividades de entidades estatais para entidades privadas quanto à própria gestão destas atividades em entidades privadas flexíveis, embora sujeitas a controles do Poder Público)” (MARTINS, 2002: 17). O autor ainda relata que a edição da MP 1.591/97, que trata das OS's, ocorreu após um “complexo e exaustivo processo de refinamento das proposições legais”. E, em entrevista concedida por Luiz Carlos Bresser Pereira³, o principal autor do Plano Diretor, ao fazer uma avaliação do processo de criação das Organizações Sociais acredita que, ao invés de ter sido lançada por MP, esta poderia ter sido encaminhada ao Congresso para promover um maior debate em torno do tema. Para Martins, cada entidade qualificada nesse período tinha um motivo diferente:

“A ACERP representava a solução de um problema da SECOM (livrar-se de um pesado passado de má gestão e promover um uso político e logístico da TVE-Rio de forma mais flexível) e outro do MARE (enquanto apoiava-se em Sérgio Amaral, porta voz presidencial, para angariar apoio presidencial na inauguração do modelo); a ABTLuS representava a introdução do modelo na área de C&T, altamente propícia ao seu florescimento, e de uma forma bastante construtivista (o empreendedor do LNLS opinara ativamente no desenho fino do modelo OS).” (2002: 17).

³ Entrevista realizada em 4 de novembro de 2002.

O ano de 1988 corresponde ao terceiro momento e se “caracteriza por uma tentativa deliberada de consolidar o processo de implantação nas OS existentes e promover uma melhor escolha e preparação de unidades-piloto para implementação de OS” (MARTINS, 2002: 17). O autor conclui sua análise sobre o período relatando que “o modelo e as unidades implementadas eram de uma fragilidade atroz, mas representavam, em alguma extensão a quebra de um paradigma” (2002: 17), externando sua preocupação quanto à sustentabilidade do modelo no segundo governo de FHC.

E, em sua análise sobre o segundo mandato de FHC à frente da presidência da República, Martins (2002) identifica dois momentos: (1) Gestão Pública Empreendedora I, entre 1999 e maio de 2001; e (2) Gestão Pública Empreendedora II, entre 2001 e 2002. O termo Gestão Pública Empreendedora foi cunhado por Pedro Parente, titular do Ministério do Orçamento e Gestão, “para designar uma nova fase nas políticas de gestão pública. A gestão pública empreendedora não estava apenas referenciada na trajetória de reforma institucional; deveria abarcar pelo menos as trajetórias de gestão estratégica e gestão-meio” (MARTINS, 2002: 22), com repercussões inclusive nas Organizações Sociais.

No início da fase I da Gestão Pública Empreendedora, o MARE foi absorvido pelo Ministério do Orçamento e Gestão e, de acordo com Martins (2002), nesse período os modelos institucionais eram desprezados, chegando até a ser cogitada a revogação da Lei nº 9.637/98, que trata das Organizações Sociais. Apesar disso, a estratégia adotada em relação às Organizações Sociais “foi a não alteração do modelo, não incentivá-lo, deixá-lo morrer se for o caso, mas aceder com sua implementação apenas sob demanda” (MARTINS, 2002: 24). A visão reinante é que as OSCIP’s haviam ocupado o espaço de parceria entre o Estado e o terceiro setor, além do temor quanto às conseqüências da ADIN movida pelo PT e PDT contra a lei das Organizações Sociais.

Mesmo com o cenário descrito, a demanda no período propiciou a criação de três Organizações Sociais: a Bioamazônia, o Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (IDSM) e a Associação Instituto de Matemática Pura e Aplicada (IMPA). Na visão de Martins (2002), os principais fatores que propiciaram a qualificação dessas organizações são: a passagem de Bresser Pereira pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT); a análise favorável de seu sucessor no MCT, o ministro Sardenberg; o enraizamento do modelo no MCT, que contava com equipe técnica para a

implantação; e a aceitação do modelo pela comunidade científica desde a criação da ABTLuS.

Martins (2002) identifica na fase II da Gestão Pública Empreendedora o resgate e a revisão dos modelos institucionais do Plano Diretor, trazendo as Organizações Sociais de volta ao centro das discussões sobre gestão pública. Nesta fase foram qualificadas outras três Organizações Sociais sob a supervisão do MCT (para uma relação das OS's qualificadas no âmbito da União, vide Tabela 7, p.60). Porém, mais do que a implantação de novas OS's, a preocupação volta-se para a discussão em torno de sua concepção, novamente “amparada no temor que a ADIN movida pelo PT e o PDT em 1998 contra a Lei nº 9.637/98 seja vitoriosa e culmine por inviabilizar a idéia de todo⁴” (MARTINS, 2002: 31). A atenção parece voltar-se para a caracterização da Organização Social como um:

“... instrumento de descentralização da ação estatal para o terceiro setor [...], e menos como estratégia flexibilizadora, em consonância com a necessidade de equacionar o binômio autonomia-flexibilidade com o propósito de se promover o desempenho e *accountability*.” (MARTINS, 2002: 31).

O autor ainda identifica um movimento de “enquadramento do modelo na lógica burocrática conservadora” (MARTINS, 2002: 31) e alguns dos sinais identificados por Martins que conduzem a essa conclusão são:

- Tentativa de equiparar as Organizações Sociais a entidades estatais para fins de auditoria e fiscalização;
- As tentativas de adequar as Organizações Sociais no SIAFI, e
- A cessão de servidores considerada de modo análoga à cessão para órgãos públicos.

Martins conclui sua análise apontando que “muitos críticos vêem como natural um movimento pendular rumo a progressivo engessamento” (2002: 31). Este engessamento e a volta da lógica burocrática conservadora poderia significar um controle maior *a priori* exercido pelo Poder público no que tange a procedimentos adotados pelas Organizações Sociais, reduzindo a flexibilidade na gestão pretendida inicialmente.

⁴ Existe toda uma discussão em torno da constitucionalidade da Lei nº 9.637/98, que pode ser consultada, entre outros, em MELLO (2002); MODESTO (1999).

Algumas Vantagens e Desvantagens das Organizações Sociais

As Organizações Sociais são parte fundamental do programa de publicização dos serviços não-exclusivos do Estado proposto pelo Plano Diretor. Uma vez qualificada, a Organização Social está em condições de firmar um contrato de gestão com o governo para a condução de um serviço público. Algumas vantagens podem ser identificadas isoladamente para o governo, para as OS's ou para a população. Outras vantagens podem atingir a todos os atores, beneficiando a população como um todo. Porém nem toda vantagem está desvinculada de uma desvantagem.

Uma das primeiras vantagens para o governo é a criação de um modelo de gestão que amplia as possibilidades de oferta de serviços públicos. E amplia com uma expectativa, prevista no próprio Plano Diretor, de melhorar a eficiência. Tal expectativa se sustenta na premissa de que a introdução de uma administração gerencial, pautada por metas e objetivos, lograria uma melhor aplicação dos recursos e, conseqüentemente, melhores resultados. Uma desvantagem associada é a necessidade de se criar toda uma nova estrutura capaz de acompanhar a evolução do modelo implantado e sujeita a erros mais freqüentes devido ao ineditismo do modelo. A questão que se coloca é se os governos estariam preparados para colocar o modelo em funcionamento.

Ao criar um novo modelo de gestão, mas que coexiste com formas tradicionais, o governo pode promover a competição entre as diferentes formas, seja por recursos, por usuários do serviço, mas principalmente por resultados, pois é a partir dessa lógica que um modelo pode ser valorizado em relação a seu concorrente. Assim, a tendência é que tanto o governo quanto a sociedade ganhem, pois a busca por melhores resultados tende a otimizar a utilização dos recursos e a levar um serviço com mais qualidade para a população. Porém, caso a competição volte-se para a eficiência pode, no limite, levar a uma lógica baseada na quantidade de serviços prestados ou quantidade de usuários atendidos, em detrimento da qualidade do produto, gerando prejuízos a toda sociedade. E caso os resultados estejam atrelados a um mecanismo de premiação, isto pode levar a uma constante valorização do que está melhor em detrimento do outro, que passaria a receber menos recursos, sejam financeiros ou técnicos, prejudicando cada vez mais a população atendida pelo equipamento deficitário.

A própria natureza jurídica da Organização Social, originalmente uma associação civil ou fundação de direito privado, pode ser considerada uma vantagem das Organizações Sociais em relação a seus congêneres da administração direta. Isto porque

as OS's não estariam sujeitas a diversas leis da administração pública, entre elas a legislação sobre licitações, regulamentada pela Lei nº 8.666, o que poderia conferir maior agilidade e autonomia na aquisição de bens e serviços. Porém é preciso lembrar que cada OS deve ter seu próprio regulamento de contratações aprovado pelo Conselho de Administração e divulgado em Diário Oficial o que, de certa maneira, disciplinaria a atividade.

Mesmo com regras determinadas e divulgadas, a flexibilidade e agilidade das Organizações Sociais na contratação e desligamento de pessoal é maior se comparado com as normas que devem ser seguidas por órgãos públicos, sujeitos ao Regime Jurídico Único dos servidores públicos e a concurso público. Uma vantagem para os funcionários das OS's é que a sua remuneração seria baseada no valor de mercado e não precisa seguir a tabela salarial do setor público, considerada defasada.

As Organizações Sociais poderiam ser utilizadas como um artifício para adequar as contas dos governos à Lei de Responsabilidade Fiscal. Isto porque os recursos destinados às Organizações Sociais não são considerados como um gasto com pessoal, mesmo que uma parte esteja reservada ao pagamento dos salários dos funcionários das OS's. Esta lógica possibilitaria ampliar o leque de serviços sem onerar a carga de gastos com o salário do funcionalismo.

Mas a utilização de mecanismos como este poderia alterar o principal objetivo proposto para as Organizações Sociais no Plano Diretor, que é a de flexibilizar a gestão pública inserida num contexto de reforma do Estado.

Este mesmo Plano Diretor propõe que as atividades das Organizações Sociais estejam sujeitas ao controle de resultados e à *accountability*, mas para tanto resta saber se os governos estão preparados ou estão se preparando para exercer as atividades de controle e também a *accountability*.

Legislação

A legislação federal que cria as Organizações Sociais foi editada por meio de Medida Provisória em 1997 e regulamentada pela Lei nº 9.637 de 1998. Muitos outros Estados da Federação também implantaram modelos estaduais de OS, basicamente seguindo os passos da lei federal.

Os Estados do Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Pará, Pernambuco, São Paulo, e o Distrito Federal também definiram modelos estaduais de Organizações Sociais a partir da legislação federal. No Paraná, a cidade de Curitiba criou um modelo

municipal de Organização Social e, em São Paulo, as cidades de Nazaré Paulista e Taiacu também possuem OS's. A Tabela 4 apresenta um resumo com a legislação pertinente ao tema.

Tabela 4 – Legislação sobre Organizações Sociais

| # | UNIDADE | LEGISLAÇÃO | DATA |
|-----|-------------------|-------------------------------------|------------|
| 1. | Governo Federal | MP nº 1.591 | 09.10.1997 |
| | | MP nº 1.648-7 | 23.04.1998 |
| | | Lei nº 9.637 | 15.05.1998 |
| 2. | Amazonas | Decreto nº 19.798 | 14.04.1998 |
| 3. | Bahia | Lei nº 7.027 | 29.01.1997 |
| | | Decreto de Regulamentação nº 7.007 | 14.11.1997 |
| 4. | Ceará | Lei nº 12.781 | 30.12.1997 |
| 5. | Distrito Federal | Lei Distrital nº 2.415 | 06.07.1999 |
| 6. | Goiás | Lei nº 13.456 | 16.04.1999 |
| 7. | Pará | Lei nº 5.980 | 19.07.1996 |
| | | Decreto nº 3.876 | 21.01.2000 |
| 8. | Paraná – Curitiba | Lei Municipal nº 9.226 | 23.12.1997 |
| 9. | Pernambuco | Lei nº 11.743 | 20.01.2000 |
| | | Decreto de Regulamentação nº 23.046 | 19.02.2001 |
| 10. | São Paulo | Lei Complementar nº 846 | 04.06.1998 |
| | | Decreto de Regulamentação nº 43.493 | 29.09.1998 |

Um levantamento mostra que foram qualificadas 29 instituições, que se concentram em São Paulo e na União. A Tabela 5 apresenta o número de Organizações Sociais qualificadas em cada unidade da Federação e também no Governo Federal.

Tabela 5 – Número de Organizações Sociais qualificadas na União e nas U.F.

| # | ÁREA | União | BA | CE | DF | GO | PA | PR (*) | PE | SP (**) | Total |
|-----------|----------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|-----------|
| 1. | Educação e Cultura | 1 | 1 | 2 | | | 1 | | 1 | | 6 |
| 2. | Ciência e Tecnologia | 5 | 1 | | | | | 1 | 1 | não | 8 |
| 3. | Meio Ambiente | 1 | não | | | | | | | não | 1 |
| 4. | Saúde | | 1 | | | 1 | | | | 10 | 12 |
| 5. | Outras | não | | 1 | 1 | não | | | não | não | 2 |
| 6. | TOTAL | 7 | 3 | 3 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 10 | 29 |

Legenda:

“não” significa que a legislação não prevê a qualificação de entidades nessa área.

(*) Corresponde a Organizações Sociais de Curitiba.

(**) Corresponde às Organizações Sociais Estaduais e municipais.

As áreas identificadas pelos números 1 a 4 são aquelas constantes na lei federal, enquanto que “outras” são áreas definidas pela legislação local. Uma rápida análise da tabela indica que a maioria dos Estados também permite a qualificação de entidades nas mesmas áreas indicadas na legislação federal, com exceção da Bahia e de São Paulo. A Bahia não especifica a qualificação de Organizações Sociais na área do meio ambiente, enquanto que São Paulo restringe as Organizações Sociais para as áreas de saúde e cultura e, mesmo assim, apenas OS's na área da saúde estão presentes.

O que também fica nítido é que o Estado de São Paulo é a região onde existem mais Organizações Sociais qualificadas, seguido pela União. Além do mais, a área de maior concentração de Organizações Sociais é a da saúde, com doze entidades qualificadas, sendo que dessas, apenas duas estão localizadas fora de São Paulo. As áreas 1 e 2 são aquelas nas quais a parece haver maior aceitação por parte das unidades da federação.

A Bahia e o Pará permitem a qualificação de entidades que atuem na área de serviços sociais, enquanto que no Ceará são permitidas organizações na área da ação

social. O que há em comum é que a legislação desses Estados não define especificamente quais são as atividades cobertas pelos serviços sociais e ação social. A legislação pernambucana também se refere a atividades de natureza social mas, em seguida, especifica quais são essas áreas.

O que também sobressai na tabela é a existência de entidades qualificadas em outras áreas que não as definidas pela legislação federal. No Ceará, o item “outras” representa a área da ação social, enquanto que no Distrito Federal representa a proteção ao consumidor e também a conservação de áreas urbanizadas e ajardinadas, considerada como parte da preservação do meio ambiente.

A pioneira na esfera subnacional foi a cidade de Curitiba que, ainda em 1997, mesmo ano da legislação federal, aprovou sua lei sobre as Organizações Sociais. Esta legislação também apresenta a possibilidade de qualificação de entidades que atuam na área social, sem especificar quais são essas áreas.

A análise da estrutura das legislações estaduais e também a de Curitiba, mostra que, em linhas gerais, seguem o modelo da lei federal, o que pode ser um indicativo de transposição da legislação federal de forma a atender necessidades específicas dos governos.

Martins (2002), como já explicado, identificou motivos diferentes que levaram à qualificação das duas primeiras Organizações Sociais federais. O primeiro motivo corresponde à solução de um problema, no caso representado pela ACERP, pois sua qualificação como OS “representava a solução de um problema da SECOM⁵ (livrar-se de um pesado passado de má gestão e promover uso político e logístico da TVE-Rio de forma mais flexível)” (2002: 17). O segundo motivo, representado pelo caso da ABTLuS, significava a introdução do modelo na área de ciência e tecnologia, uma área “altamente propícia ao seu florescimento, e de uma forma bastante construtivista (o empreendedor do LNLS⁶ opinara ativamente no desenho fino do modelo OS).” (2002: 17).

O ambiente favorável em ciência e tecnologia foi, entre outros fatores, fortalecido pela participação de Bresser Pereira como ministro do MCT e também pelo “Relatório Tundisi⁷ que, ao analisar os institutos de pesquisa e propor soluções institucionais, indica a opção de OS, dentre outras, conforme a natureza do instituto e

⁵ SECOM é a sigla para a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

⁶ LNLS é a sigla para o Laboratório Nacional de Luz Síncroton, nome anterior da ABTLuS.

⁷ José Galizia Tundisi exercia o cargo de presidente do CNPq quando da assinatura do contrato de gestão com a ABTLuS.

sua missão” (MARTINS, 2002: 25). Esta aceitação também pode ter sido o motivo que levou à qualificação de outras Organizações Sociais na área de tecnologia: o Instituto Curitiba de Informática (ICI), o Instituto Biofábrica de Cacau na Bahia e o Núcleo de Gestão Porto Digital de Pernambuco.

Apesar da qualificação da ACERP ter representado, na visão de Martins (2002), a solução de um problema, o mesmo não parece ter sido o caso das OS's qualificadas na área de educação e cultura nos Estados: a Associação Centro de Educação Tecnológica da Bahia (ASCETEB), o Instituto Centro de Ensino Tecnológico (CENTEC) e o Instituto de Arte e Cultura do Ceará (IACC), ambos do Ceará; a OS Pará 2000, no Estado do Pará; e a Casa do Estudante de Pernambuco.

Mesmo com uma disseminação da legislação sobre as Organizações Sociais, apenas em alguns casos há referências a um programa de publicização, assim como expresso na lei federal. Na capital paranaense foi implantado o Programa Municipal de Publicização e, na Bahia, foi instituído o Programa de Incentivo às Organizações Sociais. As demais não fazem menção a um programa estadual de publicização, ou a uma discussão em torno da reforma do aparelho de Estado que leve em conta as necessidades de flexibilização na gestão e a introdução de uma lógica de resultados e *accountability*. Assim, pode estar ocorrendo apenas uma replicação do modelo de gestão, que poderia ser utilizado para atender necessidades específicas de atendimento de cada região. Mas qualquer conclusão nesse sentido requer estudos mais detalhados sobre cada Estado ou município que implementou as OS's.

A legislação curitibana, provavelmente decorrente do modelo federal que instituiu o Programa Nacional de Publicização, também criou a Comissão Municipal de Publicização, responsável pelas decisões relativas ao Programa Municipal de Publicização e que envolve, dentre outras, a qualificação e desqualificação de Organizações Sociais e a aprovação da redação final do contrato de gestão. Porém para verificar se a cidade possui um projeto de publicização são necessários estudos mais profundos sobre a realidade local.

Para este capítulo, as legislações selecionadas e as Organizações Sociais pesquisadas levaram em conta a facilidade de acesso às informações possibilitado pela Internet, que foi o principal mecanismo utilizado para fazer a pesquisa. Assim, foram visitadas, quando identificadas, as páginas das OS's, dos governos nas suas três esferas, assembleias legislativas, alguns jornais locais, tribunais (de justiça, de contas), ministério público, ONG's, entre outras. Também se recorreu a mecanismos de buscas,

como *Interlegis*, *Google* e o *MSN*⁸. Além disso, foi realizada uma consulta bibliográfica, pois alguns autores desenvolvem estudos sobre o tema. Não se recorreu a outros mecanismos, como entrevistas, visitas de campo, entre outros, pois não é foco deste trabalho um levantamento detalhado sobre as OS's.

Apesar do mecanismo oficial de divulgação dos fatos relacionados à três esferas estar baseado no Diário Oficial, o avanço das tecnologia da informação e a importância ao tema dado pelo próprio Plano Diretor, indicam que a Internet pode se transformar no meio mais rápido de se obter informações da área pública.

A seguir são apresentados as Organizações Sociais pesquisadas e também problemas legais envolvendo algumas das entidades. O passo seguinte consiste na análise sobre *accountability* prevista na legislação.

As Organizações Sociais da União

O processo de criação das Organizações Sociais da União já foi apresentado seguindo a análise de Martins (2002). A Tabela 7 (p.60) lista as sete entidades qualificadas no âmbito federal e a seguir é apresentada uma descrição sucinta de cada uma delas.

- Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron (ABTLuS)

O Laboratório Nacional de Luz Síncrotron (LNLS), localizado em Campinas (SP), foi a primeira entidade a ser qualificada como Organização Social, pelo Decreto nº 2.405, de 26 de novembro de 1997. O Laboratório, inicialmente um centro de pesquisas vinculado ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), foi convertido em OS e assinou o contrato de gestão com o Ministério da Ciência e Tecnologia e o próprio CNPq. A entidade desenvolve atividades de ciência e tecnologia, em particular na área de aceleradores de partículas e sua aplicação na pesquisa.

- Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (ACERP)

A Fundação Roquette Pinto foi extinta para, em seguida, receber a qualificação de Organização Social, originando a ACERP, em 23 de dezembro de 1997.

⁸ *Interlegis* é uma página que concentra informações sobre as legislações nas três esferas. Disponível em: <<http://www.interlegis.gov.br>>.

Google disponível em: <<http://www.google.com.br>>.

MSN disponível em: <<http://www.msn.com.br>>.

Esta OS firmou um contrato de gestão, em janeiro de 1998, com a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. A entidade atua na área de educação e cultura, mais especificamente em rádio e televisão, e engloba os canais de TV Rede Brasil e as emissoras educativas de todo o país, os canais de rádio MEC AM 800, MEC FM 98.9, no Rio de Janeiro, e MEC-Brasília 800.

Já no exercício seguinte ao da sua qualificação, foram constatadas irregularidades em suas contas, o que levou à aplicação de multa para dois ex-presidentes da entidade no valor individual de R\$ 5.000,00. O TCU, ao analisar as contas da entidade, considerou-as irregulares “por inexistência de evidências contábeis, financeiras e orçamentárias de recursos públicos repassados ao contrato de gestão e por apropriação indevida do saldo de duplicatas a receber da extinta Fundação Roquette-Pinto, no valor de R\$ 352.936,97. [...] O Tribunal determinou também que o contrato de gestão apresente os limites e critérios para despesa, além da fiscalização da prestação de serviços para a Acerp” (BRASIL, Tribunal de Contas da União, 2001).

Apesar do contrato de gestão determinar a implantação de um sistema de informações gerenciais até julho de 1998 que permita, inclusive, a análise de custos, a determinação do TCU, emitida em 2001, parece ser um indicativo de que tal sistema não foi implantado e que o órgão supervisor⁹, a SECOM, não está sendo capaz de acompanhar a execução do contrato de gestão.

Mais do que a implantação do sistema de informações gerenciais, a multa aplicada pelo TCU aponta que podem existir falhas na implementação do controle social.

- Associação Brasileira para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia (BIOAMAZÔNIA)

A Bioamazônia, com sede em Manaus, foi qualificada como Organização Social pela Medida Provisória de 19 de março de 1999, e o contrato de gestão foi celebrado com o Ministério do Meio Ambiente (MMA). A organização tem por objetivo, de acordo com seu estatuto, promover o “desenvolvimento da biotecnologia na Amazônia através da operação de uma rede nacional voltada para a bioprospecção e o apoio ao desenvolvimento de atividades industriais baseadas na região amazônica”

⁹ O Órgão Supervisor representa a entidade do governo responsável pelo acompanhamento do contrato de gestão firmado com a OS. A atuação desse órgão será detalhado no estudo sobre a *accountability* das OS's.

(BIOAMAZÔNIA, Estatuto), colaborando com a implantação do projeto PROBEM, O Programa Brasileiro de Ecologia Molecular para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia.

Esta Organização Social também foi questionada quanto à regularidade de suas atividades devido à assinatura de um contrato, em 2000, com uma empresa multinacional, a Novartis Pharma AG, “segundo o qual a mega-empresa farmacêutica suíça teria direito de acesso amplo e irrestrito sobre toda a biodiversidade da Amazônia, incluindo direitos patentários sobre futuros produtos desenvolvidos” (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL). Segundo a Secretária de Coordenação da Amazônia do MMA, Mary Allegretti, a OS “ultrapassou sua competência ao assinar contrato de bioprospecção com a Novartis Pharma AG sem comunicação prévia ao Ministério do Meio Ambiente e ao Conselho Administrativo da própria Bioamazônia” (INFORMMA, 2000), o que levou o governo a editar uma medida provisória que estabelecesse um marco legal para a questão da bioprospecção (RADIOBRAS).

Este acordo também mereceu destaque no pronunciamento do ministro do Meio Ambiente, José Sarney Filho, durante uma audiência pública das comissões especiais do patrimônio genético, para quem a Organização Social descumpriu o contrato de gestão ao não informar o MMA sobre as negociações, por estabelecer acordos antes da regulamentação sobre a biodiversidade e por excluir seu próprio Conselho de Administração na elaboração do acordo (RADIOBRAS). Assim:

“Quando surpreendidos pela notícia do acordo daquela organização social com a multinacional para bioprospecção, exigimos de imediato a suspensão de tal acordo, e a submissão da documentação à avaliação do Ministério do Meio Ambiente, unidade supervisora do contrato de gestão que rege a conduta da Bioamazônia. O Ministério procede, desde então, à análise da iniciativa da Bioamazônia, tendo em vista o atendimento à MP, ao interesse nacional, à política traçada para a região e ao contrato de gestão assinado com a entidade.” (RADIOBRAS).

O ministro ainda conclui, em relação ao controle sobre as Organizações Sociais, que “estamos mantendo entendimentos com a Casa Civil da Presidência sobre a necessidade de aperfeiçoamento da legislação que rege esta nova figura da administração pública – a Organização Social, de forma a que se tenha um maior controle sobre suas atividades, estando estabelecidas punições para a desobediência aos contratos de gestão, como aconteceu nesse lamentável episódio” (RADIOBRAS).

Apesar da intervenção do MMA, órgão supervisor do contrato, indicar que ocorre um acompanhamento das atividades da Organização Social, o problema relatado mostra também uma fragilidade no contrato de gestão ou o desconhecimento de seu teor por parte da Organização Social, pois parece clara a proibição a assinatura de um contrato nos moldes como o realizado entre a OS e a Novartis.

Cabe lembrar também que, dentre as sete Organizações Sociais federais, esta é a única cujo contrato de gestão não está disponível na Internet. Mesmo na página do MCT que concentra informações sobre o contrato de gestão e os relatórios de avaliação das Organizações Sociais da União, não está disponível a informação sobre a Bioamazônia. Este parece ser um indicativo tanto dos problemas que envolvem a OS como da falta de transparência.

- Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (IDSMM)

O Decreto Presidencial de 4 de junho de 1999 qualificou o Instituto como Organização Social. O IDSMM, com sede em Tefé (AM), atua na área de conservação da biodiversidade amazônica e o desenvolvimento sustentável da região. Seu o contrato de gestão foi firmado com o MCT.

Apesar do estatuto da Bioamazônia enfatizar como seu objetivo a implantação do PROBEM, seu princípio coincide, até certo ponto, com os objetivos do IDSMM. A seguir são apresentados trechos de ambos os estatutos:

“A BIOAMAZÔNIA tem como princípio promover a valorização, a conservação e a utilização sustentável da biodiversidade da Amazônia.” (BIOAMAZÔNIA, Estatuto);

“O Mamirauá tem por missão a conservação da biodiversidade com o manejo participativo e sustentável dos recursos naturais na Amazônia.” (MAMIRAUÁ, Estatuto).

Embora um estatuto utilize o termo “princípio” e outro “missão”, ambos tem em comum promover a utilização sustentável da biodiversidade da Amazônia. E apesar da legislação não proibir que duas ou mais Organizações Sociais atuem na mesma área, é possível uma investigação mais detalhada quanto à existência de duas Organizações Sociais voltadas à preservação da biodiversidade amazônica, ainda lembrando que a data de qualificação de ambas apresenta uma diferença temporal de cerca de três meses. E, embora a Bioamazônia esteja sob a supervisão do MMA, Martins observa que “a

implementação da Bioamazônia não foi motivada pelo MMA” (2002: 23), mas pelo MCT.

- Associação Instituto de Matemática Pura e Aplicada (IMPA)

A Associação Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada (IMPA) foi qualificada como Organização Social pelo Decreto nº 3.605, de 20 de setembro de 2000, e, assim, absorveu as atividades do Instituto de Matemática Pura e Aplicada, entidade de pesquisa do MCT. A OS atua na área de ensino e pesquisa da matemática e o contrato de gestão foi celebrado com o MCT.

- Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP)

A RNP foi criada em 1991 por iniciativa do governo federal e do Ministério da Ciência e Tecnologia, para integrar as redes de Internet que, à época, serviam centros de pesquisas e universidades. No dia 9 de janeiro de 2002, com a edição do Decreto nº 4.077, a RNP foi qualificada como Organização Social e assinou contrato de gestão com o MCT.

- Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE)

O CGEE foi qualificado como Organização Social em janeiro 2002 por meio do Decreto nº 4.078 e tem como objetivo promover e realizar “estudos e pesquisas prospectivas na área de ciência e tecnologia; a promoção de atividades de avaliação de estratégias e de impactos econômicos e sociais das políticas e ainda a realização de programas e projetos científicos e tecnológicos” (BRASIL, Ministério da Ciência e Tecnologia). Em sua estrutura estão as Secretarias Técnicas dos Fundos Setoriais:

- Petróleo e gás natural
- Recursos minerais
- Energia
- Infra-estrutura
- Estímulo à integração universidade-empresa
- Biotecnologia
- Agronegócio
- Recursos Hídricos
- Saúde
- Transporte Terrestre

A Tabela 6 apresenta os endereços eletrônicos das Organizações Sociais na esfera federal e a Tabela 7 apresenta uma lista com as Organizações Sociais, o Ministério ou o órgão com o qual foi assinado o contrato de gestão, a área de atuação, local da sede e o ano de qualificação.

Tabela 6 – Endereço eletrônico das Organizações Sociais federais

| # | ORGANIZAÇÃO SOCIAL | PÁGINA NA INTERNET |
|----|--|--|
| 1. | Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto – ACERP | www.redebrasil.tv.br |
| 2. | Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron – ABTLuS | www.lnls.br |
| 3. | Associação Brasileira para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia – BIOAMAZÔNIA | www.bioamazonia.org.br |
| 4. | Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá – IDSM | www.mamiraua.org.br |
| 5. | Associação Instituto de Matemática Pura e Aplicada – IMPA | www.impa.br |
| 6. | Associação Rede Nacional de Ensino e Pesquisa – RNP | www.rnp.br |
| 7. | Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE | www.cgee.org.br |

Acesso em 22.10.2002

Apesar da quantidade de Organizações Sociais implementadas não ser “um bom indicador de sucesso das políticas de gestão” (MARTINS, 2002: 35), o fato de quatro estarem sob a alçada do MCT pode indicar ser este um modelo que encontra aceitação naquela comunidade. Porém, como avalia Martins:

“A implementação de OS deveria corresponder ao processo de reordenamento institucional do governo central, mas sua proposição estava voltada à fixação de alguns conceitos: de que a noção de público não estava restrita à máquina estatal; de que organizações não governamentais poderiam tornar-se parceiros estratégicos da ação estatal; de que a noção do estado-rede demandava modelos inovadores de parceria. Mas, na prática, as OS foram utilizadas como um recurso flexibilizador.” (2002: 34).

Assim, apesar da aceitação do modelo no MCT, o autor ainda destaca que seu futuro depende da “demanda por sua aplicação, da revisão de sua concepção e do resgate das ações de gestão do modelo” (MARTINS, 2002: 35), principalmente porque o governo federal é agora conduzido por um dos partidos que impetrou uma ADIN questionando a Lei nº 9.637/98, que criou as Organizações Sociais.

O sucesso do processo de publicização dos serviços não-exclusivos, como já citado, não pode ainda ser avaliado em função da quantidade de Organizações Sociais qualificadas, mas outros objetivos são esperados com a implantação das OS's conforme citado no início do capítulo. A seguir, passamos a uma breve avaliação desses objetivos, conforme consta no Cadernos MARE sobre as Organizações Sociais (BRASIL, 1997: 11):

- “lograr [...] maior autonomia e flexibilidade, bem como uma conseqüente maior responsabilidade para os dirigentes desses serviços.”

O contrato de gestão estabelece as responsabilidades aos dirigentes, que, em alguns casos, foram questionado pelo Tribunal de Contas ou o órgão supervisor quanto aos procedimentos ou sua ausência. Estudos sobre a autonomia não foram conduzidos, mas a análise de Martins (2002), já apresentada, indica como natural um processo de engessamento do modelo.

- “lograr, finalmente, maior parceria entre o Estado e a sociedade baseada em resultados. O Estado continuará a financiar as atividades públicas, absorvidas pela organização social qualificada para tal, e esta será responsável pelos resultados pactuados mediante contrato de gestão.” (BRASIL, 1997: 11).

Novamente o número de Organizações Sociais qualificadas ainda não é um parâmetro seguro de sucesso na formação de parcerias entre o Estado e a sociedade, mas a experiência da MCT apresenta indícios de que o modelo pode ser replicado.

O Ministério do Planejamento, em sua página da Internet, adiciona outros objetivos para as Organizações Sociais:

- “Prestação de serviços aos cidadãos de forma eficaz, eficiente e efetiva, ou seja, que os serviços sejam prestados, respectivamente, com qualidade, ao menor custo possível e que proporcione o impacto que se deseja na sociedade.” (BRASIL, Ministério do Planejamento).

Martins (2002: 35) aponta “uma visível transformação na gestão, promovendo eficiência e efetividade (impactos secundários) com transparência” (2002:

35). Porém faltam estudos sobre indicadores que possam ser utilizados para comprovar esta proposição.

- “Parceria entre o Estado e a Sociedade na resolução dos problemas nacionais relativos à área social.”

Considerando a área social como aquelas que envolvem atividades em educação, saúde e cultura, a única parceria estabelecida foi com a ACERP. Mas como identificou Martins, “a ACERP representava a solução de um problema da SECOM” (2002: 17) e não a parceria para a solução de problemas nacionais.

A etapa a seguir apresentará algumas Organizações Sociais qualificadas nas esferas subnacionais e, na seqüência, um estudo sobre a *accountability*, quando será também avaliado se as OS’s lograram atingir “um maior foco no cidadão-usuário e um maior controle social direto desses serviços por parte da sociedade, por meio dos seus conselhos de administração” (BRASIL, 1997: 11).

Tabela 7 – Organizações Sociais na Esfera Federal

| # | ORGANIZAÇÃO SOCIAL | GOVERNO | ÁREA DE ATUAÇÃO | SEDE | Ano de Qualificação |
|----|--|---------|---|---------------------|---------------------|
| 1. | Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (ACERP) | SECOM | Educação e Cultura | Rio de Janeiro – RJ | 1997 |
| 2. | Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron (ABTLuS) | MCT | Ciência e Tecnologia | Campinas – SP | 1997 |
| 3. | Associação Brasileira para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia (BIOAMAZÔNIA) | MMA | Proteção e Preservação do Meio Ambiente | Manaus - AM | 1999 |
| 4. | Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (IDSMM) | MCT | Proteção e Preservação do Meio Ambiente | Tefé - AM | 1999 |
| 5. | Associação Instituto de Matemática Pura e Aplicada (IMPA) | MCT | Ciência e Tecnologia | Rio de Janeiro – RJ | 2000 |
| 6. | Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP) | MCT | Ciência e Tecnologia | Rio de Janeiro – RJ | 2002 |
| 7. | Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) | MCT | Ciência e Tecnologia | Brasília – DF | 2002 |

Organizações Sociais no Amazonas

Por meio do Decreto nº 19.798, de 14 de abril de 1998, o Estado do Amazonas criou a figura das Organizações Sociais. Pesquisas na Internet não permitiram identificar nenhuma Organização Social qualificada. Foi enviado um e-mail para a Assembléia Legislativa do Amazonas, no endereço eletrônico indicado em sua página institucional, consultando sobre a qualificação de entidades como OS, porém, até o momento, nenhuma resposta foi obtida.

Esta ausência de resposta parece indicar que os conceitos de *accountability* previstos no modelo federal não acompanham a implantação das Organizações Sociais no Amazonas, configurando o que Pollit (2000) define como mimetismo, ou seja, a simples cópia de um instrumento sem trazer os conceitos nele envolvidos.

Organizações Sociais na Bahia

A legislação baiana criou a figura das Organizações Sociais em 29 de janeiro de 1997 por meio de Lei Estadual. A regulamentação ocorreu por meio do Decreto nº 7.007 de 14 de novembro de 1997. Com isso, a Bahia buscou “modelos modernos e eficientes de gestão organizacional, que fortaleçam parcerias com o setor privado e lhe transfira responsabilidade na execução de serviços. Com esse propósito, à semelhança do governo federal, o governo do Estado da Bahia instituiu o Programa de Incentivo às Organizações Sociais” (BAHIA, Secretaria da Administração).

As Organizações Sociais baianas estão sob a responsabilidade da Secretaria da Administração do Estado da Bahia e são três as instituições qualificadas no âmbito estadual até o presente momento:

Tabela 8 – Organizações Sociais na Bahia

| # | ORGANIZAÇÃO SOCIAL | Área de Atuação | Ano de Qualificação |
|----|---|-----------------|---------------------|
| 1. | Instituto de Promoção da Saúde e Desenvolvimento Social da Micro Região de Irecê (PROMIR) | Saúde | 1999 |
| 2. | Associação Centro de Educação Tecnológica da Bahia (ASCETEB) | Educação | 2001 |
| 3. | Instituto Biofábrica de Cacau (IBC) | Agricultura | 2001 |

Apesar da legislação existir desde 1997, a primeira Organização Social qualificada na Bahia foi a PROMIR, em setembro de 1999. Sua criação teve como objetivo a “prestação de serviços de organização, administração, assistência e gerenciamento do Hospital Regional Mário Dourado Sobrinho” (BAHIA, Secretaria da Administração). O hospital está localizado no Município de Irecê e pertence à rede pública de saúde.

Em 15 maio de 2001 foi assinado o contrato de gestão com a ASCETEB, localizado em Feira de Santana, “para a prestação de serviços de organização, administração, assistência e gerenciamento técnico, financeiro e orçamentário do Centro de Educação Tecnológica da Bahia – CETEB” (BAHIA, Secretaria da Administração).

No mesmo mês foi assinado o contrato de gestão com o Instituto Biofábrica de Cacau e seu objetivo é a gestão da fábrica, vinculada à Secretaria da Agricultura do Estado da Bahia. O contrato estabelece “metas de produção, distribuição e comercialização de material genético de cacauzeiros, de alta produtividade e tolerância à vassoura de bruxa” (BAHIA, Secretaria da Administração).

Mesmo com a instituição de um programa específico de Incentivo às Organizações Sociais, a Bahia possui somente três Organizações Sociais qualificadas, o que pode indicar a baixa aderência do modelo pela administração em geral. E, embora o governo da Bahia tenha tido a preocupação de buscar, na administração federal, modelos modernos de gestão, sua aplicação parecer estar mais dentro de um programa de flexibilização, e não de reforma do aparelho do Estado, como propõe o Plano Diretor.

Organizações Sociais no Ceará

A legislação cearense entrou em vigor em 30 de dezembro de 1997 e, desde então, três Organizações Sociais foram criadas, conforme Tabela 9.

Tabela 9 – Organizações Sociais no Ceará

| # | ORGANIZAÇÃO SOCIAL | Área de Atuação | Ano de Criação |
|----|---|-----------------|----------------|
| 1. | Instituto de Desenvolvimento do Trabalho (IDT) | Trabalho | 1998 |
| 2. | Instituto Centro de Ensino Tecnológico (CENTEC) | Ensino | 2000 |
| 3. | Instituto de Arte e Cultura do Ceará (IACC) | Cultura | 2000 |

O IDT foi criado para executar as políticas públicas da área do trabalho do governo estadual e oferece os serviços de:

“Intermediação de Mão-de-Obra, Atendimento do Seguro Desemprego, Qualificação Profissional, Concessão de Crédito e Capacitação de Empreendedores do PROGER¹⁰ e do PRORENDA¹¹, Orientação Profissional e Estudos e Pesquisas sobre o Mercado de Trabalho, antes executados diretamente pelo SINE¹², agora estão sendo ofertados pelo IDT, mediante Contrato de Gestão com o Governo do Estado do Ceará / Secretaria do Trabalho e Ação Social.” (CEARÁ, Secretaria do Trabalho e Ação Social).

Além das atividades descritas, o IDT oferece serviços, para as prefeituras, de elaboração e planejamento estratégico com ênfase na Geração de Renda.

O CENTEC atua desde 1995 na área de educação técnica e foi qualificada como OS pelo Decreto Estadual nº 25.927, de 29 de junho de 2000. O instituto desenvolve atividades no interior do Estado nas áreas de ensino profissionalizante, pesquisa e extensão.

O IACC é o órgão gestor do Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura (CDMAC), que atua na difusão da cultura, desenvolvendo espetáculos musicais, de artes cênicas, filmes e vídeos, além de manter uma programação de exposições sobre a cultura regional.

No Ceará está em discussão a criação de Organizações Sociais na área da saúde, em particular para a qualificação do Hospital Waldemar Alcântara.

À semelhança do caso baiano, o governo cearense implantou seu Programa de Incentivo às Organizações Sociais, e os dados obtidos indicam que o programa busca mais uma forma de flexibilização da administração do que uma reforma do aparelho do Estado. O mecanismo da OS parece ser entendido como uma ferramenta que possibilita implantar uma administração gerencial para as atividades não-exclusivas.

¹⁰ PROGER – Tem como objetivos a “Concessão de crédito para empreendedores do setor informal nas modalidades de capital de giro e investimentos” e a “Capacitação gerencial dirigida aos empreendedores financiados” (<http://www.sine.ce.gov.br/sine.htm>).

¹¹ PRORENDA – É um projeto desenvolvido pelo governo do Ceará em parceria com a GTZ, agência de cooperação do governo alemão, e cujo principal objetivo “é o fomento da participação e da autogestão de populações para o desenvolvimento local sustentável e uma melhoria da qualidade de vida” (www.ceara.gov.br).

¹² SINE – Sistema Nacional de Emprego, é vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego e mantém parceria com Secretaria do Trabalho e Ação Social do Estado do Ceará.

Organização Social no Distrito Federal

A legislação do Distrito Federal criou a figura das Organizações Sociais por meio da Lei Distrital nº 2.177, de 30 de dezembro de 1998, no final do governo de Cristovam Buarque. No governo de seu sucessor, Joaquim Roriz, a legislação sofreu duas alterações: a primeira por meio da Lei Distrital nº 2.415, de 06 de julho de 1999, e a segunda, seis meses depois, pela Lei Distrital nº 2.523, de 13 de janeiro de 2000. O Instituto Candango de Solidariedade (ICS), criado por voluntários em 1971 para atuar na área social, foi qualificada como Organização Social pelo Decreto nº 19.974, de 30 de dezembro de 1998, mesma data da primeira Lei Distrital sobre Organizações Sociais.

A primeira versão da Lei Distrital instituiu o Programa de Fomento às Organizações Sociais, que deveria promover a prestação de serviços públicos por entidades privadas seguindo as seguintes diretrizes:

I - adoção de critérios que assegurem a otimização do padrão de qualidade na execução dos serviços e no atendimento ao cidadão;

II - promoção de meios que favoreçam a ampliação do acesso do cidadão aos serviços prestados;

III - adoção de mecanismos que possibilitem a integração entre a Administração Pública, a sociedade e o setor privado;

IV - manutenção de sistema de programação e acompanhamento de suas atividades que permitam a avaliação da eficiência, eficácia e efetividade dos serviços prestados. (DISTRITO FEDERAL, Lei Distrital nº 2.177, art. 2)

Para obter a qualificação, as entidades deveriam atuar em uma das seguintes áreas: ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, defesa do consumidor, cultura e saúde. A contratação ocorreria mediante processo licitatório, exceto no caso de entidades filantrópicas ou de utilidade pública com mais de cinco anos de atuação.

A segunda versão da lei, a Lei Distrital nº 2.415, cerca de seis meses depois da primeira, incorporou duas novas áreas de atuação que permitiriam a qualificação: (1) o desenvolvimento tecnológico e institucional, e (2) a conservação de áreas urbanizadas e ajardinadas. Além disso, revogou as disposições em contrário da lei anterior, inclusive o trecho do artigo 2 citado acima, e não faz mais menção ao Programa de Fomento às

Organizações Sociais. Assim, a qualificação de entidades como OS passou a ser competência exclusiva do governador.

Poucos meses depois, no dia 13 de janeiro de 2000, foram introduzidas novas alterações significativas com a edição da Lei Distrital nº 2.523 que, além de passar a permitir a qualificação de entidades nas áreas do trabalho, educação profissional e ação social, vetou o artigo 2 da Lei anterior, que tratava dos requisitos específicos para que uma entidade pleiteie a qualificação como OS, dentre os quais sua finalidade não lucrativa, a participação de representantes da comunidade no Conselho, e a obrigatoriedade de publicação no Diário Oficial do Distrito Federal do relatório financeiro e do relatório de execução do contrato de gestão.

Tabela 10 – Organizações Sociais no Distrito Federal

| # | ORGANIZAÇÃO SOCIAL | Área de Atuação | Ano de Qualificação |
|----|---|-----------------|---------------------|
| 1. | Instituto Candango de Solidariedade (ICS) | Várias | 1999 |

Além dessas alterações na legislação, a entidade qualificada, ICS, está envolvida em diversas denúncias de irregularidades. Já em 1999 a entidade perdeu seu certificado de filantropia devido, de acordo com o jornal *Correio Braziliense*, ao “inchaço da folha de pagamento ocorrido em 1997 e 1998, no mandato de Cristovam Buarque” (GARCIA, 2003), quando foram contratados, por intermédio do ICS, servidores para o programa Saúde em Casa. A entidade passou a ser utilizada cada vez mais como um meio para a contratação de pessoal para o governo do Distrito Federal (GDF) tendo “hoje [12 jan. 2003] mais do que o dobro de servidores do que há seis anos” (GARCIA, 2003). O inchaço também é apontado em outro trecho do jornal:

“o instituto é uma organização autorizada a firmar contratos de gestão com órgãos do governo para prestar serviços em 18 áreas – de vigilância e limpeza urbana a telecomunicações e informática. Com esse status, o instituto dobrou em dois anos o número de servidores terceirizados para o GDF: de cinco mil, no ano 2000, passou para mais de dez mil, segundo a última folha de pagamento do ICS obtida em agosto do ano passado pela Procuradoria do Trabalho.” (GARCIA, 2003).

É importante ressaltar que a ampliação da área de atuação do ICS ocorreu com a primeira modificação na lei original, já no governo de Joaquim Roriz, e a segunda modificação retirou alguns requisitos necessários para a qualificação, como a finalidade não lucrativa, entre outros. O Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) também aponta que as “contratações sem concurso público, efetuadas por meio do Instituto Candango de Solidariedade – ICS, permaneceram em 2001, totalizando gastos de R\$ 193,7 milhões” (DISTRITO FEDERAL, Tribunal de Contas do Distrito Federal), conforme tabela a seguir.

Tabela 11 – Gastos com o ICS

| UNIDADE GESTORA | VALOR (R\$) |
|---|--------------------|
| Gabinete do Vice-Governador | 23.919.000 |
| Secretaria de Governo | 73.797.000 |
| Codeplan | 27.226.000 |
| Fundação Pólo Ecológico de Brasília | 242.000 |
| Belacap | 4.873.000 |
| Secretaria de Educação | 7.487.000 |
| Secretaria de Saúde | 28.518.000 |
| Fundo de Assistência Social do DF | 212.000 |
| Novacap | 15.981.000 |
| Agência Reguladora de Serviços Públicos | 503.000 |
| Sec. de Agricultura, Pecuária e Abastecimento | 237.000 |
| Sec. de Desenvolvimento Urbano e Habitação | 5.702.000 |
| Secretaria de Solidariedade | 4.999.000 |
| TOTAL | 193.696.000 |

Fonte: DISTRITO FEDERAL, Tribunal de Contas do Distrito Federal.

O Ministério Público Federal também investigou irregularidades nas contas do Distrito Federal e entrou, em 3 de fevereiro de 2003, com um pedido de abertura de inquérito policial contra o governador Joaquim Roriz, para apurar se houve descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, “posto que as operações descritas

na documentação apontam para um ‘caixa 2’ do GDF’. Parcelas de suas atividades estariam sendo executadas pelo Instituto Candango de Solidariedade, que estaria servindo para possibilitar a contratação de pessoal do GDF de forma terceirizada, burlando a exigência de concurso público, e para intermediar a contratação de prestação de serviços à administração sem licitação” (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2003). O ICS também é suspeito de ter utilizado recursos públicos na campanha de Joaquim Roriz ao governo do Distrito Federal, fato que está sendo investigado pelo Ministério Público (GARCIA, 2003; LUIZ, 2002).

O que claramente se nota é que a legislação sobre Organizações Sociais do Distrito Federal está completamente desfigurada se comparada à sua proposta inicial, que seguia os moldes do governo federal, e abriu espaço para a realização de contratações indiretas, sem concurso e para diversas áreas, e também transformou-se em “moeda de negociação política entre o governo e partidos aliados” (GARCIA, 2003). Assim, a flexibilização na gestão que se pretendia com as OS’s parece ter se convertido em um instrumento para “flexibilizar” a contratação de pessoal para a máquina pública. O exemplo do Distrito Federal mostra a fragilidade da implementação do modelo das Organizações Sociais quando sujeita a condições políticas locais e quando o conceito de controle não faz parte dos princípios da lei.

Organização Social em Goiás

Em Goiás, a Lei nº 13.456, de 16 de abril de 1999, passou a permitir a assinatura de contratos de gestão entre o governo e as Organizações Sociais nas áreas de saúde, cultura, pesquisa científica, tecnológica, meio ambiente e assistência social. É importante assinalar que a legislação goiana trata de toda a reestruturação administrativa do governo de Goiás, com a criação de diversas Agências Executivas (Administração e Negócios Públicos, Desenvolvimento Regional, etc.), porém, apenas em seu artigo 25, faz menção às Organizações Sociais. E, como não se trata de uma legislação específica para as OS’s, o parágrafo único desse artigo ainda faz menção à lei federal:

“Parágrafo único – Enquanto não forem definidos os requisitos para qualificação de entidades como organizações sociais, para os efeitos deste artigo, bem como os preceitos que deverão reger os contratos de gestão, inclusive a sua execução e fiscalização, poderá o Poder Executivo se valer das disposições da Lei federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998, no que forem cabíveis, para o suprimento normativo que se fizer necessário.” (GOIÁS, Lei nº 13.456).

O Decreto nº 5.591, de 10 de maio de 2002, qualificou como Organização Social a Associação Goiana de Integralização e Readaptação (AGIR), para atuar na área de saúde, especificamente com reabilitação e readaptação.

Tabela 12 – Organização Social em Goiás

| # | ORGANIZAÇÃO SOCIAL | Área de Atuação | Ano de Qualificação |
|----|--|-----------------|---------------------|
| 1. | Associação Goiana de Integralização e Readaptação (AGIR) | Saúde | 2002 |

A legislação goiana apesar de não fazer menção a nenhum processo de reforma do Estado ou de seu aparelho, promove uma reestruturação da máquina pública, adotando mecanismos de flexibilização propostos pelo Plano Diretor, e que define como a “organização da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo” (GOIÁS, Lei nº 13.456).

A Organização Social no Pará

A Lei nº 5.980, de 19 de julho de 1996, instituiu o programa das Organizações Sociais no Estado do Pará. Apesar da precocidade da Lei, a OS Pará 2000 foi qualificada por meio do Decreto nº 3.881, em 25 de janeiro de 2000. A entidade tem como objetivo administrar e operar o complexo Estação das Docas, que é um centro voltado “para a produção e difusão de conhecimento e informação nas áreas de arte, cultura, lazer, turismo e serviços, naquele espaço público, para proporcionar ao cidadão usuário referência artístico-cultural, lazer e entretenimento” (PARÁ, Decreto nº 3.881).

Tabela 13 – Organização Social no Pará

| # | ORGANIZAÇÃO SOCIAL | Área de Atuação | Ano de Qualificação |
|----|--------------------|--|---------------------|
| 1. | Pará 2000 | arte, cultura, lazer, turismo e serviços | 2000 |

A legislação paraense não faz menção alguma a processo de reforma administrativa e se detém nos aspectos técnicos para a qualificação das Organizações

Sociais, configurando a adoção do modelo mais como uma ferramenta para flexibilizar a gestão de atividades não-exclusivas.

Organização Social no Paraná

Na capital paranaense, a Lei Ordinária nº 9.226, de 23 de dezembro de 1997, criou a figura das Organizações Sociais. Curitiba é a pioneira entre os municípios na adoção da qualificação de entidades como Organização Social e se antecipou inclusive à legislação de muitos estados da federação. E, diferenciando-se das leis estaduais sobre o tema, mas seguindo as diretrizes de sua congênere do âmbito federal, a legislação também instituiu o Programa Municipal de Publicização cujo objetivo, expresso no artigo 21, é:

“... permitir que as atividades do setor de prestação de serviços não exclusivos, [...] desenvolvidos por entidades, órgãos e unidades administrativas do Poder Executivo Municipal sejam absorvidas por Organizações Sociais qualificadas nos termos desta Lei para que estas atividades sejam otimizadas através da melhor utilização dos recursos, com ênfase nos resultados, de forma mais flexível e orientadas para o cidadão-cliente, mediante controle social.” (CURITIBA, Lei Ordinária nº 9.226/97).

E, como uma forma de aprofundar o Programa Municipal de Publicização, o artigo 22 criou a Comissão Municipal de Publicização que tem, como atribuições, decidir sobre a indicação de inclusão de entes da administração municipal no Programa; emitir parecer quanto à qualificação de entidades como Organização Social, encaminhando-o ao prefeito; propor a transferência de atividades para as Organizações Sociais qualificadas e também a extinção dessas atividades no âmbito da administração municipal; aprovar o texto do contrato de gestão a ser assinado com as Organizações Sociais; e, por fim, aprovar a desqualificação das OS's desde que observados os dispostos na lei e no contrato de gestão (CURITIBA, Lei Ordinária nº 9.226/97).

Dentro do espírito da legislação curitibana, o Instituto Curitiba de Informática, que atua na área de soluções de tecnologia de informação para a área pública, foi qualificado como Organização Social, assinando o contrato de gestão em 29 de julho de 1998.

Tabela 14 – Organização Social em Curitiba

| # ORGANIZAÇÃO SOCIAL | Área de Atuação | Ano de Qualificação |
|--|-----------------|---------------------|
| 1. Instituto Curitiba de Informática (ICI) | Tecnologia | 1997 |

Apesar dos detalhes envolvidos na legislação curitibana e da criação do Programa Municipal de Municipalização, seguindo os moldes da lei federal, não é possível perceber sua relação com um programa de reforma do Estado.

As Organizações Sociais em Pernambuco

A legislação pernambucana regulamentou as Organizações Sociais por meio do Decreto nº 23.046, de 19 de fevereiro de 2001. São duas as OS's qualificadas no Estado: o Núcleo de Gestão do Porto Digital e a Casa do Estudante de Pernambuco. A primeira, localizada em Recife, foi criada em dezembro de 2000 e qualificada em 20 de abril do ano seguinte por meio do Decreto nº 23.212. Tem como órgãos supervisores a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente e a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco, e atua na “implementação de um ambiente de excelência em tecnologia da informação e comunicação” (PERNAMBUCO, Governo do Estado).

A casa do Estudante existe há mais de 70 anos e surgiu com o objetivo de receber na capital pernambucana os estudantes carentes oriundo do interior do Estado. A entidade foi “autarquia estadual até 1999, quando foi substituída, na execução das suas atividades, pela associação civil sem fins lucrativos, de mesmo nome: Casa do Estudante de Pernambuco atualmente qualificada como Organização Social” (PERNAMBUCO, Secretaria da Administração).

Tabela 15 – Organizações Sociais em Pernambuco

| # ORGANIZAÇÃO SOCIAL | Área de Atuação | Ano de Qualificação |
|------------------------------------|----------------------|---------------------|
| 1. Porto Digital | Ciência e Tecnologia | 2001 |
| 2. Casa do Estudante de Pernambuco | Educação e Cultura | 1999 |

É importante ressaltar que, dentre os casos estaduais e o municipal apresentados, e considerando o critério de pesquisa desta parte, ou seja, a Internet como mecanismo de busca de informações, apenas a Porto Digital apresenta a documentação (o contrato de gestão, o decreto de qualificação, os anexos e o relatório anual) disponível em seu *site*. Apesar da página do governo estadual fazer menção às duas Organizações Sociais, não apresenta nenhuma documentação em sua página.

O Decreto nº 23.046 também prevê um processo de reforma do aparelho do Estado, pois a legislação instituiu o Sistema Integrado de Serviços Públicos Não-Exclusivos, que tem como finalidade:

“... o disciplinamento da atuação conjunta dos órgãos e entidades públicas, das entidades qualificadas como Organização Social ou como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, e das entidades privadas credenciadas pelo Poder Público, na execução das atividades públicas não privativas a cargo do Estado, mediante o estabelecimento de critérios para ação, qualificação ou credenciamento, e do estabelecimento de mecanismos de coordenação, fiscalização e controle das atividades transferidas.” (PERNAMBUCO, Decreto nº 23.046).

Em uma única legislação, o Governo de Pernambuco criou a figuras das Organizações Sociais e das OSCIP's, e estabeleceu critérios para a participação dessas novas entidades (e também das organizações privadas) na execução de serviços públicos. E um dos objetivos expressos na lei é a de “redesenhar a atuação do Estado no desenvolvimento das funções sociais, com ênfase nos modelos gerenciais flexíveis e no controle por resultados, baseado em metas e indicadores de desempenho” (PERNAMBUCO, Decreto nº 23.046).

Em tese, Pernambuco busca uma ampla reforma do aparelho do Estado e tem, inclusive, uma Secretaria para este fim, a Secretaria de Administração e Reforma do Estado, porém o alcance das medidas somente poderia ser mensurado com estudos empíricos na região. A reforma na área social está a cargo da Comissão Diretora de Reforma do Estado e os contratos de gestão com as novas entidades estão sob a responsabilidade da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco (ARPE).

As Organizações Sociais em São Paulo

A qualificação de entidades como Organizações Sociais, no Estado de São Paulo, foi regulamentada pela Lei Complementar nº 846, de 4 de junho de 1998. O Decreto de Regulamentação nº 43.493, de 29 de setembro 1998, estabeleceu os requisitos necessários para a qualificação das organizações sociais da cultura.

Até o momento oito entidades foram qualificadas como Organizações Sociais da saúde e celebraram o contrato de gestão para a administração de doze hospitais localizados na Grande São Paulo. A inauguração do Hospital de Sapopemba, que também deve ser dirigido por uma OS, está previsto para o primeiro semestre de 2004. A Tabela 16 a seguir apresenta a lista desses hospitais.

Tabela 16 – Organizações Sociais de Saúde em São Paulo

| # | ORGANIZAÇÃO SOCIAL | Data de Qualificação | HOSPITAL |
|----|---|-------------------------|-------------------------------------|
| 1. | Serviço Social da Indústria da Construção Civil e do Mobiliário de SP (SECONCI) | 23.10.1998 | Itapecerica da Serra Vila Alpina |
| 2. | Sociedade Paulista para o Desenvolvimento da Medicina (SPDM) | 21.10.1998 24.8.2000 | Pirajussara Diadema |
| 3. | Associação Congregação de Santa Catarina | 26.6.1998 | Pedreira |
| 4. | Associação Beneficente Casa de Saúde Santa Marcelina | 26.6.1998 16.12.1999 | Itaim Itaquaquecetuba |
| 5. | Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de São Paulo | 16.12.1999 | Guarulhos |
| 6. | Ação Comunitária de Saúde Sanatorinhos | 21.10.1998 28.6.2000 | Carapicuíba Itapevi |
| 7. | Organização Santamarense de Educação e Cultura (OSEC) | 23.10.1998 | Grajaú |
| 8. | Fundação ABC | 17.8.2001 | Santo André |

Observação: Para as Organizações Sociais responsáveis pela administração de dois hospitais, a data indicada na parte inferior do campo “Data de Qualificação” indica o início das atividades do segundo hospital.

Apesar de São Paulo apresentar o maior número de Organizações Sociais qualificadas, a legislação paulista não as insere dentro de um programa de reforma do

Estado como proposto pelo Plano Diretor. Os mecanismos de flexibilização propostos para as OS's parecem ter sido utilizados como uma ferramenta de gestão pelo Governo de São Paulo. O caso paulista será objeto de análise no próximo capítulo.

Além desses hospitais gerenciados por Organização Social, o governo do estado firmou convênio de cooperação, com a UNICAMP, para a administração do Hospital de Sumaré, e com a UNESP, para a administração do Hospital de Bauru.

Uma pesquisa na página da Internet do Tribunal de Contas do Estado indica que existem ainda duas Organizações Sociais municipais em São Paulo, que podem ser verificados na Tabela 17 a seguir.

Tabela 17 – Organizações Sociais Municipais – SP

| # | ORGANIZAÇÃO SOCIAL | Área de Atuação | Cidade |
|----|---|-----------------|-----------------|
| 1. | Irmandade de Misericórdia de Nazaré Paulista | Saúde | Nazaré Paulista |
| 2. | Associação de Assistência Médica de Taiaçu (ASSEME) | Saúde | Taiaçu |

Para essas organizações não foi possível obter informações sobre a legislação municipal e sobre a data de qualificação.

Desde a criação das Organizações Sociais pela lei federal, em 1998, o modelo foi adotado por alguns Estados e municípios, além do Distrito Federal. Neste capítulo apresentamos 29 entidades que, por meio da assinatura de um contrato de gestão com o Estado, prestam serviços nas mais diversas áreas.

Dentre as áreas de atuação, a que se destaca é a da prestação de serviços de saúde, com oito Organizações Sociais qualificadas. O principal fator que eleva esse número de entidades na saúde deve-se ao Estado de São Paulo que, por meio da Secretaria de Estado da Saúde, é responsável por oito OS's que administram, no total, doze hospitais paulistas.

A segunda área com mais entidades qualificadas é a da ciência e tecnologia, com sete Organizações Sociais, das quais quatro são ligadas à União por meio do MCT. Duas Organizações Sociais estaduais, ICI de Curitiba e Porto Digital de Pernambuco, são voltadas, assim como a RNP, para o fornecimento de produtos e serviços em

tecnologia da informação. A baiana IBC atua na área de ciência e tecnologia voltada para a agricultura, mais especificamente para o desenvolvimento do cacau.

Em terceiro estão as organizações da área de educação e cultura, com seis entidades qualificadas e distribuídas entre quatro Estados e a União. Duas dessas entidades são ligadas à área da cultura, IACC (CE) e Pará 2000 (PA), que promovem atividades na área de preservação e divulgação da cultura local. Na área de educação, duas entidades atuam na área de educação técnica, a baiana ASCETEB e a cearense CENTEC, e uma funciona como residência para estudantes da capital pernambucana, a Casa do Estudante. A ACERP atua tanto na área de educação como na de cultura (ACERP, Estatuto).

Na área de meio ambiente, apenas o governo federal qualificou Organizações Sociais para o desenvolvimento de atividades. Como já foi citado, as duas entidades qualificadas atuam na região amazônica e trabalham com a questão do desenvolvimento sustentável e utilização da biotecnologia, mas assinaram contratos de gestão com órgãos diferentes, o MMA e o MCT.

As duas entidades classificadas na área “outras” (Tabela 5: 49) pertencem ao Ceará e ao Distrito Federal. No caso cearense, o IDT atua na área da promoção e capacitação para o trabalho, além de desenvolver projetos de geração de renda para prefeituras.

O ICS poderia ser classificado em qualquer área, pois a legislação do Distrito Federal é a mais abrangente no que tange às áreas de qualificação de entidades. Porém é preciso lembrar que a legislação distrital sofreu sucessivas alterações, descaracterizando por completo a proposta original de OS e, conseqüentemente, não mantém relação com a proposta federal.

Com exceção do Distrito Federal, a legislação nas esferas subnacionais, ao refletir o modelo federal na sua forma, também repete a necessidade de controle das atividades das Organizações Sociais e *accountability*, indicando que ocorreu um simples mimetismo. A flexibilização da gestão de atividades públicas também parece ser um fio condutor das experiências mostradas. Porém, são necessários estudos localizados para verificar até que ponto as medidas propostas no Plano Diretor promovem o aumento da governança nas regiões onde atuam as Organizações Sociais.

Após esta breve apresentação das Organizações Sociais, o tópico seguinte irá fazer uma análise geral sobre os mecanismos de controle que fazem parte da legislação sobre as Organizações Sociais e que promovem a responsabilização das

mesmas. As organizações sociais de saúde de São Paulo serão objeto de análise em capítulo específico.

Mecanismos de *Accountability* das Organizações Sociais

O Plano Diretor, além de buscar uma flexibilização na gestão de serviços públicos, também expressa sua preocupação com o controle social das Organizações Sociais e acredita que “a propriedade pública não-estatal torna mais fácil e direto o controle social, através da participação nos conselhos de administração dos diversos segmentos envolvidos” (BRASIL, 1995: 43). O estudo sobre *accountability* das OS's passa pela análise da legislação que rege o tema e também do contrato de gestão, pois este é o instrumento que cria o vínculo entre o Estado e as entidades e que define “as atribuições, responsabilidades e obrigações” (BRASIL, Lei nº 9.637/98) de cada uma das partes, além de determinar a criação e a composição dos conselhos. Estes aspectos são, então, parte do objeto de análise desta etapa do trabalho.

Para possibilitar o acompanhamento das atribuições, responsabilidades e obrigações citadas anteriormente, a legislação federal específica que, no contrato de gestão, devem ser estabelecidos:

1. O programa de trabalho da Organização Social;
2. As metas e seus prazos de execução;
3. Critérios objetivos de avaliação de desempenho que utilizem indicadores de qualidade e produtividade,
4. Os limites para despesa com remuneração dos dirigentes e empregados.

Uma vez estabelecidos os parâmetros, o controle sobre as Organizações Sociais ocorre a partir do acompanhamento e avaliação dos resultados obtidos por cada entidade, que são comparados com o que foi previamente acordado no contrato de gestão, o que configura a **responsabilização pelo controle de resultados**. A avaliação de desempenho está sob a responsabilidade do “órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada” (BRASIL, Lei nº 9.637/98).

Para auxiliar o órgão supervisor, deve ser formada uma Comissão de Avaliação, que tem por incumbência analisar os resultados obtidos pelas Organizações Sociais para, então, encaminhar relatórios conclusivos ao órgão supervisor. Os membros dessa Comissão devem ser indicados pela autoridade supervisora. Para a confecção

deste relatório conclusivo devem ser analisados os relatórios de atividades e financeiros produzidos pela OS. O primeiro deve permitir a comparação entre as metas estipuladas e aquelas atingidas pela OS, enquanto que o segundo corresponde à prestação de contas. A Tabela 18 apresenta os órgãos de controle previstos na legislação.

Tabela 18 – Controladores

| # | CONTROLADOR | RESPONSABILIZAÇÃO | DIMENSÃO |
|----|---------------------------|---------------------------|-----------------------|
| 1. | Órgão Supervisor | Controle de Resultados | Vertical |
| 2. | Comissão de Avaliação | Controle de Resultados | Vertical |
| 3. | Tribunal de Contas | Controle de Procedimentos | Horizontal |
| 4. | Conselho de Administração | Controle Social | Vertical e Horizontal |

Nos contratos de gestão firmados pela União, o CNPQ é o órgão supervisor da ABTLuS; a SECOM é da ACERP; o MMA é da BIOAMAZÔNIA, enquanto que o MCT é do IDSM, IMPA, RNP e CGEE. Nas Organizações Sociais estaduais e municipais, o órgão supervisor corresponde à Secretaria de Estado ou do Município da área relativa à atividade fomentada, conforme Tabela 20.

E os instrumentos utilizados para auxiliar os órgãos controladores nas suas atividades são listados na Tabela 19.

Tabela 19 – Instrumentos para controle

| # | INSTRUMENTOS PARA CONTROLE | RESPONSÁVEL |
|----|----------------------------|------------------|
| 1. | Relatório de Execução | OS |
| 2. | Relatório Financeiro | OS |
| 3. | Relatório de Desempenho | Órgão Supervisor |

Tabela 20 – Organizações Sociais Estaduais e Municipais – Órgão Supervisor

| # | ORGANIZAÇÃO SOCIAL | ESTADO | ÓRGÃO SUPERVISOR |
|-----|-------------------------------|--------|--|
| 1. | PROMIR | BA | Secretaria da Saúde |
| 2. | ASCETEB | BA | Secretaria da Educação |
| 3. | Instituto Biofábrica de Cacau | BA | Secretaria da Agricultura |
| 4. | IDT | CE | Secretaria do Trabalho e Ação Social |
| 5. | CENTEC | CE | Fundação Cearense de Apoio ao Desenv. Científico e Tecnológico |
| 6. | IACC | CE | Secretaria da Cultura |
| 7. | ICS | DF | * |
| 8. | AGIR | GO | Secretaria da Saúde |
| 9. | Pará 2000 | PA | * |
| 10. | ICI | PR | * |
| 11. | Porto Digital | PE | Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente |
| 12. | Casa do Estudande de PE | PE | * |
| 13. | OS's de Saúde | SP | Secretaria da Saúde |

* Pesquisas na Internet não permitiram identificar o Órgão Supervisor.

A dimensão vertical ocorre quando existe uma relação hierárquica entre as partes envolvidas. Neste caso é simples estabelecer esta relação, pois o órgão supervisor representa o Estado, enquanto que a Organização Social representa um ente criado por este Estado. E apesar da legislação estabelecer que o conteúdo do contrato de gestão deve ser elaborado de comum acordo entre as partes, existem outros aspectos que reforçam a relação de subordinação da Organização Social perante o órgão supervisor, como: o Estado detém o poder de qualificar uma organização como Organização Social; o órgão supervisor é quem fiscaliza a execução do contrato de gestão e pode solicitar relatórios de atividades e financeiros a qualquer momento. A Comissão de Avaliação, uma vez que representa o órgão supervisor na análise de desempenho da Organização Social, sendo responsável pela emissão de relatórios conclusivos, também é um órgão cujas atividades implicam uma relação vertical de poderes com a OS. O Tribunal de Contas, órgão auxiliar do Legislativo, é responsável pela auditoria nas contas e nos

procedimentos administrativos das organizações sociais, emitindo pareceres sobre sua atuação. Assim, a relação entre o órgão supervisor e o TCU corresponde à relação entre o Executivo e o Legislativo, na clássica separação de poderes, representando uma dimensão horizontal.

A dimensão horizontal do controle social ocorre a partir do momento que o conselho de administração da OS acompanha o desenvolvimento das atividades da própria entidade, de forma que o contrato de gestão seja respeitado. A dimensão vertical, além daquele representado pelo voto na hora da eleição dos dirigentes públicos, manifesta-se quando o conselho é chamado, como previsto no Plano Diretor, para definir, em conjunto com o governo, as metas que farão parte do contrato de gestão.

A lei define que o **controle social** deve ser uma diretriz a ser seguida, porém não especifica como isso deve ocorrer para que seja um processo transparente. Algumas medidas presentes na legislação permitem identificar certos mecanismos que promovem a transparência como, por exemplo, a “obrigatoriedade de publicação anual, no Diário Oficial da União, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão” (BRASIL, Lei nº 9.637/98). A Tabela 21 apresenta uma lista de relatórios e a obrigatoriedade de publicação de acordo com cada legislação.

A tabela indica que a obrigatoriedade de publicação do contrato de gestão, principal instrumento que cria o vínculo entre o governo e as Organizações Sociais, está prevista apenas nas legislações de Curitiba e São Paulo. Embora a Lei Federal não faça menção a esta obrigatoriedade, os contratos de gestão das Organizações Sociais, com exceção da Bioamazônia, foram localizados na Internet, o que pode ser um indício da transparência no processo de contratação das OS's. A Tabela 22 apresenta uma lista com as OS's e os contratos de gestão localizados na Internet.

Tabela 21 – Publicação dos documentos do Contrato de Gestão

| # | ITEM | UNIÃO | BA | CE | DF | PA | PR ^(*) | PE | SP |
|----|-------------------------------|-------|----|----|----|----|-------------------|------|----|
| 1. | Contrato de Gestão (íntegra) | | | | | | DO | | DO |
| 2. | Minuta do Contrato de Gestão | | | | | | | | DO |
| 3. | Relatório de Execução | DO; J | DO | DO | | DO | DO | J; I | DO |
| 4. | Relatório Financeiro | DO; J | DO | DO | | DO | DO | J; I | DO |
| 5. | Relatório de Desempenho | | | | | | | J; I | |
| 6. | Procedimento para Contratação | DO | | DO | DO | | DO | DO | DO |
| 7. | Balanço | | | | | | | | DO |
| 8. | Demais Prestações de Contas | | | | | | | | DO |

Siglas: DO – Diário Oficial; J – Jornal de grande circulação; I – Internet: Requisito para a OS Porto Digital.

(*) Refere-se à legislação de Curitiba.

A publicação dos relatórios de execução e financeiro em diferentes meios de comunicação, apesar de indicar a possibilidade de acompanhamento das Organizações Sociais e a transparência quanto aos resultados alcançados, sua periodicidade não permitiria um acompanhamento do cotidiano das atividades. Este aspecto poderia ser compensado pela atuação do conselho de administração, cuja composição, para o caso federal, está definido em lei:

“a) 20 a 40% (vinte a quarenta por cento) de membros natos representantes do Poder Público, definidos pelo estatuto da entidade;

b) 20 a 30% (vinte a trinta por cento) de membros natos representantes de entidades da sociedade civil, definidos pelo estatuto;

c) até 10% (dez por cento), no caso de associação civil, de membros eleitos dentre os membros ou os associados;

d) 10 a 30% (dez a trinta por cento) de membros eleitos pelos demais integrantes do conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral;

e) até 10% (dez por cento) de membros indicados ou eleitos na forma estabelecida pelo estatuto.” (BRASIL, Lei nº 9.637).

O que se nota é a participação de representantes do Poder público como membros natos dos conselhos das Organizações Sociais. Esta participação, que pode chegar a até 40% do conselho, mostra, de certa maneira, a preocupação do governo em acompanhar as atividades das OS's de forma mais próxima. Este fato, todavia, não impediu, por exemplo, que a Bioamazônia firmasse contrato com uma multinacional sem que o conselho tivesse conhecimento, o que demonstra certa fragilidade do instrumento. A multa recebida por dois ex-presidentes da ACERP também mostra uma possível falha no acompanhamento da execução das atividades por parte de seu conselho e também do órgão supervisor. Esses dois exemplos indicam que o mecanismo de controle social pode apresentar falhas e que pode ser melhor estudado quanto à sua atuação.

A publicação dos procedimentos para contratação refere-se à publicidade que se deve conferir às normas adotadas por cada Organização Social para contratar serviços, obras, funcionários e também para a realização de compras. Como as Organizações Sociais não estão sujeitas à realização de licitação para a aquisição mencionada, o procedimento adotado seria uma forma de promover a transparência no processo. As legislações baiana e paraense não prevêm esta publicação, mas estipulam que tal procedimento deve ser definido e aprovado pelo conselho de administração. A lisura seria garantida pela participação de membros do Poder público e de representantes da sociedade civil.

A obrigatoriedade de publicação na Internet, uma prerrogativa da legislação pernambucana para a Organização Social Porto Digital, aponta para uma ampliação dos mecanismos de controle para além dos tradicionais. Assim, a disponibilidade e o acesso às informações são indicadores importantes sobre a transparência nas questões que envolvem as Organizações Sociais, ampliando as possibilidades de controle social. A condição básica é que todo assunto que envolve a administração pública deve ser publicado no Diário Oficial, seja ele da União, dos Estados ou dos Municípios. Dessa forma, a legislação que rege a atuação das Organizações Sociais pode ser buscada nos Diários Oficiais, de acordo com sua região e esfera de atuação. Entretanto este tipo de

pesquisa demanda muito tempo e exige informações precisas quanto à data de publicação e o órgão ao qual está vinculada a informação. Mesmo as páginas na Internet dos Diários Oficiais e dos Tribunais de Contas não apresentam mecanismos de busca “amigáveis”, dificultando a localização de informações.

Considerando a Internet como um novo mecanismo que pode ampliar a transparência e a disponibilidade de informações, realizou-se a busca de dados nas seguintes páginas:

1. Página oficial dos governos;
2. Página oficial dos órgãos supervisores;
3. Página das Organizações Sociais, quando disponível;
4. Página dos Tribunais de Contas,
5. Página dos mecanismos de busca na Internet, como Google e MSN¹³

A busca realizada na página oficial dos governos e também na dos órgãos supervisores teve como objetivo procurar informações sobre a legislação das Organizações Sociais, sobre as entidades qualificadas e também uma conexão para suas páginas na Internet. No caso das Organizações Sociais qualificadas no âmbito federal, a página oficial pesquisada foi a do Ministério do Planejamento, que assumiu as funções do extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado. A pesquisa na página das Organizações Sociais, quando disponível, foi uma tentativa para localizar dados sobre os contratos de gestão e também sobre os relatórios listados na Tabela 19. Por fim, a pesquisa na página dos Tribunais de Contas teve como objetivo localizar relatórios sobre as OS's.

O que a busca permitiu observar é que a legislação federal é a que apresentou maior facilidade de acesso, pois as informações estão disponíveis na página da Casa Civil da Presidência da República¹⁴. Apesar de alguns dados sobre as Organizações Sociais das esferas subnacionais terem sido encontrados, não existe uma página que concentre as informações. A Tabela 6 apresenta a página na Internet das OS's federais e a Tabela 22 apresenta o resultado da busca do contrato de gestão. A

¹³ Google disponível em: <<http://www.google.com.br>>.

MSN disponível em: <<http://www.msn.com>>.

¹⁴ Página da Casa Civil da Presidência da República está disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03>. A Lei também foi localizada na página do Ministério da Ciência e Tecnologia (<http://www.mct.gov.br/legis/lei>), entre outras. A base de dados da legislação federal está disponível em: <<http://legislacao.planalto.gov.br/legislacao.nsf/FrmConsultaWeb1?OpenForm>>.

coluna “Página na Internet” indica a existência ou não de uma página própria na Internet. As três colunas seguintes indicam, quando sinalizado por SIM, a página em que foi localizado o Contrato de Gestão: em página Própria, na do Governo ou na do Órgão Supervisor.

Tabela 22 – Páginas Próprias e Contratos de Gestão Localizados na Internet

| # OS | Esfera/U.F. | Página na Internet | Contrato de Gestão | | |
|-----------------------|-------------|--------------------|--------------------|---------|------------|
| | | | Própria | Governo | Supervisor |
| 1. ABTLuS | União | SIM | SIM | SIM | SIM |
| 2. ACERP | União | SIM | SIM | não | não |
| 3. BIOAMAZÔNIA | União | SIM | não | não | não |
| 4. IDSM | União | SIM | SIM | SIM | SIM |
| 5. IMPA | União | SIM | não | SIM | SIM |
| 6. RNP | União | SIM | não | SIM | SIM |
| 7. CGEE | União | SIM | não | SIM | não |
| 8. PROMIR | BA | não | não | não | não |
| 9. ASCETEB | BA | não | não | não | não |
| 10. IBC | BA | SIM | não | não | não |
| 11. IDT | CE | SIM | não | não | não |
| 12. CENTEC | CE | SIM | SIM | não | não |
| 13. IACC | CE | SIM | não | não | não |
| 14. ICS | DF | não | não | não | não |
| 15. AGIR | GO | não | não | não | não |
| 16. Pará 2000 | PA | não | não | não | não |
| 17. ICI | PR | SIM | não | não | não |
| 18. Porto Digital | PE | SIM | SIM | não | não |
| 19. Casa do Estudande | PE | não | não | não | não |

Os dados da Tabela 22 mostram que a maioria das Organizações Sociais possui página própria na Internet. Apesar disso, apenas oito contratos de gestão foram localizados nas buscas. E, desse montante, apenas duas foram localizados nas três

páginas pesquisadas (PRÓPRIA, GOVERNO, SUPERVISOR), três apenas na página da organização, duas apenas na página do governo e do órgão supervisor e um apenas na página do governo. Dentre os órgãos supervisores, apenas o *site* do MCT apresenta o contrato de gestão firmado com as OS's sob sua alçada, além do decreto de qualificação e das metas e indicadores, com exceção apenas da CGEE.

A disponibilidade de dados não é homogênea, mas claramente as Organizações Sociais qualificadas no âmbito da União são as que mais apresentam uma preocupação com a transparência dos dados. Nesse cenário, novamente destaca-se a ausência de dados sobre a OS Bioamazônia. Das doze Organizações Sociais qualificadas nas esferas subnacionais, apenas duas têm o contrato de gestão na Internet.

O governo da Bahia mantém uma página dedicada às Organizações Sociais¹⁵, na qual apresenta toda uma discussão sobre o tema, o processo para se obter a qualificação como Organização Social, a legislação pertinente, os modelos de requerimento para a qualificação e também um breve relato sobre cada uma das três entidades qualificadas. Porém, apesar desse cuidado, e do fato do governo estadual expressar, em sua página, a preocupação em promover o controle social, não existe referência a nenhum contrato de gestão e duas Organizações Sociais não possuem página própria.

Das duas organizações pernambucanas, a Casa do Estudante não mantém página própria e também não foi possível localizar seu contrato de gestão. Por outro lado o Porto Digital mantém uma página com todos os dados relativos ao contrato de gestão, atendendo ao requisito da lei.

As três entidades cearenses qualificadas como OS possuem página própria na Internet, mas apenas o CENTEC disponibiliza o contrato de gestão para consulta. O ICI, de Curitiba, apesar de manter uma página própria e fazer referência à sua qualificação como OS, não disponibiliza em seu *site* dados sobre o contrato de gestão, os relatórios e também sobre a legislação. Uma pesquisa na página do governo municipal também não logrou êxito.

No caso de São Paulo, a maioria dos hospitais geridos por Organizações Sociais não possui página própria. Algumas vezes o hospital é citado na página da OS, mas sem detalhes sobre o contrato firmado com o Estado e sem nenhuma menção ao contrato de gestão.

¹⁵ Dados disponíveis em: <<http://www.bahia.ba.gov.br/saeb/orgsociais/principal.htm>>.

A Tabela 6 apresenta as páginas na Internet das OS's federais, enquanto que a Tabela 23, a seguir, lista as páginas das entidades qualificadas nas esferas subnacionais.

Tabela 23 – Página na Internet

| # OS | U.F. | Página na Internet |
|----------------------|------|--|
| 1. PROMIR | BA | * |
| 2. ASCETEB | BA | ** |
| 3. IBC | BA | http://www.biofabricadecacau.com.br/ |
| 4. IDT | CE | http://www.idt.org.br |
| 5. CENTEC | CE | http://www.centec.org.br/ |
| 6. IACC | CE | http://www.dragaodomar.org.br; http://www.cultura.ce.gov.br/IDM/Idm.asp |
| 7. ICI | PR | http://www.ici.curitiba.org.br/ |
| 8. Porto Digital | PE | http://www.portodigital.org.br |
| 9. Casa do Estudande | PE | *** |

* Algumas informações podem ser obtidas na página da Secretaria da Administração do Estado da Bahia em: http://www.bahia.ba.gov.br/saeb/orgsociais/p2_promir.htm.

** Algumas informações podem ser obtidas na página da Secretaria da Administração do Estado da Bahia em: <http://www.bahia.ba.gov.br/saeb/orgsociais/>; e também na página da Secretaria da Educação do Estado da Bahia, em: http://www.sec.ba.gov.br/educ_profissional/ceteb.htm.

*** Algumas informações podem ser obtidas na página da Secretaria da Administração e Reforma do Estado de Pernambuco em: http://www.sare.pe.gov.br/org_sociais.html

No âmbito federal, todas as Organizações Sociais qualificadas possuem página própria na Internet e apenas para a BIOAMAZÔNIA não foi possível localizar o contrato de gestão. A maioria das informações está contida no *site* do Ministério do Planejamento na parte dedicada ao Programa Gestão Pública Empreendedora¹⁶; porém dentre as diversas páginas deste *site*, duas delas contém dados relativos às organizações sociais, mas não necessariamente as mesmas. Na parte dedicada às Organizações Sociais, são encontrados os seguintes dados para consulta e transferência: a legislação pertinente ao tema, uma lista das OS's federais com os respectivos endereços

¹⁶ Disponível em: <<http://pgpe.planejamento.gov.br/>>.

eletrônicos, artigos, e informações relativas ao decreto de qualificação, contrato de gestão, estatuto, entre outros. A Tabela 24 resume os dados obtidos na busca.

Tabela 24 – Disponibilidade de dados na página do Ministério do Planejamento

| # | ITEM | ABTLuS | ACERP | BIOAMA ZÔNIA | IDSMS | IMPA | RNP | CGEE |
|----|-------------------------|--------|-------|-----------------|-------|------|-----|------|
| 1. | Decreto de Qualificação | SIM | SIM | SIM | não | SIM | SIM | SIM |
| 2. | Contrato de Gestão | SIM | não | não | SIM | SIM | SIM | SIM |
| 3. | Estatuto | SIM | SIM | SIM | SIM | SIM | não | SIM |

Fonte: Dados disponíveis para consulta em <http://pgpe.planejamento.gov.br/os.htm> (última consulta em 06.02.2003).

A vasta maioria dos itens pode ser, então, localizada na página do Ministério do Planejamento. O contrato de gestão da ACERP, apesar de não ser encontrado na página do Ministério, pode ser consultado em sua própria página, o decreto de qualificação do IDSMS está no *site* do MCT. O estatuto da RNP e o contrato de gestão da BIOAMAZÔNIA não foram localizados nas buscas realizadas na Internet. Para algumas Organizações Sociais é possível, ainda, consultar os seguintes documentos: Regulamento de Contratação, Compras e Alienação; Regulamento de Aquisição de Bens e Serviços; Regulamento Financeiro; Regulamento de Recursos Humanos e o Regimento Interno.

O Ministério do Planejamento mantém, ainda, uma outra página dedicada aos contratos de gestão, onde podem ser obtidos dados acerca do órgão supervisor, contrato de gestão, relatório de gestão e relatório de avaliação, resumidos na Tabela 25.

Apesar de uma página ser dedicada às Organizações Sociais e outra aos contratos de gestão, apenas este último está disponível nas duas páginas, porém todas as informações poderiam estar disponíveis em uma única página, facilitando a pesquisa e a localização dos dados. Além deste pequeno detalhe, o que a tabela deixa evidente é que não existe acesso a nenhum documento sobre o contrato de gestão e os relatórios relativos à BIOAMAZÔNIA. Apenas o decreto de qualificação e o estatuto estão disponíveis. O contrato de gestão da ACERP, como já foi explicado, pode ser encontrado na página da entidade. O relatório de gestão do IDSMS, relativo ao primeiro

ano do contrato (2001), pode ser obtido na página da OS. Os relatórios de gestão e avaliação, quando disponíveis, correspondem ao do exercício de 2001; assim, apesar do primeiro contrato da ABTLuS e da ACERP ser de 1998, não existem relatórios anteriores disponíveis nos *sites* pesquisados.

Tabela 25 – Disponibilidade de dados na página do Ministério do Planejamento

| # | ITEM | ABTLuS | ACERP | BIOAMA ZÔNIA | IDSMS | IMPA | RNP | CGEE |
|----|------------------------|--------|-------|-----------------|-------|------|--------|--------|
| 1. | Contrato de Gestão | SIM | não | não * | SIM | SIM | SIM | SIM |
| 2. | Relatório de Gestão | não | SIM | não * | não | SIM | não ** | não ** |
| 3. | Relatório de Avaliação | SIM | SIM | não * | SIM | SIM | não ** | não ** |

Fonte: Dados disponíveis para consulta em <http://pgpe.planejamento.gov.br/Cg.htm> (última consulta em 06.02.2003).

* Não há nenhuma referência à BIOAMAZÔNIA nesta parte do site.

** Os Relatórios de Gestão e de Avaliação não estão disponíveis pois o primeiro contrato foi assinado em 2002.

A Tabela 26 apresenta, para a União e também para cada unidade da federação que implantou o modelo de gestão por OS, um resumo com a disponibilidade de alguns temas pertinentes ao assunto.

Tabela 26 – Disponibilidade de informações das Organizações Sociais

| # | ITEM | UNIÃO | BA | CE | DF | GO | PA | PE | PR | SP |
|----|------------------------|---------|-----|---------|-----|-----|-----|---------|-----|--------|
| 1. | Legislação | web | web | web | web | web | web | web | web | web |
| 2. | Contrato de Gestão | web | x | parcial | x | x | x | x | x | e-mail |
| 3. | Relatório de Gestão | parcial | x | x | x | x | x | web | x | x |
| 4. | Relatório de Avaliação | parcial | x | x | x | x | x | parcial | x | x |

A indicação “web”, na tabela, significa que os dados estão disponíveis na Internet, principalmente na página da entidade, e podem ser obtidos sem nenhuma dificuldade. Por outro lado, “x” significa que os dados não foram encontrados por diversos mecanismos de busca. O modelo do contrato de gestão em São Paulo foi obtido por e-mail após solicitação a Nilson Paschoa, responsável pela Coordenadoria de Contratação de Serviços de Saúde (CCSS). De posse do modelo e da data de publicação, posteriormente foi possível localizar o documento no Diário Oficial do Estado de São Paulo. A legislação pernambucana estipula, em seu artigo 46, que: “O Poder Executivo permitirá, mediante requerimento dos interessados, livre acesso público a todas as informações pertinentes às Organizações Sociais” (PERNAMBUCO, 2001). Em uma situação intermediária estão aqueles indicados por “parcial”, o que significa que apenas alguns documentos foram encontrados na Internet.

Assim, o principal mecanismo para este tipo de controle são aqueles exercidos pelo Conselho de Administração e também pela Comissão de Avaliação, que deve ser “composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação” (BRASIL, Lei nº 9.637, 1998). Os relatórios gerados por essa Comissão devem balizar a decisão do órgão supervisor quanto ao alcance das metas estipuladas em contrato, à aplicação de sanções que pode chegar, no limite, à desqualificação da entidade como Organização Social.

O que se percebe, a partir dos dados apresentados, é que as possibilidades de controle social a partir das informações disponibilizadas na Internet são limitadas, uma vez que nem todos os dados estão disponíveis para consulta.

Conclusão: Um Balanço sobre as Organizações Sociais no Brasil

Antes da análise final dos dados deste capítulo, é importante lembrar que as Organizações Sociais foram criadas por Medida Provisória, reeditada diversas vezes até ser convertida na Lei 9.637/98. A utilização desse mecanismo, embora represente um instrumento legítimo do Poder Executivo, vai de encontro à proposta de maior participação da sociedade prevista no Plano Diretor. A imposição de um modelo pouco discutido pode acabar por descaracterizar seu propósito original e receber diferentes interpretações quanto à sua aplicação, como verificado nos diversos exemplos apresentados.

A comparação dos modelos estaduais com a proposta federal deve levar em conta também o processo de reforma do aparelho do Estado proposto pelo Plano

Diretor. Seu objetivo seria “garantir a esse aparelho maior governança, ou seja, maior capacidade de governar, maior condição de implementar leis e políticas públicas” (BRASIL, 1995: 44), estabelecendo uma esfera pública não estatal, com maior autonomia de gestão e com abertura para a participação social, regulada por contratos de gestão. Há aqui, portanto, duas tarefas: preparar o governo (núcleo estratégico) e preparar as novas instituições – as OS’s – para as novas funções. Entre o modelo e a realidade de cada experiência, contudo, houve distâncias razoáveis.

A inserção das Organizações Sociais dentro de um processo de reforma da máquina pública encontra eco em algumas legislações. Dentre os casos apresentados, aquele que parece promover uma modificação mais planejada é o caso pernambucano, uma vez que o Estado possui uma Secretaria para este fim – a Secretaria de Administração e Reforma do Estado – e aparentemente a preparou para tal função. A reforma na área social, em que está prevista a participação das Organizações Sociais, está a cargo da Comissão Diretora de Reforma do Estado e os contratos de gestão com as novas entidades estão sob a responsabilidade da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco (ARPE). No entanto, mesmo com a instalação desses requisitos, ausentes na maioria dos estados, apenas duas Organizações Sociais foram criadas.

No caso goiano, apesar da legislação não mencionar uma reforma do aparelho do Estado, esta promove toda uma reestruturação da administração estadual, com a introdução de elementos previstos no Plano Diretor, como as Agências Executivas e as Organizações Sociais. A avaliação quanto à extensão e o alcance das medidas não foi objeto desta pesquisa, porém constituem um campo fértil para novas investigações.

Como já citado, a legislação curitibana estipulou a criação de um Programa Municipal de Publicização que teria o suporte do Conselho Municipal de Publicização. Mas o fato de apenas uma entidade ter sido qualificada como Organização Social não é um indicativo de que a publicização esteja em curso. Recentemente o prefeito de Curitiba assinou contratos de gestão na área de saúde, mas não foi conduzida uma pesquisa para verificar se foi adotado o modelo da Organização Social.

Os governos baiano e cearense, apesar de terem criado Programas de Incentivo às Organizações Sociais, parece que não os inseriram dentro de um projeto de reforma do Estado. As Organizações Sociais parecem ser entendidas como uma ferramenta que possibilita flexibilizar a gestão de algumas atividades não-exclusivas.

Nos Estados do Pará e São Paulo a lei sobre as Organizações Sociais segue a legislação federal no que tange os aspectos necessários para a qualificação, não mencionando as Organizações Sociais como parte de uma estratégia de reforma do Estado.

O Distrito Federal mostra a fragilidade de um mecanismo que inicialmente procurava dotar a máquina pública de maior flexibilidade, mas cuja flexibilidade acabou sendo utilizada para contratação de pessoal para outras áreas do governo sem a necessidade de concurso. Neste caso, o controle exercido pelo TCDF, o STJ e o Ministério Público, permitiu a constatação de irregularidades nos procedimentos adotados pela OS e a abertura de investigações contra a entidade e o governo estadual, representado pelo próprio governador. O controle vertical exercido pela imprensa também se mostra um importante mecanismo para a divulgação e o acompanhamento do processo. Neste caso, a disponibilização de informações na Internet também possibilitou a sua recuperação e a divulgação neste trabalho.

No caso da ACERP, o controle de procedimentos realizado pelo TCU, levou à constatação de irregularidades na OS, culminando na aplicação de multa para dois ex-presidentes da OS, além de determinar a especificação dos critérios utilizados para as despesas. No caso da Bioamazônia, o órgão supervisor (MMA) está apurando as irregularidades no contrato firmado entre a OS e uma empresa multinacional. Este contrato também representa uma falha que pode ter ocorrido no controle horizontal que cabe ao conselho de administração, uma vez que este é o responsável pelo acompanhamento das atividades da OS. O acompanhamento realizado pelo Instituto Socioambiental representa uma instância de controle social (horizontal), pois simboliza a sociedade controlando as atividades da própria sociedade. E também não deixa de representar um mecanismo vertical, uma vez que questiona o MMA quanto à regularidade nas atividades da OS.

O controle de resultados das Organizações Sociais federais pode ser acompanhando a partir dos relatórios de execução e de avaliação, em sua maioria disponibilizados na Internet. Este controle representa uma dimensão vertical e é de responsabilidade do órgão supervisor.

Aos conselhos de administração das Organizações Sociais também está reservado o exercício do controle social por meio da participação na formulação de suas metas e objetivos junto com o órgão supervisor, mas as pesquisas conduzidas não permitiram avaliar a extensão em que esta possibilidade é exercida.

A análise quanto à adoção do modelo das Organizações Sociais como parte da estratégia de reforma do Estado indica que a maioria dos governos estaduais avaliados adotou o sistema mais como uma alternativa de flexibilização na oferta de serviços públicos e menos como parte de um processo de reestruturação da máquina pública. Como apontado, o caso de Goiás apresenta maior evidência da inserção das Organizações Sociais no processo de reforma administrativa, assim como em Pernambuco.

O balanço final mostra que o alcance das Organizações Sociais no Brasil não reflete todo o potencial imaginado pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Segundo Abrucio e Ferreira Costa (1998), a flexibilização na formas de gestão “infelizmente, não foi priorizada pelo primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, e portanto seu andamento tem sido mais lento e vinculado à perseverança do ministro Bresser Pereira e sua equipe” (1998: 61). Ainda de acordo com os autores, a prioridade foi dada ao ajuste fiscal, tendo como enfoque a redução nos gastos com o funcionalismo.

As dificuldades de aceitação do modelo das Organizações Sociais no plano federal que superou três fases distintas, como explicou Martins (2002) na análise da trajetória das OS's nas duas gestões de Fernando Henrique Cardoso, acabaram por restringir o alcance das OS's a alguns Ministérios. Novamente o trabalho de Bresser Pereira foi fundamental para a criação das OS's e apenas no MCT parece que o modelo ganhou certo respaldo. O alcance reduzido das Organizações Sociais também mostra que este modelo não se integrou ao “processo de reordenamento institucional do governo central” (MARTINS, 2002: 35). Assim, restringe-se sua participação na busca de maior governança, entendida como uma “maior capacidade de governar, maior condição de implementar leis e políticas públicas” (BRASIL, 1995: 44). Martins conclui que, “na prática, as OS foram utilizadas como um recurso flexibilizador” (2002: 35).

Nas esferas subnacionais este alcance também é pouco expressivo devido ao mesmo motivo: o número reduzido de Organizações Sociais qualificadas. Apesar de alguns estados, como Pernambuco e Goiás, inserirem a figura das OS's dentro de um processo, pelo menos do ponto de vista da legislação, de reforma do Estado, o que se verifica na maioria dos casos apresentados é um mimetismo da proposta federal, o que indica que a conclusão de Martins (2002) feita para o caso federal também pode se aplicar nos casos subnacionais: as Organizações Sociais têm sido utilizadas como um instrumento de flexibilização da administração pública para fugir da rigidez do Direito

Administrativo, mas com pouca vinculação, até o presente, com uma transformação estrutural do Estado.

A utilização do contrato de gestão como instrumento que cria o elo entre o Estado e as Organizações Sociais qualificadas também prevê a inclusão de metas de produtividade e qualidade que devem ser alcançadas pelas OS's e cuja execução deve ser acompanhada pelo órgão supervisor. Os relatórios de acompanhamento obtidos na Internet para as entidades federais indicam que o controle de resultados ocorre em alguma medida. Os problemas enfrentados pela Bioamazônia e pela ACERP indicam que nem sempre o controle exercido pelo órgão supervisor é próximo o suficiente ou eficaz a ponto de identificar e evitar o descumprimento do contrato de gestão. Uma outra possibilidade é a existência de alguma falha no próprio mecanismo ou no acompanhamento propriamente dito. Novamente os casos subnacionais indicam um mimetismo no que se refere aos mecanismos de controle das atividades, pois o conteúdo de diversas legislações representa uma cópia da similar federal. Vale uma forte ressalva para o caso de São Paulo, que será estudado no próximo capítulo.

A clara exceção pode ser observada no Distrito Federal, onde a legislação foi completamente descaracterizada e a entidade qualificada foi utilizada como instrumento de contratações para diversos setores da máquina pública, além de estar envolvida em suspeitas de irregularidades na campanha eleitoral. Este exemplo também aponta os limites da *accountability* no modelo das Organizações Sociais. Apesar de ser um caso extremo entre os exemplos apresentados, a ausência de uma lógica de controle social que não fique somente na retórica, acaba por permitir uma maior liberdade de ação por parte tanto da Organização Social como do órgão supervisor, gerando a possibilidade da utilização de formas patrimoniais.

A experiência paulista, apesar da legislação ser similar à federal, apresenta diferenças que serão objeto de análise no próximo capítulo.

CAPÍTULO 3 - AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS EM SÃO PAULO

Este capítulo tem por objetivo analisar o desempenho das Organizações Sociais paulistas no que tange à governança, o controle por resultado e a *accountability*. A lei estadual, apesar de ter utilizado a legislação federal como modelo, apresenta algumas diferenças, entre elas o fato de ser mais restritivo quanto às áreas em que as entidades podem ser qualificadas: saúde e cultura. E, mesmo permitindo qualificação em duas áreas, somente foram qualificadas Organizações Sociais na área da saúde. Até o momento, oito OS's de saúde (Tabela 16, p.72) são responsáveis pela gestão de doze hospitais paulistas. Por meio de contrato de gestão as OS's devem atender a diversos requisitos estipulados pelo Estado, como metas de atendimento e de qualidade.

A partir da análise dos mecanismos de controle previstos na legislação e com base no depoimento de diferentes atores participantes do processo, o propósito desta parte do trabalho será testar a hipótese principal desta dissertação, ou seja: esta nova forma de gestão do serviço público de saúde teve dificuldades de combinar governança forte do núcleo estratégico, controle de resultados e *accountability*.

Na condução deste capítulo, a primeira etapa apresenta, em linhas gerais, a gênese das Organizações Sociais paulistas e o processo de aprovação do projeto de lei. Em seguida é apresentada uma análise comparativa com a legislação federal, apontando suas principais diferenças no que tange a qualificação e controle. O debate em torno da *accountability* é aprofundado a partir da avaliação do instrumento que cria o vínculo entre o Estado e a Organização Social, ou seja, o contrato de gestão. Com o apoio das entrevistas é possível examinar a percepção, por parte das diferentes partes envolvidas, quanto ao alcance dos diferentes mecanismos de controle. E, na parte final, são apresentadas as conclusões gerais.

A Gênese das Organizações Sociais Paulistas – Um Breve Histórico

Em São Paulo, a partir da Lei Complementar nº 846, de 4 de junho de 1998, as organizações das áreas da saúde que atendessem aos requisitos da lei poderiam pleitear a qualificação como Organização Social e, com isso, estariam habilitadas a

assinar um contrato de gestão com o Estado¹⁷. Mas a elaboração do projeto de lei e sua aprovação no Legislativo apresentam nuances que nos remetem à década de 80.

De acordo com Oswaldo Tanaka e Cristina Melo (2002), nos anos 80 foi iniciada a construção de dez hospitais no Estado de São Paulo como parte de uma estratégia de regionalização do atendimento à saúde e que contava com o financiamento do Banco Mundial. Ainda de acordo com os autores, a localização dos hospitais e o perfil dos serviços foram definidos após ampla participação dos movimentos populares de saúde, com uma expectativa de se atingir uma população estimada, à época, em 200.000 habitantes. Em entrevista, Ana Maria Malik¹⁸ cita que, no início do governo de Mário Covas¹⁹, houve “grande reivindicação popular em cima de alguns esqueletos de hospitais que não tinham sido completados e que estavam nessa condição fazia muitos anos”. Assim, “mais de dez anos depois é que a construção dos hospitais foi finalizada, coincidindo com a constituição das OS em saúde” (TANAKA e MELO, 2002: 21).

Mesmo com a conclusão das obras faltava ainda equipar e contratar pessoal para a gestão. De acordo com Nilson Ferraz Paschoa²⁰, responsável pela Coordenadoria de Contratação de Serviços de Saúde (CCSS) da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo (SES), o momento não era adequado para contratações, pois existia uma orientação do governador Mário Covas que restringia a realização de concursos para a contratação de pessoal devido à escassez de recursos e também às críticas que a administração direta recebia quanto à sua ineficiência.

Esta visão é complementada por Malik que, ao resgatar as discussões do período, lembra que a posição do governo foi de finalizar as obras, mas que não teria quadros suficientes para a operacionalização dos hospitais. Além do mais, “talvez o modelo de administração direta fosse um modelo complicado e não necessariamente se teria dinheiro para manter os hospitais em operação como seria o adequado. Então, isso posto, foi se atrás de um modelo alternativo”²¹. O modelo alternativo foi a OS pois, ainda segundo Malik, o tema estava “no ar e a Secretaria de Saúde resolveu desenvolver isso um pouquinho melhor”²².

¹⁷ O Decreto nº 43.493, de 29 de setembro de 1998, regulamentou a qualificação de entidades na área da cultura.

¹⁸ Conselheira da Comissão de Avaliação do Contrato de Gestão e professora da FGV-EAESP. Entrevista concedida em 25 de fevereiro de 2003.

¹⁹ O primeiro governo de Mario Covas à frente do Estado de São Paulo foi de 1995 a 1998.

²⁰ Entrevista concedida em 10 de abril de 2002.

²¹ *idem*

²² *idem*

O que estava “no ar” era a discussão que o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995) havia gerado em torno da publicização por meio das Organizações Sociais, pois no ano da aprovação da lei paulista, 1998, duas Organizações Sociais federais já estavam qualificadas.

Para Eurípedes Bausanufu Carvalho²³, assessor da bancada do PT na Assembléia Legislativa de São Paulo (ALESP), a criação das Organizações Sociais atende ao modelo neoliberal dos organismos multilaterais, como o Banco Mundial, que “propugna que você separe a questão do financiamento do serviço de saúde da gestão e, principalmente, da execução do serviço. [...] Então, esse modelo das OS’s faz exatamente isso. Ou seja, o governo do estado financia, mas não executa”. Para o assessor do PT, um segundo motivo, decorrente do primeiro, são os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no que tange os gastos com pessoal, assim, “os governos têm usado a terceirização de serviços como uma forma de driblar esses limites constitucionais de gastos”.

Porém esta análise parece ser um pouco precipitada no caso estudado, pois apesar da discussão em torno da LRF ter se iniciado ainda em 1998²⁴, mesmo ano da aprovação da Lei das Organizações Sociais em São Paulo, sua promulgação ocorreu apenas em maio de 2000, quando todas as Organizações Sociais de saúde paulista já haviam recebido sua qualificação.

Mas antes da aprovação da lei das Organizações Sociais, houve uma ampla discussão sobre o tema em uma audiência pública, realizada na Assembléia Legislativa de São Paulo (ALESP), e que contou com a participação de diversos atores: deputados estaduais, prefeitos e vereadores de diversas cidades, representantes de diferentes setores da sociedade, como do Conselho Estadual de Saúde, de diferentes Conselhos Municipais de Saúde, do Conselho dos Secretários Municipais de Saúde, de movimentos populares, das Universidades, diretores de hospitais, entre outros.

No debate, realizado no dia 15 de abril de 1998, os argumentos a favor e contra foram pronunciados em relação ao Projeto de Lei Complementar nº 3/98. No primeiro depoimento, o Secretário da Saúde do Estado de São Paulo, José da Silva Guedes, que também era o presidente do Conselho Estadual de Saúde, fez um diagnóstico da situação: “o governo do estado trabalha, nesse momento, com um fato

²³ Entrevista concedida em 25 de fevereiro de 2003.

²⁴ O Projeto de Lei Complementar que trata da gestão fiscal responsável foi enviado ao Congresso Nacional em abril de 1998. Foi convertida na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

concreto. O governo teve com proposta inicial, inclusive de campanha, não iniciar nenhuma obra nova neste Estado enquanto não terminasse as obras inacabadas que encontramos. E encontramos neste Estado [...] 23 esqueletos de hospitais” (SÃO PAULO, 1998a).

Um dos principais argumentos contra o modelo baseava-se no temor da possibilidade de privatização do setor, pois o projeto original previa a reserva de leitos para convênios. Todavia, à época da audiência pública, o projeto de lei já havia passado pela Comissão de Constituição e Justiça da ALESP, e uma das emendas definiu que o atendimento deveria ser voltado exclusivamente para o atendimento de usuários do SUS. Guedes lembra ainda que, quando o Governo lançou a idéia de parcerias na área de saúde, foi procurado por empresas de medicina de grupo e fundos de pensão que tinham propostas

“do tipo ‘se o governo neste momento não tem dinheiro para terminar obras, podemos pelos fundos de pensão, terminar obras, equipar e durante um certo número de anos que variavam de 15 a 20, prestarmos a assistência médica a convênios e posteriormente garantindo o mínimo para o SUS’.” (SÃO PAULO, 1998a).

Uma outra preocupação é com a lisura na utilização do modelo, como expresso pelo professor da USP e ex-Secretário da Saúde, Vicente Amaro Neto, “Podemos confiar no professor Guedes e em outras pessoas que são lutadoras na área da saúde mas, e no futuro? Isso será um trampolim de aproveitamento, de empregos e de benesses para algumas pessoas” (SÃO PAULO, 1998a). Esta preocupação é reforçada pela dificuldade no controle social pois, de acordo com Jocélio Drumond, representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social, “é um processo difícil e estamos ainda imbuídos disso”. A professora Amélia Cohn, da USP, acredita que “a organização social como está no projeto é uma ótima figura organizacional, desde que realmente seja acompanhada em seu funcionamento da mesma ética que estou vendo presente aqui. [...] Ela terá de ser controlada do modo legítimo a ser parte do SUS” (SÃO PAULO, 1998a). Outra questão que a preocupou foi a questão da continuidade de um modelo, “é como transformar propostas como essas, ou novas propostas de parcerias com controle público, com um controle democrático e que não transformem essas parcerias e essas modalidades de gestão em modelos da política do governo de plantão” (SÃO PAULO, 1998a).

Outra crítica foi a retirada do parágrafo 5, artigo 20, do Código Estadual de Saúde que estipula: "É vedada qualquer forma de transferência às entidades privadas da execução ou gestão do serviço público de saúde." (SÃO PAULO, Lei Complementar nº 791/95). Para o deputado estadual Roberto Gouveia, que foi o presidente da Comissão de Saúde e Higiene da ALESP à época da audiência, "está clara a responsabilidade do Poder público. E [...] se há possibilidade de expansão da rede própria, é isso que deve ser feito e não a cessão e a transferência para organizações e para entidades de características, de natureza e de direito privado" (SÃO PAULO, 1998a). E, apesar das manifestações em contrário, o artigo 22 estabelece que:

"Fica acrescido parágrafo ao artigo 20 da Lei Complementar Nº 791, de 9 de março de 1995, do seguinte teor:
§ 7º. - À habilitação de entidade como organização social e à decorrente relação de parceria com o Poder Público, para fomento e execução de atividades relativas à área da saúde, nos termos da legislação estadual pertinente, não se aplica o disposto no § 5º. deste artigo'." (SÃO PAULO, Lei Complementar 846/98).

O deputado ainda manifestou sua preocupação quanto ao poder discricionário que o Secretário da Saúde teria e, "além de você concentrar poder, esse projeto não prima pela transparência" (SÃO PAULO, 1998a). A lei estadual confere a discricionariedade ao Poder Executivo, que pode qualificar entidades como OS desde que cumpram os requisitos da lei.

O representante do Conselho Estadual de Saúde, José Carlos Seixas, manifestou-se a favor das Organizações Sociais:

"Peço que vocês considerem a experiência dessas organizações sociais como uma experiência inovadora, mas não no sentido maléfico que foi dito de querer modernizar a todo custo, mas no sentido de oferecer, depois de uma longa caminhada, uma experiência nova sem destruir o que já está bom." (SÃO PAULO, 1998a).

O que se destacou fortemente na audiência foi o embate entre argumentos a favor e contra o modelo. Os principais motivos contrários foram a privatização da saúde, a dificuldade em se estabelecer o controle social, o fato de passar "por cima" do Código Estadual de Saúde que foi aprovado no início do governo Covas, o poder

discricionário do Executivo e também a continuidade das políticas públicas. Para a defesa, os argumentos basearam-se no atendimento 100% por meio do SUS, a criação de mecanismos de controle social previstos em lei, a flexibilidade na gestão, o controle dos resultados por meio do contrato de gestão.

Após essa audiência, que tomou todo o dia, o projeto de lei foi aprovado na forma da Lei Complementar nº 846, promulgada algumas semanas depois, no dia 4 de junho de 1998. Paschoa lembra que o fato do governo delegar a parceiros a gestão das atividades de um hospital, “em absoluto significa você [Estado] abdicar da sua responsabilidade de definidor das políticas públicas e de controlá-las”²⁵. Ainda de acordo com o entrevistado, apesar do sistema de parceria ser um sistema antigo, a utilização do contrato de gestão “nos moldes como ele se condicionou agora [...] dá garantia para que o Estado efetivamente tenha o poder de definir a política e ao mesmo tempo controlá-la”²⁶.

A partir da promulgação da Lei Complementar, as primeiras entidades foram qualificadas como Organizações Sociais ainda em junho de 1998: a Associação Congregação de Santa Catarina e a Associação Beneficente Casa de Saúde Santa Marcelina. A Tabela 16 (p.72) apresenta uma lista das OS's de saúde em São Paulo com a data da qualificação.

O caso paulista destaca-se não somente pelo número de Organizações Sociais qualificadas, mas também pelo fato de serem todas da área da saúde. De acordo com o deputado estadual Milton Flavio²⁷ o governo escolheu a área da saúde como um projeto piloto e, após esta experiência, o modelo poderia ser replicado em outras áreas. A inclusão da área da cultura foi, ainda de acordo com o deputado, uma concessão que o governo fez durante a tramitação do projeto de lei na ALESP. O projeto original das Organizações Sociais que englobaria somente entidades na área da saúde mostra uma tendência do governo estadual em atuar por meio de projetos setoriais e não realizar uma reforma mais global.

Além da área da saúde, destacam-se as ações na Secretaria da Fazenda, com o programa de saneamento fiscal do estado; e na Secretaria de Governo, com a implantação do Governo Digital. Estes projetos setoriais, conduzidos isoladamente, indicam que, em São Paulo, não havia um projeto global de governo, algo que fica mais

²⁵ Idem.

²⁶ Idem.

²⁷ Deputado estadual pelo PSDB e responsável pela condução do projeto das Organizações Sociais na ALESP. Entrevista concedida em 20.02.03.

evidente pela extinção da Secretaria de Administração, que não foi sucedida por nenhuma outra instância de planejamento e/ou coordenação das ações administrativas do governo.

Após a apresentação, em linhas gerais, do processo de criação das Organizações Sociais em São Paulo, a próxima etapa consiste na análise da legislação e sua comparação com o modelo federal.

As Condições para uma Entidade se Qualificar como Organização Social

A partir da comparação entre a legislação federal, Lei nº 9.637/98, e a do Estado de São Paulo, Lei Complementar nº 846/98, serão analisadas as principais diferenças entre ambas e as especificidades de cada uma, com atenção para o caso estadual.

A estrutura da LC paulista segue o mesmo padrão da lei federal, que é apresentada a seguir:

CAPÍTULO 1 – DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Seção I – Da Qualificação

Seção II – Do Conselho de Administração

Seção III – Do Contrato de Gestão

Seção IV – Da Execução e Fiscalização do Contrato de Gestão

Seção V – Do Fomento às Atividades Sociais

Seção VI – Da Desqualificação

CAPÍTULO II – DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Principais Requisitos para a Qualificação

O artigo 1º de ambas as leis estabelece que somente poderão ser qualificadas como Organizações Sociais as pessoas jurídicas de direito privado e sem fins lucrativos. A primeira condição imposta no artigo está de acordo com o espírito de publicização proposto no projeto de reforma do Estado do governo federal e descarta, com essa medida, qualquer possibilidade de organizações governamentais ou empresas com fins lucrativos manifestarem interesse na qualificação como OS.

Tabela 27 – Características para que uma organização possa ser qualificada como OS

| # | UNIÃO | SÃO PAULO |
|----|---|---|
| 1. | Atuar nas áreas do ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura ou saúde | Atuar nas áreas da saúde ou da cultura |
| 2. | Pessoas jurídicas de direito privado | Idem |
| 3. | Sem fins lucrativos | Idem |
| 4. | Possuir, como órgãos de deliberação superior e de direção, um conselho de administração e uma diretoria de acordo com os termos do estatuto | Idem |
| 5. | O órgão colegiado de deliberação superior deve ter a participação de membros do Poder público e da comunidade | O órgão colegiado de deliberação superior deve ter a participação de membros da comunidade |
| 6. | Publicar, anualmente, no DOU os relatórios financeiros e de execução dos contratos de gestão | Idem, apenas ressaltando que os relatórios devem ser publicados no Diário Oficial do Estado de São Paulo |
| 7. | --- | Entidades da área de saúde devem comprovar atuação há mais de cinco anos na área |
| 8. | --- | Organizações da área da cultura e que desenvolvem atividades nas áreas museológica e arquivística, devem comprovar três anos de atuação nas respectivas áreas |

O símbolo “---“ indica que o tema não faz parte da legislação.

A legislação paulista é mais restritiva quanto às atividades que podem ser conduzidas por Organizações Sociais, permitindo essa possibilidade apenas às entidades das áreas de saúde e da cultura. O Projeto de Lei Complementar nº 03/98, que antecedeu a LC nº 846/98, indicava que a iniciativa do governo estadual era apenas qualificar entidades da área da saúde, projeto que foi alterado por meio de uma emenda durante a tramitação na Assembléia Legislativa paulista e que acabou por incluir a área da cultura, o que leva a “inferir que tal acréscimo atendeu a algum interesse de última hora, dado o

caráter restritivo da lei estadual” (TANAKA e MELO, 2002: 21). Ainda de acordo com os autores, a proposta do Executivo paulista foi apenas utilizar, de forma pragmática, uma iniciativa federal de ampla reforma do Estado, que inclui a criação das Organizações Sociais como forma de promover a administração pública gerencial. Porém, para Paschoa, as OS’s de saúde mostram a “intenção de você começar a criar uma flexibilização na gestão daquilo que é público, destinando a um parceiro a gestão de serviços”²⁸.

Na parte dos requisitos específicos (itens 2 a 8) a legislação de São Paulo manteve o texto da lei federal com algumas modificações. A principal é a não inclusão, nos órgãos de deliberação superior, de representantes do Poder público, ficando a composição restrita a membros da comunidade de notória capacidade profissional e idoneidade moral. A segunda diferença é a inclusão de um item que obriga as entidades a comprovarem período mínimo de atuação em suas áreas. Este item parece ter por função evitar que entidades sem experiência venham a se qualificar como Organização Social ou que novas entidades sejam constituídas apenas para se candidatarem à qualificação.

É importante ressaltar que ambas as legislações prevêm a obrigatoriedade de publicação no Diário Oficial dos relatórios financeiro e de execução do contrato de gestão, demonstrando uma preocupação com a publicidade das informações.

O Conselho de Administração

A seção sobre o Conselho de Administração estabelece que este deve ser estruturado de acordo com o estatuto da organização mas que, para a obtenção da condição de Organização Social, deve contemplar alguns critérios específicos, cujos aspectos principais são apresentados na Tabela 28.

²⁸ Idem.

Tabela 28 – Composição e Mandato do Conselho de Administração

| # | UNIÃO | SÃO PAULO |
|----|--|---|
| 1. | 20 a 40% de membros natos representantes do Poder público, definidos pelo estatuto da entidade | --- |
| 2. | 20 a 30% de membros natos representantes de entidades da sociedade civil, definidos pelo estatuto | --- |
| 3. | Até 10%, no caso de associação civil, de membros eleitos dentre os membros ou os associados | Até 55%, no caso de associação civil, de membros eleitos dentre os membros ou os associados |
| 4. | 10 a 30% de membros eleitos pelos demais integrantes do Conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral | 35% de membros eleitos pelos demais integrantes do Conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral |
| 5. | Até 10% de membros indicados ou eleitos na forma estabelecida pelo estatuto | 10% de membros eleitos pelos empregados da entidade |
| 6. | Os representantes do Poder público e de entidades da sociedade civil devem corresponder a mais de 50% do Conselho | Membros eleitos ou indicados não poderão ser parentes consanguíneos ou afins até o 3º grau do governador, vice-governador e secretários de estado |
| 7. | --- | Conselheiros, administradores e dirigentes das OS's da saúde não podem exercer cargo de chefia ou função de confiança no SUS |
| 8. | Mandato de quatro anos, admitida uma recondução | Idem |

Apesar de ambas as legislações especificarem que a composição do Conselho deve seguir as normas do estatuto, os requisitos necessários para a qualificação, impostos pela lei federal, praticamente determinam a composição dos Conselhos das Organizações Sociais qualificadas pela União, restando uma margem de apenas 10% para os membros eleitos na forma definida pelo estatuto. Como membros natos, a lei federal também determina a participação de representantes do Poder público,

com a ressalva que devem constituir no mínimo 20% e no máximo 40% do total de membros. Um segundo grupo de membros natos deve ser formado por representantes da sociedade civil e compor 20 a 30% do conselho. Além disso, essas duas categorias de membros devem corresponder a mais de 50% do conselho. Já na composição do conselho das Organizações Sociais estaduais essas duas figuras não fazem parte das especificidades da lei, o que também não impede que sejam previstas em estatuto. As restrições existentes são: o veto à participação de parentes do governador, vice-governador e secretários de estado; e a proibição de conselheiros e executivos exercerem cargos de confiança ou de chefia no SUS.

Outra diferença significativa é a participação, quando a Organização Social qualificada for uma associação civil, de representantes eleitos dentre os membros ou associados: até 10% para as Organizações Sociais federais, e até 55% para as paulistas.

Personalidades de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral devem, no caso paulista, constituir 35% do conselho, enquanto que no caso federal representam uma parcela menor, pois o máximo pode chegar a 30%, enquanto que o mínimo deve ser de 10%. Por fim, a LC nº 846/98 define que 10% dos membros devem ser eleitos pelos empregados da entidade.

O que se observa é que parece existir uma preocupação, no caso federal, em garantir uma maior participação no conselho, podendo chegar a representar até 40% dos membros. Por seu turno, apesar da lei estadual não proibir a participação de funcionários do Estado, impede a presença de parentes até o 3º grau do governador, vice-governador e secretários de estado, o que parece demonstrar uma preocupação em não permitir a utilização das OS's para fins particulares.

A participação de membros do governo no conselho de gestão pode entrar em choque com o propósito da publicização expresso no Plano Diretor, poderia inibir e exercer uma pressão sobre os demais participantes do conselho, prejudicando e, no limite, até anulando a proposta de promover maior autonomia e flexibilidade na gestão. E também poderia confrontar com a proposta do próprio governo de obter “um maior controle social direto desses serviços por parte da sociedade, por meio dos seus conselhos de administração” (BRASIL, 1997: 11). Poderia se argumentar que os demais membros do conselho é que exerceriam pressão sobre os membros representantes do Estado, neutralizando qualquer viés estatal ou seus eventuais desmandos mas, nesse caso, sua participação também se tornaria desnecessária.

O Contrato de Gestão

Somente poderão celebrar contrato de gestão com o Estado as entidades que forem qualificadas como Organização Social. O contrato de gestão é apresentado, no artigo 5 da Lei Federal nº 9.637/98 e no artigo 6 da Lei Complementar nº 846/98, como:

“... o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de uma parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas à área da saúde ou da cultura.”

Apesar de conceitualmente ambas as legislações terem o mesmo entendimento sobre o contrato de gestão, existem algumas diferenças relativas a seu escopo, que estão resumidas na Tabela 29.

Tabela 29 – Elementos do Contratos de Gestão

| # | UNIÃO | SÃO PAULO |
|----|--|--|
| 1. | Discriminará as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder público e da entidade contratada | Idem |
| 2. | Será elaborado de comum acordo entre as partes | --- |
| 3. | Quando uma OS absorver atividades na área de saúde deverá seguir os princípios do SUS | A OS de saúde deve seguir os princípios do SUS |
| 4. | Especificar o programa de trabalho proposto pela OS, estipular as metas a serem atingidas e respectivos prazos de execução, bem como os critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade | Idem |
| 5. | Estipular limites e critérios para despesas com remuneração | Idem |

| # | UNIÃO | SÃO PAULO |
|-----|--|---|
| 6. | --- | Dispensável a licitação para celebração dos contratos |
| 7. | --- | A minuta do contrato e a convocação pública das OS's deve ser publicado no Diário Oficial |
| 8. | --- | O Estado deve dar publicidade da decisão de firmar cada contrato de gestão e das entidades que manifestarem interesse |
| 9. | O contrato de gestão deve ser publicado na íntegra no Diário Oficial e em jornais de circulação nacional | O contrato de gestão deve ser publicado na íntegra no Diário Oficial |
| 10. | --- | É vedada a destinação de bens públicos que estejam ou já estiveram vinculados à prestação de serviços de saúde |
| 11. | --- | Seguir os princípios inscritos no artigo 37 da Constituição Federal e no artigo 11 da Constituição Estadual |
| 12. | Demais cláusulas necessárias devem ser definidas pelos ministros de Estado ou autoridades supervisoras da área de atuação da OS. | Demais cláusulas necessárias devem ser definidas pelo Secretário de Estado da área de atuação da OS. |

A primeira diferença indicada na Tabela refere-se à elaboração do próprio contrato que, no caso federal, estabelece que deve ser elaborado de comum acordo entre as partes, o que, em princípio, indica que poderia existir uma interação entre as partes na definição do programa de trabalho. Este programa deve conter detalhes quanto às metas, o prazo de execução e a forma de avaliação. A introdução de tais critérios vai ao encontro da proposta de reforma gerencial proposto no programa de reforma do Estado, que prevê a participação da sociedade na elaboração de metas. Assim, é possível comparar os resultados com o estipulado e, caso as metas não sejam atingidas, podem ser aplicadas as sanções previstas em contrato. Apesar da legislação paulista não determinar a elaboração em comum acordo, as entrevistas realizadas com os dirigentes das Organizações Sociais paulistas mostraram que existe uma interação entre as partes,

o que permite que novas demandas sejam levadas ao conhecimento da Secretaria da Saúde.

Os contratos de gestão assinados entre órgãos da esfera federal e as Organizações Sociais estipulam que até 60% dos recursos financeiros podem ser gastos com despesas de remuneração, encargos trabalhistas e vantagens de qualquer natureza. Porém, a análise de alguns contratos de gestão permite identificar qual a natureza do trabalho que pode ser remunerada, conforme Tabela 30.

Tabela 30 – Despesas com Remuneração

| # | ITEM | ABTLuS | ACERP | IDSM | IMPA | RNP | CGEE |
|-----|------------------------|--------|-------|------|------|-----|------|
| 1. | Dirigentes | SIM | SIM | SIM | SIM | SIM | SIM |
| 2. | Empregados | SIM | SIM | SIM | SIM | SIM | SIM |
| 3. | Contratados | SIM | não | SIM | SIM | não | não |
| 3.1 | Consultores | SIM | não | --- | --- | não | não |
| 3.2 | Prestadores de Serviço | SIM | não | --- | --- | não | não |
| 4 | Servidores cedidos | SIM | SIM | SIM | SIM | não | SIM |

O contrato da ABTLuS, além de deixar claro que gastos com consultores e prestadores de serviço configuram despesas de remuneração, ainda determina que o teto de 60% deve ser calculado sobre o total de recursos recebidos pela Organização Social, provenientes de qualquer fonte. Para as demais Organizações Sociais, esse teto é calculado sobre os recursos públicos recebidos por força do contrato de gestão. Nos contratos da ACERP, RNP e CGEE, os gastos com consultores e prestadores de serviço não entra como despesa de remuneração. Dessa forma, essas OS's têm uma margem maior de manobra na utilização dos recursos, que podem ser gastos com a contratação de mais pessoal ou revertidos numa remuneração maior para os dirigentes e empregados. A lei deixa claro que servidores cedidos para as organizações sociais não podem receber vantagem pecuniária permanente com os recursos do contrato, a não ser adicional caso exerçam cargo temporário de direção ou assessoria.

Em São Paulo este limite é maior, definido em 70% pelo modelo de contrato (São Paulo, Estado, Resolução SS – 142, 2001) e que pode ser gasto com dirigentes e empregados das Organizações Sociais, não mencionando a necessidade de inclusão de despesas com consultores e prestadores de serviços. Fábio Tadeo Teixeira, do Hospital Geral de Pedreira, informou que os gastos estão próximos do limite, principalmente porque “contabilmente, até por uma questão da instituição, colocamos serviços de terceiro juntos”²⁹, mesmo que o contrato não deixe explícita essa necessidade. Ele lembra ainda que esta questão poderia ser melhor trabalhada, pois serviços terceirizados, como o de radiologia, têm um grande peso na despesa, mas englobam gastos tanto com materiais como com pessoal. A diretora administrativa do Hospital Santa Marcelina de Itaquaquecetuba, Vivian Hart Ferreira³⁰, também percebe uma limitação na forma como é calculado esse percentual. Isto porque esse hospital não tem a prática de terceirizar atividades e contrata os especialistas necessários de acordo com as regras da CLT, fazendo com que os gastos com pessoal cheguem próximo do limite, enquanto que hospitais que terceirizam atividades acabam por incluir tais gastos em outra rubrica que não despesas com remuneração de pessoal. O gerente do Hospital Geral de Itapeverica da Serra, Walter Cintra Ferreira Jr., entende que o percentual de 70% corresponde ao valor que em geral se gasta com pessoal, porém, ele percebe uma limitação nesse limite imposto, que pode ser verificado na transcrição de um trecho da entrevista:

“A Secretaria [de Estado da Saúde] começou a ter uma preocupação, que eu acho contraditória, de querer estabelecer limites nos gastos, determinando quanto se pode gastar em cada atividade. [...] Começar a fazer isso é tirar da Organização Social de saúde exatamente a grande vantagem que ela tem, que é uma versatilidade no gerenciamento.”³¹

Apesar de Cintra Ferreira ser contrário à criação de normas burocráticas, como a transcrita acima, não descarta a necessidade de prestação de contas: “A Organização Social de saúde precisa ter controle, precisa prestar conta de cada centavo

²⁹ Entrevista realizada em 15.10.2002.

³⁰ Entrevista realizada em 16.01.2003.

³¹ Entrevista realizada em 11.04.2002.

que utiliza e, sem dúvida nenhuma isso é dinheiro público, tem que ser minuciosamente auditado.”³²

Quanto à transparência, os contratos firmados entre as Organizações Sociais e os Órgãos Supervisores da esfera federal, devem ser publicados no DOU e também em jornais, conforme tabela a seguir.

Tabela 31 – Publicidade dos Contratos de Gestão

| # ITEM | ABTLuS | ACERP | IDS M | IMPA | RNP | CGEE |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|-----------|
| 1. DOU | Integral | Integral | Extrato | Integral | Integral | Integral |
| 2. Jornal de Circulação Nacional (Extrato) | 2 jornais | 2 jornais | 2 jornais | 2 jornais | --- | 2 jornais |
| 3. Jornal de Circulação Regional (Extrato) | --- | --- | 1 jornal | 1 jornal | --- | 1 jornal |

A legislação paulista também apresenta uma preocupação com a transparência no processo de contratação das Organizações Sociais, expresso nos itens 7 a 9 da Tabela 29, em que se estipula a obrigatoriedade de publicação das diversas etapas em Diário Oficial. Porém a dispensa de licitação para a celebração de contratos com as Organizações Sociais qualificadas acaba por neutralizar toda transparência obtida com as medidas anteriores, pois caso existam duas ou mais OS's interessadas em firmar contrato, a lei não estabelece critérios para a seleção, ficando a escolha sujeita à discricionariedade das autoridades.

É importante observar que ambas as legislações determinam que as Organizações Sociais da área de saúde devem seguir os princípios do SUS, o que, em princípio, evita a “privatização” dos serviços com a destinação de leitos a convênios particulares. A lei paulista ainda estabelece que bens públicos em uso ou que já foram utilizados para serviços de saúde não podem ser destinados às OS's de saúde, isto porque, “por pressão da sociedade civil organizada, houve um acordo com o Estado de São Paulo para que apenas os hospitais novos, ainda não postos em funcionamento, poderiam ser cedidos para a gestão das organizações sociais” (TANAKA e MELO, 2002: 21).

³² Idem.

A Execução e Fiscalização do Contrato de Gestão

Os principais aspectos relativos à execução e fiscalização do contrato de gestão estão resumidos na Tabela 32.

Tabela 32 – Execução e Fiscalização do Contrato de Gestão

| # | UNIÃO | SÃO PAULO |
|----|---|---|
| 1. | A execução do contrato de gestão será fiscalizada pelo órgão supervisor responsável pela área de atuação da OS | A execução do contrato de gestão será fiscalizada pela Secretaria de Estado da Saúde ou Secretaria de Estado da Cultura, conforme a natureza da OS |
| 2. | A OS deve apresentar relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro | Idem, acrescido da obrigatoriedade de publicação no Diário Oficial do Estado |
| 3. | Os resultados devem ser avaliados por uma Comissão de Avaliação, indicada pelo Órgão Supervisor, que deve emitir relatórios conclusivos sobre a atuação | Idem |
| 4. | --- | O balanço e demais prestações de contas devem ser publicados no Diário Oficial do Estado e analisados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo |
| 5. | --- | Para as OS's de saúde, a Comissão deve ser composta, entre outros, por dois integrantes indicados pelo Conselho Estadual de Saúde, dois membros integrantes da Comissão de Saúde e Higiene da Assembléia Legislativa e deverá encaminhar, trimestralmente, relatório de suas atividades à Assembléia Legislativa. |

Uma vez estabelecidos os parâmetros do contrato de gestão e assinado por ambas as partes interessadas, inicia-se a fase da execução e também do controle das atividades. Este controle, realizado pelo órgão supervisor, ocorre mediante análise de relatórios de gestão que devem ser produzidos com a frequência estipulada em contrato. Esta análise deve comparar os resultados atingidos e os previstos, juntamente com a prestação de contas. A lei paulista novamente demonstra uma preocupação em aumentar a transparência, uma vez que torna obrigatória a publicação dos relatórios no Diário Oficial. A Comissão de Avaliação é a principal entidade auxiliar do órgão supervisor, sendo a responsável pela elaboração de relatórios conclusivos sobre as atividades das Organizações Sociais. Para a Comissão de Avaliação das Organizações Sociais de saúde, a legislação é específica quanto a sua composição, determinando a participação, inclusive, de dois membros da Assembléia Legislativa que façam parte da Comissão de Higiene e Saúde.

O Fomento às Atividades Sociais

Este tópico trata do apoio que as Organizações Sociais recebem do Estado para a consecução de seus objetivos. Enquanto a lei federal autoriza as Organizações Sociais a receberem recursos orçamentários e bens públicos para o cumprimento do contrato de gestão, a paulista determina a dotação de recursos orçamentários e a possibilidade de destinação de bens públicos. Este parte novamente reforça a proibição da destinação de bens em utilização para as Organizações Sociais de saúde, fato pelo qual todas as entidades qualificadas iniciaram sua atividades em hospitais novos e equipados pelo Estado.

Tabela 33 – Fomento às Atividades Sociais

| # | UNIÃO | SÃO PAULO |
|----|--|--|
| 1. | As entidades qualificadas como OS são declaradas como entidades de interesse social e utilidade pública | Idem |
| 2. | Às organizações sociais poderão ser destinados recursos orçamentários e bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão | Às organizações sociais serão destinados recursos orçamentários e, eventualmente, bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão |
| 3. | --- | Os bens públicos destinados às OS de saúde não poderão recair em estabelecimentos de saúde do Estado, em funcionamento |

A tabela a seguir apresenta, para as Organizações Sociais qualificadas pela União, o valor estipulado em contrato de gestão para a execução de atividades para o ano especificado, que também corresponde ao ano em que foram firmados os contratos.

Tabela 34 – Recursos Financeiros para as Organizações Sociais

| # | ORGANIZAÇÃO SOCIAL | ANO | VALOR (R\$) |
|----|--------------------|------|---------------|
| 1. | ABTLuS | 1998 | 4.618.335,00 |
| 2. | ACERP | 1998 | 16.577.074,00 |
| 3. | IDSM | 2001 | 10.526.000,00 |
| 4. | IMPA | 2001 | 31.693.200,00 |
| 5. | RNP | 2002 | 68.000.000,00 |
| 6. | CGEE | 2002 | 18.000.000,00 |

A Desqualificação

Entidades que não conseguem atingir as metas estipuladas em contrato sofrem o risco de serem desqualificadas, garantido o direito à ampla defesa em processo

administrativo. As entidades que forem desqualificadas devem reverter ao Estado os bens e os recursos fornecidos.

Tabela 35 – Desqualificação de Organizações Sociais

| # | UNIÃO | SÃO PAULO |
|----|--|---|
| 1. | Podem ser desqualificadas pelo Poder Executivo as OS's que não cumprirem as disposições contidas no contrato | Idem |
| 2. | É assegurado o direito de ampla defesa às OS's | Idem |
| 3. | Na desqualificação, os bens permitidos e os recursos entregues serão revertidos ao Estado | Na desqualificação, os bens permitidos e os recursos remanescentes serão revertidos ao Estado |

O que se destaca é que quando ocorrer a desqualificação de uma Organização Social, os bens cedidos a entidade devem retornar ao Estado, o mesmo ocorrendo com os recursos financeiros. Até o momento nenhuma entidade qualificada como OS perdeu seu certificado.

Disposições Finais e Transitórias

Apesar das Organizações Sociais não estarem obrigadas a realizar licitação para contratação de obras e serviços e realização de compras, a lei estabelece que deverão ser publicados os procedimentos adotados pela Organizações Sociais para tais atividades.

A lei federal ainda estabelece as diretrizes para implantação do Programa Nacional de Publicização (PNP), que deverá versar sobre os critérios para a qualificação de organizações sociais, quais sejam: a ênfase no cidadão-cliente; a ênfase nos resultados qualitativos e quantitativos, observados os prazos combinados; e o controle social de forma transparente.

Organizações Sociais de Saúde e *Accountability*

O estudo sobre *accountability* nas Organizações Sociais de saúde paulistas procurará avaliar as questões da governança, controle por resultados e *accountability*. Assim, serão objetos de análise os instrumentos adotados pelo contrato de gestão e

também serão apresentadas algumas impressões obtidas nas entrevistas com alguns dirigentes de Organizações Sociais. Algumas características da legislação paulista já foram apresentadas, mas o intuito nesta etapa é aprofundar o debate em torno da temática da responsabilização. Para auxiliar esta análise foram realizadas entrevistas com diversos atores, conforme mostra a Tabela 36.

Tabela 36 – Relação de Entrevistados

| # | NOME | ORGANIZAÇÃO | CARGO |
|-----|-------------------------------|--|-------------------------|
| 1. | Luiz Carlos Bresser Pereira | FGV – EAESP | Professor |
| 2. | Nilson Ferraz Paschoa | SES (SP) | Diretor |
| 3. | Walter Cintra Ferreira Junior | Hospital Geral de Itapeverica da Serra – OS | Gerente Hospitalar |
| 4. | Fabio Tadeo Teixeira | Hospital Geral de Pedreira – OS | Diretor Administrativo |
| 5. | Vivian Hart Ferreira | Hospital Santa Marcelina de Itaquaquecetuba – OS | Diretora Administrativa |
| 6. | José Roberto Ferraro | SPDM – Superintendência | Superintendente |
| 7. | Maria Alice Ferreira | SPDM – OS | Diretora Administrativa |
| 8. | José Eduardo Ribeiro | SPDM – Hospital Vila Maria | Dir. Administrativo |
| 9. | Milton Flávio | ALESP | Dep. Estadual – PSDB |
| 10. | Newton Brandão | ALESP | Dep. Estadual – PTB |
| 11. | Eurípides B. Carvalho | ALESP | Assessor – PT |
| 12. | Ana Maria Malik | Comissão de Avaliação | Conselheira |

A superintendência da SPDM, Organização Social responsável pela administração de dois hospitais estaduais, está sob a cargo de José Roberto Ferraro. A diretoria administrativa das Organizações Sociais está a cargo de Maria Alice Ferreira. Também foi realizada uma entrevista com José Eduardo Ribeiro, diretor administrativo do Hospital Vila Maria, que é gerido pela SPDM por meio de um convênio com a Prefeitura de São Paulo.

As dimensões da *Accountability* no Contrato de Gestão

O modelo de contrato de gestão que deve nortear a elaboração de versões definitivas com cada Organização Social foi estabelecida na Resolução SS – 142, de 3 de dezembro de 2001, e a Retificação de 4 de dezembro de 2001. Em São Paulo, o contrato de gestão é apresentado, no artigo 6 da Lei Complementar nº 846/98, como:

“... o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de uma parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas à área da saúde ou da cultura.” (SÃO PAULO, 1998).

Esta mesma lei expressa a preocupação com o controle das atividades desenvolvidas pelas Organizações Sociais em dois momentos. A primeira referência ocorre logo na Seção I, que trata da qualificação das entidades, mas que, em seu parágrafo único, estabelece que as Organizações Sociais:

“...serão submetidas ao **controle externo da Assembléia Legislativa**, que o exercerá com o **auxílio do Tribunal de Contas do Estado**, ficando o **controle interno a cargo do Poder Executivo**.” (Artigo 1, Parágrafo Único).

O modelo de contrato de gestão também deixa claro que cabe ao **governador** decidir sobre a manutenção da qualificação da entidade como OS. A Seção IV é dedicada exclusivamente à fiscalização do contrato de gestão e determina que:

“A execução do contrato de gestão celebrado por organização social será fiscalizada pelo **Secretário de Estado** da Saúde.” (Artigo 9, caput),

“Os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão serão analisados, periodicamente, por **comissão de avaliação** indicada pelo Secretário de Estado competente, composta por profissionais de notória especialização, que emitirão relatório conclusivo, a ser encaminhado àquela autoridade e aos órgãos de controle interno e externo do Estado.” (Artigo 9, § 2º).

A Comissão de Avaliação, além dos membros indicados pelo Secretário de Estado da Saúde, deve ser composta por:

“... 2 (dois) integrantes indicados pelo Conselho Estadual de Saúde, reservando-se, também, 2 (duas) vagas para membros integrantes da Comissão de Saúde e Higiene da Assembléia Legislativa...” (Artigo 9, § 3º).

A presença de deputados e também de membros do Conselho Estadual de Saúde ampliam as possibilidades de controle, uma vez que a Comissão de Saúde e Higiene é a quem “compete opinar sobre proposições e assuntos de defesa, assistência e educação sanitária, bem como de organização ou reorganização de repartições da administração direta ou indireta aplicadas a esses fins”³³. Já a participação de integrantes do Conselho Estadual de Saúde amplias as possibilidades de controle social, uma vez que o Código de Saúde do Estado de São Paulo, de acordo com a Lei Complementar nº 791/95, o define como “o órgão pelo qual se efetiva a participação da comunidade na gestão do SUS” e também “exerce função de controle social das atividades governamentais na área”.

Esta comissão é a principal instância de controle dos contratos de gestão e é a responsável pela elaboração de relatórios periódicos sobre as atividades desenvolvidas pelas Organizações Sociais, devendo encaminhar cópias tanto à Assembléia Legislativa como ao Secretário de Estado da Saúde.

A Resolução SS – 142/01 e sua Retificação, publicada no DOE de 4 de dezembro de 2001, apresentam o modelo de contrato de gestão que deve ser utilizado entre as partes interessadas e, em seu escopo, estabelecem ainda que o acompanhamento da execução dos contratos é de responsabilidade da **Coordenadoria de Contratação de Serviços de Saúde (CCSS)** da Secretaria de Estado da Saúde. Ainda na esfera do Executivo, foi criado, de acordo com a Resolução SS – 10/00, o **Grupo de Trabalho Especial**, que atua junto ao Gabinete do Secretário de Estado da Saúde, para coordenar e articular as atividades relacionadas exclusivamente aos Contratos de Gestão. Este grupo é composto por cinco pessoas e tem, dentre outras, as seguintes atribuições:

- “1. Assessorar o Secretário da Saúde nos assuntos relacionados às Organizações Sociais de Saúde;
2. Articular as diversas instâncias da Secretaria envolvidas na análise e solução dos problemas relacionados às Organizações Sociais de Saúde;

³³ Descrição das atividades da Comissão de Saúde e Higiene da Assembléia Legislativa de São Paulo disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/index4.htm>. Acesso em 01.10.2002.

3. Intermediar o relacionamento das Organizações Sociais de Saúde com os órgãos fiscalizadores, tais como o tribunal de Contas do Estado e a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.” (Artigo 4º).

A resolução estabelece que, para a realização de suas atividades, o Grupo de Trabalho Especial deverá promover reuniões mensais com cada uma das Organizações Sociais de Saúde e, inclusive, estão estabelecidas na Resolução a duração (meio período pela manhã ou à tarde) e a seqüência em que as Organizações Sociais serão recebidas. Outras reuniões poderão ser ou **convocadas** pelo Coordenador do Grupo de Trabalho Especial ou **solicitadas** pelas Organizações Sociais.

Em seu artigo 11, a lei estadual das Organizações Sociais apresenta a possibilidade de controle social, que representa uma dimensão horizontal:

“Qualquer **cidadão, partido político, associação ou entidade sindical** [é] parte legítima para denunciar irregularidades cometidas pelas organizações sociais ao Tribunal de Contas ou à Assembléia Legislativa.” (Artigo 11)

Em relação ao TCE, além de acatar as denúncias acima mencionadas, a LC 846/98 ainda estabelece que:

“O balanço e demais prestações de contas da organização social devem, necessariamente, ser [...] analisados pelo **Tribunal de Contas do Estado** de São Paulo.” (Artigo 12).

Cabe ressaltar que o papel do governador consiste tanto em qualificar como desqualificar uma entidade como OS. Os subsídios para sua decisão são fornecidos pelo Secretário de Estado da Saúde, que fornece um parecer sobre a avaliação das entidades. A relação entre o tipo de responsabilização e seu controlador são apresentados na Tabela 37.

Tabela 37 – Órgãos fiscalizadores e o Tipo de Responsabilização

| # | CONTROLADOR | TIPO DE RESPONSABILIZAÇÃO | | | |
|----|----------------------------|---------------------------|---------------|------------|--------|
| | | Parlamentar | Procedimentos | Resultados | Social |
| 1. | Comissão de Avaliação | | | X | |
| 2. | CCSS | | X | X | |
| 3. | Grupo de Trabalho Especial | | X | X | |
| 4. | Assembléia Legislativa | X | | | |
| 5. | TCE | | X | | |
| 6. | Usuários | | | | X |

A partir da tabela anterior, a etapa seguinte do trabalho procurará analisar em detalhes como cada tipo de responsabilização é percebido na relação entre o Estado e as Organizações Sociais de saúde em São Paulo. A legislação paulista é rica em detalhes quanto à participação de diversos atores no controle das atividades estipuladas em contrato de gestão, formando uma cadeia de controle, o que deveria promover maior transparência e *accountability*. A partir de um estudo mais detalhado dos diversos mecanismos previstos, a etapa seguinte procurará analisar esta cadeia de *accountability*.

O Controle de Resultados

O controle de resultados é o principal mecanismo de responsabilização presente no contrato de gestão, pois neste constam, em detalhe, as metas que devem ser atingidas por cada hospital gerido por uma Organização Social. E, para avaliar a performance de cada organização, a Comissão de Avaliação realiza uma análise das atividades desenvolvidas pelas Organizações Sociais. Esta análise deve recair exclusivamente sobre os resultados atingidos, configurando o controle por resultados. A Resolução SS – 142/01 e sua Retificação de 13 de dezembro de 2001 deixam claro esta preocupação, pois a avaliação da Comissão deve:

“restringir-se aos resultados obtidos em sua execução, através dos indicadores de desempenho estabelecidos, em confronto

com as metas pactuadas e com a economicidade no desenvolvimento das respectivas atividades.” (Cláusula quarta, Parágrafo primeiro).

A Coordenadoria de Contratação de Serviços de Saúde, subordinada à Secretaria de Estado da Saúde, é a responsável pelo acompanhamento rotineiro da execução do contrato, sendo que sua análise condiciona o pagamento de uma parte variável dos recursos orçamentários e também subsidia a decisão do governador de manter ou não a qualificação da OS. No caso de desqualificação os bens cedidos e os recursos remanescentes devem ser revertidos ao Estado. Para auxiliar os responsáveis pelo controle, a legislação estabelece a elaboração de certos documentos, conforme tabela a seguir.

Tabela 38 – Instrumentos para Controle

| # | INSTRUMENTOS PARA CONTROLE | RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO | PERIODICIDADE |
|----|----------------------------|-----------------------------|--------------------------------------|
| 1. | Documentos das Atividades | OS | Mensal |
| 2. | Relatório de Execução | OS | Anual |
| 3. | Relatório Financeiro | OS | Anual |
| 4. | Relatório de Atividades | Comissão de Avaliação | Trimestral |
| 5. | Relatório de Desempenho | Comissão de Avaliação | Anual |
| 6. | Relatório de Atividades | CCSS | Mensal, Trimestral, Semestral, Anual |

A Organização Social deve, mensalmente, enviar os documentos comprobatórios das atividades realizadas à Secretaria de Estado da Saúde e também deve registrar na Internet os dados relativos à produção assistencial, indicadores de qualidade e movimentação de recursos econômicos e financeiros. O programa disponibilizado para tal tarefa gera relatórios necessários para a avaliação mensal dos serviços prestados pela OS.

A LC nº 846/98, em seu parágrafo 1, artigo 9, define o Relatório de Execução como um documento específico sobre a realização do contrato de gestão e no qual deve constar um comparativo das metas pactuadas com os resultados alcançados pela OS. Este documento deve ser preparado pela OS e apresentado ao final de cada

exercício “ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse público” (SÃO PAULO, Lei Complementar nº 846/98). Este relatório deve estar acompanhado de sua respectiva prestação de contas e ambos devem ser analisados pelo Tribunal de Contas do Estado e publicados no DOE de São Paulo.

A Comissão de Avaliação é a responsável pela elaboração de dois relatórios: de Atividades e de Desempenho. O primeiro é um requisito do artigo 9, parágrafo 3, da LC nº 846/98, e deve discriminar as atividades realizadas pela OS, no que se assemelha ao Relatório de Execução preparado pela Organização Social. O que os diferencia, além do responsável pela confecção, é a periodicidade, pois o de Atividades é trimestral e deve ser encaminhado à Assembléia Legislativa, enquanto que o de Execução é, a princípio anual, mas pode ser solicitado a qualquer momento. O relatório de Desempenho é anual e deve conter um parecer conclusivo sobre as atividades da OS e, junto com o de Execução, deve ser encaminhado ao Secretário de Estado da Saúde. A partir da análise de ambos os documentos o governador toma uma decisão quanto à manutenção da qualificação da entidade como OS.

Além dos relatórios, o controle de recursos financeiros também é adotado como uma forma de acompanhar a execução do contrato e penalizar eventuais descumprimentos de metas. O detalhamento dos relatórios e os critérios de avaliação são apresentados na seqüência.

O Controle de Atividades Hospitalares

Para cada contrato de gestão a ser firmado pela Secretaria de Estado da Saúde são definidos os serviços que devem ser prestados pela Organização Social. Para tanto, a Resolução SS – 142/01 estabelece que a atividade assistencial subdivide-se em quatro modalidades³⁴: Atendimento hospitalar (internação), Atendimento ambulatorial, Atendimento de urgências e Serviços de apoio diagnóstico e terapêutico (SADT)³⁵. Para cada um dos procedimentos é contratado um certo volume de atendimentos, conforme descrição apresentado a seguir.

1. Atendimento hospitalar (internação)

³⁴ Para cada um dos procedimentos, a Resolução SS -142/01 apresenta a definição e o escopo das atividades.

³⁵ Explicar sucintamente cada um dos itens avaliados.

A assistência hospitalar compreende o conjunto de atendimentos oferecidos ao paciente “desde sua admissão no hospital até sua alta hospitalar pela patologia atendida, incluindo-se aí todos os atendimentos e procedimentos necessários para obter ou completar diagnóstico e as terapêuticas necessárias para o tratamento no âmbito hospitalar” (SÃO PAULO, Resolução SS – 142, 2001). Para este procedimento, a quantidade de internações realizadas é medida de acordo com o número de saídas hospitalares, conforme expressa na Resolução SS – 142/01: “O hospital deverá realizar um **número de saídas hospitalares anual de _____**, de acordo com o número de leitos operacionais cadastrados pelo SUS – Sistema Único de Saúde” e distribuídos nas seguintes áreas:

Tabela 39 – Internação Hospitalar

| ÁREAS DE INTERNAÇÃO | Nº de Saídas 1º Semestre | Nº de Saídas 2º Semestre |
|------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| Clínica Médica | | |
| Clínica Cirúrgica | | |
| Obstetrícia | | |
| Pediatria | | |
| Psiquiatria | | |

2. Atendimento ambulatorial

São considerados atendimentos nesta modalidade a primeira consulta realizada pelo paciente a um profissional de determinada especialidade, as consultas subseqüentes (retornos) e as cirurgias ambulatoriais que não necessitem de internação. Para este procedimento, o contrato de gestão define o número de consultas por especialidade:

Tabela 40 - Especialidades

| ESPECIALIDADES | Média Mensal Primeiras Consultas | Média Mensal Consultas Subseqüentes | Média Mensal de Atendimentos |
|-----------------|-------------------------------------|--|---------------------------------|
| Especialidade 1 | | | |
| Especialidade 2 | | | |

3. Atendimento de urgências

O modelo de contrato de gestão entende como atendimentos de urgência “aqueles não programados que sejam dispensados pelo Serviço de Urgência do hospital a pessoas que procurem tal atendimento, seja de forma espontânea ou encaminhadas de forma referenciada” (SÃO PAULO, Resolução SS – 142, 2001) conforme fluxo estabelecido pela Secretaria Estadual de Saúde. Para este procedimento é definido o número de atendimentos necessários:

- Número de atendimentos anual: _____
- Média de atendimentos 1º semestre: _____
- Média de atendimentos 2º semestre: _____

4. Serviços de apoio diagnóstico e terapêutico – SADT

Os serviços SADT correspondem a uma série de exames realizados pelo hospital e a SES contrata uma quantidade anual de atendimentos que devem ser oferecidos a pacientes externos, ou seja, aqueles encaminhados por outros serviços de saúde, obedecendo ao fluxo da SES. A OS de saúde deve informar o número de atendimentos mensal realizados, tanto a pacientes externos como a pacientes do próprio hospital. A Tabela 41 apresenta o modelo com os diversos serviços que são especificados no contrato de gestão.

Tabela 41 – Serviços Contratados – SADT EXTERNO

| SADT EXTERNO | GRUPO | Média de Exames 1º Semestre | Média de Exames 2º Semestre |
|----------------------------|-------|--------------------------------|--------------------------------|
| Patologia Clínica | | | |
| Papanicolau | | | |
| Raios X | | | |
| Ultrassonografia | | | |
| Mix | | | |
| Radiodiagnóstico | | | |
| Ressonância Magnética | | | |
| Medicina Nuclear In Vivo | | | |
| Tomografia Computadorizada | | | |

O grupo refere-se a uma classificação que obedece as instruções da Norma Operacional de Assistência à Saúde/SUS e que balizam o preenchimento do Sistema de Informação Ambulatorial. Mensalmente, a Organização Social de saúde deve informar as atividades realizadas de acordo com a Tabela 42.

Tabela 42 – Exames realizados - SADT

| EXAMES | GRUPO | Número de Exames Pacientes do hospital | Número de Exames Pacientes Externos |
|--------|-------|---|--|
| SADT | | | |

Uma vez definidos os volumes de atendimento para cada procedimento e para que o **acompanhamento e comprovação** dos serviços possam ser realizados a Secretaria da Saúde definiu dois mecanismos:

1. O primeiro é o acompanhamento por meio dos dados registrados no Sistema de Informações Hospitalares (SIH) e no Sistema de Informações Ambulatoriais (SIA);
2. O segundo é o preenchimento de formulários específicos disponibilizados por meio de um aplicativo na Internet. Cada OS deve, mensalmente e até o 5º dia útil do mês subsequente, encaminhar o informe das atividades realizadas.

Este aplicativo, disponibilizado pela SES, emite os relatórios e planilhas para a avaliação mensal das atividades de cada hospital, estabelecendo, também, por meio de “níveis de acesso previamente definidos, a responsabilidade legal pelos dados ali registrados” (SÃO PAULO, Resolução SS – 142/01) .

Além de acompanhar os dados mensais, a Comissão de Avaliação deve preparar relatórios com a seguinte periodicidade: trimestral, semestral e anual. A avaliação do relatório trimestral determina o volume de recursos da parte variável que será repassado à OS. Este detalhe será explicado na próxima seção. A partir da avaliação semestral pode resultar uma re-pactuação dos níveis de serviço estabelecidos. Esta alteração, caso necessária, é realizada por meio de aditivo contratual. Por fim, os relatórios anuais são enviados ao Secretário de Estado da Saúde e servem como subsídios para a decisão do governador em renovar ou não a qualificação da entidade

como OS de saúde. Uma cópia de cada um desses relatórios é enviada à Assembléia Legislativa e ao Tribunal de Contas do Estado para a devida apreciação.

O resultado dessa análise determina ainda o repasse de uma parte variável dos recursos financeiros previstos contratualmente. Um aumento ou diminuição das atividades prestadas que extrapole certos limites dá ensejo, respectivamente, a um aditivo ou rescisão contratual.

O que esta parte mostra é que parecer existir uma preocupação em gerar diversos relatórios para o acompanhamento e controle, o que acaba por gerar duplicidade de informações, como notou Cintra Ferreira, para quem “existe muita solicitação de informação, muitas vezes duplicada. Então vários relatórios que são feitos, [...], poderiam ser unificados, mas não chega a ser nenhuma avaliação negativa por parte da gente”³⁶.

O Controle de Recursos Financeiros

O controle dos recursos financeiros está condicionado, como mencionado, às análises periódicas realizadas pela Comissão de Avaliação. Assim, o desempenho do hospital é comparado com o estabelecido contratualmente e, dessa forma, são definidos os percentuais de repasse, as necessidades de aditivos contratuais ou de redução de metas e, inclusive, pode-se chegar ao extremo de se desqualificar o hospital como uma OS de saúde. Esta parte é destinada, então, à descrição do procedimento de controle e de repasse de verbas contratuais.

Do orçamento estipulado em contrato, o repasse para as Organizações Sociais ocorre de duas formas:

1. Do valor total, 90% são repassados às Organizações Sociais de saúde em parcelas mensais de valor fixo;
2. O repasse dos 10% restantes depende da consecução das metas contratuais.

Além do mecanismo de repasse citado, o valor total previsto em contrato pode sofrer alterações de acordo com as metas atingidas pela organização. Em duas avaliações

³⁶ Idem.

semestrais, realizadas nos meses de julho e dezembro, este valor pode sofrer uma alteração de acordo com a Tabela 43.

Tabela 43 – Metas x Repasse de Recursos

| # | ATIVIDADE REALIZADA | VALOR A PAGAR (R\$) |
|----|---|---------------------|
| 1. | Acima do volume contratado | 100% do orçamento |
| 2. | Entre 85% e 100% do volume contratado | 100% do orçamento |
| 3. | Entre 70% e 84,99% do volume contratado | 90% do orçamento |
| 4. | Menos que 70% do volume contratado | 70% do orçamento |

Ou seja, quando a OS não atinge patamares mínimos de performance, acima de 85% do volume de atividades contratado, existe uma redução no valor do orçamento do hospital. Por outro lado, quando o volume de atendimentos supera o contratual a OS pode solicitar uma revisão de valores para que os custos decorrentes sejam cobertos.

Do total de recursos orçamentários, é destinada uma parcela específica para cada tipo de atividade (atendimento hospitalar, atendimento ambulatorial, atendimento de urgências, SADT) desenvolvida pela OS de saúde. Assim, se o hospital possui as quatro linhas de atividade assistencial, a tabela abaixo apresenta o peso percentual específico:

Tabela 44: Peso percentual - Todas as atividades

| # | ATIVIDADE | PESO |
|----|--------------------------|------|
| 1. | Atendimento hospitalar | 62% |
| 2. | Atendimento ambulatorial | 10% |
| 3. | Atendimento de urgências | 20% |
| 4. | SADT | 8% |

Ou seja, 62% do valor contratual referem-se ao custeio das despesas com as atividades de atendimento hospitalar. Caso a OS de saúde não realize atendimento ambulatorial, a composição passa a ser:

Tabela 45 – Peso percentual - Todas as atividades com exceção do atendimento ambulatorial

| # | ATIVIDADE | PESO |
|----|--------------------------|------|
| 1. | Atendimento hospitalar | 61% |
| 2. | Atendimento de urgências | 27% |
| 3. | SADT | 12% |

Os 10% restantes do valor contratual são repassados nos meses de maio, agosto e novembro e o pagamento está “vinculado à avaliação dos indicadores e conforme sua valoração” (SÃO PAULO, Resolução SS – 142/01). A Tabela 46 apresenta a valoração das informações.

Tabela 46 – Indicadores e valoração

| # | INDICADOR | DESCRIÇÃO | AVALIAÇÃO | VALORAÇÃO |
|----|-------------------------------|---|-------------|---|
| 1. | Qualidade da Informação | <ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico Principal das Cesarianas • Diagnósticos Secundários • Código de Residência | Jan. a dez. | 1º trim. = 100% 2º trim. = 50% 3º trim. = 20% 4º trim. = 10% |
| 2. | Média de Permanência Depurada | <ul style="list-style-type: none"> • Parto Normal sem Diagnóstico Secundário • Cesarianas • Acidente Vascular Cerebral Agudo • Insuficiência Cardíaca em Adultos. • Apendicectomia | Mar. a dez. | 2º trim. = 50% 3º trim. = 20% 4º trim. = 10% |
| 3. | Atenção ao Usuário | <ul style="list-style-type: none"> • Serviço de Atendimento ao Usuário | Jul. a dez. | 3º trim. = 20% 4º trim. = 10% |
| 4. | Comissões | <ul style="list-style-type: none"> • Comissão de Prontuário • Comissão de Óbitos • Comissão de Infecção Hospitalar | Jul. a set. | 3º trim. = 40% |
| 5. | Farmácia | <ul style="list-style-type: none"> • Gastos com Medicamentos | Out. a dez. | 4º trim. = 10% |

Assim, na primeira avaliação apenas a qualidade da informação é analisada, respondendo por 100% do valor variável. Na segunda avaliação são analisadas a qualidade da informação e a média de permanência, cada item com 50% de peso. Na terceira avaliação são consideradas a qualidade da informação (20%), a média de

permanência (20%), a atenção ao usuário (20%) e as comissões (40%). Na última avaliação mudam os pesos percentuais conforme a tabela e é incluída a análise dos gastos com medicamentos.

De acordo com Paschoa, a parte variável do pagamento (10%) está vinculada à qualidade da informação que o hospital fornece e não ao volume de atividades. Para Cintra Ferreira, as exigências contratuais “acabaram fazendo com que nos preocupássemos em ser mais sistematizados, por exemplo, ter o serviço de apoio ao usuário bem organizado”³⁷. Em relação aos critérios ele ainda comenta que a definição de alguns indicadores poderia contar com a participação da OS.

A diretora administrativa do Hospital Santa Marcelina, Hart Ferreira, considera que o critério de divisão do orçamento em parte fixa e parte variável “é um grande incentivo à melhoria”³⁸ e o recurso que “vem em função disso [metas alcançadas] não é um presente, é uma conquista”³⁹. Para Maria Alice Ferreira, “esses 10% são fundamentais para o hospital, principalmente porque se parte da premissa de que o recurso destinado atende às suas necessidades de orçamento”⁴⁰. E a “forma de pagamento é interessante, pois é uma forma de premiar aqueles que atingiram as metas estipuladas. Acho que é um incentivo para buscar quantidade com qualidade”⁴¹. Apesar do hospital ter sido penalizado ao não cumprir algumas das metas, a diretora avalia o sistema como “positivo, porque foram atitudes que nos obrigaram a melhorar nosso sistema de gestão para que atingíssemos os 100%”⁴². O diretor administrativo do Hospital Geral de Pedreira também considera que “os 10% fazem falta sim, podendo gerar descontinuidade no fluxo de caixa”⁴³.

Em linhas gerais, o que as entrevistas indicam é uma avaliação positiva do critério de repasses adotado nos contratos de gestão, principalmente por estimularem os hospitais a melhorar seu desempenho e por considerar o recebimento da parte variável um prêmio pelo desempenho do hospital. Alguns entrevistados questionam o volume total, considerando-o inadequado para o volume de atividades contratado, mas ao mesmo tempo entendem que a SES tem restrições orçamentárias, que acabam inviabilizando um repasse maior de recursos.

³⁷ Idem.

³⁸ Idem.

³⁹ Idem.

⁴⁰ Entrevista realizada em 26.08.2002.

⁴¹ Idem.

⁴² Idem.

⁴³ Idem.

O Controle Parlamentar e de Procedimentos

Dos quatro tipos de controle parlamentar identificados no Capítulo 1, não ocorre apenas a submissão de nomes indicados pelo Executivo a aspirantes de cargos públicos (como é o caso da nomeação do presidente do Banco Central). Isto porque tal nomeação não faz parte dos procedimentos das Organizações Sociais. Mas no processo de criação e controle das OS's paulistas os seguintes procedimentos são parte da dinâmica de controle: audiências públicas, comissões parlamentares e o controle das contas enviadas pelo Executivo.

A participação da Assembléia Legislativa inicia-se com as discussões em torno do Projeto de Lei Complementar 3/98 realizada no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça. Durante as discussões, o projeto “recebeu 89 emendas. [...] teve 25 das emendas acatadas, treze das quais foram formuladas e doze, como era possível de serem articuladas entre si, acatadas na forma de três subemendas” (SÃO PAULO, 1998a). Uma dessas propostas acatadas foi a participação de membros da ALESP e do Conselho Estadual de Saúde na comissão que controla os contratos de gestão.

A audiência pública sobre a criação de organizações sociais em São Paulo ocorreu na Assembléia Legislativa, no dia 15 de abril de 1994, durante o qual vários setores da sociedade estiveram presentes e manifestaram suas opiniões. Além disso, existe na ALESP a **Comissão de Saúde e Higiene**, a quem “compete opinar sobre proposições e assuntos de defesa, assistência e educação sanitária, bem como de organização ou reorganização de repartições da administração direta ou indireta aplicadas a esses fins”⁴⁴ e também designar dois de seus representantes para participar da Comissão de Avaliação. Para o controle das contas do Executivo, existe a Comissão **de Fiscalização e Controle**, que tem por competência:

“fiscalizar os atos da administração direta e indireta do Estado, nos termos da legislação pertinente, em especial para verificação da regularidade, eficiência e eficácia dos seus órgãos no cumprimento dos objetos institucionais, assim como opinar sobre proposições relativas à tomada de contas do governador e comunicação do Tribunal de Contas sobre ilegalidade de defesa

⁴⁴ Descrição das atividades da Comissão de Saúde e Higiene da Assembléia Legislativa de São Paulo. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/index4.htm>. Acesso em 01.10.2002.

decorrente de contrato.”⁴⁵ (Assembléia Legislativa de São Paulo).

O Tribunal de Contas do Estado, ao analisar a documentação enviada pela Secretaria de Estado da Saúde, auxilia a Assembléia Legislativa no controle das Organizações Sociais. Além das atividades de auditoria nas contas públicas, o TCE passou a realizar, conforme indicam as entrevistas, visitas aos hospitais dirigidos por Organizações Sociais, durante os quais são realizadas auditorias nos procedimentos administrativos.

As entrevistas indicam que, no início da implantação das Organizações Sociais, o Tribunal de Contas do Estado teve alguma dificuldade em analisar procedimentos de entidades privadas. Para Teixeira, “as primeiras visitas foram mais de reconhecimento da atividade do que de fiscalização. Hoje eles já fiscalizam com outros olhos, são mais pontuais, pedem documentos específicos, eles evoluíram”⁴⁶. Para Cintra Ferreira, a atuação do TCE está dentro das expectativas, pois realizam um trabalho muito normativo, como em qualquer outra situação. Para os hospitais inaugurados mais recentemente, como é o caso de do Hospital Santa Marcelina de Itaquaquecetuba, o TCE já havia desenvolvido uma metodologia de auditoria pois, nas palavras da diretora administrativa, Vivian Hart Ferreira, “eles vêm realmente aqui, eles pegam o recibo, uma emissão de cheque, eles olham o processo desde o pedido de cotação, comprovam a necessidade, eles conferem nossos estoques”⁴⁷. Para Maria Alice Ferreira, diretora administrativa dos dois hospitais administrados pela SPDM, o trabalho do TCE é surpreendente, pois “mesmo não sendo técnicos na área, eles fazem uma análise de acordo com os parâmetros estabelecidos no contrato de gestão”⁴⁸.

A atuação da ALESP foi percebida apenas por Hart Ferreira, pois receberam a “visita do Conselho Estadual de Saúde, mais de uma vez”⁴⁹. Alice Ferreira preferiu não comentar e se deteve apenas na avaliação do TCE. Na análise de Teixeira:

“Nós nunca percebemos que éramos fiscalizados pela Assembléia Legislativa. O que a gente sente, uma vez ou outra, é quando a Secretaria [de Estado da Saúde] nos pede algumas

⁴⁵ Descrição das atividades da Comissão de Fiscalização e controle da Assembléia Legislativa de São Paulo. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/index4.htm>. Acesso em 01.10.2002.

⁴⁶ Idem.

⁴⁷ Idem.

⁴⁸ Idem.

⁴⁹ Idem

informações e diz que é para enviar à Assembléia, aos deputados. Nós fomos convidados a participar de duas reuniões, mas não como uma fiscalização.”⁵⁰

A avaliação mais contundente é a de Cintra Ferreira, para quem a ALESP tem “uma participação bastante descomprometida”⁵¹.

A participação da Assembléia Legislativa deve ocorrer por meio de sua Comissão de Saúde e Higiene. Ela deve não somente analisar os contratos de gestão, mas também participar da Comissão de Avaliação, tornando-se um órgão efetivo no controle. Porém, o que as entrevistas demonstraram é que esta participação simplesmente não é percebida pelas Organizações Sociais. O consenso é que alguns deputados criticam o modelo sem muitas vezes conhecer o sistema e sem ter visitado algum hospital. O comentário mais veemente foi a de que alguns representantes eleitos fazem fisiologismo político, apenas para se manterem em evidência.

A participação do TCE, diferente da Comissão de Saúde e Higiene, ocorre regularmente. O que se percebeu no início é que, como as Organizações Sociais são uma nova forma de parceria entre o Estado e a sociedade, criou-se para o TCE um tipo diferente de entidade a ser controlada. Apesar dos contratos de gestão não constituírem uma novidade jurídica, a forma como foi vinculada com as Organizações Sociais exigiu um certo tempo de adaptação do Tribunal. Assim, as primeiras visitas foram marcadas por um rigor além do esperado em virtude da novidade da legislação. Porém agora o acompanhamento é sistemático e pode-se dizer que já faz parte da rotina tanto do TCE como dos hospitais visitados.

O Controle Social

O principal mecanismo de *accountability* que pode ser observado na questão das Organizações Sociais em São Paulo foi a audiência pública realizada na Assembléia Legislativa em 15 de abril de 1998 e que contou com a participação de deputados Estaduais, do Secretário de Estado da Saúde, Representantes de hospitais universitários e filantrópicos, representantes de diversos movimentos sociais ligados à área da saúde e da assistência social, professores, secretários municipais de saúde ou seus representantes, membros do Conselho Estadual de Saúde e do Conselho Municipal de Saúde, representante do Ministério da Saúde entre outros.

⁵⁰ Idem

⁵¹ Idem.

No debate ocorrido, a defesa do SUS foi um dos poucos pontos em comum, independente do orador ser a favor ou contra as Organizações Sociais. O que uma parte dos oradores contrários às Organizações Sociais se queixavam era da ineficiência da audiência, pois por mais rico que fosse o debate, o Estado seria uma espécie de “rolo compressor” e faria o projeto de lei ser aprovado. A grande maioria das queixas era quanto à privatização dos serviços de saúde e que este projeto era uma “versão piorada” do PAS, implantado no Município de São Paulo. Apesar dos leitos serem totalmente destinados à população atendida pelo SUS, muitos acreditavam que em pouco espaço de tempo uma parte seria reservada para os convênios, porém as entrevistas mostram que isso não ocorreu.

Outro questionamento realizado foi a supressão, para as Organizações Sociais de saúde, do parágrafo 5, artigo 20 do Código Estadual de Saúde, que estabelece: “É vedada qualquer forma de transferência às entidades privadas da execução ou gestão do serviço público de saúde.” (SÃO PAULO, Lei Complementar nº 791/95). Esta supressão seria uma incoerência do próprio governo pois foi autor das normas e agora pretendia, como ocorreu, incluir um novo parágrafo no Código Estadual de Saúde, determinando que às OS’s não se aplica o parágrafo acima mencionado.

O esperado controle social descrito no Plano Diretor também não encontra oportunidade nas Organizações Sociais paulistas. A participação da sociedade, seja por meio do Conselho de Administração das OS’s ou dos representantes do Conselho Estadual da Saúde, na definição das metas e indicadores para cada OS ainda não é uma realidade. Os dados, definidos pela Secretaria de Estado da Saúde após estudo epidemiológico da região onde cada hospital está localizado, são apresentados para as Organizações Sociais, que pouco podem fazer para alterar o quadro. As entrevistas conduzidas indicam que existe o espaço para o diálogo, entretanto qualquer necessidade de verba suplementar ou acréscimo nas atividades hospitalares esbarra no orçamento restrito da SES. Apenas nos reajustes semestrais podem ser realizados acertos decorrentes de atividades não previstas, como as emergências.

Conclusão: O Balanço das Organizações Sociais em São Paulo

A legislação paulista, embora apresente algumas diferenças em relação ao modelo federal de Organizações Sociais, baseou-se na Lei 9.637/98. A restrição quanto às áreas em que entidades podem ser qualificadas como Organização Social indica que o modelo paulista, assim como a maioria dos outros exemplos, também não está

inserido num contexto de reforma Estado. O que a experiência mostra é que, assim como observado por Martins (2002) para o caso federal, as Organizações Sociais paulistas representam um instrumento para a flexibilização da administração pública na área da saúde.

Esta parte empírica mostrou que existe uma preocupação com o controle dos resultados, que se reflete principalmente na necessidade da apresentação de diversos relatórios. A criação de uma área exclusiva para o acompanhamento das Organizações Sociais, a Coordenadoria de Contratação de Serviços de Saúde, também reforça esta preocupação.

Os mecanismos de *accountability*, assim como no caso federal, apesar de estarem presentes na forma de lei, pouco se fazem presentes na prática. A audiência pública realizada na Assembléia Legislativa, apesar do intenso debate, parece ter contribuído pouco para o modelo proposto, pois muitos dos problemas apontados já haviam sido discutidos internamente na Assembléia Legislativa e resultado em emendas ao projeto de lei.

A participação da Comissão de Avaliação, considerada uma instância de controle, parece estar perdendo força, pois um dos membros, conforme mencionado, relatou que não é convocado para novas reuniões. O controle formal, de acordo com os depoimentos obtidos, parece ocorrer diretamente pela Secretaria de Estado da Saúde, por intermédio da sua Coordenadoria de Contratação de Serviços de Saúde, que acompanha a evolução do contrato de gestão.

O deputado Jamil Murad, representante da Assembléia Legislativa na Comissão de Avaliação, encaminhou um Despacho solicitando a participação do Conselho Municipal de Saúde na fiscalização das Organizações Sociais de saúde, solicitação que foi negada pelo poder Executivo. O deputado estadual pelo PSDB, Milton Flavio, contesta a necessidade de tais representantes e também a municipalização dos hospitais dirigidos pelas OS's, pois apesar do processo de descentralização na saúde, a complexidade do atendimento nesses hospitais e a área de influência de cada uma delas tornaria necessária a presença do governo estadual nesses hospitais.

Além do Conselho Municipal, o assessor parlamentar do PT, Bausanufu Carvalho, lembra também que a Comissão poderia ter a participação de representantes

do SUS⁵². Porém, o que a pesquisa mostra é que este instrumento de avaliação parecer ter se esvaziado, ou seja, já não apresenta a mesma força como no começo das atividades das OS's.

Um importante mecanismo de controle do Estado é exatamente o critério de repasse dos recursos. Este critério estabelece que 90% do total de recursos previstos são repassados às Organizações Sociais em doze parcelas mensais de igual valor, enquanto que os 10% restantes são sujeitos a avaliações trimestrais, que levam em conta dados qualitativos de atendimento. Para os responsáveis pelos hospitais os 10% representam uma parcela importante do orçamento, pois todas as atividades são planejadas levando-se em conta o recebimento integral dos recursos e sua falta prejudicaria o atendimento. Apesar disso não existem queixas por parte dos representantes das OS's entrevistadas quanto a esse critério, pois quando é aprovado o pagamento dos 10% os administradores sentem que é um recurso pelo qual o hospital teve que lutar, que não foi apenas um dinheiro previsto no orçamento, o que parece acaba por valorizar todo esforço empreendido pelos funcionários.

A participação da Assembléia Legislativa no controle das atividades hospitalares ocorre por meio de sua Comissão de Saúde e Higiene, que deve indicar dois membros para participarem da Comissão de Avaliação. O que as entrevistas indicaram é que as questões relativas às Organizações Sociais são tratadas de forma mais próxima apenas pelos membros da ALESP que integram o Conselho de Avaliação. Porém, esta participação da ALESP pode ser melhor explorada em pesquisas futuras. O TCE, pelo que as entrevistas evidenciaram, exerce seu papel de auditoria, analisando a documentação enviada pela Secretaria de Estado da Saúde e fiscalizando a documentação no próprio hospital.

O controle por parte da sociedade ocorre por meio da participação de representantes de entidades na Comissão de Avaliação e também no Conselho de Administração das Organizações Sociais. A participação de cidadãos que não façam parte de nenhuma entidade não está prevista na legislação, mas parece ser uma prática comum no Hospital de Itapeçerica da Serra, pois de acordo com Ferreira, acontecem reuniões periódicas, promovidas pelo hospital, com os usuários como uma forma de apresentar os resultados do hospital e também colher opiniões dos cidadãos. Outros hospitais mantêm atividades voluntárias voltadas à comunidade, seja por meio de

⁵² Idem.

atividades esporádicas, seja por meio de parcerias com outras entidades, como a Pastoral da Criança.

Um questionamento que surgiu durante a tramitação do Projeto de Lei relativo às Organizações Sociais foi o receio quanto à privatização dos hospitais, entendido como a reserva de leitos para convênios de saúde. Porém esta possibilidade foi eliminada com a obrigatoriedade de se destinar 100% dos leitos ao SUS, fato que foi confirmado pelos entrevistados.

Este capítulo centrou-se na questão da *accountability* das Organizações Sociais paulistas e os mecanismos de controle envolvidos, mas durante a prospecção de dados novas oportunidades de pesquisa foram identificadas. Um campo de análise é a da efetividade das Organizações Sociais comparadas com outras modalidades de atendimento. Carvalho indicou que o volume de recursos destinado pelo governo ao atendimento médico por terceiros, neste grupo incluídas as OS's de saúde, é equivalente àquele destinado a atender os 46 hospitais da rede direta, o que parecer ser um indicativo de maior custo das OS's. Tanaka e Mello (2002) também observaram que os custos do Hospital de Itaim Paulista são mais elevados do que nos outros modelos de atendimento, embora apresentem uma produtividade maior. Como também não foi objeto de estudo de seu trabalho, os autores indicam que a relação verificada entre custo elevado e maior produtividade das Organizações Sociais são fatores de “grande interesse para outras investigações, dado que o exclusivo financiamento público do HGIP [Hospital Geral de Itaim Paulista] é considerado um fator determinante nos resultados positivos que estão sendo alcançados” (TANAKA e MELO, 2002: 66).

O estabelecimento de metas de atendimento e níveis de qualidade para as Organizações Sociais nos leva a considerar a possibilidade de utilizar os mesmos critérios para os hospitais da rede direta. De acordo com Paschoa⁵³, esta possibilidade existe e está em estudo pela SES. Os recentes convênios firmados pela SES com os hospitais da Unicamp e da Unesp – Bauru, não foram aqui estudados, pois fugiria do escopo deste trabalho. Além da possibilidade acima citada, outras formas de parceria entre Estado e sociedade civil poderiam ser estudadas, como por exemplo o convênio firmado entre a SPDM e a Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo para a gestão do Hospital de Vila Maria.

⁵³ Idem.

Uma outra preocupação pode estar relacionada com a continuidade do modelo de prestação de serviços por meio das Organizações Sociais, uma vez que a legislação prevê a possibilidade de rescisão contratual unilateralmente. Caso este ocorra por parte da Organização Social, ela deve se comprometer a prestar serviços pelo prazo de 180 dias a partir da data de anúncio da rescisão. Caso a rescisão seja solicitada pelo Estado, este pode qualificar uma outra entidade como OS para dar continuidade ao trabalho desenvolvido.

Apesar do curto período de existência dessa política, a relação entre a Secretaria de Estado da Saúde e as Organizações Sociais em São Paulo mostra um dinamismo, principalmente no que tange ao contrato de gestão, que anualmente apresenta pequenas alterações, consideradas pelos entrevistados como uma evolução natural, devido principalmente ao ineditismo do modelo. Apesar desse ponto favorável no relacionamento desses atores, as questões relativas à *accountability* mostraram-se frágeis, o que parece indicar que a SES exerce cada vez mais um controle centralizado no acompanhamento das OS's. Este fato talvez justifique alguns comentários obtidos durante as entrevistas em que foram apontados um aumento no controle de procedimentos por parte da SES. Novas pesquisas junto ao Conselho Estadual de Saúde, aos representantes do SUS, representantes da comunidade médica, aos dirigentes de hospitais e ao próprio Secretário Estadual da Saúde, entre outros, poderiam fornecer indícios quanto aos caminhos que este modelo irá trilhar.

Em suma, pelo que foi discutido, o modelo das Organizações Sociais parece fazer parte mais de uma estratégia de flexibilização do atendimento à saúde do que de uma reforma do aparelho do Estado. Os mecanismos de controle, embora diversos, parecem centrar-se no controle exercido pela própria Secretaria de Estado da Saúde e com um distanciamento das demais instâncias, como a Comissão de Avaliação e a Assembléia Legislativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para a análise reservada a esta parte final, apresentamos novamente a questão que motivou a condução da pesquisa: as Organizações Sociais de saúde paulistas conseguiram realizar os objetivos propostos pela Nova Gestão Pública, especialmente a combinação de flexibilização administrativa e controle por resultados com *accountability*? E a hipótese que procuramos testar ao longo do trabalho é que, apesar destes aspectos estarem presentes tanto na legislação como na concepção inicial do governo paulista, as Organizações Sociais de São Paulo não lograram integralmente esse intento.

A execução de serviços na área da saúde por Organizações Sociais indica que a flexibilização da administração pública pela transferência de atividades não-exclusivas do estado é possível, não somente na saúde, mas em muitas outras áreas, como demonstram as diversas OS's qualificadas no território nacional.

Não obstante esta diversidade de Organizações Sociais, por ora, não parece fazer parte de um processo maior de reforma do Estado, em que se busca aumentar a governança e criar uma lógica mais geral baseada nos resultados e no controle social. Isto porque, em geral, as legislações subnacionais indicam que houve um mero mimetismo do modelo federal, com alterações mais nas áreas em que as entidades poderiam se qualificar como OS's. O maior objetivo foi, nestas experiências locais, flexibilizar a gestão para alcançar resultados mais rápidos em alguns setores, sem uma pretensão de transformação mais ampla da máquina pública.

Em São Paulo, a preocupação com os resultados das atividades prestadas pelas Organizações Sociais levou o Estado a elaborar uma série de instrumentos de controle e transparência. Mas apesar da incorporação de novos mecanismos de participação da sociedade, evidências obtidas durante a pesquisa mostram que a *accountability* não está no mesmo compasso da flexibilização administrativa, e mesmo o controle por resultados, que tem certo peso no modelo paulista, mostrou-se insuficiente em seus instrumentos. Neste último caso, uma das dificuldades observadas foi o da “criação de mecanismos que viabilizem a integração dos cidadãos no processo de definição, implementação e avaliação da ação pública” (BRASIL, 1995: 40), como prevista na Nova Gestão Pública.

Esta dificuldade pode ser identificada na própria elaboração da legislação federal sobre as Organizações Sociais, pois a mesma foi promulgada por meio de

Medida Provisória, reduzindo seu período de tramitação no Congresso. Uma legislação que surge como uma das possíveis respostas às premissas da Nova Gestão Pública, mas cuja elaboração e posterior lançamento não seguem integralmente as próprias prerrogativas de *accountability* e participação, pode ser um indicativo de que a implementação dos novos mecanismos de controle irá enfrentar crescentes desafios.

A legislação paulista das Organizações Sociais, apesar de ter sido apresentada como projeto de lei, o que teria permitido, em tese, amplo debate na Assembléia Legislativa, e de ter sido submetido à audiência pública, apresenta características que fogem à *accountability* como proposto na Nova Gestão Pública. A primeira questão é lembrada por Arthur Chioro, em pronunciamento realizado durante a audiência pública da ALESP:

“Preocupa-me quando a figura do Secretário Estadual da Saúde qualifica o que pode ser Organização Social e o que não pode ser. Porque não esta Casa [ALESP] participar do processo de qualificação, porque não o Conselho Estadual da Saúde. Quando for discutida a organização social no hospital estadual que está na minha cidade, o Conselho Municipal da minha cidade não pode participar desta discussão. [...] Por que não democratizar esse processo?” (SÃO PAULO, 1998a: 57).

Esta observação refere-se, basicamente, ao primeiro artigo da Lei nº 846/98, que define: “o Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado [...] atendidos os requisitos previstos nesta lei complementar” (SÃO PAULO, Lei Complementar nº 846/98). Embora certa discricionariedade seja atribuída ao Poder Executivo, esta é, em alguma medida, limitada pela segunda parte do artigo, pois para a qualificação certos requisitos devem ser satisfeitos pelas entidades pretendentes. Porém, se levada a cabo, a observação tornaria mais transparente o processo de qualificação das OS's, além de introduzir, como prevista no Plano Diretor, a participação da sociedade civil. Esta participação poderia ocorrer por meio dos representantes dos Conselhos Estadual e Municipal da Saúde.

A participação social, que também ocorreria por intermédio do Conselho de Administração (do qual participam representantes da entidade, pessoas de notória capacidade profissional e representantes dos empregados), também tem seu raio de ação limitado, pois o número mínimo de reuniões ordinárias definidos em lei é de três por

ano. Este Conselho, apesar de constar entre suas atribuições a aprovação da proposta de contrato de gestão, da proposta de orçamento e do programa de investimentos, em nenhum momento parece ter sido convidado a participar da elaboração das metas de produtividade e qualidade constantes no contrato. As entrevistas indicam que alterações nos valores contratuais, tanto de metas quanto de recursos financeiros, somente fazem parte da pauta de negociação nas reuniões semestrais e quando justificadas por eventuais alterações no quadro epidemiológico da região onde está inserido o hospital.

Percebe-se que todo o arcabouço legal criado em torno das Organizações Sociais dotou o governo estadual de instrumentos que lhe permitiriam ter amplo controle sobre as entidades e as atividades por ela desempenhadas. O primeiro fator é o próprio processo de qualificação, cuja aprovação final cabe ao Poder Executivo. A próxima etapa, que corresponde à elaboração do contrato de gestão, também está sob a responsabilidade do Executivo, que estipula as metas, as penalidades e o orçamento. A fiscalização da execução do contrato cabe ao órgão supervisor, representado pela Secretaria de Estado da Saúde no caso das OS's de saúde de São Paulo. Para esta atividade, a SES recebe ainda o auxílio da Comissão de Avaliação, que conta com membros da ALESP e do Conselho Estadual da Saúde, e também do Grupo de Trabalho Especial, cujos membros são, em sua maioria, funcionários da própria Secretaria.

A questão do controle, de acordo com entrevista do deputado estadual Milton Flávio (PSDB):

“... foi uma preocupação grande da Assembléia Legislativa e do Governo. Além do contrato de gestão [...] que nos parece um instrumento importante do controle das atividades pretendidas, [...] nós criamos uma Comissão de Avaliação, com representação do meio acadêmico; da sociedade civil, que tem assento através de representantes indicados pelo Conselho Estadual da Saúde; e da Assembléia Legislativa, que também tem dois representantes eleitos entre os membros da Comissão de Saúde [e Higiene].”⁵⁴

Apesar da ênfase nesta Comissão, a interpretação sobre sua atuação é controversa. Para uma de suas conselheiras, Ana Maria Malik, a Comissão parece não ter se reunido mais, pois ela não tem recebido convocações nos últimos meses. Teixeira, do Hospital Geral de Pedreira, destaca que:

⁵⁴ Idem.

“A gente não sente que a Comissão de Avaliação seja um instrumento de aperfeiçoamento do contrato. Ela é muito restrita, apenas avalia os números, se atingiu ou não as metas. A gente, às vezes têm colocado situações como a evolução do atendimento e do grau de complexidade, mas que não gera nenhum acerto no contrato”⁵⁵.

Esta visão é, em parte, compartilhada por Hart Ferreira, do Hospital Santa Marcelina de Itaquaquecetuba, para quem a atuação “não atinge muito ao hospital, a não ser o resultado”⁵⁶. A percepção de Cintra Ferreira, do Hospital Geral de Itapeverica da Serra, é outra: “... essa Comissão na verdade se reuniu erráticamente no começo, mas ela praticamente não é presente, pelo menos no cotidiano do hospital”⁵⁷.

A disparidade de visões pode ser um indício de que o Poder Executivo utiliza os outros mecanismos para acompanhar os contratos, sendo um dos principais a Coordenadoria de Contratação de Serviços de Saúde, subordinada à Secretaria Estadual da Saúde de São Paulo. A prioridade para o controle a partir do próprio Poder Executivo em detrimento de mecanismos de controle social, pode também ser motivada pela observação de Cintra Ferreira:

“A estrutura das Organizações Sociais da Saúde passou a compor a própria estrutura do governo do estado. Então isso também é uma mudança organizacional na estrutura do governo, pois da forma inicial de um projeto, um apêndice na Secretaria, hoje a estrutura das Organizações Sociais da Saúde tem uma coordenação dentro do organograma, da estrutura organizacional da Secretaria.”⁵⁸

O acompanhamento por meio de um órgão subordinado diretamente à Secretaria do Estado da Saúde indica que, apesar de todo um arcabouço legal e também do contrato de gestão firmado entre as partes procurarem combinar tanto o controle de resultados como *accountability*, o que ficou evidente é que o Executivo concentra quase todo o controle sobre cada Organização Social, acompanhando e fiscalizando suas atividades. Corrobora esta idéia o fato de que quase não houve participação das Organizações Sociais e outros atores na definição das metas constantes nos contratos, dos indicadores de avaliação, e dos critérios de repasse de recursos.

⁵⁵ Idem.

⁵⁶ Idem.

⁵⁷ Idem.

⁵⁸ Idem.

A participação da Assembléia Legislativa de São Paulo em todo o processo que envolve as Organizações Sociais apresenta diferentes gradações. Na avaliação do Projeto de Lei Complementar nº 03/98 enviado pelo Executivo, a participação parece ter sido ampla, pelo menos no que tange ao número de emendas propostas, oitenta e nove no total (SÃO PAULO, 1998a: 46). Duas medidas significativas foram a obrigatoriedade de atendimento voltado exclusivamente para os pacientes do SUS e a inclusão de membros da ALESP na Comissão de Avaliação da Execução dos Contratos de Gestão.

Após a promulgação da Lei nº 846/98, a participação da ALESP no acompanhamento do contrato de gestão parece distante, como indicam as entrevistas com representantes das OS's. Na avaliação de Cintra Ferreira:

“O deputado que mais critica o projeto das Organizações Sociais jamais pisou numa, não sabe do que está falando e não está preocupado com isso. [...] Muito pouca gente na Assembléia Legislativa, seja quem é a favor ou seja quem é contra, na verdade sabe algo do que está falando.”⁵⁹

A distância da ALESP em relação às Organizações Sociais também foi destacada por Teixeira, que afirmou: “nós nunca tivemos a sensação de que éramos fiscalizados pela Assembléia Legislativa”⁶⁰. Hart Ferreira relata que já recebeu a visita de membros da Assembléia Legislativa, “mas de prático nós sempre ficamos sabendo por meio da Coordenadoria de Contratação de Serviços de Saúde que pertence à Secretaria Estadual de Saúde”⁶¹.

Assim, o controle da Assembléia Legislativa parece reduzir-se a críticas ao modelo das Organizações Sociais, ao invés de constituir-se num amplo mecanismo de controle horizontal do Executivo. Dessa forma, a atuação do Executivo no controle parece ficar cada vez mais fortalecida. E, como já destacado, a ênfase do controle realizado pelo Poder Executivo centra-se no acompanhamento da execução do contrato de gestão.

Existe uma percepção geral por parte dos entrevistados de que a população atendida nos hospitais dirigidos por Organizações Sociais está satisfeita com o serviço prestado. Para avaliar o impacto das atividades das OS's, a Secretaria de Estado da

⁵⁹ Idem.

⁶⁰ Idem.

⁶¹ Idem.

Saúde tem o apoio da Faculdade de Saúde Pública, para onde devem ser enviados relatórios mensais. De acordo com Teixeira, uma das análises apontou que houve uma redução de 63% na mortalidade infantil da região atendida pelo hospital.

O que se percebe é que as Organizações Sociais paulistas fazem parte da estrutura de assistência à saúde, o que permite tornar mais flexível a gestão dos serviços na área. A execução das atividades nas OS's apresenta indícios de melhoria significativas nos resultados, mas a falta de uma sistemática mais refinada de controle de resultados dificulta saber o quanto se avançou na gestão.

E, embora os instrumentos da *accountability* estejam presentes, os mesmos estão sendo pouco acionados, indicando que sua combinação com o controle dos resultados é bastante precária. É provável, então, que um avanço da *accountability* somente será possível com uma evolução também no controle de resultados. Este, por sua vez, depende de mudanças na gestão, uma gestão que atente não apenas para sua flexibilização, mas que a insira num projeto amplo de reforma do Estado e da alteração da relação com a sociedade.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1998.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FERREIRA COSTA, Valeriano Mendes. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998. (Pesquisas, nº 12)

ACERP. Estatuto. Disponível em: <<http://pgpe.planejamento.gov.br/os.htm>>. Acesso em 20 nov. 2002.

ANDRÉ, Maristela Afonso de. *Subsídios para a reforma do Estado: contratos de gestão*. Brasília: IPEA/ENAP/IBAM, 1994, v. 4.

ANDRÉ, Maristela Afonso de. Contratos de gestão: contradições e caminhos da administração pública. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 35, n. 3: 6-13, maio/jun., 1995.

ANDRÉ, Maristela Afonso de. A efetividade dos contratos de gestão na reforma do Estado. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 39, n. 3: 42-52, jul./set., 1999.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luiz Aureliano G. de. A reforma do Estado e a questão federalista: reflexões sobre a proposta de Bresser Pereira. In: *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (Org.). Brasília: Universidade de Brasília, 1997.

BAHIA. Lei nº 7.027 de 29 de janeiro de 1997. Institui o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.bahia.ba.gov.br/saeb/orgsociais/p_anexos.htm>. Acesso em 22 out. 2002.

BAHIA. Decreto nº 7.007 de 14 de novembro de 1997. Regulamenta a Lei nº 7.027, de 29 de janeiro de 1997, que instituiu o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.bahia.ba.gov.br/saeb/orgsociais/p_anexos.htm>. Acesso em 22 out. 2002.

BAHIA. Decreto nº 7.008 de 14 de novembro de 1997. Estabelece normas específicas para a operacionalização, pela área de saúde do Estado, do Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais, instituído pela Lei nº 7.027, de 29 de janeiro de 1997. Disponível em: <http://www.bahia.ba.gov.br/saeb/orgsociais/p_anexos.htm>. Acesso em 22 out. 2002.

BAHIA. Secretaria de Administração do Estado da Bahia. Disponível em: <<http://www.bahia.ba.gov.br/saeb/orgsociais/principal.htm>>. Acesso em 22 out. 2002.

BEETHAM, David. *Bureaucracy*. Minnesota: Open University, 1996.

BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. *Revista do serviço público*, São Paulo, ano 49, n. 10: 5-44, Out./Dez. 1998.

BIOAMAZÔNIA. Estatuto. Disponível em: <<http://www.bioamazonia.org.br>>. Acesso em 10 out. 2002.

BRASIL. Lei nº 8246, de 22 de outubro de 1991. Autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais e dá outras providências. Disponível em: <http://pgpe.planejamento.gov.br/Docs/LEI_N_8246.pdf>. Acesso em 18 nov. 2002.

BRASIL. Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Organizações sociais*. Brasília, 1997. (Cadernos MARE da Reforma do Estado).

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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm>. Acesso em 17 out. 2002.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.648-7, de 23 de abril de 1998. Convertida na Lei nº 9.637, de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron e da Fundação Roquette Pinto e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em : <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/1648-7.htm>. Acesso em 17 nov. 2002.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. Dirigentes de associação de comunicação deixam de prestar contas de recursos repassados e são multados. Notas de Imprensa, 10 maio 2001. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/imprensa/Notas/2001/maio/Roquette-Pinto.html>>. Acesso em 06 fev. 2003.

BRASIL, Ministério da Ciência e Tecnologia. Contrato de gestão (2002 – 2006) com a Organização Social Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. Disponível em: <<http://pgpe.planejamento.gov.br/Cg.htm>>. Acesso em 17 nov. 2002.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em 10 out. 2002.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo: 34, 1996.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1998a.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: 34, 1998b.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; CUNILL GRAU, Nuria (Org.). *O público não estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1999.

CAIDEN, Gerald E. *Administrative reform comes of age*. Berlim: de Gruyter, 1991.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* *Revista de administração pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2: 30-50, Fev./Abr. 1990.

CEARÁ. Lei nº 12.781, de 30 de dezembro 1997. Institui o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais, dispõe sobre a qualificação destas entidades e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.ceara.gov.br>>. Acesso em 18 nov. 2002.

CEARÁ. Secretaria do Trabalho e Ação Social. Instituto de Desenvolvimento do Trabalho (IDT). Disponível em: <<http://www.idt.org.br>>. Acesso em 18 nov. 2002.

CLAD. *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: Eudeba, 2000.

COELHO, Simone de Castro Tavares. *Terceiro Setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos*. São Paulo: Senac, 2000.

CROZIER, Michael. *The bureaucratic phenomenon*. Chicago: University of Chicago, 1964.

CUNILL GRAU, Nuria. *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: CLAD, 1998.

CUNILL GRAU, Nuria. Responsabilización por el control social. In: CLAD. *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: Eudeba, 2000.

CURITIBA. Lei Ordinária no 9.226, de 23 de dezembro de 1997. Dispõe sobre as entidades qualificadas como Organizações Sociais, cria o Programa Municipal de Publicização, a Comissão Municipal de Publicização e dá outras providências. Disponível em: <<http://domino.curitiba.pr.gov.br/wwwcmc.nsf/pages/FrameLeiGeral>>. Acesso em 07 fev. 2003.

DAHL, Robert Alan. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1997.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização e outras formas*. São Paulo: Atlas, 1999.

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 (Org.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.

DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (Org.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.

DISTRITO FEDERAL. Lei Distrital nº 2.177, de 30 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais no âmbito do Distrito Federal. Publicada no DODF de 31 dez. 1998. Disponível em: <<http://www.cl.df.gov.br/>>. Acesso em 06 fev. 2003.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 2.415, de 6 de julho de 1999. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais no âmbito do Distrito Federal. Publicado no DODF de 07 jul. 1999. Disponível em: <<http://www.mpdft.gov.br/assjur/ldf/1999/2415.htm>>. Acesso em 06 fev. 2003.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 2.523, de 13 de janeiro de 2000. Altera a Lei nº 2.415, de 6 de julho de 1999, que trata da qualificação de entidades como organizações sociais no âmbito do Distrito Federal. Publicado no DODF de 14.01.2000. Disponível em: <<http://www.mpdft.gov.br/assjur/ldf/2000/2523.htm>>. Acesso em 06 fev. 2003.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. Quantitativo de pessoal. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br/contas/2001/arq10quantitpessoal.pdf>>. Acesso em 06 fev. 2003.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gestão pública e cidadania: iniciativas inovadoras na administração subnacional no Brasil. *Revista de Administração Pública*, São Paulo, 31(4), 126-156, 1997

GALVÃO, Maria Cristina Costa Pinto. (Coord.). *Novas formas de gestão dos serviços públicos: a relação público privada*. São Paulo: FUNDAP, 1997.

GARCIA, André. Cofres públicos: emprego fácil sai caro. *Correio Braziliense*, Brasília, 12 jan. 2003. Cidades. Disponível em: <http://www2.correioweb.com.br/cw/EDICAO_20030112/pri_cid_120103_249.htm>. Acesso em 06 fev. 2003.

GOIÁS. Lei nº 13.456, de 16 de abril de 1999. Dispõe sobre a organização da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.gabcivil.go.gov.br/leis_ordinarias/1999/lei_13456_p2.htm>. Acesso em 20 out. 2002.

GOIÁS. Decreto 5.591, de 10 de maio de 2002. Dispõe sobre a qualificação da Associação Goiana de Integralização e Readaptação – AGIR como Organização Social – OS e dá outras providências. Disponível em: <http://www.gabcivil.go.gov.br/decretos/2002/decreto_5.591.htm>. Acesso em 20 out. 2002.

GROISMAN, Enrique; LERNER, Emilia. Responsabilización por los controles clásicos. In: CLAD. *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: Eudeba, 2000.

HUNTINGTON, Samuel P. *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University, c1968.

INFORMMA. Secretária diz que é ilegal acordo com a Novartis. Ano II, nº 67, 15 jun. 2000. Disponível em:
<<http://www.mma.gov.br/port/ascom/imprensa/junho2000/informma67.html>>. Acesso em 15 fev. 2003.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. Deputada do PC do B move ação popular contra Bioamazônia e ministros, 17 ago. 2000. Disponível em:
<<http://www.socioambiental.org/website/noticias/Brasil/20000817a.html>>. Acesso em 06 fev. 2003.

JENKINS, Kate. A reforma do serviço público no Reino Unido. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. *Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas*. São Paulo: FAPESP, 2000.

LUIZ, Edson. MP investiga no DF esquema igual ao da Sudam. O Estado de S. Paulo, Nacional, 24 dez. 2002. Disponível em:
<<http://www.estado.estadao.com.br/editorias/2002/12/24/pol019.html>>. Acesso em 06 fev. 2003.

MAMIRAUÁ. Estatuto. Disponível em: <<http://www.mamiraua.org.br>>. Acesso em 10 out. 2002.

MARTINS, Humberto Falcão. *Reforma do Estado na era FHC: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública?* São Paulo: 2002. (mimeo)

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2002.

MODESTO, Paulo Eduardo Garrido. Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil: as dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizações sociais. In: PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Letícia (Org.). *Administração pública gerencial: a reforma de 1995*.

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Brasília: ENAP, 1997.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. *Lua nova*, São Paulo, n. 44: 27-54, 1998.

PARÁ. Lei nº 5.980, de 19 de julho de 1996. Dispõe sobre as entidades qualificadas como Organizações Sociais. Disponível em: <[http://alepa.pa.gov.br/bancodeleis/cgi-bin/folioisa.dll/spl01996.nfo/query=*/doc/{t3095,16864}?>](http://alepa.pa.gov.br/bancodeleis/cgi-bin/folioisa.dll/spl01996.nfo/query=*/doc/{t3095,16864}?). Acesso em 06 fev. 2003.

PARÁ. Decreto nº 3.881, de 25 janeiro de 2000. Qualifica como Organização Social a Sociedade Civil Pará 2000. Disponível em: <[http://alepa.pa.gov.br/bancodeleis/cgi-bin/folioisa.dll/spld0001.nfo/query=*/doc/{t1,4832}?>](http://alepa.pa.gov.br/bancodeleis/cgi-bin/folioisa.dll/spld0001.nfo/query=*/doc/{t1,4832}?). Acesso em 06 fev. 2003.

PERNAMBUCO. Lei nº 11.743 de 20 de janeiro de 2000. Sistematiza a prestação de serviços públicos não exclusivos, dispõe sobre a qualificação de Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e o fomento às atividades sociais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.pe.gov.br/frames/index_sare.htm>. Acesso em 17 nov. 2002.

PERNAMBUCO. Decreto nº 23.046, de 19 de fevereiro de 2001. Regulamenta a Lei nº 11.743, de 20 de janeiro de 2000, que instituiu o Sistema Integrado de Prestação de Serviços Públicos Não-Exclusivos; dispõe sobre a qualificação e funcionamento das organizações sociais e das organizações da sociedade civil de interesse público, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.sare.pe.gov.br/decretos.html>>. Acesso em 17 nov. 2002.

PERNAMBUCO. Decreto nº 23.212, de 20 de abril de 2001. Qualifica a Associação Núcleo de Gestão do Porto Digital como Organização Social - OS, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.portodigital.org.br>>. Acesso em 22 dez. 2002.

PERNAMBUCO. Governo do Estado de Pernambuco. Disponível em: <http://www.pe.gov.br/acoes_portodigital.htm>. Acesso em 17 nov. 2002.

PERNAMBUCO. Secretaria da Administração de Pernambuco. Disponível em: <http://www.sare.pe.gov.br/org_sociais.html>. Acesso em 17 nov. 2002.

PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Leticia (Org.). Administração pública gerencial: a reforma de 1995: *ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI*. Brasília: Universidade de Brasília, c1999.

POLLIT, Christopher. Public management reform: *a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

RADIOBRAS. Pronunciamento do ministro do Meio Ambiente, Sarney Filho, em audiência pública das comissões especiais do patrimônio genético. Disponível em: <http://www.radiobras.gov.br/integras/00/integra_0908_2.htm>. Acesso em 15 fev. 2003.

ROBLES, Léo Tadeu; FISCHMANN, Adalberto A. Contratos de gestão no Estado de São Paulo: o caso das empresas estatais não-financeiras. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 35, n. 4: 52-64, jul./ago., 1995.

SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar nº 791, de 9 de março de 1995. Estabelece o Código de Saúde no Estado.

SÃO PAULO (Estado). Assembléia Legislativa. Comissão de Higiene e Saúde. Divisão Técnica de Taquigrafia. Transcrição da audiência pública realizada em 15 abr. 1998. São Paulo: Assembléia Legislativa, 1998a.

SÃO PAULO (Estado). Lei complementar nº 846, de 4 de junho de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, v.108, n.106, 5 jun. 1998.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 43.493, de 29 de setembro de 1998. Dispõe sobre a qualificação das organizações sociais da área da cultura e dá providências correlatas. Publicado no *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, v.108, n.186, 30 set. 1998. Disponível em: <<http://www.imprensaoficial.com.br>>. Acesso em 11.02.2003.

SÃO PAULO (Estado). Comunicado de 30 de outubro de 1998. Contrato de gestão. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, v.108, n.206, 30 out. 1998.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Resolução nº 7/98. Disponível em: <<http://www.tce.sp.gov.br/ins0498.htm>>. Acesso em 24 jul. 2002.

SÃO PAULO (Estado). Resolução SS – 171, de 1 de dezembro de 1999. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 2 dez.1999, v.109, nº 227.

SÃO PAULO (Estado). Resolução SS – 10, de 19 de janeiro de 2000. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 20 jan. 2000.

SÃO PAULO (Estado). Resolução SS – 142, de 3 de dezembro de 2001. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 4 dez. 2001, v.111, nº 228.

SÃO PAULO (Estado). Retificação do DO de 4 de dezembro de 2001, Resolução SS - 142. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 13 dez. 2001, v.111, nº 235.

SPINK, Peter Kevin. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Ministério Público entra com pedido de inquérito contra Joaquim Roriz. Notícias do Superior Tribunal de Justiça, 03 fev. 2003. Disponível em: <http://www.stj.gov.br/webstj/Noticias/detalhes_noticias.asp?seq_noticia=7251>. Acesso em 06 fev. 2003.

TANAKA, Oswaldo Y.; MELO, Cristina (Org.). *Inovação e gestão: a organização social no setor saúde*. São Paulo: Fapesp, 2002.

TENÓRIO, Fernando G.; RIBEIRO, Gylcilene S. *A sociedade é protagonista na relação com o Estado?* Rio de Janeiro: FGV, 2000. (Cadernos Gestão Pública e Cidadania, 15)