

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
BACHARELADO EM GESTÃO PÚBLICA

BRUNO GUIMARÃES DE MELO

**PUBLICIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO GOVERNAMENTAL BRASILEIRA: UM
PASSO ADIANTE OU UMA VOLTA AO PASSADO?**

Belo Horizonte

2013

BRUNO GUIMARÃES DE MELO

**PUBLICIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO GOVERNAMENTAL BRASILEIRA: UM
PASSO ADIANTE OU UMA VOLTA AO PASSADO?**

Monografia apresentada ao Curso de Gestão Pública da
Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito
parcial à obtenção do título de bacharel em Gestão Pública.

Orientadora: Prof.^a Márcia Miranda Soares

Belo Horizonte

2013

BRUNO GUIMARÃES DE MELO

**PUBLICIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO GOVERNAMENTAL BRASILEIRA: UM
PASSO ADIANTE OU UMA VOLTA AO PASSADO?**

Monografia apresentada ao Curso de Gestão Pública da
Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito
parcial à obtenção do título de bacharel em Gestão Pública

Banca examinadora:

Márcia Miranda Soares (UFMG)

(orientadora)

Bruno Pinheiro Wanderley Reis (UFMG)

Belo Horizonte, 4 de julho de 2013

AGRADECIMENTOS

À orientadora deste trabalho, Márcia Miranda Soares, pelo apoio, sugestões e disponibilidade. Meu sincero agradecimento, já que durante meu percurso na graduação foi grande incentivadora e parceira de trabalho.

Ao Departamento de Ciências Políticas, que abraçou o curso de Gestão Pública com grande competência e aos demais professores que enriqueceram minha formação acadêmica.

Aos colegas de trabalho da Herkenhoff & Prates pelo apoio e compreensão.

À minha companheira e querida Silvinha, sempre amiga e que tanto contribuiu para a realização deste trabalho.

Às minhas irmãs Mariana e Lilian, às minhas queridas tias Luísa e Joana, e aos outros familiares e amigos, pelo incentivo, carinho e apoio. Em especial meu sobrinho Mateus, que mesmo tão pequeno, teve que lidar com as ausências do padrinho para a conclusão deste trabalho.

Aos meus pais pela dedicação e apoio à minha decisão de alcançar a minha satisfação profissional.

RESUMO

A partir da segunda metade do século XX, a concepção de Estado passou por uma transformação após o surgimento de uma crise econômica que desestabilizou o sistema fiscal do modelo sociopolítico de estado de bem-estar social, adotado por vários países desenvolvidos no contexto pós-guerras. A reforma gerencial da administração pública surgiu como uma solução para aumentar a eficiência na prestação dos serviços públicos, com a introdução de mecanismos advindos da administração privada e da parceria com o setor privado na prática da gestão pública. No Brasil, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995, adotou em sua reforma administrativa elementos desse modelo, através de um programa de publicização, produção não estatal de bens e serviços públicos por entidades situadas no âmbito do denominado terceiro setor. O objeto de estudo deste trabalho é o processo de publicização iniciado entre 1997 e 1999 com a instituição dos mecanismos que permitem a parceria entre o poder público e organizações públicas não estatais na execução de atividades de natureza pública (convênio, contrato de gestão e termo de parceria), de modo descentralizado e buscando maior eficiência no provimento de bens e serviços públicos. O objetivo é analisar a evolução desse processo à luz da legislação federal e da utilização desses mecanismos pelos governos federais no período de 1997 a 2011. Para isso, a metodologia utilizada é a análise bibliográfica (livros, artigos científicos publicados, leis e material de imprensa) e estatística (dados referentes às parcerias estudadas e postos à disposição pelo governo federal). A hipótese principal do trabalho é que modelos de gestão flexíveis, como propostos pelo gerencialismo, principalmente quando aplicados num contexto onde ainda há forte presença de componentes da gestão patrimonialista, podem fortalecer práticas personalistas e mesmo corruptas. Verificou-se que, hoje, para que transcorra regularmente, o processo de publicização depende imprescindivelmente da atuação do Estado no controle e na fiscalização das parcerias, devido à presença notável do patrimonialismo nas instituições públicas e privadas. Os instrumentos de parceria permitem hoje menos autonomia na relação entre as organizações públicas estatais e não estatais, seguindo na direção oposta das diretrizes do gerencialismo: autonomia, flexibilidade e eficiência.

Palavras-chave: reforma administrativa gerencial; parceria; corrupção.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
1. REFORMA DO ESTADO: A BUSCA DE UMA GESTÃO PÚBLICA EFICIENTE.....	10
1.1. A REFORMA GERENCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL.....	13
2. PUBLICIZAÇÃO NO ESTADO BRASILEIRO	17
2.1. PUBLICIZAÇÃO: PARCERIA ENTRE O PÚBLICO ESTATAL E O NÃO ESTATAL..	18
3. REFORMA DO ESTADO: UM PASSO ADIANTE OU UMA VOLTA AO PASSADO? ..	27
CONSIDERAÇÕES FINAIS	34
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	37

INTRODUÇÃO

A partir da segunda metade do século XX, a concepção de Estado passou por uma transformação após o surgimento de uma crise econômica que desestabilizou o sistema fiscal do modelo sociopolítico de estado de bem-estar social, adotado por vários países desenvolvidos no contexto pós-guerras. A ampla proporção da intervenção estatal na vida social, com o provimento de serviços em vários setores, precisou enfrentar problemas de queda na arrecadação fiscal, aumento do desemprego e da crescente inflação que assolavam os países.

Diferentes estratégias foram adotadas por esses países para enfrentar os problemas cada vez mais evidentes. Uma delas, dita por Esping-Andersen (1994: 90) como “a rota neoliberal”, foi incorporada pela Grã-Bretanha, Nova Zelândia, pelos Estados Unidos e, em menor grau, pela Austrália. Ela consistiu em uma medida reformista de desregulamentação orientada para o mercado durante os anos 80 e tinham como focos a redução do protecionismo estatal, a flexibilização do mercado de trabalho e dos salários e a privatização dos programas sociais. Essa última promovida por duas razões como afirma o autor: “a primeira com objetivo de diminuir o gasto público e estimular a independência; a segunda, visando a responder às demandas mais diferenciadas e individualizadas da sociedade “pós-industrial”” (Esping-Andersen, 1994: 95).

Após a direção tomada pela solução neoliberal rumo ao Estado mínimo ter se demonstrado irrealista do ponto de vista econômico (não produzia desenvolvimento) e político (não tinha apoio dos eleitores), conforme afirma Bresser (2011: 31), surgiu uma nova via de reformas “encabeçadas” pela reforma da administração pública. Um dos modelos de reforma mais disseminados ficou conhecido como *nova gestão pública*. Ele consiste na introdução de princípios e técnicas gerenciais, principalmente a eficiência e o controle que visa aos resultados com vista a superar a rigidez do modelo burocrático. Outro modelo ficou conhecido como *governança pública*, “modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração [e implementação] de políticas” (Kooiman, 1993; Richards e Smith, 2002 *apud* Secchi, 2009 p. 358). Nessas duas abordagens, que preveem a descentralização de funções à esfera privada, o Estado desloca, sem perder sua importância, seu papel de implementador para o de coordenador/gerenciador e controlador. Daí surge o

tema deste trabalho: a relação entre o poder público e as entidades do setor público não estatal (entidades privadas sem fins lucrativos) na gestão de atividades compartilhadas ou parcerias.

Essa nova solução de reforma é adotada no Brasil na década de 90, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, com o lançamento do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, aprovado em 21 de setembro de 1995 pela Câmara da Reforma do Estado. Seu objetivo era “modernizar a administração burocrática prevalecente no núcleo estratégico e introduzir a administração gerencial no setor de prestação de serviços do Estado” (Brasil, 1995: 50). Isso modificaria a maneira de atuar do Estado brasileiro. Ele passaria de executor a promotor do desenvolvimento social e econômico. Entre os projetos básicos propostos no plano que induzem essas mudanças está o Programa Nacional de Publicização, instituído pela Lei 9.637, de 15 de maio de 1998. O objetivo do programa é descentralizar e modernizar a gestão de recursos públicos para o setor público não-estatal, por meio de parcerias com organizações sociais, entendidas como “entidades de direito privado que, por iniciativa do Poder Executivo, obtêm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com esse poder, e assim ter direito à dotação orçamentária.” (Brasil, 1995: 60). Além do contrato de gestão, possuem o mesmo intuito de descentralização colaborativa da gestão pública outros mecanismos de parceria entre o poder público e entidades privadas sem fins lucrativos, de que tratamos neste trabalho como parte do projeto de publicização do governo reformista. O termo de parceria foi criado pela Lei 9.790, de 23 de março de 1999. Ela ficou conhecida como “lei das Oscips” (organização da sociedade civil de interesse público) e tem o intuito de modernizar e incentivar a realização de parcerias entre Oscips e órgãos governamentais. O convênio se caracteriza por ser uma forma de incentivar a iniciativa privada de interesse público na execução de atividades que trazem algum benefício para a coletividade. Apesar de o convênio ter sido instituído pelo Decreto-Lei nº 200, em 1967, antes da reforma da década de 90, portanto, somente após a Instrução Normativa STN nº1, de 1997, fica clara a possibilidade da utilização desse instrumento jurídico para a realização de parceria entre o poder público e entidades do terceiro setor.

Da forma como foi idealizada pelo governo no plano de reforma, a parceria por meio do contrato de gestão e do termo de parceria¹:

[...] além de viabilizar a ação pública com mais agilidade e alcance, torna mais fácil e direto o controle social, mediante a participação, nos conselhos de administração,

¹ A citação refere-se apenas ao contrato de gestão, mas pode ser estendida ao termo de parceria. Ele foi criado no mesmo contexto de reforma e à semelhança das leis que criaram esses dois instrumentos de parceria.

dos diversos segmentos beneficiários envolvidos. As organizações nesse setor [(terceiro setor)] gozam de uma autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado. Em compensação, seus dirigentes são chamados a assumir uma responsabilidade maior, em conjunto com a sociedade, na gestão da instituição (Brasil, 1997: 11).

A parceria por intermédio de convênio também foi criada para dar maior autonomia às entidades parceiras sob o contexto de descentralização do Decreto-Lei nº 200, instituído no regime militar em 1967, momento que Bresser (1996: 6) trata como a primeira tentativa de reforma gerencial. No entanto, a autonomia expressa na legislação desses mecanismos de parceria, como a licitação não obrigatória na escolha da entidade não estatal parceira e na compra de produtos ou contratação de serviço por essas organizações, pode ser questionada no contexto recente da administração pública brasileira, na qual é perceptível ainda a presença de práticas patrimonialistas. Recentes escândalos de corrupção, envolvendo os ministérios do governo federal e organizações do terceiro setor em esquema de desvio de dinheiro público e no mau uso da parceria, puseram em cheque os institutos jurídicos constituídos, esboçando suas fragilidades. Assim, surge a pergunta que direcionará este trabalho: em que medida a publicização é uma modernização da administração pública brasileira? Ela seria uma brecha para fortalecer velhas práticas clientelistas que deveriam ser extirpadas pelo Estado brasileiro?

O objeto de estudo deste trabalho é o processo de publicização iniciado na década de 90, na reforma administrativa, com a instituição dos mecanismos que permitem a parceria entre o poder público e organizações públicas não estatais na execução de atividades de natureza pública (convênio, contrato de gestão e termo de parceria), de modo descentralizado e buscando maior eficiência no provimento de bens e serviços públicos. O objetivo é analisar a evolução desse processo à luz da legislação federal e da utilização desses mecanismos pelos governos federais no período de 1997 a 2011. Para isso, a metodologia utilizada é a análise bibliográfica (livros, artigos científicos publicados, leis e material de imprensa) e estatística (dados referentes às parcerias estudadas e postos à disposição pelo governo federal). A hipótese principal do trabalho é que modelos de gestão flexíveis, como propostos pelo gerencialismo, principalmente quando aplicados num contexto onde ainda há forte presença de componentes da gestão patrimonialista, podem fortalecer práticas personalistas e mesmo corruptas. Assim, o que seria um progresso na gestão pública pode significar um retrocesso.

O trabalho está estruturado em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro destina-se à apresentação tanto da concepção de reformas gerenciais numa perspectiva global quanto do modelo de reforma adotado na administração pública federal

brasileira em meados dos anos 90. O segundo capítulo apresenta e analisa a publicização, como uma proposta de modernização, e os mecanismos de parceria que a viabilizam. O último capítulo discute a evolução do processo de publicização por meio das mudanças nas legislações e de sua utilização pelo governo federal.

1. REFORMA DO ESTADO: A BUSCA DE UMA GESTÃO PÚBLICA EFICIENTE

A reforma da administração pública brasileira, realizada no período do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), faz parte de um contexto mundial de mudanças, acarretado pela crise do petróleo, em 1973, que colocou em cheque o modelo de Estado que prosperou após a segunda guerra mundial. O estado de bem-estar social, como ficou conhecido o modelo adotado em maior ou menor grau por diversos países desenvolvidos no pós-guerra, era organizado em três dimensões que se interligavam, segundo Abrucio: (1) a econômica, inspirada na teoria keynesiana de intervenção estatal na economia, para garantia do pleno emprego e atuação em setores econômicos estratégicos; (2) a social, que objetivava a garantia das necessidades básicas da população com o provimento de políticas públicas sociais; e (3) a administrativa, conhecida como burocracia weberiana e estruturada de forma hierárquica na qual tinha o papel de manter a impessoalidade, a formalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental (Abrucio, 2006: 175).

O modelo de administração burocrática, posto em prática na constituição do Estado moderno, foi adotado para substituir a administração patrimonialista, típica de Estados absolutistas. Nela, o poder político se organiza por meio do poder arbitrário e legitimado pela tradição. Nesse modelo, o trato da administração política não distingue o público do privado, o governante lida com os problemas políticos como assuntos pessoais e elege seus burocratas de acordo com critérios pessoais, privilegiando membros de sua família e classe social (Goyatá, 2003: 156). Ações próprias das administrações patrimonialistas em organizações burocráticas podem ser percebidas como condutas desviantes da ética pública e como atos de corrupção, dependendo da interpretação guiada sob as perspectivas sociais, culturais, políticas e econômicas dos atores sociais².

A crise econômica mundial, gerada pela crise do petróleo, em meados da década de 70, se estendeu à década de 80 e reduziu pela metade as taxas de crescimento dos países centrais em vista do crescimento vivido nos 20 anos posteriores à segunda guerra mundial. Além disso, estagnou as economias de países em desenvolvimento, como o Brasil, e exterminou o modelo estadista soviético (Bresser, 2011: 34). Nesse momento de escassez, o estado do bem-estar

² De acordo com Avritzer e Filgueiras (2011: 12), o conceito de corrupção tem uma natureza flexível e plástica, por ser um conceito normativamente dependente. Portanto, o reconhecimento de um ato como corrupção pode variar entre diferentes sociedades.

social foi afetado. Havia muitas atividades a serem cumpridas, diminuiu a arrecadação e a população cobrava seus direitos adquiridos e protestava contra o aumento de impostos. (Peters, 1992: 305; Holmes & Shand, 1995:552 *apud* Abrucio, 2006: 176). Os Estados passavam por sérias dificuldades para se manterem e solucionarem seus problemas.

Uma das respostas para a crise do Estado, adotada principalmente pelos países anglo-saxões, foi buscar reduzir custos governamentais, afetando diretamente a dimensão da administração pública. Uma tendência reformista começou a surgir na busca por menores custos com pessoal e maior eficiência governamental, o que colocou o modelo burocrático em questão. Para muitos, como afirma Abrucio, o modelo weberiano era muito lento e excessivamente apegado a normas ou procedimentos, o que gerava ineficiência (Abrucio, 2006: 177). Nesse momento, além do surgimento de um contexto intelectual favorável à reforma, a opinião pública foi afetada por um pensamento antiburocrático, o que contribuiu para que vários países reformulassem seu aparelho estatal. Apesar de todas as reformas administrativas não terem acontecido no mesmo momento e da mesma forma nos diversos países atingidos pela crise, a solução dada pelos governos dos partidos Republicano, nos Estados Unidos, e Conservador, na Grã-Bretanha, na década de 80, é uma referência para a literatura da gestão pública, dada a profundidade das mudanças que ocorreram nesses países, o que ficou conhecido como gerencialismo ou nova gestão pública.

O livro de Osborne e Gaebler *Reinventando o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*, de 1992, retrata bem a transformação no modo de se pensar o governo nos Estados Unidos. Para os autores, o modelo burocrático tal como é estruturado - hierarquia administrativa, formalização dos processos decisórios e da comunicação interna e externa - funcionou muito bem numa sociedade que se transformava em ritmo muito mais lento do que a sociedade atual, que dispõe facilmente de informação. Dessa maneira, a hierarquia própria da organização burocrática não se justifica em tempos quando a base da pirâmide tem acesso à maior parte das informações dos servidores do topo. “O ambiente contemporâneo exige instituições extremamente flexíveis e adaptáveis” (Osborne e Gaebler, 1992: 16). A ideia de um governo empreendedor ou gerencialista³, com funcionamento similar ao do mercado econômico, ganhou força nos EUA. Nesse contexto, ganham destaque as parcerias entre o setor público e o setor privado. Muitos prefeitos e governadores adotaram-nas e desenvolveram formas alternativas de prestar serviço ao público, adaptadas do mercado,

³ De acordo com Secchi (2009: 354), o modelo de governo empreendedor é também chamado de gerencialismo.

tendo em vista a eficiência dos gastos públicos. A busca por uma gestão pública mais eficiente, com propostas de mudanças do modelo burocrático, é o cerne das reformas gerenciais. Ela tem como pontos em comum, observados por Osborne e Gaebler na maioria dos governos ditos empreendedores norte-americanos: a promoção da competição entre os servidores públicos; o foco nos resultados e a orientação pelos objetivos; a descentralização da autoridade (organização horizontal), que promove o gerenciamento com a participação; entre outros.

Outro modelo organizacional que surge nesse contexto de busca por novas alternativas para a administração pública é governança pública (GP). Ela traz a ideia de pluralismo, “no sentido de que diferentes atores têm, ou deveriam ter, o direito de influenciar a construção das políticas públicas”. De acordo com Secchi, a contribuição fundamental desse modelo é:

[...] a ênfase na coordenação entre atores públicos e privados, na capacidade de coordenação horizontal entre organizações públicas, organizações do terceiro setor, cidadãos, redes de políticas públicas e organizações privadas, na busca de soluções para problemas coletivos (Secchi, 2009: 364).

As parcerias público-privadas (PPP) são exemplos básicos de aplicação desse modelo de acordo com o autor. São definidas como uma relação temporária de cooperação entre atores públicos e privados na qual são desenvolvidos produtos e/ou serviços mutuamente, em que os custos e benefícios são compartilhados (Klijn e Teisman, 2003: 137, *apud* Secchi, 2009: 361). É importante destacar que, nesse modelo, as funções estritas à administração pública são a ênfase no controle e na coordenação. Essa última se diferencia nos modelos burocrático e gerencialista. Como destaca Secchi (2009: 363), o modelo burocrático enfatiza as funções de organização, como a divisão racional das tarefas, a criação de fluxograma e canais de comunicação intersetoriais. Já no modelo gerencial, o planejamento é especialmente enfatizado, e é adotada a administração por objetivos discutidos entre políticos, burocratas e outros cidadãos. Essas diferenças refletem na distinção entre a política e a administração pública. Segundo o autor, no modelo burocrático, a separação é clara: a definição da agenda é tarefa eminentemente política, enquanto a execução das atividades fica a cargo da administração. No gerencialismo, a distinção é suavizada, dada a descentralização do poder de decisão (acordo de resultados), mesmo que a responsabilidade sobre os resultados das políticas públicas recaia sobre os políticos. Na governança pública, essa distinção é superada.

Como veremos em seguida, a proposta de reforma da gestão pública brasileira adiciona de forma incremental à burocracia alguns pontos desses novos modelos organizacionais,

principalmente por meio do processo de publicização, objeto deste trabalho que será desenvolvido no próximo capítulo.

1.1. A REFORMA GERENCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

No Brasil, a reforma administrativa gerencial ganhou destaque em um momento posterior à onda mundial reformista da década de 80. Antes, o país estava imerso na transição para um regime democrático e na formulação de uma nova ordem constitucional que resultou na Constituição Federal de 1988. A Constituição trouxe uma perspectiva diversa do apresentado no contexto de países mais desenvolvidos, com destaque para aqueles de perspectiva mais liberal e voltados para as reformas administrativas de cunho gerencial. Em vez de aproximar o Estado do mercado privado de trabalho, a Constituição estabeleceu um regime jurídico único para todos os servidores civis da administração pública direta e indireta e deu a eles estabilidade e benefícios. Segundo Bresser, ela tornou o serviço público mais centralizado e ineficiente devido ao fato de que:

[...] a estabilidade, entretanto, implica em um custo [...]: impede a adequação dos quadros de funcionários às reais necessidades do serviço, ao mesmo tempo em que inviabiliza a implantação de um sistema de administração pública eficiente, baseado em um sistema de incentivos e punições (Bresser, 1996: 14).

O enrijecimento burocrático proposto pela Constituição teria agravado uma crise administrativa que, conforme Bresser (2011: 42), se iniciou ainda no regime militar. Segundo o autor, no lugar de consolidar a profissionalização da burocracia de modo a extirpar o patrimonialismo, os militares preferiram contratar administradores públicos por meio das empresas estatais, deixando de lado a burocracia forte proposta pela reforma de 1936 (Bresser, 2011: 42). Nos anos 90, a economia brasileira atinge o auge de sua crise, com um processo de hiperinflação que só se estabilizou com a implementação do Plano Real, no governo do presidente Itamar Franco (1992-1994). No entanto, os problemas com o Estado brasileiro ainda continuavam, mesmo com o ensaio das privatizações, do ajuste fiscal e da abertura comercial dos primeiros governos posteriores à Constituição (Bresser, 2011: 43). Somente em 1995, no do presidente Fernando Henrique Cardoso, a reforma da administração pública entrou na agenda do governo federal, no contexto de uma reforma geral do Estado, que também previu um ajuste fiscal. Para a concretização da reforma, foi criado o Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (Mare), dirigido pelo ministro Luiz Carlos

Bresser-Pereira, responsável pela elaboração do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado em 1995. A partir de um modelo conceitual, o plano definiu os objetivos e as diretrizes para a reforma administrativa, pautada em elementos gerencialistas. O modelo dividia o aparelho estatal em três setores, para obter estratégias específicas para cada segmento de atuação do Estado (Brasil, 1995: 41):

- o **núcleo estratégico**, setor onde as decisões estratégicas são tomadas, composto pelos poderes Legislativo e Judiciário, pelo Ministério Público e, no Executivo, pelo presidente da República, seus ministros e auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas;
- o setor de **atividades exclusivas**, conjunto de serviços que só o Estado pode fornecer e que envolve o poder de Estado, poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar, tais como a polícia, a previdência social básica etc;
- o setor de **serviços não exclusivos**, composto pelas atividades que envolvem direitos humanos fundamentais ou que possuem “economias externas”, caracterizadas pela atuação simultânea do Estado e do setor privado. Como exemplos, as universidades, os hospitais e os centros de pesquisas;
- o setor de **produção de bens e serviços para o mercado**, área de atuação das empresas públicas, caracterizado pelas atividades econômicas com fins lucrativos, em que a atuação do Estado se justifica para controlar as atividades monopolistas ou quando não há capital no mercado.

Após essa definição, o modelo atribui a cada setor uma forma de propriedade e o modelo de gestão que deve ser seguido. As formas de propriedade podem ser divididas em dois grupos. O primeiro é composto por organizações de interesse público e sem fins lucrativos, sejam estatais ou não. Aí se enquadram os órgãos públicos e as entidades do terceiro setor. O segundo grupo é composto pelas organizações com fins lucrativos, como as empresas. Dessa forma, é possível definir três tipos de propriedades. No primeiro grupo, temos as **propriedades estatal e pública não estatal**; no outro, a **propriedade privada**. Quanto ao tipo de gestão, o modelo conceitual propõe duas formas de administração pública: a administração pública burocrática, quando se quer maior segurança e efetividade nas decisões, e a administração pública gerencial, quando os serviços prestados necessitam de maior eficiência. A efetividade, de acordo com o modelo conceitual, é a obtenção de resultados alinhados aos objetivos mais gerais da sociedade e a eficiência é a relação ótima entre qualidade e custo de um serviço prestado (Brasil, 1995: 42-43).

O quadro 1 ilustra essa atribuição feita a cada setor da administração pública brasileira das formas de propriedade e dos modelos de gestão definidos anteriormente. O núcleo estratégico e o setor das atividades exclusivas devem ser propriedade estatal, no qual o poder de Estado é exercido. No setor de serviços não exclusivos, a propriedade ideal é a pública não estatal.

Nessas atividades, não é exercido o poder de Estado, e os serviços devem ser subsidiados, já que isso não se aplica às atividades do setor de produção de bens e serviços para o mercado, onde a propriedade deve ser privada. Com relação aos tipos de gestão, o núcleo estratégico, em que a qualidade das decisões tomadas é essencial e o princípio administrativo fundamental é o da efetividade, o modelo adotado deve ser um misto do burocrático com o gerencial. Já nos outros setores, o modelo apropriado é o gerencial. Neles, o critério fundamental é a eficiência, o que importa é atender o maior número de cidadãos com qualidade e custos baixos.

QUADRO 1: Representação Esquemática do Modelo Conceitual do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

	Estatal	Pública Não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público	○				○
ATIVIDADES EXCLUSIVAS Regulamentação Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica	○				○
SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus		Publicização → ○			○
PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais			Privatização → ○		○

Fonte: Brasil, 1995: 48.

Por meio da configuração proposta, a reforma gerencial dará ao núcleo estratégico, segundo seus idealizadores, mais condições para a tomada de decisões mais corretas e efetivas e maior eficiência aos serviços (exclusivos e não exclusivos) sob seu comando. Para o Estado, aumentará a capacidade administrativa de governar com eficiência e efetividade e limitará a sua ação as funções que lhe são próprias.

Da idealização à prática, foram traçados objetivos específicos para cada setor da administração pública. Para o núcleo estratégico, (1) modernizar a administração burocrática, utilizando uma política de profissionalização do serviço público e uma cultura gerencial baseada na avaliação do desempenho; e (2) capacitar os gestores para definir e supervisionar os contratos de gestão, instrumento jurídico de descentralização e publicização. Já no setor

das atividades exclusivas, os objetivos são: (3) transformar as autarquias e fundações em agências autônomas, regidas por um contrato de gestão; (4) substituir o modelo de gestão pública burocrática pelo gerencial; e (5) fortalecer a adoção de mecanismos de participação popular na formulação e na avaliação de políticas públicas de modo a aumentar o controle social. Para o setor dos serviços não exclusivos, objetiva-se (6) transferi-los para o setor público não estatal por meio de um programa de publicização. A finalidade é transformar as fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades do direito privado; (7) aumentar o controle social com a participação da sociedade na formulação e avaliação desses serviços, por meio dos conselhos de administração instituídos pelo programa; e, consequentemente, (8) aumentar a parceria entre o Estado e a sociedade, com a participação dos entes parceiros no financiamento dos serviços. Finalmente, no setor de produção para o mercado, os objetivos são: (9) dar continuidade às privatizações, reorganizar e fortalecer os órgãos de regulação e implantar o contrato de gestão nas empresas que não puderem ser privatizadas.

No plano de reforma descrito, nota-se que o contrato de gestão está previsto como um instrumento de gestão em todos os setores da administração pública. Gerenciado pelo núcleo estratégico, ele é um mecanismo estratégico de controle que flexibiliza os entraves burocráticos da administração direta, aplicando ferramentas gerenciais às organizações da administração indireta e da sociedade que prestam algum tipo de serviço público. Dessa forma, ganha força a descentralização e a publicização, que é a “produção não lucrativa pela sociedade de bens ou serviços públicos não exclusivos de Estado” (Brasil, 1997: 7).

No próximo capítulo, serão apresentados o contexto da publicização no Brasil e os instrumentos de parceria que permitem esse processo: além do contrato de gestão e do termo de parceria, instrumentos estratégicos do plano de reforma apresentado e o convênio, que colabora para o processo de publicização.

2. PUBLICIZAÇÃO NO ESTADO BRASILEIRO

Na reforma gerencial brasileira, uma das estratégias encontradas pelo governo para aumentar a eficiência do aparelho estatal foi, não por acaso, aumentar a parceria entre o Estado e o terceiro setor, ampliar a transferência da execução dos serviços não exclusivos para entidades públicas não estatais. Segundo Teixeira, a expansão da sociedade civil fortaleceu institucionalmente o terceiro setor na produção de bens públicos, o que contribuiu para a escolha da via da publicização, conforme mencionado no Caderno Mare da reforma do Estado (Teixeira, 2002:107; Brasil, 1997: 8). Tal expansão foi intensificada pela redemocratização do Estado brasileiro, pela instituição de mecanismos de participação na Constituição Federal de 1988 – os conselhos gestores de política pública – e pela Conferência Mundial da ONU (Rio 92). A consolidação desse novo setor, oriundo da sociedade, não se deveu apenas à quantidade⁴ de organizações que o compunham, mas, principalmente, à qualidade socialmente reconhecida de algumas instituições⁵, como afirma Morales (1999: 56).

Segundo Fernandes (1994: 21), o conceito de terceiro setor “denota um conjunto de organizações e iniciativas que visam à produção de bens e serviços públicos”. Como destaca o autor, ele expande a ideia convencional de esfera pública, que se limita ao âmbito do Estado. A “vida pública” deixa de ser apenas governamental e passa a incluir a “atividade cidadã”, expressa pelo interesse estritamente público e pela espontaneidade tanto das organizações quanto dos indivíduos que as integram, sem a finalidade de obter lucro. Pelo menos três tipos de atividades, que envolvem um “encontro” com o Estado, são comumente desempenhas pelas organizações desse setor, como aponta Teixeira (2002: 111): além da prestação de serviço já mencionada; pressão sobre o Estado, seu monitoramento e a crítica a ele; e participação na formulação das intervenções estatais na sociedade.

Num momento de observância à limitação do Estado e do mercado de proverem políticas sociais – primeiro, pela ineficiência do Estado exposta pela crise da burocracia, como mostrado no capítulo anterior; e segundo, pela falha de mercado trazida por alguns tipos de serviço público⁶ -, a auto-organização e a diversidade de atividades desempenhadas no

⁴ Resultados de pesquisa feita pelo IBGE e Ipea e publicada em 2012 indicam que, em 2010, havia 290,7 mil fundações privadas e associações sem fins lucrativos.

⁵ Morales (1999) destaca algumas organizações com qualidade socialmente reconhecida: Pontifícia Universidade Católica e Fundação Getúlio Vargas, na área de ensino, e a Santa Casa de Misericórdia, o Hospital Sírío Libanês de São Paulo e a Beneficência Portuguesa na área da saúde.

⁶ A iniciativa privada não consegue otimizar seus rendimentos na prestação de serviços para a totalidade dos beneficiários.

terceiro setor “rompem com a visão dicotômica da relação entre o público e o privado”, uma vez que tal relação deixa de aproveitar a potencialidade apresentada pela sociedade, afirma Morales (1999: 55). Surge, daí, a nova forma de organização da prestação de serviço público, alternativa à estatização e à privatização, vislumbrada pela reforma administrativa brasileira: a publicização. De acordo com a definição do Caderno Mare (Brasil, 1997: 17), “publicização refere-se à produção não-estatal de bens e serviços públicos por entidades situadas no âmbito do denominado terceiro setor”. Os reformistas acreditam que, com o incentivo financeiro através de parcerias, os serviços publicizados ganharão em qualidade. Eles “serão otimizados mediante menor utilização de recursos, com ênfase nos resultados, de forma mais flexível e orientados para o cliente cidadão mediante controle social” (Brasil, 1997: 13).

Morales vê como positiva a “convergência” entre a tendência espontânea da auto-organização da sociedade civil e a publicização proposta pelo Estado brasileiro, já que ela traria benefícios adicionais para questões específicas de cada lado:

Para o Estado, representaria a possibilidade de equacionar o problema da crise da governança e a oportunidade de criar um ambiente competitivo na prestação de serviços públicos, afastando-se, dessa forma, da armadilha do monopólio. Para a sociedade civil organizada, seria a chance de avançar na participação política e no controle social (Morales, 1999: 56).

A parceria entre o Estado e as entidades do terceiro setor é, portanto, o “fio condutor” do processo de publicização. A busca pela gestão mais eficiente e efetiva se reflete na concepção dos novos instrumentos jurídicos de parceria (contrato de gestão e termo de parceria), instituídos no período do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, que possuem elementos característicos do modelo gerencialista de gestão pública, como veremos a seguir. Além da instituição desses instrumentos, é importante ressaltar a transformação do convênio. Instituído no regime militar para a parceria entre os entes da Federação brasileira, ele viria ampliar a possibilidade de parceria também com entidades do terceiro setor durante o governo reformador.

2.1. PUBLICIZAÇÃO: PARCERIA ENTRE O PÚBLICO ESTATAL E O NÃO ESTATAL

Na relação entre o setor público e o privado, o termo parceria é conceituado por Di Pietro como:

[...] todas as formas de sociedade que, sem formar uma nova pessoa jurídica, são organizadas entre os setores público e privado, para a **consecução de fins de interesse público**. Nela existe a **colaboração** entre o poder público e a iniciativa privada nos âmbitos social e econômico, para satisfação de interesses públicos, **ainda que**, do lado do particular, se objetive lucro. Todavia, a natureza econômica da atividade não é essencial para caracterizar a parceria, como também não o é a ideia de lucro, já que a parceria pode dar-se com entidades privadas sem fins lucrativos que atuam essencialmente na área social e não econômica (Di Pietro, 2006: 40, grifo do autor).

O conceito de publicização está associado apenas às organizações estatais e entidades do terceiro setor. Para o uso neste trabalho e de acordo com o conceito dado por Di Pietro, as parcerias – condutoras do processo de publicização proposto pela reforma administrativa – se restringem às organizações privadas que não objetivam lucro.

Dada a importância dos mecanismos de parceria no processo de publicização, essa via perseguida pela reforma administrativa do governo FHC é tratada aqui como um marco legal da expansão do processo de parceria entre o Estado e o terceiro setor, já que dois novos instrumentos jurídicos de parceria foram instituídos: o contrato de gestão, pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, e o termo de parceria, pela Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. E o convênio, instituído no regime militar para a parceria entre os entes da Federação brasileira, é reconfigurado pela Instrução Normativa STN nº 1, de 15 de janeiro de 1997. Ela passa a disciplinar esse instrumento, ampliando a possibilidade de parceria com entidades do terceiro setor. Portanto, esses três instrumentos jurídicos de parceria se uniram como as formas de o “poder público estimular ações privadas no campo das atividades não exclusivas de Estado, por meio da concessão de benefícios (normalmente de natureza financeira)”⁷ (Magalhães, 2011: 71). Cada instrumento será descrito a seguir. O objetivo é mostrar as principais características que evidenciam a parceria e a relação de controle entre o poder público e a entidade não estatal parceira, com base na legislação vigente que disciplina esses mecanismos.

O quadro 2 mostra a evolução da legislação que rege os três instrumentos de parceria estudados neste trabalho no período de 1997, ano inicial do processo de publicização, a 2011. Houve mudanças no que se refere aos dispositivos que disciplinam o controle da relação entre as entidades parceiras estatal e não estatal. Esse controle não se restringe aos mecanismos

⁷ O autor da citação remete apenas ao instrumento de convênio. Estendo aos outros dois devido à semelhança legal e à natureza das atividades prestadas.

instituídos de controle interno do Estado e da sociedade ao destino dos recursos públicos. Também é considerada a dimensão da prevenção às práticas patrimonialistas. Portanto, para o alcance desse panorama evolutivo, foram considerados, ao se analisar a legislação, os momentos anterior e posterior à celebração da parceria. No primeiro, foram observados os dispositivos que tratam do pré-requisito ou da restrição direcionados às entidades públicas não estatais, exigidos ao se firmar uma parceria com uma organização do aparelho estatal. Outro aspecto considerado foi a forma de seleção da entidade parceira adotada pelo poder público. Já no momento posterior à celebração da parceria, foram observados a forma de fiscalização e controle da execução do objeto (bem público ou serviço público prestado), os procedimentos adotados para compra e contratação de serviços e a gestão das informações (ex: prestação de contas e resultados, entre outras).

A análise desse panorama permite comparar os três instrumentos de parceria tanto com a rigidez dos dispositivos de controles disponíveis nas legislações quanto com a evolução deles. Como veremos adiante, a legislação sofreu alteração ou inclusão de dispositivos em alguns dos aspectos apresentados que surtiram efeito no processo de publicização.

QUADRO 2: Evolução da Legislação dos Instrumentos de Parceria entre o Estado e Entidades do Terceiro Setor

(Continua)

Instrumento Jurídico	Convênio	Contrato de gestão	Termo de parceria
Legislação base*	IN STN nº 1/1997	Lei nº 9.637/1998	Lei nº 9.790/1999
Legislação incremental**	Decreto nº 6.170/2007, Decreto nº 6.619/2008, Decreto nº 6.428/2008 e Decreto nº 7.568/2011.		Decreto nº 3.100/1999 e Decreto nº 7.568/2011
Momento que antecede a parceria	Pré-requisitos/restrição	-Lei nº 9.637/98, Art. 5º: qualificação da entidade privada como organização social (OS).	-Lei nº 9.790/99, Art. 9º: qualificação da entidade privada como Oscip; -Decreto nº 7.568/11, Art. 9º, I, II, III: responsabiliza a entidade concedente pela verificação da validade da qualificação da Oscip, seu funcionamento regular e experiência na área do objeto.
	Seleção da entidade parceira	-Decreto nº 7.568/11, Art. 4º: obriga chamamento público.	-Decreto nº 7.568/11, Art. 23º: obriga edital de concurso.

Fonte: Elaboração própria a partir da legislação nacional (Brasil, 1997, 1998, 1999, 2007, 2008, 2011).

Notas: * Marco legal inicial dos instrumentos de publicização estudados.** Legislação que inclui ou altera dispositivo na legislação base.

QUADRO 2: Evolução da Legislação dos Instrumentos de Parceria entre o Estado e Entidades do Terceiro Setor

(conclusão)

	Instrumento Jurídico	Convênio	Contrato de gestão	Termo de parceria
	Legislação base*	IN STN nº 1/1997	Lei nº 9.637/1998	Lei nº 9.790/1999
	Legislação incremental**	Decreto nº 6.170/2007, Decreto nº 6.619/2008, Decreto nº 6.428/2008 e Decreto nº 7.568/2011.		Decreto nº 3.100/1999 e Decreto nº 7.568/2011
Momento posterior a celebração da parceria	Fiscalização/controlado da execução do objeto	-IN STN nº 1/97, Art. 7º, VIII: obriga apresentação de relatório executivo e prestação de contas. -IN STN nº 1/97, Art. 21º, § 4º: suspensão da liberação de parcela em caso de improbidades. -IN STN nº 1/97, Art. 31º, § 1º: prestação de contas analisada e avaliada pelo concedente. -Decreto nº 6.170/07, Art. 6º: acompanhamento da execução definida no contrato; -Decreto nº 6.428/08, Art. 10º: transferência financeira e controle por intermédio de instituição financeira da União;	-Lei nº 9.637/98, Art. 8º: fiscalização da execução do contrato de gestão pelo órgão ou entidade supervisora da área; -Lei nº 9.637/98, Art. 8º, §1º e 2º: OS deverá apresentar, ao término de cada exercício, relatório da execução, com o comparativo das metas propostas com os resultados alcançados, além da prestação de contas. Os resultados deverão ser analisados por uma comissão especializada.	-Lei nº 9.790/99, Art. 10º, §2º: OSCIP deverá apresentar, ao término de cada exercício, relatório da execução, com o comparativo das metas propostas com os resultados alcançados, além da prestação de contas; -Lei nº 9.790/99, Art. 11º: fiscalização da execução do contrato de gestão pelo órgão do poder público e pelos Conselhos de Políticas Públicas da área; -Lei nº 9.790/99, Art. 11º, §1º e 2º: Os resultados deverão ser analisados por uma comissão especializada. -Lei nº 9.790/99, Art. 11º, § 2º: sujeito aos mecanismos de controle social previstos na legislação.
	Procedimentos para compras e contratações de serviço	-IN STN nº 1/97, Art. 27º: sujeição à Lei nº 8.666/93. -Decreto nº 6.170/07, Art. 11: Para aquisição de produtos e contratação de serviço, necessário, no mínimo, realização de cotação prévia de preços no mercado.	-Lei nº 9.637/98, Art. 17: OS estabelece regulamento próprio do procedimento de compra, contratação de obra e serviço.	-Lei nº 9790/99, Art. 14: Oscip estabelece regulamento próprio do procedimento de compra, contratação de obra e serviço.
	Gestão da informação	-Decreto nº 6.428/08, Art. 13º: A celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas serão registrados no Sincov; -Decreto nº 7.568/11, Art. 18-B: todos os órgãos e entidades que realizem convênio deverão utilizar o Sincov.		-Decreto nº 6.428/08, Art. 13º: A celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas serão registrados no Sincov; -Decreto nº 7.568/11, Art. 18-B: todos os órgãos e entidades que realizem convênio deverão utilizar o Sincov.

Fonte: Elaboração própria a partir da legislação nacional (Brasil, 1997, 1998, 1999, 2007, 2008, 2011).

Notas: * Marco legal inicial dos instrumentos de publicização estudados.** Legislação que inclui ou altera dispositivo na legislação base.

Disposto no artigo 10 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e no artigo 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, o **convênio** é um instrumento de parceria estratégico para a descentralização da execução de alguns serviços públicos em específico na área de

saúde, educação e assistência social, até então apenas entre entes públicos do sistema federativo, União-estado, União-município, estado-município. Apenas após o surgimento da Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional nº 1, de 15 de janeiro de 1997, fica clara a ampliação para a relação entre o Estado e as organizações do terceiro setor, no artigo 1º, parágrafo 1º, III, que define conveniente como:

[...] órgão da administração pública direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, de qualquer esfera de governo, ou organização particular com a qual a administração federal pactua a execução de programa, projeto/atividade ou evento mediante a celebração de convênio.

A parceria por intermédio de convênio é hoje regulamentada pelo Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que o conceitua como:

[...] acordos, ajustes ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos orçamentos fiscais e da Seguridade Social da União e tenha como participantes: de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta e, do outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

Outros dispositivos legais foram inseridos nesse decreto, como os apontados no quadro 2, por meio dos decretos nº 6.619/2008, nº 6.428/2008 e nº 7.568/2011. Antes do Decreto nº 6.170/2007, o convênio era disciplinado por um conjunto de instrumentos legais de maneira difusa. Hoje, sua regulamentação está concentrada nesse decreto.

O **contrato de gestão**, instituído pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, como dito anteriormente, é o principal instrumento para a publicização previsto no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, apresentado no segundo capítulo. Formulado para compor um contexto de desburocratização da administração pública, a intenção do governo ao aderir a esse tipo de parceria é substituir determinado órgão público por uma entidade específica do terceiro setor, a organização social (OS), para que ela execute suas atividades regidas por um instituto jurídico mais flexível, que prioriza a eficiência dos resultados em detrimento dos procedimentos burocráticos. O artigo 1º da Lei nº 9.637 define OS como “pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde”. Além disso, elas devem atender a outros requisitos da lei, como contar com um conselho administrativo composto por membros do poder público e da sociedade civil. Para que uma entidade seja reconhecida como OS, é necessário qualificação junto à

administração pública, que julgará o cumprimento desses requisitos, entre outros, essenciais e previstos na lei.

Já o **termo de parceria** é um instrumento jurídico previsto na Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, criado para a transferência de recurso do orçamento da União para as organizações sociais de interesse público (Oscips), qualificadas pela mesma lei. As entidades privadas sem fins lucrativos (ou públicas não estatais), regidas pelo direito privado, que desejem firmar um termo de parceria com o governo federal devem se submeter ao Ministério da Justiça para serem qualificadas como Oscips e, assim, habilitadas à realização de parcerias com o poder público federal, tal como estabelece o artigo 5º da lei. Diferentemente dos convênios, que somente celebram atividades compatíveis com os programas governamentais, por meio do termo de parceria, as atividades executadas devem ter finalidade compatível com as previstas no artigo 3º da lei de criação, como promoção da assistência social e da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico. Da mesma forma que o contrato de gestão, o termo de parceria foi criado para dar maior dinamismo à gestão governamental na perspectiva do gerencialismo. Como mostra o quadro 2, outros dispositivos legais foram incluídos na regulamentação do termo de parceria, o Decreto nº 3.100, em 1999, e o Decreto nº 7.568, em 2011.

Nota-se que, para firmar contrato de gestão e termo de parceria, a organização pública não governamental necessita antes se qualificar como OS e como Oscips respectivamente. Já para a celebração de convênio, não há a necessidade de uma titulação específica. O pré-requisito para essa parceria passou a ser apenas o cadastro feito no Siconv⁸. Além dessas exigências, as legislações do convênio e do termo de parceria adotaram outras restrições para a celebração da parceria. Para o convênio, em particular, o Decreto nº 6.619/2008 inseriu na regulamentação a vedação ao “apadrinhamento” político e ao nepotismo, restringindo a celebração entre entidades, estatais e não estatais, que possuam dirigentes com alguma relação política ou familiar entre eles. Já para ambas as parcerias, o Decreto nº 7.568/2011 inseriu restrição às entidades não estatais sem experiência na área da parceria ou que tiveram alguma irregularidade em parcerias anteriores.

No que se refere à escolha da entidade não estatal parceira, a legislação do convênio e do termo de parceria passou a obrigar o poder público a realizar um processo de seleção objetivo

⁸ Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal. Ferramenta eletrônica que reúne e processa informações sobre as transferências de recursos do governo federal para órgãos públicos e privados sem fins lucrativos.

e transparente e a lhe dar ampla divulgação. É importante notar que, somente em 2011, com a instituição do Decreto 7.568/2011, o processo seletivo passa a ser uma obrigação para esses dois instrumentos de parceria. Já para o contrato de gestão, não há dispositivo legal algum dessa natureza previsto na legislação.

A fiscalização e o controle da execução do objeto da parceria estão previstos na legislação dos três instrumentos estudados. A fiscalização dos recursos transferidos para a entidade não estatal pode ser realizada por meio da prestação de contas. Ela é de obrigação da instituição, como está previsto na legislação dos três instrumentos de parceria. Já o controle da execução pode ser realizado com o uso dos mecanismos de acompanhamento da execução, também previstos na legislação dos três instrumentos. Para o contrato de gestão e o termo de parceria, a legislação exige da entidade não estatal parceira, ao término de cada exercício, a apresentação de um relatório da execução que inclua uma comparação das metas propostas com os resultados alcançados. Eles devem ser analisados por uma comissão especializada. No contrato de gestão, o acompanhamento desse processo deve ser feito pelo órgão ou entidade supervisores. No termo de parceria, pelo órgão do poder público e pelos conselhos de Políticas Públicas da área. No convênio, a legislação institui que o mecanismo de acompanhamento da execução seja definido no contrato firmado na parceria.

Para a aquisição de produtos no mercado e contratação de serviços que utilizem os recursos transferidos pelo poder público, apenas a legislação do convênio define um regulamento para esse tipo de procedimento: a entidade não estatal deve, no mínimo, realizar cotação prévia de preços no mercado. Já a legislação dos outros dois instrumentos permite que a OS e a Oscips definam regulamento próprio para tal procedimento, após a celebração da parceria.

Conforme é exigido pelo Decreto 7.568/2011 para os convênios e o termo de parceria, devem ser registradas no Siconv algumas informações sobre o controle da parceria descrito – a celebração da parceria, a liberação de recurso, o processo de acompanhamento da execução e a prestação de contas por exemplo. O sistema é aberto ao público, via internet, no Portal dos Convênios (<https://www.convenios.gov.br/siconv/>). Todas as entidades governamentais que realizam parceria por meio de convênio ou termo de parceria são obrigadas a utilizar o Siconv para o gerenciamento dos contratos e devem registrar e manter atualizada a relação das entidades públicas não estatais aptas (art. 13-A, Decreto 7.568/2011). Outras informações também são encontradas no portal, como os editais de seleção, os programas ministeriais, a legislação e os dados referentes às parcerias estabelecidas desde 2008.

Após a análise da evolução da legislação que rege os instrumentos de parcerias, nota-se que, desde a instituição das legislações base, o controle legal nas relações de parcerias tem ficado mais rígido. Isso se deve, principalmente, às mudanças ocorridas na legislação dos instrumentos de convênio e de termo de parceria, já que não foi verificada nenhuma mudança na legislação do contrato de gestão, no período analisado. Podemos atribuir à ocorrência deste cenário aos diversos escândalos de corrupção noticiados durante este período, que envolveram a utilização desses instrumentos de parcerias com entidades do terceiro setor, que sucederam em uma reação política, principalmente no Congresso Federal. Foi instalada no Senado uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que colocou em pauta algumas fragilidades dos instrumentos de parceria estudados (que veremos no próximo capítulo). Essa que deu subsídio às mudanças mais substanciais, como a obrigatoriedade de um processo de seleção da entidade privada parceira. No próximo capítulo será apresentada a evolução do processo de publicização. Utilizaremos alguns dados referentes à utilização da parceria pelo poder público federal, dando destaque ao impacto sofrido pelas mudanças legais analisadas.

3. REFORMA DO ESTADO: UM PASSO ADIANTE OU UMA VOLTA AO PASSADO?

O processo de publicização do Estado brasileiro a partir dos anos 90, objeto deste trabalho, significou a adoção, pelo poder público, dos instrumentos de parceria apresentados no capítulo passado. No aspecto legal, a publicização tem início com a instituição da Instrução Normativa STN nº 1, de 15 de janeiro de 1997. Como vimos, ela dá abertura ao governo federal para celebrar convênio com entidades públicas não estatais. Logo depois, tal processo segue com a instituição do contrato de gestão, em 1998, e do termo de parceria, em 1999. Neste capítulo, são apresentados alguns dados sobre a utilização das parcerias com o terceiro setor na gestão do governo federal. Eles mostram um pouco da evolução desse processo e foram extraídos do Siconv, do Relatório da CPI das *Ongs* (2010) e do Portal da Transparência, pertencente à Controladoria Geral da União (CGU). Eles não captam a série temporal completa do processo de publicização para todos os instrumentos de parceria estudados. É possível, todavia, identificar a partir deles em que medida o governo federal vem adotando cada um, no que se refere à quantidade de parcerias celebradas e ao valor de repasse previsto às entidades não estatais parceiras.

Entre 2009 e 2012, como é possível ver na tabela 1, o governo federal firmou 9.092 parcerias utilizando convênios e termos de parceria. O valor de repasse excedeu oito bilhões de reais, uma média anual de dois bilhões. Se somarmos a ela o valor médio anual repassado pelo governo por meio dos dez contratos de gestão celebrados entre 2001 e 2006 (R\$1,11 milhão), chegamos a um valor anual acima de dois bilhões de reais repassados pelas parcerias com o terceiro setor, considerando o período disponível de dados para os contratos de gestão. O valor é pouco expressivo se consideramos o montante do orçamento geral da União, mas bem significativo quando pensamos em montantes de recursos públicos repassados a entidades privadas.

TABELA 1: Medidas de dispersão dos valores de repasse firmados em parcerias entre Governo Federal e Organizações Públicas Não Estatais (2009-2012, em milhões de reais)

Parceria	N	Soma	Média	Mín.	Máx.	1º quartil	2º quartil	3º quartil
Termo de parceria	110	759,39	6,90	0,02	95,97	0,36	0,77	2,45
Convênio (outras)*	8229	6.540,69	0,79	0,01	70,40	0,10	0,20	0,40
Convênio com Oscips	753	712,25	0,95	0,02	61,44	0,14	0,28	0,58
Contrato social (OS)**	10	667,33	66,73	1,01	192,49	6,49	51,96	96,01

Fonte: Elaboração própria a partir de dados obtidos no Portal dos Convênios (Brasil, 2013).

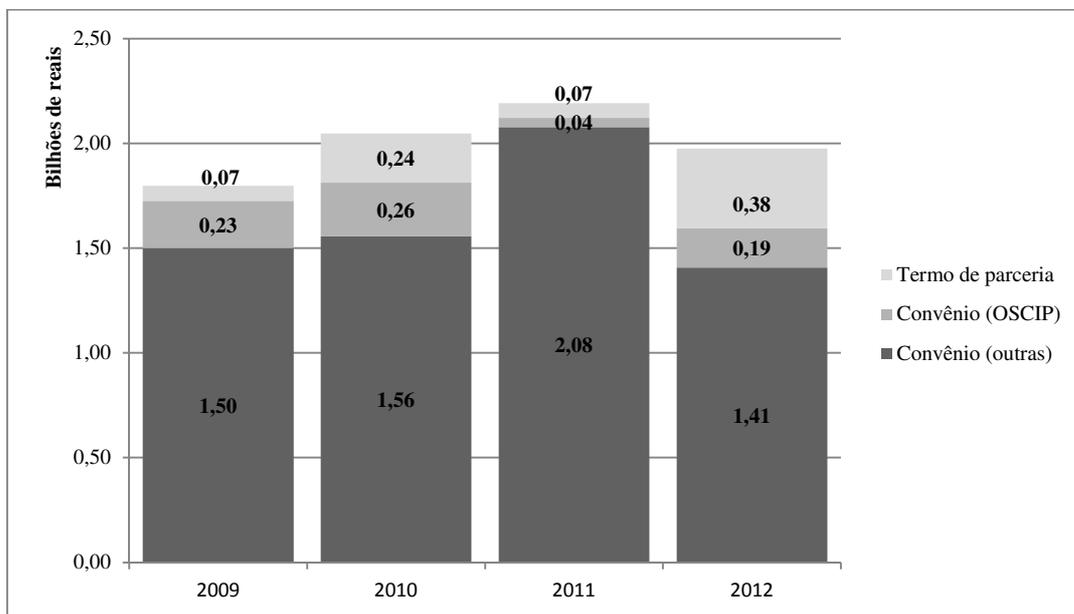
Notas: *não inclui os convênios celebrados com Oscips;**valores repassados no período 2001-2006, dados extraídos do Relatório da CPI das *ongs* (2010).

A tabela 1 apresenta os valores referentes aos instrumentos de parceria e mostra que o convênio foi utilizado com maior frequência: foram celebrados 8.982 parcerias com organizações públicas não estatais. Desse total, 753 foram celebradas com Oscips. Com relação ao termo de parceria, somente 110 parcerias foram celebradas. É importante destacar que as Oscips celebraram quase sete vezes mais convênios do que termo de parceria, sendo esse último o instrumento próprio dessas organizações. Se compararmos o valor de repasse para as Oscips, nota-se que o governo transferiu mais dinheiro quando o termo de parceria foi utilizado, 6,9 milhões de reais por parceria em média. Já quando a parceria foi por meio de convênio, foram previstos repasses de, em média, 950 mil reais. Apesar da diferença entre as médias, é possível considerar que a quantia destinada a essas duas vias de parceria são semelhantes se forem levadas em conta a quantidade superior de casos de convênios celebrados no período e a proximidade entre os valores de repasse mínimo e máximo dos dois instrumentos.

No período entre 2001 e 2006, foram firmados dez contratos sociais. Cada OS envolvida nesse tipo de parceria recebeu, nesse período, em média, 66,73 milhões de reais, de acordo com os dados divulgados no Relatório da CPI das *Ongs* de 2010. Observamos que um quarto das OS recebeu menos de 6,49 milhões de reais, considerando o valor individual médio. Outro quarto recebeu mais de 96,01 milhões de reais (tabela 1). Ao compararmos com os valores de repasse transferidos aos outros dois instrumentos de parceria, o valor repassado às OS foi bem superior em média. Esse fato pode ser explicado pela natureza dos objetivos do poder público ao utilizar os três modelos de parceria. Como classifica Di Pietro (2006: 40-41), o convênio e o termo de parceria são utilizados quando o objetivo é o fomento à iniciativa privada, “de modo a ajudá-la no desempenho de atividades de interesse público”. O contrato de gestão, quando se pretende desburocratizar a estrutura da administração pública, com a substituição de órgão do Estado por uma organização pública não estatal.

Ao analisarmos o valor de repasse anual por convênios e termos de parceria, nota-se ainda que, em todos os anos, o repasse por convênios se manteve num patamar bem elevado, comparado com o repasse destinado ao termo de parceria, como mostra o gráfico 1. O valor anual para os convênios variou entre 1,6 bilhão e 2,12 bilhões de reais. Em 2011, foi grande a diferença em relação aos outros anos; já que o valor para os termos de parceria variou entre 70 e 380 milhões de reais.

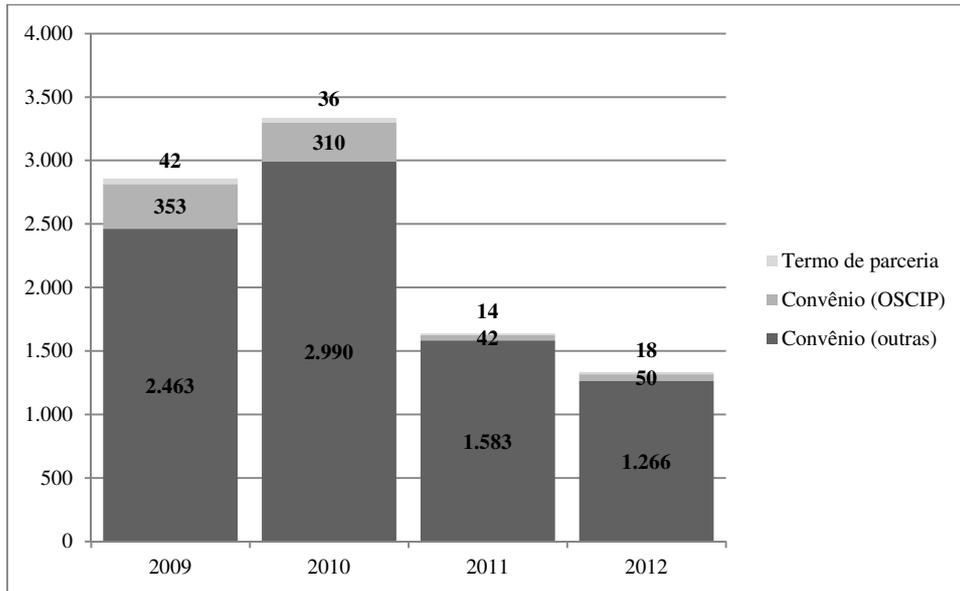
GRÁFICO 1: Valor Anual de Repasse do Governo Federal às Organizações Públicas Não Estatais por meio de Parceria - Convênios e Termo de Parceria (2009-2012, em bilhões de reais)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados obtidos no Portal dos Convênios e no Portal do Ministério da Justiça (Brasil, 2013).

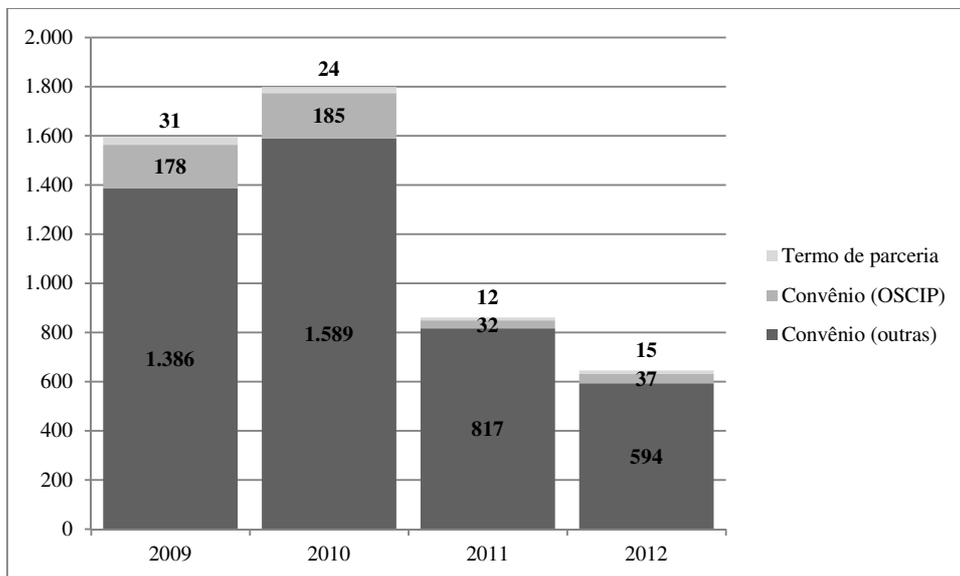
Quando se observa o número de convênios e de termos de parceria celebrados com o governo federal na mesma série anual (2009-2012), verifica-se que a proporção de cada um se manteve em todo período e é sempre maior quando se trata de convênio, conforme gráfico 2. Se considerarmos somente os convênios celebrados com Oscips, ainda assim a proporção de convênios em todos os anos continua superior. Considerando os convênios e os termos de parceria, é bastante relevante a queda de celebração de parceria a partir de 2011. Em 2010, as parcerias reduziram-se em 51% comparadas com o ano anterior. O mesmo ocorreu com o número de organizações não estatais que celebraram parceria nesse período, como mostra o gráfico 3. Essa análise temporal não pôde ser feita para os contratos de gestão, já que não foram encontrados dados nessa configuração.

GRÁFICO 2: Número de Parcerias entre Governo Federal e Organizações Públicas Não Estatais - Convênios e Termo de Parceria, por ano (2009-2012)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados obtidos no Portal dos Convênios e no Portal do Ministério da Justiça (Brasil, 2013).

GRÁFICO 3: Número de Organizações Públicas Não Estatais que celebraram parceria com o Governo Federal, por ano (2009-2012)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados obtidos no Portal dos Convênios e no Portal do Ministério da Justiça (Brasil, 2013).

Após analisar esse painel dos últimos anos do processo de publicização, é possível identificar que houve uma retração da adoção de parceria com entidades do terceiro setor pelo governo federal. Esse fato pode ter sido motivado pela reação do Estado aos vários escândalos de corrupção envolvendo a utilização desses instrumentos, o que provocou também maior enrijecimento do controle previsto na legislação vigente.

Um dos escândalos que mais marcaram esse processo foi o Escândalo do Dossiê em 2006. Ele revelou o envolvimento de políticos com *ongs* que receberam recursos públicos e foi o principal motivador para a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) no Senado, cujo objeto foi verificar o repasse de recursos federais a *ongs* e Oscips no período de 1999 a 2009. Realizada entre 2007 e 2010, ela ficou conhecida como a CPI “das *ongs*”⁹. Como resultado, seu relatório final (2010: 7-8) apontou as irregularidades e as fragilidades das parcerias que envolveram o poder público e essas entidades no período analisado. Seguem abaixo os principais resultados:

[...] o controle sobre a liberação de recursos para entidades sem fins lucrativos que não prestaram contas de convênios anteriores ou que tiveram prestações de contas rejeitadas é bastante frágil. Mesmo inadimplentes junto ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), muitas entidades receberam recursos públicos oriundos de convênios e contratos de repasse.

[...] ausência de critérios para escolha de entidades. Disso resulta o favorecimento de certas organizações, em prejuízo do princípio da impessoalidade e da moralidade da administração, bem como a escolha de entidades sem preparo técnico ou estrutura para fiel cumprimento do convênio.

[...] desvio de finalidade do objeto contratado. Como exemplo cite-se um termo de parceria que é firmado para realização de cursos de capacitação, mas a entidade utiliza o recurso para compra de equipamentos e materiais utilizados na capacitação.

[...] insuficiência dos mecanismos de controles interno e externo, capazes de prevenir, corrigir e reprimir os problemas oriundos da relação de parceria entre Estado e entidades privadas sem fins lucrativos.

Algumas dessas fragilidades e irregularidades, como nos exemplos abaixo, podem ser observadas em diversos noticiários mesmo após a conclusão da CPI:

Controladoria descobre esquema de venda de *ongs* e Oscips [...] venda de organizações não-governamentais sem fins lucrativos foi descoberto pela Controladoria-Geral da União (CGU) [...] As investigações acabaram chegando ao site da “Vieira Consultoria”, administrada por Antônio Carlos Travassos Vieira, e especializada em criar e, simplesmente, colocar à venda Organizações Não-Governamentais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. Em anúncio feito abertamente no site de pesquisas Google a Consultoria Vieira oferece: “Compre sua Oscip já aprovada e comece a operar imediatamente” (Controladoria-Geral da União, 2010).

Ministério do Turismo desrespeitou normas sobre convênios com *ongs*. A crise no Ministério do Turismo, desencadeada por suspeitas de fraude em convênios firmados com organizações não governamentais (*ongs*), poderia ter sido evitada se o órgão respeitasse um decreto presidencial, editado em 2007, e uma portaria

⁹ Ao tratar do nome da CPI, o senador Heráclito Fortes, autor da proposta da comissão, disse: “Sinto muito que a expressão utilizada seja ‘CPI das *ongs*’. Trata-se de um nome de fantasia” (Durão, 2007). Isso expressa a imprecisão conceitual do termo *ong*. Neste trabalho, essas instituições são tratadas como organizações públicas não estatais.

interministerial que estabelecem as regras para esse tipo de contrato (Valentim, 2011).

Turismo: *Ong* que nunca atuou na área tem plano aprovado em 7 horas (Carvalho, 2011).

Governo repassou R\$4,5 bilhões para entidades sem fins lucrativos. Falta de fiscalização torna essas transferências perigosas, diz procurador. O governo gastou com entidades sem fins lucrativos R\$4,5 bilhões no ano passado (Globo, 2011).

[...] no Ministério dos Esportes. [...] vieram à tona denúncias de irregularidades no principal programa do ministério, conhecido como Segundo Tempo, cujo orçamento para 2011 soma R\$ 255 milhões. [...] apontam três tipos de irregularidades encontradas nos convênios: a falta de prestação de contas por parte das *ongs* sobre os recursos recebidos nos últimos três anos, a falta de estrutura e capacitação técnica de diversas entidades selecionadas para a realização das tarefas determinadas pelo governo e, o que mais chamou a atenção dos auditores, a cobrança indevida de taxas administrativas das prefeituras que demonstram interesse em participar do projeto (Torres, 2011).

Para superar, entre outras, as **fragilidades** encontradas nos instrumentos jurídicos de parceria, o Decreto nº 7.568, de 16 de setembro de 2011, altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e o Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999, que regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, “lei das Oscips”. Conforme apontado em capítulo anterior, as principais alterações referentes ao controle foram: obrigatoriedade de as entidades parceiras serem submetidas a um processo de escolha criterioso do parceiro não estatal, exigência de experiência e utilização do Siconv para a gestão da parceria e divulgação de informações.

Como os resultados da CPI e os exemplos noticiados também destacam **irregularidades**, porém, mudanças apenas na legislação não são suficiente para a resolução dos problemas. Como conclui Valentin (2011: 3) em estudo sobre as fragilidades dos convênios com *ongs*, “o cerne da problemática não é a legislação, mas a não sujeição rigorosa à ela e os controles internos precários, o estágio ainda preliminar da operação e do uso do Siconv e a discricionariedade na seleção do conveniente”. Outros exemplos que evidenciam isso podem ser observados nos relatórios e pareceres prévios sobre contas do Governo da República, desde 2006, como destaca Valentin (2011: 13). O Tribunal de Contas da União adverte sobre os problemas ao longo das fases de operacionalização dos repasses da União e os controles aplicados. Por exemplo, o relatório do exercício de 2006 apontou como ressalva a existência de grande volume de prestação de contas dos recursos repassados até então não analisados pelos órgãos repassadores. Como visto, as fragilidades dos instrumentos de parceria, evidenciadas pela CPI, e as constantes notícias sobre desvios e má utilização dos recursos

públicos evidenciam a necessidade de maior controle por parte do Estado e da sociedade na identificação do verdadeiro interesse público nas relações de parceria entre o poder público e organizações do terceiro setor. A publicização, idealizada pelo governo reformador para fortalecer a relação entre Estado e sociedade, na expectativa do ganho em eficiência e efetividade na prestação dos serviços públicos, acabou, em muitos casos, sendo utilizada apenas como instrumento para contornar os procedimentos burocráticos e possibilitar práticas patrimonialistas (como nepotismo, apadrinhamento, etc.), longe de obter os ganhos previstos com a descentralização e possível maior participação social. Durão (2007), ex-diretor geral da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (Abong), afirma que:

A Lei das Oscips não veio favorecer o fortalecimento do tecido social, do tecido organizativo da sociedade civil. Não. Qualquer um cria uma Oscip, e isso contribui para um dos problemas principais da legislação atualmente existente, porque muitas vezes o “terceiro setor” é visto como instrumental à atuação do poder público. E não só como instrumental, mas como verdadeiro quebra-galho, porque, quando se quer fazer algum projeto, implementar alguma ação, cria-se uma Oscip. Isso tornou-se um mecanismo para contornar alguns dos rigores da legislação.

Dado o impacto sofrido na evolução do processo de publicização visto no presente capítulo, principalmente após 2011, qual será o rumo da relação do Estado com a sociedade civil? Será voltado à modernização vislumbrada no plano de reformas ou à continuidade das práticas arcaicas da administração patrimonial?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No início, as *ongs* eram anunciadas como a solução moderna para preencher as lacunas deixadas pelo Estado e pelo Mercado. O Estado, tido por muitos como lento e ineficiente, preso ao gigantismo da máquina burocrática, seria substituído por ações focadas de especialistas, motivados não pela ineficiência do poder soberano, mas pelo altruísmo social. Parecia uma nova forma de organização humana, sem os problemas conhecidos e insolúveis do aparelho estatal. As *ongs* teriam a agilidade necessária para atuarem com eficiência, com objetivos que não a maximização do interesse individual (Brasil, 2007: 3).

A publicização foi o mecanismo adotado na reforma administrativa do governo Fernando Henrique Cardoso para aumentar a eficiência na prestação dos serviços públicos não-exclusivos do Estado, por intermédio da oferta de condições financeiras e/ou estruturais para as organizações do terceiro setor atuarem como parceiras do Estado na execução de atividades de interesse público. Os reformistas partiram do pressuposto de que o modelo institucional dessas organizações, regidas como são pelo direito privado, daria maior dinamismo ao substituírem organizações estatais enrijecidas, sujeitas às normas do Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos, a concurso público, ao Siape¹⁰ e à tabela salarial do setor público (Brasil, 1997: 15).

As vantagens almejadas com a publicização foram traduzidas na elaboração de instrumentos de parceria - o contrato de gestão e o termo de parceria - livres do controle excessivo das organizações burocráticas, capazes de aproveitar ao máximo a eficiência das organizações não estatais em vários aspectos: liberdade na gestão dos recursos humanos, orçamento e finança e na compra de produtos e contratação de serviços. Junta-se a esses dois instrumentos o convênio, instituído antes dos outros, mas que também sofreu alterações para figurar entre os instrumentos de publicização. Da forma como Di Pietro (2006: 40-41) classifica, o termo de parceria e o convênio são utilizados para fomentar a execução de atividades públicas pelas organizações públicas não estatais (Oscips e outras organizações), e o contrato de gestão seria utilizado para a desburocratização, substituição de entidades ou órgãos públicos por organizações sociais, que também se caracterizam como organizações públicas não estatais.

Ao analisar o processo de publicização, desde a instituição dos instrumentos de parceria, foi possível identificar “preferência” maior pela utilização dos convênios, mesmo quando a relação de parceria foi feita com as Oscips. No período analisado, foram firmados dez

¹⁰ Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos. É um sistema de abrangência nacional criado com a missão de integrar todas as plataformas de gestão da folha de pessoal dos servidores públicos.

contratos de gestão, 110 termos de parceria e 8.982 convênios (753 com Oscips). Uma possível explicação para essa “preferência” é a institucionalização do convênio, dados que os órgãos do governo federal já estão habituados a utilizarem esse instrumento em parcerias não apenas com entidades públicas não estatais, mas também com os outros entes da federação. Em termos de valor de repasses, as OS foram as que mais receberam recursos financeiros. Cada uma recebeu 66,7 milhões de reais, em média, no período de 2001 a 2006. As Oscips, por meio do termo de parceria, e o conjunto de organizações que celebraram convênios receberam, em média, 6,9 milhões e 0,8 milhão de reais respectivamente. Observou-se também uma queda de mais de 51% do número de termos de parceria e convênios firmados a partir de 2011, momento imediatamente posterior ao final dos trabalhos da CPI das *ongs*. É possível afirmar que essa inflexão é um reflexo de vários escândalos de corrupção envolvendo a parceria entre organizações públicas estatais e não estatais e que levaram à reação do Estado brasileiro frente ao processo de “publicização”. Os diversos casos noticiados na mídia revelaram algumas fragilidades dos instrumentos de parceria e irregularidades cometidas pelos agentes da relação entre o poder público e as organizações públicas não estatais. O relatório da CPI das *ongs* (2010) destacou como fragilidades e irregularidades identificadas mais importantes: a ausência de critérios para a escolha das entidades não estatais na parceria, o desvio de finalidade do objeto contratado, a falta de controle do governo sobre as prestações de contas e a insuficiência dos mecanismos de controles interno e externo.

O Estado reagiu limitando as parcerias. Mais: intensificou as exigências e os controles legais que disciplinam o termo de parceria e o convênio. A instituição do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que passa ser referência na regulamentação dos convênios, exige mais controle na compra de produtos e contratação de serviços. O Decreto nº 7.568, de 16 de setembro de 2011, aplicado para ambos os instrumentos, trouxe: a obrigatoriedade de as entidades parceiras serem esmiuçadas sob um processo de escolha criterioso do parceiro não estatal, a exigência da experiência e da utilização do Siconv para a gestão da parceria e divulgação de informações. Contudo, como aponta Valentin (2011: 3), o problema não está somente na legislação, mas, principalmente, em seu controle. Como mostrado no resultado da CPI das *ongs*, a maior parte das irregularidades está relacionada à displicência do poder público na fiscalização das parcerias.

Diante do ocorrido no processo de publicização no período analisado - os escândalos de corrupção e a reação tomada pelo Estado - é possível considerar que, na prática, a publicização se distanciou do formato idealizado no contexto da reforma administrativa. O

relatório da CPI “das *ongs*” (2007) sintetiza bem essa situação, ao qualificá-las no contexto da publicização:

Instituições humanas, logo se descobriu que as *ongs* não incorporaram somente as virtudes, mas também os defeitos do homem. A busca do retorno individual começou a fazer parte do cotidiano de algumas instituições. A dependência e o uso da máquina burocrática como um fim em si mesmo não tardou a se fazer presente (Brasil, 2007: 3).

Esperada por Morales (1999: 56), a “convergência” positiva entre a tendência espontânea da auto-organização da sociedade civil e a publicização proposta pelo Estado brasileiro não foi observada necessariamente. Em alguns escândalos noticiados, como o da venda de Oscips (CGU, 2010), percebe-se que a publicização, como foi concebida, incentivou a criação de novas organizações destinadas apenas a angariarem recursos públicos e à sua utilização pelo poder público, de maneira instrumental, para contornar os entraves da burocracia, desviando-se do sentido conceitual de parceria. Essa tendência desqualifica a espontaneidade do terceiro setor, e “não fortalece o tecido social, o tecido organizativo da sociedade civil”, tal como observa Durão (2007). Nota-se que, hoje, para que transcorra regularmente, o processo de publicização depende imprescindivelmente da atuação do Estado no controle e na fiscalização das parcerias, devido à presença notável do patrimonialismo nas instituições públicas e privadas. Os instrumentos de parceria permitem hoje menos autonomia na relação entre as organizações públicas estatais e não estatais, seguindo na direção oposta das diretrizes do gerencialismo: autonomia, flexibilidade e eficiência.

Após a realização deste trabalho, fazemos as seguintes indagações: visto que o gerencialismo tem elementos contraditórios quando aplicado em um país marcado por práticas patrimonialistas, como é possível utilizá-lo no aperfeiçoamento da burocracia brasileira? Será que é possível sair da lógica de controle da burocracia, vista como ineficiente, sem antes eliminar o patrimonialismo?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da Administração Pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2006. p.173-199.

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. Brasília: CEPAL: IPEA, 2011. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 32).

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 27 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 9 jun. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 7 jun. 2013.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília: Imprensa Nacional, 1995.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Organizações Sociais**. Brasília: MARE, 1997. (Caderno MARE da reforma do Estado, 2).

BRASIL. Secretaria de Tesouro Nacional. **Instrução Normativa STN nº1, de 15 de janeiro de 1997**. Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 31 jan. 1997. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/legislacao/downloads_legislacao/IN1_97.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2013.

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. Diário Oficial da União, Brasília, 18 mai. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm>. Acesso em: 7 jun. 2013.

BRASIL. **Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 24 mar. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm>. Acesso em: 9 jun. 2013.

BRASIL. **Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999.** Regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 1º jul. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3100.htm>. Acesso em: 2 jun. 2013.

BRASIL. **Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007.** Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 26 jul. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm>. Acesso em: 2 jun. 2013.

BRASIL. **Decreto nº 6.428, de 14 de abril de 2008.** Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Diário Oficial da União, Brasília, 15 abr. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6428.htm>. Acesso em: 2 jun. 2013.

BRASIL. **Decreto nº 6.619, de 29 de outubro de 2008.** Dá nova redação a dispositivos do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Diário Oficial da União, Brasília, 30 out. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6619.htm>. Acesso em: 2 jun. 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Secretaria de Gestão. **Relações de Parceria entre Poder Público e Entes de Cooperação e Colaboração no Brasil.** Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/projetos-aco/es/pasta.2009-07-15.5584002076/Relacoes%20de%20parceria_a%20ser%20separada%20em%20capitulos.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2013.

BRASIL. Senado Federal. **Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito “das ONGS”.** Criada por meio do Requerimento nº 201, de 2007 – SF. Brasília, out. 2010. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/Materia/getPDF.asp?t=83242&tp=1>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

BRASIL. **Decreto nº 7.568, de 16 de setembro de 2011.** Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, o Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999, que regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 19 set. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7568.htm>. Acesso em: 2 jun. 2013.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Portal do Ministério da Justiça.** Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br>>. Acesso em: 14 jun. 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portal dos Convênios.** Disponível em: <<https://www.convenios.gov.br/siconv/>>. Acesso em: 2 jun. 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 47, n.1, jan./abril 1996. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. Brasília: Editora 34, 2011.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000100005>. Acesso em: 14 jun. 2013.

CARVALHO, Jailton. Turismo: ONG que nunca atuou na área tem plano aprovado em 7 horas. **O Globo**, Rio de Janeiro, 20 ago. 2011. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/politica/turismo-ong-que-nunca-atuou-na-area-tem-plano-aprovado-em-7-horas-2688104>>. Acesso em: 15 jun. 2013.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Controladoria descobre esquema de venda de ONGs e OSCIPs**. 15 dez. 2010. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/imprensa/Noticias/2010/noticia15710.asp>>. Acesso em: 10 mai. 2013.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Portal da Transparência do Governo Federal**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 10 mai. 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DURÃO, Jorge Eduardo. **CPI das ONGs: iniciativa com defeito de nascença. Le Monde Diplomatique Brasil**. São Paulo, 5 dez. 2007. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=84>>. Acesso em: 14 mai. 2013.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do welfare state na nova ordem mundial. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 35, 1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n35/a04n35.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2013.

FERNANDES, Rubem Cesar. **Privado porém Público: o terceiro setor na América Latina**. 2. ed. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

GLOBO, O. Governo repassou R\$ 4,5 bilhões para entidades sem fins lucrativos. **O Globo**, Rio de Janeiro, 20 ago. 2011. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/politica/governou-repassou-45-bilhoes-para-entidades-sem-fins-lucrativos-2688237>>. Acesso em: 14 jun. 2013.

MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. **Convênios Administrativos**: uma proposta de releitura de seu regime jurídico à luz de sua natureza contratual, 2011. 431 f. Tese (Doutorado em Direito) – Centro de Pós-Graduação e Pesquisas, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2011.

MORALES, Carlos Antonio. Provisão de serviços sociais através de organizações públicas não-estatais. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Orgs.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999. p.51-86.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 4. ed. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PIMENTA, C. C. Aspectos Recentes da Organização e das Políticas de Modernização da Fundação Pública Federal. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.28, n.2, abril 1994.

RESENDE, Maria Célia Carvalho; BARROCA, Marialice Martins. **Diretrizes para normalização dos trabalhos acadêmicos apresentados na FACE/UFMG**. Belo Horizonte: FACE/UFMG, 2009.

RODRIGUES, Fernando. Aumenta a percepção de corrupção no governo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 16 dez. 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/1202048-aumenta-a-percepcao-de-corrupcao-no-governo.shtml>>. Acesso em: 16 jun. 2013.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **RAP: Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2: 347-369, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2013.

TEIXEIRA, A.C.C. A atuação das Organizações não-governamentais: entre o Estado e o conjunto da sociedade. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p.105-142.

TORRES, Izabelle. Bola dividida. **Isto É**, São Paulo, 2 set. 2011. Disponível em: <http://www.istoe.com.br/reportagens/156874_BOLA+DIVIDIDA>. Acesso em: 14 jun. 2013.

VALENTIN, José Roberto. **Convênios com ONGs**: abordagem com ênfase nas fragilidades, aplicando mineração de dados, 2011. 33 f. Monografia (Especialização em Auditoria e Controle) – Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, 2011.