



UFMG

Universidade Federal de Minas Gerais

TRBALHO DE CONCLUSAO DE CURSO

2015

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

Gabriel Júnio Santana

A EFICIÊNCIA DO MODELO DE GESTÃO DAS OSCIPS:
A Comissão de Avaliação

Belo Horizonte
2015

Gabriel Júnio Santana

A EFICIÊNCIA DO MODELO DE GESTÃO DAS OSCIPS:

A Comissão de Avaliação

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, como requisito parcial para a obtenção do título de **Bacharel em Gestão Pública**.

Professor Orientador: Eduardo Moreira da Silva

Belo Horizonte
2015

Gabriel Júnio Santana

**A eficiência do modelo de gestão das OSCIPs: A Comissão de
Avaliação**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, como requisito parcial para a obtenção do título de **Bacharel em Gestão Pública**.

Eduardo Moreira da Silva, Doutor, Universidade Federal de Minas Gerais

Eleonora Cunha, Doutora, Universidade Federal de Minas Gerais

Belo Horizonte, 18 de dezembro de 2015.

Dedico este trabalho de conclusão de curso àquele que, além de dar-me de presente a Vida eterna, concedeu-me a oportunidade de adquirir conhecimento para transformar vidas. Àquele que me sustentou nessa longa caminhada exaustiva, dando-me paz, consolo e força para encerrá-la. Dedico este trabalho, meu aprendizado, minha carreira e toda minha vida ao Gestor detentor de toda Eficiência, não somente em suas obras planejadas e executadas, mas em sua própria essência. Tudo a Ti, meu fiel amigo e Mestre Jesus Cristo! A você que lê, Ele Te Ama tanto...

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu Deus e Pai pelo seu amor e fidelidade incondicionais ao longo desses quatro anos. Sempre me acolhendo e acreditando em mim em todos os instantes. Muito grato, sou também à minha família. Ao meu bondoso pai Fábio, que me sustentou sem questionamentos quando não pude trabalhar por causa dos estudos. À minha querida mãe Denise, pelos ouvidos bem dispostos, compreensão e carinho nos momentos de ansiedade, stress e aperto. Às minhas irmãs, pela paciência por parte da minha pequena Bia e pela também contribuição financeira, já no último semestre, por parte da grandinha Amanda. Ainda, ao resto de minha família, pelas orações, sobretudo de meu Avô Aurindo e Avó Graça. Também não posso esquecer-me dos meus amigos de curso, Alessandro e Emanuel, pelo companheirismo e ajuda no decorrer do mesmo. À minha zelosa supervisora de estágio, da qual pude aprender muito sobre a vida e a vida na gestão, Simone de Abreu. E por fim, ao meu excelente professor e orientador Eduardo Silva, pela simpatia, dedicação e profissionalismo, pelos ensinamentos pacientes e pela disposição constante em colaborar.

RESUMO

Com a reforma do Estado ocorrida no Brasil, no âmbito federal, em 1995, por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho, o terceiro setor se tornou uma importante instância institucional parceira ao Estado para prestar melhores serviços à sociedade. Dessa maneira, surgiu um novo instrumento jurídico, a Lei nº 9790/99 (Lei OSCIP), simplificando os procedimentos para o reconhecimento institucional das entidades da sociedade civil como OSCIP - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – que passam a trabalhar em parceria do Estado. Com isso, ascende-se então, um novo modelo de gestão na esfera do público não-estatal, tendo em seu fomento aspectos que induzem ao controle social. Nesse sentido, este trabalho procura avaliar se há eficiência no modelo de gestão das OSCIP's mineiras, tendo em vista o controle social as quais são submetidas, segundo seu mecanismo de representação e participação construído, a Comissão de Avaliação. Para tanto, utilizou-se da análise descritiva e de conteúdo sobre os relatórios gerados pelas Comissões de Avaliação e sobre entrevistas realizadas com alguns membros de uma delas, respectivamente. Contudo, verificou-se, que este modelo não tem sido implementado eficientemente, em termos de representatividade e participação social na Comissão de Avaliação.

Palavras-chave: Reforma do Estado. Terceiro Setor. Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Comissão de Avaliação. Controle social. Eficiência.

ABSTRACT

With the reform of the State occurred in Brazil, at the federal level in 1995 by the Director of the Unit Reform Plan, the third sector become an important institutional partner instance the state to provide better services to society. In this way, came up a new legal instrument Law No. 9790/99 (OSCIP law), simplifying procedures for institutional recognition of civil society as OSCIP - Civil Society Organizations of Public Interest - who go to work in partnership of State. Thus, it ascends then, a new management model in the sphere of public non-state, in its development aspects that lead to social control. Thus, this study evaluates whether there is efficiency in the management model of OSCIP's mining, given the social control which are submitted, according to its representation mechanism and built participation, the Evaluation Committee. To this end, we used descriptive analysis and content of the reports generated by the Evaluation Committee and on interviews with some members of one of them, respectively. However, it was found that this model has not been implemented efficiently in terms of representation and social participation in the Evaluation Committee.

Keywords: State Reform. Third sector. Civil Society Organizations of Public Interest (OSCIP). Evaluation Committee. Social control. Efficient

LISTA DE QUADROS

Quadro 01: Esquematização da Sequencia de Decisões no Planejamento de Pesquisa	28
--	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Total de Presença, Indicações e Rotatividade por representação na CA da OSCIP ELO em termos percentuais, 2005-2015	33
Gráfico 2- Total de Presença, Indicações e Rotatividade por representação na CA da OSCIP ICOS em termos percentuais, 2008-2015	35
Gráfico 3- Total de Presença, Indicações e Rotatividade por representação na CA da OSCIP FIP - Ambientação em termos percentuais, 2013-2015.....	37
Gráfico 4- Total de Presença, Indicações e Rotatividade por representação na CA da OSCIP FIP - Minas Sem Lixões em termos percentuais, 2008-2015	39
Gráfico 5- Total de Presença, Indicações e Rotatividade por representação na CA da OSCIP OSCIP ICSM-FCS-CTP em termos percentuais, 2006-2015	42
Gráfico 6- Total de Presença, Indicações e Rotatividade por representação na CA da OSCIP OSCIP ICSM- Plugminas em termos percentuais, 2008-2015	44

LISTA DE ABREVIATURAS

ABES – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental

CA – Comissão de Avaliação

FIP – Fundação Israel Pinheiro

ICOS – Instituto Cultural Orquestra Sinfônica

ICSM – Instituto Cultural Sergio Magnani

MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado

MG – Minas Gerais

OEP – Órgão Estatal Parceiro

ONG – Organização não-governamental

OS – Organização Social

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais

TP – Termo de Parceria

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	4
1. A EMERGÊNCIA DO PÚBLICO NÃO-ESTATAL	7
1.1 As “crises” e o Público Não-Estatal	8
1.2 O Público Não-Estatal: possibilidades e limitações	13
1.3 <i>Accountability</i> no âmbito Público Não-Estatal	17
1.4 A Lei OSCIP e o potencial democratizante dos modelos de parcerias com o Público Não-Estatal	22
2 A COMISSÃO DE AVALIAÇÃO	24
3 A EFICIÊNCIA NA COMISSÃO DE AVALIAÇÃO: REPRESENTATIVIDADE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL	29
3.1 Análise dos relatórios das Comissões de Avaliação.....	32
3.2 Análise das entrevistas da Comissão de Avaliação da OSCIP FIP-Ambientação.....	47
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	58
REFERÊNCIAS	61
APÊNDICE A - Roteiro de entrevista utilizado com representantes da OSCIP e Conselho	64

INTRODUÇÃO

Com a reforma do Estado ocorrida no Brasil, no âmbito federal, em 1995, por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE, houve a divisão do Estado em quatro setores. O primeiro destes setores é o chamado Núcleo Central, que corresponde ao âmbito de definição das leis e políticas públicas, bem como seu cumprimento. O segundo setor é o de Atividades Exclusivas do Estado. Aqui só o Estado pode prestar serviços, como os de regulamentação, fiscalização e fomentação. O terceiro setor é o de Atividades Não-Exclusivas do Estado. Este atua nesse setor com outras organizações públicas não-estatais e privadas, produzindo serviços que envolvem direitos fundamentais como os da educação e saúde, gerando ganhos que se espalham imediatamente por toda sociedade e que não podem ser transformados em lucro. Como, por exemplo, universidades, hospitais e museus. Por fim, o quarto setor é o de Produção para o Mercado. Diferentemente do último setor abordado, este volta-se para o lucro, por meio da atuação das empresas que ainda permanecem no escopo do Estado, como, por exemplo, as do setor de infraestrutura (BRESSER PEREIRA, 1995)

Cada um desses setores, por sua vez, recebeu uma sugestão de forma de propriedade e de forma de administração. O terceiro setor, para o qual poderiam ser delegadas o desenvolvimento de “Atividades Não-Exclusivas” do Estado, teve sua propriedade definida como propriedade pública não-estatal. Em outros termos, criou-se a possibilidade de que fossem transferidas a execução de políticas públicas para entidades de direito privado, sem fins lucrativos, sob responsabilidade e fomento do Estado. Aqui, a forma de administração sugerida é a gerencial, focada em resultados e eficiência no gasto dos recursos públicos. (MARE; PEREIRA *apud* COUTINHO; BERNADO; SILVA, 2008). Assim, a partir de tal reforma, o terceiro setor se tornara uma importante instância institucional parceira ao Estado para prestar melhores serviços à sociedade.

A partir das transformações descritas acima, com o surgimento de um novo instrumento jurídico - a Lei Federal nº 9790/99 (Lei OSCIP) - são simplificados os procedimentos para o reconhecimento institucional das entidades da sociedade civil como OSCIP - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.¹ Essas organizações então

¹ Vale lembrar que, partindo dos modelos de Organizações Sociais (OS) e OSCIP federais, adotando, a partir daqui, as referidas siglas -, diversos estados brasileiros buscaram regulamentar essa relação com o setor público não-estatal, segundo as peculiaridades de suas próprias políticas públicas. Dessa forma, em Minas Gerais optou-se pela criação de uma legislação própria, que ocorreu por meio da Lei Estadual nº 14.870 de 16 de Dezembro

passam a trabalhar em parceria do Estado, com recursos provenientes do mesmo, bem como sua regulação e fomento. Logo, ascende-se um novo modelo de gestão na esfera do público não-estatal, que visa preencher as lacunas abertas pela crise do Estado.

Com este modelo, portanto, tendo em seu fomento aspectos que induzem ao controle social, fruto dos novos debates a respeito da forma e qualidade da democracia (Ferreira, 2011), faz-se necessário a avaliação da qualidade de representação e participação neste novo instrumento utilizado por diversas Administrações Públicas contemporâneas. Essa avaliação proporrá uma breve extensão do conhecimento sobre a eficiência do modelo de gestão das OSCIP's, tendo em vista o controle social as quais são submetidas, segundo seu mecanismo de representação e participação social construído, a Comissão de Avaliação, que deveria contribuir para a democratização das tomadas de decisão referentes aos serviços ofertados por essas entidades.

Logo, a pergunta de pesquisa que orienta este trabalho é: “Em que medida o novo modelo de gestão proposto pela lei OSCIP está sendo implementado de forma eficiente, tendo em vista seu mecanismo de representação e participação social, pelas organizações em Minas Gerais?”. Sendo assim, a caracterização da eficiência desse modelo se daria no grau de qualidade da execução dos aspectos da lei que induzem o controle social previsto, partindo de indicadores qualitativos que mensurem esses aspectos, envolvendo um estudo de casos de OSCIP's mineiras para tal explicação.

A resposta a essa pergunta, além da contribuição empírica, traz uma contribuição teórica sobre a temática pouco estudada no Brasil da inter-relação entre os tipos de capital social e suas combinações, de modo a aumentar a efetividade das políticas públicas (FERRAREZI, 2003). Em outros termos, é relevante e necessário identificar e tipificar os recursos sociais empregados num processo de tomada de decisão pelos atores envolvidos. Além de analisar como características de organização social, como redes de conexões entre atores sociais, por exemplo, com normas e confiança social peculiares, são estabelecidas e institucionalizadas. Isso permitirá, portanto, a extensão do conhecimento sobre como a dinâmica entre capital social, associativismo e democracia pode influir sobre o processo de

de 2003, instituindo o modelo OSCIP estadual (LEMOS et al. 2006). Ainda, atualmente há uma legislação mais recente, a Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Conhecida como o “Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil”, entra em vigor em 01 de janeiro de 2016.

constituição de políticas públicas (LÜCHMANN, 2014) e suas combinações, de modo a aumentar a efetividade das políticas públicas (FERRAREZI, 2003).

Logo, a parceria pós-reforma estabelecida, por meio da Lei de OSCIP, entre Estado e o setor de Atividades Não-Exclusivas do Estado, o qual se denominará aqui como setor Público Não-Estatal, propõe um novo modelo de gestão que orientará a formulação, execução e avaliação das políticas públicas compartilhadas por essas entidades. Sendo as atividades não exclusivas do Estado e o próprio modelo de gestão das OSCIPs fundamentado na busca por resultados e eficiência dos gastos públicos. Ambos devem ser submetidos ao controle social para que suas ações e gastos se transformem em políticas públicas efetivas. Nesse sentido, normativamente, a gestão das OSCIPs é submetida a esse controle por meio da Comissão de Avaliação. Sendo esta o objeto deste trabalho, será verificada sua eficiência na execução de controle social, no que tange a dois aspectos: a qualidade de sua representatividade e participação social nas tomadas de decisão referentes ao Termo de Parceria. Assim, ficará mais clara a dinâmica inter-relacional no processo decisório entre Estado, OSCIPs e sociedade civil para a produção de políticas públicas.

Sendo assim, o primeiro capítulo deste trabalho procurará expor as peculiaridades do setor Público Não-Estatal. No primeiro tópico serão abordadas as características e condicionantes sociais, políticas e econômicas do contexto em que emergira. Em seguida, será desenvolvida a ideia de ascensão do setor público não-estatal como ator em potencial de controle e produção social no século XXI, bem como algumas de suas deficiências advindas dos contextos abordados no primeiro tópico. O terceiro tópico do primeiro capítulo foca algumas das possíveis relações de *accountability* sobre os atores envolvidos no processo de formulação, execução e avaliação das empreitadas das ONGs. Por fim, o último tópico introduz a ideia pela busca de um tipo ideal de relacionamento entre organizações da sociedade civil e poder público, a fim de subsidiar a avaliação do potencial democratizante do modelo de gestão em questão.

No segundo capítulo, o ponto principal se dá na Comissão de Avaliação, sua constituição e funcionamento e a metodologia utilizada para analisar sua eficiência nos termos já destacados. O terceiro capítulo será destinado às análises dos relatórios produzidos pelas Comissões de Avaliação das OSCIPs que possuem sua parceria com o Estado vigente. Bem como às análises das entrevistas realizadas com os membros da Comissão de Avaliação de uma delas, a fim de verificar em que medida o novo modelo de gestão proposto ao setor público não-estatal, por meio da Lei OSCIP, está sendo executado de maneira eficiente por

essas organizações em Minas Gerais. Finalmente, o último capítulo traz as considerações finais do presente trabalho.

1 A EMERGÊNCIA DO PÚBLICO NÃO-ESTATAL

Esta seção se dedica ao estudo da emergência do setor Público Não-Estatal como parceiro do Estado na produção de políticas públicas, principalmente, no que diz respeito à área social de produção. Que, basicamente, está voltada para o desenvolvimento humano e social sustentável dos cidadãos. Se dedicando, por exemplo, à promoção da educação gratuita, da saúde gratuita, da segurança alimentar e nutricional, da defesa, preservação e conservação do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável, do voluntariado, do combate à pobreza, da paz, da cidadania, entre outros (FERRAREZI; REZENDE, 2000).

Será apresentado o argumento de que, seja na produção ou no controle social, o potencial crescimento dessa esfera no século XXI é apontado como contemporâneo ao retrocesso do aparelho estatal público. Isso se dá tanto pelas lacunas deixadas pelas limitações das organizações mercantis em proteger os direitos públicos, quanto pelas lacunas fechadas pelas potencialidades das organizações sem fins lucrativos na produção de certos bens. Ou seja, há um avanço na terceirização das políticas públicas como efeito paralelo ao esvaziamento do papel do Estado como agente produtor das mesmas.

Antes, porém, de se visualizar o setor público não-estatal como parceiro do Estado na produção de políticas públicas, é necessário analisar alguns fatores contribuintes para o retrocesso do aparelho estatal neste processo – o que permitirá, inclusive a visualização do setor público não-estatal não somente como ator de produção, mas de controle social.

A análise desses fatores – *as crises* – permitirá o entendimento de aspectos cruciais do contexto econômico, sócio-político e cultural brasileiro que colaboraram para o retrocesso estatal e avanço do setor público não-estatal. A partir de sua ascensão pelo PDRAE - na prestação de serviços de caráter eminentemente assistencial e, ainda, na relevância política e quem sabe, até cultural, que passara adquirir, quando se tornara um agente viabilizador de controle social sobre o Estado. Por fim, esses aspectos também remotam à necessidade da própria esfera pública não-estatal de ser regulada e não atuar somente como reguladora - é preciso que haja mecanismos de controle social que assegure que os agentes sociais provedores desses serviços o façam eficientemente, em função e para a sociedade, evitando a privatização ou feudalização das instituições pertencentes a essa esfera.

1.1 AS “CRISES” E O PÚBLICO NÃO-ESTATAL

Costa (2006) alega que os problemas colocados pelas peculiaridades do contexto brasileiro, embora estudados pela literatura em ciências sociais, não são devidamente situados no contexto da reforma do Estado para subsidiar diagnósticos e propostas de mudanças. Para o autor, patrimonialismo, clientelismo, mandonismo, personalismo, formalismos e tantos outros “ismos” inseridos na cultura política do país, quando não situados na estrutura de referência da reforma do Estado, acabaram por influir no fracasso dos projetos de reforma. Focando na discussão do diagnóstico da crise do Estado, Costa analisa três aspectos do contexto sociopolítico (e cultural) brasileiro, apontados como grandes entraves à modernização do Estado - o patrimonialismo, o “personalismo” e as fragilidades da democracia, manifestadas pelo autoritarismo, clientelismo e mandonismo local - a fim de indicar suas consequências sobre o Estado e sobre a reforma do Estado.

De maneira simplista, a Crise econômica que o Brasil enfrentara há mais de trinta anos fora causada pela crise do Estado, que fora fundamentalmente uma crise fiscal. Esta tem como algumas de suas causas o populismo fiscal - que colaborara com o desequilíbrio orçamentário, também advindo de um expressivo aumento das despesas com pessoal nas três esferas de governo depois da Constituição de 1988, em decorrência da criação do Regime Único do Servidor Público, aumentando o déficit público (COSTA, 2006). Desta forma, a crise fiscal têm raízes na persistência de um modelo econômico “datado” no populismo fiscal - sugerindo a constituição de uma política nascida da conjugação de interesses de ideólogos equivocados, políticos irresponsáveis, administradores corruptos e funcionários gananciosos. Vale lembrar que, segundo o autor, as políticas públicas populistas foram reintroduzidas com o processo de democratização e na lacuna aberta pela ineficiência da administração burocrática (COSTA, 2006). Dessa maneira, Costa introduz outra perspectiva da crise, que vai além de uma crise fiscal, trata-se de uma crise de largo espectro, envolvendo as relações entre economia e sociedade (crise do trabalho), as instituições encarregadas de promover a solidariedade social (crise do *welfare state*) e que esvazia a cidadania e as identidades individuais e coletivas (crise da democracia) (ROSANVALLON; FITOUSSI apud COSTA, 2006). Assim, Costa conclui que o diagnóstico realizado no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) de 1995, que interpreta a crise do Estado como uma crise fiscal, passa longe das peculiaridades

do contexto brasileiro, promovendo o estabelecimento de objetivos deslocados e inalcançáveis.

Ao se tratar, então, da cogitação de reformas institucionais (no Estado, para o Estado ou com o Estado), as características sociopolíticas e culturais que constituem as interrelações entre a sociedade civil o Estado em dada sociedade, não podem ser ignoradas. Como lembra Claus Offe:

[...] é bem possível que o desnível entre o modo de operação interno e as exigências funcionais impostas do exterior à administração do Estado não se deva à estrutura de uma burocracia retrógrada, e sim à estrutura de um meio socioeconômico que (...) *fixa* a administração estatal em um certo modo de operação... É óbvio que um desnível desse gênero entre o esquema normativo da administração e as exigências funcionais externas não poderia ser superado através de uma reforma administrativa, mas somente através de uma ‘reforma’ daquelas estruturas do meio que provocam a contradição entre estrutura administrativa e capacidade de desempenho (OFFE *apud* COSTA, 2006, p. 140).

Sendo assim, aspectos diversificados e inter-relacionados da realidade brasileira condicionam o funcionamento do Estado e da administração pública brasileira. As “mazelas brasileiras” entendidas como resíduos do passado colonial e das estruturas oligárquicas ou parte da nossa cultura são estruturas que “motorizam” as relações entre Estado, sociedade e mercado e merecem ser analisadas como fenômeno, com estrutura e função, de modo a indicar sua influência sobre as práticas sociais, políticas e administrativas, avaliando seus impactos sobre o funcionamento do Estado e suas possíveis estratégias de reforma. Nesse sentido, Costa (2006) analisa o patrimonialismo, o personalismo e o que chama de autoritarismo - o formalismo, o clientelismo e o mandonismo. Essas características foram escolhidas em função da frequência de seu aparecimento na literatura e por produzirem efeitos negativos mais diretos sobre o funcionamento do aparelho do Estado e suas relações com a sociedade, bem como sobre o exercício da cidadania.

O patrimonialismo foi introduzido nas ciências sociais por Max Weber para se referir a uma variante da dominação tradicional, cuja legitimidade se baseia na “santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade” (WEBER, *apud* COSTA 2006, p. 143). Essa dominação se dá por um “quadro administrativo puramente pessoal do senhor” não burocrático, formado de companheiros ou súditos, recrutados por critérios de afetividade, lealdade e confiança e remunerado com prebendas ou feudos. O caráter estamental dessa dominação se dá quando há

uma distribuição de poderes de mando e oportunidades econômicas para o quadro administrativo, cujos membros passam a pagar “os custos da administração a partir dos meios de administração próprios” (WEBER, apud COSTA 2006, p. 144). Assim, no livro - *Os donos do poder*, Raymundo Faoro, corrobora o argumento de Costa sobre as características que estão presentes na formação sociopolítica e cultural do país, que deveriam ser consideradas como condicionantes à reforma do Estado no Brasil (FAORO apud COSTA, 2006). Para Faoro o mesmo tipo de burocracia patrimonial que comandava a Corte e dominava a Colônia constituiu a base do Estado brasileiro, do Império à República Velha, dos ciclos extrativistas à rotina mercantil do modelo agroexportador (Costa, 2006: 144). Ainda, a primazia do poder público se reproduzia também na vida comunitária da Colônia, pois, a fim de moldar a dinâmica e o sentido, o nascimento das instituições precedia o desenvolvimento e as necessidades do processo social.

Segundo Faoro, o Patrimonialismo brasileiro absorveu o capitalismo e promoveu seu desenvolvimento sob comando político, conservando as concessões e privilégios. Também, dentro da dominação patrimonial, a modernização brasileira jamais logrou minar as bases dos interesses oligárquicos e estamentais que dele se beneficiam, fazendo permanecer a força da tradição legitimadora da privatização do Estado, mantendo-se como principal arena da política de grupos:

[...] O patrimonialismo se amolda às transições, às mudanças, em caráter flexivelmente estabilizador do modelo externo, concentrando no corpo estatal os mecanismos de intermediação, com suas manipulações financeiras, monopolistas, de concessão pública de atividade, de controle de crédito, de consumo, de produção privilegiada, numa gama que vai da gestão direta à regulamentação material da economia (FAORO apud COSTA, 2006, p. 145).

Introduzido na “sociologia do dilema brasileiro” pelo antropólogo Roberto DaMata, o personalismo caracteriza uma forma particular de hierarquização social baseada na distinção de indivíduos e pessoas, não levando em conta os elementos que conferem racionalidade e legitimidade à dominação burocrática, como a igualdade perante a lei, a universalidade na aplicação da norma e o princípio da isonomia. Isso induz, portanto, os elos personalizados em atividades basicamente impessoais. Daí também oriunda o formalismo (RIGGS, apud COSTA, 2006), ou seja, a discrepância entre normas prescritas legalmente e comportamento efetivo dos sujeitos. Conforme acredita DaMata:

[...] por termos leis geralmente drásticas e impossíveis de serem rigorosamente acatadas, acabamos por não cumprir a lei. E, assim sendo, utilizamos o clássico ‘jeitinho’ que nada mais é do que uma variante cordial do ‘Você sabe com quem está falando?’ e outras formas mais autoritárias que facilitam e permitem pular a lei ou nela abrir uma honrosa exceção que a confirma socialmente (DAMATTA apud COSTA, 2006, p. 146).

Do ponto de vista de O’Donnell as relações entre Estado e sociedade configuram o sistema político e o tipo de democracia. Um contexto social que pode caracterizar um Estado autoritário viria de um sistema de sujeição fixado na raiz do mandonismo local, das estruturas de poder oligárquico e de sua representação (fisiológica e clientelista) no sistema político nacional. Segundo Costa, esse sistema pode se caracterizar, por exemplo, quando um trabalhador rural não tem acesso à Justiça do Trabalho, quando um delegado do interior prende arbitrariamente um indivíduo que não tem como se defender, quando os pequenos chefes do tráfico ditam a lei que vigora nos morros cariocas, etc. Esse sistema também é representado de maneira clientelista quando votos são trocados por alimentos ou botijões de gás, por exemplo.

Parece claro para Costa que a reforma do Estado está intimamente relacionada à reforma do sistema político. As tentativas dessa reforma, portanto, devem levar em conta as dimensões da formação histórica, das bases sociais e das raízes culturais do Estado brasileiro, caso contrário esbarrarão em grandes resistências. Para ele, os engajados nesses tipos de projeto não têm interesse em reformas que busquem formas mais igualitárias de competição política e novos tipos de relacionamento entre sociedade e Estado e reforça que, a Reforma do Aparelho do Estado e as demais reformas (do Estado) empreendidas no governo FHC tentaram enfrentar apenas o problema do esgotamento financeiro do Estado brasileiro, direcionando uma solução conjuntural para problemas estruturais do processo de extração e alocação de recursos (COSTA, 2006).

Por outro lado, intervenções profundas na estrutura do Estado devem ocorrer, com o fortalecimento de instrumentos de formulação e gestão de políticas públicas, notadamente da área social, elevação na qualidade da prestação de serviços públicos e o estabelecimento de formas de cobrança da responsabilidade objetiva dos administradores públicos – *accountability* – reduzindo a impunidade e corrupção e promovendo uma burocracia mais estável. Para o autor, essas reformas acabarão por renovar as práticas de governo, já que caso ocorram, é provável que a patologia de representatividade presente na sociedade brasileira se

atenue, fazendo com que o Estado extraia cada vez mais *inputs* da sociedade para implementar políticas públicas.

Logo, visto que o Brasil possui dois modelos de Estado, o modelo jurídico-constitucional, proposto pela Constituição de 1988 e o modelo factual, que diz respeito ao que de fato vigora no exercício da política pública na área social, é necessário retomar a referência jurídica para analisar sua inscrição política (Gonçalves, 1996). Dessa forma, muitos autores concordam que o desenho constitucional brasileiro coincide com a proposta do Estado de Bem-Estar Social, *Welfare State*. Este, basicamente se resume numa aliança entre política econômica e política social, na qual, a economia e a segurança social caminhariam juntas na tentativa de construir uma sociedade em que o crescimento econômico e a expansão dos benefícios sociais pudessem, paralelamente, alcançar parcelas cada vez maiores da população. O Estado, então, assumiria uma função redistributiva dos benefícios sociais.

Nessa perspectiva, Gonçalves discorre sobre a crise global do *Welfare State*, que desde os finais da década de 70, com mais força na década de 80, no cenário internacional, apontara para a falência do Estado de Bem-Estar. Segunda a autora, essa crise, que também alavancou impactos ao Brasil, coincide com a crise econômica que os países desenvolvidos enfrentaram nos anos 70 e que fizera brotar uma crise social que arrastou o modelo de bem-estar – a redução na oferta de empregos faz cair a massa salarial, base de financiamento do sistema, fazendo crescer a demanda, pressionada pela carência dos desempregados.

Ao se tratar da parceria entre Estado e as Organizações Não Governamentais (ONGs), no Brasil, Gonçalves apresenta alguns dados interessantes. Na década de 70 apenas 10% dos recursos utilizados pelas ONGs eram públicos. Em 1985 essa proporção cresceu para 30% e, em 1993, chegava a 50%. A associação entre Estado e ONGs, nesse período, crescera significativamente e, uma possível explicação para tal fenômeno, é que o Estado buscava, intencionalmente, parcerias para ampliação de sua rede de serviços, coincidindo com o período da crise do *Welfare* (GONÇALVES, 1996).

A esfera do público não-estatal – na qual se situam as ONGs - passou então a ser vista como uma alternativa de solução para as “crises” que atacaram o Brasil, renovando a estrutura do Estado como um novo instrumento de formulação e gestão de políticas públicas, de prestação de serviços públicos e de *accountability*. Dessa forma, como se verá a seguir, esse não somente novo instrumento, mas essa nova entidade social poderá contribuir para representatividade e inclusão da sociedade na implementação de políticas públicas - se apoderando de uma das faces operacionais do setor público no que tange a prestação de

serviços de caráter eminentemente assistencial. Isso aponta, por tanto, para terceirização da política pública, se admitirmos o avanço dessa esfera como contemporâneo ao retrocesso do aparelho estatal público, como enfatizado por Gonçalves.

1.2 O PÚBLICO NÃO-ESTATAL: POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES

O setor público não-estatal é também conhecido por “terceiro setor”, “setor não-governamental”, ou “setor sem fins lucrativos” (BRESSER-PEREIRA; GRAU, 1999). Os autores, adotando a expressão “público não-estatal”², explicam:

[...] são organizações ou formas de controle “públicas” porque estão voltadas ao interesse geral e são “não-governamentais” pois não fazem parte do aparelho estatal, ou seja, não utilizam servidores públicos ou porque não coincidem com os agentes políticos tradicionais (BRESSER-PEREIRA; GRAU 1999, p.16).

Conforme já visto nos anos 70, a evidente crise do modelo social burocrático do Estado e a globalização exigem novas modalidades mais eficientes na administração pública, gerando uma lacuna que seria preenchida por uma forma não privada e nem estatal de executar os serviços sociais garantidos pelo Estado. As organizações de serviço público não-estatais, operam na área de oferta de serviços de educação, saúde e cultura, a partir do financiamento do Estado. Ainda, a mesma crise, no âmbito da política – tratada no tópico anterior -, traz a necessidade do controle social direto sobre a administração pública e do próprio Estado.

Então, no último quarto do século XX a crise do Estado trouxe dois tipos de respostas. Uma primeira, nos anos 80, neoconservadora, traz a proposta do Estado mínimo. A segunda, nos anos 90, vai em direção da reconstrução do Estado, visto o irrealismo da proposta neoliberal. Essa reconstrução pode ser conservadora, se o seu enfoque se dá na flexibilização dos mercados de trabalho. Porém, pode aprofundar o regime democrático se amplia o espaço público não-estatal. Essa crise, portanto, incentivara uma inovação social na resolução dos

² A preferência, neste trabalho, pela expressão “público não-estatal”, adotada por BRESSER-PEREIRA e GRAU (1999) se dá pois a definição de “terceiro setor” se limita ao não-estatal enquanto produção, não incluindo o não-estatal enquanto controle. Já a expressão “não-governamental” traz uma confusão entre Estado e governo e, finalmente, a expressão “sem fins lucrativos” engloba organizações que não são necessariamente públicas, mesmo não possuindo lucro. Como as organizações corporativas, por exemplo.

problemas coletivos e na reforma do Estado e, se vincula a uma dessas inovações fundamentais, a importância da ascensão das formas de propriedade e controle social públicos não-estatais.

Dessa forma, a reforma do Estado, nos anos 90, conduzirá sua administração a obedecer a critérios gerenciais e de eficiência. A reforma, ainda, deveria alcançar a renovação do sistema político com a inclusão da participação cidadã mediante o controle social, garantindo uma sociedade mais desenvolvida e menos injusta. Para Bresser-Pereira e Grau (1999) isso só seria possível num Estado Social-Liberal, que proteja os direitos sociais ao financiar as organizações públicas não-estatais, que defendam direitos ou prestem serviços de educação, saúde, cultura e assistência social, sendo mais eficientes com a introdução da competição e a flexibilidade na provisão desses serviços. Um Estado mais democrático, tendo suas atividades diretamente submetidas ao controle social.

Logo, o público não-estatal, seja em termos de produção ou de controle social tende a um considerável crescimento na esfera pública, tanto no que diz respeito à crise fiscal, como aos limites das organizações mercantis em proteger os direitos públicos e às potencialidades das organizações sem fins lucrativos na produção de certos bens. Sendo assim, para Bresser-Pereira e Cunill Grau em *Entre o Estado e o Mercado: o Público não-estatal, no século XXI*, uma dimensão chave da vida social se constituiria no público não-estatal.

A medida, portanto, que o público não-estatal se torne um ator fundamental na produção social, no século XXI, é preciso que haja a viabilização de um controle social que assegure que os agentes sociais provedores desses serviços o façam eficientemente, em função e para a sociedade, evitando que as organizações sejam privatizadas ou feudalizadas. Nesse sentido, vale aqui adentrar um pouco mais sobre a importância do público não-estatal surgindo como um ator colaborador do controle social, bem como algumas das vantagens de que se detém por também estar se tornando um ator de produção social – o que permitirá a assimilação de algumas das condições de possibilidades para o desenvolvimento dessa esfera e suas limitações.

No que se refere, então, à temática “controle social”, é necessário estabelecer a seguinte divisão: o público não-estatal tanto pode operar como um ator fiscalizador do Estado como necessita de um controle social interno e externo à sua organização. Da primeira colocação, o sistema das *veedurías ciudadanas* implantado na Colômbia assume que, toda vez que estão em jogo recursos públicos, mobilizados por agentes estatais ou privados, existe o direito da sociedade sobre o controle de seu uso e destino. As formas de adoção às de controle representativo clássico – entendidas aqui, como as que constituem o público não-estatal -

somam forças para a luta contra a violação dos direitos públicos e a privatização da *res publica*, por meio da noção de transparência da coisa pública e de sua gestão, visando à regulação adequada dos poderes social e econômico.

No que diz respeito ao controle interno, (CARDERELLI apud BRESSER-PEREIRA; GRAU 1999, p. 28) em pesquisa empírica na Argentina, conclui que os voluntários, em sua maioria, estão excluídos de todas as instancias decisórias: não participam nos corpos diretivos, não votam e tão pouco possuem corpo próprio ou uma organização interna, com algum tipo de poder dentro da organização. Gun, citado por Bresser-pereira e Grau (1999) chega a uma parecida conclusão ao se referir aos EUA. Afirma que a participação social, em especial, não costuma ser a norma nas decisões sobre o uso de fundos.

Dessa maneira, o controle externo ao público não-estatal, que também pode e deve ser exercido pelos cidadãos, depende que, primeiro, as organizações do terceiro setor possuam uma gestão transparente. Isso permitirá que os cidadãos fiscalizem as ações dessas organizações ao mesmo tempo em que ao Estado – visto que essas organizações operacionalizam recursos e políticas estatais. E segundo, que essas organizações se façam valer de uma gestão democrática, com mecanismos e espaços de controle interno mais eficientes em suas estruturas organizativas, baseados numa gestão compartilhada entre os dirigentes, voluntários e beneficiários, com maior permeabilidade nas tomadas de decisão e *accountability* entre esses atores.

Tendo em vista, as vantagens do setor público não-estatal na produção social, podemos destacar três (Bresser-Pereira 1998: 36). A primeira é a pluralização da oferta de serviços sociais – a oferta de serviços públicos do âmbito estatal, caracterizada como monopolista e autoritária se depara agora com a introdução do princípio da competição, possibilitada pelas oportunidades geradas da esfera da produção social. A segunda, é a flexibilização e a desburocratização da gestão social – aqui a ênfase se dá na autonomia financeira e administrativa, bem como a discricionariedade presente nessas organizações. Por fim, a responsabilidade dos dirigentes e participantes pela organização – dado que a responsabilidade do governo é por um orçamento global, a responsabilidade de executar adequadamente os recursos permanece na própria organização, que dispõe de maior autonomia que nas organizações estatais. Passada então a reflexão sobre o público não-estatal, o controle social e algumas de suas vantagens, é possível traçar agora o caminho sobre as condições e limitações que essa esfera teria de enfrentar para seu desenvolvimento, segundo Bresser-Pereira e Grau (1999).

Ainda, segundo o autor, um assunto de maior importância se dá no asseguramento de um fluxo estável de financiamento público e privado, bem como o desenvolvimento de devidas regulações estatais e sociais para minimizar os riscos de privatização e feudalização e, ainda, que esse financiamento não fira os princípios de autonomia e responsabilidade das organizações sociais pelo uso de recursos públicos. Além disso, o autor aponta sobre quais seriam os critérios procedimentais de definição sobre a aplicação dos recursos para atenuação dos riscos que envolvem a discricionariedade burocrática e o clientelismo político. Também nesse mesmo marco, outra questão a ser explorada é a adoção de uma contratualização que fuja à regulação uniforme, para que esta não solape a diversidade ideológica e a diferenciação de serviços dessas organizações.

Outro desafio seria a criação de critérios públicos como base da avaliação de desempenho para que haja a satisfação de valores públicos. Mais um ponto crítico seria conseguir a publicidade dos contratos, se constituindo, então, de um instrumento de *accountability* das organizações e, finalmente, a adaptação da legislação jurídica, a fim de que se possa preservar a flexibilidade das organizações. Sendo assim, todos esses nós aludem à preservação do caráter público de um sistema de responsabilidades que devem ser recíprocas e da especificidade das organizações do público não-estatal (BRESSER-PEREIRA; GRAU, 1999).

Também, segundo Rosemberg (1996), considerando a intersectorialidade da política pública, não se pode fugir à ideia de negociação entre diferentes atores e setores sociais. Nessa perspectiva, tem-se observado nos setores civis do Brasil a presença marcante do jogo de interesses – o mesmo jogo de influências e o mesmo tipo de nepotismo que imperam nas relações entre elites e governo – impregnado também na área da prestação de serviços por meio das relações entre Governo e as instancias da Sociedade Civil que atendem à população pobre (Rosemberg, 1996). Ainda nesse sentido, vale ressaltar que a ética política, independente se circunda o Estado ou os setores da sociedade civil, pode ser respeitada ou não.

Por meio de alguns exemplos Rosemberg caracteriza essa impregnação. Uma análise realizada pela própria autora em 1995 constatou que a relação entre a dinâmica da produção de um discurso e a cifra sobre meninos de rua produzida durante os anos 80 esteve fundada no jogo de interesses, no jogo de poder entre as ONGs do Norte e as ONGs do Sul. Rosemberg mostra, ainda, uma preocupação com a influência desse jogo na ocupação dos novos postos de emprego advindos das assessorias prestadas às organizações não governamentais. Também citando um trabalho realizado por um pesquisador suíço luterano, *Os Bons Samaritanos*,

expõe a conclusão a que chega o pesquisador: a filantropia é regida pelas mesmas leis de poder que regem a política, o poder na política advém dos votos, enquanto que na filantropia advém do dinheiro.

Por fim, Rosemberg (1996) então, analisando o processo de relação da sociedade civil – por meio das organizações não governamentais – com o Estado, termina por concluir que as poucas avaliações em curso dessa relação apontam para a queda de qualidade devido a alternativas de mais baixo custo para o Estado, que transfere recursos e negocia programas e projetos para o setor privado sem fins lucrativos, se valendo de alternativas que barateiam os custos, ainda que isso acarrete na perda de qualidade dos serviços. Sendo assim, a literatura aponta para evidências que exigem um maior controle e monitoramento sobre a esfera que envolve o público não-estatal. Então, veremos na próxima seção como a mesma trata a responsabilização nessa esfera.

1.3 ACCOUNTABILITY NO ÂMBITO PÚBLICO NÃO-ESTATAL

Segundo Carneiro (2004) a noção de *accountability*, é basicamente, bidimensional: envolve a capacidade de resposta – informação e explicação dos atos de oficiais públicos - e capacidade de punição institucional – imposição de sanções e perda de poder para aqueles que violarem os deveres públicos.

Discutindo então o conceito de *accountability* para tratar de questões acerca da legitimidade de atores do público não-estatal, Koslinski (2013) expõe como este conceito foi reformulado para tratar das formas específicas das ONGs. A autora focaliza as seguintes questões: a) quem está legitimado a responsabilizar estas organizações por seus atos; b) o que constitui um abuso de poder, ou por que parâmetros são responsabilizados; c) quais mecanismos ou meios estão disponíveis para punir ou prevenir o comportamento indesejável e incentivar o desejável. A autora traz também algumas limitações dos mecanismos de *accountability* frente à dependência de recursos de órgãos governamentais, por exemplo. Por fim, propõe algumas questões para futuras investigações sobre as possibilidades e efetividade de tais mecanismos no contexto brasileiro.

Segundo a autora, temos diferentes formas de *accountability* se tratando de ONGs. Segundo Wapner (2002) e Kaldor (2003) citados por Mariane C. Koslinsk (2013, p. 27) as distinções mais comuns são entre *accountability* interna e externa, ou seja, entre mecanismos operando dentro e fora das ONGs e *accountability* para cima (em direção ao conselho diretor,

doadores e governos em que as mesmas estão situadas) ou para baixo (em direção aos parceiros, beneficiários e pessoal) (EDWARDS; HULME, apud KOSLINSK, 2013, p. 27). Um problema, porém, aparece quando o conceito de *accountability*, que segue os princípios da delegação e participação, é desenvolvido por Grant & Keohane citado por Mariane C. Koslinsk (2013, p. 28), implicando que aqueles que delegam poder para as ONGs não são os mesmos atores afetados por elas. Os autores explicam que essas ONGs estariam sujeitas somente ao mecanismo de *accountability* fiscal, isto é, seriam responsabilizadas somente por seus principais doadores. Outra questão interessante se dá na “composição social” dos grupos internos à sua constituição e sua forma de organização, indicando a eficiência da *accountability* interna ou processual das ONGs (KALDOR apud KOSLINSK 2003, p. 28).

Como a maioria dos mecanismos de *accountability* interna dessas instituições parecem ser fracos, no que diz respeito à sua força organizativa e política, as ONGs também podem ser responsabilizadas por meio de mecanismos externos ou aqueles operados por meio de princípios de participação. Neste processo, a *accountability* em direção a pares e parceiros no desenvolvimento de projetos vai de encontro à população afetada pelas ações a serem executadas pelas ONGs. No mesmo sentido, Koslinski (2013) completa seu argumento alegando que as ONGs podem ser responsabilizadas, ainda, por outros atores externos: o público-alvo e o público mais amplo ou difuso como, por exemplo, grupos de base, outras organizações da sociedade civil e a mídia. Estes ainda podem participar junto das ONGs em fóruns mais difusos tais como “redes associativas” e/ou de “redes de advocacy”, compartilhando valores e discursos.

Ainda se tratando de quem pode responsabilizá-las, segundo a perspectiva da “dependência de recursos” que será abordada mais adiante, segundo Edwards & Hulme citados por Mariane C. Koslinsk (2013, p. 32), as ONGs da América do Sul têm como seus agentes controladores seus doadores oficiais, enquanto as ONGs da América do Norte, até certo ponto, advém dos governos nacionais. Logo, isso implica que as ONGs do Sul estão mais vulneráveis aos mecanismos de *accountability* fiscal ou de prestação de contas para cima do que para baixo – seus beneficiários, grupos de base, público mais amplo e outras ONGs. Desse modo, além de serem responsabilizadas por procedimentos fiscais ou legais devem responder “pelo cumprimento de suas tarefas oficiais ou por serem mal sucedidas em servir os interesses daqueles afetados por suas ações” (GRANT; KEOHANE apud KOSLINSKI 2013, p. 33). Sendo estes aspectos averiguados quando dotados por mecanismos de monitoramento e avaliação representativos e participativos.

Dando ênfase agora na *accountability* entre pares e parceiros, juntamente com a *accountability* difusa – para o público mais amplo - Koslinski discorre:

Considerando que objetivos, estratégias e responsabilidades compartilhadas precisam ser bem articulados – tanto para que a coalizão seja construída, quanto para que as partes possam responsabilizar umas às outras -, a falta de acordo pode enfraquecer consideravelmente o impacto de mecanismos de responsabilização por pares, ou por outras organizações participando das coalizões, incluindo-se aí organizações de base (KOSLINSKI, 2013, p.33).

Dessa maneira, neste tipo de *accountability*, verifica-se o incentivo à criação de espaços para participação e deliberação das partes envolvidas na formulação ou execução das ações das ONGs. Fator este relevante para a formação das “organizações de ligação” e estabelecimento e compatibilização das “regras do jogo”, incluindo valores, objetivos e estratégias, de acordo com Brown & Fox citado por Mariane C. Koslinsk (2013, p. 33).

Tendo em vista as sanções ou punições que a *accountability* pode gerar às ONGs, a autora aponta para a perda de recursos – caso as organizações não cumpram os padrões e diretrizes geralmente relacionadas à eficiência de gastos ou burlem a legislação vigente -, se referindo aqui à *accountability* fiscal e legal, respectivamente. Isso pode comprometer a continuidade dos projetos e/ou sobrevivência das ONGs. Segundo a autora, o que poderia comprometer, também, a fonte de recursos e futuras parcerias seriam as sanções simbólicas descritas por Schedler citado por Mariane C. Koslinsk (2013, p. 34), as quais afetariam suas reputações. Ainda, a perda da credibilidade dessas instituições provocadas pelas sanções simbólicas ou pelo descumprimento dos padrões estabelecidos nas redes e coalizões de seus pares e parceiros e do público mais amplo acarretaria na perda de influência das ONGs na sociedade em geral e, conseqüentemente na complicação de suas ações e de sua própria sobrevivência, em último caso.

No que diz respeito à “dependência de recursos” das organizações do público não-estatal, a literatura aponta para crescente parceria destas e organizações estrangeiras, bem como com governamentais. Conforme salientam Anheier & Themudo citados por Mariane C. Koslinsk (2013, p. 39) o ambiente de incerteza e competição por sobrevivência em que vivem as ONGs as induz à busca por recursos, adotando requisitos que satisfaçam seus agentes financiadores. Isso traz o perigo de deslocamento de suas ações - que deveriam dar suporte às suas populações-alvo e de promover a voz dos pobres – em direção à mera preocupação com a sobrevivência. Assim, críticas crescentes, em relação a falta de transparência, relativa ineficiência e déficit de representação, têm recaído sobre essas entidades (SORJ, apud

KOSLINSK, 2013, p. 40). Corroborando então o impacto negativo da dependência de recursos, tendo em vista a *accountability* baseada nos princípios de representação e participação.

Seguindo a mesma linha, percebe-se que essa busca provoca a burocratização e profissionalização do quadro de pessoal dessas instituições - já que muitas parcerias possuem pré-requisitos organizacionais e procedimentais para seu deferimento e manutenção (WANG *apud* KOSLINSK, 2013, p. 42) – e perda de autonomia pela assimetria de poder presente nessas relações - uma vez contratada, fica sujeita à cobranças e avaliações daqueles que detém recursos. Esses fatores também corroboram o afastamento destas dos grupos e segmentos sociais que dizem representar.

Porém, outros estudos realizados na América-Latina e no contexto brasileiro trazem situações empíricas que atenuam a cooptação mencionada. Peruzzotti (2006) nota o engajamento cívico de atores que representam um sub grupo, algumas vezes minoritários da rede associativa global das sociedades latino-americanas, em um conjunto diverso de ações e iniciativas civis guiadas por demandas de *accountability* legal. Segundo ele, a “política de *accountability* social” ou “*accountability* social” representa uma das variadas facetas de politização com base na sociedade civil presentes nas novas democracias. O espaço público dessas novas democracias têm sido invadidos por uma nova geração de associações civis, ONGs, movimentos sociais e organizações da mídia organizadas que enfocam, por meio de ações coletivas e ativismo cívico, uma comum preocupação em fortalecer os mecanismos de controle da legalidade dos órgãos públicos (PERUZZOTTI, 2006)

Um importante ator da política de *accountability* social está constituído por uma rede de associações civis e ONGs altamente profissionalizadas localizadas em setores de elite das sociedades civis latino-americanas. As ações das ONGs e associações civis são orientadas por uma preocupação comum de incrementar a transparência dos atos de governo e melhorar a eficiência dos mecanismos de prestação de contas, gerando então um monitoramento cidadão sobre os órgãos públicos.

Basicamente, as iniciativas de *accountability* social incidem no funcionamento dos mecanismos verticais eleitorais e horizontais de duas maneiras. Primeiro, destacam o déficit ou os aspectos problemáticos no desempenho institucional de diferentes agências e organismos – denunciando casos concretos de corrupção, violação da legalidade ou do devido processo por parte de órgãos e agentes públicos, forçando a ativação de organismos de

accountability horizontal, bem como exercendo monitoramento e avaliação sistemática do desempenho institucional de determinado órgão ou poder governamental. E segundo, forçam a ativação de tais agências e de seus *mecanismos de prestação de contas* através da pressão social e midiática – impondo sanções simbólicas determinantes do destino eleitoral ou laboral dos representantes ou funcionários sob suspeita (PERUZZOTTI, 2006). Desse modo, não só o aparato estatal está sujeito a essa nova forma de *accountability* – social – exercida sobre o mesmo pela sociedade civil, mas também o setor público não-estatal é exposto a esse tipo de controle a medida em que busca estreitar seu relacionamento com o público para qual oferta seus serviços, na tentativa de trazer eficiência e efetividade para os mesmos.

Ainda, estudos no contexto brasileiro alegam que mesmo as ONGs que dependem, principalmente, de recursos governamentais, possuem maior probabilidade de participar de decisões públicas via mecanismos institucionalizados e de estarem integradas com outras ONGs e com o público mais amplo (KOSLINSK, 2007). Contudo, estudos mais minuciosos sobre as mudanças no financiamento de ONGs e os possíveis impactos das relações de *accountability* sobre os atores envolvidos no processo de formulação, execução e avaliação das empreitadas das ONGs são necessários. A partir daí poderá se verificar em que medida esses espaços e mecanismos legitimam a tomada de decisões em parte das organizações que compõem o público não-estatal.

Nesse sentido, se fará um recorte em direção às OSCIPs – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – que é a entidade que comporta o objeto de análise deste estudo, fruto da criação de um novo marco jurídico: a Lei nº 9790/99(lei OSCIP), tal qual requisitado por Bresser-Pereira e Grau (1999).³

³ Lembrando que, o “Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil”, que trata, basicamente, do estabelecimento de um regime jurídico próprio, entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, para consecução do interesse público, definindo diretrizes para a política de fomento e colaboração com a instituição do termo de fomento e de colaboração. E altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992 e nº 9.790, de 23 de março de 1999 (BRASIL, 2014), entra em vigor somente em janeiro de 2016. Por esta razão, concentrou-se este trabalho pela óptica da legislação estadual – pela qual se orientam as OSCIPs mineiras – ainda subsidiada, pela legislação federal anterior.

1.4 A LEI OSCIP E O POTENCIAL DEMOCRATIZANTE DOS MODELOS DE PARCERIAS COM O PÚBLICO NÃO-ESTATAL

A Lei OSCIP traz em si mesma possibilidades de resolução de alguns dos problemas e limitações do público não-estatal levantados pelos autores acima. Segundo a Lei nº 9790/99 (lei OSCIP), o novo modelo de gestão proposto às organizações do terceiro setor que obtivessem o título de OSCIP se constituiria basicamente, no seguinte: redução dos custos operacionais, agilização e modernização na realização de parcerias com o governo e seu financiamento, por meio do Termo de Parceria – garantindo maior autonomia e eficiência ao gestor, com a possibilidade de cooperação entre esses atores para a realização de projetos; contratação de auditoria, caso recurso seja acima de R\$ 600 mil; controle no alcance de resultados; Comissão de Avaliação – composta pelo órgão estatal parceiro, representantes dos conselhos de Política Pública e da OSCIP; veto de sua participação em campanhas político-partidária ou eleitoral; adoção de práticas gerenciais que coíbam o favorecimento pessoal em processos decisórios; criação de Conselho Fiscal como primeira instância de controle interno e publicidade de seu relatório de atividades e de suas demonstrações financeiras (FERRAREZI, 2001).

Com a consolidação do regime democrático e fortalecimento da sociedade civil, o Estado passa a ser objeto e a sociedade civil o sujeito.⁴ Nesta realidade reformista, o terceiro setor, como já mencionado - composto por uma diversidade de associações, organizações não-governamentais (ONGs), fundações privadas, e uma infinidade de outros formatos - é encarado como um articulador em potencial destas duas esferas. A defesa pela democratização passa a se constituir na valorização do papel dos atores societários e do reconhecimento da necessidade de formulação de novos arranjos institucionais que combinem representação e participação.

Neste contexto, multiplicam-se estudos acadêmicos acerca dos mecanismos de operação nos espaços de interseção da economia, sociedade civil e as estruturas formais do Estado. Porém, não concluem em um consenso referente às maneiras pelas quais as associações podem contribuir para a democracia. Daí, a preocupação de Ferreira (2011) em examinar a potencialidade de democratização do modelo de parceria entre poder público e

⁴ A afirmação do regime capitalista de produção exigiu a consolidação de um Estado Nacional forte com uma relação de poder imposta daquele sobre a sociedade civil. Já nas democracias, um Estado forte exige uma sociedade civil forte, capaz de orientá-lo na forma pela qual esse Estado é governado e reformado (BRESSER-PEREIRA apud FERREIRA, 2011). Assim, ocorre uma inversão nessa relação, quando esta se dá por meio de um regime democrático.

entidades qualificadas como OSCIPs, prescindindo de um “tipo ideal” norteador comparativo para que se possa verificar o grau de atendimento deste padrão ideal pelas realidades desenvolvidas. Sendo assim, antes de se remeter ao “modelo ideal” para construção de uma compreensão do que seria eficiência, no modelo de gestão das OSCIPs, tendo em vista seu mecanismo de representação e participação – que devem culminar num controle social com qualidade – faz-se necessário expor o percurso sobre o qual passa Ferreira a respeito da importância da inclusão, participação e deliberação para o potencial democratizante dos modelos de parcerias com o público não-estatal.

O procedimentalismo democrático fundado no voto, enquanto processo eficaz último de autorização dos cidadãos e representativo da diversidade social é questionado (SANTOS; AVRITZER apud FERREIRA, 2011). Um debate concentrado na ideia da forma e qualidade da democracia ascende, bem como a busca por participação e representatividade, acarretando em novas formas de experimentação institucional com potenciais democratizantes. O terceiro setor apresenta-se como um articulador dos princípios estatais e da comunidade frente às externalidades sociais negativas da lógica mercadológica – como a limitação do setor privado na proteção e defesa dos direitos públicos (SANTOS apud FERREIRA 2011).

O princípio da soberania, em que o controle dos governos deve ser exercido pelos governados, estabelece uma conexão para o conceito de participação, que deve ser interpretada como a possibilidade dos cidadãos intervirem diretamente nos processos decisórios. A democracia participativa, portanto, evoca o ideal de auto-governo. Os problemas da complexidade e escala dos Estados contemporâneos, exige a internalização da participação a alguma forma de representação. Segundo Ferreira (2011), esta representação deve ser vinculada ao princípio deliberativo, em que somente podem ser democraticamente válidas as normas-ações que contam com o assentimento de todos os indivíduos participantes de um discurso racional.

Assim, a partir do conceito de sociedade civil trazido pela lógica habermasiana, as organizações societárias devem ser encaradas como espaços públicos em que as prioridades, os problemas e interesses públicos são inicialmente articulados e podem ser transmitidos para as esferas política e econômica (FERREIRA, 2011). Se, por um lado, o chamamento para atuação conjunta destas organizações com o poder público trás o risco de fragmentação, desvirtuamento e cooptação, por outro lado, ele tem o potencial de inclusão, em alguma medida, participativa e deliberativa de atores sociais normalmente excluídos das esferas de decisão. O modelo de parcerias entre poder público e organizações da sociedade civil, portanto, pode apresentar potenciais democratizantes, na medida em que inclui novos atores

da sociedade civil na deliberação e participação em micro-decisões públicas. Desse modo, essas parcerias podem ser encaradas como possibilidades deliberativas e participativas em processos micro-decisionais relativo ao escopo dos projetos pactuados.

Ainda, uma defesa ambiciosa da “democracia associativa” recomenda a atribuição de papéis fundamentais para as organizações da sociedade civil na atuação conjunta com o poder público, como na formulação, execução e administração da política, não apenas para superação das limitações da administração pública na regulação do bem-estar social, mas também para a busca de consensos acerca desta regulação (FERREIRA, 2011). Nesse sentido, o autor aponta que a parceria, entendida como co-responsabilidade, co-gestão, cooperação, colaboração e vínculo, deve garantir relações igualitárias e a não subordinação aos propósitos e necessidades de apenas um dos pólos. Para ele, o modelo normativo deve ser capaz de prover essa igualdade de recursos para deliberação dos agentes, desconstituindo as disparidades de poder socialmente estabelecidas. Entretanto, Ferreira alerta que parcerias, fruto de uma racionalidade voltada para a eficiência mercadológica, tanto por parte do Estado, como por parte das associações, leva a simples transferência de responsabilidades e a privatização descentralizada do poder público.

Por fim, as relações de parcerias devem primar pela instituição de vínculos profundos entre as partes, que em conjunto, devem deliberar acerca de todos os campos do acordo, para constituição de um consenso acerca do desenvolvimento do projeto. A busca de um tipo ideal de relacionamento entre organizações da sociedade civil e poder público vai nesse sentido (FERREIRA, 2011). O recorte em direção às OSCIPS, especificamente à Comissão de Avaliação, permitirá, então, ir de acordo com a sugestão da literatura, procurando estender o conhecimento sobre a eficiência do novo modelo de gestão do terceiro setor e de seu potencial democratizante.

2 A COMISSÃO DE AVALIAÇÃO

O desenho de pesquisa deste trabalho, então, é constituído procurando responder a seguinte pergunta: “Em que medida o novo modelo de gestão proposto pela lei OSCIP está sendo implementado de forma eficiente, tendo em vista seu mecanismo de controle social – A Comissão de Avaliação -, pelas organizações em Minas Gerais?”. Assim, um estudo de caso de OSCIP’s mineiras será realizado para se responder a mesma. As questões aqui levantadas são relevantes porque a literatura ainda aponta para a verticalidade de relacionamento do Estado e organizações da sociedade civil - aqui evidenciada na composição do controle

interno daqueles que tomam decisão e na inter-relação das partes no que tange às obrigações referentes às questões do Termo de Parceria.

Logo, a hipótese central deste trabalho iria nessa perspectiva: “O novo modelo de gestão proposto pela lei OSCIP não tem sido implementado com qualidade, tendo em vista seu mecanismo de controle social”. Esta será refutada ou corroborada quando as seguintes hipóteses secundárias forem respondidas: “A Comissão de Avaliação não possui representatividade e participação social” e “A Comissão de Avaliação não proporciona a participação efetivas de suas instâncias constituintes” - tendo como referências as questões oriundas da pergunta de pesquisa central que serão apresentadas na metodologia adotada por este trabalho, respectivamente.

Finalmente, far-se-á uma breve exposição do modelo ideal de parceria construído por Ferreira (2011) a fim de fundamentar as unidades de análise a serem verificadas para a resolução da questão a que se propõe este trabalho.

Como resposta à crise institucional do Estado, vivida desde a década de 90, o modelo de gestão das OSCIPS surge no contexto da reforma da Administração Pública, diante da necessidade de busca pela eficiência ou qualidade da gestão pública, tentando garantir a legitimidade e a regulação social (MODESTO, 2014). Esse novo canal institucional de participação, insere-se no contexto de defesa da democratização pela possibilidade de inclusão de atores sociais nos processos micro-decisórios (FERREIRA, 2011). Como critérios gerais para análise do atendimento dos requisitos constituintes do modelo ideal proposto por Ferreira – usado como unidade de análise para se verificar o potencial democratizante do modelo de gestão de parceria das OSCIPS - têm-se os de representatividade das entidades do terceiro setor; participação nas micro-decisões relacionadas ao projeto; qualidade da prestação dos bens e serviços pactuados; e *accountability*.

Considerando, então, o potencial democratizante do modelo de parceria das OSCIPS, tendo em vista seus mecanismos de representação, participação e controle – o que remete ao novo ideal de democracia, voltado para sua forma e qualidade – faz-se necessário analisar em que medida estão sendo implementados, de maneira eficiente, os dois eixos estruturantes do modelo ideal abordado: representação e controle social – os quais dialogam com a qualidade de produção e *accountability* nas OSCIPS. Sendo assim, o objeto central de análise será o único mecanismo voltado, se devidamente usufruído, para um espaço de deliberação, a Comissão de Avaliação. A legislação define que a mesma deve conter representantes do órgão estatal, do Conselho de Política Pública e da OSCIP. Também define que a Comissão deve ser

consultada antes da celebração do Termo, avaliá-lo e verificar o desempenho global do projeto em relação aos benefícios à população-alvo.

Dessa forma, para se responder a questão central de pesquisa, considerando as características de constituição e funcionalidade da Comissão, é preciso responder a duas questões: **1) Há representatividade e participação social na Comissão de Avaliação?** Para responder a essa pergunta será necessário avaliar se há representatividade das entidades societárias na Comissão. Segundo Ferreira, as parcerias com a sociedade civil devem conter entidades que se constituíram pela incorporação histórica das demandas sociais. A representatividade então deve ser ampliada por meio de conexões entre as parcerias e as instâncias participativas deliberativas constituídas, como os conselhos de políticas públicas, por exemplo. Nesse sentido, visto que a Comissão deve conter representantes do Conselho de Política Pública de referência, vale assegurar se há a incorporação de redes de organizações da sociedade civil - associações nacionais, confederações, movimentos sociais, fóruns, conselhos, dentre outros – pela Comissão, para uma possível promoção do papel destas no desenvolvimento e acompanhamento das parcerias nesse espaço. Isso não garante a certeza da representatividade, mas atesta, em algum grau, suas predisposições sociopolíticas, dando maior vocalização aos grupos vulneráveis, que deveriam ser o público-alvo do projeto.

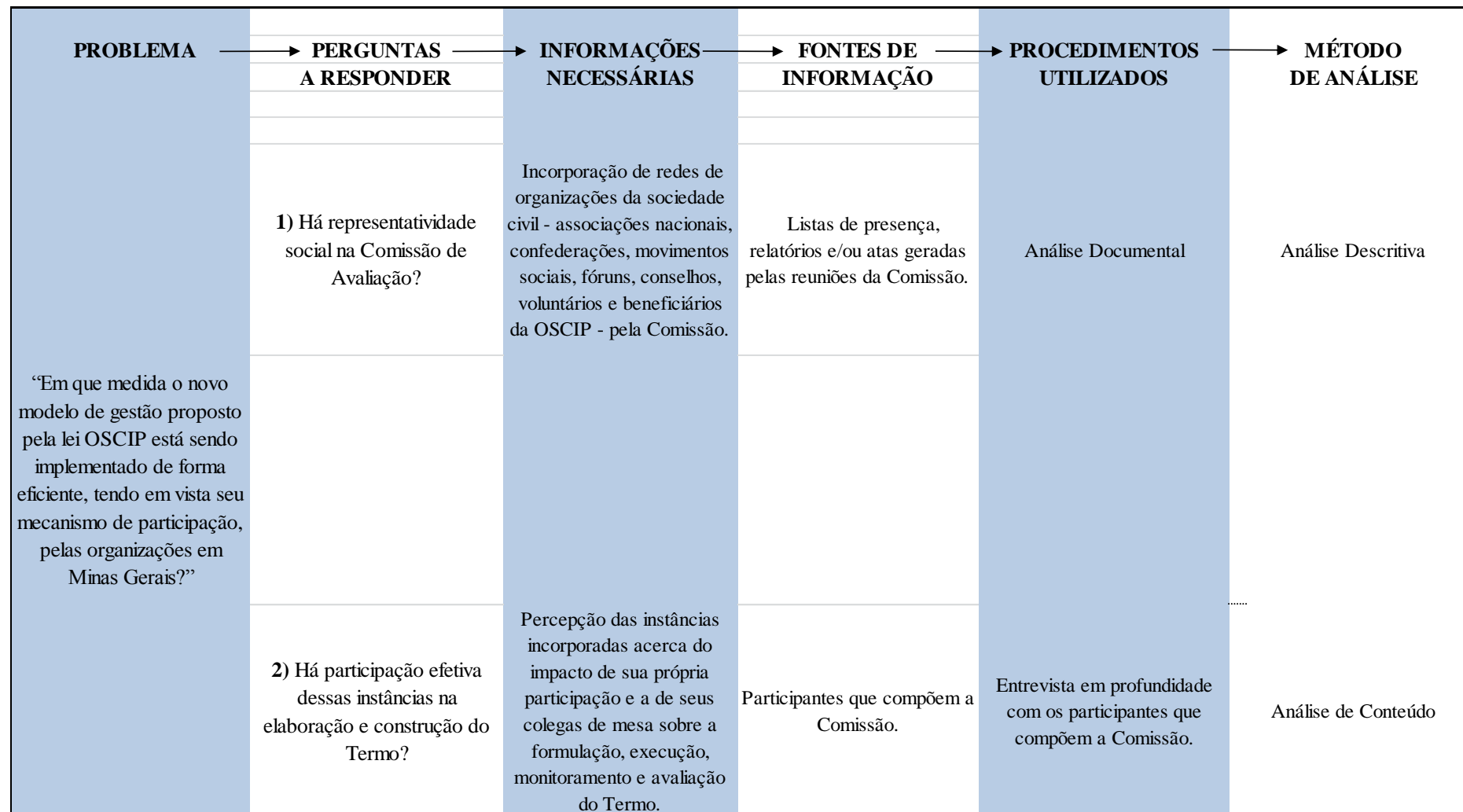
Dessa forma, o fato da legislação prever representantes dos Conselhos e das OSCIPS na Comissão – podendo os representantes desta ser a liderança, os voluntários ou beneficiários - não garante uma representatividade eficiente. A qualidade desta se daria numa maior heterogeneidade possível de participantes representados e institucionalizados – participando - na Comissão. Para responder à primeira questão, por fim, se utilizará da análise documental como técnica de coleta de dados provinda dos relatórios das avaliações realizadas pelas Comissões de Avaliação das OSCIPs que possuem parcerias vigentes com o Estado, de modo a averiguar quem são os representantes e participantes da mesma. E, em seguida, como método, sua análise descritiva.

Como já exposto, a regulação social, no que tange à sua qualidade deve incorporar o conceito de participação. Dessa maneira, a seguinte questão a ser respondida, tendo em vista a representatividade e participação na Comissão é: **2) Há participação efetiva das instâncias incorporadas na elaboração e construção do Termo?** Para responder a essa pergunta será necessário avaliar se há participação efetiva nas micro-decisões relativas ao Termo de Parceria. Essa avaliação é de suma importância, pois a legislação define a participação da Comissão basicamente em duas etapas. Na primeira, a Comissão deve ser consultada antes da celebração do Termo e na segunda, deve avaliá-lo e verificar o desempenho global do projeto

em relação aos benefícios à população-alvo. Porém, como salienta Ferreira (2011), na primeira etapa a legislação prevê a participação consultiva dos Conselhos, ou seja, não condicionante à decisão final do órgão público. Daí, faz-se necessário avaliar em que medida essa “consulta” tem impactado de maneira eficaz na construção do Termo e definição do projeto. Já a segunda etapa de participação da Comissão, diz respeito à sua participação nas micro-decisões relativas ao projeto, ou seja, o que deve se levar em conta aqui é se há paridade na deliberação e decisão das instâncias que compõem a Comissão depois de realizada a escolha inicial do Estado de desenvolver um projeto por meio da parceria – tendo em vista o compartilhamento igualitário das atribuições e igualdade de oportunidade às decisões das partes envolvidas.

Sendo assim, sua participação não deve limitar-se à aprovação ou não do projeto, mas na elaboração como um todo, desde a discussão inicial acerca da oportunidade da realização do projeto, da construção do termo, até seu monitoramento e avaliação. Por fim, para responder à segunda questão, será interessante realizar, como método de coleta de dados, uma entrevista em profundidade com os participantes que compõem a Comissão, a fim de mensurar como percebem o impacto de sua própria participação e a de seus colegas de mesa sobre a formulação, execução e avaliação do Termo. Essa técnica foi escolhida, pois tem sido cada vez mais utilizada na pesquisa em Administração e o aumento pelo método na pesquisa qualitativa está associado à expectativa de maior probabilidade de que os pontos de vistas dos sujeitos entrevistados sejam expressos em uma situação de entrevista com um planejamento aberto do que em questionário padronizado (MATTOS; FLICK apud OLIVEIRA; MARTINS; VASCONCELOS, 2012). Em seguida, será empregada uma análise de conteúdo, cuja ênfase recai no conteúdo manifesto do discurso e nos argumentos apresentados. O quadro a seguir ilustra a metodologia adotada:

Quadro 01: ESQUEMATIZAÇÃO DA SEQUENCIA DE DECISÕES NO PLANEJAMENTO DE PESQUISA



Fonte: Adaptado de Luna, 2002

3 A EFICIÊNCIA NA COMISSÃO DE AVALIAÇÃO: REPRESENTATIVIDADE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Assim, no intuito de averiguar a eficiência ou qualidade da representatividade e participação social na Comissão de Avaliação das OSCIPs mineiras, realizou-se uma análise documental e descritiva dos relatórios gerados pelas avaliações de seis Comissões de Avaliação de quatro OSCIPs mineiras: OSCIP ELO – Inclusão e Cidadania; OSCIP Instituto Cultural Orquestra Sinfônica (ICOS); OSCIP Fundação Israel Pinheiro (FIP) pelo Programa Ambientação, OSCIP Fundação Israel Pinheiro (FIP) pelo Programa Minas Sem Lixões; e pela OSCIP Instituto Cultural Sérgio Magnani (ICSM) pela gestão do Centro Técnico de Produções (CTP) e pela OSCIP Instituto Cultural Sérgio Magnani (ICSM) pela gestão do Plug Minas, no período de 2005 a 2015.

Essa análise, por sua vez, buscou averiguar a eficiência, em termos de representatividade e participação, das Comissões de Avaliação. Tendo como orientação os seguintes critérios: presença por cadeira de representação, indicações como intervenientes e rotatividade por cadeira de representação nas avaliações efetuadas. A presença nas avaliações se dá como fator mínimo e fundamental para o exercício da representação e participação na Comissão. O ideal do auto-governo e os problemas da complexidade e escala dos Estados contemporâneos exigem a internalização da participação a alguma forma de representação. Nesse sentido, a delegação, ou a transferência de poder para tomar decisões por outrem busca atenuar esses problemas, fazendo com que aquele que delega seu poder e/ou autoridade se faça representado nas instâncias decisórias. Por isso, o quesito mínimo para que haja representatividade e participação é o comparecimento daquele que foi delegado à instância decisória – ainda que essa representação seja prevista por lei, como é o caso de cada cadeira da Comissão aqui avaliada. Caso este quesito seja burlado de alguma maneira, tanto a qualidade da representatividade da Comissão, como a qualidade de participação da mesma será prejudicada.

Supõe-se que, quanto menor o percentual de presença de cada cadeira de representação nas avaliações, mais débil será a representatividade e a participação da mesma e, por conseguinte, da Comissão. Essa debilidade se dará provavelmente pela diminuição da possibilidade de participar e representar os interesses em jogo, referentes a cada cadeira de representação nas deliberações, nas oportunidades de acesso às decisões, nas atribuições e nas próprias decisões e microdecisões em relação ao Termo de Parceria. Diminuindo a qualidade das decisões.

Como interveniente, cada membro previsto por lei tem o direito de indicar pelo menos um membro para participar das avaliações. Dessa forma, as “indicações” funcionam como a válvula da Comissão capaz de incorporar outras representações e propiciar a participação de outros atores à sua estrutura decisória, abrindo espaço para “conexões” de redes de organizações estatais e da sociedade civil - associações nacionais, confederações, movimentos sociais, fóruns, conselhos, dentre outros. Supõe-se, portanto, que, quanto maior o percentual de indicações de cada cadeira de representação nas avaliações, maior será a probabilidade de representatividade dessa cadeira para com sua base - a depender da indicação, ou seja, a representatividade, nesse sentido, depende do vínculo institucional ou social do indicado e interveniente. Revelando maior capacidade organizacional e de mobilização de seus representados e obtendo também maior probabilidade de ser accountable aos mesmos. Também, quanto maior for esse percentual na Comissão, maior será a probabilidade de obter eficiência em sua representatividade social. As indicações, em termos participativos, trará a maior ou menor probabilidade de paridade nas deliberações, nas oportunidades de acesso às decisões, nas atribuições e nas próprias decisões e microdecisões em relação ao Termo. Provocando decisões mais ou menos representativas. Seguindo a linha de raciocínio, quanto maior o percentual de indicações nas avaliações, maior a probabilidade de qualidade participativa da Comissão.

A rotatividade, basicamente, se dá na alternância de membros nas cadeiras de representação da Comissão verificada no decorrer das avaliações. A rotatividade tende a corromper a representação na Comissão, tornando-a irregular e deficitária, obstando assim, a responsividade e accountability dos representantes para com os representados. Dificultando ainda, a legitimidade para com sua base, a formulação de pautas comuns com a mesma e a criação de critérios e valores de decisão representativos padronizados. Além disso, em termos participativos, na dinâmica decisória da Comissão, a rotatividade também pode comprometer a identidade grupal cooperativa, gerando deficiências à paridade nas deliberações, nas oportunidades de acesso às decisões, nas atribuições e nas próprias decisões e microdecisões em relação ao Termo de Parceria. Provocando decisões mais ou menos representativas. A rotatividade prejudica também a continuidade do processo de construção do conhecimento sobre as temáticas envolvendo o Termo e a expertise dos participantes sobre as mesmas, podendo levá-los a decisões errôneas. Tal rotatividade pode gerar, ainda, certo descomprometimento dos membros nas avaliações, não gerando accountability entre seus pares e parceiros. Nesse sentido, quanto maior o percentual de rotatividade de determinada

representação na Comissão, menor será a probabilidade de qualidade representativa e participativa deste membro e da própria Comissão de Avaliação.

Desse modo, para a efetuação da análise de representatividade e participação social na Comissão, deve-se considerar que a representação estatal na Comissão se dá, sobretudo, pelo OEP e que, suas indicações, em sua maioria, se constituem pela equipe técnica do Supervisor do Termo de Parceria. Por outro lado, a representação da sociedade civil se daria nas cadeiras de representação destinadas aos representantes da OSCIP, Conselhos de Políticas Públicas de referência e à cadeira daqueles que possuem notório saber sobre a temática dos objetos do Termo, os especialistas. Contudo, notou-se que a representação propiciada pelos representantes das OSCIPs, em sua maioria, bem como em suas indicações, se restringiu à inclusão de atores de caráter extremamente técnico - vale lembrar, que as indicações aqui analisadas se distribuíram pelas Comissões das OSCIPs ELO, FIP - Minas Sem Lixões e OSCIP ICSM – Plugminas, visto que as outras OSCIPs obtiveram indicações mínimas ou iguais à zero, como se verá mais adiante. Assim, é possível notar essa restrição pela distribuição desses atores em vínculos institucionais alocados nos seguintes cargos: Diretoria Presidencial, Diretoria Institucional, Diretoria de Pesquisa e Desenvolvimento Técnico, Diretoria Executiva, Diretora de Logística, Gerencia de projetos, Coordenadoria Técnica, Analista, Especialista e Superintendência Pedagógica.

Conforme ressalta a literatura sobre as organizações do público não-estatal, Gun e Carderelli citados por Bresser-pereira e Grau (1999) alegam que os voluntários, em sua maioria, estão excluídos de todas as instancias decisórias e a participação social, em especial, não costuma ser a norma nas decisões sobre o uso de fundos. Dessa forma, uma possível conclusão acerca da representatividade e participação social nas OSCIPs já pode ser levantada: a accountability para *baixo, interna e/ou processual* das OSCIPs mineiras tem grande probabilidade de estar fortemente comprometida, visto a provável ineficiência representativa dos voluntários e beneficiários na Comissão e a comprovada ineficiência participativa na mesma.

Logo, a partir de tal análise, passa-se a considerar a qualidade de representação e participação social da sociedade civil, sobretudo, à cadeira de representação na Comissão direcionada ao Conselho. Entendendo este como uma instância participativa deliberativa constituída, sendo um ator capaz de ampliar e aprimorar a eficiência da representatividade e participação social na Comissão. Colaborando ainda, para trazer a essa instância decisória, uma conexão de redes com organizações da sociedade civil e a institucionalização do papel destas no desenvolvimento e acompanhamento das parcerias (FERREIRA, 2011). E, de forma

complementar, também se atribui a qualidade de representação e participação social da sociedade civil à cadeira dos especialistas – que podem ter sua legitimidade questionada, pois, apesar de seu saber, são indicados diretamente pelo OEP. Dessa forma, seguem-se as descrições e análises realizadas sobre os relatórios das Comissões citadas a cima, tendo em vista os critérios de presença por cadeira de representação, indicações como intervenientes e rotatividade por cadeira de representação nas avaliações efetuadas, no período entre 2005 e 2015.

3.1 ANÁLISE DOS RELATÓRIOS DAS COMISSÕES DE AVALIAÇÃO

a) OSCIP ELO

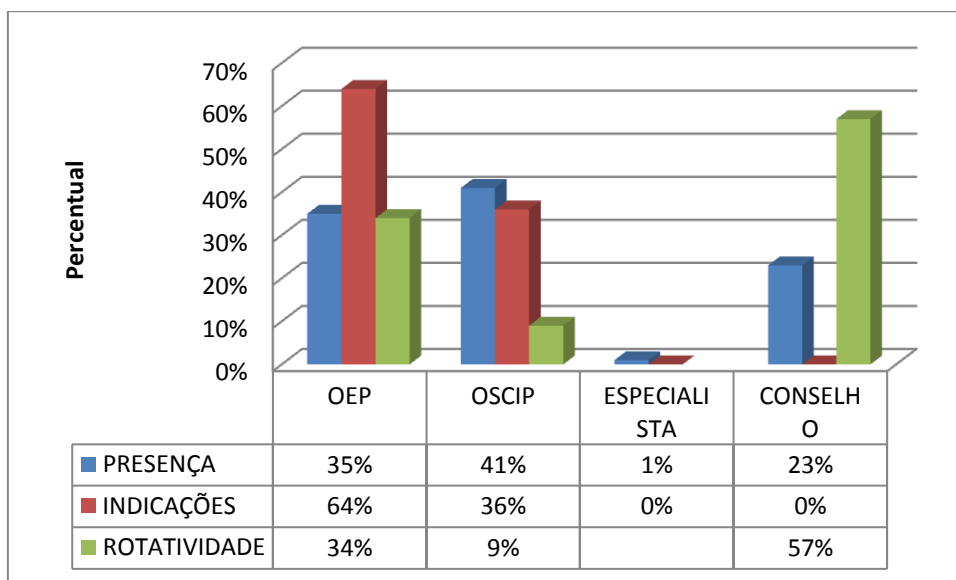
Nesta parceria viu-se que o Conselho esteve presente apenas em 56% das avaliações. Possuindo rotatividade entre seus representantes na CA em 10% das avaliações. Como interveniente, o Conselho não indicou nenhum membro para participar das avaliações. Das 22 avaliações em que esteve presente, sua representação se manteve fixa, em 17 delas. Ou seja, houve 30% de rotatividade nas avaliações em que esteve presente. O especialista indicado pelo OEP esteve presente em apenas uma, das 39 avaliações. Também, como interveniente, não indicou nenhum membro para a avaliação.

O representante da OSCIP esteve presente em 100% das avaliações. Sendo que a representação da OSCIP na CA obteve uma rotatividade entre seus representantes em 5% das avaliações efetuadas. Ou seja, em apenas duas, das 39 avaliações, houve mudança do representante. Como interveniente, indicou pelo menos um membro para participar na CA em 54% das reuniões. Sendo que, estes, indicados, obtiveram rotatividade em 8% das avaliações. Das 21 reuniões em que estiveram presentes, sua representação se manteve fixa, em 17 delas. Ou seja, houve 80% de regularidade dos indicados pela OSCIP nas avaliações de que participaram. Das 39 avaliações em que esteve presente, sua representação se manteve fixa em 37 delas. Ou seja, houve 95% de regularidade do representante da OSCIP nas avaliações da CA.

O Supervisor do TP da OEP esteve presente em 85% das avaliações. Esta cadeira obteve uma variação em seus representantes em 15% das avaliações realizadas. Assim, das 33 avaliações em que esteve presente, em seis delas houve mudança do representante na CA, gerando uma rotatividade em 18% das avaliações em que esteve presente o supervisor do TP. Como interveniente, indicou pelo menos um membro para participar na CA em 95% das reuniões. Sendo que, em apenas uma avaliação, houve alteração do membro indicado. Das 37

reuniões em que estiveram presentes, sua representação se manteve fixa, em 36 delas. Ou seja, houve 97% de regularidade dos indicados pela OEP nas avaliações de que participaram.

Gráfico 1 - Total de Presença, Indicações e Rotatividade por representação na CA da OSCIP ELO em termos percentuais, 2005-2015.



Fonte: Dados da pesquisa.

Constata-se que as cadeiras de representação do Conselho e do especialista ficam atrás do Estado no percentual de participação/presença nas avaliações. A cadeira de representação do especialista e Conselho juntos conseguiram apenas 24% do total de presença nas avaliações. Enquanto o Estado e a OSCIP levam juntos 76%. Mais que o triplo do percentual total de presenças nas avaliações do Conselho e especialista juntos. Neste caso, pelo menos em termos numéricos, a probabilidade de a Sociedade Civil ter seus interesses representados e de participar da dinâmica decisória da Comissão, foi diminuída, aproximadamente, em três vezes. Nesse sentido, é possível afirmar que as avaliações da Comissão de Avaliação desta parceria geraram uma notável deficiência na qualidade de representatividade da sociedade civil neste espaço de representação, comprometendo fortemente a eficiência de participação da mesma nas micro-decisões em relação ao Termo de Parceria.

Levando em conta o percentual de indicações, somente o OEP acarreta 64% do total de indicações ocorridas nas avaliações. O Conselho e especialistas juntos levam nenhuma porcentagem do total de indicações. Ainda percebe-se que, do total de possibilidade de indicações envolvendo essas quatro representações, somente 37% dela foi utilizada. Neste caso, pelo menos em termos numéricos, a probabilidade de a Sociedade Civil ter seus interesses representados e de participar da dinâmica decisória da Comissão por meio da

incorporação de atores é nula. O que é possível perceber pela baixa capacidade de utilização do total de possibilidades de indicação da CA. Nesse sentido, é possível afirmar que as avaliações da Comissão de Avaliação desta parceria não foram perpassadas pela eficiência social representativa ou participativa no que diz respeito à incorporação de interesses e atores da sociedade civil.

Se tratando da rotatividade nesta CA, percebe-se que do total de rotatividade das avaliações em que estiveram presentes os três representantes mencionados, visto que o especialista foi excluído deste cálculo, pois esteve presente em apenas uma avaliação, somente o Conselho arrasta 56% desse percentual, seguidos da OEP e OSCIP, em ordem decrescente. Ainda, pode-se ver que o Conselho possui aproximadamente seis vezes mais rotatividade entre suas representações na CA que a OSCIP. Neste caso, pelo menos em termos numéricos, a probabilidade de a Sociedade Civil ter seus interesses eficientemente representados e de participar com qualidade na dinâmica decisória da Comissão, cai pela metade. Nesse sentido, é possível afirmar que as avaliações da Comissão de Avaliação desta parceria não obtiveram um grau considerável de eficiência representativa e participativa da sociedade civil, tendo em vista sua alta rotatividade nas avaliações efetuadas.

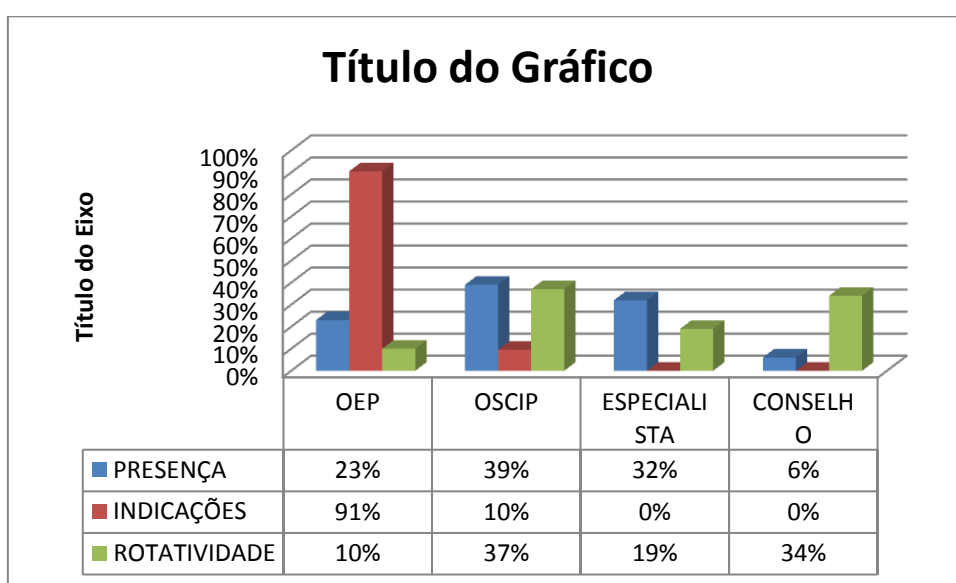
b) OSCIP ICOS

O Conselho se fez representado em 15% das avaliações. Obtendo uma rotatividade do total de avaliações de 4%. Sendo que, das quatro avaliações em que esteve presente, houve variação em sua representação em uma delas. Ou seja, a rotatividade de representação nas avaliações em que esteve presente se deu em 25%. Como interveniente, o Conselho não indicou nenhum membro para participar das avaliações. O Especialista se fez presente em 81% das avaliações, obtendo rotatividade em 12% do total de avaliações efetuadas. Das 21 avaliações em que esta cadeira foi representada na CA, houve variação de seus membros em três delas. Ou seja, a rotatividade de seus membros na representação das avaliações em que esteve presente se deu em 14% delas. Como interveniente, o Especialista não indicou nenhum membro para participar das avaliações.

A OSCIP se fez presente em 100% das avaliações. Sua representação teve variação em 27% do total de avaliações realizadas pela CA. Como interveniente, a OSCIP indicou pelo menos um membro para participar das avaliações em apenas uma das 26 avaliações, correspondendo a 4% do total delas. Não sendo possível aqui, o cálculo de rotatividade destes. O Supervisor do TP esteve presente em apenas 58% das avaliações. Obtendo rotatividade em

4% do total de avaliações realizadas na CA. Das 15 avaliações em que esteve presente, houve mudança no membro de sua representação em apenas uma delas. Ou seja, a variação em sua representação na CA se deu em apenas 7% das avaliações em que esteve presente. Como interveniente, indicou pelo menos um membro para participar das avaliações em 38% destas. Das 10 avaliações em que estes estiveram presentes, em apenas uma houve mudança de membro na representação na CA, gerando rotatividade em 10% das avaliações em que estiveram presente.

Gráfico 2 - Total de Presença, Indicações e Rotatividade por representação na CA da OSCIP ICOS em termos percentuais, 2008-2015.



Fonte: Dados da pesquisa.

Aqui se percebe que a maior atuação, em termos percentuais, nas decisões da Comissão de Avaliação se debruçou sobre a OSCIP. Esta acarretou 39% do percentual de presença total nas avaliações. Seguido da representação do Especialista, que obteve 32% desse percentual. Desta vez, ficando a frente da representação do OEP, com 23% e o Conselho, mais uma vez ficando por último, muito distante das demais representações, com apenas 6%. Porém, mesmo com a expressiva presença do especialista nas avaliações, a soma das participações deste, com as do Conselho ficam em 38% do total. Ficando ainda muito atrás da soma das presenças do OEP e OSCIP, que correspondem juntos a 62% de presença nas decisões tomadas. Neste caso, pelo menos em termos numéricos, a probabilidade de a Sociedade Civil ter seus interesses representados e de participar da dinâmica decisória da Comissão foi diminuída, no mínimo em quatro vezes, se compará-la somente com a presença estatal e se for considerada somente a atuação do Conselho – que é a entidade com maior

probabilidade de representar e fazer participar a sociedade civil nesta instância. Para dar um pouco mais de ênfase, a soma das presenças do OEP e OSCIP juntas, é proporcionalmente dez vezes maior que a presença do Conselho nas avaliações. Nesse sentido, é possível afirmar que as avaliações da Comissão de Avaliação desta parceria geraram uma notável deficiência na qualidade de representatividade da sociedade civil neste espaço de representação, comprometendo fortemente a eficiência de participação da mesma nas micro-decisões em relação ao Termo de Parceria.

Levando em conta o percentual de indicações, somente o OEP acarreta 90,5% do total de indicações das avaliações. O Conselho e especialistas juntos levam nenhuma porcentagem do total de indicações. A OEP juntamente com a OSCIP, que leva 9,5% das indicações, esgotam todas as indicações do total de avaliações efetuadas. Ainda percebe-se que, do total de possibilidade de indicações envolvendo essas quatro representações, somente 8% dela foi utilizada. Neste caso, pelo menos em termos numéricos, a probabilidade de a Sociedade Civil ter seus interesses representados e de participar da dinâmica decisória da Comissão por meio da incorporação de atores é nula. O que é possível perceber pela baixíssima capacidade de utilização do total de possibilidades de indicação da CA. Nesse sentido, também é possível afirmar que as avaliações da Comissão de Avaliação desta parceria não foram perpassadas pela eficiência social representativa ou participativa, no que diz respeito à incorporação de interesses e atores da sociedade civil.

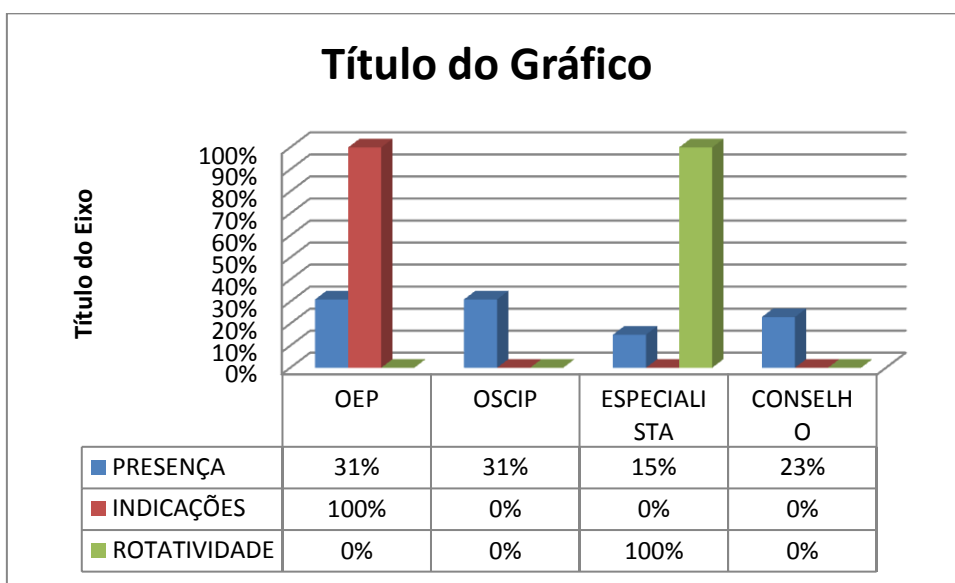
Em termos de rotatividade, vê-se que mesmo o Conselho obtendo o menor percentual de participação nas avaliações, ainda consegue também concentrar a segunda maior parte do percentual total de rotatividade na representação na CA. Obtendo 34% desse total, mais que o triplo da rotatividade atingida pelo OEP, com apenas 10%. O Conselho ficou atrás apenas da OSCIP, nesse quesito, que obteve 37%. E o especialista com rotatividade em 19% das avaliações. Neste caso, somente análise do percentual de rotatividade do Conselho nas avaliações, contrastado com seu percentual de presença, seria o suficiente para se considerar a ineficiência representativa e participativa da sociedade civil nesta Comissão. Ainda, constatou-se que, a representação do Conselho e especialista juntos, leva mais da metade do percentual de rotatividade desta Comissão, com 53%. Comprometendo, assim, fortemente a eficiência de representação e participação da sociedade civil, no que diz respeito à sua rotatividade nesta Comissão.

c) OSCIP FIP-AMBIENTAÇÃO

O Conselho esteve presente em 75% das avaliações, não obtendo rotatividade em sua representação. Como interveniente, o Conselho não indicou nenhum membro para participar das avaliações. O Especialista esteve presente em 50% das avaliações. Possui rotatividade em 13% das avaliações realizadas. Das quatro avaliações em que esteve presente, sua representação se manteve fixa em três delas. Ou seja, houve 25% de rotatividade nas avaliações em que esteve presente. Como interveniente, não indicou nenhum membro para a avaliação.

A OSCIP esteve presente em 100% das avaliações. Não obtendo rotatividade em sua representação. Como interveniente, não indicou nenhum membro para a avaliação. O Supervisor do Termo de Parceria esteve presente 100% das avaliações. Não obtendo rotatividade em sua representação. Porém, como interveniente, indicou pelo menos um membro para participar das avaliações em 25% delas. Também Não obtendo rotatividade.

Gráfico 3 - Total de Presença, Indicações e Rotatividade por representação na CA da OSCIP FIP -Ambientação em termos percentuais, 2013-2015.



Fonte: Dados da pesquisa.

Aqui se percebe que mais uma vez a participação do Conselho e especialistas é menor que a estatal no total de participações nas avaliações. Sendo tanto o percentual de participação nas avaliações do Conselho como do especialista é menor que 1/4 do percentual total. Vê-se, ainda, que a soma do percentual de participações do Estado e OSCIP nas avaliações é quase o dobro da soma do percentual de participações do Conselho e especialistas juntos, chegando a 38%, enquanto aquela chega a 62%. Neste caso, pelo menos em termos numéricos, a probabilidade de a Sociedade Civil ter seus interesses representados e de participar da

dinâmica decisória da Comissão foi diminuída, aproximadamente, em duas vezes. Sendo que, se considerada somente a presença do Conselho nas avaliações, tal probabilidade pode ser diminuída em três vezes. Mais uma vez, é possível afirmar que as avaliações da Comissão de Avaliação desta parceria não geraram eficiência na representatividade da sociedade civil neste espaço de representação, comprometendo fortemente a eficiência de participação da mesma nas micro-decisões em relação ao Termo de Parceria.

Em se tratando das indicações, o Estado obteve 100% do total de indicações das avaliações ocorridas. Ou seja, nem a OSCIP, nem o especialista e nem o Conselho realizaram qualquer indicação. Apenas 6% do total de indicações possíveis foram utilizadas. Neste caso, mais uma vez, pelo menos em termos numéricos, a probabilidade de a Sociedade Civil ter seus interesses representados e de participar da dinâmica decisória da Comissão por meio da incorporação de atores é nula. O que é possível perceber pela baixíssima capacidade de utilização do total de possibilidades de indicação da CA. Nesse sentido, é possível afirmar que as avaliações da Comissão de Avaliação desta parceria não foram perpassadas pela eficiência social representativa ou participativa, no que diz respeito à incorporação de interesses e atores da sociedade civil.

Em termos de rotatividade, fica claro que o total de rotatividade por representação fica concentrado somente à representação dos especialistas, indicando forte regularidade de participação na representação da OEP, OSCIP e Conselho. Neste caso, se for considerada a atuação isolada do Conselho nesta análise, será possível afirmar que houve eficiência na representação e participação da sociedade civil nesta Comissão, se tratando de rotatividade. Por outro lado, a agregação do percentual de rotatividade da cadeira de representação do especialista ao percentual do Conselho, comparando essa agregação com a soma do mesmo percentual do OEP e OSCIP, a sociedade civil, mais uma vez, é colocada num estado de ineficiência.

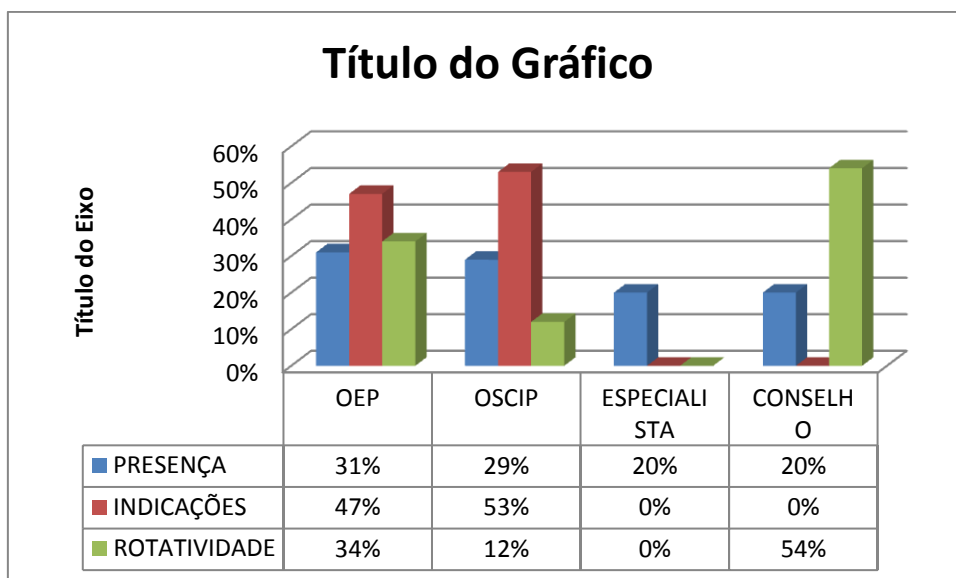
d) OSCIP FIP-MINAS SEM LIXÕES

O Conselho esteve presente em 64% das avaliações, obtendo rotatividade em sua representação na CA em 12% das reuniões. Das 16 avaliações em que esteve presente, houve variação de seus membros representantes em 3 delas. Ou seja, houve rotatividade em sua representação na CA em 19% das avaliações em que esteve presente. Como interveniente, o Conselho não indicou nenhum membro para participar das avaliações. O Especialista teve representação em 64% das avaliações. Não obtendo variação nesta cadeira. Como interveniente, o Especialista não indicou nenhum membro para participar das avaliações.

O representante da OSCIP esteve presente em 92% das avaliações, sendo que a representação da OSCIP na CA obteve rotatividade entre seus representantes em apenas 4% das avaliações efetuadas. Ou seja, em apenas uma, dentre as 23 avaliações, houve mudança do representante. Isso gerou, então, rotatividade em 4% das avaliações em que esteve presente. Como interveniente indicou pelo menos um membro para participar na CA em 36% das reuniões. Sendo que, estes indicados, obtiveram rotatividade em 24% do total das avaliações. Das nove avaliações em que esses indicados estiveram presentes, houve variação entre eles em seis delas, o que gerou rotatividade em 67% das avaliações em que esses indicados estiveram presentes.

O Supervisor do TP da OEP esteve presente em 100% das avaliações. Esta cadeira obteve uma variação em seus representantes em 12% do total de avaliações realizadas. Como interveniente, a OEP indicou pelo menos um membro para compor o grupo avaliatório em 32% das avaliações. Das oito avaliações em que esses indicados estiveram presentes, houve alternância em seus membros em apenas uma delas. Ou seja, a rotatividade dos participantes indicados pelo Supervisor do TP se deu em 12,5% das avaliações em que estiveram presente.

Gráfico 4 - Total de Presença, Indicações e Rotatividade por representação na CA da OSCIP FIP - Minas Sem Lixões em termos percentuais, 2008-2015.



Fonte: Dados da pesquisa.

Viu-se neste gráfico que a presença de representação do Conselho e do especialista, mais uma vez, fica atrás do Estado no percentual de participação/presença nas avaliações, que detém 31%. Seguido da OSCIP com 29% e especialista e Conselho com 20% cada. Ocorrendo aqui, melhor distribuição do percentual total. A OSCIP, por sua vez, possui seu percentual de presença nas avaliações próximo a do OEP. Contudo, a soma do percentual dos dois grupos, mais uma vez, pelo menos em termos numéricos, permite afirmar que, embora a discrepância entre os percentuais de presença seja menor – 60% do OEP e OSCIP contra 40% da sociedade civil, a probabilidade desta ter seus interesses representados e de participar da dinâmica decisória da Comissão, ainda é menor. Sendo que, se considerada somente a presença do Conselho nas avaliações, tal probabilidade pode ser diminuída em três vezes. Mais uma vez, é possível afirmar que as avaliações da Comissão de Avaliação desta parceria não geraram eficiência na representatividade da sociedade civil neste espaço de representação, comprometendo a eficiência de participação da mesma nas micro-decisões em relação ao Termo de Parceria.

Em termos de indicação, somente a OSCIP acarreta mais da metade do total de indicações das avaliações, acarretando 53% desse percentual. Seguido pelo OEP, com 47%. O Conselho e especialistas juntos levam absolutamente nenhuma porcentagem do total de indicações. Ainda percebe-se que, do total de possibilidade mínimo de indicações envolvendo essas quatro representações, somente 17% dele foi utilizado. Neste caso, mais uma vez, pelo menos em termos numéricos, a probabilidade de a Sociedade Civil ter seus interesses representados e de participar da dinâmica decisória da Comissão por meio da incorporação de

atores é igual a zero. O que é possível perceber pela baixa capacidade de utilização do total de possibilidades de indicação da CA. Nesse sentido, é possível afirmar que as avaliações da Comissão de Avaliação desta parceria não foram perpassadas pela eficiência social representativa ou participativa no que diz respeito à incorporação de interesses e atores da sociedade civil.

Constatou-se, também, alta regularidade na representação da cadeira do Especialista, que não obteve nenhuma porcentagem da rotatividade total dessa CA. Por outro lado, mesmo o Conselho obtendo o menor percentual de participação nas avaliações realizadas, juntamente com o Especialista, concentra mais da metade de toda a rotatividade dessa CA. Seguido pelo OEP, com 34% e OSCIP com 12%. Contudo, pelo menos em termos numéricos, a probabilidade de a Sociedade Civil ter seus interesses eficientemente representados e de participar com qualidade na dinâmica decisória da Comissão cai pela metade, quando, o Conselho, abocanha 54% do percentual total de rotatividade desta Comissão. Nesse sentido, é possível afirmar que as avaliações da Comissão de Avaliação desta parceria não obtiveram um grau considerável de eficiência representativa e participativa da sociedade civil, tendo em vista sua alta rotatividade nas avaliações efetuadas.

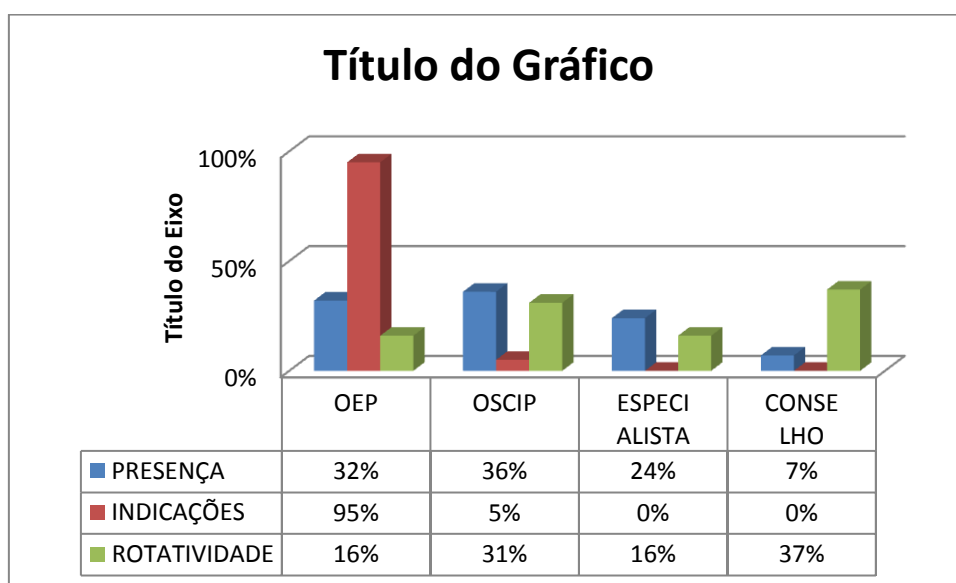
e) OSCIP ICSM-FCS-CTP

O Conselho esteve presente em apenas 19% das avaliações, sendo que obteve rotatividade em 3% do total de avaliações. Das sete avaliações em que esteve presente, manteve sua representação fixa em cinco delas. Ou seja, houve 29% de rotatividade na composição dos membros de representação do Conselho na CA, dada às vezes em que se fizeram presentes. Como interveniente, o Conselho não indicou nenhum membro para participar das avaliações. O Especialista obteve presença em 67% das avaliações, sendo que obteve variação em sua representação em 8% das avaliações. Dentre as 24 avaliações em que esteve presente, obteve variação em sua representação em três delas. Ou seja, a rotatividade nas avaliações em que esteve presente se deu em 12,5% delas. Como interveniente, o especialista não indicou nenhum membro para participar das avaliações.

A OSCIP se fez presente em 100% das reuniões. Das 36 avaliações em que esteve presente houve variação na representação em nove delas. Ou seja, houve rotatividade desta representação em 25% das avaliações efetuadas. Como interveniente, a OSCIP indicou um membro para participar da avaliação em pelo menos 3% delas, não obtendo rotatividade nas indicações. A OEP este presente em 89% das avaliações, sendo que obteve variação em sua

representação em 11% do total das avaliações. Dentre as 32 avaliações em que esteve presente obteve variação em sua representação em quatro delas. Ou seja, sua rotatividade se deu em 12,5% das avaliações em que esteve presente. Como interveniente, a OEP indicou pelo menos um membro para compor o grupo avaliatório em 58% das avaliações. Das 21 avaliações em que esses indicados estiveram presentes, houve alternância em seus membros em seis delas. Ou seja, a rotatividade dos participantes indicados pelo Supervisor do TP se deu em 29% das avaliações em que estiveram presentes.

Gráfico 5 - Total de Presença, Indicações e Rotatividade por representação na CA da OSCIP OSCIP ICSM-FCS-CTP em termos percentuais, 2006-2015.



Fonte: Dados da pesquisa.

Aqui se percebe que a presença de representação do Conselho e do especialista, mais uma vez, fica atrás do Estado no percentual de participação/presença nas avaliações. Sendo a presença do Conselho a menor e a do especialista em apenas 1/4 das decisões. Percebe-se, também, que a soma do percentual de participação nas avaliações da representação do especialista e conselho juntos, acarretando 31%, ficando ainda, menor que o percentual de participação nas avaliações da OEP, que é de 32%. Ainda se invertermos a soma e colocarmos no mesmo pacote o percentual de representação do Estado e OSCIP, se originará 68% do percentual total de participação nas avaliações. Gerando mais que o dobro da soma do percentual de participação do especialista e Conselho nas avaliações. Neste caso, pelo menos em termos numéricos, a probabilidade de a Sociedade Civil ter seus interesses representados e de participar da dinâmica decisória da Comissão, foi diminuída, aproximadamente, em duas vezes. Sendo que, se considerada somente a presença do Conselho nas avaliações, tal

probabilidade pode ser diminuída em quase dez vezes. Mais uma vez, é possível afirmar que as avaliações da Comissão de Avaliação desta parceria não geraram eficiência na representatividade da sociedade civil neste espaço de representação, comprometendo fortemente a eficiência de participação da mesma nas micro-decisões em relação ao Termo de Parceria.

Em termos de indicação, somente o OEP acarreta 95% do total de indicações das avaliações. O Conselho e especialistas juntos levam nenhuma porcentagem do total de indicações. A OEP juntamente com a OSCIP, que leva 5% das indicações, esgotam todas as indicações do total de avaliações efetuadas. Ainda percebe-se que, do total de possibilidade de indicações envolvendo essas quatro representações, somente 15% dela foi utilizada. Neste caso, mais uma vez, pelo menos em termos numéricos, a probabilidade de a Sociedade Civil ter seus interesses representados e de participar da dinâmica decisória da Comissão por meio da incorporação de atores é igual à zero. O que é possível perceber pela baixa capacidade de utilização do total de possibilidades de indicação da CA. Nesse sentido, é possível afirmar que as avaliações da Comissão de Avaliação desta parceria não foram perpassadas pela eficiência social representativa ou participativa no que diz respeito à incorporação de interesses e atores da sociedade civil.

Em se tratando da rotatividade, percebe-se que, além de o percentual de presença nas avaliações do Conselho ser o menor, também possui a maior rotatividade entre seus membros em sua representação nas avaliações, chegando a 37% do total de rotatividade na CA, seguido da OSCIP, OEP e Especialistas em ordem decrescente. Sendo que estes últimos possuíram a mesma rotatividade. Ainda vê-se que a rotatividade do Conselho é mais que o dobro do percentual de rotatividade do OEP e Especialista, com 15,8% cada. Com a OSCIP acarretando 31,5% do total. Neste caso, somente análise do percentual de rotatividade do Conselho nas avaliações, contrastado com seu percentual de presença, seria o suficiente para se considerar a ineficiência representativa e participativa da sociedade civil nesta Comissão. Ainda, constatou-se que, a representação do Conselho e especialista juntos, leva mais da metade do percentual de rotatividade desta Comissão, com 53%. Comprometendo, assim, fortemente a eficiência de representação e participação da sociedade civil, no que diz respeito à sua rotatividade nesta Comissão.

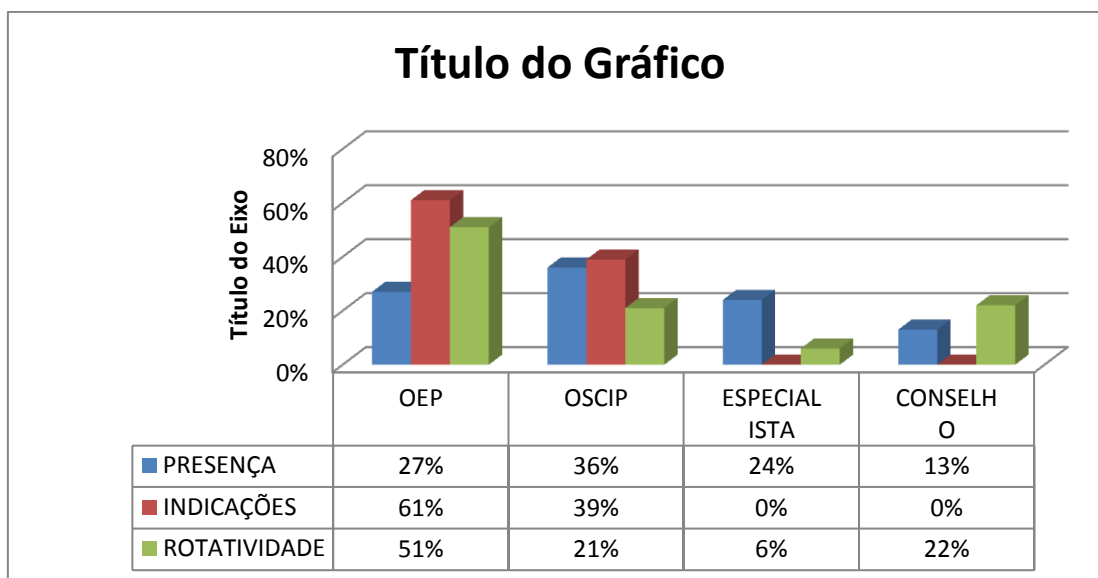
f) OSCIP ICSM-PLUGMINAS

O Conselho esteve presente em apenas 37% das avaliações, sendo que obteve rotatividade em 7% do total de avaliações. Dentre as 10 avaliações em que esteve presente,

manteve sua representação fixa em 8 delas. Ou seja, houve 20% de rotatividade na composição dos membros de representação do Conselho na CA, dada às vezes em que se fizeram presentes. Como interveniente, o Conselho não indicou nenhum membro para participar das avaliações. O Especialista obteve presença em 67% das avaliações. Sendo que obteve variação em sua representação em 4% das avaliações. Das 18 avaliações em que esteve presente obteve variação em sua representação em apenas uma delas. Ou seja, a rotatividade nas avaliações em que esteve presente se deu em 5,5% delas. Como interveniente, o especialista não indicou nenhum membro para participar das avaliações.

A OSCIP se fez presente em 100% das reuniões. Das 27 avaliações em que esteve presente houve variação em sua representação em cinco delas. Ou seja, houve rotatividade desta representação em 19% das avaliações efetuadas. Como interveniente, a OSCIP indicou um membro para participar da avaliação em pelo menos 7% delas. Dentre as duas avaliações em que estiveram presentes, houve variação na representação em 1 delas, gerando rotatividade em 50% das avaliações em que estiveram presentes. A OEP esteve presente em 74% das avaliações. Sendo que obteve variação em sua representação em 33% do total das avaliações. Dentre as 20 avaliações em que esteve presente obteve variação em sua representação em nove delas. Ou seja, sua rotatividade se deu em 45% das avaliações em que esteve presente. Como interveniente, a OEP indicou pelo menos um membro para compor o grupo avaliatório em 11% das avaliações. Das três avaliações em que esses indicados estiveram presentes, houve alternância em seus membros em uma delas. Ou seja, a rotatividade dos participantes indicados pelo Supervisor do TP se deu em 33% das avaliações em que estiveram presentes.

Gráfico 6 - Total de Presença, Indicações e Rotatividade por representação na CA da OSCIP OSCIP ICSM- Plugminas em termos percentuais, 2008-2015.



Fonte: Dados da pesquisa.

Aqui se percebe que, embora o OEP e Especialista obtiveram aproximadamente a mesma proporção de presença nas avaliações efetuadas, com 27 e 24% cada, respectivamente, a OSCIP obteve o maior percentual com 36% e o Conselho o menor, com apenas 13% de participação. Observa-se, ainda, que o número do percentual do OEP é o dobro do percentual do Conselho. Neste caso, pelo menos em termos numéricos, a probabilidade de a Sociedade Civil ter seus interesses representados e de participar da dinâmica decisória da Comissão, foi diminuída, aproximadamente, em duas vezes, se considerada somente a presença do Conselho nas avaliações. Tal probabilidade pode ser diminuída em quase cinco vezes, caso se coloque no mesmo pacote o percentual de presença nas avaliações de OEP e OSCIP juntos. E caso, esse último percentual seja comparado com o pacote da sociedade civil – aqui, Conselho e especialista juntos – a diferença ainda seria de 26 pontos percentuais. Logo, mais uma vez, é possível afirmar que as avaliações da Comissão de Avaliação desta parceria não geraram eficiência na representatividade da sociedade civil neste espaço de representação, comprometendo fortemente a eficiência de participação da mesma nas micro-decisões em relação ao Termo de Parceria.

Em termos de indicação, somente o OEP acarreta 61% do total de indicações nas avaliações. O Conselho e especialistas juntos levam nenhuma porcentagem do total de indicações. A OEP juntamente com a OSCIP, que leva 39% das indicações, esgotam todas as indicações do total de avaliações efetuadas. Ainda percebe-se que, do total de possibilidade mínima de indicações envolvendo essas quatro representações, somente 5% dela foi utilizada. Neste caso, mais uma vez, pelo menos em termos numéricos, a probabilidade de a Sociedade

Civil ter seus interesses representados e de participar da dinâmica decisória da Comissão por meio da incorporação de atores é igual à zero. O que é possível perceber pela baixíssima capacidade de utilização do total de possibilidades de indicação da CA. Nesse sentido, é possível afirmar que as avaliações da Comissão de Avaliação desta parceria não foram perpassadas pela eficiência social representativa ou participativa no que diz respeito à incorporação de interesses e atores da sociedade civil.

Em se tratando da rotatividade, vê-se que metade do percentual de rotatividade nas avaliações da CA em questão se concentra na cadeira do Supervisor do Termo, seguido pelo Conselho e OSCIP, com 22 e 21% cada, respectivamente. Vale ressaltar a existência de uma forte regularidade na representação do Especialista na CA e a grande irregularidade do Conselho, que, apesar de possuir o menor percentual de representação nas avaliações, obteve a segunda maior rotatividade na CA. Percebe-se, também, que a rotatividade do Supervisor do Termo foi tão alta que esta, ainda, ficaria maior que a soma dos outros dois maiores percentuais de rotatividade. Neste caso, somente análise do percentual de rotatividade do Conselho nas avaliações, contrastado com seu percentual de presença, seria o suficiente para se considerar a ineficiência representativa e participativa da sociedade civil nesta Comissão. Comprometendo, assim, fortemente a eficiência de representação e participação da sociedade civil, no que diz respeito à sua rotatividade nesta Comissão. Ainda, caso se compare o percentual de rotatividade entre os dois grupos, a eficiência na representação e participação social pela sociedade civil ainda estaria comprometida, com 28% desse total, mesmo que com um percentual muito menor que OEP e OSCIP juntos, com 72%.

Logo, considerando os três critérios aqui adotados - presença por cadeira de representação, indicações como intervenientes e rotatividade por cadeira de representação – a representação da cadeira do Conselho na Comissão, que é a cadeira pela qual se atribui com maior peso a probabilidade de representação e participação social da sociedade civil, não obteve percentuais satisfatórios e, conseqüentemente, obteve baixa probabilidade de se alcançar eficiência em sua representatividade e participação social em todos os critérios acima. Com exceção do critério de rotatividade nas avaliações, especificamente, no caso da Comissão de Avaliação da OSCIP FIP, pelo Programa Ambientação, na qual o Conselho obteve 100% de regularidade. Contrastando, porém, com 100% de irregularidade da cadeira de representação dessa mesma Comissão, voltada ao especialista, que deveria atuar de maneira a complementar e corroborar a representação e participação da sociedade civil nesta instância decisória.

Os resultados acima, portanto, trazem às claras a pequena probabilidade, em termos percentuais, de ocorrer paridade entre os atores que representam a sociedade civil ou o público beneficiário e os demais atores da Comissão – Estado e OSCIP - nas deliberações, nas oportunidades de acesso às decisões, nas atribuições e nas próprias decisões e microdecisões em relação ao Termo de Parceria. Se por um lado, há maior poder e/ou capacidade do Estado e OSCIP de incluir seu aparato nas avaliações e de se fazerem representados, por outro lado, destaca-se a inoperância de inclusão da Sociedade Civil pelas Comissões ou pela própria deficiência organizacional da mesma, em fazer-se representada nas instâncias decisórias. Isso acaba por corromper o processo democrático ideal e diminuir a qualidade das decisões públicas, bem como sua eficácia e efetividade. Assim, pode-se afirmar que a menor probabilidade de possibilidade de fazer a sociedade civil participar e representar seus interesses nas Comissões de Avaliação das OSCIPs mineiras evidencia a ineficiência do modelo de gestão das mesmas.

Nesse sentido, ainda, buscou-se analisar a eficiência da representatividade e participação social, bem como a funcionalidade da Comissão de Avaliação, em termos de sua dinâmica participativa e decisória, por meio de entrevistas em profundidade com alguns membros de uma das Comissões já analisada. Com isso, se poderá expandir o conhecimento sobre a mesma e, agregando tal análise à apreciação dos relatórios, trazer interpretações mais robustas.

3.2 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS DA COMISSÃO DE AVALIAÇÃO DA OSCIP FIP-AMBIENTAÇÃO

Dessa forma foram realizadas duas entrevistas em profundidade com os dois participantes da Comissão de Avaliação da OSCIP FIP, pelo programa Ambientação. Esses participantes, por sua vez, representam a cadeira de representação da OSCIP (entrevista 01) e Conselho (entrevista 02). Ressalta-se ainda, que, para se analisar, sobretudo, a representatividade e participação social da sociedade civil – aqui atribuídos, principalmente, à cadeira de representação do Conselho – seria necessário um percentual de presença não tão ínfimo e uma rotatividade pequena dessa cadeira. Se acrescentando de o mínimo de participação dos outros entrevistados, com baixa rotatividade, de preferência. Obtendo assim, uma absorção o mais próximo possível da realidade das avaliações da Comissão em questão. Então, foi escolhida a Comissão de Avaliação da OSCIP FIP- Ambientação, pois, como critério de prioridade, é a que possui o melhor aproveitamento, em termos percentuais, de

presença e rotatividade do Conselho na Comissão, com, respectivamente, 23% e 0%, como já visto. Bem como a que atende os outros critérios acima – com o percentual de rotatividade inexistente na cadeira da OSCIP - com exceção do percentual de rotatividade da cadeira destinada aos especialistas, que não será entrevistada. Sendo assim, as entrevistas foram divididas, basicamente, em dois níveis de informações.

O primeiro nível busca informações relativas à representatividade social – englobando-se aqui a participação social - das instituições que compõem a Comissão de Avaliação. E o segundo nível se constitui de informações relativas à dinâmica participativa e decisória da CA, que é dividida em conteúdos anteriores e posteriores à pactuação do Termo de Parceria. No intuito de analisar a eficiência da representatividade e participação social na Comissão de Avaliação.

ENTREVISTA 01

Se tratando então, do histórico da entidade representada na Comissão de Avaliação, se este possui conexões com outros atores ou entidades da sociedade civil, conforme sugere a literatura, para que haja uma trajetória constitutiva sociopolítica de integração das demandas sociais (FERREIRA, 2011), percebe-se que o principal representante da cadeira de representação da OSCIP não tem se quer ideia desse aspecto:

“Não conheço muito a FIP, a atuação da FIP. Porque a gente aqui é um braço, um programa, a gente não fica próximo da FIP, a gente teria que entrar aqui no site ou eu te indicar alguma pessoa do administrativo da FIP que conheça o histórico, que conheça a atuação para te dar essas informações.” (representante da OSCIP).⁵

Corroborando assim, a falta de comprometimento, pelo menos na Comissão de Avaliação, da incorporação sociopolítica de demandas sociais da OSCIP, como já visto na análise dos relatórios.

Tendo em vista o processo de constituição dos membros das organizações que atuam nas Comissões, percebe-se que a composição do quadro de pessoal da OSCIP é técnica e meritocrática, sendo constituída de funcionários, que são selecionados, basicamente, pela avaliação de currículos. E, tendo em vista, a legitimidade dos membros da Comissão frente à organização que representa - sabe-se que a maioria dos membros da CA são indicados - é necessário averiguar se há algum processo seletivo anterior que filtre aqueles que poderão ser indicados, de maneira a legitimá-los, democraticamente, frente aos constituintes de sua

⁵ Dados da entrevista. Pesquisa de campo realizada no Bairro Esplanada em 26 nov. 2015.

organização interna e beneficiários. Mais uma vez, prevalece, a verticalidade ressaltada pela literatura, no que diz respeito à relação institucional interna. Verificou-se que, nesta OSCIP, o participante que se apoderou da cadeira de representação na CA, foi indicado, não havendo a concorrência nem o interesse de outros que fazem parte do quadro de pessoal da instituição à cadeira na CA. Sendo o critério de indicação utilizado, obviamente, o de hierarquia. Já o fato deste membro possuir sete anos ao todo de atuação em Comissão de Avaliação, de 2008 a 2015, sendo que já participou também de outra CA, é um ponto positivo para uma boa representação, devido a expertise por ele adquirida.

Contudo, como salienta Koslinsk (2013) a burocratização e profissionalização do quadro de pessoal dessas instituições podem gerar perda de autonomia e, conseqüentemente, o afastamento destas dos grupos e segmentos sociais que dizem representar. Nesse sentido, tanto em relação à conexão com a sociedade civil e à sua composição interna, esta OSCIP aparenta possuir ineficiência representativa e participativa em sua constituição ideológica e operacional.

Entende-se que o princípio de *accountability* é um dos quesitos promovedores da representação e participação social, visto que, se devidamente estabelecido nos processos e inter-relações do âmbito público como um todo, pode cativar e gerar a atuação cívica nos processos de tomada de decisão. Desse modo, a fala “Eu reporto as coisas para os superiores, eles acompanham, eu não faço nada da minha cabeça. Tudo é discutido.” (representante da OSCIP)⁶, revela a falta de responsividade da publicização das ações e decisões tomadas na CA, quando, não se percebe, o reporte dos assuntos da Comissão ao público-alvo das decisões, mas aos “superiores” – que é com “quem” se discute. Ainda que os relatórios sejam publicizados nos sites das OSCIPs, a expressão acima exprime a falta do monitoramento – requisito da *accountability* – dos beneficiários sobre o processo. Este, corrompido, mostra a ineficiência e, até, inexistência do monitoramento cidadão sobre os órgãos públicos, pelo qual se dá a *accountability* social já destacada.

Apesar de o entrevistado acreditar que as decisões produzidas pela CA correspondem às necessidades/interesses do público-alvo da OSCIP, o que é um ponto positivo para a representatividade social em termos de eficácia, há um contraste com a representatividade social, em termos de eficiência, na CA da OSCIP FIP-Ambientação, que é seguramente

⁶ Dados da entrevista. Pesquisa de campo realizada no Bairro Esplanada em 26 nov. 2015.

colocada em cheque diante de sua capacidade participativa e do reconhecimento de sua autoridade:

"De uma forma geral, os gestores públicos e os dirigentes, eles desconhecem muito o modelo. Força tem, mas não é tanta ainda. Precisa muito melhorar... Pela sociedade, como já expliquei que eles são indiretamente afetados, não enxergo muito sua participação. Mas era para ser uma instância mais incorporativa à sociedade, por ser uma instância que tem o papel de fiscalizar e avaliar uma política pública que envolve recursos públicos." (representante da OSCIP).⁷

Corroborando novamente, a ineficiência levantada na análise dos relatórios. Não havendo, portanto, por parte da OSCIP, a participação ou reconhecimento de atores externos junto à CA, como grupos de base de organizações da sociedade civil ou a mídia, por exemplo, como previa Koslinski (2013).

Tendo em vista a participação eficiente e efetiva das instâncias incorporadas à CA na elaboração e construção do Termo, a legislação define a participação da Comissão basicamente em duas etapas. Na primeira etapa a legislação prevê a participação consultiva dos Conselhos. Daí faz-se necessário avaliar em que medida essa "consulta" tem impactado de maneira eficaz na construção do Termo e definição do projeto. Já a segunda etapa de participação da Comissão, deve-se levar em conta se há paridade na deliberação e decisão das instâncias que compõem a Comissão depois de realizada a escolha inicial do Estado de desenvolver um projeto por meio da parceria – tendo em vista o compartilhamento igualitário das atribuições e igualdade de oportunidade às decisões das partes envolvidas.

Dessa maneira, se analisará agora, a eficiência da "consulta" ao Conselho antes da celebração do TP. De maneira a verificar como o principal ator de representação da sociedade civil na Comissão a faz representada e participa na discussão inicial acerca da oportunidade da realização do projeto e da construção do termo, como sugere Ferreira (2011). Embora o entrevistado afirme que, com o modelo de trâmite burocrático realizado hoje, não é necessário a consulta a outros atores para a construção do TP – sendo isso um ponto positivo para a efetividade de participação das instâncias incorporadas à CA -, de início, a ineficiência da "consulta" é percebida. Quando o OEP, neste caso, a Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM) é quem elabora o programa de trabalho passível de se tornar um TP que irá à consulta do Conselho.

A construção desse programa, não revela paridade de participação na construção do TP, quando, se quer, trabalha junto de atores da sociedade civil, como o Conselho, por

⁷

Dados da entrevista. Pesquisa de campo realizada no Bairro Esplanada em 26 nov. 2015.

exemplo, com um pedido de diagnóstico ou uma pesquisa de *survey* partindo do público-alvo para subsídio à construção desse programa. Trazendo as claras, o maior peso do OEP nesse processo e limitando a “consulta” do Conselho ou da sociedade civil num âmbito de melhora ou “palpite” daquilo que já está dado:

“No caso do Ambientação, foi feita uma apresentação, foi estabelecido um programa de trabalho com metas, indicadores e o que seria desenvolvido. Esse programa era passível de se tornar um TP. Foi apresentado no Conselho, para que pudesse sugerir algumas coisas, sendo passado adiante sem problemas. A FEAM (OEP) quem elaborou esse programa de trabalho. Este órgão é o grande responsável nesse processo.” (representante da OSCIP).⁸

Ainda, é estranho notar, que o programa de trabalho, embora dado, passou adiante, sem problemas ou manifestação do Conselho: “Ele (o Conselho) pode opinar, mas se não me engano, foi aprovado *ad-referendo*, não houve nenhuma manifestação a cerca do TP.” (representante da OSCIP).⁹ Não tendo, neste caso, eficiência e, muito menos, efetividade, a “consulta” ao Conselho e seu impactado na construção do Termo e definição do projeto.

Agora, se analisará a segunda etapa de participação da Comissão. Que tem enfoque nas percepções posteriores à construção do TP pelo representante da OSCIP entrevistado. Visto que as reuniões são convocadas com bastante antecedência, segundo o entrevistado, de três a quatro meses de antecedência, suas marcações não são motivos para o percentual ridículo de presença das cadeiras do Conselho e especialista na CA. Bem como o de indicações. Se tratando então do monitoramento entre as instâncias incorporadas, mas especificamente do compartilhamento igualitário das atribuições, o que influencia a igualdade de oportunidade às decisões das partes envolvidas, percebe-se que o OEP e OSCIP quase que esgotam as atribuições a cerca daquilo que pode-se chamar de “pauta” das reuniões avaliativas, ou seja, daquilo que será discutido e avaliado nas mesmas. Não gerando uma distribuição igualitária nas atribuições e diminuindo a paridade de oportunidade às decisões dos representantes da sociedade civil:

"Existe o relatório gerencial de resultados e o Compilado das fontes de comprovação, que a gente (FIP) elabora e encaminha previamente para o OEP (supervisor do TP) e que fica à disposição da CA na reunião para ser consultado. Porque, uma vez que o supervisor do TP chancelou o Compilado, subentende-se que o mesmo foi checado por este. No início encaminhava-o para todos os membros, mas os mesmos falaram que isso era desnecessário. Mas tem coisas que eles não têm condição de avaliar se não por checagem, a não ser que acreditem naquilo que foi dito nos relatórios ou pelo supervisor do TP. Essa atribuição ao supervisor foi acordada, foi orientação da SEPLAG” (representante da OSCIP).¹⁰

⁸ Dados da entrevista. Pesquisa de campo realizada no Bairro Esplanada em 26 nov. 2015.

⁹ Dados da entrevista. Pesquisa de campo realizada no Bairro Esplanada em 26 nov. 2015.

¹⁰ Dados da entrevista. Pesquisa de campo realizada no Bairro Esplanada em 26 nov. 2015.

Vê-se então que, mesmo que tais atribuições foram acordadas pelos componentes da CA, elas não deixam de prejudicar a eficiência da participação dos representantes da sociedade civil sobre as micro-decisões relativas ao Termo, fazendo com que a principal fonte de verificação – o Compilado – fique basicamente sob responsabilidade e fiscalização do OEP e OSCIP. Indo de encontro aqui, à interpretação dos relatórios, corroborando a menor probabilidade de paridade nas atribuições da CA.

Ainda, aprofundando a questão da atuação de cada cadeira no monitoramento, percebe-se que a OSCIP presta informações quando solicitado, mais uma vez, atestando sua ineficiência responsiva, antes, frente ao público externo à CA, agora, diante de seus parceiros. Apesar de estarem monitorando o “tempo todo”, conforme afirmou o entrevistado. Também, se tratando do monitoramento, em relação ao Conselho e especialista: “Eles atuam menos. Porque eles são voluntários, têm outras ocupações, eles não têm participação, nesse caso, tão incisiva.” (representante da OSCIP).¹¹ Em seguida, quando perguntado sobre os indicados do OEP, o entrevistado disse o seguinte: “São bem incisivos. São as melhores pessoas que poderiam estar participando. São as pessoas que detém o conhecimento da política pública. Se mudasse as pessoas do OEP iria balançar muito o processo.” (representante da OSCIP).¹² Revelando então, aqui, a centralidade do Estado e seus indicados no processo. O entrevistado continua, em seguida, alegando que a rotatividade dos mesmos poderia prejudicar muito o processo. Nesse sentido, mais uma vez, vê-se que tanto a centralidade do Estado no processo, quanto a rotatividade da representação da sociedade civil no mesmo, como aspectos contribuintes para a ineficiência do modelo, são corroborados, tendo em vista a análise relatorial das Comissões.

Levando em consideração o processo decisório realizado nas avaliações, segundo o entrevistado, há, na maioria das vezes consenso, quando não, há votação, sem grandes questões polêmicas. Ainda, o poder para deliberar é o mesmo, bem como o de influir sobre as decisões finais. A ideia do grupo é expressa. E, o mesmo, já o fez mudar de ideia. Dessa forma, poderia se dizer que há paridade na participação, deliberação e decisão. Caracterizando, nesse sentido, eficiência nesse processo. Contudo, vale ressaltar que na avaliação: “A SEPLAG, pelo fato de deter o conhecimento do modelo, das regras, a voz da SEPLAG é muito ouvida. Não é que ela tenha um peso maior, ela influencia mais, embora,

¹¹ Dados da entrevista. Pesquisa de campo realizada no Bairro Esplanada em 26 nov. 2015.

¹² Dados da entrevista. Pesquisa de campo realizada no Bairro Esplanada em 26 nov. 2015.

legalmente, não tenha um peso maior. Acho que a SEPLG tem o poder de influenciar mais.” (representante da OSCIP).¹³ O que pode desestabilizar a eficiência gerada pelas paridades estabelecidas acima.

Em termos de atuação das representações na avaliação, segundo o entrevistado, houve especialistas que contribuíram e não contribuíram para o processo. Já os que representaram o Conselho, nas duas Comissões em que a FIP esteve presente, contribuíram muito. O que acarreta eficiência participativa – tendo em vista somente a atuação do Conselho.

Por fim se tratando da mudança na dinâmica de participação e/ou de tomada de decisão a partir da inclusão ou ausência de membros na Comissão, constatou-se que a ausência de especialistas, bem como do Conselho, segundo o entrevistado, enfraquece o processo. Corroborando mais uma vez a ineficiência participativa encontrada na análise relatorial dessas duas cadeiras na CA, conforme sugere a literatura acerca da maior heterogeneidade possível na constituição de atores na mesma.

ENTREVISTA 02

Diferentemente, da representação do último entrevistado, percebe-se com a representante do Conselho na CA, que existe conexão dessa organização com outros atores ou entidades da sociedade civil, conforme sugere Ferreira (2011): “A gente tem representação em Conselhos de saneamento e meio ambiente e em vários fóruns, de resíduos sólidos, de resíduos hídricos e de meio ambiente. Também em Comitês de bacia.” (representante do Conselho).¹⁴

Tendo em vista o processo de constituição dos membros das organizações que atuam nas Comissões, percebe-se que a composição do Conselho relaciona-se ao trabalho voluntário, porém, para se fazer parte do Conselho, é preciso ser associado a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES), neste caso, qualquer estudante ou técnico pode ser membro da ABES, também como voluntariado. E, levando em conta, a legitimidade dos membros da Comissão frente à organização que representa, diferentemente do último entrevistado, vê-se que existe um processo eleitoral que filtre aqueles que poderão indicar, de maneira a legitimá-los, democraticamente, frente aos constituintes de sua organização interna e beneficiários – o que não acontece no caso da OSCIP. Ressalta-se ainda que, só podem ser

¹³ Dados da entrevista. Pesquisa de campo realizada no Bairro Esplanada em 26 nov. 2015.

¹⁴ Dados da entrevista. Pesquisa de campo realizada no Bairro Centro em 24 nov. 2015.

indicados à cadeira da CA aqueles que fazem parte do Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM). Apesar de não haver competição entre aqueles que poderão ser indicados:

“Quando o COPAN foi criado, a ABES foi convidada para fazer parte do COPAN. Entre os associados, há uma eleição de dois em dois anos para os cargos. Não há competição para o associado a ser membro da CA, é uma prerrogativa do presidente, ele indica entre os associados. Eu sempre fui associada da ABES desde estudante. E fui eleita diversas vezes para diversas diretorias. O presidente da ABES-MG é sempre um membro titular do COPAN. Então quando fizeram o Ambientação, convidaram a mim para fazer parte da CA como representante da ABES, já que era a presidente.” (representante do Conselho).¹⁵

Ainda, o fato deste entrevistado, como membro da CA, já ter participado de outra Comissão, acarretando três anos antes de sua atuação na CA pela FIP-Ambientação, é um ponto positivo para uma boa representação, devido à expertise por ele adquirida.

Assim, esses pontos aludem à importância do papel do Conselho para a sociedade civil na Comissão, como o ator mais provável à incorporação de suas representações e promoção de sua participação à estrutura decisória da mesma. Nesse sentido, caso realmente haja a participação eficiente do Conselho na CA, a probabilidade de haver eficiência na representatividade social da Comissão é fortalecida, conforme previa Ferreira (2011).

Contudo, vale ressaltar que, ainda que haja um processo eleitoral que legitime, democraticamente o “indicador” do representante do COPAN à CA, o que ainda assim, não ocorre no caso da OSCIP, essa indicação pode trazer ineficiência representativa e participativa para a constituição da Comissão. Conforme alega a própria entrevistada quando perguntada se considera sua atuação na CA legítima:

“Acho que como contribuição sim. Mas como membro da Sociedade Civil, pode até ser que haja algum questionamento. A ABES, por exemplo, foi eleita no Águas de Minas 3 - que trata da discussão da água na sociedade como um todo - como membro da comissão de representação. Então, se por um caso, não fui eleita para fazer parte da CA, exerci um bom trabalho de representação na ABES e, isso dá legitimidade no processo de representação. Acredito que foi legítima sim.” (representante do Conselho).¹⁶

Também aqui, é vista a falta de responsividade da publicização das ações e decisões tomadas na CA, quando, não se percebe o reporte dos assuntos da Comissão ao público-alvo das decisões e nem aos “superiores” – como no caso da OSCIP: “... a gente não sai dando relato de tudo que fiz na CA porque não se tem tempo hábil. Aqui na entidade (ABES) nós só

¹⁵ Dados da entrevista. Pesquisa de campo realizada no Bairro Centro em 24 nov. 2015.

¹⁶ Dados da entrevista. Pesquisa de campo realizada no Bairro Centro em 24 nov. 2015.

acompanhamos o porquê de as pessoas estarem indo ou não às reuniões e se tem algum assunto mais urgente. O que não é o caso da CA.” (Representante do Conselho).¹⁷ Neste caso, a fala acima exprime não só a falta do monitoramento – requisito da accountability – dos beneficiários sobre o processo. Mas um corrompimento ainda mais inesperado na prestação de contas neste processo, não existindo, ao menos, a accountability interna ou processual (KALDOR apud KOSLINSK 2003, p. 28). Se este tipo de accountability anda nesse passo, o que dirá então da accountability social. Mostrando uma curiosa falta de eficiência na prestação de contas dessa entidade.

No seguinte aspecto, mais uma vez, há congruência entre os entrevistados no que diz respeito à eficácia da representatividade das decisões produzidas pela CA em relação às necessidades e interesses do público-alvo da OSCIP FIP- Ambientação. O que é um ponto positivo para a representatividade social, em termos de eficácia. Porém, pelas respostas do representante do Conselho também se percebe a falta de eficiência nesta representatividade social, caracterizada pela falta reconhecimento da autoridade da Comissão: “Pelos gestores, sua autoridade é reconhecida. Mas pela sociedade e pelos políticos ela é de pouco conhecimento.” (representante da OSCIP).¹⁸ Corroborando novamente, a ineficiência levantada na análise dos relatórios.

Agora, se analisará a eficiência da “consulta” ao Conselho antes da celebração do TP. Nesse sentido, semelhantemente às informações expostas pelo representante da OSCIP, o representante do Conselho alega claramente que o mesmo não foi consultado na elaboração do TP inicial – da sua discussão inicial acerca da oportunidade da realização do projeto, conforme sugere Ferreira (2011). Que foi o TP que deu subsídio para formulação do TP pelo programa Ambientação:

“Na realidade, nós não tivemos uma consulta ao Conselho, quando eu entrei, já se tinha estabelecido um contrato, o TP anterior já estava pronto. Quando foi feito um novo TP (pelo Ambientação), agente construiu o que deveria ser mudado em função da experiência do TP anterior. Nós participamos dessa construção. Também fui convidada para avaliar as novas propostas.” (representante do Conselho).¹⁹

Dessa maneira, vê-se que, diferentemente da falta de eficácia vista na fala do representante da OSCIP, quando alegara que não houve manifestações do Conselho, de acordo com o representante do mesmo, houve sua participação na construção do novo TP pelo

¹⁷ Dados da entrevista. Pesquisa de campo realizada no Bairro Centro em 24 nov. 2015.

¹⁸ Dados da entrevista. Pesquisa de campo realizada no Bairro Centro em 24 nov. 2015.

¹⁹ Dados da entrevista. Pesquisa de campo realizada no Bairro Centro em 24 nov. 2015.

Ambientação – ainda que não fosse na construção do TP “mãe”, como prevê a legislação. Caracterizando, portanto, sua participação eficaz, pelo menos na construção do novo TP.

Porém, vale lembrar, que a ineficiência dessa “consulta” ou participação, é percebida pelo fato de o Conselho não ter sido consultado ou participado da elaboração do TP inicial, que deu origem ao TP do programa Ambientação. Caracterizando assim, conforme a análise da entrevista anterior, a limitação da participação do Conselho numa esfera de alteração e sugestão de mudanças, ou seja, essa participação se dá sobre aquilo que já foi dado, elaborado e pactuado. Demonstrando novamente, a ineficiência da representação e participação do principal representante da sociedade civil na CA na elaboração do projeto a ser executado.

Também, é interessante notar que semelhantemente as informações da entrevista anterior, foi reforçada, pelo representante do Conselho, a iniciativa de “legislação” ou de elaboração do programa de trabalho passível de se tornar um TP, pelos órgãos que, como já vimos, dificilmente representarão a sociedade civil ou público-alvo neste caso, o OEP e OSCIP. Revelando, talvez, a ineficiência do próprio modelo gestão das OSCIPs, que deveria promover a paridade de oportunidade às decisões aos representantes da sociedade civil – Conselho e especialistas –, o que, conseqüentemente, fortaleceria a paridade participativa destas cadeiras de representação.

Agora, se analisará a segunda etapa de participação da Comissão. Que tem enfoque nas percepções posteriores à construção do TP pelo representante do Conselho entrevistado. Em se tratando do processo de monitoramento na CA, em relação a principal fonte de verificação – o Compilado – houve coerência nesse tema nas falas dos entrevistados, ficando ele basicamente sob responsabilidade e fiscalização do OEP e OSCIP. Nesse sentido, fica-se evidente na fala a seguir, que a falta de paridade das atribuições no monitoramento em relação ao TP, já vista na entrevista anterior, pode estar ocorrendo pela centralidade e prerrogativa inicial estatal e da OSCIP no âmbito normativo da CA: “As atribuições sobre o monitoramento estavam no contrato, que era assinado por todos.” (Representante do Conselho).²⁰ Também, constata-se que, no que diz respeito ao monitoramento realizado pelo Conselho e especialista, há a explicação da fala do entrevistado anterior pelo representante do Conselho, quando perguntado sobre como enxerga sua atuação e do especialista na temática em questão: “Na realidade é só para dar um feed back, para que as coisas evoluam. Para que outras visões entrem no processo para melhorá-lo.” Levando em conta que, além da

²⁰ Dados da entrevista. Pesquisa de campo realizada no Bairro Centro em 24 nov. 2015.

centralidade do OEP e OSCIP no processo de accountability entre parceiros, o monitoramento do trabalho realizado com o pessoal alocado nos prédios públicos – público-alvo - que realizou o convênio com o Ambientação e a alimentação do sistema de mensuração de dados, que é desenvolvido pela FEAM (OEP), fica por conta da mesma. Compartilhando esse monitoramento com a OSCIP FIP, que fica responsável por cobrar e averiguar o trabalho nesses prédios e resolver os eventuais problemas. Ou seja, todo o processo de monitoramento, seja entre os parceiros ou na execução da projeto, se concentra nas mãos do OEP e OSCIP, restando à sociedade civil, representada pelo Conselho e especialista, a opção de “feed back” e não de exercê-lo de fato. O que traz uma denotação muito fragilizada de controle social na Comissão, revelando a falta de eficiência participativa da mesma.

Levando em consideração o processo decisório realizado nas avaliações, este segue a mesma linha apresentada pelo entrevistado anterior. Sobretudo, no que diz respeito à igualdade de oportunidade às decisões das partes envolvidas. Pois, como já salientado na entrevista anterior, a paridade na influência não é tão presente, podendo trazer ineficiência à CA à medida que diminui ou induz o acesso às decisões. Conforme o exposto pelo representante do Conselho, quando questionado sobre as oportunidades de influir nas decisões: “Acho que existem, apesar de que, quando você pega para avaliar algo que já está pronto, isso já te induz de alguma maneira. Mas durante o processo, se tivesse alguma inserção, isso poderia ser feito.” (representante do Conselho).²¹

Avaliando-se então, a atuação da CA, como um ator estratégico para o bom cumprimento do TP, segundo o entrevistado, os produtos do processo como um todo, podem não ser os esperados, o que pode aqui, caracterizar ineficiência no que é provido ao público-alvo do projeto e, portanto, na representatividade: “No meu entendimento a parceria com a OSCIP não deu a agilidade que talvez o Estado esperava ter ao fazer disso uma corresponsabilidade”. Também:

“Os controles que são exigidos ao firmar uma parceria com o Estado são muito rígidos. Você traça uma parceria com uma entidade que teoricamente deveria ter mais agilidade a um custo menor exigindo que essa entidade trabalhe igual ao Estado, aí o processo fica complicado, não dando os frutos que deveria dar.” (representante do Conselho).²²

Ainda:

²¹ Dados da entrevista. Pesquisa de campo realizada no Bairro Centro em 24 nov. 2015.

²² Dados da entrevista. Pesquisa de campo realizada no Bairro Centro em 24 nov. 2015.

“A gente via que, quando um determinado ator de acompanhamento na Comissão deixasse de fazê-lo, no mês seguinte os consumos já subiam... Eu acho que quando você tem mais atores envolvidos no processo, como na CA, onde você tinha a SEPLAG, O COPAN e a própria FEAM, se tem mais chances para alcançar os resultados esperados.” (representante do Conselho).²³

Tanto a centralidade do Estado – OEP e OSCIP – quanto a falta de incorporação da sociedade civil na instância decisória denominada Comissão de Avaliação, foram corroboradas pela complementação das informações geradas entre a análise dos relatórios das Comissões e a análise das entrevistas com dois componentes de umas delas. Logo, vê-se que, tanto a “gaiola de ferro” do controle burocrático exercido pelo Estado, quanto a falta de um controle social exercido pela maior heterogeneidade possível dos atores envolvidos, culminam na ineficiência da representatividade e participação social do modelo de gestão das OSCIPs mineiras.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O âmbito público não-estatal – na qual se situam as ONGs -, diante das “crises” que atacaram o Brasil, passou a ser visto como uma alternativa de solução que renovaria a conjuntura inter-relacional entre o Estado, sociedade civil e mercado. Essa solução, em suas peculiaridades, se constituiria de um novo instrumento de formulação e gestão de políticas públicas, de prestação de serviços públicos e de *accountability*. De forma normativa, essa solução ganhara força com a Reforma do Estado ocorrida em 1995, caracterizando-se pelo foco nos resultados e eficiência dos gastos públicos. Contudo, essa solução ganha forma somente com a criação do “novo marco jurídico do terceiro setor”: a Lei nº 9790/99 (Lei OSCIP).

Essa lei, por sua vez, faz ascender um novo modelo de gestão na esfera do público não-estatal. Tendo em seu fomento aspectos que induzem ao controle social, diante da necessidade de busca pela eficiência da gestão para, de alguma forma, garantir a legitimidade e a regulação social, esse modelo construiria um forte ator social capaz de fortalecer o combate contra as lacunas deixadas pelas “crises”. Conforme previa Bresser-pereira e Grau (1999) sobre a centralidade dessa esfera, no que diz respeito ao controle e produção social no século XXI. Sobretudo, por meio de sua contribuição para o processo de representatividade e inclusão da sociedade na implementação de políticas públicas.

²³ Dados da entrevista. Pesquisa de campo realizada no Bairro Centro em 24 nov. 2015.

Nesse sentido, nesta realidade reformista, o público não-estatal é encarado como um articulador em potencial destas três esferas. O reconhecimento da necessidade de formulação de novos arranjos institucionais que combinem a representação e participação dos atores societários é estabelecido e vinculado à defesa pela democratização, que passa a se repousar não somente sobre o procedimento de autorização eleitoral, mas sobre a construção da valorização do papel das entidades que compõem essa esfera como atores sociais com potencial democratizante.

Porém, vale lembrar, que como afirmara Ferrarezi (2001), uma nova lei não cria uma nova realidade. É necessário, então, avaliar em que medida o potencial democratizante desse modelo, sob a ótica legislativa mineira, tem sido corroborado. Para tanto, este trabalho procurou averiguar a eficiência – aqui entendida como a qualidade no âmbito público, conforme Modesto (2014) – da instância decisória de representação e participação social das OSCIPs, capaz, portanto, de exercer controle social. Dessa forma, essa eficiência foi averiguada segundo algumas das unidades de análise elaboradas por Ferreira (2011) para construir o tipo democratizante ideal de parcerias entre Estado e sociedade civil. A representatividade e participação social, voltadas aqui, para as Comissões de Avaliação das OSCIPs mineiras.

Para isso utilizou-se de análise dos relatórios produzidos pelas Comissões de Avaliação das OSCIPs que possuem sua parceria com o Estado vigente e de análise das entrevistas realizadas com os membros da Comissão de Avaliação de uma delas. Da análise dos relatórios, considerando os três critérios aqui adotados - presença por cadeira de representação, indicações como intervenientes e rotatividade por cadeira de representação - constatou-se a pequena probabilidade, em termos percentuais, de ocorrer paridade entre os atores que representam a sociedade civil ou o público beneficiário e os demais atores da Comissão – Estado e OSCIP - nas deliberações, nas oportunidades de acesso às decisões, nas atribuições e nas próprias decisões e microdecisões em relação ao Termo de Parceria.

Na análise das entrevistas, observou-se a centralidade do Estado – OEP e OSCIP – em todo o processo decisório que perpassa a CA. Desde a elaboração do TP, sua execução e monitoramento, até a avaliação. Sendo que, no processo de monitoramento, não há centralidade do Estado, mas sim, basicamente, a inexistência da sociedade civil no mesmo. E observou-se também a falta de incorporação da sociedade civil nessa instância decisória denominada Comissão de Avaliação. Conforme previsto na análise dos relatórios.

Como conclusão, de acordo com os critérios assinalados e os dados levantados na pesquisa, têm-se fortes indícios que o modelo mineiro não tem sido implementado de maneira

eficiente, segundo sua representatividade e participação social nas Comissões de Avaliação vigentes – corroborando aqui a primeira hipótese levantada - e não possui participação eficiente e efetiva de suas instâncias incorporadas representativas da sociedade civil – corroborando aqui, parcialmente a segunda hipótese levantada, visto que as instâncias representativas do OEP e OSCIP obtiveram participação efetiva. Apresentando o controle social, por parte do setor público não-estatal, mas precisamente das OSCIPs mineiras, diferentemente do que pensam alguns dos autores aqui estudados, fortemente comprometido. E, seu potencial democratizante, passível de ser veemente questionável. Vale ressaltar, contudo, que os dados aqui coletados e estudados, principalmente os conseguidos nas entrevistas, certamente não abrangem as realidades de todas as Comissões. E por isso, não podem ser generalizados. Para tanto, seria necessário, no mínimo, a realização de entrevistas com mais participantes e membros de todas as Comissões de Avaliação mineiras vigentes.

Por fim, uma hipótese que poderia explicar e alterar a tamanha ineficiência de representatividade e participação social vistas nas Comissões mineiras seria a temática de política pública vinculada ao objeto dos Termos de Parceria. Viu-se, neste, trabalho, que as áreas de política pública vinculadas aos objetos foram, Meio Ambiente, Cultura e Assistência Social. Ainda que não possam ser menosprezadas, principalmente a última, sabe-se que as maiores despesas orçamentárias dos estados brasileiros se alocam em áreas prioritárias como, saúde educação e segurança pública, o que não é o caso das áreas dos objetos das parcerias destacados neste trabalho.

Dessa maneira, o engajamento cívico, a mobilização da sociedade civil e os investimentos estatais podem tender para essas áreas. O que aumentam as chances de que haja maior participação da sociedade civil nas CA de OSCIPs que trabalham em políticas públicas vinculadas às áreas com maiores demandas acumuladas e recursos disponíveis. Podendo gerar então, maior eficiência na representatividade e participação social das mesmas. Podendo também, as Comissões de outros estados brasileiros, vinculadas a essas áreas, serem comparadas, até mesmo nos quesitos aqui abordados, com as vinculadas aos tipos de áreas menos prioritárias, em termos orçamentários, como as também aqui averiguadas. Sendo assim, objeto de futuras investigações.

REFERÊNCIAS

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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9790.htm>. Último acesso em 27 de maio de 2015.

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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3100.htm. Último acesso em 27 de maio de 2015.

BRASIL. Lei nº. 13.019 de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm#art88>. Último acesso em 20 de outubro de 2015.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos et al. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. **Câmara de reforma do Estado: Brasília**, 1995.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; CUNIL GRAU, Núria. Entre o Estado e o Mercado: o Público não-estatal. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; CUNIL GRAU, Núria C. **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999. P. 15-50.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Governança e Accountability: algumas notas introdutórias. **Texto para discussão**, n. 13, 2004.

COUTINHO, Frederico de Moraes Andrade et al. Contratualização de resultados com o terceiro setor (Oscip), desafios e potencialidades: a experiência de Minas Gerais. 2008.

DA COSTA, Frederico Lustosa. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**, p. 133, 2006.

DE LUNA, Sergio Vasconcelos. Planejamento de pesquisa. **Uma introdução**. São Paulo: EDUC, 2002.

FERRAREZI, Elisabete . Capital Social: conceitos e contribuições às políticas públicas. **Revista do Serviço Público** (Brasília), Brasília-DF, v. 4, p. 5-20, 2003.

FERRAREZI, Elisabete . **Novo Marco Legal do Terceiro Setor no Brasil**. In: Perspectivas Latinoamericanas sobre el Tercer Sector, 2001, Argentina. III Encuentro de la Red

Latinoamericana y del Caribe de la Sociedad Internacional de Investigación del Tercer Sector-ISTR, 2001.

FERRAREZI, Elisabete ; REZENDE, Valeria . **Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP: A lei 97970/99 como alternativa para o Terceiro Setor.** 1. ed. São Paulo: Takano, 2000. v. 1.

FERREIRA, André Luiz V. **Estado, Terceiro Setor e Potenciais Democráticos: Uma Análise do Modelo OSCIP Mineiro.** 2011. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2011.

GONÇALVES, Hebe S. O Estado diante das Organizações Não Governamentais. In: GONÇALVES, Hebe S. (org.) **Organizações não governamentais: solução ou problema?** São Paulo: Estação Liberdade, 1996 p. 47-58.

KOSLINSKI, Mariane Campelo. Mecanismos de *accountability* e legitimidade das ONGs: possibilidades e limites. In: REIS, Elisa P. (org.). **ONGs:novos vínculos entre a sociedade e o Estado.** Rio de Janeiro: 7 Letras, 2013.

LE MOS, *et al.* “Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP”. In: VILHENA, *et al*(orgs). **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento.** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006. p.129-144.

LÜCHMANN, Lígia HH; DELIBERATIVA, A. Democracia. Abordagens teóricas sobre o associativismo e seus efeitos democráticos. In: **Trabalho apresentado no XV Congresso Brasileiro de Sociologia, Curitiba, julho.** 2011.

MINAS GERAIS. Lei Estadual 14.870, 16 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP - e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Último acesso em 12 de dezembro de 2015.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 2, p. 105-119, 2014.

OLIVEIRA, Verônica Macário de; MARTINS, Maria de Fátima; VASCONCELOS, Ana Cecília Feitosa. Entrevistas “em profundidade” na pesquisa qualitativa em Administração: pistas teóricas e metodológicas.**Simpósio de Administração da Produção, Logística e Operações Internacionais**, v. 15, 2012.

PERUZZOTTI, Enrique. La política de accountability social en América Latina. **ISUNZA VERA, E. y OLVERA, A.(coords.). Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social.** México: CIESAS-UV-Miguel Ángel Porrúa, p. 245-264, 2006.

ROSEMBERG, Fúlvia. Sociedade civil como parceira do Estado na prestação de serviços. In: GONÇALVES, Hebe S. (org.) **Organizações não governamentais: solução ou problema?** São Paulo: Estação Liberdade, 1996 p. 103-110.

SILVA, Eduardo Moreira. **As ressignificações da representação**

e da legitimidade política: um estudo sobre representantes no CEDCA-MG. 2013. 276 *f.*
Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas,
Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

APÊNDICE A - Roteiro de entrevista utilizado com representantes da OSCIP e Conselho

Pesquisa “A qualidade de representação e participação na Comissão de Avaliação”

Roteiro Para Entrevista

Meu nome é Gabriel Júnio Santana, sou aluno de Graduação em Gestão Pública pela UFMG, e estou desenvolvendo uma pesquisa sobre **a qualidade de representação e participação na Comissão de Avaliação de OSCIPs**. Buscamos analisar como Estado e sociedade civil e a própria OSCIP se fazem representar nas Comissões de Avaliação. Ressalto que sua participação é fundamental para o sucesso dessa pesquisa. Por favor, sinta-se à vontade para participar e expressar suas idéias. Cada pessoa vive de maneira particular sua experiência como membro das Comissões, eu gostaria de conhecê-la. Desejo acumular o máximo de informações de seu depoimento, por isso peço sua autorização para que essa discussão seja gravada. Mas pode ficar absolutamente tranquilo, pois você não será identificado em nenhum relatório, livro ou qualquer texto. Asseguro que suas respostas serão sigilosas e seu nome não será associado a elas. Todas as informações provenientes da pesquisa serão analisadas por mim com o devido cuidado de preservar os entrevistados. Comprometo-me a disponibilizar os resultados à sua instituição e lembro que poderão ser úteis para o desempenho de sua atuação futura na Comissão a que pertence.

Nº ENTREVISTA

QUEBRA GELO:

1. Em primeiro lugar, gostaria que você se apresentasse e falasse...
 - a) seu nome...
 - b) cidade onde mora...
 - c) o nome da organização que você representa na Comissão...

(APROFUNDANDO A ANÁLISE DE REPRESENTATIVIDADE):

HISTÓRIA DA ENTIDADE QUE REPRESENTA

**Com essas perguntas poderá se analisar as conexões de redes sociais das organizações que atuam na CA(atores incorporados e/ou representados pelos que atuam na CA).*

2. Você poderia me contar um pouco da **história da** ____ (Falar o nome da organização da qual o membro participa):

Probes:

- a) Quando, por quem e por que foi criada?

- b) Desde quando atua na área referente a(o) ___?
- c) Sua organização participa de alguma rede, fórum ou associação de organizações da sociedade civil? Quais?
- d) Qual foi a primeira vez que a sua organização teve assento na Comissão de Avaliação (CA) da OSCIP___? Quantos avaliações ela já exerceu?
- e) Sua organização tem representação em outras organizações da Sociedade Civil? Quais?
- f) E antes de participar da CA atual, a sua organização participou de alguma outra CA? Quais e por quanto tempo?
- g) Em quais municípios sua organização atua?
- h) Você me diria que ela atua prioritariamente em qual ou em quais regiões do Estado?

3. Agora gostaria que você me falasse com um pouco mais de detalhe sobre as ações da ___ (*Falar o nome da organização da qual o membro participa*). **Quais são as ações que sua organização desenvolve?**

Probes:

- a) Que tipo de ações? (mobilização, formativas, de apóio a outras instituições, da área de referencia, etc)
- b) Trabalha também em outras áreas de políticas públicas? Quais?
- c) Qual é o público-alvo?
- d) Há outros beneficiários? Quais?
- e) Em média, quantos são beneficiados por mês?

4. Para realizar essas ações, atualmente a ___ (*Falar o nome da organização da qual o membro participa*) conta com quantos **membros**?

Probes:

- a) Os membros são voluntários ou funcionários?
- b) Quantos são voluntários e quantos são funcionários?
- c) Você poderia me falar um pouco de como é possível torna-se membro de sua organização?
- d) Existe um processo formal de seleção ou qualquer pessoa pode participar como voluntário?

5. Vamos falar um pouco sobre as parcerias da ___ (*Falar o nome da organização da qual o membro participa*). **Quais são os principais parceiros?**

Probes:

- a) Porque esses parceiros podem ser considerados principais?
- b) Fale-me sobre como acontece essa parceria e como ela contribui para o funcionamento de sua organização.
- c) Alguns desses parceiros contribuem financeiramente com sua organização? Quais e como?

RELAÇÃO DO MEMBRO DA CA COM A ORGANIZAÇÃO A QUAL REPRESENTA:

** Com essas perguntas poderá se analisar o processo de constituição dos membros das organizações que atuam na CA.(vínculo).*

6. Gostaria de conhecer um pouco sobre sua relação com a ___ (*Falar o nome da organização da qual o membro participa*) **Fale-me um pouco sobre como você se tornou membro dessa organização...**

Probes:

- a) Você participa como voluntário?

- b) Participou como voluntário, mas hoje é funcionário?
- c) Você ajudou a fundar a organização?
- d) Se você não participou da fundação, começou a participar a partir da indicação de um amigo? Quem é esse amigo?
- e) Tornou-se membro depois de uma seleção aberta por meio de currículo ou outro processo formal?
- f) A quanto tempo você faz parte do quadro de colaboradores da instituição?

CONSTITUIÇÃO DA CA:

**Com essas perguntas poderá se analisar a legitimidade dos membros da CA frente à organização que representa, ou seja, sabe-se que a maioria dos membros da CA são indicados, porém, há algum processo seletivo anterior que filtre aqueles que poderão ser indicados?*

7. Agora, vamos falar um pouco de sua relação com a CA. Gostaria que você começasse me falando sobre **por que e como você se tornou membro desta comissão?**

Probes:

- a) Você é membro na CA há quantos anos? (CONSIDERAR TODOS AS AVALIAÇÕES)
- b) Entre os membros de sua associação/entidade, quem tem o direito de tornar-se membro da CA? Como você se tornou membro da CA? Você foi eleito na sua entidade ou indicado?
- c) Outros membros da sua associação/entidade se interessaram no exercício da atribuição de membro da CA? Como você percebe esse interesse? Dê exemplos.
- d) Quando você foi escolhido para se tornar membro, havia outros candidatos na sua instituição? Com quantos candidatos você concorreu?
- e) Quais os critérios foram utilizados para sua escolha?
- f) Você recebe algum tipo de apoio para sua participação na CA? Que tipo de apoio? Quem fornece?
- g) Quando você diz para as pessoas que é membro da CA, qual é a reação delas em relação á CA? (desconhecimento, avaliam positivamente, não avaliam, avaliam negativamente)?
- h) Você considera sua atuação como membro da CA legítima? O que é legitimidade para você?
- i) Você já participou de outras Comissões deste tipo?

PERCEPÇÕES SOBRE REPRESENTAÇÃO E ATORES EXTERNOS:

** Opiniões dos próprios membros a cerca da representatividade da CA.*

9. Vamos falar um pouco de sua relação, enquanto membro da CA, com outros atores externos à CA, isto é, os cidadãos e outras organizações estatais e civis. Normalmente, Você divulga as ações/decisões da CA para o público externo que representa?

Probes:

- a) Para quem você divulga as ações/decisões da CA?
- b) Como você realiza essa divulgação?
- c) O segmento que você representa busca informações sobre sua atuação na CA? Com que frequência? Quem, especificamente, busca esta informação?
- d) Com base em que você toma as decisões da CA? (você segue sua intuição, seu saber técnico, você acompanha o que sua base pensa?)

10. Em sua opinião, você me diria que a CA tem a sua autoridade reconhecida pelos gestores e políticos? E pela sociedade?

Probes:

- a) O que lhe faz pensar dessa forma?
- b) Você poderia citar um exemplo para ilustrar sua fala?

11. As decisões produzidas pela CA correspondem às necessidades/interesses do público-alvo da OSCIP ___ em Minas Gerais?

Probes:

- a) A todos ou apenas uma parte dele?
- b) Você poderia falar um pouco mais sobre isso? O que lhe faz pensar dessa forma?

(APROFUNDANDO A ANÁLISE DE PARTICIPAÇÃO):

PERCEPÇÕES ANTERIORES À CONSTRUÇÃO DO TERMO DE PARCERIA (TP)

RELAÇÃO CONSELHO E CA ANTES DA CELEBRAÇÃO TP

**Essas perguntas analisarão a consulta ao Conselho antes da celebração.*

13- Ocorre o processo de consulta ao Conselho acerca da elaboração do Termo antes de sua celebração? (Estado e Conselho)

Probes:

- a) Se sim, como ocorria esse processo?
 - b) Quem o procurava?
 - c) Era apresentada alguma condição para participação na construção do TP? Fale mais sobre isso.
 - d) Era solicitado algum tipo de diagnóstico? Qual o prazo?
 - e) Ou era apresentado ao Conselho algum tipo de diagnóstico e, em seguida, um parecer? Qual o prazo?
 - f) O Conselho opinava durante a construção do TP? Como?
 - g) As demandas do Conselho a cerca do TP eram atendidas? Dê algum exemplo.
 - h) Você considera que a participação do Conselho foi fundamental para a construção do TP? Por quê? E para definição do projeto? Por quê?
 - i) Em sua opinião a consulta ao Conselho faz sentido? Por quê?
 - j) Em sua opinião qual foi o ator central na discussão acerca da construção do TP?
 - k) Outros atores deveriam ser consultados antes da celebração do TP? Quais?
- 3) Para você o Conselho deveria ter poder de veto sobre a decisão final acerca do TP? E do projeto? Dê um exemplo de uma situação real na CA que justifique sua resposta.

PERCEPÇÕES POSTERIORES À CONSTRUÇÃO TP

RELAÇÃO ENTRE O MEMBRO E A CA:

**Essas perguntas trarão informações das reuniões e seu conteúdo.*

15- Gostaria de conhecer um pouco sobre a sua relação com a CA. Inicialmente, você poderia falar sobre as reuniões da comissão.

Probes:

- a) As reuniões são convocadas, normalmente, com quantos dias de antecedência? O tempo é suficiente para você se programar?
- b) Quem convoca as reuniões?
- c) Quem elabora a pauta da reunião?
- c) Você recebe a pauta das reuniões da CA com antecedência?
- d) Previamente às reuniões da CA, você discute os temas das pautas com o segmento que representa? Com quem?
- d) Você discute a pauta em outros espaços? Quais?
- e) (**apenas para quem discute a pauta**) Como essa discussão prévia afeta suas posições durante as reuniões da CA? (faz você tomar decisões de forma diferente de sua opinião? Ajuda-lhe a pensar outras questões? Poderia dar exemplos?)

PERCEPÇÕES DO MEMBRO SOBRE A CA:

**Essas perguntas avaliarão a qualidade de participação no processo decisório da CA.*

16- Gostaria de saber como ocorre o processo de tomada de decisão nas reuniões da CA. Qual o modelo de tomada de decisão escolhido? Votação, consenso, outro?

Probes:

- a)Fale mais sobre ele. Você acha que ele estimula o debate e deliberação? Por quê?
- b)Você acha que ele expressa a ideia do grupo? Poderia dar um exemplo real?
- c)Todos deliberam de igual forma? Como isso acontece?
- d)Todos têm iguais oportunidades de influir sobre a decisão final? Justifique.
- e) Desse modo, você acha que todos os membros são decisivos sobre uma escolha final?
- c) Durante as reuniões, a discussão com os outros membros já fez você mudar de idéia? Poderia dar exemplos?
- d) **O público-alvo do programa ambientação que têm relação com a área de atuação da OSCIP participam das reuniões nos momentos decisórios? Como isso ocorre?**
- e) Você considera as decisões da CA justas? Por quê?
- f) Você poderia me dar um exemplo de uma decisão da CA que você achou justa e outro exemplo de uma decisão injusta?

17- Agora, vamos falar um pouco sobre o processo de **monitoramento** sobre o TP e/ou Projeto pela CA. Como ocorre esse processo durante as reuniões da CA?

Probes:

- a)Fale mais sobre isso...
- b) Como são feitas a identificação das irregularidades? E suas correções?
- c) Todos os membros podem opinar sobre as atividades de monitoramento? Justifique.
- d) As atribuições e tarefas para o exercício do monitoramento são acordadas? Como?
- e)Em sua opinião como os órgãos estatais, contribuem para o processo de monitoramento?
- f) E a OSCIP ___?
- g)E os representantes do Conselho e da área de especialização de referência?
- h) E os membros “livres” indicados por cada interveniente?
- i) Para você, algum deles possui maior influência nesse processo? Quais? Por quê?

18- Gostaria de saber agora sobre o processo de **avaliação** sobre o TP e/ou Projeto pela CA. Como ocorre esse processo durante as reuniões da CA?

Probes:

- a) Fale mais sobre isso...
- b) Como são feitas as avaliações dos resultados pactuados no TP?
- c) Todos os membros discutem os resultados alcançados? Como?
- d) As correções de atividades e novas propostas de metas e resultados são acordadas? Dê um exemplo.
- e) Todos os membros têm a oportunidade de propor novas metas, atividades e/ou resultados? De que maneira isso ocorre?
- e) Em sua opinião como os órgãos estatais, contribuem para o processo de avaliação?
- f) E a OSCIP ____?
- g) E os representantes do Conselho e da área de especialização de referência?
- h) E os membros “livres” indicados por cada interveniente?
- i) Para você, algum deles possui maior influência nesse processo? Quais? Por quê?

19- Vamos falar um pouco sobre a CA enquanto um ator estratégico para o bom cumprimento do termo de parceria. Inicialmente, você me diria que a CA é a instituição mais adequada para formular e avaliar a implementação das políticas públicas geridas pela OSCIP ____, **pelo menos no que diz respeito ao programa ambientação? Por quê?** que é voltada para _____?

Probes:

- a) Fale mais sobre isso...
- b) Como você avalia a atuação da CA nesse sentido?
- c) Em sua opinião, você me diria que as decisões tomadas na CA impactam a política estadual **de política ambiental** ____? Exemplifique.

INTRODUÇÃO DE NOVOS ATORES NA CA

**Essas perguntas a mudança na dinâmica de participação e/ou de tomada de decisão a partir da introdução de novos membros.*

21- Falaremos agora sobre a inclusão dos membros no decorrer das avaliações. Houve a introdução de membros indicados por cada interveniente na CA?

Probes: Especialistas e conselho e indicados do Estado

- a) *Se sim*, Quem são esses membros? Quais organizações eles representam?
- b) Suas participações na CA são regulares?
- c) Eles atuam predominantemente em qual fase das discussões acerca do TP? (no monitoramento, na avaliação, nos relatórios gerenciais ou de avaliação, etc.) Por quê?
- d) Em sua opinião a participação dos membros indicados por cada interveniente têm participação fundamental CA? Justifique sua resposta.
- e) E sua participação, como representante da OSCIP?

22- Houve mudança no processo de tomada de decisão acerca do Termo com a ausência dos **especialistas conselho e indicados do estado** na Comissão?

Probes:

- a) Fale mais sobre isso.
- b) O que mudou com a ausência do Conselho de Política pública de referência? Justifique.
- c) O que mudou com a ausência do especialista da área de referência? Justifique.

