

A REFORMA GERENCIAL DO ESTADO E AS PARCERIAS: CAPACIDADE DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA GARANTIA DO ÊXITO DA IMPLEMENTAÇÃO DO MROSC NO TERRITÓRIO BRASILEIRO

THE STATE MANAGEMENT REFORM AND PARTNERSHIPS: PUBLIC ADMINISTRATION CONTROL CAPACITY TO GUARANTEE THE SUCCESS OF IMPLEMENTATION OF MROSC IN THE BRAZILIAN TERRITORY

Victoria Oliveira Pinheiro Chagas

RESUMO: O presente artigo propõe identificar as raízes da fragilidade do Estado brasileiro - União, Estados, Distrito Federal e Municípios - no âmbito do controle e fiscalização de parcerias, com base nas pesquisas promovidas pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão em conjunto com o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas -Ipea (2018), e na análise da evolução das políticas de transferência de recursos para entidades privadas sem fins lucrativos implementadas pelo Estado a partir dos anos 90. Primeiramente, integrará uma apreciação do período compreendido entre a crise da década de 80 e sua decorrente reforma administrativa em meados da década de 90, atentando-se para as mudanças em seu aparato burocrático e a sua forma de intervenção na economia e na sociedade. Em seguida, será analisado o processo de criação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, paralelamente à avaliação da capacidade de controle e fiscalização realizado pela Administração Pública nesses repasses. Dentro desta interpretação, pretende-se identificar suas principais vulnerabilidades.

PALAVRAS-CHAVE: Controle. Administração Pública. MROSC. Conselho de Fomento e Colaboração. Reforma Administrativa.

ABSTRACT: This article proposes to identify the fragility of the Brazilian State - Union, States, Federal District and Municipalities - in the scope of control and supervision of partnerships, based on the research promoted by the Ministry of Planning, Development and Management together with the Institute of Applied Economic Research - Ipea (2018), and in the analysis of the evolution of the policies of transfer of resources to civil society organizations implemented by the State from the 1990s. First, it will integrate an appreciation of the period between the crisis of the 1980s and its resulting administrative reform in the mid-1990s, focusing on changes in its bureaucratic apparatus and its intervention in the economy and society. Next, the process of creating the Regulatory Framework of Civil Society Organizations will be analyzed, along with the evaluation of the control and inspection capacity carried out by the Public Administration in these transfers. Within this interpretation, it is intended to identify its main vulnerabilities.

KEY-WORDS: Control. Public Administration. MROSC. Council for Promotion and Collaboration. Administrative Reform.

1 INTRODUÇÃO: A REFORMA GERENCIAL DO ESTADO

A década de 80 - também conhecida como a década perdida - foi marcada por um grande período de crise econômica no Brasil e nos demais países da América Latina. Essa época de estagnação no Estado Brasileiro foi

causada pelo processo de globalização, com o aumento da competição internacional a níveis jamais pensados, gerando uma reorganização da produção à nível mundial, e pela crise fiscal, que apareceu sob forma de dívida externa (BRESSER, 1997). O aumento da inflação, a redução do crescimento do Produto Interno Bruto - PIB¹, a instabilidade do mercado e retração agressiva da produção industrial foram os principais aspectos dessa fase.

Uma das causas para o surgimento da crise fiscal do Estado era a ineficiência do modelo burocrático de Administração Pública - modelo que tem como princípio sua racionalização - que, na tentativa de defesa da “coisa pública”, enrijeceu processos, por meio do excesso de formalismo, e provocou um distanciamento entre meio e fim, onde os meios eram priorizados em detrimento dos objetivos que se pretendiam alcançar. A constatação de que o modelo não atendia a magnitude e complexidade dos desafios que o país passou a enfrentar diante da globalização econômica (MARE, 1995) evidenciaram o fato de que ele era inviável para a retomada do desenvolvimento do país, começando, assim, a busca por um novo modelo de administração que atendesse, além da defesa da impessoalidade do serviço público, a diversidade das relações humanas e a simplificação de processos para facilitar o alcance de resultados. Dessa maneira, iniciou-se, em 1995, com a publicação do Plano Diretor da Reforma do Estado e o envio da emenda de princípios da eficiência da Administração Pública² para o Congresso Nacional, o processo de Reforma da Gestão Pública - também intitulada de Reforma Gerencial do Estado.

A Reforma tinha como objetivo reorganizar as estruturas públicas com ênfase na qualidade e produtividade do serviço público, além de promover a profissionalização de seus servidores (1995). Ela também propunha participação de agentes privados e organizações da sociedade civil, aumentando a capilaridade da sua capacidade de atuação e, por consequência, possibilitando um alcance maior de políticas e serviços públicos.

É relevante destacar que houve tentativas de diminuição da rigidez burocrática anteriormente, por meio da implementação do Decreto Lei 200 de 1967³, considerado como a primeira tentativa de introdução da perspectiva gerencial da Administração Pública no Brasil. Apesar das medidas de descentralização, por meio da delegação de atividades para fundações, autarquias, sociedades de economia mista e empresas públicas, e racionalização da administração, com a introdução do tripé planejamento,

¹ De acordo com dados do Banco Mundial, a média de crescimento anual do Produto Interno Bruto no Brasil na década de 70 era de 8,55%, e da década de 80, 3,62%.

² Art. 3º, Emenda Constitucional nº 19, que alterou o art. 37 da Constituição Federal de 1988. Destaca-se aqui o caput do artigo, que passou a ser redigido com o seguinte texto: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

³ O Decreto determinava o planejamento, a coordenação, a descentralização, a delegação de competências e o controle como princípios da Administração Pública, além de estabelecer também a divisão entre administração Pública direta e indireta.

orçamento e finanças, a falta de mecanismos de controle combinado ao “excesso de flexibilização” provocou um enfraquecimento de seu poder de fiscalização.

Nesse sentido, o Plano Diretor da Reforma do Estado pretendia, ao contrário da coletivização dos equipamentos públicos sociais promovida anteriormente, a quebra do monopólio administrativo estatal, a promoção da publicização de serviços, o estabelecimento de parcerias e sua abertura à participação e ao controle social. No que tange à publicização, a proposta de retirar sua função de execução de serviços sociais, transferindo-os para um setor intermediário - chamado, à época, de Setor Público Não-Estatal e conhecido, hoje, como terceiro setor⁴ - mas ainda mantê-los sob sua responsabilidade, mostrava ser um dos primeiros passos para a transformar o seu modo de intervir. Dentro dessa perspectiva, pode-se dizer que a Reforma Gerencial trouxe uma redefinição do papel do Estado, que deixaria de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (PDRE, 1995).

Nesse sentido, o terceiro setor emergiu com a vantagem de cumprir, melhor que o setor público, a dimensão social, com a promessa de eficiência gerencial semelhante ao setor privado. Por outro lado, a ausência de fins lucrativos o aproximou do Estado, voltado a satisfazer interesses gerais de forma igualitária, assentindo-se em valores humanos e não em valores de capital (TOURINHO, 2010, p. 323). Assim, as organizações da sociedade civil assumem funções que, apesar de não desempenharem de poderes públicos, se fazem presentes em sua atuação, atribuindo a este as funções de regulamentação, controle e fomento.

2 OS CONVÊNIOS

O Decreto-Lei 200 de 1967, enquanto primeira manifestação de adequação do modelo burocrático para o modelo gerencial, defendeu a descentralização e a desconcentração⁵ da atividade administrativa, amenizando-a e possibilitando a priorização de suas atividades estratégicas para o controle e o planejamento. A transformação da lógica de centralização do Estado para a delegação de suas atividades permitiram o reconhecimento da existência de serviços públicos de interesses recíprocos entre entidades públicas e esferas do governo, e mesmo de particulares, que poderiam ser realizados em mútua cooperação (AGUIAR, 2010). Apesar disso, os altos custos de planejamento e execução dessas atividades mostrava-se um

⁴ Boaventura de Souza Santos definiu o terceiro setor como “conjunto de organizações sociais que não são nem estatais nem mercantis, ou seja, organizações sociais que, por um lado, sendo privadas não visam fins lucrativos e, por outro lado, sendo animadas por objetivos sociais, públicos ou coletivos, não são estatais” (SANTOS, 2001, p. 13).

⁵ Entende-se por descentralização a criação de novas pessoas jurídicas de direito público por parte dos entes da federação, e por desconcentração, a criação de órgãos desprovidos de personalidade jurídica feita pela Administração Pública a fim de desconcentrar competências.

empecilho para essa colaboração, uma vez que seus recursos eram, muitas vezes, limitados. Dessa maneira, percebeu-se, então, que não bastava apenas a modificação instrumental da forma de prestação de serviços públicos, mas fazia-se necessária, também, a conjugação de recursos técnicos e financeiros dos interessados (AGUIAR, 2010).

A partir dessa constatação, criou-se a figura do convênio como mecanismo de descentralização administrativa, permitindo a execução de atividades do governo federal de caráter local por órgãos estaduais ou municipais, que posteriormente estendeu-se a possibilidade de descentralização para entidades privadas sem fins lucrativos. Assim sendo, em concordância com a definição dada por Ubiratan Aguiar, o convênio pode ser definido “em seu sentido mais amplo, como um ajuste ou um acordo celebrado entre o poder público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, em regime de mútua cooperação” (AGUIAR, 2010).

Todavia, as normas dos convênios foram atribuídas, no que caberia, à Lei Federal nº 8.666/1993, que trata sobre os processos de contrato e licitação. É relevante destacar esse ponto, uma vez que, apesar da proposta de descentralização e lógica gerencial dos convênios, a regulamentação atribuída a eles ainda era burocrática, com grande ênfase nos meios de execução, e não nos resultados. Dessa maneira, mesmo após a reforma da gestão pública, em 1995, os métodos da transferência voluntária⁶ por meio dos convênios permaneceram enrijecidos sob a ótica da burocracia.

2.1 A inadequabilidade dos convênios para as organizações da sociedade civil

A celebração⁷ de convênios e instrumentos similares com organizações não governamentais foi objeto de análise pelo Tribunal de Contas da União que, a partir de auditorias internas, consolidou um relatório indicando as principais fragilidades constatadas nesses acordos. O período analisado abrangeu os convênios celebrados entre 1999 e 2005 e os apontamentos feitos confirmaram o fato de que a incapacidade técnica das organizações em atender os requisitos previstos na Lei Federal nº8.666/1993, combinada à incapacidade técnica da Administração Pública em monitorar e fiscalizar os instrumentos celebrados ocasionou em um alto índice de irregularidades.

⁶ As transferências voluntárias foram definidas pelo art. 25 da Lei Complementar nº101/2000, determinando que “entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.”

⁷ O termo “celebração” é designado à etapa inicial do procedimento de execução de um instrumento de transferência de recursos. Em outras palavras, seria o procedimento de oficialização ou firmamento do acordo entre as partes envolvidas.

Para os convenientes, as principais irregularidades encontradas foram planos de trabalho mal elaborados, objetos imprecisos, metas insuficientemente descritas e projetos básicos ausentes, incompletos ou com informações insuficientes. Para os concedentes, os erros mais frequentes foram deficiências na avaliação técnica e apreciação jurídica dos planos de trabalho e termos de convênios, inexistência de análises detalhadas de custo dos objetos propostos e da capacidade das entidades proponentes para executá-los, aprovação de convênios na ausência ou à revelia de pareceres e descentralização de execução a entidades que não dispõem de condições para consecução dos objetos ou atribuições estatutárias para executá-los (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2005).

O relatório foi base para as determinações emitidas pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão 2066/2006, que determinou, dentre outras medidas, a criação de uma plataforma digital que possibilitaria o controle social e a transparência por meio do acompanhamento on-line de todos os convênios e outros instrumentos jurídicos utilizados para transferir recursos federais a outros órgãos/entidades, entes federados e entidades do setor privado. Essa plataforma se materializou com a criação do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV). O SICONV tem como objetivo principal a automatização e desburocratização de processos por meio do uso do processo eletrônico nos procedimentos de celebração, execução e prestação de contas dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria. Além disso, pode-se dizer que a criação dessa plataforma tornou-se o marco inicial de transparência na transferência de recursos públicos, apesar de ainda se mostrar frágil no quesito de participação social.

O TCU determinou também a criação de critérios objetivos para celebração de convênios e outros instrumentos com entidades privadas sem fins lucrativos, o estímulo e disponibilização de materiais, por parte do concedente, para fins de orientação e capacitação dos convenientes na etapa de elaboração de projetos, a adoção de medidas de controle preventivo para a minimização de ocorrência de danos ou eventuais irregularidades durante a execução dos convênios, entre outras medidas que visavam o saneamento das irregularidades constatadas nos relatórios de auditoria. Apesar disso, além da criação do SICONV, não foram adotadas muitas medidas para a transformação desse cenário, e as que foram feitas, causaram pouco impacto.

Após o surgimento de diversos escândalos envolvendo desvio de recursos públicos em meados de 2006 e 2007⁸, foi instaurada uma Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar os repasses do Governo Federal para Organizações não-governamentais. A CPI das ONGs, como ficou conhecida, tinha como objetivo a realização de uma investigação ampla das irregularidades e de suas causas, apontando soluções para os problemas

⁸ Entre eles destaca-se o repasse milionário destinado à ONG Unitrabalho, durante o Escândalo do Dossiê, como ficou conhecido o envolvimento de políticos do Partido dos Trabalhadores (PT) na compra de um falso dossiê que acusaria o envolvimento de integrantes do PSDB com a Máfia das Ambulâncias.

estruturais anteriormente detectados em ações realizadas pelo Tribunal de Contas da União, pela Controladoria Geral da União, pela Polícia Federal e pelo Ministério Público.

De acordo com as considerações feitas no relatório final do inquérito, era notória e preocupante a incapacidade da administração de gerir os convênios na forma determinada pela legislação e o descompasso que havia entre a quantidade de parcerias celebradas e a capacidade de fiscalizá-las e avaliar efetivamente a aplicação dos recursos (CPI, 2010). Além disso, a investigação mostrou também que a capacidade de controle de liberação de recursos para entidades sem fins lucrativos que já haviam celebrado convênios com a Administração Pública e que tiveram suas prestações de contas reprovadas era bastante frágil, contribuindo para a liberação de verbas mesmo em casos de irregularidades no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

Foi identificado também que a falta de critérios objetivos de avaliação e seleção das organizações resultava em um favorecimento de algumas em detrimento de outras, ferindo o princípio de impessoalidade e moralidade da Administração, além de admitir a possibilidade de celebração com organizações sem a capacidade técnica necessária para a celebração do convênio. O desvio de finalidade do objeto do convênio⁹ e a insuficiência de mecanismos de controles interno e externo, capazes de prevenir, corrigir e reprimir eventuais problemas no decorrer da execução do convênio foram, da mesma forma, problemas amplamente identificados no decorrer do inquérito.

A análise feita resultou na proposição de um marco legal que fosse capaz de regular as relações de transferência de recursos entre os entes públicos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e as organizações sociais sem fins lucrativos para a consecução de finalidades de interesse comum entre as partes. A CPI foi encerrada após três anos de investigação, em meados de 2010, mas foi arquivada em razão do relatório, com mais de mil e quatrocentas páginas, não ter sido apreciado e tampouco votado no Congresso Nacional.

3 O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E A LEI FEDERAL Nº 13.019/2014

A criação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil se desenvolveu a partir da união de esforços de diversos movimentos sociais, entidades religiosas, ONGs, institutos e fundações, e um cenário propício - as eleições de 2010 -, para a criação de uma agenda política comum para apresentar aos candidatos à Presidência da República. Esse grupo

⁹ O desvio de finalidade de objeto configura-se na utilização de um recurso recebido com finalidade diversa ao que foi acordado entre as partes. Como exemplo, cita-se um termo de parceria que tinha como finalidade o fomento da cultura de um determinado município por meio da realização de um evento musical. Ao invés de realizá-lo, a organização sem fins lucrativos utilizou o recurso para a compra de um veículo.

apresentou, então, em agosto de 2010, a plataforma Por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, reivindicando a criação de uma política pública de fomento à participação cidadã por meio de organizações sociais autônomas¹⁰.

Dilma Rousseff e José Serra foram os candidatos que chegaram ao segundo turno das eleições naquele ano, e ambos se comprometeram com a criação de uma comissão com representação da Administração Pública e da sociedade civil para elaboração de uma proposta legislativa que atendesse às demandas apresentadas. Com a eleição da presidente Dilma Rousseff, iniciou-se um processo de articulação entre o governo, por meio da Secretaria Geral da Presidência da República, e os representantes que lideraram a iniciativa, através da instituição do Decreto Federal nº 7.568/2011. Esse Decreto instituiu um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) de composição paritária para diagnosticar e propor soluções aos entraves jurídicos e institucionais relacionados ao universo das organizações e a suas parcerias com o poder público (MROSC, 2015).

Os resultados do grupo de trabalho foram apresentados em um relatório final (BRASIL, 2010) contendo diagnóstico, propostas de melhorias e resultados esperados, dentre os quais destacou-se o projeto de lei que subsidiou o Poder Legislativo sobre o tema. Além disso, diversas ações, como seminários e capacitações, elaboração de artigos, desenvolvimento de pesquisas e realização de eventos, foram promovidos a fim de aperfeiçoar a legislação referente às parcerias. Assim, a produção e disseminação de conhecimentos gerou uma mobilização de gestores públicos, representantes de órgãos de controle, setores da Academia e meios de comunicação, promovendo um aumento da visibilidade da pauta que, posteriormente, deu origem à sua principal conquista: a Lei Federal nº13.019/2014, a nova lei de Fomento e Colaboração.

A Lei determinou regras mais claras de planejamento prévio dos órgãos públicos na seleção das entidades, com a criação do chamamento público, na utilização e aplicação dos recursos, por meio do monitoramento e fiscalização da execução da parceria, e na prestação de contas, que passou a ser analisada com base no cumprimento das metas estabelecidas e o alcance dos resultados esperados, e não mais pela análise financeira. É interessante destacar também que o MROSC traduziu de maneira clara a lógica gerencial e o papel regulador do Estado, que a partir da adequação e criação de novos mecanismos de controle e transparência promoveria novas formas de relação entre o poder público e a sociedade.

A transformação das relações entre Estado e Organizações da Sociedade Civil tem como foco o reconhecimento e valorização da autonomia e das peculiaridades das organizações, ao mesmo tempo que visa o fortalecimento da transparência na utilização dos recursos públicos. Dessa maneira, a nova lei buscou promover a criação de um ambiente normativo adequado para dar protagonismo à sociedade, consolidar participação social, promover a correta e regular aplicação dos recursos públicos e buscar

¹⁰ <<http://plataformaosc.org.br/plataforma/>> acesso em 24/04/2019

eficiência na execução dos projetos inovação, bem como incorporar as novas tecnologias utilizadas (LOPES; SANTOS; BROCHARDT, 2015).

3.1 O perfil das OSCs no Brasil

Em 2018, O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), desenvolveu um estudo acerca do perfil das Organizações da Sociedade Civil no Brasil¹¹. Nessa pesquisa, a partir da utilização de dados fornecidos pelo Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), da Secretaria da Receita Federal (SRF), referente à 2016, e a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), de 2010 a 2015, concluiu-se que, em 2016, haviam 820 mil OSCs ativas no país. Do total, 86% são associações privadas, 12% são organizações religiosas e 2% são fundações privadas. No que diz respeito à representação, as organizações de desenvolvimento e defesa de direitos e interesses e as de finalidade religiosa são os principais grupos de OSCs do país, compondo mais de seis em cada dez organizações.

Com relação aos empregos, verificou-se que 83% das OSCs não apresentava vínculos formais e que aproximadamente 7% delas possuíam até dois vínculos. Nesse sentido, pode-se inferir que cerca de 90% das OSCs são compostas massivamente por micro-organizações. É importante destacar que as OSCs que atuam em atividades de natureza continuada são as que possuem maior porte, sendo elas as que atuam na área de saúde, assistência social e educação. Esse cenário se deve, principalmente, ao fato de que as parcerias que envolvem repasses de recursos continuamente garantem uma certa estabilidade financeira para lidar com os encargos financeiros e remuneração dos funcionários.

Em geral, as mulheres predominam entre as pessoas empregadas nas OSCs, compondo cerca de 65% das pessoas empregadas. É relevante ressaltar a relação direta da proporcionalidade dos vínculos de emprego em organizações de saúde, assistência social e educação com a representatividade das mulheres na composição de seus atuantes, haja vista que, historicamente, as mulheres ocupam posições profissionais que remetem ao cuidado e à assistência social, sobretudo de crianças e idosos. Apesar disso, de maneira ampla, os salários médios reproduzem as desigualdades do mercado de trabalho brasileiro.

3.2 O descompasso entre a legislação e a capacidade das OSCs

Ainda que a Lei Federal nº13.019/2014 tenha possibilitado inovações e adequabilidade nas relações entre Estado e Sociedade, a legislação ainda se mostra limitante no que diz respeito à participação das OSCs. Por contarem, na grande maioria das vezes, com trabalho voluntário, a grande maioria das

¹¹ Perfil das Organizações da Sociedade Civil no Brasil - Ipea 2018

organizações não possuem capacidade técnica necessária para atender de maneira contínua às exigências da Administração Pública, limitando a possibilidade de participação e celebração de parcerias em menos de 10% de sua totalidade. É válido destacar que, dentro deste cenário, existem exceções, mas de maneira geral, um contingente expressivo de organizações não se adequa e não possui capacidade suficiente para integrarem sua atuação.

Mesmo que a lógica da legislação se volte à flexibilização das etapas de celebração, execução e prestação de contas das parcerias, as organizações precisam estar devidamente capacitadas para atender seus requisitos, fato que torna a grande rotatividade do corpo técnico das organizações empecilho para a gestão de conhecimento e desenvolvimento de suas habilidades para atuar junto ao Estado. Sendo assim, a combinação entre as determinações da Administração Pública e a falta de capacidade das OSCs em atendê-las inviabilizam a implementação de políticas públicas por pequenas organizações que queiram contribuir em ações de interesse público, que mas ficam aquém de suas exigências.

A Lei 13.019 determina à Administração Pública o importante papel de promover o fortalecimento institucional, a capacitação e o incentivo à organização da sociedade civil para a participação com o poder público. Na medida em que ela não o cumpre, faz-se necessário questionar acerca do cumprimento do seu dever de promover e adequar as organizações para o fomento à diversidade e reconhecimento das diferentes demandas da sociedade, tornando o poder de ampliação do alcance do Estado por meio das OSCs efetivo em sua plenitude.

3.3 A implementação do MROSC e a capacidade de controle do aparato burocrático.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado empregou o termo “publicização” para nomear a ação de transferência das atividades estatais não exclusivas para o espaço público não estatal, por organizações que eram executadas sob modelos de Direito Público. O modelo permitiu a transferência de atividades que estavam ao abrigo de organizações estatais para entes de colaboração, sem, contudo, implicar na sua privatização e sem que houvesse caráter lucrativo, sujeitando a esses colaboradores o emprego de um sistema de governança mista, cuja autonomia se voltava para a execução, enquanto a regulamentação era direcionada pelo poder público (FALCÃO MARTINS, 2017, p. 140). Nesse sentido, a partir da ideia de que agentes privados pudessem servir de apoio à atuação estatal de maneira descentralizada, pode-se analisar a experiência nacional na implementação das parcerias a partir de dois aspectos: o primeiro, relativo sua implementação e, o segundo, diz respeito ao direcionamento da sua gestão para o cumprimento do seu objetivo.

No que diz respeito à percepção das vantagens da descentralização do Estado, entendeu-se que a adoção do modelo promoveria um aumento do

alcance do seu poder de atuação, por meio da flexibilização e aprimoramento de mecanismos de controle da aplicação dos recursos transferidos, com foco em resultados. Apesar desse entendimento, poucos foram os casos de atribuição da centralidade das parcerias como mecanismo de uma reforma institucional mais ampla¹², limitando, na maioria das vezes, sua aplicação ao preenchimento de lacunas, como parte de soluções fragmentadas que buscaram acudir situações pontuais de inoperância.

Dentro dessa perspectiva, é válido ressaltar também os aspectos do processo de implementação do MROSC no Brasil. Merilee Grindle e John Thomas (1991) definiram que a manifestação da política pública surge de questões e assuntos presentes na sociedade e na agenda política, por meio do processo de implementação denominado “modelo interativo”¹³. Na medida em que surgem conflitos entre atores da sociedade e burocratas, inicia-se um processo de movimentação de determinada política pública a vários caminhos possíveis, valendo-se de força política, recursos financeiros, informação e capacidade de gestão para apoiar ou rejeitar decisões tomadas, tendendo ao alcance de uma implementação ou não.

O processo de implementação do MROSC aconteceu de maneira semelhante ao descrito pelos autores, com ampla participação dos grupos de interesse e atores políticos. Apesar disso, a ausência de participação do poder executivo, no sentido de gestores e administradores públicos, no processo de formulação da regulamentação gerou um grande desalinhamento entre as exigências na gestão das parcerias e sua capacidade de controle, fiscalização e capacitação da Administração Pública. O resultado desse cenário foi contemplado por Humberto Falcão Martins (2014):

A experiência nacional revela que poucos casos possuem gestão sistemática dos modelos de parceria, prevalecendo nenhuma ou insuficiente regulamentação,

¹² No Estado de Minas Gerais, por exemplo. Veja, a este respeito: MARTINS, H.F.; MARINI, C. Do choque de gestão à gestão para a cidadania - 10 anos de desenvolvimento em Minas Gerais. Belo Horizonte: Instituto Publix, Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais e Governo do Estado de Minas Gerais, 2014; desafios. Recife: Instituto Publix, 2014.

¹³ O modelo interativo de implementação da política pública é um modelo híbrido entre o modelo “top-down” e o modelo “bottom up” de implementação. No contexto, o primeiro modelo, também conhecido como “implementação ordenada”, sustentava a ideia de que a implementação se iniciava com uma decisão do governo central, a qual define a relação entre os objetivos da política pública - determinados pelas lideranças políticas - e os meios a serem mobilizados pelos diferentes níveis de burocracia a fim de produzir os resultados pretendidos. Ainda de acordo com a perspectiva “top-down”, enquanto a formulação da política seria uma preocupação das lideranças, sua implementação deveria ser formulada pela burocracia, que se limitaria as decisões exclusivamente operacionais. Essa perspectiva demonstra o caráter weberiano do modelo, em que haveria uma nítida separação entre política e burocracia, e que esta última era despolitizada. O Segundo modelo, “bottom-up”, em vez de configurar-se em uma mera execução despolitizada e técnica de decisões oriundas do topo do sistema político, sua implementação consistiria-se em um conjunto de estratégias criadas pela burocracia de nível de rua para a resolução dos problemas cotidianos. Dessa maneira, na medida em que essas ações têm efeitos positivos, passam a institucionalizar-se, gradualmente, e caminham-se para os patamares mais centrais e mais altos na estrutura hierárquica governamental, até se transformarem em uma política pública (RUA; ROMANINI, 2013, p. 06-14).

instruções processuais, divulgação e apoio sistemático à implantação de modo que muitos aspectos operacionais relativos ao funcionamento das parcerias acabam relegados a tratamentos casuístas e/ou sujeitam a regulamentação restritiva dos órgãos de controle (p. 142).

Nessa perspectiva, o autor complementa sua análise atribuindo a sobrecarga dos gestores de parcerias outro fator determinante do desequilíbrio apresentado na gestão das parcerias.

Outra consequência é a transferência da gestão do modelo para as unidades setoriais gestoras das parcerias, sobrecarregando-as e drenando-lhes a energia, além de enredar os modelos em perspectivas setoriais que às vezes são muito específicas. Excepcionalmente, porém, o oposto ocorre: as áreas centrais gestoras dos modelos assumem a gestão das parcerias em múltiplos setores, gerando dificuldades decorrentes da falta de conhecimento técnico e gerencial setorial para bem gerir distintas parcerias - exacerbando o problema de assimetria informacional em contratos de resultados (p. 142-143).

Ainda que as implementações tenham modificado as instituições e o modo de atuação do Estado, a análise do cenário demonstra que sua implementação foi pautada por urgências e emergências, sem uma visão clara do objetivo principal da Lei 13.019. É importante destacar que a indagação apresentada não se volta para o questionamento do caráter transformador das relações do Estado com as entidades privadas sem fins lucrativos, mas para o reconhecimento da necessidade de uma implementação planejada e sistemática. Acudir situações pontuais de inoperância gerencial estatal não diminui a utilidade do modelo, apenas limita seu potencial (MARTINS, 2017).

4 ESFORÇO X RESULTADO

Uma das principais características do funcionamento do modelo de parcerias é o controle para resultados. Entende-se por esse termo o acompanhamento e a fiscalização das parcerias de acordo com o que foi planejado, a fim de alcançar as metas e os objetivos estabelecidos no momento da celebração. Essa nova forma de gestão de acordos evidencia o caráter gerencial da Administração Pública proposto anteriormente no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

Na administração pública gerencial a estratégia volta-se (1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade, (2) para a garantia de autonomia do administrador na

gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados, e (3) para o controle ou cobrança a posteriori dos resultados. Adicionalmente, pratica-se a competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas. No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais. Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins) (PEREIRA, 1995, p. 68).

O instrumento que possibilita a realização do controle para resultados ao longo do andamento de uma parceria se definiu no plano de trabalho. De acordo com as definições determinadas na Lei 13.019, nele deve conter a descrição da realidade do objeto da parceria - projeto ou atividade que se pretende realizar para o alcance da finalidade da política pública -, a descrição das metas a serem atingidas, a previsão de receitas e despesas durante a ação e a forma de execução das etapas, bem como a definição de indicadores capazes de aferir o cumprimento das metas estabelecidas.¹⁴ Nesse contexto, a prestação de contas que, anteriormente, avaliava a boa e regular aplicação dos recursos, passou a fundamentar-se na avaliação do cumprimento do objeto da parceria, o alcance das metas e os resultados pretendidos.

Apesar disso, a regulamentação falha no que concerne à explicação e a capacitação do entendimento a respeito de resultados. Humberto Falcão (2017) contemplou essa percepção:

A definição de resultados não é uma questão trivial na literatura e nas práticas gerenciais: em muitas situações, é difícil discernir o que são esforços (e aspectos tais como execução, excelência e economicidade), resultados (e aspectos tais como impacto, produtos, eficiência) e valor (confiança e satisfação de expectativas), ainda mais desenvolver um sistema de mensuração que leve em conta todos esses aspectos (p. 144-145).

Dentro desse cenário, a transição de uma cultura de ausência no detalhamento das regras de celebração, execução e prestação de contas

¹⁴ BRASIL, Lei Federal nº13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.

para uma prática de monitoramento e fiscalização ativos dos projetos foi motivo de resistência por muitos gestores públicos que, por desconhecimento ou inércia organizacional, não implementaram plenamente o que a regulamentação se propôs a transformar nas relações entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil. O que se observou foi exposto por Patrícia Mendonça e Domênica Falcão (2015), com base em entendimentos de outros autores:

Conforme já colocado por Alves e Koga (2006), o peso do passado tem exercido considerável influência na mudança regulatória das OSCs. O que se aponta aqui neste estudo, é que a inércia organizacional não está apenas atuando sobre as OSCs, mas principalmente sobre o Estado. A inércia organizacional é um processo pelo qual as organizações mudam lentamente, quando confrontadas com mudanças não desejáveis. (Stinchcombe, 1965). Uma vez que formatos e modelos já estão estabelecidos eles tendem a seguir um curso de estabilidade, mesmo que as pressões ambientais indiquem que o modelo do passado não seja mais efetivo como costumava ser.

Assim, a ausência de indicadores, a subestimação e a falta de detalhamento de metas e o afrouxamento da fixação de resultados nos planos de trabalho são alguns dos principais empecilhos identificados que dificultam o controle dos resultados das parcerias por parte da Administração Pública, evidenciando sua inércia organizacional. Ao invés de estabelecer critérios para o alcance dos resultados esperados durante a fase de planejamento e execução, o contrário ocorre: as raízes da lógica de monitoramento dos convênios se mostra fortemente presente com a fiscalização excessiva dos meios, principalmente no momento da prestação de contas. Esse fato torna-se um dos maiores entraves para a garantia da efetividade das parcerias no Brasil.

É relevante destacar a colocação feita por Humberto Martins (2017):

O foco no controle de resultados não pode se dar às custas da desatenção ao aproveitamento ótimo dos recursos públicos nem ao cumprimento das exigências que se aplicam aos recursos públicos executados por terceiros mesmo sob regime privado. Por outro lado, não se admite que um foco em controle processuais e de aplicação de recursos imponha desempenho em níveis inferiores. O que ocorreu, contudo, foi uma subversão de controles: não apenas ações e alocações tornaram-se objetos predominantes como também o controle da conformidade estabeleceu escopo abrangente, temerário, frequentemente estendendo ao parceiro privado a regra pública, implicando em ingerência de sua atuação (p. 148).

Dentro desse contexto, cabe aqui o resgate da questão acerca do descompasso entre a capacidade das OSCs e as exigências da Administração Pública, abordada anteriormente. O trecho supracitado reforça o cenário de baixos índices de celebração com a grande maioria das Organizações, haja vista que sua grande maioria não possui conhecimento técnico dos requisitos de prestação de contas do poder público, ainda que possua capacidade técnica para executar o projeto ou a atividade. Levando em consideração o reconhecimento de que a Lei 13.019 introduziu o conceito da lógica gerencial e representou uma grande modificação da lógica de monitoramento, avaliação e prestação de contas, mas sua aplicação falha em não promover capacitação, explicação e adequação aos órgãos de controle e às demais partes envolvidas.

5. AS ESTRUTURAS DE APOIO: OS CONSELHOS E O CONTROLE SOCIAL

A Constituição Federal de 1988 aderiu ao princípio da participação popular na elaboração, e formulação de políticas públicas voltadas ao atendimento dos serviços de saúde, assistência social, cultura, educação, e direitos da criança e do adolescente, entre outras. Humberto Falcão (2017) atribuiu aos conselhos o importante papel de evitar a ocorrência de desequilíbrio associativo entre as partes envolvidas na execução das parcerias, devido ao fato de que, apesar do MROSC tratar as relações do Estado com as Organizações da Sociedade Civil a partir de um conceito de governança mista¹⁵, a “tendência” ao comando do poder público faz com que haja, na maioria das vezes, predominância destes em detrimento das organizações. Além disso, o oposto também ocorre: a sua ausência abre margem para a ocorrência do direcionamento da direção da Organização para o atendimento de interesses internos, gerando, da mesma maneira, um desequilíbrio no acordo proposto. Nesse sentido, a existência de um conselho consultivo se faz essencial para garantir e controlar o planejamento e a gestão democrática e eficiente das parcerias.

A Lei 13.019 atribuiu aos Conselhos de Fomento e Colaboração a função de propor e apoiar políticas e ações voltadas ao fortalecimento das relações de parceria das Organizações da Sociedade Civil com a Administração Pública contribuindo para a efetiva implementação do MROSC. Dentre suas competências, destaca-se o monitoramento, a sistematização e a divulgação de boas práticas e tipologias de irregularidades nas gestões das parcerias, promovendo estudos e mobilizando a participação

¹⁵ O termo “governança” pode ser definido como um modelo que compreende o conjunto de regras, instâncias e processos de direcionamento, controles e incentivos para que o interesse do “dono” prevaleça sobre os outros interesses. Um bom modelo de governança busca assegurar que o “dono” manda na organização, no sentido de direcioná-la e controlá-la (FALCÃO MARTINS, 2017, p. 148). Nesse sentido, o conceito de governança mista parte de uma perspectiva de “via de mão dupla”, na qual, ao invés da existência de uma parte predominante, ambas possuem uma relação de colaboração, objetivando o alcance de resultados favoráveis, tanto para as partes envolvidas, quanto para os beneficiários da ação.

social. Ademais, foi atribuído aos Conselhos de Políticas públicas o papel de atuar como instância consultiva de na respectiva área de atuação, nas etapas de celebração, execução e monitoramento e avaliação das políticas públicas abrangidas pela regulamentação.

No que diz respeito à experiência nacional da atuação dos conselhos nas parcerias, Humberto Falcão (2017) contemplou a análise:

A experiência brasileira até o presente momento revela predominantemente problemas de representatividade, menos do ponto de vista da legitimidade dos representantes vis-à-vis a diversidade de interesses do ponto de vista do peso da representação do Poder Público. A preponderância do poder público gera desequilíbrios associativos, agravados pela indevida separação de papéis de gestões da parceria e de donos. Em suma, a atuação do poder público, embota a atuação dos demais atores, até porque quem está a mesa é Poder Público dono do dinheiro, não da legitimidade do poder público (p. 153).

Nesse sentido, o que foi observado até o momento se concretiza na existência de estruturas enfraquecidas e com baixa capacidade efetiva de atuação, fato que possibilita a ocorrência de diversos tipos de desequilíbrios associativos, dentre eles os referidos anteriormente. No contexto, esse cenário de instabilidade e desarmonia nas relações do Estado e das Organizações pode ser interpretado como “portas abertas” para a existência de diversas irregularidades e casos de corrupção, tanto no que concerne a execução financeira das parcerias, quanto no alcance dos objetivos pretendidos.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória das transformações dos paradigmas da atuação da Administração Pública no decorrer dos anos seguiu em uma direção de colaboração e atuação conjunta entre o poder público e a sociedade civil, a partir da união de esforços entre diferentes grupos de interesse em prol do interesse comum: a efetivação na garantia de direitos e o aumento da capacidade de atuação do Estado. Cabe aqui ressaltar o objetivo da implementação da Lei 13.019, concebido pela Secretaria de Governo da Presidência da República na apresentação do MROSC:

A nova lei vai impactar as relações entre poder público e OSCs em todo o País. A sua implementação estimula a gestão pública democrática nas diferentes esferas de governo e valoriza as organizações da sociedade civil como parceiras do Estado na garantia e efetivação de direitos. As parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade civil qualificam as políticas públicas,

aproximando-as das pessoas e das realidades locais e possibilitando a solução de problemas sociais específicos de forma criativa e inovadora. Com a nova lei, as OSCs podem ampliar suas capacidades de atuação e incorporar muitas de suas pautas à agenda pública. Além disso, as parcerias com o poder público estão agora amparadas em regras claras e válidas em todo o País, com foco no controle de resultados das parcerias. Com um marco legal próprio e práticas institucionais que valorize as OSCs, é possível responder adequadamente às necessidades de uma sociedade civil atuante, que se expandiu e diversificou nas últimas décadas e que tem muito a contribuir com a democracia brasileira (LOPES; SANTOS; BROCHARDT, 2016).

Nesse sentido, as críticas apresentadas não advogam a viabilidade da implementação de uma rede de atuação colaborativa, mas sim em que medida sua regulamentação acompanham a capacidade de controle do Estado em garantir a devida capacitação e adequação da Administração Pública às exigências e inovações trazidas pela Lei. Conforme o aparato burocrático, em conjunto com a participação de conselhos fortes e ativos, estiver preparado para atender às demandas e promover capacitação às Organizações da Sociedade Civil, o modelo torna-se, atualmente, o mais viável mecanismo de ampliação e implementação das políticas públicas no Brasil.

Ademais, cabe aqui ressaltar a perspectiva contemplada por Luís Roberto Barroso (2006), quando afirma que o Estado Brasileiro alcançou a pós-modernidade sem ter conseguido ser nem liberal nem moderno. A implementação de inovações e transformações no setor público brasileiro precisam ser realizadas, mas estas só se mostram, de fato, avanços na medida em que possuem estruturas devidamente qualificadas para planejar, gerir, controlar e fiscalizar as políticas adotadas, bem como promover capacitação ampla para a participação coletiva da sociedade civil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Ubiratan et al. Convênios e tomadas de contas especial: manual prático. 2.ed. rev.e ampl./Ubiratan Aguiar et al. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

BARROSO, Luís Roberto. Agências Reguladoras: Constituição, transformação do Estado e Legitimidade Democrática. In: BINENBOJM, Gustavo (coord). Agências Reguladoras e democracia. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2006.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado / Secretaria da Reforma do Estado Organizações sociais. / Secretaria da

Reforma do Estado. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, v. 2, 1997.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar de Inquérito “das ONGs”. Relatório final da “CPI das ONGs”. Brasília. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/194594>>. Acesso em: 28 de abril de 2019.

Brasil. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Dispõe sobre as parcerias voluntárias. Diário Oficial da União, Brasília, DF. 01 fev. 2014, Seção 1, página 1. 2014.

BRESSER PEREIRA, L.C. (Org.). Sociedade e Estado em transformação. São Paulo: UNESP, 2001.

DIAS, Maria Izabel. Responsabilidade Civil da Administração Pública pelos danos causados pelas organizações sociais. Revista da Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. São Paulo, v.6, n.1, jan/dez, 2015.

GRINDLE, Marilee S; THOMAS, John W. Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries. Johns Hopkins University Press, 1991.

LOPES, Laís de Figueirêdo; SANTOS, Bianca dos Santos; BROCHARDT, Viviane. Entenda o MROSC: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Lei 13.019/2014. Secretaria de Governo da Presidência da República. Brasília: Presidência da República, 2016.

FALCÃO MARTINS, Humberto. Organizações Sociais: Passado, presente e futuro.) In: FUX, Luiz (org.) Organizações Sociais Após a Decisão do STF na ADI nº 1923/2015. Belo Horizonte, 2017.

MARTINS, H.F.; MARINI, C. Do choque de gestão à gestão para a cidadania - 10 anos de desenvolvimento em Minas Gerais. Belo Horizonte: Instituto Publix, Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais e Governo do Estado de Minas Gerais, 2014; desafios. Recife: Instituto Publix, 2014.

MENDONÇA, Patrícia M. E.; FALCÃO; Domenica S. Novo Marco Regulatório para a realização de parcerias entre o Estado e as OSCs - Organização da Sociedade Civil: inovação ou peso do passado. In: I ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS, 1º, 2015, Brasília, p. 1-22.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; PAIVA, Paulo, MALAN; Pedro, SERRA, José; LEONEL, Benedito Onofre Bezerra; CARVALHO, Clóvis (org.). Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1995.

LOPEZ, Felix Garcia. Perfil das Organizações da Sociedade Civil no Brasil. Brasília: Ipea 2018.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. Para Aprender Políticas Públicas: Conceitos e Teorias (Vol. 1). Instituto de Gestão Economia e Políticas Públicas. 2013.



TOURINHO, Rita. Terceiro Setor no ordenamento jurídico brasileiro: constatações e expectativas. In: MODESTO, Paulo (coord.). Nova Organização Administrativa Brasileira. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Direito Público, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de Auditoria. Processo 015.568/2005-1. ISC - Instituto Serzedello Corrêa. Brasília, 2005. (mimeo.)