

**ALESSANDRA VELOSO DUARTE**

**DESCENTRALIZAÇÃO VIGIADA: ACCOUNTABILITY E  
AVALIAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS NÃO ESTATAIS E DA  
ORIENTAÇÃO POR RESULTADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de MESTRE em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

ORIENTADOR: Charles Freitas Pessanha

RIO DE JANEIRO

2010

**FICHA CATALOGRÁFICA**

D812 Duarte, Alessandra Veloso.

Descentralização vigiada : accountability e avaliação dos serviços públicos não estatais e da orientação por resultados na administração pública / Alessandra Veloso Duarte.— 2010.

232 f. ; 31 cm.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2010.

Orientador: Charles Freitas Pessanha.

Bibliografia: f. 223-232.

1. Accountability. 2. Políticas públicas - Avaliação. 3. Descentralização de serviços públicos.

I. Pessanha, Charles Freitas. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia.

III. Título.

CDD 350

ALESSANDRA VELOSO DUARTE

**DESCENTRALIZAÇÃO VIGIADA: ACCOUNTABILITY E  
AVALIAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS NÃO ESTATAIS E DA  
ORIENTAÇÃO POR RESULTADOS NA ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA**

Dissertação apresentada ao Corpo  
Docente do Instituto de Economia da  
Universidade Federal do Rio de  
Janeiro como parte dos requisitos  
necessários à obtenção do título de  
MESTRE em Políticas Públicas,  
Estratégias e Desenvolvimento.

**BANCA EXAMINADORA:**



Prof. Charles Pessanha (orientador)



Profa. Eli Diniz



Prof. Eduardo Gomes

JULHO/2010

Para os meus pais.

## **Agradecimentos**

Ao meu orientador, Charles, pela generosidade das aulas e pela sabedoria dos conselhos.

A todos os bons professores que tive no Instituto de Economia desde que decidi voltar a estudar.

Ao Externato João Caetano, que sem ele seria mais difícil.

À minha família, pela ajuda de toda a vida.

Ao petropolitano, pela paciência.

## Resumo

Esta dissertação tem como foco a accountability e a avaliação dos serviços públicos não estatais, que são serviços públicos realizados por agentes não governamentais, como entidades sem fins lucrativos e empresas privadas – e que são instrumentos da descentralização e da gestão por resultados parte da reforma administrativa do Estado nas últimas décadas. Tais serviços passaram por um processo recente de tentativa de institucionalização, com a vinda das leis de criação de organizações sociais (OSs), organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips) e parcerias público-privadas (PPPs).

O argumento, aqui, é de que a accountability precisa acompanhar essa nova forma de atuação do Estado. Aqui, accountability (transparência, cobrança dessa transparência e capacidade de sanção/coerção de quem a cobra) é vista como complementar à avaliação de políticas – sugerindo-se, aqui, o termo accountability de avaliação –, e parte do processo de governança democrática.

Foram analisadas: a bibliografia sobre accountability, avaliação, reforma do Estado, governança e desenho institucional; as leis federais de criação/regulamentação de Oscips, OSs e PPPs; e as decisões sobre esses instrumentos, em nível federal, por uma instituição superior de controle, o Tribunal de Contas da União.

A etapa de levantamento e análise da bibliografia serviu para a formulação, por parte deste estudo, de 16 dimensões institucionais vistas como necessárias para a accountability e a avaliação de instrumentos de descentralização e gestão por resultados presentes nos serviços públicos não estatais. Posteriormente, na etapa de análise das leis e decisões, essas 16 dimensões institucionais foram aplicadas, vendo-se se elas foram consideradas ou não.

**Palavras-chave:** accountability; controle externo; democracia; avaliação de políticas públicas; reforma do Estado; descentralização administrativa; serviços públicos não estatais; contratualização de resultados; ONGs; Oscips; OSs; PPPs

## **Abstract**

This study focuses on accountability and evaluation of public policy services made by non governmental agents, like non profit agents and profitable private companies. Those services are mechanisms presented in the process of administrative decentralization and results-oriented services that came with State reform in Brazil in the last decades. This process went through a recent tentative of institutionalization, by laws that created the following organizations: “organizações sociais” (“social organizations”, in free translation), abbreviated as “OSs”; “organizações da sociedade civil de interesse público” (“public interest civil society organizations”, in free translation), abbreviated as “Oscips”; and “parcerias público-privadas”, called public-private partnerships in English term, or “PPPs”.

The study’s main subject is that accountability has to walk together with this new decentralized and results-oriented form of State function. This study presents accountability as a complementary process to public policy evaluation and suggests the term “accountability de avaliação” (or “evaluation accountability”, in free translation) to express this complementarity, part of a democratic governance process.

This study analyzed: academic research about accountability, public policy evaluation, State reform, governance and institutional design; the laws that created and regulated OSs, Oscips and PPPs in Brazil; and federal judicial decisions about OSs, Oscips and PPPs given by a Brazilian superior court of account, called Tribunal de Contas da União.

Also, this study developed 16 institutional factors seen as essential to accountability and evaluation of decentralized and results-oriented mechanisms presented in public policy services made by non governmental agents. So, these factors were applied to those laws and judicial decisions, to check their presence or absence.

**Keywords:** accountability; public policy evaluation; democracy; State reform; administrative decentralization; results-oriented services; NGOs; OSs; Oscips; PPPs

**As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade da autora.**

## Sumário

<b>Capítulo 1. Introdução.....</b>	<b>11</b>
1.1. Metodologia.....	16
<b>Capítulo 2. Considerações teóricas.....</b>	<b>17</b>
2.1. Accountability, controle externo e democracia.....	17
2.1.1. Origens do conceito.....	17
2.1.2. Os elementos constitutivos.....	24
2.1.3. Os tipos.....	28
2.1.4. Conclusões da seção.....	31
2.2. Accountability horizontal e vertical.....	33
2.2.1. Conclusões da seção.....	36
2.3.Accountability estratégica, contratualização de resultados e avaliação de políticas.....	38
2.3.1. Accountability estratégica.....	38
2.3.2. Contratualização de resultados.....	42
2.3.3. Avaliação de políticas.....	44
2.3.4. Conclusões da seção.....	53
2.4. Accountability e entidades da sociedade civil.....	55
2.4.1. Conclusões da seção.....	66
2.5. Desenho institucional e a etapa de accountability e avaliação.....	68
2.5.1. Conclusões da seção.....	77
2.6. O público não estatal e a reforma do Estado.....	79
2.6.1. Contexto geral.....	79
2.6.2. Contexto da vinda de organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público e parcerias público-privadas.....	84
2.6.3. Conclusões da seção.....	100



2.7. Público não estatal, accountability e o conceito de governança.....	102
2.7.1. Governança e organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público e parcerias público-privadas.....	113
2.7.2. Conclusões da seção.....	122
<b>Capítulo 3. Análise das evidências empíricas.....</b>	<b>124</b>
3.1. Legislações.....	126
3.1.1. Organizações sociais.....	126
a) Legislação federal.....	128
b) Aplicação das dimensões institucionais.....	131
3.1.2. Organizações da sociedade civil de interesse público.....	134
a) Legislação federal.....	136
b) Aplicação das dimensões institucionais.....	141
3.1.3. Parcerias público-privadas.....	144
a) Legislação federal.....	144
b) Aplicação das dimensões institucionais.....	153
3.2. O TCU e as organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público e parcerias público-privadas.....	157
3.2.1. Organizações sociais.....	159
a) Decisão 774/1996.....	159
b) Decisão 90/1998.....	160
c) Decisão 592/1998.....	161
d) Decisão 765/1998.....	164
e) Decisão 102/1999.....	165
f) Decisão 66/2000.....	173
g) Decisão 368/2002.....	175

h)Decisão 971/2002.....	178
i)Decisão 679/2002.....	180
3.2.2. Organizações da sociedade civil de interesse público.....	183
a)Decisão 931/1999.....	183
b)Decisão 123/2000.....	193
c)Decisão 210/2000.....	196
d)Decisão 362/2001.....	197
e)Decisão 258/2002.....	200
3.2.3. Parcerias público-privadas.....	205
a)Portaria 48/2006.....	205
b)Instrução normativa 52/2007.....	206
c)Decisões normativas 93/2008 e 100/2009.....	210
<b>Capítulo 4. Conclusões.....</b>	<b>211</b>
4.1. Efetividade e banco de dados, as principais lacunas.....	219
<b>Referências bibliográficas.....</b>	<b>223</b>

### **Lista de quadros**

Quadro 1.Diferenças entre OS, Oscips e entidades da sociedade civil anteriores.....	94
Quadro 2.Diferenças entre contratos comuns, concessões comuns e PPPs.....	98
Quadro 3.Aplicação das 16 dimensões institucionais às leis federais de OSs, Oscips e PPPs.....	211
Quadro 4.Aplicação das 16 dimensões institucionais às decisões do TCU.....	216

## Capítulo 1. Introdução

O Estado vem mudando. Ele não vai deixar de existir, como algumas *cassandras* gostam de apregoar, mas tem procurado e adquirido novas formas de relacionamento com o mercado e a sociedade. Justamente porque não tem como deixar de existir, ele precisa se adaptar. Uma das maneiras encontradas pelo Estado para essa adaptação foi a descentralização administrativa e a orientação por resultados. Dentro desse processo, está a criação de instituições e instrumentos que permitam a realização de serviços públicos por meio de entes fora do Estado, não governamentais, e orientados pelo cumprimento de metas e resultados – caso dos serviços realizados pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), pelas Organizações Sociais (OSs), e por empresas participantes de parcerias público-privadas (PPPs).

É a criação de instituições e instrumentos de tais serviços públicos não estatais que está no centro deste estudo. Mais especificamente, estudamos o processo de accountability desses serviços públicos não estatais, que, aqui, é considerado como complementar ao processo de avaliação de políticas – este estudo sugere, para demonstrar tal complementaridade, o termo *accountability de avaliação*.

O capítulo “Considerações teóricas” foi dividido nas seguintes seções: “Accountability, controle externo e democracia”, “Accountability horizontal e vertical”, “Accountability estratégica, contratualização de resultados e avaliação de políticas”, “Accountability e entidades da sociedade civil”, “Desenho institucional e a etapa de avaliação e accountability”, “O público não estatal e a reforma do Estado”, e “Público não estatal, accountability e o conceito de governança”.

Na seção “Accountability, controle externo e democracia”, foram vistas as origens do conceito de accountability – se a demanda atual por auditorias e transparência tem uma origem contábil-financeira, o próprio sentido de controle externo que a accountability traz tem uma origem mais remota, nos mecanismos de checks and balances de Montesquieu, nos federalistas americanos, no constitucionalismo dos séculos XIX e XX, enfim. Além disso, liga-se aos processos de redemocratização recente de regiões como a América Latina, incluindo-se aí o caso do Brasil. Essa seção também trata dos elementos formadores de um processo de accountability: a

transparência (que pode ser chamada, no termo em inglês, de answerability, se for uma mera divulgação de informações, uma postura transparente); a responsividade (responsiveness, a obrigação legal de responder a questionamentos e pedidos de informações, com responsabilização pelos próprios atos); e a capacidade de sanção e coerção (enforcement, a capacidade, também legal e institucional, de o agente que exige as informações e contas de outro agente fazer valer essa exigência, tornando-a obrigatória, por meio de sanções e incentivos).

Outro ponto tratado ainda por essa seção são os tipos de accountability: por exemplo, se ela é intraestatal ou não (dentro do Estado, com prestações de contas entre os setores de um mesmo governo); se vale apenas quando há sanções formais; se é horizontal (entre as partes de um governo, num conceito análogo ao de accountability intraestatal) ou vertical (entre a sociedade e o Estado); se ela ocorre apenas quando há uma relação do tipo agente-principal; se é interna (sistemas de controle interno de uma organização ou órgão) ou externa (o controle de um órgão realizado por outro); e se é funcional (vendo apenas conceitos de eficiência dos gastos na prestação de contas e de cobrança de resultados, num processo mais a curto prazo) ou estratégica (se vê a eficácia e a efetividade do agente ou serviço, e cobra não apenas resultados, mas impactos na área em que o agente ou serviço atua).

A seção “Accountability horizontal e vertical” avançou um pouco mais em dois dos vários tipos de accountability, fazendo uma comparação entre os conceitos de accountability horizontal de O’Donnell com o de intrastate accountability (accountability intraestatal) de Mainwaring. O foco maior nesses tipos é devido ao fato de a accountability aqui vista ser do tipo horizontal.

A seção seguinte, “Accountability estratégica, contratualização de resultados e avaliação de políticas”, também focalizou um tipo de accountability: a estratégica. Neste estudo, ela é tida como o tipo de accountability mais ligado à avaliação de políticas e, portanto, mais afeita ao modo de accountability que ações e políticas públicas – mesmo aquelas realizadas em conjunto com agentes fora do Estado – deve ter. Também é esse tipo de accountability que deve se ter em conta ao se tratar de contratualização, ou contratualização de resultados, termo que designa uma nova forma de contratação na administração pública dos últimos anos, que é a contratação de metas e resultados – termo diretamente ligado à cultura de orientação por resultados que se

tenta institucionalizar com a criação de Oscips, OSs e PPPs, pois a relação de tais instrumentos com o poder público (termo de parceria no caso de Oscips, contrato de gestão para OSs, e contrato de concessão para PPPs) é baseada na consecução de metas e avaliação de desempenho. Ao fim dessa seção, com base no que foi visto sobre accountability e avaliação de políticas, vem a sugestão do termo *accountability de avaliação* para mostrar essa ligação entre os dois conceitos.

Já na seção “Accountability e entidades da sociedade civil”, foram analisadas as características das entidades não governamentais e como isso afeta sua prestação de contas; que eventuais lacunas e deficiências de accountability podem advir do tipo de estrutura e funcionamento de entidades privadas sem fins lucrativos e que prestam serviços públicos. Tais entidades – que são as que podem se qualificar como OSs e Oscips – foram postas numa seção em separado devido à sua maior necessidade de desenvolver mecanismos básicos de accountability, já que empresas privadas com finalidade de lucro – as participantes de PPPs – têm tradição maior de prestação de contas, pois usualmente já realizam prestação de contas a seus diretores e acionistas.

Na seção “Desenho institucional e a etapa de avaliação e accountability”, foi visto como a estrutura das instituições – no caso, de mecanismos de accountability e avaliação de serviços públicos não estatais – pode afetar os níveis de accountability e de avaliação desses serviços, sobretudo pelo fato de estarem inseridos em um ciclo de política pública.

Em seguida, na seção “O público não estatal e a reforma do Estado”, viu-se em qual contexto histórico, político e institucional – o da reforma do Estado, mais calcada numa reforma apenas administrativa, e com a influência de correntes como o new public management e o gerencialismo no setor público – veio à tona o chamado setor público não estatal, trazendo instrumentos de ação e políticas descentralizadas e orientadas por resultados, tais como as Oscips, OSs e PPPs.

E, na última seção das considerações teóricas, “Público não estatal, accountability e o conceito de governança”, foi analisado o leque de conceitos de governança, considerando-se, entre esses conceitos, o conceito de governança democrática – a capacidade de ação e coordenação, pelo Estado, de suas políticas, das relações entre setores da sociedade e dos interesses nesses setores – como o conceito de

governança aqui utilizado. Também foi visto como pode se dar a ligação da governança democrática do processo de descentralização administrativa e orientação por resultados na administração pública com os níveis de accountability desse processo; como a accountability pode ser um dos fatores que impulsionam a governança desse processo.

Depois, passamos ao capítulo seguinte, empírico, chamado “Análise das evidências empíricas”, e dividido nas seções “Legislações” e “O TCU e as organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público e parcerias público-privadas”. Na seção “Legislações”, foram levantadas e analisadas legislações referentes ao serviço público não estatal no Brasil: as leis federais de criação e de regulamentação de Oscips, OSs e PPPs.

Tais leis foram estudadas sob o ponto de vista da accountability e do desenho institucional, vendo-se quais mecanismos de accountability e avaliação elas trazem, e quais os níveis de enforcement (capacidade de sanção) desses mecanismos, por exemplo. Ao se analisar a legislação de criação e regulamentação de tais instrumentos, analisam-se a criação e a regulamentação da institucionalização, do desenho institucional desses instrumentos.

Já na seção “O TCU e as organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público e parcerias público-privadas”, foram levantadas e analisadas todas as decisões do Tribunal de Contas da União (TCU) em relação a Oscips, OSs e PPPs até novembro de 2009, último acesso deste estudo à base de dados do tribunal (no caso das PPPs, como ainda não havia nenhuma decisão do tribunal até a última data de acesso, foram analisadas normas publicadas pelo tribunal acerca das PPPs). O TCU foi aqui escolhido por se tratar de uma instituição superior de controle externo, enquanto se escolheu analisar decisões desse tribunal por serem documentos finais sobre uma determinada questão, e não um processo, ainda em andamento.

Interessante nessa análise das decisões do tribunal foi o contato com casos reais de serviços públicos não estatais (em nível federal), e também com as deficiências e falhas de accountability apontadas pelo tribunal nessas decisões; muitas delas, segundo o tribunal, ligam-se justamente a deficiências de accountability nas próprias leis de criação dessas organizações, demonstrando, assim, a importância da análise da legislação feita anteriormente pelo estudo aqui empreendido.

Então, foram apresentadas as considerações finais, no capítulo “Conclusões”, no qual foram discutidos os resultados dessa aplicação empírica das 16 dimensões institucionais, resultados esses que são mostrados por essa seção por meio de dois quadros elaborados por este estudo. A principal conclusão a que este estudo chegou é a ausência institucional de duas das 16 dimensões: a identificação das causas dos resultados obtidos por uma ação pública (um dos pontos cruciais da complementaridade entre accountability e avaliação de políticas, como veremos); e o controle e a consolidação de informações referentes a ações públicas por meio de bancos de dados (igualmente importante para o processo de acompanhamento e coordenação de uma política).

Saindo da esquematização da pesquisa e passando às considerações iniciais sobre os temas abordados, vale deixar claro, inicialmente, duas definições importantes consideradas aqui: público não estatal e accountability. Na definição de Bresser-Pereira e Grau, o setor público não estatal são “organizações ou formas de controle ‘públicas’ porque estão voltadas ao interesse geral; são ‘não estatais’ porque não fazem parte do aparato do Estado, seja porque não utilizam servidores públicos ou porque não coincidem com os agentes políticos tradicionais” (BRESSER-PEREIRA, GRAU, 1999, p. 16). Já quanto ao conceito de accountability, considera-se que ele é o modo pelo qual indivíduos e organizações são responsabilizados por outros agentes e pelo qual também assumem eles próprios responsabilidade por suas ações, dentro da definição sugerida por Ebrahim, citando Edwards e Hulme (EBRAHIM, 2003, p. 813-814).

Se vem crescendo o segmento público não estatal – as relações do poder público com entes não governamentais, com fins lucrativos (empresas participantes de PPPs) ou não (entidades qualificadas como OSs e Oscips) –, deve crescer na mesma proporção a preocupação com a accountability e a coordenação desse segmento, sobretudo por ele utilizar dinheiro que é público. Caso contrário, corre-se o risco de se instalar um vácuo de accountability no uso de recursos públicos e de coordenação dessa nova forma – descentralizada e orientada por resultados – de atuação do Estado.

### *1.1. Metodologia*

O interesse deste estudo é ver quais são as características e eventuais deficiências dos mecanismos institucionais de accountability e de avaliação que foram desenhados para os serviços públicos não estatais no país. Para isso, primeiramente, foi analisada a bibliografia (o estado da arte) existente sobre os temas abordados, no capítulo “Considerações teóricas”.

Tal levantamento e análise de bibliografia serviram de base para a formulação, por parte deste estudo, de 16 dimensões institucionais, que foram vistas como necessárias para a institucionalização da accountability e da avaliação de instrumentos de descentralização e orientação por resultados presentes nos serviços públicos não estatais. Tais dimensões institucionais consideram a necessária ligação entre os conceitos de accountability e avaliação.

Ao fim de cada seção, após uma síntese daquela seção, viu-se qual característica, dentro do desenho institucional aqui considerado (serviços governamentais descentralizados e orientados por resultados), foi mais ressaltada por aquela seção. A partir daí, representou-se essa característica na forma de uma dimensão institucional. Em alguns casos, houve características percebidas como mais específicas e mais necessárias ao desenho institucional de um determinado instrumento (OS, Oscip ou PPP); tal especificidade foi discriminada quando presente.

Já nas seções do capítulo de dados empíricos (com as legislações federais e decisões do TCU), as 16 dimensões institucionais formuladas anteriormente foram aplicadas, com o objetivo de examinar se tais dimensões foram ou não levadas em conta pelas leis federais de OSs, Oscips e PPPs, e pelas decisões/normas do TCU com relação a esses instrumentos.



## Capítulo 2. Considerações teóricas

### 2.1. *Accountability, controle externo e democracia*

Nesta seção, veremos as origens do conceito de *accountability* (desde a demanda atual por prestações de contas e transparência, até a origem inicial, ligada ao conceito de controle externo); os elementos que formam um processo de *accountability* (transparência, responsividade e capacidade de sanção/coerção); e os vários tipos de *accountability* (interna ou externa, funcional ou estratégica, horizontal ou vertical etc.).

#### 2.1.1. *Origens do conceito*

Apesar da demanda por *accountability* ter crescido a partir do fim dos anos 1980, com a vinda de auditorias contábeis e financeiras e o debate crescente em torno da transparência dos órgãos públicos, a *accountability* tem origem mais distante. Ela não é um conceito recente, pois seu início se vincula ao início da própria teoria política. Como destaca Pessanha (2007), a *accountability* se liga ao controle externo, conceito que começou a ser estruturado por pensadores como Locke (1983), no fim do século XVII, e Montesquieu (1979), no século XVIII, mas que já aparecia no fim da Idade Média na Inglaterra, além de França e Espanha, onde já podia ser localizada, naquela época, a menção a uma idéia de corte de contas.

Strayer (1973) também aponta o fato de que a criação da idéia de controle da ação do governante, vinda já a partir do período medieval, deu base ao surgimento do Estado moderno. Tal idéia de controle levaria, mais tarde, ao desenvolvimento de mecanismos de controle externo, como as declarações de direitos e os *checks and balances* presentes nas constituições modernas.

O controle externo – que pode ser definido como “todo controle exercido por um Poder ou órgão sobre a administração de outros” (LIMA, 2008, p. 8) – vem dos primeiros mecanismos de limitação do poder do governante. “Para Locke (1960:413), o

soberano é o supremo executor da lei, mas quando a viola ‘perde o direito à obediência’” (PESSANHA, 2007, p.140).

A separação dos Poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário) já veio como uma forma de limitação de poder político, pois, como lembra Bobbio, “a melhor maneira de limitar este poder é *quebrá-lo* [grifo do autor]” (BOBBIO, 1969, p. 16).

Nesse sentido, vieram os checks and balances (pesos e contrapesos) realizados entre os três Poderes, mecanismos desenvolvidos por Montesquieu (1749) pelos quais a limitação de autoridade de um Poder é realizada pelos outros Poderes no próprio exercício das funções de cada Poder. Tal distribuição de autoridade é a base do constitucionalismo, pois um dos papéis de uma Constituição é justamente distribuir a autoridade entre os Poderes numa sociedade – e, logo, a forma e o nível de controle externo de cada Poder sobre o outro.

Pessanha cita ainda o sistema de controles estruturado pelos federalistas americanos e que está presente na Constituição americana de 1787:

“a deliberada formulação de um novo desenho institucional por meio de uma convenção popular; a constituição escrita; a inclusão no corpo constitucional de uma declaração de direitos; a garantia da lei, via judicial review sobre os estados-membros e, posteriormente, sobre a União; a divisão horizontal de poderes e a divisão vertical de poderes entre a União e os estados federados” (PESSANHA, 2007, p. 140-141).

Em tal sistema, “A ambição deve poder contra-atacar a ambição. (...) Este esquema de suprir por interesses opostos e rivais a falta de melhores motivos pode ser encontrado em todo o conjunto das atividades humanas, tanto privadas como públicas” (MADISON, HAMILTON, JAY, 1993, p. 350). Dessa forma se distribui a capacidade de, na própria função exercida (e na ambição que tal função traz), o agente de um Poder controlar o agente do outro.

Essa idéia de controle da ação do outro (base, como foi visto, para a formação do Estado moderno) é o parentesco entre o conceito de controle externo – que “motivou todo o constitucionalismo liberal dos séculos XIX e XX enfatizado por Loewenstein

(1982:29,39-40)” (PESSANHA, 2007, p. 141) – e conceitos como prestação de contas, ou transparência. Ou accountability.

Assim, é das primeiras formas de limitação do poder do governante que vem o conceito de controle externo desse poder (conceito que é primo-irmão da própria noção moderna de Estado e de constitucionalismo); do controle externo, então, vem a contemporânea accountability.

Já se formos analisar a demanda atual pela accountability, notamos que tal demanda começou no mundo econômico-financeiro, pois o crescimento atual do estudo e da importância da prestação de contas veio em boa parte pelo aumento da prática de auditoria financeira (auditing) e de fornecimento de selos e certificações de qualidade (os ISOs 9000 e afins) no final dos anos 1980, no que Power chama de consolidação de uma “audit society” (POWER, 1997, p. 4).

“During the late 1980s and early 1990s, the word ‘audit’ began to be used in Britain with growing frequency in a wide variety of contexts. In addition to the regulation of private company accounting by financial audit, practices of environmental audit, value for money audit, management audit, forensic audit, data audit, intellectual property audit, medical audit, teaching audit, and technology audit emerged and, to varying degrees, acquired a degree of institutional stability and acceptance” (POWER, 1997, p. 3).

A partir desse ambiente “accountable” (“auditável”) criado pelas finanças e pelo setor privado, a prática de accountability se espalharia por outras esferas, inclusive a governamental, auxiliada pela vinda do que se chamou New Public Management (POWER, 1997, p. 10), ou a tentativa de se levar para a gestão pública práticas gerenciais privadas.

No entanto, a demanda atual por accountability deve ser vista não apenas na ligação com as práticas de auditoria da esfera privada, mas também na ligação dessa demanda atual com pelo menos dois fatores políticos: primeiro, os processos de democratização nos países – como a redemocratização vivida pela América Latina pós-regimes ditatoriais, a partir dos anos 1980 (Mainwaring nos fala que a accountability foi

posta como um dos centros de atenção e estudo na América Latina a partir dos anos 1980, no período pós-transição democrática) –, processos nos quais a prestação de contas passou a ser destacada; segundo, a discussão, nas últimas décadas, sobre o papel que a democracia representativa (ou a representatividade na democracia) pode assumir hoje (diante da crise de credibilidade dos partidos como forma de representar os grupos sociais, por exemplo, ou diante de novas formas de gestão pública como o orçamento participativo), e em como a questão da transparência governamental pode auxiliar a democracia representativa a se realizar atualmente.

O caso do Brasil é um exemplo da junção desses dois fatores, absorvendo tanto a percepção que ocorria internacionalmente da importância da transparência e da prestação de contas para se manter a eficácia da representatividade nas democracias atuais, quanto a demanda interna, devido à redemocratização na década de 1980, por governos mais transparentes e responsivos (não à toa, a Constituição de 88 fortaleceu instituições de controle como o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público).

Nesses dois fatores políticos (processo de democratização dos países e discussão do papel atual da democracia representativa), nota-se, assim, esse elo entre accountability e democracia. É uma ligação amplamente discutida por autores como Manin, Przeworski, Stokes. Uma preocupação dos três autores é justamente debater a democracia representatividade – e, para isso, valem-se da accountability.

Segundo os três autores, “uma característica surpreendente das instituições democráticas, destacada por Manin (1997), é que em nenhum sistema democrático os políticos são legalmente obrigados a manter suas plataformas. Em nenhuma democracia existente os representantes são obrigados a seguir instruções. As ações judiciais dos cidadãos contra os governantes que traem promessas específicas de campanha têm sido rejeitadas pelos tribunais em vários países” (MANIN, PRZEWORSKI, STOKES, 2006, p. 117). Esse seria um dos problemas (na verdade, uma questão estrutural, ligada ao fato de que uma proposta de governo não pode prever no início de um mandato tudo que pode ocorrer durante esse mandato; além disso, deve haver espaço para os legisladores deliberarem, e há o fato de que os eleitores não tem informação completa sobre como

alcançar as ações que desejam ver serem concretizadas) do que citam como a representação tida como mandato.

Outra concepção da representação, afirmam, seria aquela da representação como prestação de contas – aqui, o termo é utilizado na prestação de contas por meio do voto, ou seja, num sentido mais amplo, da satisfação que um representante eleito tem de dar para quem o elegeu. “Representação por prestação de contas ocorre quando (i) os eleitores votam para reterem os representantes somente quando eles agem em favor do interesse dos primeiros, e (ii) o representante escolhe políticas necessárias para ser reeleito” (MANIN, PRZEWORSKI, STOKES, 2006, p. 120). Entretanto, também aí há problemas, pois “(...) a informação é assimétrica em ambos os sentidos: os eleitores não estão seguros acerca das condições sob as quais se faz a política, e os representantes estão incertos sobre o que poderia satisfazer o eleitores (...). Em suma, a prestação de contas não é suficiente para induzir a representação quando os eleitores têm informações incompletas” (MANIN, PRZEWORSKI, STOKES, 2006, p. 124-125).

A conclusão a que os três autores chegam é a de que, na democracia representativa, as eleições não podem ser o único meio de controle dos governantes. Para se aperfeiçoar esse controle, deve se focalizar o desenho institucional do processo democrático, vendo-se outras formas de controle da ação do governante – aí entra a ligação entre accountability (o acompanhamento e o controle da ação governamental, e não apenas pelo voto, mas por outras formas de accountability) e democracia.

“Embora a democracia não possa assegurar a representação, é plausível, todavia, que a democracia leve mais à representação do que os regimes alternativos. Ainda assim, a conclusão desta análise deve ser que o controle dos cidadãos sobre os políticos é, no melhor dos casos, altamente imperfeito na maioria das democracias. As eleições não são mecanismos suficientes para assegurar que os governantes farão tudo o que puderem para maximizar o bem-estar dos cidadãos. Esse não é um argumento contra a democracia, mas por uma reforma e uma inovação institucional. Nós necessitamos de instituições eleitorais que aumentem a transparência da responsabilidade e facilitem para os cidadãos

recompensar ou punir os responsáveis. Precisamos de condições morais e econômicas nas quais o serviço público usufrua de respeito assim como de recompensas materiais apropriadas. Além disso, precisamos de instituições que forneçam informações independentes sobre o governo aos cidadãos – ‘agências de prestação de contas’, em termos semelhantes ao da Comissão Australiana de Reforma Governamental (Dunn e Uhr, 1993). Tais instituições devem incluir (i) um conselho independente para garantir a transparência das contribuições de campanha, com poderes próprios de investigação; (ii) um braço auditor independente do Estado, um auditor geral (Banco Mundial, 1994: 32), no estilo da *contraloría* chilena; (iii) uma fonte independente de informações estatísticas sobre o estado da economia; e (iv) um espaço privilegiado para que a oposição vigie as mídias públicas” (MANIN, PRZEWORSKI, STOKES, 2006, p. 132-133).

A preocupação em relação à accountability na área política saiu do campo da accountability apenas eleitoral, e se espalhou: “One of the important emerging challenges for improving the quality of democracy revolves around how to build more effective mechanisms of accountability. (...) Although accountability has become a salient concern in Latin America and other new democracies, only recently has a scholarly debate on non-electoral accountability started to emerge” (MAINWARING, 2003, p. 4-5).

No entanto, para alguns estudiosos do assunto a falta de um termo em português, e também em espanhol, que designe adequadamente a essência da accountability seria uma indicação da ainda incipiente consolidação do próprio conceito no país e na América Latina em geral. “Percebe-se um consenso entre os autores de que a dificuldade para se obter uma tradução imediata e precisa para o termo não reside simplesmente na inexistência do termo na América Latina (...). E, para complementar o raciocínio, ‘no es difícil concluir que si un idioma es incapaz de expresar conceptos (...) con una sola palabra, ello se debe a que la idea que subyace a esos conceptos no forma parte da la cultura vigente (CLAD, 2000, p.329)’ ” (SANO, 2003, p. 32-33).

A inexistência do termo em português, com a existência apenas da expressão “prestação de contas” (termo que designa somente um lado do processo, o das demonstrações contábeis-financeiras), talvez seja, assim, um indício de que a essência de limitação do poder do governante que a accountability carrega ainda não tenha sido internalizada pelas democracias da América Latina, incluindo-se aí o Brasil.

Se o surgimento, no mundo das finanças, de uma demanda por auditoria e accountability financeira e contábil, trouxe juntamente uma mudança na governança corporativa daquele mundo, da mesma forma a transposição da demanda de accountability para outras áreas, como a estatal, rendeu a elas uma reinvenção de sua governança (POWER, 1997, p. 41). E é justamente na essência de limitação do poder do governante trazida pela accountability – na responsabilização política que isso acarreta – que a accountability pode reinventar, ou melhor, consolidar a governança (conceito que será melhor visto em outra seção) do Estado. Alguns dos aspectos dessa reinvenção na área pública são o desenvolvimento de um sistema interno de accountability e a capacidade de aprendizado que essa accountability interna traz para uma organização (ponto que será mais visto adiante).

Também é reflexo dessa reinvenção no setor público trazida pela “audit society” a vinda da New Public Management (NPM), da qual se teve uma amostra nacional com a reforma administrativa defendida por Bresser-Pereira nos anos 1990. É o que se pode chamar de “governamentalização” de práticas inicialmente privadas. É tornar a esfera governamental “auditável”.

“Broadly speaking the NPM consists of a cluster of ideas borrowed from the conceptual framework of private sector administrative practice. It emphasizes cost control, financial transparency, the autonomization of organizational sub-units, the decentralization of management authority, the creation of market and quasi-market mechanisms separating purchasing and providing functions and their linkage via contracts, and the enhancement of accountability to customers for the quality of service via the creation of performance indicators” (POWER, 1997, p. 43).

No entanto, se for pensada nos termos da sua essência original (limitação do poder do governante), a accountability vai além do gerencialismo administrativo da New Public Management, pois envolve a questão do jogo político que tem de ser levado em conta, não ficando apenas na esfera administrativa. No seu sentido original e real – aquele que se origina da limitação do poder do governante, e da criação de formas constitucionais de controle externo desse poder dentro do Estado moderno, como vimos –, a accountability faz com que os mecanismos de transparência, responsividade e capacidade de sanção/coerção se tornem parte de uma estrutura de governança democrática – que leva em conta os interesses do jogo político e a coordenação desses interesses, como veremos adiante ao discutirmos governança.

Também quando discutirmos governança voltaremos à ligação entre accountability e democracia.

### *2.1.2. Os elementos constitutivos*

A accountability – ou o ato de ter um agente público que formal e legalmente presta contas a outro ator, na definição de Mainwaring – é um objeto de três dimensões. Compõe-se da transparência (answerability, se for uma mera divulgação de informações); da responsividade (responsiveness, se envolver pedidos de explicação e responsabilização pelos atos, numa obrigação legal e institucional de fornecer informações e responder a questionamentos); e da capacidade de sanção ou coerção (enforcement, que é a capacidade, também legal e institucional, de fazer valer essa obrigação, por meio de penalidades e também incentivos)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Além das sanções, penalidades e regulamentações tradicionais do sistema legal, Brinkerhoff (2001) afirma que as punições de enforcement de um processo de accountability podem ter um entendimento mais amplo, e incluir, por exemplo, códigos de conduta que não tenham força de lei mas possam servir de enforcement; ou exposição pública da irregularidade cometida (é, muitas vezes, o tipo de mecanismo de enforcement que a imprensa e organizações da sociedade civil podem exercer; vale ressaltar, no entanto, que mecanismos de enforcement de atores fora do Estado e do sistema legal devem encontrar meios de se fazer refletir e causar ações do sistema legal e do Estado, justamente para que haja real enforcement, isto é, real sanção/coerção ao ator que tenha cometido irregularidades).

Há também, é claro, o que pode ser considerado o lado positivo do mecanismo de enforcement, que são as recompensas, incentivos para um bom comportamento (o autor cita, por



Ao analisar o conceito de accountability, Schedler fala em três dimensões (KOSLINSKI, 2007): informação (o que pode ser comparada à answerability, ou transparência), explicação (que pode ser comparada à responsiveness, ou responsividade) e imposição (o enforcement, ou capacidade de sanção e coerção). Schedler destaca a relevância da dimensão do enforcement dentro desse conceito. Para ele, se essa dimensão não for considerada, corre-se o risco de se pensar em accountability como “a sort of benign inquiry, a friendly inquiry between accounting and accountable parties” (SCHEDLER, 1999, p. 15). O autor ressalta que mesmo a transparência, e a obrigação de prestar informações que a responsividade implica, não bastam se não houver enforcement, se não existir essa mistura de sanções contra o mau comportamento e recompensas para o bom. Ou seja, se houver apenas exposição e prestação de informações, mas não houver consequência para as informações expostas e para as contas prestadas, muito da intenção da accountability se perde. O autor chega a falar em “ ‘diminished’ forms of accountability. They will be regarded as acts of window dressing rather than real restraints on power” (SCHEDLER, 1999, p. 16).

Answerability é o fornecimento de informações apenas (o conceito contemporâneo de transparência); responsiveness é dizer (em processos internos de controle, ou publicamente) não só o que foi feito, mas por que (BRINKERHOFF, 2001, p. 2). Já enforcement

“gives ‘teeth’ to accountability. Answerability without sanctions is generally considered to be weak accountability. (...) Lack of enforcement and/or selective enforcement undermine citizens’ confidence that government is accountable and responsive, and contribute to the creation of a culture of impunity that can lead public officials to engage in corrupt practices. Enforcement problems arise in particular where the judiciary is subject to political influence or control.” (BRINKERHOFF, 2001, p. 2-3).

---

exemplo, mecanismos de mercado como deixar para os usuários de um serviço público a classificação daquele serviço como de baixa ou alta qualidade, o que estimularia a criação de instrumentos de melhoria de qualidade e atendimento).

Brinkerhoff divide ainda as instituições de accountability entre aquelas com alto e baixo nível de enforcement. As com alto nível são tribunais de contas e escritórios governamentais de auditoria (instituições superiores de controle), agências reguladoras, comissões parlamentares, conselhos administrativos e agências de combate à corrupção. Isso dentro da estrutura do Estado, porque fora dela, também com alto nível de enforcement, há as eleições, os códigos profissionais de conduta, os organismos internacionais. Já as instituições com baixa capacidade de sanção (e que por isso precisam encontrar meios de se ligar às anteriores, dentro do aparato legal-institucional) incluem ombudsmen, comitês interministeriais, a imprensa, think tanks de universidades, e organizações da sociedade civil (BRINKERHOFF, 2001, p. 5).

Como avançar no enforcement? Schedler vai à literatura neo-institucionalista para afirmar que, para regras e normas serem efetivas e eficazes, elas devem vir acompanhadas de mecanismos institucionais de monitoramento, controle, incentivo e punição. Outro modo de melhorar níveis de enforcement de um processo de accountability e avaliação é verificar como estão sendo conciliados as diversas sanções e incentivos de um mecanismo de enforcement. Se muitos atores estiverem respondendo a vários incentivos e sanções que não sejam complementares, isso pode gerar um problema de coordenação do mecanismo de enforcement e do próprio processo de accountability. É preciso haver uma convergência de expectativas para que se melhorem o enforcement e sua coordenação (ALT, 2002, p. 148). Fazer essa verificação sobre o alinhamento de sanções e incentivos também significa verificar o desenho institucional do mecanismo de enforcement em questão. Supondo que esse mecanismo envolva muitos atores, é preciso haver um modo claro de se comunicarem as regras e normas de conduta, e as punições e recompensas que as acompanham. Para isso, nada como uma instituição, afirma Alt (ALT, 2002, p. 151), para quem instituições são normas e regras desenhadas para dizer quem tem o poder de fazer o que e quando (ALT, 2002, p. 149). Discutiremos mais o conceito de instituição na seção sobre desenho institucional.

Brinkerhoff reúne em dois tipos as formas de aumento de níveis de enforcement de um processo de accountability. Um desses tipos seria melhorar pelo menos uma das três condições que favorecem uma accountability com enforcement: checks and balances (freios e contrapesos), baixa tolerância à corrupção e à impunidade; e o império da lei. A melhora em alguma dessas três condições seria um aumento indireto

de enforcement, segundo o autor. O outro tipo, discutido em seguida, já se trataria de um aumento direto do nível de enforcement.

Checks and balances, uma das três condições para se aumentar indiretamente o enforcement, fazem a distribuição da autoridade entre os três Poderes de um Estado, e, assim, dá um caminho, ou uma tendência, para como vão se desenhar institucionalmente os mecanismos de accountability ali. A existência de uma corrupção ou impunidade sistêmica, outra das três condições para um aumento indireto de enforcement, mina a base com a qual se formam e trabalham os mecanismos desse processo (a força do exemplo também ajuda aqui: mostrar que grandes contraventores ou praticantes de graves irregularidades e crimes também são punidos dá a mensagem de que a accountability é para todos). O autor cita Klitgaard para falar que “corruption equals monopoly plus discretion minus accountability” (BRINKERHOFF, 2001, p. 21).

E a terceira condição para o aumento indireto de enforcement, o império da lei, tem a ver com a essência de accountability da qual é formado o sistema judiciário (principalmente um que seja independente e operante), e é a condição que facilita os tipos de accountability considerados pelo autor (democrática/política, financeira e de performance). Também é uma condição intimamente ligada a um bom nível de enforcement, já que uma sanção ter enforcement significa ter consequência legal.

Já se a estratégia for aumentar diretamente o nível de enforcement, as sugestões incluem fortalecer (inclusive financeiramente, tentando fortalecê-las contra pressões políticas) agências-chave de supervisão; fortalecer e, se for o caso, revisar leis e regulamentações que aquelas agências aplicam (deixando punições e penalidades mais pesadas, por exemplo, ou as rotinas de controle, mais frequentes); construir (ou fortalecer, caso já existam) ligações institucionais entre os órgãos do Estado e os stakeholders (interessados) fora do Estado em um processo de accountability, pois “For democratic governance, the enforcement dimension of accountability ultimately needs to connect to citizens” (BRINKERHOFF, 2001, p. 31); e desenvolver os mecanismos positivos (incentivos e recompensas) de enforcement.

Um ponto a ser destacado quando se trata de melhorar níveis de enforcement é: quais os padrões adequados para esses níveis? O que é um nível suficiente para esse ou

aquele processo de accountability – ou para essa ou aquela política, no caso mais próximo da avaliação, a accountability estratégica ou de performance (que veremos melhor em seção adiante)?

“Of course, a country’s constitutional and legal framework, the legislative process, and the political structure determine many accountability standards. These standards are further specified within the public administration framework in terms of allocation of functions across agencies and to different levels of government (decentralization), and through their elaboration in administrative rules and regulations. International standards play a role in setting rules and regulations (...). For example, Transparency International (TI) has been influential in establishing widely accepted standards for probity and ethical behavior related to corruption, and TI’s Corruption Perception Index has served as an internationally available outcome measure for application of the standards” (BRINKERHOFF, 2001, p. 28).

Outra forma de criação ou escolha de padrões sugerida pelo autor vai à accountability vertical – a accountability entre o Estado e a sociedade, que também será vista melhor mais adiante – e indica que os cidadãos podem sugerir tais padrões, por meio de pesquisas de opinião (quantitativas e qualitativas) e organizações da sociedade civil. Essa participação do cidadão, aliás, pode ser vista como encorajadora até de mecanismos positivos de enforcement; pode servir de incentivo a um melhor atendimento de um órgão em um determinado serviço, por exemplo.

### *2.1.3. Os tipos*

A accountability tem vários subtipos. Mainwaring discute essas diversas formas: se ela vale apenas para relações formais ou não (ele acredita que é necessário um poder formal de fiscalização e sanção, para que haja uma obrigação legal de prestação de contas; quando não há essa relação formal, haveria apenas “answerability”); se a accountability é ou não do tipo “intrastate” (MAINWARING, 2003, p. 8), ou seja, se a prestação de contas ocorre entre as partes de um governo (o tipo acima, ou o que O’Donnell chama de accountability horizontal, que será mais analisada em seguida) ou

entre o governo e seus eleitores (accountability vertical); se a prestação de contas é feita por agentes do governo eleitos ou não; se a accountability ocorre apenas quando há possibilidade de sanção legal (o autor crê que deve sempre haver alguma capacidade de sanção para que exista accountability, mas não necessariamente uma sanção legal); se ela ocorre apenas quando há uma relação do tipo agente-principal (o principal é aquele que tem um interesse, e o agente, aquele que representa o principal ao agir buscando esse interesse, e que pode ser dispensado pelo principal); se a accountability ocorre apenas quando há transgressão legal por parte de quem deve prestar contas; e quais entes sociais têm o dever de prestar contas e o direito de exigir accountability de outros (na obra organizada por Mainwaring, vários autores acreditam que apenas os entes ligados ao Estado são objeto de accountability, e que somente os atores com responsabilidades formais de exigir accountability dos atores do Estado podem fazê-lo).

Para Mainwaring, checks and balances também podem ser mecanismos de accountability. Mas nem todos os checks and balances são accountability; discordâncias políticas, por exemplo, não o são (MAINWARING, 2003, p. 17). Não se pode, além disso, confundir checks and balances com o que o autor chama de intrastate accountability, que é a accountability entre os diversos setores dentro de um governo.

Segundo Ebrahim, podem ser destacados cinco mecanismos de accountability: relatórios e estatutos; avaliações e medições de performance; participação; auto-regulação; e auditorias (EBRAHIM, 2003, p. 815). Tais mecanismos (sendo a participação e a auto-regulação consideradas processos, num espectro mais a longo prazo, enquanto os outros mecanismos seriam ferramentas, mais a curto prazo) seriam os instrumentos para três tipos de accountability, sugere o autor: “upward-downward, internal-external, and functional-strategic”. (EBRAHIM, 2003, p. 813). A accountability do tipo upward (para cima) seria aquela na qual a organização presta contas a financiadores, doadores e governos, por exemplo, enquanto a do tipo downward (para baixo) seria aquela em que a organização presta contas a seus usuários, às pessoas que são as beneficiárias, ou o público-alvo, de seus serviços. Já a accountability ser externa ou interna significa o agente prestar contas a um ente externo ou ter mecanismos internos de avaliação e accountability (sendo que estes últimos têm relevante papel na reputação das organizações, pois mostra sua preocupação com uma postura transparente e de responsividade).

E, numa divisão funcional-estratégica, a accountability funcional é aquela em que a organização faz uma prestação de contas e um acompanhamento mais a curto prazo das metas alcançadas, enquanto a estratégica tem a ver com a execução das metas mais a longo prazo dos serviços, e com os impactos que as ações da organização têm sobre o setor na qual ela atua. A accountability funcional teria a ver com cobrar resultados (outputs), enquanto a estratégica estaria ligada à cobrança de impactos (outcomes); essa última divisão será vista detalhadamente mais tarde, pois é vital para a avaliação de uma política pública, vista aqui como processo complementar à accountability, como já foi dito<sup>2</sup>.

Ao analisar a tipologia de accountability, podemos ainda voltar ao conceito de controle externo (do qual se origina, como já foi dito, o conceito contemporâneo de accountability) e pensar que ele, em si, já é um tipo de controle – aquele realizado por um agente sobre as ações de outro agente. Contrapõe-se ao controle interno, que seriam formas de acompanhamento e controle dentro de uma organização para serem aplicadas no monitoramento das ações da própria organização.

Lima oferece outros tipos para se classificar o controle: ele pode ser prévio (antes da realização da ação; antes da assinatura de um contrato, por exemplo, analisando-se a estrutura de monitoramento daquele contrato a ser assinado), concomitante (ocorrendo ao longo do processo monitorado; por exemplo, por meio de

---

<sup>2</sup> Power cita alguns dos mecanismos que seriam atributos básicos da accountability: independência, por parte de quem pede a prestação de contas e a avalia, do objeto ou órgão avaliado; levantamento de dados e análise técnicos; e um objeto de prestação de contas claramente definido (POWER, 1997, p. 5). Mais adiante veremos que a definição clara desse objeto também se torna essencial para uma boa avaliação. Nesse sentido, é importante a pergunta feita pelo autor sobre quais são os “principals” (de uma ação de accountability, que aqui o autor toma como uma relação agente-principal) em cada caso: os acionistas, a população, os contribuintes, as gerações futuras? (POWER, 1997, p. 5).

Devem ser notadas ainda as diferenças entre a accountability “ex-ante” e a “ex-post”, num conceito citado por Power (POWER, 1997, p. 5) que faz lembrar os custos de transação ex-ante e ex-post analisados por Williamson, em que os custos ex-ante são os de criação e redação de um contrato, enquanto os ex-post são os de manutenção e adaptação dele (WILLIAMSON, 1989, p. 30). Também na prática de accountability há custos ex-ante e ex-post: os ex-ante seriam a criação e a redação das diretrizes de accountability que um determinado órgão (ou ação, ou serviço) deve seguir; os ex-post estariam na prestação de contas propriamente dita, pois tal prestação, se feita de modo eficiente e eficaz, auxilia na manutenção daquela ação ou serviço. Nesse sentido, um bem desenvolvido mecanismo de accountability pode ser considerado um redutor de riscos de uma determinada ação ou serviço, o que diminuiria os custos de transação dessa ação.

auditorias regulares), ou a posteriori (após a realização da atividade; uma análise de prestações de contas anuais, por exemplo, ou o controle de resultados e metas de desempenho ao fim de um exercício).

O controle pode ser dividido ainda, de acordo com Lima, em controle de legalidade (se a ação controlada está dentro das normas legais), de mérito (se a ação tem oportunidade e conveniência) e de gestão (os resultados obtidos pela ação, mediante os recursos e meios empregados, e em comparação com as metas previstas).

Também há a categoria chamada controle social, que pode ser comparada à accountability vertical (há autores que falam em accountability social) e significa um controle e uma fiscalização de agentes públicos por parte de grupos da sociedade civil (numa relação vertical de poder em relação ao poder público); as eleições seriam a forma mais institucionalizada de controle social, mas há também instrumentos como denúncias e ações de acompanhamento feitas por entidades da sociedade ou pela imprensa, por exemplo.

#### 2.1.4. Conclusões da seção

Nesta seção, concluímos que:

- Accountability não se limita à prestação de contas contábil-financeira, tendo origem no conceito de controle externo e na idéia de limitação do poder do governante, temas caros ao constitucionalismo e a pensadores como Locke, Montesquieu e os federalistas americanos
- Accountability é formada por três dimensões: transparência (answerability, a divulgação de informações), responsividade (responsiveness, a obrigação formal e legal de prestar esclarecimentos e informações) e capacidade de sanção/coerção (enforcement, a capacidade formal e legal de quem exige as informações fazer valer essa exigência, por meio de penalidades e incentivos); o enforcement é elemento necessário para que a accountability de fato ocorra
- Accountability tem vários tipos, tais como: interna e externa; horizontal e vertical; apenas com sanções formais legais ou não; apenas numa relação agente-principal ou não; funcional e estratégica etc. O controle, conceito ligado

à accountability, também tem seus tipos, como: prévio, concomitante e posterior; de legalidade, de mérito e de gestão

- Em resumo, esta seção mostrou que a seguinte dimensão institucional é importante para o exame de accountability, avaliação e supervisão realizado neste estudo:

### **1) Enforcement**

Outras dimensões institucionais virão nas seções a seguir.



## *2.2. Accountability horizontal e vertical*

Esta seção enfocará dois tipos específicos de accountability: a horizontal e a vertical. Tal enfoque se deve ao fato de que a accountability tratada neste estudo é a do tipo horizontal, pois ocorre entre agentes do Estado e agentes também com função pública – os agentes não governamentais que realizam serviços públicos –, e não entre o Estado e a sociedade.

O'Donnell (1998) é um dos principais autores a tratar da divisão entre accountability vertical e horizontal. Na vertical, entrariam os processos de prestação de contas do governo para a sociedade, ou seja, a prestação de contas do governo que é cobrada pela sociedade; por isso é vertical, pois as organizações da sociedade civil não estariam num nível paralelo ao do governo. Já a accountability horizontal seria a prestação de contas exigida de agentes públicos por parte de outros agentes públicos, em níveis paralelos de ação, portanto – como fariam o Judiciário e agências estatais fiscalizadoras.

O destaque, aqui, para a accountability horizontal deve-se ao fato de que, neste estudo, pode-se considerar que a accountability de serviços públicos não estatais estaria no campo da accountability horizontal, pois se trata de uma prestação de contas cobrada pelo governo de entidades que prestam serviços em nome dele. Este estudo defende que, por isso, a accountability exigida a agentes não governamentais que realizam serviços em contrato com o governo e com recursos públicos deve ser a mesma accountability exigida a agentes do governo.

O'Donnell diz ter interesse na accountability horizontal devido à sua ausência, principalmente nas poliarquias mais recentes (poliarquia segundo o conceito de Dahl (1997), isto é, um regime democrático de governo em estágio mais avançado de participação e oposição, no qual há liberdade de associação, liberdade de expressão, direito de voto, elegibilidade para cargos públicos, direito de líderes políticos competirem por apoio, fontes alternativas de informação, eleições limpas e livres, e instituições de controle das políticas para que elas sejam dependentes de voto e de outras manifestações de preferência).

“Just as vertical accountability implies the presence of democracy, the weakness of horizontal accountability implies a corresponding weakness in the liberal and also the republican components of many new polyarchies. Polyarchies are complex and at times uneasy syntheses of these three components – not two, as the more common analyses of liberalism versus republicanism or democracy versus liberalism would suggest.” (O’DONNELL, 1998, p. 113)

Discutindo a relação entre os elementos formadores de uma poliarquia, segundo O’Donnell – republicanism, ou o império da lei e do interesse público; liberalismo, ou o respeito às liberdades individuais; democracia, ou a exigência de igualdade; e o Estado –, o autor afirma que a accountability horizontal se liga sobretudo ao império da lei e ao respeito às liberdades individuais (enquanto a vertical, à igualdade), elementos que, nas democracias ainda recentes, estariam ainda em desenvolvimento.

Segundo o autor, a accountability horizontal depende da existência de agências estatais de supervisão que são legalmente empoderadas, autônomas com relação a quem elas supervisionam, e também atuantes na prática, para fiscalizar ações do próprio Estado (ou ações de atores agindo com finalidade pública por contrato com o Estado, segundo o estudo aqui desenvolvido). Essa fiscalização iria de procedimentos de rotina a sanções legais e criminais, e impeachment. Além disso, para o autor, a accountability horizontal não é um produto de agências isoladas, mas, sim, de redes de agências.

“For this kind of accountability to be effective, there must exist state agencies that are authorized and willing to oversee, control, redress, and if need be sanction unlawful actions by other state agencies. The former agencies must have not only legal authority but also sufficient de facto autonomy vis-à-vis the latter. (...) An important but seldom noticed point is that these agencies can only rarely be effective in isolation” (O’DONNELL, 1998, p. 119)

Nesse processo, tais agências acabam lidando com os limites e fronteiras das esferas de ação dos elementos formadores da poliarquia citados anteriormente. Não é

raro setores do Executivo tenderem a ignorar agências autônomas que queiram fiscalizá-los. Se não ignoram, eliminam, cooptam ou neutralizam as ações dessas agências.

Para O'Donnell, as formas pelas quais a accountability horizontal pode ser prejudicada são duas: "encroachment" (que pode ser traduzida como usurpação) e "corruption" (a corrupção).

"Why, after all, should we expect something like horizontal accountability to exist? Authoritarian rulers face no obligation to obey the existing law or to accept a careful separation between the public good and private interests. In polyarchy, the mainstay of horizontal accountability is the high value that both liberalism and republicanism place on the rule of law. (...) There are two distinct (though sometimes coinciding) ways in which horizontal accountability can be violated. The first..., encroachment, occurs when one state agency trespasses upon the lawful authority of another. The second,... corruption, occurs when a public official obtains illegal advantages, whether for personal use or for the benefit of associates. (...) I suspect... that in the long run polyarchy has more to fear from encroachment than from corruption. The former intrinsically threatens to eliminate polyarchy, while the latter does not (though it will surely weaken it)" (O'DONNELL, 1998, p. 120-121).

O autor oferece suas recomendações para serem alcançados níveis razoáveis e crescentes de accountability, tanto horizontal quanto vertical. Por exemplo: dar a um partido ou grupo político que tenha obtido expressiva votação numa eleição, mas a tenha perdido, uma função de peso na fiscalização do governo do grupo vencedor; profissionalizar as agências com papel fiscalizador, dotá-las de recursos suficientes e insulá-las de influências políticas tanto quanto for possível; tomar medidas similares para o Judiciário, atentando-se para a existência de interesses e coalizões dentro do próprio Judiciário, e para o fato de que ele pode não gostar de ter a companhia de outras agências, autônomas a ele, na fiscalização dos Três Poderes; encorajar a opinião pública, pois "the effectiveness of horizontal accountability depends to a significant degree on the mechanisms of vertical accountability (including but not limited to elections) that only polyarchies provides" (O'DONNELL, 1998, p. 123); estimular a

existência de agências de produção, coleta e análise de dados e indicadores socioeconômicos; e ter bons exemplos vindos de quem governa e lidera.

A accountability horizontal tem outro nome para Mainwaring, mas se trata de conceito com o mesmo significado: intrastate accountability, uma prestação de contas feita dentro do Estado, entre órgãos do próprio Estado. O próprio Mainwaring afirma que tal classificação criada por ele é o mesmo que a accountability horizontal de O'Donnell (MAINWARING, 2003, p. 11). Segundo Mainwaring, a intrastate accountability pode ser subdividida em três tipos: uma relação agente-principal; um sistema legal; e a ação de “oversight actors”, ou seja, agentes que controlam a ação de outro agente, mas que não necessariamente têm poder de sanção/coerção (MAINWARING, 2003, p. 20).

O autor destaca que, para O'Donnell, a fraqueza da accountability horizontal (ou da intrastate accountability) é uma das mais importantes diferenças entre as democracias antigas e as democracias pós-1978 (MAINWARING, 2003, p. 24). Confirmando a semelhança entre o conceito dos dois autores, Mainwaring afirma ainda que os regimes da América Latina têm mecanismos de intrastate accountability mais fracos que os regimes das velhas democracias, que, quando jovens, também tinham fracos tais mecanismos (MAINWARING, 2003, p. 28).

Segundo Pessanha, a “eficiência da accountability horizontal será influenciada pelo seu desenho institucional” (PESSANHA, 2007, p. 143), num ponto que será mais explorado na seção sobre desenho institucional. Nesse sentido, pode-se entender, por desenho institucional, aspectos como as sanções aplicadas; os objetos de análise e de prestação de contas; a posição institucional e legal, e a independência de quem supervisiona e sanciona; o acesso a informações; o alcance, enfim, da accountability.

### 2.2.1. Conclusões da seção

Nesta seção, pudemos concluir que:

- Accountability horizontal é a prestação de contas de agentes do Estado a outros agentes também do Estado, e tem o mesmo significado de accountability intraestatal
- Accountability vertical é a prestação de contas do Estado para a sociedade. Liga-se ao conceito de controle social
- A accountability de serviços públicos não estatais, apesar de lidar com agentes fora do Estado (OSs, Oscips e empresas participantes de PPPs), é tida por este estudo como accountability horizontal, pois se trata da prestação de contas entre o Estado e um agente contratado pelo Estado para exercer funções públicas com dinheiro público
- A accountability horizontal depende de órgãos do Estado de fiscalização, que sejam legalmente empoderados, autônomos com relação a quem ele fiscaliza, e atuantes na prática
- As poliarquias mais recentes têm fraca accountability horizontal, reforçando a necessidade de se desenvolver esse tipo de accountability
- Em resumo, esta seção apontou a seguinte dimensão institucional para o exame aqui pretendido, e que se une às dimensões institucionais formuladas anteriormente:

## **2) Autonomia do órgão fiscalizador**

### 2.3. *Accountability* estratégica, contratualização de resultados e avaliação de políticas

Esta seção tratará das diferenças entre *accountability* funcional e estratégica, da importância de se considerar a *accountability* estratégica no caso de serviços dentro de políticas públicas, e em como tal tipo de *accountability* se liga ao conceito de avaliação de políticas e de contratação de resultados, ou contratualização, que é a contratação de metas e resultados entre poder público e agentes fora dele. Ao fim da seção, sugerimos o termo *accountability de avaliação*, ponto essencial deste estudo.

#### 2.3.1. *Accountability* estratégica

Recomendações e procedimentos de prestação de contas são parte de um grande processo de *accountability*, que envolve ações focadas não apenas no aspecto financeiro do processo. Trata-se de atentar para a “*accountability* procedimental” – ou *accountability* funcional, relativa ao uso de recursos –, mas também para a “*accountability* de consequência” – ou *accountability* estratégica, a dos impactos da ação (CUTT, MURRAY, 2000, p. 15).

Tal divisão também pode ser classificada como *accountability* operacional (funcional) e *accountability* programática ou normativa (estratégica), segundo a análise de Power (POWER, 1997, p. 6). “Auditing may be a collection of tests and an evidence gathering task, but is also a system of values and goals (...). From this point of view auditing is always for something...” (POWER, 1997, p. 7). Auditoria – que podemos estender para *accountability* – não é somente uma solução para um problema técnico, mas, também, é um modo de redesenhar mecanismos de governo (POWER, 1997, p. 11). Por isso o estudo do desenho institucional do processo de *accountability* é essencial, como veremos em seção adiante.

O autor destaca também a relevância da economicidade, ou os chamados 3 Es: economia, eficiência e eficácia (POWER, 1997, p. 44). Para ele, há quatro modos de operacionalizar a *accountability*: regularidade fiscal, no sentido de uma prestação de contas dentro da legalidade; economia, no sentido de uma *accountability* para se obter

os recursos dentro dos melhores termos possíveis; eficiência, no sentido de uma accountability para se obter o máximo com os recursos que se tem, ou com o mínimo de recursos possível; e eficácia, no sentido de uma prestação de contas para se obter os resultados mais adequados às intenções definidas (POWER, 1997, p. 50). Adiante, veremos mais detalhes dos três Es, ao falarmos de avaliação de políticas.

Há que se ter em mente não apenas o cumprimento deste ou daquele objetivo, desta ou daquela meta de performance contábil. Deve-se sempre olhar para a missão e o funcionamento da ação de forma geral, como um sistema maior e dentro de uma determinada política, segundo Ebrahim.

Além da diferença de objetivos, os tipos funcional e estratégico de accountability diferem também na origem: a funcional tem início no mundo da contabilidade, das finanças e dos negócios, enquanto a estratégica vem da tradição da avaliação de políticas das ciências sociais (POWER, 1997, p. 50). Se a demanda atual da sociedade por transparência e prestação de contas começou no mundo das auditorias (como vimos com Power), hoje começa a adquirir traços da avaliação de políticas realizada pelos cientistas sociais, ao se importar também com quais metas e impactos se pretende com a ação desenvolvida – objetivo da accountability estratégica.

No entanto, cria-se, com isso, um impasse: essa medição de performance da accountability estratégica acabaria com a suposta neutralidade da auditoria financeira, já que agora ela tem de lidar também com a definição e o estabelecimento de quais são as mais adequadas metas e indicadores a serem cumpridos (POWER, 1997, p. 59), uma das etapas mais importantes no processo da accountability estratégica. “Making effectiveness auditable is closely bound up with defining performance and installing a management system to measure that performance. In this way, changes in information systems are a prerequisite for new forms of audit” (POWER, 1997, p. 52).

A melhor performance não é obtida pelo cumprimento de metas isoladas, mas pelo bom cumprimento da integração entre elas e pelo fato de elas estarem em acordo com o objetivo maior da ação/programa. Para isso, a avaliação deve não apenas ver se as metas propostas foram alcançadas, mas ensinar o próprio agente a se auto-avaliar; estimulá-lo a criar mecanismos internos de controle, monitoramento e avaliação, que

podem até servir para o aprendizado da organização. “In order for this to occur, however, donors will need to make funding less contingent on simplistic assessments of success, and more closely linked to criteria of capacity-building and learning” (EBRAHIM, 2003, p. 818)<sup>3</sup>.

A criação de mecanismos de controle pelos próprios agentes não funciona apenas como instrumento de aprendizado para eles. É também, e talvez principalmente, um dos tipos mais importantes de accountability, a interna. Sem a accountability interna, a própria accountability externa não funciona tão bem quanto poderia e deveria.

“(…) the key policy implication is that external inducements of accountability, such as reporting requirements mandated by law or by conditions of funding, are only part of the accountability equation” (EBRAHIM, 2003, p. 825).

O foco no desenvolvimento de uma accountability interna favorece, além disso, a própria eficácia das ações desenvolvidas. Como destaca Ebrahim, exigir apenas prestações de contas de metas de performance isoladas, como relatórios, desloca a performance apenas para fins funcionais e a curto prazo, na visão estreita de uma accountability só financeira e regulatória. Quando se exige o desenvolvimento de uma accountability interna, de auto-regulação e de “social auditing”, a performance exigida é mais estratégica, qualitativa e a longo prazo, o que faz as ações realizadas terem mais impacto e poderem se integrar melhor a políticas públicas de desenvolvimento.

---

<sup>3</sup> O autor cita um exemplo disso quando fala do sistema de requisitos desenvolvido em 1993 pela associação norte-americana de organizações de ações voluntárias não governamentais chamada InterAction. Esse sistema incluía mecanismos de governança, integridade organizacional e financeira, comunicação com o público, práticas de contratação que incentivassem a igualdade (como igualdade entre os gêneros), e envolvimento com políticas públicas. Há ainda exigências quanto a um conselho de diretores independente, a criação de termos escritos de conduta para seus integrantes, e critérios claros de promoção. A InterAction teria ainda o direito de investigar possíveis más condutas e reclamações (EBRAHIM, 2003, p. 820). O autor sublinha, porém, que tais medidas são boas para incentivar a accountability upward (a prestação de contas do agente para seus doadores/financiadores de recursos), mas não para estimular aquela downward (a prestação de contas do agente para seus usuários, ou seja, para a população a quem ele oferece seus serviços).



A criação de mecanismos internos de controle e monitoramento, assim, vai ao encontro do próprio conceito de accountability: ser responsabilizado por suas ações (controle externo) e ser responsável por elas (controle interno).

“An integrated perspective on accountability suggests that it operates along multiple dimensions—involving numerous actors (patrons, clients, selves), using various mechanisms and standards of performance (external and internal, legal and voluntary), and requiring differing levels of organizational response (functional and strategic)” (EBRAHIM, 2003, p. 826).

Tandon mostra que a accountability deve levar em conta ainda outro fator: a governança, já que a fraqueza na governança, na coordenação da ação, limitaria as possibilidades de uma contínua e apropriada realização de accountability, e de uma implementação mais completa das próprias ações implementadas (TANDON, 1995, p. 42). O conceito de governança será visto melhor adiante.

As medidas pensadas para uma accountability estratégica, mais completa, devem levar em conta a cultura da organização, para que haja aprendizagem organizacional, segundo Cutt e Murray: podem ser implementados mecanismos de accountability, mas se eles não forem interiorizados pelos integrantes da organização/órgão não vai funcionar muito bem. Todos os envolvidos precisam estar convencidos de que aquilo fará diferença, e para isso os autores indicam a criação de incentivos e compensações para esses integrantes, assim como uma boa transmissão de informações sobre o impacto que a accountability pode trazer à condução da ação, além do fato de que a accountability deve servir para influir na governança (a delegação da autoridade dentro da organização/órgão deve vir acompanhada de um aumento na responsabilização pelas ações, por exemplo). Tais medidas também seriam parte de uma implementação mais eficaz de accountability (CUTT, MURRAY, 2000, p. 23).

### 2.3.2. Contratualização de resultados

Quando se pensa na accountability de ações orientadas por resultados – caso da relação de OSs, Oscips e PPPs com o poder público –, a accountability estratégica também se mostra essencial, já que, em ações orientadas por resultados, não se trata de verificar apenas gastos, mas a ligação desses gastos com a consecução de metas e indicadores de desempenho. Vê-se, assim, o elo entre a accountability estratégica e a contratualização (ou contratualização de resultados) – termo este que significa a contratação, por parte de órgãos da administração pública, de projetos/serviços cuja realização se baseia na consecução de metas e resultados.

Pacheco cita os problemas de accountability que o instrumento da contratualização ou contratação de resultados pode apresentar: falhas ao se supervisionar o cumprimento dos objetivos, metas pouco precisas, ausência de sanções para metas não cumpridas, assimetria de informações entre a prestadora de serviços e o órgão responsável pela política (PACHECO, 2004, p. 2). Apesar disso, o balanço que a autora faz desse mecanismo é bom. Um dos melhores pontos sobre ele é justamente sua essência: o fato de haver um compromisso prévio de resultado, o que facilitaria sua supervisão e sua prestação de contas. Isso sem abrir mão da autonomia do prestador do serviço (teoricamente, pelo menos).

Ou seja, se a delimitação inicial das metas e resultados for precisa e adequada ao que se quer alcançar, a política tem mais chance de atingir o que se propõe, pois aqui trata-se de um instrumento feito para gerar resultados; logo, definir *qual* resultado se quer alcançar adquire ainda mais importância. “(...) os contratos explicitam responsabilidades mútuas, além de condições para seu término ou modificações (Jahn & Reichard, 2002, p. 35) – substituindo relações até então expressas por formas variadas de poder, por relações estabelecidas em torno de metas e resultados a alcançar” (PACHECO, 2004, p. 3).

Tendo clareza da meta que se quer, o controle da obtenção dessa meta (isto é, a accountability estratégica da contratação por resultados) é mais fácil, pelo próprio formato de contrato: orientado para um resultado, “não se encaixando nem no direito administrativo, nem no direito comercial” (PACHECO, 2004, p. 3). Assim, a autora destaca que tal tipo de instrumento de gestão vai ao encontro tanto dos defensores da

eficiência e do controle (que teria sido a orientação da reforma implantada no Reino Unido e na Nova Zelândia, por exemplo), quanto os que estão preocupados com um melhor desempenho de coordenação e com uma aprendizagem organizacional (orientação da reforma na Dinamarca e na Suécia, por exemplo).

Na questão da aprendizagem, Pacheco sublinha que dificilmente são encontradas formas puras e tecnocratas de contratos de resultados, mas, sim, contratos com processos mais ajustáveis, de “aprendizado mútuo”, entre prestador do serviço/agência e ministério/secretaria/formulador da política. Ainda bem, pois, como acrescenta ela, “na Nova Zelândia, hospitais suspenderam atendimentos por terem atingido suas metas (Trosa, 2001)” (PACHECO, 2004, p. 5). Contratar por resultado não pode significar cair em rigidez de formalismos.

Se há esse risco de rigidez de metas, há também o risco de excesso de autonomia por parte das agências (os prestadores do serviço), o que poderia levar a uma fragmentação administrativa e a uma excessiva “agencificação” (PACHECO, 2004, p. 6). Uma solução encontrada para isso pelo governo Blair foi enfatizar mais as necessidades do público-alvo do serviço do que a “missão” da entidade prestadora desse serviço. É uma tentativa de não transformar a dupla autonomia-controle num jogo de soma zero.

Pensar em termos de desempenho e aprendizagem, como foi dito anteriormente, também é pensar em termos de outputs (ou accountability funcional) ou em termos de outcomes (ou accountability estratégica), respectivamente.

“O debate entre especialistas, na última década, se abriu sobre o que contratar – a prestação de determinados serviços previamente especificados (outputs) ou a contribuição efetiva para a resolução de um problema (outcomes). Aqui, a experiência de Sylvie Trosa, tendo acompanhado os esforços de reforma em vários países, aponta para um balanço pragmático: ambas formas de contratação são importantes, até porque respondem a duas perguntas distintas. O contrato formulado com base nos outputs permite conhecer o que é efetivamente produzido com os recursos públicos; já a preocupação com outcomes ou impactos permite indagar-se sobre a eficácia e utilidade daquilo que é produzido” (PACHECO, 2004, p. 6-7).

Se a escolha é por contratar outcomes, aponta a autora, o desafio é maior, pois isso significa que terão de ser medidos não só os resultados desejados com determinada ação, mas também as “relações de causalidade: em que as ações realizadas são responsáveis pela alteração da situação inicial? Como isolar, dentre as inúmeras variáveis que afetam a situação, aquelas diretamente ligadas aos serviços prestados...?” (PACHECO, 2004, p. 7), uma preocupação semelhante à da avaliação de políticas, como veremos. Identificar essas variáveis e o que se deseja contratar interfere na própria contratação dos serviços públicos não estatais – ou seja, no tipo de serviço a ser contratado, e em qual serviria melhor para atingir aquele outcome. Logo, levanta-se a questão de que essa identificação de outcomes deveria ser feita antes mesmo da contratação de serviços, não apenas depois, como avaliação deles.

No contrato de output (serviço ou resultado), mede-se o que se faz, mais do que o que se deveria fazer. No de outcomes (impacto), tenta ser medido também o que se deveria fazer; para isso, é preciso mensurar pontos como impactos intermediários da ação e relações de causa e efeito – entre os resultados obtidos e as causas desses resultados. Tal relação também será vista na avaliação de políticas.

Power explicita um ponto importante para uma eficaz, mais do que eficiente, accountability e avaliação de desempenho: “What kinds of activities should be checked? How much explicit checking is enough? How does checking affect those who are checked and when does the demand for monitoring become pathological? Can the benefits of checking be clearly demonstrated?” (POWER, 1997, p. 2).

### 2.3.3. Avaliação de políticas

A medição do desempenho e dos impactos da contratação de resultados – a accountability estratégica dessa orientação por resultados que se quer institucionalizar, enfim – deve se ligar ao conceito e aos mecanismos de avaliação de políticas, dado que a própria accountability estratégica se liga à avaliação de políticas, como vimos. Aliás, se a orientação por resultados se pretende uma política pública, aí mesmo é que sua

accountability deve significar também a avaliação desse tipo de contratação, pois toda política tem a etapa de avaliação em seu ciclo.

No exame que realiza do processo de avaliação de políticas, Arretche (1998) distingue a avaliação de políticas públicas propriamente dita de outras formas de avaliação, que são a avaliação política (isto é, um exame dos valores e critérios políticos implicados no processo decisório para a escolha daquela ação e no seu próprio funcionamento; não está interessado propriamente na operacionalidade ou na implementação dessa ação) e a análise de políticas públicas (que examina o desenho institucional de um determinado programa ou ação, analisando seus mecanismos de funcionamento e implementação e dando um sentido às suas diversas características). Pois é apenas a avaliação de políticas que, além de compreender os mecanismos do desenho institucional daquela ação ou programa, vai também, e principalmente, atribuir uma relação de causalidade entre o que foi desenhado institucionalmente para aquela ação ou política e o que foi obtido como resultado e impacto dela.

“Por exemplo, ainda que se possa esperar que a cobrança de consultas médicas tenda a excluir a população mais pobre do acesso a serviços médicos com base no exame do desenho institucional de uma dada política de saúde, apenas um estudo de avaliação poderá afirmar com relativa segurança quais parcelas da população foram efetivamente excluídas e qual o impacto desta medida nas condições de saúde da população. Ou, ainda que se afirme, segundo uma determinada concepção de justiça e de eficiência, que a provisão privada de serviços é mais eficiente que a provisão pública, somente a avaliação de programas efetivamente implementados poderá estabelecer uma relação causal entre uma determinada modalidade de política pública e o sucesso ou fracasso na realização de seus propósitos, ou ainda entre esta política e um dado resultado ou impacto sobre a situação social prévia à sua implementação” (ARRETCHE, 1998, p. 2).

Aprofundando sua reflexão sobre a avaliação de políticas, a autora aponta uma questão essencial para o estudo aqui empreendido, e que já foi discutido anteriormente:

a comparação entre os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade – que compõem o princípio constitucional da economicidade – na hora de se avaliar uma política. Dependendo de como for feita, a avaliação de políticas pode examinar apenas um desses três conceitos, dois deles ou todos. Avaliar a eficiência de uma ação ou política é examinar a “relação entre o esforço empregado na implementação de uma dada política e os resultados alcançados (Figueiredo e Figueiredo, 1986)” (ARRETCHE, 1998, p. 6). Para Arretche, é o tipo de avaliação dos mais necessários, pois auxilia na racionalização do gasto dos recursos públicos. A autora, porém, destaca a diferença que deve ser considerada entre a eficiência no setor público e aquela no setor privado; o setor público, exemplifica ela, pode abarcar uma política de subsídios (o que dificilmente ocorreria no setor privado), mas isso não significa que tal política de subsídios não deva ocorrer de modo eficiente.

Já avaliar a eficácia é examinar a relação “entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efetivos (Figueiredo & Figueiredo, 1986). Esta avaliação pode ser feita entre, por exemplo, as metas propostas e as metas alcançadas pelo programa. (...) é seguramente a mais usualmente aplicada nas avaliações correntes de políticas públicas. Isto porque ela é certamente aquela mais factível e menos custosa de ser realizada” (ARRETCHE, 1998, p. 5).

Finalmente, avaliação de efetividade é avaliar a relação entre a implementação de uma ação ou política e os seus impactos, “isto é, seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas pelo programa sob avaliação (Figueiredo & Figueiredo, 1986). É precisamente na avaliação de efetividade que a distinção entre avaliação e análise torna-se mais clara e necessária” (ARRETCHE, 1998, p. 3).

Ao distinguir eficácia de efetividade, a autora dá como exemplo um programa de vacinação que consegue eficazmente vacinar a quantidade de crianças a que se propunha, mas que pode não ter sido efetivo se não erradicou a doença que é alvo daquela vacina; ou, se houve a erradicação da doença, mas por outros fatores que não aquela campanha de vacinação.

“Nas avaliações de efetividade, a maior dificuldade metodológica não consiste em distinguir produtos de resultados. De fato, a principal dificuldade metodológica consiste precisamente em demonstrar que os resultados encontrados (sejam eles no sentido do sucesso ou do fracasso)

estão causalmente relacionados aos produtos oferecidos por uma dada política sob análise. Por esta razão, estudos confiáveis sobre efetividade dos programas são muito difíceis, e mesmo raros. E isto por várias razões, que vão desde as aparentemente mais simples, que dizem respeito à obtenção de informações sobre os programas e sobre as populações analisadas, até as metodologicamente mais complicadas, que dizem respeito à possibilidade de isolar a interferência das variáveis intervenientes em qualquer sistema aberto próprio da análise social, passando pelas dificuldades operacionais, que dizem respeito aos custos financeiros e organizativos envolvidos em pesquisas de campo” (ARRETCHE, 1998, p. 4).

Há que se atentar para a definição do que está sendo avaliado. Muita confusão acontece porque quem está sendo avaliado não sabe o que o avaliador quer avaliar, por exemplo. Deve-se prestar atenção em aspectos como: o nível da avaliação (individual, de ação/programa, de organização, de política); se estão sendo avaliadas ações a curto, médio ou longo prazo; e se estão sendo utilizados critérios geográficos (isto é, onde está ocorrendo a atividade) ou setoriais (isto é, em que setor econômico está ocorrendo a atividade), entre outros (CUTT, MURRAY, 2000, p. 30-31).

Cutt e Murray sublinham a necessidade de se precaver das “logical fallacies” (falácias lógicas) na avaliação e na accountability (CUTT, MURRAY, 2000, p. 34). Uma delas é a “measurement inference fallacy”, quando a avaliação é inapropriadamente inferida da medição de um processo ou de um input (por exemplo, quando se diz que o desemprego entre os jovens diminuiu porque houve um aumento no número de jovens procurando orientação profissional; nesse caso, um método de avaliação é pego para servir de conclusão de outro método de avaliação). Outro exemplo dessa falácia é quando o resultado medido é tido como representante da coisa medida (quando se chega ao resultado de que aumentou o interesse de pessoas idosas por exercícios físicos e se conclui que aumentaram as atividades físicas pelas pessoas idosas).

Outra falácia é “the level of focus fallacy”. Nesse caso, a avaliação de toda uma organização é baseada inapropriadamente na avaliação de apenas um programa ou função sua; ou a performance de ambos é baseada na performance de um indivíduo.

Uma terceira falácia é “the side-effects fallacy”. Avaliar é medir resultados, e os resultados medidos geralmente são os objetivos da organização ou do programa; esse terceiro tipo de falácia ocorre quando as ações feitas para alcançar esses objetivos produzem efeitos colaterais (chamados side-effects) que não são medidos<sup>4</sup>.

Para evitar tais problemas, ou falácias, devem ser deixadas claras as ligações entre processos de execução da ação e os impactos (outcomes) obtidos, e entre os programas e a missão da organização. Também se deve tentar prever side-effects e criar medidas para capturá-los. O resultado de tudo isso é chamado por eles de modelo lógico de avaliação. A avaliação adequada requer objetivos claros, que devem ser “S.M.A.R.T.: specific, measurable, achievable, relevant and timebound” (CUTT, MURRAY, 2000, p. 35). Uma idéia clara dos outcomes desejados mede tanto os resultados positivos quando a ausência de side-effects negativos. Medir significa criar indicadores que reflitam as metas e resultados desejados, que sejam *um sistema que interprete esses resultados* (isto é, o que seria um resultado bom, um mau e um razoável), a definição de indicador utilizada aqui. Isso significa que deve haver um ou mais padrões – ou indicadores – pré-estabelecidos que balizem a análise, num dado período de tempo.

Na escolha de métodos para se produzir a informação dos indicadores, devem ser selecionados métodos viáveis (medir o que se pode medir), válidos (medir o que se pretende medir) e confiáveis (produzir resultados acurados toda vez que o método for usado).

Já para a construção de um modelo lógico de avaliação, Cutt e Murray falam em dois tipos de modelos lógicos. O “measurement logic model” torna claras as ligações entre indicadores de outputs e indicadores de processos, entre indicadores de processos e indicadores de outcomes, e entre indicadores de outcomes e objetivos; eles também devem identificar outros fatores que afetam os indicadores em cada etapa mas que não sejam controlados por esse modelo (essas são as restrições dentro das quais o avaliador deve trabalhar). Já o “level of focus logic model” liga as avaliações entre os diversos

---

<sup>4</sup> Além das falácias, os autores citam o “fenômeno do deslocamento de meta”, ou “the goal displacement phenomenon”: quando o indicador escolhido para medir se a meta foi alcançada é tido como a própria meta; então, a própria meta é esquecida quando há a tentação de tomar os indicadores mais fáceis de serem alcançados.



níveis, ou seja, deixa claras as ligações entre a avaliação individual, a avaliação de programas/unidades, a avaliação de toda a organização e a avaliação de um sistema social mais amplo, onde se insere o programa ou a organização.

Outra fragilidade é quando chega a hora de interpretar os dados da avaliação. Muitas pessoas podem interpretar o mesmo dado de formas diferentes; a interpretação é subjetiva. As pessoas interpretam, muitas vezes, baseadas no que elas acham que funciona. Por isso é tão importante se utilizar um sistema de indicadores que interprete os resultados alcançados, como dito anteriormente.

Cutt e Murray desenvolvem ainda um quadro de performance, onde entrariam as várias etapas e instrumentos de avaliação de performance (ligada à accountability estratégica), em pontos como: o plano operacional (onde estão os programas e orçamentos do agente) deve ser ligado ao plano estratégico (onde estariam a missão da organização e as suas responsabilidades); nos programas, entram os objetivos, alvos e indicadores; nos orçamentos, as metas de despesas e receitas. Já o relatório de performance do agente deve conter os resultados esperados, os resultados obtidos, os outcomes (impactos) e os impactos secundários (side-effects), além dos custos e produtividade, e da aceitação dos usuários do serviço prestado pelo agente (CUTT, MURRAY, 2000, p. 68). No caso de entidades sem fins lucrativos, onde não há metas de lucro para serem alcançadas, esse modelo de avaliação das várias etapas do desempenho pode servir como um processo de accountability da entidade<sup>5</sup>.

A questão de formulação ou escolha de padrões – ou metas, ou estratégias, ou níveis desejados de desempenho – fica mais complexa quando se trata da avaliação, que

---

<sup>5</sup> O que foi visto em casos de accountability analisados pelos autores em seu estudo do tema é que a parte dos planos estratégicos até que existe, mas ela não é priorizada na avaliação e na prestação de contas, nem se fazem metas mensuráveis ligadas a essa parte estratégica. Há poucas tentativas de se derivar um plano operacional do plano estratégico, e os orçamentos e sua prestação de contas não estão totalmente integrados a ele. Nenhuma das organizações analisadas pelos autores (uma entidade para atendimento de doentes mentais, uma entidade do setor de artes e uma organização de arrecadação de fundos e donativos) desenvolveu modos de rotineiramente juntar e disseminar informações pela organização sobre a importância de outcomes e sua medição (accountability interna), sobre os outputs e os outcomes que a organização é capaz de obter, o que os autores chamam de “value for money” (algo como “relação custo-benefício”, e que é um conceito que inclui análise de custo e riscos do projeto, vendo-se o custeio por toda a vida do projeto e a qualidade do serviço prestado). Nesse sentido, a accountability dessas organizações era mínima. Processos de benchmark (comparação com outras organizações do mesmo setor) não eram regulares, assim como a accountability externa para os stakeholders das organizações; havia apenas um relatório anual, que geralmente documentava apenas como o dinheiro tinha sido gasto.

é vista neste estudo como processo complementar à accountability, como já foi dito. Avaliar um desempenho é considerar um risco de subjetividade ou discricionariedade na escolha das metas e resultados a serem esperados, o que varia política a política.

Para Arretche (2001), é um pensamento ingênuo aquele que acredita ser possível implementar uma política e chegar às suas metas da forma exata como foi planejada na etapa da formulação daquela política. Por mais de um motivo. Primeiro, a etapa seguinte, a da implementação, geralmente não é realizada por quem formulou a política, e aí já pode começar a discricionariedade da visão dos implementadores em relação a dos formuladores sobre como aquela ação deve ser feita – é por isso que a autora afirma que uma política é formada também por incentivos para que os implementadores dessa política queiram implementá-la seguindo o máximo possível o que foi formulado, e que, por isso, “a reação esperada dos agentes implementadores tende a ser um elemento decisivo na definição do conteúdo das políticas públicas” (ARRETCHE, 2001, p. 5).

Segundo, a realização da política também é vulnerável a influências não planejadas ou esperadas na formulação, o que dá margem às ações da política gerarem efeitos colaterais (como vimos anteriormente).

Terceiro, os formuladores da política não dispõem de informação completa e perfeita sobre a situação com a qual a política vai se relacionar. Quarto, e justamente pelos fatores anteriores, as metas da política podem ser alcançadas sem se saber se a causa do alcance das metas foi da própria política ou dos efeitos colaterais da ação dela.

“Em outras palavras, na gestão de programas públicos, é grande a distância entre os objetivos e o desenho de programas, tal como concebidos por seus formuladores originais, e a tradução de tais concepções em intervenções públicas, tal como elas atingem a gama diversa de seus beneficiários e provedores. E esta distância não diz respeito a fatores de ordem moral ou ética, que possam ser atribuídos a interesses escusos de formuladores e implementadores. Na verdade, esta distância é uma contingência da implementação... (...) a

implementação *modifica* as políticas públicas [grifo da autora]” (ARRETCHÉ, 2001, p. 1-2).

Daí a necessidade de uma adequada e bem estruturada definição de metas e indicadores para a avaliação de políticas e ações públicas (segundo Arretche, sobretudo por organismos independentes do governo que realiza aquela ação ou política, pois tal controle externo seria mais isento do que avaliações internas do próprio órgão/governo formulador ou executor da ação).

Por fim, ao examinar essa relação entre a accountability estratégica e a avaliação de políticas, sugerimos aqui o termo *accountability de avaliação*, para mostrar a complementaridade entre esses dois conceitos. *A accountability de avaliação seria a accountability que analisa se as estratégias, os resultados e os impactos da ação/política em questão estão sendo publicizados com transparência; se há responsividade por parte do órgão/agente responsável pela ação/política quando tais estratégias, resultados e impactos são cobrados; e se há capacidade de sanção/coerção nessa cobrança e nas penalidades caso haja irregularidades nesse processo.*

A idéia, aqui, é que somente quando a accountability é vista como ligada a um processo de avaliação – isto é, somente quando a transparência, a responsividade e a capacidade de sanção/coerção são vistas também como transparência das estratégias, dos resultados e dos impactos causados pela ação/política, responsividade quanto a esclarecimentos sobre essas estratégias, resultados e impactos, e capacidade de sanção/coerção que faça valer a obrigatoriedade desse tipo de transparência e de responsividade – é que a accountability passa a ser considerada na sua essência original de limitação do poder do governante, como vimos ao mostrar o conceito de controle externo, e também na sua ligação com o processo democrático. Isso porque esse controle democrático sobre o poder do governante também deve significar controle sobre as estratégias de ação desse governante, assim como sobre os resultados e os efeitos causados por essa ação. E estratégia, resultado e impacto são, justamente, alguns dos mais caros temas ao conceito de avaliação.

Nesse sentido, a essência do termo aqui sugerido se liga à essência trazida pelo princípio da economicidade – a união dos três “E”s da administração pública: eficiência,

eficácia e efetividade –, princípio que foi colocado, pela Constituição de 1988, como alvo necessário para o controle exercido por instituições como o Tribunal de Contas da União. Como aponta Pessanha (2009):

“Além da conformidade fiscal (*fiscal regularity*), no sentido da responsabilidade pela gestão propriamente jurídico-administrativa dos insumos, Michael Power (1999: 49-50) refere-se – para definir os critérios de auditoria – à regra dos três *Es*: *economia*, como a responsabilidade de assegurar as melhores condições possíveis sob as quais os recursos são obtidos; *eficiência*, como a responsabilidade de assegurar a utilização máxima dos recursos para poder atingir um determinado nível de resultado ou serviço; e *efetividade*, como a responsabilidade de assegurar que os resultados estejam de acordo com ‘as metas originais, definidas nos programas’ [grifos do autor]” (PESSANHA, 2009, p. 247).

Pessanha lembra ainda o que ocorreu com o General Accounting Office (GAO) americano (criado em 1920; em 2004, seu nome foi mudado para Government Accountability Office): se primeiramente essa auditoria geral foi pensada como um órgão de controle de procedimentos, ela passou, décadas depois, a unir esse tipo de verificação a um controle da relação custo-benefício das ações que ele monitorava. Outro exemplo citado por Pessanha é o desenho institucional formulado para o funcionamento da European Organisation of Supreme Audit Institutions (Eurosai), órgão que reúne os tribunais de contas e auditorias públicas na Europa, foi justamente guiado por critérios que uniam prestação de contas financeira a uma medição do desempenho do que está sendo verificado.

“A natureza do controle exercido por essas instituições evoluiu da simples verificação de procedimentos para a *avaliação de desempenho* das pessoas e instituições auditadas. Em trabalho precursor, Simon Schwartzman (1976) chama atenção para a necessidade de ir além dos controles contábeis formais. Para ele, ‘o papel das instituições como o Tribunal de Contas deve ser reavaliado, sendo talvez necessário dar-lhes uma função mais ligada ao *controle dos objetivos substantivos* das

atividades dos órgãos públicos' [grifos meus]" (PESSANHA, 2009, p. 247).

Assim, com base na idéia que traz o termo *accountability de avaliação* sugerido acima é que estão sendo formuladas as dimensões institucionais ao longo das considerações teóricas, como já dito.

#### 2.3.4. Conclusões da seção

Nesta seção, concluiu-se que:

- *Accountability* estratégica é a *accountability* que considera não apenas a prestação de informações contábeis-financeiras, mas também examina a relação dos gastos com as metas planejadas para a ação, e se houve a consecução dessas metas, com base nos indicadores (sistema de interpretação dos resultados, dando balizas sobre o que seria um resultado bom, um ruim e um razoável) previstos
- O desenvolvimento da *accountability* interna de uma organização/órgão favorece o aprendizado de mecanismos de controle, a absorção de uma cultura de transparência e controle por essa organização/órgão, e o melhor entendimento dos objetivos e estratégias da própria organização/órgão. Logo, favorece a formulação e execução de mecanismos de *accountability* estratégica
- A tentativa de institucionalização de instrumentos descentralizados de contratação de resultados (por meio da relação do Estado com Oscips, OSs e PPPs) utiliza a *accountability* estratégica, pois a contratação de resultados, por definição, lida com a consecução (eficiente, eficaz e efetiva, o princípio constitucional da economicidade) de metas e objetivos (e é a consecução de metas e objetivos o alvo do controle da *accountability* estratégica)
- A clareza, a precisão e a viabilidade são as características de uma boa meta, sendo vitais para a contratação de resultados e sua *accountability*, assim como um indicador que seja válido, viável e confiável
- Por lidar com a definição e a implementação de metas e indicadores, a *accountability* estratégica de um processo de contratação de resultados – inerente

aos serviços públicos não estatais – liga-se ao conceito de avaliação de políticas, que é o exame da relação de causalidade entre o desenho institucional da política e os resultados e impactos obtidos por ela (se tais impactos e resultados obtidos foram causados ou não pela política, e em que medida)

- Sugere-se aqui o termo *accountability de avaliação*, para demonstrar a complementaridade entre esses dois conceitos, calcada na idéia de que apenas quando a *accountability* é vista como complementar à avaliação é que ela é tomada plenamente no seu conceito original de controle do poder do governante
- Em resumo, esta seção indicou as seguintes dimensões institucionais como necessárias para o exame empreendido neste estudo, e que se somam às dimensões institucionais formuladas anteriormente:

**3) Qualidade das metas**

**4) Qualidade dos indicadores**

**5) Accountability interna**

**6) Identificação das causas dos resultados obtidos**

#### *2.4. Accountability e entidades da sociedade civil*

Nesta seção, serão vistas as características e a estrutura de funcionamento dos agentes não governamentais sem fins lucrativos que prestam serviço público – caso especificamente de Oscips e OSs –, e como tal estrutura e tais peculiaridades podem afetar os níveis de accountability dos serviços prestados por eles. O foco no ente sem fim lucrativo, aqui, é devido ao fato de tal entidade, justamente por não ter finalidade lucrativa, está menos acostumada a mecanismos de accountability do que o ente privado com finalidade de lucro – a empresa participante de PPP, por exemplo. Logo, a necessidade de criação de mecanismos internos de accountability por entes sem fins lucrativos deve ser reforçada.

O campo das organizações não governamentais é um segmento chamado por muitos de terceiro setor – termo criticado por Landim (2002), para quem ele não teria “qualquer densidade conceitual” (LANDIM, 2002), seria uma importação de um termo americano, e não explicitaria a diversidade de organizações, de interesses e de conflitos que a área abarca. O próprio termo “ONG” já é um conceito de definições pouco consensuais, além de não ser objeto definido juridicamente, segundo Landim (em verbete elaborado para o Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro da Fundação Getúlio Vargas, no prelo). A autora define as organizações não governamentais como

“organizações com razoável grau de independência e sua gestão e funcionamento, criadas voluntariamente, sem pretender caráter representativo por delegação e sem ter o lucro econômico como justificativa da existência. Obtém grande parte de seus recursos de doações vindas de outras instituições. Dedicam-se a atividades ligadas a questões sociais, pretendendo a institucionalização, a qualificação do trabalho e a profissionalização de seus agentes, adotando a fórmula ‘projeto’ como mediação para as suas atividades (...). Podem atuar tanto localmente, quanto internacionalmente, por canais diversos dos oficiais. São organizações nas quais, finalmente, o ideário dos direitos e da igualdade é marca de peso (...)” (LANDIM, no prelo).

De acordo com Landim (no prelo), o termo “organizações não governamentais” teria surgido no fim dos anos 1940, na Organização das Nações Unidas (ONU), que teria criado o termo para indicar um campo de organizações com as quais a ONU poderia ter relações. Já nos anos 1980, as ONGs passariam a assumir um papel de ação social que unia prestação de serviços com advocacy (apoio a uma causa). Retomaremos a discussão sobre as ONGs, principalmente sobre a trajetória dessas entidades no Brasil, na seção sobre setor público não estatal e reforma do Estado.

Salamon, Hems e Chinnock colocam, entre as vulnerabilidades das entidades não governamentais, a accountability, fruto de “their lack of sufficient accountability mechanisms” (SALAMON, HEMS, CHINNOCK, 2000, p. 9). Enquanto serviços e empresas privadas têm como mecanismo de prestação de contas seus consumidores e acionistas, e as agências governamentais e os políticos têm sua accountability nas eleições e em instituições como os tribunais de contas, a base da accountability de boa parte das ONGs, argumentam os autores, é apenas a confiança nas boas intenções de seus integrantes. “However, there are many ways in which organizational operations can benefit an organization's managers, making this is an imperfect accountability mechanism at best” (SALAMON, HEMS, CHINNOCK, 2000, p. 9).

Tal necessidade de mecanismos de accountability para as organizações não estatais é mais essencial para aquelas que recebem recurso público para realizar serviços. Segundo os autores, o financiamento público a esse tipo de serviço deve ter uma estrutura que destaque aspectos como a accountability, além de uma boa correlação entre o recurso publicamente financiado e aquele vindo de doações particulares.

Considerando accountability não como um fim em si, mas como um meio para avaliação e decision-making (CUTT, MURRAY, 2000, p. 2), a necessidade da accountability para o setor público não estatal fica mais explícita. Cutt e Murray destacam como parte de uma estrutura de accountability os seguintes fatores: expectativas compartilhadas sobre condutas e performances; uma linguagem-padrão na qual tais expectativas possam ser acompanhadas e avaliadas, além de critérios padronizados e compartilhados para isso; e um modo de comunicar essas informações. “Accountability therefore manifests itself as information, developed, with varying degrees of formality, through the agent of a set of management information systems and associated methods of analysis and evaluation” (CUTT, MURRAY, 2000, p. 5). Dessa



forma, então, accountability é vista como um instrumento de decision-making, de planejamento, algo tão importante para empresas privadas quanto para serviços públicos governamentais – assim como para os serviços públicos não estatais.

Bresser-Pereira e Grau também chamam atenção para a importância de instrumentos de acompanhamento e controle dos recursos públicos que vão para o financiamento de serviços públicos não estatais, pois

“Trata-se, em suma, de abrir a problematização sobre a institucionalidade que pode favorecer a satisfação de necessidades públicas a partir da sociedade, assim como pressionar a partir dela para que a esfera pública estatal se faça real e efetivamente pública (...). A renovação da institucionalidade política começa... a erigir-se em um tema central colocada em uma dupla dimensão: a accountability, como demanda expressa sobre as instituições públicas; a cidadania como sujeito político direto, bem além do que sua expressão através do voto. Ambos os assuntos... adquirem expressões práticas nas últimas reformas constitucionais a tal ponto que já não é somente o problema da ‘democracia local’ o que ocupa a atenção, mas sim o da ‘democracia participativa’ a nível nacional e inclusive internacional.” (BRESSER-PEREIRA, GRAU, 1999, p. 20-21).

Nessa problematização, torna-se essencial, então, perceber a responsabilidade que o Estado tem sobre seus recursos (mesmo sendo eles utilizados por outros entes), ao mesmo tempo em que não atrapalhe a autonomia e a operacionalidade das organizações prestadoras dos serviços públicos não estatais. “Quais critérios de ordem procedimental podem ser adotados para definir onde aplicar os recursos públicos, de modo a minimizar os riscos de discricionariedade burocrática e de clientelismo político?”, perguntam Bresser-Pereira e Grau, para quem deve ser criado um “esquema de contratualização das relações entre o Estado e as associações públicas não estatais que possa evitar os riscos que as regulações uniformes produzem sobre a diversidade ideológica e a diferenciação de serviços.” (BRESSER-PEREIRA, GRAU, 1999, p. 42). Para tal esquema, os autores sugerem requisitos de avaliação de desempenho desses serviços públicos não estatais que incluam critérios de eficiência, eficácia e efetividade; valores públicos; publicidade

dos contratos, um dos cernes da accountability; e a adaptação da legislação a esse novo panorama.

Dentro dessa discussão, Ebrahim sublinha a dificuldade de prestação de contas desse tipo de organização: “Yet while this literature has promoted a wider view of corporate constituencies, it remains somewhat limited for reflecting on organizations such as NGOs where stockholders are not the primary stakeholders and whose missions often do not include a calculus of profit-making”. (EBRAHIM, 2003, p. 814). Para Ebrahim, os financiadores de tais entidades (no caso de entidades contratadas pelo poder público, como é o foco deste estudo, os financiadores querem dizer o governo) têm sua parte de responsabilidade nesse desenvolvimento da accountability interna de seus financiados. Eles podem, por exemplo, passar a exigir como contrapartida para seus recursos não somente a obtenção de metas isoladas, mas o desenvolvimento de instrumentos e processos internos de prestação de contas. Isso acabará por fazer os integrantes da entidade internalizarem esses processos, diz o autor.

Edwards e Hulme traçam uma “accountability matrix” (EDWARDS, HULME, 1995, p. 10), onde estariam os tipos de accountability funcional (uso de recursos e impactos imediatos) e estratégica (impacto em outras organizações e no ambiente de forma mais a longo prazo). Dentro de cada um desses tipos, seriam medidas: a capacidade de demandar relatórios e informação; a capacidade de analisar relatórios e informação; e a capacidade de operar sanções. Os autores sublinham que a grande dificuldade de accountability das entidades não governamentais é o fato de que elas teriam uma natureza de “sistema aberto”, de funcionamento não linear, com muitos stakeholders (agentes com algum interesse naquela ação ou objeto); logo, as formas de medição de performance, atualmente muito mais lineares e com foco estreito apenas nas finanças, teriam de se readaptar para se adaptarem a isso.

Na maioria das vezes, vê-se accountancy (contabilidade), não accountability; só a eficiência, e não a eficácia ou efetividade das ações. O próprio termo “prestação de contas” já remete a um ponto de vista mais contábil. Para reverter isso, dizem Edwards e Hulme (1995), são essenciais a comunicação e a negociação entre os diversos stakeholders, para que o processo de avaliação e accountability da entidade não isole programas, não os trate como sistemas fechados.

Como Biggs e Neame (1995) indicam, as entidades não governamentais precisam de “espaço para manobrar”, isto é, têm uma lógica própria de funcionamento e contato com a população, com múltiplos stakeholders e com interesses políticos; essa lógica precisa ser levada em conta na hora de sua performance ser analisada. Por exemplo: a formação de redes e coalizões de várias entidades, ou de entidades com outros atores sociais, afirmam os autores citando Harding, Long e Van der Ploeg, é uma das formas principais de ações eficazes dessas entidades (BIGGS, NEAME, 1995, p. 33). Logo, a análise da articulação dessas redes, e de como elas têm sucesso, pode ser um modo de medição de performance.

A existência de múltiplos stakeholders vai ao encontro do que Koslinski afirma ao observar que, no campo das ONGs, “aqueles que ‘delegam’ poder ou financiam as atividades das ONGs não constituem os mesmos grupos ou instituições afetados por suas ações” (KOSLINSKI, 2007, p. 198). Ou seja, há uma distância entre os mecanismos de accountability upward (para cima, isto é, para os financiadores, caso do poder público) e de accountability downward (para baixo, isto é, para os setores da população alvo das ações da ONG) que a entidade realiza.

Cutt e Murray (2000) fizeram uma análise de duas agências que tinham mais de um funder (financiador), ou seja, mais de um stakeholder (parte interessada), e concluíram que a variedade de stakeholders cria uma variedade de exigências que a agência (a entidade prestadora do serviço público não estatal) tem que cumprir. Por exemplo, ter estrutura mais enxuta mas encorajar novas agências; ser inovadora mas estável; ter um board preparado para ser profissional e assinar contratos mas continuar sendo representante de várias comunidades, inclusive aquelas que não têm empoderamento legal na sociedade. Em resumo, as agências muitas vezes recebem mensagens contraditórias de seus vários stakeholders que são difíceis de serem conciliadas. Além disso, cada stakeholder tem uma natureza e um tipo de avaliação. Para resolver isso, os autores recomendam que haja uma colaboração entre os funders/stakeholders na hora do processo de avaliação de uma agência; isso poderia ser feito por meio de uma forma padrão de avaliação, ou por uma forma padrão de exibição de resultados e operações, e então cada stakeholder interpretaria do seu modo.

No estudo empreendido por esses autores, eles perceberam que, como o processo de avaliação dessas agências não tinha ligação real com a aplicação dos recursos nelas, os funders/stakeholders tratavam a avaliação como um “cerimonial fashion”, isto é, como algo feito pro forma, sem conseqüências concretas. Cada um fazia a avaliação do seu jeito, sabendo que o resultado não importaria muito. Em outro estudo dessa obra, dois de três funders não olharam para a organização como um todo na hora de avaliá-la; avaliaram apenas o programa para o qual estavam dando dinheiro. Os três funders disseram querer enfatizar resultados e impactos (outcomes, ou accountability estratégica), mas na realidade olhavam exclusivamente um determinado processo; se a organização seguiu certos procedimentos e certas normas na hora de gastar o dinheiro (somente accountability funcional). Também eram avaliadas quantas pessoas a organização atendeu, mas boa parte dos métodos de avaliação consistia em ver relatórios financeiros e contábeis<sup>6</sup>.

Com relação ao espaço de manobra, ou autonomia, dos agentes fora da esfera governamental, Flach (2006) acrescenta que uma das questões vindas à tona quando tais agentes passam a receber recursos do governo é o risco de perda de independência política e autonomia.

“Drucker (1997, p. 41) sentencia que quando uma entidade do Terceiro Setor se torna prisioneira da captação de recursos, apresentará problemas sérios e sofrerá sérias crises de identidade. O autor lembra que a captação de recursos deve ser uma atividade meio ao invés de fim, sob pena de a entidade ter sua missão subordinada a essa atividade. Além da perda de identidade, Bailey (2000, p. 102) menciona que as mudanças culturais e organizacionais necessárias para o sucesso da captação de recursos podem fazer com que o Terceiro Setor perca qualidades tais como inovação, flexibilidade e ousadia” (FLACH, 2006, p. 53).

---

<sup>6</sup> Outro aspecto é o fato de muitas ONGs terem diretoria formada por famílias, que podem não ter uma atuação técnica profissional, ou terem uma diretoria mais profissional, mas que podem ter interesses diversos e até conflitantes. Assim, a avaliação dos resultados deve, para ser estratégica e não apenas funcional, levar essas eventuais limitações em conta e fazer com que a entidade desenvolva mecanismos internos para melhorá-las.

Dar espaço de manobra para as ONGs, no entanto, não significa deixá-las por conta própria, sem controle ou avaliação. A volta a essa autonomia, muitas vezes mítica, das ONGs não é mais possível nem desejável, tal o espectro de atuação que elas passaram a ter na sociedade e nas políticas públicas. Segundo os autores, a questão agora é como melhorar e ampliar a accountability do setor. Pode até parecer que, quanto mais “accountable” uma ONG for, menos autônoma e independente ela será; entretanto, quanto maior o número de esferas de accountability uma entidade tiver, maior será, na verdade, o número de opções de manobra e funcionamento para ela hoje. Afinal, num processo de desenvolvimento um ator nunca é totalmente autônomo e independente dos outros atores (EDWARDS, HULME, 1995, p. 221).

Talvez algumas das características de um agente não governamental se encaixem justamente na orientação por resultados e na contratualização trazidas pelo processo de reforma administrativa do Estado. Tais características seriam o fato de muitas dessas entidades dividirem seu trabalho por projeto, mais do que por uma hierarquia permanente. Segundo Flach, num estudo que fez com Oscips de Santa Catarina, ele percebeu que a divisão de trabalho dessas organizações “aparentou bastante informalidade e fluidez, pois parecem ser divididas de acordo com os projetos executados, independente do cargo que a pessoa ocupe. (...) A estruturação por projetos é um dos fatores que tornam o funcionamento das OSCIPs diferente das organizações com estruturas funcionais. (...) de acordo com os projetos, são montadas equipes de trabalho, as quais possuirão um coordenador” (FLACH, 2006, p. 116-117). Ora, se a entidade trabalha se orientando por projeto, talvez seja relativamente fácil para ela se orientar por resultados – pelos resultados desses projetos com as quais ela trabalha.

Para isso, porém, a entidade vai precisar melhorar seu nível de planejamento – ponto essencial na definição de metas e indicadores de desempenho adequados –, já que, de acordo com Flach, outra observação do estudo foi um nível de planejamento ainda incipiente, e apenas a curto ou médio prazo, nas Oscips que ele pesquisou. Terá de ser melhorada também a capacitação dos profissionais de entidades, principalmente daqueles que forem gerenciar dinheiro público. “A padronização das habilidades se mostrou incipiente nas organizações pesquisadas, pois apesar da necessidade de conhecimentos específicos para determinadas áreas, os membros das organizações

realizam diversas tarefas de diferentes formas. Cada projeto tem a sua liberdade, sua autonomia de criar sua metodologia de trabalho” (FLACH, 2006, p. 128).

O essencial é a percepção de que as entidades não estatais, por sua característica autônoma ou mais flexível talvez, não podem ser vistas como algo pronto para ser incluído numa relação com o Estado sem antes passarem por um processo interno de profissionalização, capacitação e accountability. Segundo Edwards e Hulme (1995), há um problema nesse aumento das ONGs, que passaram a ser vistas como “magic bullets” pelos governos: ou seja, podem ser disparadas de qualquer jeito, em qualquer direção, que sempre vão atingir seu alvo. Esse pensamento está ligado, em boa parte, à aura missionária e de voluntariado benevolente que o senso comum pode enxergar nas ONGs. Para os autores, deve-se caminhar além do simples pensamento de “magic bullet” – e para isso tomar as práticas de accountability desse setor muito mais seriamente. A dependência que tais entidades passaram a ter de recursos públicos intensifica essa necessidade. Por ficarem mais dependentes de dinheiro do governo, podem ser mais facilmente cooptadas por interesses. Os autores sublinham isso citando Jan Pronk, que em 1988 alertou que a corrupção das ONGs seria o jogo político dos próximos anos (EDWARDS, HULME, 1995, p.5).

“Current decentralisation policies may also help to improve the local (rather than the external) accountability of NGOs, both in relation to grassroots organisations and to other sectors and groups in local society, whether private or public. This is particularly important when their respective resources are being pooled, articulated and programmed in the context of joint (micro-)regional planning. These... render the challenge of NGO accountability more serious, complex and important than it has ever been before.” (WILS, 1995, p. 62)

A importância da análise mais apurada de como está sendo feita a prestação de contas de entidades não governamentais, sobretudo das contratadas pelo governo, pode ser notada quando observamos o total de recursos que tem sido investido pelo poder

público no setor. Segundo busca deste estudo no Portal da Transparência do Governo Federal, o total transferido pelo Governo Federal, em âmbito nacional, para as entidades sem fins lucrativos, foi de cerca de R\$ 1,9 bilhão em 2004. Em 2005, esse valor subiu para cerca de R\$ 2,5 bilhões. Em 2006, outro aumento, com esse valor tendo ido a aproximadamente R\$ 2,9 bilhões. Nos anos seguintes, enfim, o valor só fez continuar a subir: cerca de R\$ 3,3 bilhões em 2007; em torno de R\$ 3,4 bilhões em 2008; e, em 2009, chegou a cerca de R\$ 3,6 bilhões.

Essa necessidade de se examinar com atenção a accountability do setor pode ser vista também nos diversos casos e denúncias de malversação de recursos e fraudes envolvendo entidades não governamentais do Brasil e do mundo. Kopak (2008) cita Domingos para afirmar que, em 2006, os R\$ 3 bilhões destinados a ONGs e Oscips seria um valor que “ ‘corresponde a 1,29% do Produto Interno Bruto (PIB). Do total, técnicos do governo, do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Controladoria-Geral da União (CGU) calculam que quase a metade – perto de R\$ 1,5 bilhão – tenha sido desviada da finalidade original dos convênios ou encontrado algum ralo que represente a perda do dinheiro público’ ” (KOPAK, 2008, p. 11).

Nesse sentido, há que se reparar também no fato de que a característica da realização de emendas parlamentares ao orçamento no país é um chamado para as irregularidades com ONGs, já que essas emendas são uma forma de muitos parlamentares manterem seus currais eleitorais (dando emendas para assistencialismo em seus locais de votação, assistencialismo às vezes feito por entidades que levam o nome do parlamentar). E, muitas vezes, a aprovação das emendas não é precedida de análise do mérito da ação mencionada na emenda ou da sua execução real.

Devem ser lembradas ainda as CPIs das ONGs e a CPMI das Ambulâncias citadas anteriormente: nesses episódios, os indícios de irregularidades praticados na relação entre Estado e ONGs iam do desvio de recursos públicos para fins privados até aproveitamento de brechas como o uso de contratação de ONGs como forma de burlar restrições orçamentárias da Lei de Responsabilidade Fiscal para municípios inadimplentes. Há também, em outros casos, práticas nepotistas nas quais se realizam convênios com ONGs cujos dirigentes são parentes das autoridades que realizam o convênio. E existem ainda vezes em que a contratação de pessoal terceirizado via ONGs

é utilizada para se burlar a necessidade de concurso público na administração pública, ou então vezes em que estados e municípios contratam ONGs com recursos federais, e tais ONGs subcontratam (pessoal ou serviços, por exemplo), com recurso federal e sem prestar contas daquela subcontratação. Além de casos em que o dinheiro enviado para a conta bancária específica para um contrato entre uma ONG e o Estado é retirado e enviado para outra conta; a entidade saca valores da conta específica fora do cronograma do serviço; ou então a entidade presta contas utilizando notas fiscais frias (CARVALHO NETO, 2007). Sobre o uso de notas fiscais frias e a falta temerária de controle que a administração pública tem delas, o estudo aqui empreendido trará mais detalhes adiante.

No episódio da CPMI das Ambulâncias, lembra Carvalho Neto, relatórios da CPMI demonstraram claramente outro problema na questão do acompanhamento da relação do poder público com entidades da sociedade civil – a ausência de estrutura básica de trabalho, como falta ou deficiência de sistemas informatizados; convênios acompanhados manualmente em papel, e não em processos digitalizados; pessoal insuficiente ou pouco capacitado para as tarefas de fiscalização e da própria gestão dos contratos; e até propostas de convênios que eram apresentadas no final do exercício, sendo inscritas em restos a pagar, por exemplo.

“Em 31/12/2006, havia 478 convênios, contratos de repasse e termos de parceria celebrados com ONGs, cuja vigência já se encontrava expirada desde 31/12/2005, sem que as prestações de contas, relativas a um montante de R\$ 107,75 milhões tenham, sequer, sido apresentadas aos órgãos e entidades que transferiram os recursos. O atraso médio na entrega dessas prestações de contas, em toda a administração pública federal, supera três anos, chamando a atenção o caso do Ministério da Ciência e Tecnologia, que responde por um quarto dos recursos repassados e pelo maior número de instrumentos sem contas apresentadas.” (CARVALHO NETO, 2007, p. 118).



Pois foi justamente o Ministério da Ciência e Tecnologia o que se tornou responsável pela área de atuação (estratégica para o desenvolvimento, vale notar) com maior número de OSs federais atualmente no país, como veremos adiante.

Segundo Gibelman e Gelman (2004), as falhas de accountability de entidades sem fins lucrativos incluem

“failure to supervise operations, improper delegation of authority, neglect of assets, failure to ask the ‘right questions’, lack of turnover of board members, lack of oversight of the chief executive officer (CEO), failure to institute internal controls, absence of ‘checks and balances’ in procedures and practices, and isolation of board members from staff, programs and clients.” (GIBELMAN, GELMAN, 2004, p. 1).

No estudo citado acima, Gibelman e Gelman fizeram uma pesquisa com diretores e conselheiros de entidades sem fins lucrativos de serviços humanitários nos Estados Unidos, sobre a percepção que eles tinham quanto a quais situações poderiam levar a práticas irregulares e “lapses de accountability”. Concluem os autores que haveria algumas categorias de “wrongdoing” entre organizações não governamentais: “personal life style enhancement, parallel enterprises, resource expansion opportunities, theft, mismanagement of resources” (GIBELMAN, GELMAN, 2004, p. 2-3). Diante desses atos, os autores fazem recomendações para evitá-los e melhorar a accountability nessas situações, tais como deixar mais claras as responsabilidades do conselho e da direção da entidade no funcionamento e na estrutura de sua coordenação; estabelecer e manter processos de controle interno que eliminem possibilidades de fraude; e realizar treinamentos mais rigorosos.

Nesse contexto, Mainwaring destaca que sanções falhas e o insulamento insuficiente de agências responsáveis por controle e monitoramento são alguns dos motivos que levam a uma accountability deficiente (MAINWARING, 2003, p. 22).

Além do exame das sanções aplicadas a irregularidades envolvendo ONGs, outro ponto que poderia melhorar – bastante – o controle sobre a relação do Estado com o setor é a integração de bancos de dados de órgãos e instituições de controle como

Tribunal de Contas da União e Controladoria Geral da União no que se refere a informações sobre tais entidades. De fato, a união de banco de dados de órgãos de controle e de órgãos do Poder Executivo como os ministérios da Justiça e do Planejamento, além dos bancos de dados do Conselho Nacional de Assistência Social e de outros órgãos (com a obrigatoriedade de consulta a esse banco de dados único no caso de parcerias do poder público com alguma ONG), está entre as metas propostas em 2007 pela Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (coordenada pelo Poder Executivo) para disciplinar o repasse, o controle e a avaliação de desempenho de contratações de ONGs pelo governo federal (CARVALHO NETO, 2007, p. 70). Nesse sentido, o autor lembra que, nos Estados Unidos, a Receita Federal norte-americana coloca publicamente à disposição um formulário centralizado de informações e movimentações detalhadas das ONGs e da procedência de seus recursos.

#### 2.4.1. Conclusões da seção

Nesta seção, concluiu-se que:

- As entidades da sociedade civil precisam desenvolver mecanismos de accountability interna, que estejam ligados à gestão das informações da entidade e que promovam a capacitação e o aprendizado de seus integrantes
- A institucionalização da relação do Estado com tais entidades (por meio de termos de parceria com Oscips e contratos de gestão com OSs) deve ser acompanhada da institucionalização do conceito e dos instrumentos de accountability por parte dos integrantes dessas entidades
- A accountability de entidades da sociedade civil deve levar em conta características dessas entidades, tais como: o fato de elas terem variedade de stakeholders (interessados), como o Estado numa ponta e a população-alvo dos serviços da entidade na outra; o fato de elas precisarem de autonomia de ação (e ser essa autonomia e flexibilidade, aliás, o que o Estado foi buscar na relação com tais agentes); o fato de muitas delas não trabalharem organizadas em hierarquias fixas, mas por grupos de trabalho e por projetos

- Falhas freqüentes na accountability da relação de tais entidades com o governo incluem: ONGs de parlamentares que são incluídas em suas emendas ao orçamento; contratação de ONGs de parentes/cônjuges; ONGs utilizadas para burlar restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, e/ou para burlar exigências de concurso público; ONGs laranjas para desvio de recursos; ONGs que prestam contas com notas fiscais frias; convênios com ONGs acompanhados manualmente em papel, ou que já expiraram e ainda não tiveram prestação de contas apresentada; falta de um banco de dados unificado sobre contratos/convênios/termos de parceria do Estado com tais entidades
- Em resumo, esta seção mostrou a importância das seguintes dimensões institucionais – para serem aplicadas a OSs e Oscips – no exame deste estudo, somando-se às dimensões formuladas até então:

**7) Capacitação interna do agente não estatal (para OSs e Oscips)**

**8) Controle e consolidação de informações por banco de dados (para OSs e Oscips)**

Vale a observação feita por ocasião da formulação da quinta dimensão institucional (também específica a cada instrumento, como mostramos na seção “O público não estatal e a reforma do Estado”): não se quer dizer, aqui, que PPPs não devam ter integrantes capacitados, por exemplo; o que se quer mostrar é que, dadas as características de entidades da sociedade civil, que são as que se qualificam como OSs e Oscips, tais dimensões institucionais acima devem ser enfatizadas no controle da relação dessas entidades com o Estado.

## *2.5. Desenho institucional e a etapa de avaliação e accountability*

Nesta seção, será focalizado o campo do desenho institucional, e em como tal desenho pode influir nos níveis de accountability e avaliação de serviços que são parte de políticas.

Vamos primeiro examinar o conceito de desenho institucional. Ao tratar do tema, Goodin (1996) inicialmente analisa de que são compostas as instituições: elas são a forma – social, política, econômica, cultural, histórica – que restrições coletivas tomam numa sociedade. Restrições e coerções criadas coletivamente, diz o autor, no sentido de padrões organizados de normas e regras socialmente construídas, que indicam comportamentos esperados, que são reciclados e recriados ao longo do tempo, e que se diferenciam do hábito (sem força coletiva e coerciva) por serem regras de criação e força coletiva. Um padrão coletivo, coercivo, recorrente, válido e estável de comportamento. O processo de institucionalização, assim, significa que uma forma de ação, de procedimento ou de organização se torna uma regra estável e esperada por aquela sociedade – é uma definição bastante próxima do novo institucionalismo de que nos fala Williamson (1989) e North (1990) (tal previsibilidade de comportamentos é um dos fatores que reduzem o custo de uma transação, por exemplo), e é a definição de instituição que tomaremos neste estudo. O desenho institucional seria, então, o conjunto e a disposição de mecanismos de funcionamento de uma instituição.

Dessa forma, podemos incluir as leis como tipos de instituições, pois são formas pelas quais se tenta determinar um padrão de comportamento numa sociedade, como sendo aquele que deve ser esperado pelos indivíduos daquela sociedade, e, portanto, aquele que será exigido deles. Decisões judiciais também são um tipo de instituição, pois que dizem qual comportamento está dentro do padrão de comportamento de uma sociedade, e qual não está, sancionando aquele que não está (e reforçando o outro comportamento como sendo o padrão a se esperar). Assim, mostra-se a relevância e a validade de terem sido escolhidas leis e decisões como os dados empíricos a serem analisados neste estudo (no capítulo “Coleta e análise de dados”).

Ainda de acordo com Goodin (1996), tais normas e regras de comportamento e ação têm raízes históricas, como se demonstrassem em parte o resultado de escolhas e normas passadas – num conceito que lembra o de “path dependence”, ou “dependência da trajetória”, que significa justamente a influência da história, dos fluxos de acontecimentos e dos arranjos institucionais passados nos arranjos institucionais presentes.

O autor destaca também que tais restrições criadas coletivamente são ao mesmo tempo vantajosas para certos grupos de poder e coalizões de forças sociais, e desvantajosas para outros. Isso porque essas restrições, normas e regras de comportamento e de compartilhamento de expectativas servem como modelo e baliza para estimular determinados interesses e preferências (que beneficiam determinados grupos e coalizões de poder e interesses) e desestimular outros. “Those constraints embody, preserve, and impart differential power resources with respect to different individuals and groups” (GOODIN, 1996, p. 20). Vale lembrar, como exemplo de estímulo de certos grupos de poder e interesse que instituições de accountability podem trazer, o fato de os mecanismos de checks and balances (que são uma forma de estimular interesses e poderes, e desestimular outros, num certo sentido) podem se confundir com mecanismos de accountability – por exemplo, quando um tribunal de contas age por meio de sua função fiscalizadora para interferir politicamente nas ações de um determinado órgão ou governo. É importante, nesses casos, deixar claro então que checks and balances, para muitos estudiosos de accountability, não são considerados instrumentos de accountability quando servem apenas a discordâncias e interesses políticos.

O autor cita o conceito de desenho que utiliza ao falar de desenho institucional, que é aquele descrito por Bobrow e Dryzek, segundo ele: “ ‘design is the creation of an actionable form to promote valued outcomes in a particular context’ ” (GOODIN, 1996, p. 31). Goodin também aponta tipos de desenho institucional que podem ser considerados: “policy design” (o que nos interessa mais aqui), preocupado com a exequibilidade das estratégias de ação desenhadas, e levando em conta os recursos e os incentivos para a execução dessas estratégias ao longo do ciclo de formulação e implementação da política (tal ponto é bastante discutido por Arretche, como visto por

este estudo); “mechanism design”, dentro de uma literatura mais econômica, que enfoca mecanismos para alocação de recursos, com uma integração adequada de incentivos e níveis de informação nas transações; e “system design”, mais ligado a sistemas de modelagem e modelos econométricos.

Mas como uma forma de ação ou organização se torna uma regra coletivamente coerciva, estável e esperada, ou seja, uma instituição? Como funciona o processo de desenhar uma instituição? No caso aqui estudado, a pergunta seria: como mecanismos de accountability e avaliação de determinado tipo de ação pública (aqui, os serviços públicos não estatais) podem ser institucionalizados?

O exame do processo de desenho institucional deve levar em conta os modelos de mudança social, pois entre essas mudanças está justamente a vinda de novas instituições, ou a reforma de instituições antigas. Logo, saber como ocorre um processo de mudança social é saber como uma instituição pode ser desenhada (a criação de novas instituições) ou redesenhada (a reforma de antigas).

Segundo Goodin (1996), uma mudança social pode ocorrer por acidente (uma contingência, um acontecimento inesperado; a teoria do “garbage can” nas políticas públicas, por exemplo, realça o papel das contingências no processo de criação e implementação de políticas, que seriam “latas de lixo” onde problemas e soluções são jogados e recolhidos), por evolução (alguns tipos de ação ou organização são selecionados ao longo do tempo por serem mais aptos a sobreviver) ou por intenção (produto de intervenções intencionais de agentes, grupos de poder e coalizões de interesses). O autor alerta, entretanto, que os motivos para uma mudança social nunca são uma dessas três formas puras, mas, sim, uma mistura das três. Por exemplo, os mecanismos de seleção que, na mudança social por evolução, fazem com que alguns tipos de comportamento se tornem mais aptos do que outros podem muito bem serem intencionalmente impulsionados por grupos de interesse, tornando essa mudança social fruto também de intenção. O acidente pode entrar aí se, por exemplo, tal mudança tiver resultados ou efeitos inesperados. Tudo isso pode ser considerado quando se analisa a trajetória de institucionalização de um tipo de comportamento, ação ou organização – ou então a trajetória de institucionalização de uma política pública, ou de mecanismos de accountability e avaliação dessa política.

Ao discorrer sobre como acidente, evolução e intenção estão mesclados num processo de desenho institucional, Goodin sublinha que deve ser posto de lado o que ele chama de “mito do desenho intencional”, que seria o mito de que uma instituição pode ser realmente desenhada por agentes ou grupos de agentes, apenas com base na intenção e no planejamento desses agentes ao pensar aquela instituição. Vale lembrar novamente que Arretche, ao analisar o campo da avaliação de políticas, destaca que a própria implementação modifica a política que foi formulada (e não necessariamente por intencionalidades do implementador, mas pelas próprias contingências do ato de implementação).

“Institutions are often the product of intentional activities gone wrong – unintended by-products, the products of various intentional actions cutting across one another, misdirected intentions, or just plain mistakes. (...) Thus, even within the realm of our intentional interventions, what we should be aiming is not the design of institutions directly. Rather, we should be aiming at designing schemes for designing institutions – schemes which will pay due regard to the multiplicity of designers and to the inevitably cross-cutting nature of their intentional interventions in the design process” (GOODIN, 1996, p. 28).

Estar imerso em contingências, erros de planejamento e efeitos colaterais não previstos, no entanto, não significa que um processo de desenho institucional não possa ter princípios ou diretrizes minimamente previsíveis e planejáveis. Goodin cita quais seriam os princípios recomendáveis para um “bom” desenho institucional, sendo bom não apenas para este ou aquele contexto, mas, sim, bom também num modo mais absoluto, no sentido de um ser um desenho bem estruturado. Esses princípios seriam: “revisability”, ou a capacidade de os mecanismos de funcionamento do desenho poderem ser revistos, serem flexíveis e permitirem instrumentos de “learning-by-doing” (aprender fazendo), para se adequarem a contingências e mudanças sociais; “robustness”, ou robustez, que aqui também pode ser entendido como resiliência, já que tal princípio significaria a capacidade dos mecanismos do desenho de se adaptarem a novas situações, sem serem facilmente destruídos por elas (algo diferente da mera

resistência), o que também é uma forma de adaptação às contingências e mudanças; “sensitivity to motivational complexity”, que seria os mecanismos do desenho levarem em conta a complexidade de motivações e interesses envolvida na ação que aquela instituição traz; “publicity”, publicização, que seria utilizar mecanismos publicamente defensáveis (é a própria accountability, num certo modo); e “variability”, algo como variabilidade, que seria os mecanismos do desenho poderem funcionar em diferentes situações ou estruturas.

Todos esses princípios e mecanismos devem ser levados em conta, então, na hora de se desenhar institucionalmente uma política pública. Nesse sentido, o próprio conceito de política pública mostra a importância de um arranjo ou estrutura institucional adequada. Ferrarezi (2007) cita Saravia para definir política pública como “ ‘um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos’ ” (FERRAREZI, 2007, p. 81). Ou seja, a instituição tem de servir de base às prevenções ou correções que a política deseja realizar, de acordo com o que ela deseja modificar ou manter no setor ou setores sociais em que está atuando<sup>7</sup>.

Dessa forma, a análise desses arranjos institucionais é fator essencial no momento de se examinar o funcionamento de um processo de accountability e avaliação de uma política. É tal desenho que vai dar, por exemplo, maior ou menor capacidade institucional de adaptação às contingências para a realização dos mecanismos de enforcement e da própria accountability. Enquanto o monitoramento e a sanção da parte financeira da accountability necessitam de um desenho institucional que possibilite às instituições responsáveis uma capacidade de acompanhar e exigir relatórios de gastos, por exemplo, a parte de avaliação de desempenho da accountability precisa, igualmente,

---

<sup>7</sup> O próprio campo de estudo das políticas públicas já oferece, aliás, pistas sobre formas de serem estimuladas mudanças sociais: por exemplo, por meio do aproveitamento de oportunidades que abram as chamadas “policy windows”, janelas de política que seriam oportunidades de se problematizar uma questão e fazê-la se tornar alvo de uma política (e, portanto, levar a algum nível de mudança social), criando arranjos institucionais e/ou adequando instituições já existentes para ela.



de instituições com um desenho que as permita ter recursos, sistematização de informações e indicadores, e pessoal capacitado o suficiente para a determinação de metas e indicadores e para a supervisão de sua realização (BRINKERHOFF, 2001, p. 32).

Além disso, quando se trata de pensar no desenho institucional da accountability e da avaliação de uma política, há que se conciliar o desenho institucional dos mecanismos de transparência, responsividade e enforcement da accountability da política com o desenho institucional das metas de performance e os indicadores de desempenho que serão buscados no momento da avaliação da política; e com o desenho institucional também da estratégia (a identificação de ações mais aptas que outras para sobreviverem naquele contexto, como visto anteriormente) que serão adotadas pela política para alcançar tais metas (já que uma mesma meta pode ter mais de uma forma de ser alcançada). Essas estratégias devem estar ligadas aos objetivos que se tem com aquela ação (o fator “intenção” da mudança social, também visto antes).

Esse desenho institucional da dimensão da avaliação (ou da accountability de performance) da política deve levar em conta fatores como a capacidade da implementação da política de absorver possíveis efeitos colaterais e contingências (absorver o fator “acidente” na mudança social, o que seria o princípio de “revisability” discutido anteriormente) que venham a surgir (pensamento semelhante ao desenvolvido por Goodin quando este critica o mito de que é possível um desenho institucional totalmente bem planejado e intencional).

Tal desenho precisa atentar ainda para o que Arretche chama de “pontos de estrangulamento” (ARRETCHE, 2001, p. 7): os aspectos que fizeram com que as metas e objetivos de uma política não tenham sido alcançados independentemente da vontade de formuladores e implementadores. Em vez de se pensar em termos de a política ter dado certo ou errado, o desenho dos mecanismos de uma avaliação deve permitir que a avaliação encontre tais pontos de estrangulamento, e identifique também quais resultados da política foram alcançados por causa da política e quais o foram por causa de efeitos colaterais – que a avaliação identifique, assim, as relações de causalidade entre a política e seus resultados, como já foi enfatizado anteriormente.

Um dos pontos desse desenho é ver, como sugere Arretche (2001), o nível de conhecimento daquela política por seus implementadores (se não conhecem suficientemente os objetivos que os formuladores pretendiam ao criar a política, os implementadores podem colocar no lugar a própria idéia que fazem desses objetivos, por exemplo). Outro ponto é verificar o nível de aceitação desses objetivos pelos implementadores. E outro aspecto desse desenho a ser analisado é a capacidade – operacional, financeira e de recursos humanos, por exemplo – de os implementadores fazerem seu trabalho.

Falar em como a criação ou reforma de uma instituição – e aí se inclui a institucionalização de modelos descentralizados e orientados por resultados, tais quais as OSs, Oscips e PPP – deve levar em conta as contingências em torno de qualquer ação também é lembrar do conceito de saída, voz e lealdade de Hirschman (1970). Segundo esse conceito, num processo de mudança institucional, os agentes envolvidos nessa mudança podem decidir sair da instituição em questão (a opção pela saída); ou podem decidir ficar e participar da mudança (escolhendo o caminho da voz, da participação); a decisão a ser escolhida dependerá do grau de lealdade que o agente tem com relação à instituição. E tal lealdade, ressalta Hirschman, é racional, pois tem a ver com os interesses de cada agente – um agente é leal a uma instituição na medida em que ela atende ou não a seus interesses e objetivos, e lhe dá ou não recompensas e incentivos.

O ponto das recompensas e incentivos é dos mais importantes aqui. Pois, justamente num processo de mudança institucional como ocorre na tentativa de institucionalização de ações descentralizadas e geridas por resultados, é que, para que os agentes envolvidos cooperem com a institucionalização, eles devem ser leais (ao processo de mudança em si, ou à instituição que se deseja criar/reformar). E, para conseguir tal lealdade, devem-se ver quais interesses estão envolvidos, e quais recompensas e incentivos mais se adequam a eles.

Enfim, a discussão do desenho institucional dos mecanismos de accountability e avaliação deve acompanhar o atual processo de descentralização administrativa e reforma estatal, fazendo com que haja uma construção de capacidade institucional (inclusive financeira) para a supervisão e sanção dos eventuais novos atores que passem a fazer parte da administração da ação pública. A análise das vantagens institucionais

comparativas de cada sociedade e Estado, como destacam Hall e Soskice (2001) ao estudar as chamadas variedades de capitalismo (“Schneider (2004) atribui à América Latina uma posição intermediária entre os tipos de economias de mercado liberal e coordenada, no que classifica como economia de mercado ‘semi-articulada’, assemelhando-se ao tipo ‘mediterrâneo’ ou ‘centrado no Estado’, mencionado por Hall e Soskice (2001)” (CORREIA, 2008, p. 117) ), deve incluir a comparação entre as instituições de accountability e avaliação de cada realidade (e quais vantagens institucionais cada realidade pode ter também nesse aspecto, em comparação com outras sociedades/Estados). Caso não seja dada atenção ao desenho institucional de accountability e avaliação nesse redesenho do papel do Estado como indutor estratégico do desenvolvimento, há sério risco de se criar um vácuo de accountability para as ações públicas que venham dessa descentralização – vácuo que pode ser caracterizado como o que Pessanha (1997) chamou de “fuga ao controle”. Não permitir que esse vácuo se instale é assegurar mecanismos eficazes de governança da ação pública pós-reforma do Estado.

Levar a accountability para o braço descentralizado da ação do Estado significa prestar atenção também na capacitação dos agentes dessa ação descentralizada. Como Brinkerhoff sublinha, “Much of the literature points to the inevitability and the desirability of discretionary decision-making in administrative systems as a way to incorporate learning, innovation, and flexibility (e.g., Moore, 1993). For example, Lipsky (1980) argues that ‘street-level bureaucrats’ exercise significant levels of discretion in the delivery of local services” (BRINKERHOFF, 2001, p. 38).

“No Brasil, os programas de ação pública são crescentemente realizados através da integração de vários níveis de governo e de agentes não-governamentais. Atualmente, raros são os programas que não são implementados no contexto de um sistema de relações intergovernamentais e de parcerias as mais diversas com a sociedade civil. Ter em mente as conseqüências institucionais destes fatores é de fundamental importância para aumentar a probabilidade de sucesso de programas de larga escala. Nestas circunstâncias, cabe investigar a autonomia decisória dos implementadores, suas condições de trabalho e

suas disposições em relação à política sob avaliação” (ARRETCHE, 2001, p. 9-10).

Tal construção de capacidade institucional para o braço da ação pública fora do corpo do Estado também se liga a um estímulo da accountability pela sociedade (ou accountability social, no conceito de Mainwaring). Brinkerhoff (2001) destaca que estimular essa accountability para além do Estado é uma forma de unir o lado da oferta (supply-focus) ao lado da demanda (demand-side) de um processo de accountability: o lado da oferta seria a oferta de estratégias de accountability implementadas pelo Estado dentro dele, enquanto o da demanda seriam as necessidades de accountability demandadas pela sociedade civil e pelo setor privado.

“Accountability improvement efforts are integral to civil service reforms, anti-corruption programs and administrative and budget systems strengthening. With these activities, the implementation strategy is supply-led and focused on public sector actors. Alternatively, demand-driven strategies can be pursued. These focus on identifying sources of pressure for improving accountability and mobilizing them to push for change (...). This joint demand and supply focus is also expressed in the Center’s Implementing Policy Change Project (IPC), which found that policy outcomes are more successful when both supply and demand are included in an implementation strategy. Just like economic or sectoral reform, accountability improvement can be viewed as a policy intervention to be managed” (BRINKERHOFF, 2001, p. 34).

No entanto, essa integração entre o lado do Estado e o da sociedade e do setor privado, em um processo de accountability (assim como a melhoria e o aumento dos níveis de enforcement desse processo), tem grande possibilidade de gerar conflitos, segundo o autor porque as relações de accountability “are inherently conflictual and political” (BRINKERHOFF, 2001, p. 36). Novamente, vem a importância do desenho institucional, já que as instituições podem reduzir os custos de transação de uma relação, ao determinar expectativas de comportamento. Se os agentes envolvidos numa relação têm um mínimo de expectativa de como será o comportamento dos outros envolvidos naquela relação, os custos dessa transação tendem a ser menores, pois há

uma redução da possibilidade de comportamento oportunista e uma diminuição da incerteza naquela transação, para utilizar a teoria dos custos de transação desenvolvida por Williamson (1989).

Assim, mecanismos eficazes e institucionalizados de accountability podem ser vistos como uma forma de redução dos custos de uma transação, e, logo, uma forma de coordenação de conflitos e interesses políticos – base para a capacidade de ação e coordenação do Estado dentro do conceito de governança, como veremos em seção adiante.

É nesse sentido que Dubnick (2002) nos diz que uma das conceituações possíveis de accountability é a coordenação de conflitos e a diminuição da incerteza: além de a accountability poder se manifestar como regras e procedimentos para o controle do exercício do poder (numa visão que se liga ao conceito de controle externo, origem da accountability, como visto), e como um modo de desenvolvimento de confiança, quanto às relações sociais, ela também é a criação de mecanismos para se lidar com expectativas e incerteza; e, numa visão de complexidade de expectativas, seria um modo de coordená-las, ao dar um padrão a ser seguido ou uma meta/impacto a ser alcançada.

#### 2.5.1. Conclusões da seção

Nesta seção, concluímos que:

- Instituições são restrições e coerções criadas e exercidas coletivamente para determinar padrões de comportamento, assim como balizar expectativas de comportamentos – auxiliando, dessa forma, na obtenção de cooperação de interesses, pois, ao criar expectativas de comportamento, diminuem as incertezas de uma transação
- Instituições são influenciadas pelos arranjos institucionais anteriores (path dependence), e beneficiam certos grupos de poder/interesses em detrimento de outros, ao fazerem com que certo modo de ação – benéfico mais a uns que a outros – seja o padrão

- Desenho institucional é o conjunto e a disposição de mecanismos de funcionamento de uma instituição
- Políticas públicas, cursos de decisão e ação públicas para manter ou modificar situação em um ou mais setores da sociedade, devem ser construídas baseadas nos arranjos institucionais dos setores onde desejam atuar, e devem ter um desenho institucional que se liga a esses arranjos
- Para serem institucionalizadas, ações e políticas devem levar em conta que mudanças sociais – e uma delas é a criação/reforma de instituições – ocorrem por uma mistura de acidente, evolução e intenção
- Princípios para um adequado desenho institucional incluem: capacidade de revisão e de learning-by-doing; resiliência (estes dois sendo princípios que se ligam à capacidade de o desenho se adaptar às contingências); sensibilidade aos vários interesses e motivações dos atores envolvidos; publicização (tida aqui como a própria accountability); variabilidade
- Em resumo, nesta seção as seguintes dimensões institucionais foram tidas como relevantes para o exame feito neste estudo, somando-se às dimensões anteriores:

**9) Sensibilidade a interesses/motivações dos agentes envolvidos**

**10) Capacidade de revisão, learning-by-doing e resiliência**

## 2.6. *O público não estatal e a reforma do Estado*

Nesta seção abordaremos o conceito de público não estatal e o contexto de reforma do Estado na qual ele se insere, apontando ainda o contexto no qual esse conceito, assim como os modelos de Oscip, OS e PPP, emergiram.

### 2.6.1. Contexto geral

A importância que o setor público não estatal vem tomando no processo de descentralização administrativa estatal tem sido objeto da atenção das ciências políticas e econômicas nas últimas décadas. Para Bresser-Pereira e Grau, “é possível presumir que o século XXI será o século onde o público não-estatal poderá constituir-se numa dimensão-chave da vida social” (BRESSER-PEREIRA, GRAU, 1999, p. 16). Na opinião dos autores, o crescimento desse setor advém, entre outros motivos, da crise do que eles chamam de “modelo social-burocrático” de Estado com as novas demandas da globalização. Com isso, teria aparecido a necessidade de uma nova forma tanto de produção de serviços públicos (que teria como uma das origens a crise fiscal do Estado na produção de bens públicos, destacam os autores, o que teria feito o Estado transferir parte dessa produção para ONGs, muitas vezes por meio de subsídios ou isenções fiscais) quanto de controle social sobre a administração pública (essa segunda necessidade, aliás, que se ligaria a uma ênfase atual dada aos chamados direitos republicanos e de cidadania, também pode explicar a gradual relevância que os processos de accountability vêm assumindo). O serviço público não estatal seria a resposta que teria vindo para atender ao novo cenário.

“Em outras palavras, estamos supondo a existência de quatro esferas ou formas de propriedade relevantes no capitalismo contemporâneo: a propriedade pública estatal, a pública não-estatal, a corporativa, e a privada. (...) O fenômeno do público não-estatal é simultaneamente econômico e político. Produção e controle estão intimamente relacionados quando se trata do público não estatal.” (BRESSER-PEREIRA, GRAU, 1999, p. 17).

A consolidação do setor público não estatal está inserida, como já foi dito, na reforma do Estado – e trata-se de uma tentativa de reforçar e melhorar a institucionalização das relações entre público e privado, que historicamente, no Brasil, assumiram formas clientelistas e não institucionalizadas.

Até os anos 1990, reforma de Estado no Brasil sempre tinha sido algo associado a regimes autoritários. Diniz (2001) nos lembra que o primeiro desses casos foi na era Vargas de 1930 a 1945 (nesse período, houve, por exemplo, a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – Dasp, em 1938, considerado a primeira reforma administrativa brasileira, numa tentativa de fortalecer a burocracia racional-legal no país); o segundo caso viria no primeiro dos governos militares (com o Decreto-Lei no. 200 de 25 de fevereiro de 1967, tentativa de trazer elementos gerenciais à administração pública, como a descentralização de atividades para autarquias e empresas públicas).

“Nos dois casos considerados, além do contexto autoritário, o ponto convergente do esforço reformador está relacionado à dimensão especificamente administrativa da reforma do Estado, que envolveu questões relativas ao grau de centralização da máquina burocrática, à hierarquia entre as várias unidades integrantes do aparelho estatal, à articulação entre as diversas agências do poder Executivo, à definição dos órgãos normativos e fiscalizadores ou ainda à classificação de cargos e carreiras. Não se verificou uma preocupação com o aperfeiçoamento dos demais poderes e, sobretudo (...), a articulação e o equilíbrio entre os três poderes, atribuindo-se ao Executivo e às agências administrativas um amplo espectro de prerrogativas no que concerne à formulação e implementação de políticas públicas” (DINIZ, 2001, p. 17).

Já ao longo da década de 1990, em um regime democrático, portanto, a preocupação com a reforma do Estado voltaria à agenda pública do país. Diniz destaca que a primeira empreitada nesse sentido, ainda no governo Collor, foi a de romper com o intervencionismo do antigo modelo de substituição de importações e desenvolvimentismo de 1964 a 1985.



Parte central da reforma do Estado implantada no Brasil (e em outros países) nos anos 1990 seriam os processos de descentralização e de orientação por resultados. Ele incluiu a tentativa de institucionalização de mecanismos como administração indireta e realização de serviços públicos não mais apenas pelo Estado, e, sim, por entidades não estatais também (entidades da sociedade civil e empresas), que passaram a ter papel também dentro das políticas públicas, agindo por meio de contratos e termos regidos pela consecução de metas e resultados. É nesse caso que entram o advento e o fortalecimento, no Brasil, de uma legislação referente às PPPs, Oscips e OS. A vinda ou a reforma de um marco legal é uma forma de institucionalização, como veremos na seção sobre desenho institucional.

De acordo com Modesto (1997), a reforma administrativa no Brasil teve semelhanças com as reformas de Estado ocorridas em outras partes do mundo. Com o objetivo de reduzir o déficit público e combater a chamada crise fiscal do Estado por meio do aumento da eficiência do gasto público e da concentração dos recursos governamentais em setores estratégicos (e de, especificamente no caso brasileiro, de tentar combater não apenas a dívida externa, mas também problemas como o quadro de inflação e estagnação), além do objetivo de tornar a administração pública mais ágil, eficaz e participativa, houve a tentativa de:

“a) aplicação de técnicas de coordenação de serviços e atividades entre esferas políticas diversas (consórcios intergovernamentais, acordos-programas, convênios de delegação ou descentralização); b) estímulo à privatização de serviços econômicos competitivos sustentáveis em regime de mercado; c) transferência de funções do poder central para entes intermediários e locais; d) ampliação dos controles de produtividade e de economicidade (...); e) fortalecimento da autonomia das entidades... da administração indireta; f) incentivo à gestão direta pela comunidade de serviços sociais e assistenciais, fora do aparato burocrático do Estado, porém com apoio direto dele (...); g) estímulo ao pessoal administrativo no desenvolvimento de atividades-fim, com a concomitante diminuição ou terceirização de atividades-meio, acompanhada de valorização das carreiras exclusivas de Estado (...); h) capacitação de pessoal dirigente e criação de carreiras específicas para

altos gestores; i) elaboração do conceito de planejamento estratégico e fortalecimento dos setores administrativos responsáveis pela formulação de políticas públicas; j) consolidação e simplificação de procedimentos e processos no interior da administração; l) estímulo ao desenvolvimento de habilitações gerenciais flexíveis do pessoal administrativo (...); m) definição de novas formas de responsabilização dos agentes públicos pela gestão administrativa; n) adoção de programas de desregulamentação ou de simplificação da legislação (.); o) ampliação dos mecanismos de participação popular na atividade administrativa e de controle social da administração pública” (MODESTO, 1997, p. 27-28).

Nesse contexto, surgem instrumentos de descentralização administrativa e orientação por metas e resultados, tais como Oscips, OSs e PPPs. Se no caso das PPPs o lado não estatal são empresas privadas que, em boa parte das vezes, têm maior experiência e hábito na prestação de contas (pelo menos para seus acionistas), no caso dos serviços públicos feitos por Oscips, OS e ONGs elas não apresentam a mesma experiência ou costume, já que são entidades que nem têm finalidade de lucro. Logo, é de real importância que a accountability desses casos seja analisada, debatida e trazida à luz; esse enfoque na accountability dos serviços públicos prestados por entes não governamentais sem fins lucrativos é dado na seção “Accountability e entidades da sociedade civil”.

Pode-se ver a complexidade da questão quando se pensa não apenas nas estruturas de funcionamento dessa descentralização, mas também no contexto histórico, político e institucional em que essa descentralização ocorre. No caso do Brasil, o processo de descentralização iniciado nos anos 1990, no mandato de Fernando Collor, continuou na administração Fernando Henrique Cardoso, e, então, passou a reforçar as idéias de Estado mínimo da ordem neoliberal que predominava na época. Por ser absorvida por essa ordem predominante, destaca Diniz, tal reforma seguiu limitada, mais preocupada com as recomendações de instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI) do que com a eficácia das ações no próprio país.

Dessa maneira, a reforma de Estado no Brasil se limitou à reforma administrativa: “limitada por uma visão restritiva de teor administrativo, a reforma do

Estado do governo Cardoso foi capturada pela meta do ajuste fiscal, revelando-se incapaz de realizar a ruptura anunciada” (DINIZ, 2001, p. 13).

Assim, veio a preocupação com a reforma, veio um ministério só para isso – o Mare, Ministério da Administração e Reforma do Estado –, mas à realização da reforma foram colocados antolhos fiscais, e ela acabou por não alcançar “o objetivo de eliminar os pontos de estrangulamento da administração pública brasileira, bem como os vícios do passado” (DINIZ, 2001, p. 20). Um desses pontos de estrangulamento seria uma melhora na qualidade da burocracia e um maior incentivo à meritocracia nela, com a diminuição da prática de nomeação política de cargos, estendendo a excelência da burocracia das ilhas de excelência a instituições fora delas, por exemplo.

Um aspecto importante destacado por Diniz é a diferença que a autora coloca entre a criação de padrões gerenciais de administração pública – uma das principais preocupações da reforma do Estado dos anos 1990 no Brasil – e a criação de uma burocracia racional-legal, num conceito de Weber: são coisas distintas, o primeiro sendo apenas uma forma de gestão e o segundo, um modo de relação de dominação. Por não serem a mesma coisa, a criação de um não significa a vinda do outro junto: “A implantação de um padrão gerencial, com base em mudanças de técnicas e procedimentos, não elimina a possibilidade da persistência ou mesmo do reforço do intercâmbio clientelista no relacionamento do Executivo com a estrutura parlamentar-partidária” (DINIZ, 2001, p. 20).

A questão é fazer uma reforma do Estado cujas preocupações não fiquem apenas na parte técnica-administrativa e fiscal, mas cheguem também ao aspecto político de tal reforma, quando, então, será levada em conta a governança do Estado, a capacidade de ação e também de coordenação de interesses políticos que o Estado deve ter (em conceito que será tratado adiante). Nesse ponto, Diniz destaca a relevância do papel da accountability para isso, pois esse processo requer

“o fortalecimento das conexões do Estado com a sociedade e com as instituições representativas, expandindo também os mecanismos de accountability, vale dizer, os procedimentos de cobrança e de prestação de contas, os meios de controle externo, a transparência e a publicização dos atos do governo. Nesse sentido, podem ser ressaltadas as

perspectivas que preconizam novos estilos de gestão pública, revertendo o isolamento... burocrático. Esta nova perspectiva implica estreitar os vínculos com a política, reforçar os instrumentos de responsabilização da administração pública por controle parlamentar, dar mais força à sociedade civil, sem enfraquecer o poder de coordenação do Estado, e diversificar os espaços de negociação e as táticas de alianças envolvendo diferentes atores, associando o aumento da participação com o reforço das instituições representativas” (DINIZ, 2001, p. 21).

Trata-se, assim, de reforçar os processos de governança (conceito visto melhor em outra seção) do planejamento e da implementação das ações do Estado. Dessa forma, pretende-se colocar como questão neste estudo o fato de que a accountability dos serviços públicos não estatais faz parte, cada vez mais, da implementação das políticas públicas, e deve ser analisada como tal, acompanhando também uma análise do contexto político em que esse processo se estabeleceu e se encontra. Portanto, é preciso que a realização de tal serviço também seja acompanhada do desenvolvimento de seus mecanismos de controle e, sobretudo, de avaliação de desempenho e impactos – pois, se faz cada vez mais parte das políticas públicas, também precisa, como essas políticas, passar pela etapa de avaliação que um policy cycle tem.

#### 2.6.2. Contexto da vinda de organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público e parcerias público-privadas

Vamos agora passar a analisar como tal contexto histórico, político e institucional da reforma administrativa no país a partir dos anos 1990 se liga ao contexto em que cada um dos três instrumentos tratados neste estudo (Oscips, OSs e PPPs) surgiu. Vale ressaltar que o surgimento desses instrumentos veio como uma tentativa de institucionalização de relações (entre público e privado) que, no Brasil, habituaram-se à não institucionalização e a práticas clientelistas.

Primeiramente, as OSs, o instrumento, entre aqueles três, que veio primeiro, em 1998. No caso das OSs, tal contexto se liga diretamente a uma das características trazidas pela reforma administrativa do Plano Diretor de Bresser Pereira: a orientação

por resultados que deveria ser seguida na administração pública. Por serem entidades não governamentais sem fins lucrativos, o surgimento das OSs se liga também ao quadro de insatisfação que havia na época quanto às dificuldades legais e de acompanhamento da relação entre ONGs e o governo. Tal insatisfação, no entanto, será detalhada ao se falar do surgimento das Oscips, entidades sem fins lucrativos que mantêm forte sua característica de entidade da sociedade civil mesmo se relacionando com o governo – por isso, o quadro de insatisfação quanto à relação ONGs-governo é mais importante para explicar o surgimento das Oscips.

Já as OSs, apesar de serem entidades sem fins lucrativos, detêm como característica forte o fato de serem como braços descentralizados do governo – podem, aliás, ser entidades criadas pelo próprio Estado para funcionarem como parte da sociedade civil –, por poderem absorver órgãos públicos e suas atividades, poderem receber servidores públicos (com ônus para o órgão público de origem do servidor), e terem no seu conselho de administração a participação de integrantes do governo. Por isso, a orientação por resultados criada para esse instrumento de descentralização é mais importante para explicar o surgimento das OSs.

De acordo com Pacheco (2004), um dos principais instrumentos da reforma proposta no país a partir de 1995 (com a vinda do Plano Diretor) foi a gestão por resultados. Que desembocou no contrato de gestão, forma pela qual as OSs – entidades sem fins lucrativos que podem absorver órgãos públicos extintos e seus serviços públicos – relacionam-se com o poder público.

O Plano Diretor dividia as atividades na sociedade em quatro grupos: o núcleo estratégico, as atividades exclusivas do Estado, as atividades não exclusivas (onde se encontram as entidades não governamentais), e a produção de bens para o mercado (onde se encontra o setor privado com vistas ao lucro). A proposta do Plano Diretor foi a de dar mais flexibilidade e autonomia gerencial aos grupos de atividades exclusivas e não exclusivas, “em troca de compromissos com resultados, firmados entre as organizações destes dois segmentos e o núcleo estratégico, responsável pela formulação das políticas” (PACHECO, 2004, p. 8). Estavam criadas a figura da agência executiva (para as atividades exclusivas) e a figura da OS (para as atividades não exclusivas).

“(...) por meio de arranjos contratuais ou quase contratuais, entidades públicas (estatais ou não-estatais) orientadas por missões, organizações sem fins de lucro ou mesmo prestadores privados de serviço vêm sendo submetidos a novas formas de controle e responsabilização (...). A contratualização de resultados é também apontada como uma das três principais estratégias da Nova Gestão Pública, dentre as que mais promoveram mudanças substantivas na qualidade dos serviços públicos (Jann&Reichard, 2002). Uma pesquisa comparada... destacou a contratualização de resultados, ao lado da orçamentação por produto (e contabilidade gerencial) e da normalização dos regimes de trabalho, como as principais estratégias eficazes da reforma” (PACHECO, 2004, p. 1)

Para discutir o papel da contratualização no setor público, Pacheco fez um levantamento de suas características e funcionamento em sete países (Dinamarca, Estados Unidos, Holanda, Nova Zelândia, Reino Unido, Suécia e Suíça). Fazendo parte da reforma do Estado, por acompanhar a descentralização administrativa que caracterizou essa reforma (à expansão da administração indireta se somou o aumento de serviços públicos prestados por entes não estatais, serviços esses que podem ser realizados, por exemplo, por contratos de resultados), a contratualização de resultados (ou contrato de resultados, ou contrato de gestão)

“é um instrumento de gestão, que relaciona ministérios (ou secretarias responsáveis pela formulação de políticas públicas) e entidades a eles vinculadas, prestadoras de serviços públicos (genericamente denominadas 'agências'). Tem por objetivos promover mais flexibilidade, transparência de custos, melhor desempenho, aumento da qualidade, produtividade, eficiência e efetividade na prestação de serviços públicos. Promove... autonomia de gestão em troca de compromisso prévio com resultados. (...) a contratualização de resultados no setor público substitui o controle clássico político (pela hierarquia) e burocrático (pelo cumprimento de normas)” (PACHECO, 2004, p. 2).

Peci et al. (2008) mostram que a contratualização de resultados foi o principal instrumento gerencial utilizado pelo governo estadual de Minas Gerais ao implantar seu programa de Oscips. Segundo os autores, a orientação da gestão por resultados foi percebida em seu estudo tanto entre os técnicos do governo mineiro responsáveis pela implementação da política de Oscips, quanto entre os representantes das próprias Oscips, o que mostraria o início da consolidação de uma cultura de resultados.

Apesar de o instrumento utilizado para a relação entre Oscip e governo ser chamado de termo de parceria, ele também segue a lógica da contratação de metas e resultados (como veremos logo adiante). De acordo com Peci et al., que realizaram um estudo sobre as Oscips em Minas Gerais, a conclusão que veio dessa análise foi a ênfase tanto no papel de articulador do Estado quanto na gestão por resultados, até porque, em Minas, as Oscips foram criadas num modelo que guardava características gerenciais semelhantes às das OSs<sup>8</sup>.

Pacheco, no entanto, observa que o instrumento de contratação de resultados, no Brasil, passou a adquirir forma diversa do que aquele utilizado em outros países:

“(…) a concepção de contrato de resultados mudou substancialmente...: optou-se por uma nova metodologia para elaboração do Plano Plurianual 2000-2003, onde o ‘contrato de resultados’ passou a ser expresso em termos de um programa, sob a responsabilidade de um gerente, sem que a escala da organização fosse envolvida na formalização de um contrato organizacional de resultados a atingir. (...) Em todos os países, a escala da organização foi fundamental para a adoção da gestão por resultados;

---

<sup>8</sup> O modelo de contratação de resultados, também chamado de contratualização, pode também ser visto como um instrumento da administração por objetivos, segundo Ibañez et al. Os autores destacam uma definição de contrato de gestão na qual ele é tido como o “estabelecimento periódico e sistemático de compromissos negociados e acordados entre o nível local e o central, acerca dos objetivos e metas para um dado período de gestão, com o intuito de induzir à participação maior e à co-responsabilização na operacionalização dos referidos objetivos e metas” (IBAÑEZ ET AL., 2001, p. 392). Dessa forma, o nível central (o poder público, no caso do público não estatal) daria maior autonomia gerencial para o nível local (o ente não estatal, que também poderia ser uma agência executiva ou um governo estadual ou municipal, no caso de uma descentralização entre entes públicos de várias esferas de governo), passando a controlar mais os resultados do que os processos ou meios.

no Brasil, no período 1999-2002, o governo abriu mão do contrato definido na escala de cada organização” (PACHECO, 2004, p. 8).

Ou seja, em vez de a contratação de resultados tomar a forma de uma verdadeira orientação por resultados dentro da administração pública, passou-se a ter várias contratações de resultados espalhadas em programas. Talvez aí esteja uma deficiência no desenho institucional da governança (conceito visto adiante) do novo modelo.

Já no caso das Oscips, vindas em 1999, o contexto de surgimento do instrumento se liga, como dito anteriormente, a um quadro de insatisfação na época, tanto por parte das organizações não governamentais quanto por parte do governo que a contratava e da sociedade de modo geral, quanto às dificuldades burocráticas e de controle na relação entre entidades sem fins lucrativos e o governo. As ONGs – como lembra Landim (no prelo), um termo não existente na legislação brasileira, que fala apenas de pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos – precisavam enfrentar um emaranhado burocrático para obter registros e títulos, muitas vezes com exigências que se vinculavam a registros diferentes, o que levava a episódios de tráfico de influência e clientelismo, além de as ONGs precisarem enfrentar a Lei 8.666/1993, a lei que rege as licitações e contratos na administração pública no país, mais adequada para contratos com o setor privado do que com o não lucrativo.

Por outro lado, o governo não conseguia ter um acompanhamento adequado da série de convênios e contratos que estabelecia com as ONGs; até porque a legislação sobre títulos de utilidade pública no país une sob o mesmo teto tanto entidades com fins mútuos (associações que visam beneficiar apenas seus associados, por exemplo) quanto aquelas com fins comunitários (entidades beneficentes, por exemplo), e aos dois tipos permite benefícios como isenções fiscais, subvenções sociais e contratação direta. Para amostras dessa falta de controle, vide escândalos como os dos Anões do Orçamento nos anos 1990, no qual deputados federais foram acusados de envolvimento com esquemas de fraude que incluíam envio de dinheiro público a entidades filantrópicas ligadas a parentes e “laranjas”, além de recebimento de dinheiro para darem privilégios a empreiteiras na hora da destinação de verbas orçamentárias para obras de grande porte.



Finalmente, na sociedade, por causa de episódios e fatos como esses, pairava em muitos segmentos a sensação de que tais entidades eram todas “pilantrópicas”.

Uma das questões do problema era, então, jurídica: a lei 8.666/93, com exigências legais feitas para reger as relações entre agentes públicos, entre agentes públicos e agentes privados com fins privados, e entre agentes privados, não regia adequadamente a relação entre agentes públicos e agentes privados com fins públicos (FERRAREZI, 2007). Além disso, segundo Pires (2006), havia uma dificuldade também de adaptação das ONGs aos encargos trabalhistas: como não tinham recursos e/ou capacidade administrativa para lidar com tais encargos, muitas vezes disfarçavam vínculos trabalhistas por meio de contratação de autônomos, prestação de serviços e estagiários (não que tais práticas tenham acabado com a vinda de outro tipo de qualificação, é apenas questão de ver que esse era um dos motivos das queixas que acabaram levando a uma nova legislação no setor).

Assim, como um dos entraves era de cunho legal, a mudança no marco legal da área foi uma das propostas de ação levantadas na época, sobretudo nos debates sobre o setor que passaram a ocorrer com a criação do Conselho da Comunidade Solidária, nos anos 1990, e por associações de entidades como a Associação Brasileira de ONGs (Abong), como lembra Landim (2002). O projeto de lei trazendo um novo marco legal veio, assim, para: tentar simplificar os trâmites de qualificação das entidades; melhorar sua relação com os encargos trabalhistas, até pelo fato da possibilidade de remuneração dos dirigentes das Oscips; ao mesmo tempo, dar mais possibilidade de controle por parte do governo (com exigências maiores de prestação de contas) e por parte da sociedade (controle social, pelo fato de que, segundo a lei das Oscips, qualquer cidadão pode denunciar uma entidade e pedir sua desqualificação), o que também era uma tentativa de melhorar a imagem que as entidades tinham na sociedade.

Além disso, vale citar Ferrarezi (2007) quando esta lembra que tal mudança de marco legal foi possível também porque, se as primeiras ONGs no país, vindas do associativismo das pastorais da Igreja Católica nos anos 1960, viveram os anos 1970 no contexto da resistência ao regime militar e tinham o embate contra o Estado como essência, o movimento das ONGs chegou à década de 1990 com uma postura bem menos combativa contra o Estado, até porque as entidades passaram a ter mais

responsabilidades ao começarem a receber recursos de agências multilaterais e organismos internacionais (FERRAREZI, 2007).

Landim (2002) também aponta que, se nos anos 1970 e início dos anos 1980 as chamadas ONGs faziam parte do contexto de construção da democracia, “em que a sociedade civil tendia a se confundir, por si só, com oposição política” (LANDIM, 2002), nos anos seguintes essas organizações foram se institucionalizando, criando laços com agências internacionais, e desenvolvendo seu campo de ação, de canalização da expressão de grupos sociais (e de interesses difusos, como a defesa do meio ambiente) e de formas de ligação com o Estado. Koslinski (2007) observa ainda que, durante os anos 1980, as ONGs começaram a se distanciar da postura assistencialista de entidades filantrópicas para constituir um movimento de tom pró-cidadania nos anos seguintes.

Flach (2006) destaca que a lei de criação das Oscips “não cria uma nova forma societária ou uma nova natureza de organizações privadas. A qualificação como OSCIP não diz respeito à natureza jurídica das organizações, mas a uma qualidade, um caráter adjetivo, que adere à sua natureza, mas não a modifica” (FLACH, 2006, p. 31). Essa qualificação, segundo o autor, parece ter tido sucesso em algumas vantagens que trouxe para as entidades qualificadas: em entrevistas feitas com integrantes de Oscips de Santa Catarina, Flach identificou como vantagens (apontadas por elas) que teriam vindo com a lei a facilitação de parcerias com o Estado, a melhora na imagem da entidade, a possibilidade de remuneração dos dirigentes da entidade, e o fato de que, para Oscips, é permitido a captação de recursos por meio de leis de incentivo, por meio das quais empresas podem reverter até 2% do imposto devido em investimento de projetos de Oscips. Outra percepção por parte das Oscips identificada pelo autor foi que, ao mesmo tempo em que se diminuiu o nível de exigências para a qualificação, aumentou-se o nível de responsabilidades de transparência e prestação de contas para a entidade que receber verba pública<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Vale lembrar que, mesmo após a mudança do marco legal do setor, mais episódios envolvendo denúncias contra ONGs levou à criação de uma CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) das ONGs em 2001, e de uma segunda CPI das ONGs – que inclui também as Oscips – em 2007 (no meio do caminho, em 2006, houve ainda a CPMI (Comissão Parlamentar Mista de Inquérito) das Ambulâncias,

Uma outra vantagem para as entidades trazidas pela qualificação como Oscip é apontada por Kopak (2008): se os títulos anteriores fornecidos a entidades não governamentais sem fins lucrativos vetavam benefícios em impostos por parte de entidades que remunerassem seus dirigentes, a lei das Oscips permitiu que as entidades que escolham remunerar seus dirigentes não percam o benefício fiscal.

Por fim, há que se notar que as Oscips também fazem parte da tentativa de se criar uma cultura de orientação por resultados na administração pública, pois o termo de parceria (a forma como Oscip e governo se relacionam) prevê a medição de desempenho e de metas pela Oscip.

Antes de passarmos ao exame do contexto de surgimento das PPPs, vale destacar ainda que a vinda das figuras da Oscip e da OS se ligam ainda ao contexto de aumento do número de entidades não governamentais sem fins lucrativos, no país e no mundo. De 1980 para 1993, o número de organizações não governamentais foi de 1.600 para 2.970, nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); nesse mesmo período, o gasto dessas organizações subiu de US\$ 2,8 bilhões para US\$ 5,7 bilhões (EDWARDS, HULME, 1995, p. 3). Segundo a Commission on Global Governance, se em 1909 havia 176 organizações não governamentais internacionais contabilizadas, em 1993 esse número foi para 28.900 (EDWARDS, HULME, 1995, p.3).

“The rise of NGOs is not an accident”, sentenciam Edwards e Hulme sobre o crescimento das “non governmental organizations”, ou NGOs, a abreviatura em inglês

---

que investigou, entre outras irregularidades, indícios de que uma quadrilha acusada de desviar recursos orçamentários com a venda superfaturada de ambulâncias utilizava ONGs de fachada).

Essa segunda CPI das ONGs foi instalada pelo Senado em 2007 para apurar “a liberação, pelo Governo Federal, de recursos públicos para organizações não governamentais – ONGs – e para organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIPs, bem como a utilização, por essas entidades, desses recursos e de outros por elas recebidos do exterior, no período de 1999 até 30 de abril de 2009” (SENADO FEDERAL, 2010, p. 1). Relatórios iniciais da comissão apontaram indícios de envolvimento de parlamentares com entidades investigadas; informações divulgadas pela imprensa na época também citavam dados como indícios de que 250 entidades teriam recebido mais de R\$ 200 mil por ano desde 1999, e de que, de 1999 até 2006, o governo federal teria liberado cerca de R\$ 32 bilhões para o setor. A CPI continua instalada na Casa, tendo seu prazo final prorrogado para setembro de 2010, segundo consulta deste estudo ao Senado.

para ONGs. Eles citam Salamon para dizer que está havendo uma “revolução associativista” no fim do século XX e neste início de século XXI que poderia muito bem ser comparada à revolução que foi o surgimento do Estado no século XIX (EDWARDS, HULME, 1995, p. 3). Landim (no prelo) também aponta o crescimento das chamadas ONGs (e do próprio uso desse termo em vários setores da sociedade) como o surgimento, no fim do século XX, de um novo campo associativo, ligado tanto a movimentos e redes de ação social quanto a redes de interlocução entre sociedade e Estado – inclusive, neste último caso, com a participação de tais organizações na proposição, na execução e/ou na co-gestão de políticas públicas.

Ao se falar na importância que o associativismo vem tomando nas últimas décadas, vale lembrar ainda o seminal estudo de Tocqueville sobre associativismo, no qual ele verificou suas características e mecanismos de funcionamento na América. Koslinski também cita Tocqueville para afirmar que ele,

“diferente da maioria dos pensadores do século XVIII e XIX que tratavam da diferenciação de duas esferas, distingue três esferas de ação: o Estado, que compreende a representação política formal, com as instituições da assembleia parlamentar, cortes, burocracias, política e exército; a sociedade civil, que seria equivalente ao que hoje diversos autores tratariam como a esfera de mercado, ou seja, a arena privada de interesses e de atividade econômica; e a sociedade política, que representaria a arena da “arte de associação” e compreenderia as associações tais como partidos políticos, opinião pública, júris e associações civis tais como igreja, escolas, sociedades literárias, jornais, organizações profissionais e comerciais e organizações recreativas (Kumar, 1993; Keane, 1998b). (...) O resgate do conceito de sociedade civil realizado a partir da década de 80 enfatiza a solução oferecida por Tocqueville para o paradoxo da igualdade e da liberdade, ou seja, como manter a igualdade engatilhada pela revolução democrática sem deixar que o abuso do poder coloque em perigo a liberdade dos cidadãos. A solução oferecida por Tocqueville inclui, de um lado, a distribuição do poder político em várias mãos (...). De outro, além do controle das

instituições do Estado, as associações civis, ou o cultivo da ‘arte de se associar’ ” (KOSLINSKI, 2007, p. 40).

Seria o reconhecimento, por parte do Estado, do potencial de capital social (no conceito de Putnam (2005) ) que tais entidades abarcam, e de como esse capital social é relevante para a construção de uma estrutura de governança (conceito que será visto melhor mais adiante). “A relação estabelecida entre sociedade civil e governança democrática se torna clara na explicação de Putnam (1996) para a eficácia dos governos regionais do norte da Itália” (KOSLINSKI, 2007, p. 52).

“O histórico, de 2001 a 2006, aponta um aumento progressivo no número de instituições privadas sem fins lucrativos apoiadas pelo governo. Por ano, cerca de duzentas entidades foram acrescentadas à lista das que recebem recursos públicos federais (TELES e OLINDA, 2006:1). Em 2006, até 21 de novembro, 4.536 entidades já teriam sido beneficiadas pela administração federal (SHINODA e KLEBER, 2006:1). De acordo com o Relatório sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 2006, preparado pelo Tribunal de Contas da União, o governo federal transferiu uma média de R\$ 2 bilhões por ano a essas entidades perfazendo, em valores atualizados pelo IPCA médio, R\$ 12,5 bilhões transferidos no período de 2001 a 2006” (CARVALHO NETO, 2007, p. 15).

Para a comparação das Oscips e OSs com as entidades não governamentais que tiveram seu crescimento exponenciado, sendo anteriores às Oscips e OSs, vale citar um quadro de Carvalho Neto que traz esse cotejo:

**Quadro 1. Diferenças entre OSs, Oscips e entidades da sociedade civil anteriores**

TÍTULO JURÍDICO	LEGISLAÇÃO	ÓRGÃO CONCEDENTE	BENEFÍCIOS
<b>QUALIFICAÇÕES</b>			
Organização Social – OS	Lei n° 9.637/98	Ministério Supervisor da Área	Recursos orçamentários, bens públicos e cessão de servidores públicos por meio do Contrato de Gestão; imunidade, isenção de tributos e contribuições sociais.
Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP	Lei n° 9.790/99, regulamentada pelo Decreto n° 3.100/99	Ministério da Justiça	Transferências orçamentárias por meio de termo de parceria; doações dedutíveis do IR das PJ doadoras; imunidade tributária (art. 150, VI, c, da CF/88); possibilidade de remunerar dirigentes executivos com recursos do termo de parceria.
<b>TÍTULOS</b>			
Título de Utilidade Pública Federal – UPF, Estadual, Municipal e do Distrito Federal	Lei n° 91/35, regulamentada pelo Dec. n° 50.517/61 e suas alterações.	Ministério da Justiça	Pode receber subvenções, auxílios e contribuições da União; doações dedutíveis do IR das PJ doadores; permissão para realizar sorteios; requisito para requerer o REBAS e o CEBAS; imunidade tributária (art. 150, VI, c, da CF/88).
<b>REGISTROS E CERTIFICADOS</b>			
Registro de Entidade Beneficente de Assistência Social – Rebas	Lei n° 8.742/93, regulamentada pelo Decreto n° 2.536/98 e suas alterações.	Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, do Ministério do Desenvolvimento Social.	Isonção da cota patronal do INSS e das contribuições sociais; imunidade tributária (art. 150, VI, c, da CF/88). Requisito para obtenção do Cebas.
Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – Cebas			Isonção da cota patronal do INSS e das contribuições sociais; imunidade tributária (art. 150, VI, c, da CF/88); requerer benefícios do Poder Público Federal dentro de sua área de atuação.

Fonte: CARVALHO NETO, 2007, p.60.

Passaremos agora a examinar o surgimento das PPPs. Ele também está inserido no contexto de descentralização administrativa por parte do Estado, que, além de travar relações de finalidade pública com entes privados sem fins lucrativos, passa a travar relações de finalidade pública também com entes privados com fins lucrativos, ou seja, as empresas. No entanto, cabe lembrar que a relação entre o Estado e a iniciativa privada não é fato recente, já ocorrendo há décadas por meio de instrumentos como aquisições, concessões de serviços, joint ventures e licitações, e já sendo mais institucionalizada do que a relação do poder público com o setor sem fins lucrativos, como veremos. O que a reforma administrativa a partir dos anos 1990 fez foi reforçar

essa relação Estado-setor privado, primeiramente por processos de privatização/desestatização, e depois por processos de concessão – é neste último tipo de processo que as PPPs se encaixam, dado que elas são um novo tipo de concessão.

O termo “parceria público-privada” pode ser considerado um campo maior que abrange as relações entre Estado e setor privado de fim lucrativo, tal a quantidade de parcerias entre o poder público e esse setor (Public Private Partnerships, em vários países, é o termo dado às inúmeras formas de parceria entre Estado e setor privado, como joint ventures, convênios e outros tipos de contrato). Esse campo maior, então, poderia ser dividido em concessões (aquelas consideradas concessões comuns pela lei de criação das PPPs), permissões e as PPPs propriamente ditas, ou PPPs *stricto sensu*, que teriam vindo para reforçar e detalhar o marco legal que rege essas relações quando elas são realizadas para o setor de infra-estrutura.

Assim como outros elementos da reforma administrativa implantada no país a partir dos anos 1990, a PPP também tem semelhanças com modelos no exterior: no caso, inicialmente com os *project finances* britânicos na década de 1970 (modelo de financiamento de projetos e negócios em infra-estrutura desenvolvidos pela iniciativa privada; os *project finances* já previam, por exemplo, a criação de uma sociedade de propósito específico para cada projeto, instrumento também previsto nas PPPs atuais); e, mais tarde, com as *Private Finance Initiatives* (PFIs, parte do campo maior das *Public Private Partnerships*), surgidas no início dos anos 1990 também no Reino Unido, onde já ocorreram mais de 500 contratos sob o modelo de PFI (um dos principais foi a construção do túnel sob o Canal da Mancha, ligando Inglaterra e França). Outros países, como Estados Unidos, Japão, Austrália, Holanda, França, Portugal, Chile e Canadá, também adotam o instrumento de PPP.

“A exploração de infra-estrutura pública apresentava características propícias para *project finances*, dados o porte elevado dos empreendimentos e a previsibilidade do fluxo de caixa e da taxa de retorno, próprios de monopólios naturais (BORGES e SÁ E FÁRIA, 2002) – assim que a década de 70 assistiria a experiências em nível regional na Europa e nos Estados Unidos de parcerias entre o Estado e a iniciativa privada para a reestruturação de áreas urbanas, com inovações

nas modelagens financeira e organizacional – também as privatizações da década seguinte, sobretudo no setor elétrico, fariam uso dessas modelagens” (CORREIA, 2008, p. 15).

Dessa forma, a vinda das PPPs teve como motivos a necessidade, por um lado, de se retomar o investimento público em setores de grande envergadura financeira – os setores de infra-estrutura, como transportes, saneamento e habitação, incluídos, por exemplo, no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que leva em conta a realização de PPPs –, e a busca, por outro lado, de formas de financiar esse investimento. Formas essas que não passassem pelo aumento da carga tributária e que levassem em conta a racionalização do gasto público, a crise fiscal do Estado tão debatida nas últimas décadas e, especificamente no caso brasileiro, as restrições orçamentárias trazidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

A necessidade de investimento em infra-estrutura no país pode ser notada pelo exame dos percentuais de investimento público em infra-estrutura no Brasil, sobretudo se considerarmos o período de inflação e estagnação. Segundo o Banco Mundial, em 1981, o investimento público no país foi de 3,13% do Produto Interno Bruto (PIB) para eletricidade; 0,94% para transporte; 0,61% para telecomunicações; e 0,45% para água. Em 1990, esses números caíram ainda mais, indo para 1,55% do PIB para eletricidade; 0,13% para transporte; 0,52% para telecomunicações; e 0,19% para água (CORREIA, 2008, p. 42).

Diferentemente das privatizações iniciadas nos anos 1980 e continuadas na década de 1990 (que viu ainda a criação do Programa Nacional de Desestatização, instituído em 1990), pois não significariam a transferência de ativos públicos e da responsabilidade final por serviços públicos para a iniciativa privada, a vinda das PPPs pode ser vista como um movimento de continuidade à legislação de concessões da mesma década (a lei 8.987 de 1995, chamada Lei das Concessões).

A idéia era fortalecer o papel das concessões (já que a PPP é um tipo de contrato de concessão), que entre 1994 e 2002 (quando havia apenas a concessão comum, portanto) representou o modo como somente cerca de 15% do investimento privado em infra-estrutura foi realizado no Brasil, contra 61% do investimento privado feito por



meio de aquisições naquele período, segundo o Banco Mundial (CORREIA, 2008, p. 44).

Há quem considere que aquilo que o novo modelo fez foi afastar o modelo anterior de concessão do direito público e aproximá-lo do direito privado (ALVARENGA, 2005). No Brasil, quem primeiro adotou o modelo de PPP foram os estados, como os de Minas Gerais, São Paulo e Pernambuco.

“Dessa maneira, a criação da Lei de PPPs brasileira tinha dois objetivos principais, nas palavras de Portugal e Prado (2007): ‘permitir e viabilizar a realização de pagamento de subsídio pela Administração aos concessionários de serviços públicos que não se sustentam financeiramente com a mera cobrança de tarifas’ e ‘autorizar a utilização da estrutura econômica das concessões de serviço público para a contratação de serviços antes submetidos ao regime contratual previsto na Lei 8.666/93’ ” (CORREIA, 2008, p. 48-49).

Segundo Motta (2005), as PPPs “são definidas, em geral, por quatro elementos intercorrentes: *o papel e as responsabilidades do setor público; as competências e a prática tecnológica do setor privado; os recursos fiscais; e o capital privado* [grifo do autor]” (MOTTA, 2005, p. 1.003). Assim, as PPPs mais bem sucedidas seriam aquelas que conseguissem unir complementarmente as vantagens do parceiro público (responsabilidade pública e recurso fiscal) às do privado (competência e experiência prática tecnológicas, e recurso privado). Logo, essa complementaridade é a característica forte do modelo de PPP e da sua idéia original.

Podemos ver as principais diferenças entre o modelo de contrato comum de empresas privados, o de concessão comum, existente até então, e o novo modelo de concessão, via PPP, no quadro abaixo, de Correia:

**Quadro 2. Diferenças entre contratos comuns, concessões comuns e PPPs**

	Contrato Comum	Concessão Comum	PPP (Concessão Administrativa)	PPP (Concessão Patrocinada)
<b>Objeto</b>	Obra e/ou serviço	Serviço Público Econômico com sustentabilidade econômico-financeira	Serviço administrativo geral ou Serviço Público Econômico sem sustentabilidade econômico-financeira	Serviço Público Econômico sem sustentabilidade econômico-financeira
<b>Prazo</b>	Conclusão da obra (se incluída no PPA) e 5 anos para serviços de natureza contínua	Setorial	Mínimo de 5 anos e máximo de 35	Mínimo de 5 anos e máximo de 35

Fonte: CORREIA, 2008, p.50

Um outro ponto que merece atenção ao se contextualizar as PPPs é que, apesar de terem sido instituídas num regime jurídico de inspiração do direito francês como é o brasileiro, elas nasceram no direito britânico, com a maior liberdade contratual que caracteriza aquele regime, no qual contratos da administração pública são muito próximos dos contratos civis, o que faz com que sejam mais facilmente adaptados durante a vigência do próprio contrato (isso não impediu que o Estado britânico aumentasse sua participação na supervisão das PPPs, como veremos melhor no segmento sobre governança).

Finalmente, vale dizer que também no modelo de PPPs, assim como nas OSs e Oscips, veio à tona a lógica da contratação de resultados (ou contratualização) na administração pública, pois tais parcerias envolvem remuneração do parceiro privado de acordo com seu desempenho, conforme determina a lei federal de criação de PPPs. “As PPPs modificam a estrutura de incentivos através do objeto da contratação, que passam a ser os *outputs* – assim caracterizados os níveis de *serviços* contratados – e não os meios para seu fornecimento. Segundo o Tesouro britânico, os contratos não devem prever qualquer parcela fixa de pagamento que não esteja atrelada a metas de desempenho” (CORREIA, 2008, p. 33).

Atualmente, um dos gargalos do modelo de PPP que os países que o adotaram tentam solucionar são o alto custo e o extenso período de tempo dos processos de

licitação de PPPs. Um dos motivos para a extensão e o custo do processo licitatório é o fato de se tratar de uma licitação que vai durar pelos governos posteriores – o que também serviu de motivo para as críticas que o projeto teve durante sua tramitação no Brasil, muitas dessas críticas afirmando que o modelo criaria esqueletos de dívidas contraídas por um governo para serem pagas pelos governos seguintes.

Outro aspecto que o novo modelo de concessão via PPP deve levar em conta é como ele vai lidar com o histórico de relações de clientelismo e práticas patrimonialistas que permeiam a relação entre poder público e empresas privadas com finalidade de lucro. Aliás, por gerarem lucro, têm, portanto, maior poder de barganha (em comparação com entidades sem fins lucrativos, por exemplo) na hora de pressionar por seus interesses ou mesmo, em casos graves, oferecer subornos e pagamento de “comissões” a autoridades em troca de favores<sup>10</sup>.

“O estreitamento dos vínculos entre elites estatais e empresariais, em certos momentos no tempo e em determinadas agências burocráticas, sob os efeitos de um contexto não competitivo, gerou situações de intrincado entrelaçamento de interesses e de subordinação do público ao privado. Em alguns casos, observou-se a articulação de redes ligando atores empresariais, políticos e burocratas, em diferentes esferas de poder, objetivando a apropriação de rendas [rent-seeking] em benefício privado. Sob diversas designações, como captura do Estado (Salgado, 1993), caráter bifronte do corporativismo (O’Donnell, 1977) ou privatização do Estado (Diniz & Boschi, 1978; Diniz, 1992), diferentes autores chamaram a atenção para as distorções e a perda de eficiência resultantes da prevalência da ótica dos interesses privados. Um caso extremo foi o esquema montado durante o governo Collor, que resultou no impeachment do presidente” (DINIZ, 1998, p. 40).

---

<sup>10</sup> Um exemplo recente desse tipo de prática envolvendo setor público e setor privado com fins lucrativos foram os indícios de crimes apontados pela Operação Navalha da Polícia Federal, iniciada em 2007: ela flagrou um esquema que foi chamado de Máfia das Obras, uma quadrilha suspeita de fraudar licitações públicas para obras em nove estados e no Distrito Federal, e uma empresa de grande porte foi acusada de pagar propina a autoridades em troca de vantagens nas licitações. Em 2008, o Ministério Público Federal ofereceu denúncia ao Superior Tribunal de Justiça contra mais de 60 acusados de envolvimento com o esquema; entre eles, havia governadores, ex-governadores e um ex-ministro.

### 2.6.3. Conclusões da seção

Nesta seção, concluiu-se que:

- As primeiras tentativas de reforma do Estado no país, nos governos autoritários de Vargas e do regime militar, limitaram-se à reforma administrativa e centraram-se na ação do Executivo, sem preocupação com o aperfeiçoamento da ação dos outros Poderes e com o equilíbrio entre os três Poderes (o que, caso ocorresse, auxiliaria na governança, na coordenação das ações do Estado)
- A terceira tentativa de reformar o Estado brasileiro, a partir dos anos 1990, também se restringiu à reforma administrativa e do Executivo, tendo sido influenciada ainda pela preocupação com o ajuste fiscal
- Tal reforma, a partir da década de 1990, incluiu, entre outros elementos, a descentralização administrativa e a orientação por resultados, por meio de instrumentos como termos de parceria (relação Oscip-governo), contratos de gestão (OS-governo) e contratos de concessão (PPP)
- A institucionalização da relação público-privado deve levar em conta o histórico brasileiro de relações não institucionalizadas, clientelistas e particularistas entre agentes estatais e privados
- As OSs vieram para – ao absorverem órgãos públicos extintos e suas atividades, poderem receber servidores públicos (com ônus para o órgão público de origem) e terem em seu conselho de administração integrantes do poder público –, gerirem essas atividades públicas por meio de contratação de resultados (nos contratos de gestão)
- As Oscips vieram para simplificar as exigências de qualificação das ONGs, ao mesmo tempo em que aumentavam suas exigências de transparência e responsividade, para tentar melhorar o acompanhamento dessas entidades pelo governo
- As PPPs são concessões idealizadas para o investimento de grande porte do setor de infra-estrutura, e devem unir complementarmente a responsabilidade pública e o recurso fiscal do parceiro público à competência, à experiência prática e ao recurso do parceiro privado

- Em resumo, esta seção apontou que as seguintes dimensões institucionais são importantes para o exame de accountability, avaliação e supervisão pretendido neste estudo, somando-se às dimensões anteriores:

**11) Articulação entre os três Poderes**

**12) Proibição de vínculos pessoais/particularistas**

**13) Controle de subcontratações feitas pelo agente não estatal**

**14) Gestão por resultados (no caso de OSs)**

**ou**

**Transparência e responsividade (no caso de Oscips)**

**ou**

**Complementaridade de responsabilidade pública e recurso fiscal com competência, praxis e recurso privados (no caso de PPPs)**

Esta quinta dimensão institucional – que, para cada instrumento, tem uma especificidade – merece uma observação: ao se especificar um tipo de dimensão institucional para cada instrumento (OS, Oscip ou PPP), não se quer dizer que só deve haver transparência e responsividade para Oscips e não para OSs e PPPs, por exemplo. Essa especificação de uma dimensão para cada instrumento significa que, pelo contexto de surgimento de cada instrumento, transparência e responsividade são mais importantes para os objetivos originais das Oscips, assim como gestão por resultados é mais importante para os objetivos originais das OSs, e complementaridade público-privada é mais importante para os objetivos originais das PPPs.

## 2.7. Público não estatal, accountability e o conceito de governança

Esta seção analisará o termo “governança” e suas ligações com a accountability e com o setor público não estatal: em como a accountability é fator crucial para o funcionamento da governança, e em como a governança auxilia na coordenação de instrumentos de descentralização e orientação por resultados, tais como OSs, Oscips e PPPs.

Primeiro, veremos o conceito de governança. Ou é melhor dizer os conceitos, porque governança não é um assunto afeito a consensos. Há pelo menos seis definições para o termo. Um deles é o que coloca a palavra na expressão “boa governança”, que significa criar um ambiente seguro e uma condução política efetiva para a ação econômica privada – trata-se de um conjunto de instituições políticas, econômicas e sociais adequadas, o chamado império da lei, com uma sociedade civil independente do Estado. “The scope of democratic decision is thus limited by the needs and expectations of markets” (HIRST, 2000, p. 15). A chamada “boa governança” é, também, uma expressão que caiu no gosto de organizações internacionais como o Banco Mundial, que a utiliza no momento de prescrever suas recomendações para os países que lhe tomam empréstimos. “O pressuposto é a existência de uma estreita relação entre o regime democrático e as condições que garantem good governance” (DINIZ, 1995, p. 400); entretanto, continua Diniz, “o que as análises mais recentes mostram é que não há evidências de que os casos de êxito ou de fracasso estejam associados ao regime político em vigor” (DINIZ, 1995, p. 400).

Outra definição de governança, segundo mais de um autor, como Rhodes (1997) e Hirst (2000), é o de governança internacional, um tipo de coordenação para interações e relações entre países, de temas que abrangem não só um Estado, mas vários, como a coordenação de finanças internacionais, ou de ações no meio ambiente – necessidade reforçada sobretudo após o processo de globalização de informações e mercados. Seria a criação do que se chama de “governança sem governo”, já que não existe um governo mundial. “The question is how such supra-state agencies, inter-state agreements and

private governance practices at the international level are monitored and controlled by domestic publics” (HIRST, 2000, p. 15).

Um outro significado para governança é a governança corporativa, que trata da coordenação de práticas empresariais e privadas (com consideração de aspectos como eficiência e transparência na administração, de acordo com Rhodes) na qual os direitos de propriedade (dos acionistas, no caso de uma empresa) ficam garantidos.

Já o quarto conceito de governança citado pelos estudiosos desse campo é o de governança no campo da New Public Management, um movimento que começou na década de 1980 e que levou o gerencialismo do setor privado para a administração pública. Assim, o conceito de governança entra aqui como sendo a regulação governamental de setores ou serviços públicos que foram privatizados, além da gestão mais gerencialista e autônoma de serviços e agências públicas.

Uma quinta acepção de governança trazida por Rhodes (1997) é a governança como sendo um sistema sócio-cibernético, sem o Estado como ator central, pois haveria um leque variado de atores relevantes, que compartilham objetivos, e que mudam a cada área de política e ação.

E, finalmente, uma sexta definição para governança – que é a que mais se encaixa no estudo aqui empreendido – é a de governança como sendo a coordenação democrática de atividades e relações interdependentes entre setores da economia e da sociedade, necessidade também reforçada pelos desafios de inovação e coordenação trazidos pela globalização. Tal coordenação é feita pelo Estado muitas vezes não apenas por meio de níveis de hierarquia, mas por meio de redes e parcerias entre o Estado e entidades não governamentais, do setor privado e da sociedade. Segundo Rhodes (1997), é a governança tida como uma rede, ou a coordenação de várias redes. É o que pode ser chamado, então, de governança política ou governança democrática.

A governança democrática também é a definição de governança que se liga ao conceito demonstrado por Diniz (1995), e é o conceito de governança a que nos referimos quando falamos de governança neste estudo.

“Dentro dessa linha de reflexão, *governance* refere-se a três dimensões essenciais. A primeira é a capacidade de comando e de direção do Estado, tanto internamente em face do conjunto da máquina estatal e da sociedade, como externamente *vis-à-vis* a inserção do País no sistema internacional. A segunda dimensão relevante é a capacidade de coordenação do Estado entre as distintas políticas e os diferentes interesses em jogo. Finalmente, a capacidade de implementação é outro aspecto crucial, ressaltado, aliás, por várias análises como elemento essencial da crise do Estado em sua manifestação atual” (DINIZ, 1995, p. 401).

Para Diniz (1995), não se deve confundir governança com governabilidade. É necessário diferenciar os dois conceitos, sem, porém, deixar de considerá-los complementares. Governabilidade pode ser definida como “as condições institucionais e sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade, tais como a forma de governo, as características dos sistemas partidário e eleitoral, entre outras” (DINIZ, 1995, p. 401). Já “*governance*”, ou governança, seria “a capacidade de ação do Estado, na implementação das políticas públicas e na consecução das metas coletivas” (DINIZ, 1995, p. 401).

A complementaridade entre os dois conceitos estaria no fato de que, para que essa capacidade de ação e coordenação do Estado seja efetiva, ela deve considerar o desenho institucional e o sistema pelos quais o poder é exercido naquela sociedade, que são a essência da governabilidade.

Se virmos a política pública como um processo de mediação, como define Muller (1990), fica mais clara essa complementaridade, pois que mediar algo, uma ação ou uma informação, por exemplo, significa levar em conta tanto o lado de quem realiza a ação ou emite a informação (a ponta na qual se localiza o Estado) quanto o lado de quem vai recebê-la (a ponta na qual está a sociedade, com seus interesses e seu jogo político).

“(…) les auteurs proposent souvent une définition minimale d’une politique publique (...). C’est le cas de l’a définition... notamment anglo-



saxonne: ‘Une politique publique se présente sous la forme d’un programme d’ action gouvernementale dans un secteur de la société ou un espace géographique’. (...) Mais leur inconvenient est de ne rien dire de la *genèse sociale* [grifo do autor] des politiques publiques. C’est pourquoi... on s’efforcera de saisir une politique publique comme un *processus de médiation sociale* [grifo do autor]’ (MULLER, 1990, p. 23-24).

Uma estrutura de governança não deve se isolar do desenho institucional do poder e, logo, do jogo político da sociedade na qual vão ocorrer as ações e políticas que essa governança quer coordenar. Caso contrário, a própria implementação das ações e políticas coordenadas por essa governança, assim como a continuidade dessas políticas, ficam em risco, pois todos os elementos que interagem com uma política pública e com sua permanência ou mudança – tais como a arena política e os interesses dispostos nessa arena – não serão levados em conta. Devem-se oferecer recompensas e incentivos aos agentes envolvidos na ação para que elas sejam leais a tal ação (ou à instituição responsável por ela) e queiram dela participar, ter voz no processo, e não escolher sair dele – para voltar a utilizar conceitos de Hirschman, já vistos ao se discutir desenho institucional.

É para o perigo de isolamento e insulamento burocrático estatal (quando a governança não leva em conta todos os interesses necessários para a coordenação em questão) que Diniz chama atenção. Caso esse isolamento ocorra, deixa de ser percebido o fato de que o conceito de governança não se restringe à realização das políticas, mas abarca a coordenação de interesses e agentes necessária para essa realização. Quanto mais o lado da coordenação de interesses e agentes (a coordenação do jogo político) for considerada, mais sucesso a realização – e a permanência – da política terá. Isso vai, aliás, contra o pensamento de que para que as políticas perdurem, elas devem ser insuladas burocraticamente, para ficarem protegidas e acima das pressões e dos interesses políticos. Como se isso fosse possível.

Nesse sentido, essa capacidade de as políticas “conviverem com o dissenso e o conflito” (DINIZ, 1995, p. 402) se liga aos princípios para um adequado desenho institucional apontados por Goodin, como mostramos anteriormente; notadamente, aos

princípios de “revisability” (ou a capacidade de os mecanismos de funcionamento poderem ser revistos), de resiliência (adaptação a mudanças sem perder sua essência, em vez da mera resistência), e de “sensitivity to motivational complexity” (sensibilidade ao grande leque de motivações e interesses presentes no contexto onde o mecanismo vai atuar). Podemos considerar, dessa maneira, que uma adequada governança, com a ação e a coordenação do Estado se ligando ao universo de interesses e forças políticas onde ele vai atuar, é o que Evans (1994) define como “autonomia inserida” do Estado: autonomia porque tem essa capacidade de ação e coordenação, e inserida porque não se coloca acima da sociedade e isolado dela.

Levando-se em conta mais um princípio de desenho institucional de Goodin (1996), o da publicização (construir mecanismos publicamente defensáveis), temos a ligação da governança com a accountability. Pois ter capacidade de lidar com prestação de contas e com os mecanismos de transparência, responsividade e enforcement é ter capacidade de lidar com a coordenação do dissenso e do conflito – e já vimos que accountability, por criar expectativas comuns de ação, funciona como redutor de custos de transação e facilitador de cooperação. Logo, accountability é um dos elementos que ligam a essência da governança à essência da governabilidade.

Não à toa, o conceito de accountability, como assevera Pessanha, origina-se do conceito de controle externo – que, por sua vez, tem ligação com o constitucionalismo e com a coordenação de interesses e conflitos políticos feita pelos checks and balances entre os Poderes. *Apesar de checks and balances não serem considerados accountability quando se ligam apenas a discordâncias políticas, como já dissemos anteriormente, a accountability – sobretudo a accountability estratégica – pode lidar com a coordenação de interesses no momento da definição das metas a serem buscadas, levando em conta tais interesses ao se definirem tais metas.* Dessa forma, a busca dessas metas terá mais chance de ser interiorizada pelos implementadores da busca, pois houve sensibilidade à complexidade de interesses e motivações, para usar um princípio de desenho institucional de Goodin.

Além disso, accountability também se liga à coordenação de interesses e conflitos por sua própria essência original de limitação do poder do governante (como vimos) – uma sociedade que tem meios de limitar o poder de seu governante quando for

necessário é uma sociedade mais afeita a cooperar com ele, porque sabe que tem suas garantias caso algo dê errado, e porque o governante tem postura mais transparente e responsável em suas ações. É também nesse sentido que este estudo sugere o termo *accountability de avaliação*, no qual a *accountability* leva em conta o exame das estratégias, dos resultados e dos impactos da ação/política analisada, e, ao fazer isso, aproxima-se da sua idéia original de limitação do poder do governante (como dito anteriormente).

“(…) o enfoque exclusivamente técnico acerca das condições de sucesso das políticas estatais não é adequado ao exercício da capacidade de governo em um contexto democrático. Essa visão sempre predominou no País, levando a confundir eficácia operacional com concentração do poder decisório em agências-chave. Tal distorção, longe de garantir eficiência, levou, freqüentemente, à perda de *accountability*” (DINIZ, 1995, p. 402).

Assim, quando governança e governabilidade não são tidas como complementos, ocorre que se pretende criar uma cultura de transparência e efetividade de resultados sem levar em conta o jogo político. Portanto, sem levar em conta a institucionalização, na sociedade, dessa cultura de transparência e de efetividade de resultados – sendo que “institucionalização na sociedade” é quase uma redundância, dado que uma instituição é quando uma ação se torna algo visto *pela sociedade* como o padrão de comportamentos e expectativas de comportamentos.

Enfocando, então, o elo entre o conceito de governança democrática e o estudo da *accountability*, pode-se também citar o que Hirst (2000) afirma ao lembrar o conceito de democracia de Durkheim:

“Democracy is not only a matter of majority decision, nor need it involve a single demos. In ‘Associative Democracy’ (1994), I have used Émile Durkheim’s (1957) conception of democracy as ongoing two-way communication between governors and governed to extent the meaning of this concept. Democracy in this sense is about government by information exchange and consent, where organized publics have the

means to conduct a dialogue with government and thus hold it account” (HIRST, 2000, p. 27).

É também o que Przeworski, citado por Diniz (1998), afirma ao destacar que fortalecer a accountability, combatendo o déficit de accountability historicamente acumulado, é fortalecer o regime democrático. Esse fortalecimento da accountability deve levar em conta não apenas a institucionalização de eleições livres e limpas (uma das características da poliarquia de Dahl), mas também a accountability entre as eleições, como sublinham Manin, Przeworski e Stokes (1999).

Se a existência de accountability é um dos pressupostos de um regime democrático, como também já foi dito por O’Donnell (1991) – institucionalizar a accountability auxiliaria na passagem do que ele chama de “democracias delegativas”, governos apenas democraticamente eleitos mas com pouca institucionalização, para um regime democrático institucionalizado –, a existência de uma accountability com enforcement faz parte de um regime democrático com efetivas formas de governança. A ligação entre accountability efetiva (e ter enforcement a ajuda a ser efetiva) e governança é apontada já pelo simples fato de eleições serem um instrumento básico de accountability, e um elemento também essencial de governança democrática.

“Accountability sanctions and their effective enforcement are intimately connected to democratic governance. Responsiveness and respect for the rule of law are enhanced when sanctions are applied and enforced. (...) Significant to thinking about accountability is identifying where the accountable and overseeing actors are located within a particular governance system, and what their relationships with each other are” (BRINKERHOFF, 2001, p. 3).

Assim, a accountability se liga à governança tanto quando se encontra num processo político *per se* (eleições), por exemplo, ou quando está no campo financeiro (o controle dos recursos que faz a máquina governamental andar), quanto quando se trata de accountability estratégica, ou de performance, de exame da consecução de metas e impactos, numa dimensão mais afeita ao campo da avaliação de políticas públicas, e que é considerada de fundamental importância neste estudo, como já foi dito.

O elo entre governança e accountability está nas próprias constituições (e regulamentações de suas leis) dos países, já que elas estão na base da distribuição de autoridade dentro dos poderes do Estado e entre as esferas de governo, e na forma como estão desenhados os mecanismos de checks and balances. Brinkerhoff, porém, ressalva que

“In many developing and transitioning countries the operation of checks and balances in practice is weak, despite their formal establishment in the constitution, agency mandates, and legislation. How constitutionally-based rules and institutions function in practice is at least as important for accountability as how they are designed. For example, in some countries, strong presidents run roughshod over rubber-stamp legislatures and undermine the independence of the judiciary. In others, a dominant party holds power, and due to its parliamentary majority and control of executive agencies is able to act relatively unopposed and unchallenged” (BRINKERHOFF, 2001, p. 21).

O fato de haver serviços públicos realizados não somente por entes governamentais como também por agentes não estatais (caso das parcerias público-privadas, das OS e das Oscips aqui estudadas) muda a dimensão da governança da área na qual aquele serviço se insere. E um dos aspectos dessa mudança é justamente a accountability, segundo Gilmour e Jensen (1998) – que na análise que fazem do tema estão tratando mais da privatização de serviços públicos, mas apontam elementos de investigação sobre a delegação de serviços governamentais que podem muito bem ser utilizados para o estudo de um instrumento de descentralização de serviços públicos como as PPPs. “Because private actors are not subject to the same constitutional, statutory, and oversight restrictions as governmental actors, delegation of public functions outside the bounds of government profoundly challenges traditional notions of accountability, making it all the more difficult” (GILMOUR, JENSEN, 1998, p. 248).

Há que se considerar se existe ou não uma “ação de Estado”, independentemente de ser um serviço realizado por entes públicos ou privados. Por isso, aliás, é que este estudo considera que a accountability de serviços públicos não estatais é do tipo

horizontal: porque é uma accountability entre entes na qual ambos representam uma “ação de Estado”.

Para se identificar se há essa ação de Estado neste ou naquele caso, os autores sugerem que sejam vistos quatro pontos: qual é a natureza do ator; qual é a função do ator – “If a nongovernmental actor is involved, does it carry out functions of the sovereign? That is, does that actor exercise core governmental authority, or engage in activity with significant potential for the infringement of constitutionally or statutorily guaranteed rights or other egregious misbehavior that is in essence governmentally sanctioned?” (GILMOUR, JENSEN, 1998, p. 253); qual é a ação que ele executa (se é uma ação de natureza governamental); e quais são as salvaguardas (constitucionais, por exemplo), no caso de ter sido executada ali ação de natureza do Estado.

“Once it has been established that nongovernmental entities or agents are acting on behalf of the state, all three branches of government at both the federal and state levels are well equipped to articulate and to demand compliance with standards of protection appropriate to relatively well-defined categories of situations placing individual rights at risk, whether in entitlement programs, regulatory enforcement, or quasi-adjudicatory settings. (...) Without a reinvention of accountability to accompany the reinvention of government, the current wave of delegation by government at all levels to agents outside the state will almost certainly engender a reformist response from affected citizens and their representatives not unlike that which followed wholesale grants of congressional power to agency administrators within government during the last era of reform” (GILMOUR, JENSEN, 1998, p. 255-256).

Colocando a accountability numa perspectiva histórica, Edward Weber (1999) também afirma que o movimento de reinvenção do papel do Estado (e, logo, das estruturas de governança desenhadas e exercidas por ele) abarca uma redefinição do sistema de accountability numa democracia. Para o autor, a questão é a redefinição dos modelos de accountability em uma realidade da qual fazem parte governos descentralizados. Pode-se falar também, dessa forma, no conceito de governança citado por Boschi, como uma forma de gestão pública que, numa interação entre o público e o

privado, garanta formulação transparente e implementação eficaz de políticas. Nesse sentido, Boschi (1999) lembra o conceito de capital social de Putnam (onde o capital social é favorecido por laços horizontais entre os agentes, em vez dos laços verticais de dependência da sociedade em relação ao Estado) para afirmar que tal filtragem da relação público-privado realizada por uma estrutura de governança pode levar a relações menos predatórias, caso essa estrutura de governança consiga permitir a horizontalização dos laços entre os entes públicos e privados em questão. Será que o redesenho da accountability para esse tipo de interação público-privado não auxiliaria nessa tarefa de criação ou melhoria de governança?

Para analisar essa tendência de descentralização, Skocpol (1985) discute a capacidade do Estado de se relacionar com outros atores da realidade socioeconômica e induzir comportamentos e ações deles em favor de uma determinada transformação para o desenvolvimento. Há ainda o destaque do papel estratégico do Estado nas novas formas de coordenação do desenvolvimento econômico (como a “autonomia inserida” do Estado defendida por Evans e já citada aqui, onde o Estado não ficaria totalmente insulado da sociedade, tendo ligações com setores estratégicos para as metas de ação estatal, ao mesmo tempo em que mantém uma autonomia e uma iniciativa de ação).

Para Dubnick (2002), a accountability também se aproxima da governança das relações na sociedade (por exemplo, entre Estado e agentes do setor privado, no caso de instrumentos de descentralização administrativa). Deve ainda ser lembrada novamente a afirmação de Cutt e Murray (2000) de que accountability não é um fim em si, mas um meio para planejamento e decision-making – logo, um meio para a coordenação de interesses de uma estrutura de governança.

Assim, accountability não pode ser reduzida a uma função social que se encerra nela própria, pois ela

“is a concept associated with governance activities – that is, with the efforts to establish and maintain some form of governing order in a social context (Mulgan and Uhr 2000). (...) It can be approached as a genre among those social patterns, processes and institutional forms that deal with questions of how to organize and implement collective action

(Crawford and Ostrom 1995; Fligstein and Feeland 1995; Ostrom 1990; Ostrom 1999). What is distinctive about the accountability genre among other forms of governance solutions is its reliance on the existence of a “moral community” that shapes (and is shaped by) the expectations, rules, norms and values of social relationships. The moral basis of that community should not necessarily be equated with some higher order value; rather, it the term is applied here in a relativistic sense that builds on the assumption that social relations in any community are linked to a sense of what is morally required or appropriate in those relationships.” (DUBNICK, 2002, p. 6).

A accountability poderia ser considerada, assim, um dos melhores mecanismos para se criar governança numa sociedade com valores e interesses tão diversos quanto os que há numa poliarquia (no sentido da poliarquia de Dahl (1997) ). Seria um mecanismo baseado na regulação – no caso, dos vários interesses de uma poliarquia.

Também é a ligação com a construção da governança que faz com que a accountability, no estudo aqui empreendido, seja considerada um processo complementar à avaliação de políticas. Ou, se quisermos, do conceito de accountability estratégica, ou de performance – ou do termo aqui sugerido: *accountability de avaliação*. Somente vendo essa complementaridade é que se pode sair da mera prestação de contas contábil e financeira, que busca apenas a eficiência, para se chegar a uma visão que integra a eficiência (a relação entre os recursos e os custos de uma política com o resultado alcançado por ela) da auditoria financeira com a eficácia (a relação entre as metas propostas e as metas alcançadas por uma política) e a efetividade (a relação entre uma política e os impactos gerados por ela para uma mudança na realidade com a qual ela se relacionou) – os tão importantes três “E”s da administração pública –, as duas últimas vindas da tradição de avaliação das políticas sociais (ação que supõe uma postura bem menos neutra, já que exige que se determinem quais seriam as metas, indicadores e impactos considerados adequados nesse ou naquele caso).

Além disso, somente por meio dessa complementaridade é que se pode tomar um processo de avaliação como algo que deve ser realizado não apenas pelo controle interno dos governos, mas por órgãos de controle externo, que vejam a avaliação de



políticas como um processo que precisa ser tão independente quanto um processo de prestação de contas. É, assim, a partir de tal integração na hora de se acompanhar e supervisionar a ação pública, mesmo as realizadas por entes não estatais, que vem a base para uma governança melhor dessa ação.

### 2.7.1. Governança e organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público e parcerias público-privadas

Agora veremos como estruturas de governança democrática são necessárias para a formulação e a implementação de novos instrumentos de descentralização administrativa e orientação por resultados, como Oscips, OSs e PPPs.

Em um estudo sobre as Oscips em Minas Gerais, uma das conclusões de Peci et al. (2008) foi a relevância do papel de articulador do Estado para o sucesso ou não dos termos de parceria das Oscips, indicando, sublinham os autores, uma nova amostra do histórico papel indutor do Estado nos processos de reforma administrativa. Segundo eles,

“ainda que haja um contrato entre a Oscip e uma das secretarias de governo, o papel da Seplag [Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão de Minas Gerais] é tido como fundamental em cada termo firmado, uma vez que esse órgão central apresenta objetivos estratégicos, como afirma uma entrevistada: ‘Então a Seplag entra muito pra conduzir esse processo não no sentido de direcionar o objeto do termo de parceria, mas de garantir que a metodologia seja respeitada, que acessos legais sejam observados porque o modelo dele é muito novo’ ” (PECI ET AL., 2008, p. 1.152).

A governança do Estado nesse caso, continuam os autores, foi percebida como importante nas entrevistas que eles realizaram justamente por se tratar de um modelo novo de ação. Tal governança vale também para coordenar os conflitos que podem surgir (e surgem, segundo eles) a partir da relação agente-principal que, nesse novo

modelo, é criada entre o governo (o principal) e a Oscip (o agente contratado pelo principal).

Além disso, o estudo dos autores demonstrou a importância da supervisão do novo modelo por mais de um Poder do Estado para o seu controle. Enquanto o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais participou realizando constantes auditorias, relatam eles, a participação dos técnicos e do supervisor do Poder Executivo, por parte do controle de resultados, funcionou como catalisador da adequação da contratação das Oscips e da execução das metas contratadas.

Nesse desenho institucional de governança, o técnico, no estudo dos autores, é apontado como alguém que deve acompanhar o processo desde a negociação do termo de parceria, participando também da elaboração desse termo.

“Em relação ao supervisor, a... entrevistada [integrante da Seplag] se posiciona da seguinte maneira: ‘(...) ele tem que estar constantemente dentro da Oscip. Ele tem que conhecer o trabalho da Oscip. Ele tem que verificar o cumprimento das metas’. A justificativa, por sua vez, se refere à necessidade de criar uma cultura interna que permita à organização pública um funcionamento mais transparente: ‘(...) porque se você cria uma cultura de que alguém confere aquilo ali que você está fazendo, você vai ter cuidado até para organizar as informações’ ” (PECI ET AL., 2008, p. 1.153).

A relação do Ministério da Justiça com as Oscips também demonstra o caminho que a governança desse instrumento tem tomado: o ministério apenas supervisiona as Oscips no momento de sua qualificação, atestando ou não o cumprimento das exigências necessárias para ela. Isto é, o ministério não supervisiona os termos de parceria que tais Oscips eventualmente realizarão depois com o governo.

Ao tratar dessa relação do Ministério da Justiça com as Oscips, Carvalho Neto (2007) também relata:

“ ‘A fiscalização do governo federal se limita à verificação do cumprimento de formalidades. ‘Atestamos a intenção de trabalhar pelo interesse público, e não se a organização realmente trabalha’, diz José

Eduardo Elias Romão, diretor de Justiça e Classificação do Ministério da Justiça (referindo-se às análises para concessão do título de UPF ou para qualificação como Oscip, cuja incumbência é daquele Ministério). É uma loucura. Esse modelo não combina com o Estado democrático de direito” (CARVALHO NETO, 2007, p. 27).

Oliveira e Haddad (2001) chamam atenção para outra lacuna na supervisão das ações das Oscips: o fato de que a seleção das Oscips para a celebração do termo de parceria – como não tem nenhuma obrigatoriedade de processo seletivo na lei, ponto que veremos ao analisar a legislação – traz como única formalidade a consulta ao conselho de políticas públicas da área de atuação da entidade. Entretanto, “Independentemente do resultado da consulta, o ‘órgão parceiro’ é quem detém a palavra final” (OLIVEIRA, HADDAD, 2001, p. 68-69). É o que eles classificam como “a grande omissão” (OLIVEIRA, HADDAD, 2001, p.68) do novo modelo.

Outro ponto que deve ser destacado ao se analisar a estrutura de governança do termo de parceria é se seu objeto faz com que a Oscip atue de forma complementar ao Estado, segundo Berti e Ribeiro (2007):

“Nalgumas situações parece legítima inclusive a colaboração técnica e financeira do Poder Público com as entidades de natureza privada que venham a colaborar com a efetivação dos tais serviços públicos. O que não se justifica, porém, é o repasse de verbas públicas em favor de entidades privadas e a simples transferência por delegação ou terceirização da competência para estruturar e prestar tais serviços públicos quando uma das justificativas para a colaboração dos particulares é justamente a falta de recursos públicos suficientes” (BERTI, RIBEIRO, 2007, p. 385-387).

Em outra análise da contratualização e da orientação por resultados na administração pública, Torres (2007) sentencia que o sucesso de qualquer forma de contratualização – de OSs e Oscips a agências executivas e reguladoras, diz ele – depende muito da supervisão dos ministérios das áreas correspondentes. Para o autor, houve uma falha na supervisão – ou, se quisermos, na governança – do processo de contratualização no país: por parte do antigo Ministério da Administração e Reforma do

Estado (Mare), e depois, quando o Mare foi extinto e absorvido pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, por parte deste último órgão.

Além disso, continua Torres, os ministérios das áreas com processos envolvendo contratualização também deveriam ter tido mais presença na supervisão do novo modelo. “Houve uma dupla falha crucial para explicar as dificuldades de implantação de uma cultura de avaliação na administração pública brasileira: a falta de adequada supervisão ministerial e a ausência de uma coordenação efetiva do modelo por parte do Ministério do Planejamento” (TORRES, 2007, p. 32). Ainda segundo o autor, a necessidade de maior supervisão da contratação de resultados por parte do Ministério do Planejamento teria sido uma demanda recorrente durante o seminário “Contratualização de desempenho institucional na administração pública”, realizado em Brasília em 2004<sup>11</sup>.

Ao precisar levar em conta a coordenação dos interesses dos atores envolvidos, a estrutura de governança no caso das OSs também necessitaria aperfeiçoar as garantias de participação dos usuários dos serviços prestados pela OS. Ao analisar o modelo de institucionalização das OSs, Nassuno (1997) afirma que a legislação de OSs não traz garantias reais de participação de entidades representantes de usuários da OS no conselho de administração da entidade. O único instrumento para isso na lei é a previsão da presença de representantes de entidades da sociedade civil nesse conselho. Para Nassuno, grupos que não os de usuários dos serviços da entidade (grupos de empregados da entidade, por exemplo), por serem menores e com interesses mais concentrados, podem se reunir mais facilmente para participar do conselho, o que não aconteceria com os usuários, um grupo maior e de interesses mais diversos.

“A abordagem da “lógica da ação coletiva” fornece outros elementos para discutir a possibilidade de organização e participação dos usuários

---

<sup>11</sup> Outros elementos que auxiliariam no êxito de um processo de contratualização de resultados, de acordo com Torres (2007), seriam a definição de metas claras, precisas e realistas (como já foi demonstrado aqui); a autonomia dos integrantes das comissões de acompanhamento em relação às direções dos órgãos acompanhados (geralmente esses integrantes são servidores com cargos de comissão, comprometidos com a direção dos órgãos, portanto); e a real separação entre o envio dos recursos aos contratos de gestão e os trâmites da execução orçamentária, de andamento mais lento.

ao incorporar a noção de que existem custos associados à organização. Caso os grupos sejam grandes e os benefícios ou custos dispersos, não existem incentivos para a organização da ação coletiva dos usuários. Nesse caso, torna-se necessário criar incentivos seletivos para viabilizar a organização dos usuários ou mecanismos que prescindam dessa organização (...). De qualquer forma, os mecanismos de participação dos usuários na gestão das OS vão depender de sua área de atuação e das especificidades de sua clientela. Isso indica a necessidade de mapeamento prévio das instituições e de definição de uma tipologia a partir desses dois fatores para o desenho dos instrumentos adequados” (NASSUNO, 1997, p. 37).

Modesto (2006) também destaca um ponto que representaria uma deficiência do novo modelo de OSs: o fato de que são órgãos e serviços públicos absorvidos por entidades sem capital próprio ou comprovação de experiência anterior. Para o autor, seria necessário, para entidades que absorverem órgãos e serviços públicos, a exigência tanto de tempo mínimo de funcionamento quanto de patrimônio mínimo próprio. Ele sublinha ainda que a legislação de OSs seria omissa quanto ao fato de não exigir das OSs a prestação de um percentual mínimo de serviços gratuitos (MODESTO, 2006).

A remuneração dos integrantes das OSs também merece atenção. Se a lei permite que OSs utilizem até 60% de seus recursos com despesas de remuneração, encargos trabalhistas e outras vantagens, fica para o contrato de gestão a especificação de como serão repartidos esses 60%. Dependendo do estipulado no contrato de gestão, a OS pode utilizar esse percentual para remunerar não apenas dirigentes ou empregados, mas até prestadores de serviços e consultores, caso da Associação Brasileira de Luz Síncroton (ABTLus, uma das OSs em nível federal hoje no país), segundo Sano (SANO, 2003).

Além disso, o contrato de gestão pode estipular também: que esse teto de 60% para despesas com remuneração pode corresponder não a 60% apenas dos recursos públicos recebidos pela entidade, mas a 60% de todos os recursos da entidade, públicos ou não (caso da ABTLus, aponta Sano); e que os gastos com prestadores de serviços e consultores não sejam considerados despesas de remuneração.

Em ambas as alternativas, aumenta em muito a margem de remuneração da entidade em comparação com o teto da administração pública – com o adendo de que a qualificação como OS “implica a automática declaração da entidade como de interesse social e de utilidade pública, propiciando os mesmos benefícios do título de UPF [Utilidade Pública Federal]” (CARVALHO NETO, 2007, p. 55), tais como os de isenções fiscais, subvenções sociais e contratação direta. Só reforça a importância do exame prévio do contrato de gestão, por parte de instituições superiores de controle como os tribunais de contas ou por órgãos de controle interno como a Controladoria Geral da União, a ser assinado entre o poder público e uma OS.

Isso aponta para o fato de que o contrato de gestão das OSs é a estrutura de governança desse modelo. Tal importância do exame do contrato de gestão fica mais evidente quando são vistos os valores de porte presentes nos contratos de gestão das OSs existentes atualmente em nível federal (como veremos a seguir): o contrato da ABTLus tinha o valor de cerca de R\$ 4,6 milhões; o da Associação de Comunicação Educativa Roquete Pinto (Acerp), de cerca de R\$ 16,6 milhões; o do Instituto Mamirauá, de cerca de R\$ 10,5 milhões; o do Instituto de Matemática Pura e Aplicada (Impa), de cerca de R\$ 31,7 milhões; o da Rede Nacional de Pesquisa (RNP), de R\$ 68 milhões; e o do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), de R\$ 18 milhões (SANO, 2003, p. 82).

Já se formos ver o aspecto da governança nas PPPs, também identificaremos a relevância de um papel de coordenação e supervisão desse modelo por parte do Estado. Vemos isso notadamente na experiência inglesa, justamente onde o modelo começou, com o nome de Private Finance Initiatives (PFIs). O primeiro hospital construído na Inglaterra por meio de PFI, por exemplo, revelou falhas de projeto e execução como canos de esgoto danificados, o que os críticos deveram a uma tentativa de redução de custos e consequente maximização do lucro por parte do parceiro privado (FONTE, 2009).

Após novos problemas em outras experiências de PFI, o governo britânico teve de aumentar a participação de sua supervisão no modelo, com a criação de uma força-tarefa apenas para cuidar da coordenação dos contratos de PFI (FONTE, 2009), além de também tentar definir melhor quais setores respondiam mais adequadamente ao modelo de PPP. Nesse sentido, várias agências multilaterais e consultorias realizaram estudos

tentando verificar em quais setores o modelo funcionava melhor. Alguns deles apontavam, por exemplo, que rodovias e presídios respondiam melhor a PPPs do que hospitais e escolas; o próprio governo britânico percebeu que o setor de tecnologia da informação, por exemplo, não funcionava bem via PPP (CORREIA, 2008) – e, curiosamente, é da área de tecnologia da informação uma das primeiras PPPs brasileiras a sair do papel, a do projeto Datacenter, como veremos adiante.

Na experiência mineira de PPPs, segundo relata Correia (2008), a estrutura de governança também foi essencial para o andamento da implantação de PPPs em Minas. A governança passou a ser realizada pela Unidade de PPP, uma unidade coordenadora – instituída antes da implantação dos projetos, que, dessa maneira, já começaram com uma coordenação institucionalizada.

“Dessa forma, as inovações postas pelas PPPs em comparação com formas tradicionais de prestações de serviços públicos impõem desafios para o Poder Público, desafios estes que estão no cerne da exploração das potencialidades e mitigação dos riscos. Grimsey e Lewis (2004) registram que estas estruturas de governança demandam uma atuação plural do Estado, como cliente, planejador de redes, gestor de projeto, financiador e supervisor do contrato – e não somente na função tradicional de ‘representante do interesse público/Poder Concedente’ detentor de prerrogativas unilaterais” (CORREIA, 2008, p. 24).

O papel da governança nas PPPs fica ainda mais patente quando se lembra que essas parcerias tratam de contratos de concessão que vão durar por mais de um governo, o que as torna vulneráveis a mudanças de políticas públicas – e faz com que a estrutura de governança do contrato de concessão seja desenhada institucionalmente de tal forma que consiga manter a longo prazo essa cooperação entre os parceiros.

Em parecer realizado a pedido da seção São Paulo da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB-SP), Harada (2005) aponta uma série de inconstitucionalidades que a lei federal de PPPs traria. Para o autor, as PPPs, apesar de modernos instrumentos de desenvolvimento econômico, pecam ao dar vinculação de receita pública como garantia para as concessões ao setor privado. Segundo Harada, a Constituição de 88 restringe a

permissão de utilização de receitas públicas futuras como garantia somente para “operações de crédito por antecipação de receita”, que seriam operações de empréstimo a curto prazo a serem devolvidos no mesmo exercício (até para se manter o equilíbrio orçamentário, sublinha o autor, pois isso faz com que haja equilíbrio entre o montante do empréstimo público, ou dívida pública, e o montante da receita antecipada).

Tais operações de empréstimo a curto prazo não seriam o caso, portanto, das operações de concessão utilizadas em PPPs – que têm, aliás, prazos bastante longos, que vão além do exercício em que ocorre a assinatura da concessão. No caso de relação do poder público com uma empresa por meio de uma concessão, o autor destaca que é apenas o parceiro privado quem deve ser obrigado a prestar garantias ao poder público.

Além disso, Harada (2005) afirma que a própria criação do Fundo Garantidor de PPPs seria inconstitucional, pois a Constituição de 88 vetou a criação de novos fundos (com exceção daqueles compostos por isenções fiscais), condicionando essa criação à regulamentação de uma lei complementar que até a data da lei das PPPs não tinha sido feita. Segundo o autor, o fato de o Fundo Garantidor não ter natureza pública, mas, sim, privada, com a União apenas participando dele (entrando com R\$ 6 bilhões), teria sido uma forma de disfarçar essa inconstitucionalidade, já que a União participar do Fundo Garantidor significa também ela instituir esse Fundo Garantidor.

Outra questão sublinhada por Harada (2005) é o fato de que, enquanto a legislação de concessões comuns determina que a única remuneração do ente privado seja a cobrança de tarifa aos usuários do serviço concedido, a lei das PPPs possibilita a previsão de pagamento ao parceiro privado de remuneração (variável de acordo com seu desempenho). O fato é que a admissão de tal remuneração, além das garantias citadas acima, foram justificadas à época da aprovação da lei como a melhor forma para atrair a iniciativa privada, sobretudo quando a concessão com a remuneração do privado apenas pelas tarifas se mostrasse insuficiente para essa atração de capital – quando, por exemplo, o projeto requer uma implantação prévia de infra-estrutura, não apenas a administração de um serviço.

Santos (2006) realça o fato de que o acompanhamento de PPPs não deve se basear apenas na análise documental de relatórios, mas focar auditorias operacionais e mesmo entrevistas com os beneficiários da PPP. Savi e Savi (2006) listam outros pontos que devem ser considerados no momento de se analisar uma PPP e a estrutura de governança do seu contrato de concessão: riscos como os de custos subestimados de



construção, atrasos na execução, variações nas taxas de juros e câmbio, nível de demanda dos serviços prestados, e mudança nos preços futuros dos ativos utilizados, entre outros. Além disso, os autores destacam que “estão dentre as possíveis causas futuras de problemas das parcerias público-privado (...) a taxa de retorno política pela exposição da gestão estatal; as mudanças de políticas públicas; a escolha dos parceiros pode viciar processos; as prioridades privadas sobrepondo-se as públicas; o comprometimento de capitais com prejuízo fiscal e os ciclos da economia brasileira” (SAVI, SAVI, 2006, p. 6).

No mesmo caminho para uma adequada estrutura de governança de PPPs, Alvarenga (2005) cita a lista “Diretrizes para parcerias público-privadas bem sucedidas”, apresentada pela União Européia em 2002. Tal lista apontava riscos difíceis de serem definidos antecipadamente nas PPPs: “1.Risco de demanda ou volume; 2.Elementos do risco do processo legal; 3.Estruturas e mecanismos de pagamento; 4.Custos de manutenção afetados pela demanda ou pelo volume de utilização; 5. Propostas de financiamento; 6.Cláusulas de remuneração e rescisão; 7.Risco de mudança na legislação” (ALVARENGA, 2005, p. 4). Ao examinar a lei de PPPs, Alvarenga afirma ainda que o Estado teria negado a definição de que, na essência de uma PPP, cabe ao setor privado levantar recursos, pois a lei de PPPs diz que o limite de aporte financeiro do Estado pode ser de até 70% dos recursos do projeto. Além disso, continua o autor, a legislação de PPPs suprimiu o aspecto de transparência da legislação de concessões que permite que qualquer pessoa possa obter certidões sobre atos, decisões, pareceres e contratos relativos à concessão; a lei de PPPs também deixa para o contrato de concessão a fixação das penalidades, sem parâmetros legais (ALVARENGA, 2005).

Citando Di Pietro, Guerra (2006) aponta mais um aspecto da lei de PPPs que merece exame: o fato de que a sociedade de propósito específico da parceria pode ter seu controle acionário transferido para os financiadores (mediante autorização prévia do poder público), sem necessidade de demonstrar capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídico-fiscal.

Detendo-se sobre outro ponto do desenho de governança das PPPs – a fase antes da licitação para os entes privados, no qual o poder público determina quais áreas e projetos são adequadas a PPPs –, Correia (2008) chama atenção para o fato de que essa

“etapa preliminar ao processo licitatório é considerada essencial para o sucesso dos projetos, vez que é nesse instante que se materializa a abordagem governamental sobre as parcerias. O risco central nesse momento – destacado pelas melhores práticas internacionais (OCDE, 2000; HM TREASURY, 2006) – consiste na seleção dos projetos a serem executados via PPP não por considerações de *value for money* [que pode ser traduzido como relação custo-benefício, em um conceito que inclui análise de custo e riscos do projeto, considerando o custeio por toda a vida do projeto e a qualidade do serviço prestado], mas pela possibilidade de execução de obras públicas sem imediata onerosidade do orçamento” (CORREIA, 2008, p. 25).

### 2.7.2. Conclusões da seção

Nesta seção, concluiu-se que:

- Governança é um termo que abriga pelo menos seis definições (como a “boa governança” recomendada por organizações como o Banco Mundial, em que governança é a existência de um ambiente legal e politicamente seguro para atividades econômicas; ou a governança da New Public Management, que é a absorção de práticas gerencialistas pela administração pública; ou então a governança corporativa da área empresarial, que é a coordenação de práticas empresariais privadas de modo a garantir os direitos de propriedade dos acionistas). A definição de governança utilizada por este estudo é a de governança democrática, a capacidade de ação e coordenação do Estado, com a coordenação, por parte dele, dos diversos interesses e setores na sociedade
- Governança e governabilidade são conceitos distintos, mas complementares. Governabilidade é o conjunto de condições institucionais nas quais se dá o exercício do poder numa sociedade (o sistema eleitoral-partidário, por exemplo),

e onde estão os interesses que a governança deve levar em conta em sua função de coordenação de ações pelo Estado

- As políticas públicas, vistas como uma forma de mediação social (mediando a ação do Estado e os interesses na sociedade), ligam-se à governança e à governabilidade. Esse não isolamento da sociedade por parte de uma política auxilia, assim, na implementação e na permanência da política, ao contrário do pensamento de que o insulamento de uma política seria o garantidor de sua continuidade
- A accountability auxilia na coordenação de interesses – ao levá-los em conta na definição de metas a serem alcançados, e ao dar garantias de limitação do poder do governante pela sociedade, tornando-a mais afeita à cooperação. Logo, a accountability auxilia na formação de estruturas de governança
- O papel do Estado de coordenador de ações e conflitos, por meio de estruturas de governança, é especialmente importante na supervisão de modelos novos de ação, caso dos instrumentos de descentralização e orientação por resultados de OSs, Oscips e PPPs
- Em resumo, esta seção indicou a importância da seguinte dimensão institucional para o exame deste estudo, dimensão esta que se soma às dimensões formuladas anteriormente:

#### **15) Coordenação de interesses/conflitos pelo Estado**

#### **16) Planejamento com perspectiva plurianual (específico para PPPs)**

A observação quanto a essa dimensão específica para PPPs é que ela se justifica pelo fato de tal instrumento ser um modelo de concessão de longuíssimo prazo, no qual o planejamento deve necessariamente ocorrer não apenas considerando o governo que implementa a PPP, mas também os governos seguintes.

### **Capítulo 3. Análise das evidências empíricas**

Este capítulo tratará da parte empírica do estudo aqui empreendido. Ele traz o levantamento e a análise das leis de criação e regulamentação de Oscips, OSs e PPPs, em nível federal. Este capítulo traz também o levantamento e o estudo de todas as decisões do Tribunal de Contas da União (até novembro de 2009) referentes a Oscips, OSs e PPPs, em nível federal. Por fim, às leis e decisões sobre os três instrumentos serão aplicadas as dimensões institucionais formuladas ao longo das seções do capítulo “Considerações teóricas”, e que se baseiam na ligação entre accountability e avaliação defendida por este estudo.

Antes de partir para a aplicação das dimensões institucionais, listam-se aqui todas as dimensões. São elas:

- 1) Enforcement**
- 2) Autonomia do órgão fiscalizador**
- 3) Qualidade das metas**
- 4) Qualidade dos indicadores**
- 5) Accountability interna**
- 6) Identificação das causas dos resultados obtidos**
- 7) Capacitação interna do agente não estatal (para OSs e Oscips)**
- 8) Controle e consolidação de informações por banco de dados (para OSs e Oscips)**
- 9) Sensibilidade a interesses/motivações dos agentes envolvidos**
- 10) Capacidade de revisão, learning-by-doing e resiliência**
- 11) Articulação entre os três Poderes**
- 12) Proibição de vínculos pessoais/particularistas**
- 13) Controle de subcontratações feitas pelo agente não estatal**
- 14) Gestão por resultados (no caso de OSs)**
  - ou**
  - Transparência e responsividade (no caso de Oscips)**
  - ou**

**Complementaridade de responsabilidade pública e recurso fiscal com competência, praxis e recurso privados (no caso de PPPs)**

**15) Coordenação de interesses/conflitos pelo Estado**

**16) Planejamento com perspectiva plurianual (para PPPs)**

### *3.1. Legislações*

#### *3.1.1. Organizações sociais*

Vamos agora passar à análise da legislação federal de criação das OSs. Inicialmente, porém, daremos um panorama sobre o controle do instrumento hoje.

Nota-se já o fato de que não há um órgão do Poder Executivo que coordene ou supervisione esse acompanhamento. Se, na época da criação da lei que instituiu as OSs havia o Ministério de Administração e Reforma do Estado (Mare), era ele o órgão supervisor, com a sua extinção em 1999 e absorção de suas secretarias gerenciais pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, tal bastão de supervisão deveria ter sido passado, assim, ao Ministério do Planejamento. No entanto, atualmente, segundo informações colhidas por este estudo no próprio Ministério do Planejamento, ele não centraliza ou coordena esse acompanhamento; isso fica a cargo de cada ministério da área de atuação onde houver uma OS.

Hoje, há seis entidades classificadas como OS pelo governo federal: Instituto de Desenvolvimento Sustentável – Mamirauá (área de atuação do Ministério da Ciência e Tecnologia); Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (Ministério da Ciência e Tecnologia); Associação Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (Ministério da Ciência e Tecnologia); Instituto de Matemática Pura e Aplicada (Ministério da Ciência e Tecnologia); Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron (Ministério da Ciência e Tecnologia); e Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (Empresa Brasil de Comunicação).

De acordo com resposta dada a este estudo por funcionária da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, em conversa registrada por email, em fevereiro de 2010, o ministério não realiza atualmente o acompanhamento das OSs: a relação de cada OS com o governo federal é acompanhada pelo ministério de mesma área de atuação, com o qual ela firma o contrato de gestão; o Ministério do Planejamento só guarda os contratos, segundo essa funcionária, não guardando nem os relatórios de acompanhamento deles.

Pois indo aos órgãos contratantes, chegamos ao Ministério de Ciência e Tecnologia, no caso de cinco das seis OSs federais, e à Empresa Brasil de

Comunicação, no caso de uma. Começamos pela Empresa Brasil de Comunicação (EBC), responsável pela supervisão da Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (Acerp) a partir do decreto 6794 de 16 de março de 2009. No site da EBC, não há nada a respeito de prestações de contas da Acerp, ou do contrato de gestão dessa OS. Não foi encontrado site da própria Acerp, mas foi encontrado, no site da TVE Brasil, uma apresentação da Acerp – mas, novamente, nada sobre prestações de contas dessa OS nem cópia de seu contrato de gestão. No site da Secretaria de Comunicação (Secom) da Presidência da República, que poderia ter alguma informação já que o ministro da Secom é o presidente do conselho de administração da EBC (e, além disso, porque a Secom da Presidência da República foi a responsável por cuidar do processo de inventário da Fundação Roquette Pinto e pela continuidade de suas atividades até a assinatura do seu contrato de gestão, quando esta foi transformada em OS), também não apresenta as prestações de contas ou o contrato de gestão da Acerp.

No site do Ministério da Ciência e Tecnologia, o quadro é melhor. O site apresenta o decreto de qualificação, o contrato de gestão e os termos aditivos de todas as seis OSs de sua área. No entanto, quando são buscadas as prestações de contas dessas OSs, o site traz as prestações de contas apenas dos exercícios de 2005 a 2008, apesar de a Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron (ABTLus) ter sido qualificada como OS em 1997 e ter tido contrato de gestão assinado em 98; o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos ter se transformado em OS em 2002, com contrato de gestão também assinado em 2002; o Instituto Mamirauá ter se tornado OS em 1999, com contrato de gestão em 2001; o Instituto de Matemática Pura e Aplicada (Impa) ter se tornado OS em 2000, com contrato de gestão desde 2001; e a Rede Nacional de Pesquisa (RNP) ser OS desde 2002, com contrato de gestão também desde 2002 (no caso da RNP, entretanto, há a ressalva de que o site do ministério traz um link para o site da RNP para o caso de se querer ver as prestações de contas dos anos anteriores). Além disso, no site do ministério só aparecem os planos diretores de ABTLus, Impa, Mamirauá e RNP, faltando o plano diretor do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos.

Numa busca realizada por este estudo nos termos aditivos mais recentes dos contratos de gestão das OSs federais da área de ciência e tecnologia, vemos ainda que, apenas para 2009, o Ministério da Ciência e Tecnologia previu o repasse de cerca de R\$ 66 milhões para a ABTLus; cerca de R\$ 6,7 milhões para o Instituto Mamirauá; R\$ 5

milhões para a RNP; cerca de R\$ 20,3 milhões (incluindo verba também da Finep) para o CGEE; e cerca de R\$ 1,3 milhão para o Impa.

Uma observação é necessária ao se analisar as OSs existentes atualmente em nível federal: são praticamente todas (com uma única exceção, a da Acerp) da área de ciência e tecnologia – setor estratégico para o Estado e para o desenvolvimento socioeconômico da população. O fato de o modelo de OS ter sido tão incorporado por campo tão estratégico (talvez devido a uma eventual escassez de recursos orçamentários para essa área, o que pode ter feito com que ela tenha ido buscar mais recursos fora da verba orçamentária governamental) só faz sublinhar a necessidade de acompanhamento e supervisão dele e de seus níveis de accountability e avaliação.

#### *a) Legislação federal*

As organizações sociais (OSs) foram criadas pela lei 9.637, de 15 de maio de 1998. A lei indica algumas preocupações em relação à prestação de contas ao tratar da constituição das OSs, que devem comprovar o registro de seu ato constitutivo mostrando: a natureza social de seus objetivos; a finalidade não lucrativa (com a obrigatoriedade de investimento de seus excedentes na própria atividade); a obrigatoriedade de um órgão colegiado de deliberação superior no qual haja representantes do poder público e da comunidade; a publicação obrigatória no Diário Oficial da União dos relatórios e balanços financeiros e de execução do contrato de gestão; a proibição da distribuição de seus bens ou de parcela do patrimônio em qualquer hipótese; a integração do patrimônio a outra organização social caso aquela seja extinta.

Há ainda exigências para o órgão de deliberação, que é o conselho de administração (o responsável por aprovar e fiscalizar os relatórios financeiros e de cumprimento de contratos de gestão da entidade, e também por fixar as remunerações da diretoria da OS, entre outras atribuições), como, por exemplo, seus integrantes não receberem remuneração pelo serviço de conselheiro, e como eles terem mandato de



quatro anos, admitida uma recondução. A lei determina ainda que tal conselho de administração venha a:

“I - ser composto por:

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

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

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

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

e) até 10% (dez por cento) de membros indicados ou eleitos na forma estabelecida pelo estatuto” (BRASIL, 1998, art. 3º).

A lei cita os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e economicidade. Mas é quando trata da determinação das metas a serem cumpridas (determinação essa feita pelo conselho de administração) que o texto é mais claro com relação a uma prestação de contas não apenas contábil e financeira, mas também de avaliação de resultados e desempenho: “previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade” (BRASIL, 1998, art. 7º).

É determinado ainda que a OS, até 90 dias depois que for realizado seu contrato de gestão com o poder público, publique um regulamento próprio, com os procedimentos que ela terá para contratar obras e serviços, e para comprar com recursos públicos. Fica indicado também que, no caso de uma OS que absorver uma entidade federal da área da saúde, ela deve seguir os preceitos do Sistema Único de Saúde no atendimento que fizer à sociedade; entretanto, tal indicação está nas disposições finais e *transitórias* da lei.

Além disso, a lei determina que as OS poderão ser desqualificadas como tal pelo Poder Executivo, por meio de processo administrativo, caso ele constate descumprimento das disposições do contrato de gestão. O texto também indica que caberá ao órgão ou entidade do poder público supervisor da área de atuação da atividade da OS nos contratos de gestão a fiscalização desses contratos. Nesse trecho, o artigo 8º é mais explícito quanto à accountability estratégica e não apenas funcional, ao determinar que seja feito um “comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro” (BRASIL, 1998, art. 8º). É essa entidade ou órgão supervisor que, ao tomar conhecimento de alguma irregularidade no contrato de gestão, deve comunicar isso ao Tribunal de Contas da União, ao Ministério Público, à Advocacia-Geral da União ou à Procuradoria da entidade.

Outro ponto da lei que, apesar de poder ter tido a intenção de dar flexibilidade às OS e a seus contratos, é motivo de dúvida sobre se não abriria uma brecha fiscalizatória: o trecho em que a lei dispensa as OS de licitação, no caso de destinação a elas de bens públicos, mediante permissão de uso. Outra dispensa de licitação – desta vez para a própria contratação de prestação de serviços de entidades qualificadas como OS – viria com uma lei posterior, a 9.648 de 27 de maio de 1998; nesse caso, a brecha fiscalizatória se torna a própria contratação de serviços das OS.

O texto permite ainda a cessão de servidores públicos para OS sem que a entidade – mas, sim, o poder público – pague por isso; e a destinação de recursos orçamentários públicos a entidades qualificadas como OS. Esses são outros pontos cabíveis de discussão.

A lei de criação das OS também determina, mediante decreto do Poder Executivo, a criação do chamado Programa Nacional de Publicização, que, além de estimular a absorção de órgãos públicos por entidades qualificadas como OS, vai estabelecer diretrizes e critérios para a qualificação dessas OS, determinando a ênfase de tais entidades qualificadas no atendimento ao cidadão, nos resultados qualitativos e quantitativos, e no controle social das atividades de maneira transparente.

*b) Aplicação das dimensões institucionais*

Vamos agora passar à aplicação, à lei federal de OSs, das dimensões institucionais formuladas ao longo das seções de considerações teóricas. O objetivo da aplicação é ver se elas foram ou não consideradas pela legislação federal. Ao aplicá-las, temos, assim, o seguinte quadro:

1) **Enforcement – Parcialmente**, pois torna obrigatória a apresentação de relatórios de gestão e prestações de contas, e prevê penalidades como bloqueio de contas e bens no caso de desvio de verba pública, mas não torna obrigatório nenhum processo de seleção para escolha da OS que vai firmar contrato de gestão com o poder público, nem obriga a renovação do contrato de gestão à consecução das metas estipuladas. Também não obriga a que o poder público verifique in loco a existência e adequação da sede da entidade.

2) **Autonomia do órgão fiscalizador – Sim**, pois o supervisor é do governo, e o supervisionado é um ente não governamental.

3) **Qualidade das metas – Parcialmente**, pois afirma que devem ser estipuladas metas, mas não diz como deve ser a elaboração dessas metas.

4) **Qualidade dos indicadores – Sim**, pois trata da necessidade de indicadores de qualidade e produtividade, com critérios objetivos de avaliação de desempenho.

5) **Accountability interna – Sim**, pois determina o estabelecimento de um órgão de deliberação superior (o conselho de administração da OS) que realiza o controle da diretoria da entidade.

6) **Identificação das causas dos resultados obtidos – Não**, pois nada menciona sobre a avaliação da relação entre os resultados alcançados e suas causas.

7) **Capacitação interna do agente não estatal (dimensão específica para OSs e Oscips, como vimos) – Não**, pois não fala nada sobre a necessidade de realização de ações de capacitação de integrantes da OS.

8) **Controle e consolidação de informações por banco de dados (dimensão específica para OSs e Oscips, como vimos) – Não**, pois não há um órgão supervisor que centralize as informações sobre OSs e seus contratos de gestão.

9) **Sensibilidade a interesses/motivações dos agentes envolvidos – Sim**, pois determina que o conselho de administração da OS seja composto por integrantes do poder público e por representantes da sociedade.

10) **Capacidade de revisão, learning-by-doing e resiliência – Não**, pois não prevê exigência de experiência prática mínima por parte da OS, nem prevê condições de renegociação do contrato de gestão.

11) **Articulação entre os três Poderes – Não**, pois não prevê a participação de órgãos dos poderes Legislativo e Judiciário no controle concomitante da execução do contrato de gestão, considerando-os apenas para controle posterior, no caso de denúncias ou indícios de irregularidades.

12) **Proibição de vínculos pessoais/particularistas – Parcialmente**, pois afirma que a OS deve seguir o princípio da impessoalidade, mas não explicita a proibição a relações de órgãos públicos com OSs cujos dirigentes sejam parentes/cônjuges de responsáveis por esses órgãos públicos.

13) **Controle de subcontratações feitas pelo agente não estatal – Sim**, pois prevê a criação de regulamento para realização, pela entidade, de obras, serviços, compras e alienações.

14) **Gestão por resultados (dimensão específica para OSs, como vimos) – Parcialmente**, pois prevê a realização de comparativos entre metas previstas e alcançadas, além de uma comissão de avaliação que examina os resultados alcançados,

mas não menciona nada sobre as condições de renovação, prorrogação ou alteração do contrato de gestão, a estrutura por excelência da gestão por resultados.

**15) Coordenação de interesses/conflitos pelo Estado – Parcialmente**, pois há um órgão supervisor para cada contrato de gestão, mas não há um órgão supervisor que centralize o acompanhamento dos contratos de gestão e as prestações de contas das OSs.

### *3.1.2. Organizações da sociedade civil de interesse público*

Analisaremos agora a legislação federal de Oscips. Antes de iniciarmos a análise, porém, vamos dar um panorama sobre esse instrumento e seu controle hoje.

No site do Ministério da Justiça, o órgão responsável por centralizar e coordenar as qualificações de Oscips em nível federal, é possível consultar quais entidades são qualificadas como Oscips e desde quando (com seus endereço, telefone e finalidade como Oscip), além de quais estão com prestações de contas em dia. O site também traz as próprias prestações de contas, e se a Oscip participou de termos de parceria ou não.

De acordo com ele, existem hoje (até novembro de 2009, último acesso deste estudo) 5.211 Oscips no país (até o dia 21 de novembro de 2009). Segundo Pires, estão mais concentradas no Sudeste e no Nordeste, e nas áreas assistenciais: em 2006, afirma a autora, eram 1836 Oscips no Sudeste, 736 no Sul, 578 no Nordeste, 479 no Centro-Oeste, e 181 no Norte, além de 1414 Oscips serem assistenciais, 556 serem ambientais, 288, culturais, 287, da área de pesquisas, 212, de saúde, e 199, educacionais

Apenas no Estado do Rio de Janeiro, segundo busca no Ministério da Justiça feita pelo estudo aqui empreendido, já há 430 entidades qualificadas como Oscips. É quatro vezes mais que o número de entidades com Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social hoje no Estado do Rio: cem entidades, segundo consulta ao site do Conselho Nacional de Assistência Social (ligado ao Ministério do Desenvolvimento).

Entretanto, quando vemos o número de entidades portadoras do Título de Utilidade Pública Federal (no site do Ministério da Justiça, responsável também por essa qualificação) apenas no Estado do Rio, é bem maior do que a quantidade atual de Oscips no estado: 915 entidades têm o título. Lembrando que atualmente não é permitido uma entidade possuir uma dessas titulações e ao mesmo tempo ser qualificada como Oscip, vemos que o próprio número total de entidades com Título de Utilidade Pública Federal hoje no país é mais que o dobro do que a quantidade total de Oscips: 12.552 possuem esse título em todo o país, contra as 5.211 Oscips. Isso pode ser explicado pelo fato de a lei das Oscips não permitir o acúmulo de títulos (as entidades com títulos de utilidade pública não desejarão se tornar Oscip para não perderem os

benefícios que esses títulos trazem, tais como isenções fiscais, subvenções e contratação direta); no entanto, deve se levar em conta a antiguidade dos títulos de utilidade pública em comparação com o recém-nascimento da Oscip.

Um ponto interessante é o fato de que, de acordo com uma busca realizada pelo estudo empreendido aqui em dezembro último, no banco de dados do Ministério da Justiça sobre Oscips com prestação de contas aprovada, até o dia 19 de dezembro de 2009 havia 277 Oscips com prestação de contas aprovada no Estado do Rio de Janeiro, o equivalente a aproximadamente 64,4%, ou um terço, das 430 Oscips existentes no estado – isso significa que, até então, 1 em cada 3 Oscips no Estado do Rio estava, por algum motivo, sem sua prestação de contas aprovada pelo Ministério da Justiça.

Além disso, no caso das Oscips participantes de termos de parceria, o site mostra apenas o valor do termo, o órgão público com o qual o termo foi realizado e qual o objeto do termo; não traz cópia do termo de parceria em si, nem informações da prestação de contas do termo de parceria. Isso porque o Ministério da Justiça coordena as qualificações de Oscips, mas não o acompanhamento de termos de parceria, que têm acompanhamento feito por cada órgão público realizador do termo.

Mais um ponto é que, quando se vê a realização de termos de parceria, “Outro dado curioso, agora obtido no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), é a imensa vantagem numérica de convênios celebrados com as Oscip em relação aos termos de parceria” (CARVALHO NETO, 2007, p. 68). O TCU também confirma isso ao afirmar que “Somente para exemplificar, enquanto o número de OSCIPs no Estado de São Paulo é 1028, o número de Termos de Parceria firmados entre a Administração Pública Federal e essas organizações é de apenas 10” (TCU, 2006, p. 247). Ou seja, mesmo com a criação de um instrumento gerencial mais flexível como o termo de parceria, a administração pública insiste em usar mais o instrumento do convênio. “O Termo de Parceria, por ser descentralizado, tal como os convênios, não teve uma instituição responsável por criar a ‘cultura’ de seu uso” (FERRAREZI, 2007, p. 272). Como já foi dito, talvez seja uma questão de pouca adequação do desenho institucional de governança para o novo modelo.

a) *Legislação federal*

Passaremos agora à análise da legislação federal de criação e regulamentação de Oscips.

Para a criação dessa qualificação, instituiu-se a lei 9.790 de 23 de março de 1999, regulamentada pelo decreto 3.100 de 30 de junho de 1999. Além de criar esse tipo de organização e determinar como seria a relação – o termo de parceria – entre elas e o governo, essa legislação fala ainda como deve ser feita a prestação de contas de tais entidades e dos serviços contratados para elas pelo governo.

A lei federal de criação de Oscips traz a importante determinação de que as Oscips sigam sempre o princípio da universalização de serviços. De acordo com a lei, as Oscips podem atuar nas áreas de: assistência social, cultura e patrimônio histórico e artístico, educação gratuita (sob a forma complementar), saúde gratuita (sob a forma complementar), segurança alimentar e nutricional, defesa e conservação do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável, voluntariado, desenvolvimento socioeconômico e combate à pobreza, novos modelos produtivos (e sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito), assessoria jurídica gratuita suplementar, direitos humanos e estudos, produção e divulgação de informações técnico-científicas sobre as áreas citadas.

Ao falar sobre como podem ser exercidas as atividades da Oscip, a lei abre a brecha para que a Oscip funcione apenas como prestador de serviço a outra entidade sem fins lucrativos:

“Parágrafo único. Para os fins deste artigo, a dedicação às atividades nele previstas configura-se mediante a execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou ainda pela *prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins* [grifo meu]” (BRASIL, 1999, art. 3º.).

A lei veda a participação de Oscips em campanhas políticas, partidárias e eleitorais. Também veda a qualificação, como Oscip, de sindicatos, associações de classe, instituições religiosas, organizações partidárias, entidades que beneficiam apenas



seus sócios, instituições hospitalares privadas, escolas privadas, organizações sociais, cooperativas e fundações públicas, entre outras. Outro veto é a remuneração de servidores públicos que façam parte do conselho da Oscip – determinação, na verdade, trazida por uma lei posterior, a 10.539/2002.

A 9.790 vai tratar da perda de qualificação da entidade nos seus artigos 7º. e 8º., abrindo espaço para controle social, ao falar que qualquer cidadão pode pedir essa desqualificação:

“Art. 7º Perde-se a qualificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, a pedido ou mediante decisão proferida em processo administrativo ou judicial, de iniciativa popular ou do Ministério Público, no qual serão assegurados, ampla defesa e o devido contraditório.

Art. 8º Vedado o anonimato, e desde que amparado por fundadas evidências de erro ou fraude, qualquer cidadão, respeitadas as prerrogativas do Ministério Público, é parte legítima para requerer, judicial ou administrativamente, a perda da qualificação instituída por esta Lei” (BRASIL, 1999, art. 7º.-8º.).

Caso haja a perda de qualificação, o patrimônio adquirido pela Oscip com recursos públicos será transferido a outra Oscip, preferencialmente da mesma área de atuação.

Ao tratar dos termos de parceria, o instrumento pelo qual a Oscip e o poder público se relacionam, a lei 9.790 enfatiza a orientação por resultados, ao tratar das cláusulas necessárias ao termo de parceria, no seu artigo 10:

“§ 2º São cláusulas essenciais do Termo de Parceria:

I - a do objeto, que conterà a especificação do programa de trabalho proposto pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público;

II - a de estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma;

III - a de previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de resultado;

IV - a de previsão de receitas e despesas a serem realizadas em seu cumprimento, estipulando item por item as categorias contábeis usadas pela organização e o detalhamento das remunerações e benefícios de

pessoal a serem pagos, com recursos oriundos ou vinculados ao Termo de Parceria, a seus diretores, empregados e consultores;

V - a que estabelece as obrigações da Sociedade Civil de Interesse Público, entre as quais a de apresentar ao Poder Público, ao término de cada exercício, relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado de prestação de contas dos gastos e receitas efetivamente realizados, independente das previsões mencionadas no inciso IV; (...)" (BRASIL, 1999, art. 10).

O termo de parceria será fiscalizado, segundo a lei 9.790, pelo órgão público da área de atividade da Oscip e pelo conselho de políticas públicas dessa área. Não se fala, aqui, do Tribunal de Contas da União ou da Procuradoria Geral da União, por exemplo. O TCU e o Ministério Público só teriam participação, segundo a lei, no caso de haver alguma denúncia ou se tomar conhecimento de alguma irregularidade – isto é, a posteriori, quando a irregularidade já tiver sido cometida, e não para analisarem o termo de parceria antes de sua assinatura, por exemplo.

No caso de se provar a malversação de recursos, pode haver até seqüestro dos bens dos responsáveis e o bloqueio de suas contas bancárias. Além disso, “§ 3º Até o término da ação, o Poder Público permanecerá como depositário e gestor dos bens e valores seqüestrados ou indisponíveis e velará pela continuidade das atividades sociais da organização parceira” (BRASIL, 1999, art. 13).

Em seu artigo 4º., a lei cita que a Oscip deve seguir os princípios do direito administrativo de moralidade, legalidade, eficiência, impessoalidade, publicidade e economicidade; de demonstrativos contábeis; e de auditoria da aplicação dos recursos (BRASIL, 1999), além de determinar que se sigam as normas gerais de contabilidade. Cita a Constituição Federal para indicar o artigo nela (o parágrafo único do artigo 70 da Constituição) sobre fiscalização contábil, financeira e orçamentária – que diz que “Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária” (BRASIL, 1988, art. 70); só que não fala *como* será essa prestação de contas.

Além disso, no mesmo artigo 4º., ao afirmar que as Oscips devem dar publicidade dos seus relatórios de gestão e demonstrativos contábeis, a lei diz que tal publicidade deve ser dada por qualquer meio eficaz – ou seja, não especifica qual meio (se os relatórios e balanços devem ser colocados à disposição na internet, por exemplo).

Entretanto, um ponto do artigo 4º. merece atenção: aquele sobre a proibição de obtenção de benefícios ou vantagens pessoais: “ II - a adoção de práticas de gestão administrativa, necessárias e suficientes a coibir a obtenção, de forma individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens pessoais, em decorrência da participação no respectivo processo decisório” (BRASIL, 1999, art. 4º.).

O decreto 3.100/1999, que regulamenta a qualificação das Oscips, também esclarece, no seu artigo 7º., que benefícios ou vantagens pessoais são aqueles obtidos pelos dirigentes da entidade e seus cônjuges, companheiros e parentes até o terceiro grau; e pelas pessoas jurídicas que tais dirigentes, seus cônjuges, companheiros e/ou parentes controlem (ou detenham mais de 10% das participações societárias).

Um outro ponto importante do decreto de regulamentação da lei é o que especifica melhor como deve ser feita a prestação de contas da entidade. Segundo o decreto, tal prestação significa a comprovação da aplicação correta dos recursos, e deve incluir relatório anual de atividades, demonstração de resultados, balanço patrimonial, parecer e relatório de auditoria, comparativo entre metas propostas e alcançadas, enfatizando a orientação por resultados.

No entanto, o decreto de regulamentação traz uma deficiência de accountability quando ele determina que, mesmo se o objeto do termo de parceria não tiver sido totalmente alcançado, o termo de parceria pode ser prorrogado – sem falar por quanto tempo, e se pode haver ou não mais repasse de recursos para essa prorrogação. O decreto também permite a vigência de mais de um termo de parceria com o mesmo órgão público, sem especificar limites para isso.

“Art. 13. O Termo de Parceria poderá ser celebrado por período superior ao do exercício fiscal.

§ 1º Caso expire a vigência do Termo de Parceria sem o adimplemento total do seu objeto pelo órgão parceiro ou havendo

excedentes financeiros disponíveis com a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, o referido Termo poderá ser prorrogado” (BRASIL, 1999, art. 13).

Em outra lacuna de accountability, o decreto de regulamentação determina que a fiscalização da Oscip por parte do conselho de política pública da área não pode introduzir nenhuma alteração no termo de parceria – o que, na prática, anula os efeitos dessa fiscalização. “Art. 17. O acompanhamento e a fiscalização por parte do Conselho de Política Pública de que trata o art. 11 da Lei nº 9.790, de 1999, não pode introduzir nem induzir modificação das obrigações estabelecidas pelo Termo de Parceria celebrado” (BRASIL, 1999, art. 17).

Apesar de mencionar que “§ 1º A manifestação do Conselho de Política Pública será considerada para a tomada de decisão final em relação ao Termo de Parceria” (BRASIL, 1999, art. 10), o decreto esvazia novamente o controle social por meio de conselhos de políticas públicas ao afirmar que “§ 2º Caso não exista Conselho de Política Pública da área de atuação correspondente, o órgão estatal parceiro fica dispensado de realizar a consulta, não podendo haver substituição por outro Conselho” (BRASIL, 1999, art. 10).

Ainda quanto ao decreto, ele afirma que o poder público *poderá* – isto é, baixo nível de enforcement – realizar um processo de seleção para a escolha da Oscip com a qual celebrar termo de parceria; ou seja, se o órgão público não quiser, não é obrigado a realizar seleção pública para a escolha da Oscip. Além disso, o decreto permite que não haja processo de seleção também para contratação de Oscips para ações genéricas, quais sejam, “realização de atividades, eventos, consultorias, cooperação técnica e assessoria” (BRASIL, 1999, art. 23). A seguir, o artigo citado:

“Art. 23. A escolha da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, para a celebração do Termo de Parceria, poderá ser feita por meio de publicação de edital de concursos de projetos pelo órgão estatal parceiro para obtenção de bens e serviços e para a realização de atividades, eventos, consultorias, cooperação técnica e assessoria” (BRASIL, 1999, art.23).

Essa permissão para realização de ações tão genéricas é considerada por este estudo uma lacuna grave de accountability, e que será mais explorada e analisada adiante, ao falarmos sobre o recebimento de notas fiscais pela administração pública.

*b) Aplicação das dimensões institucionais*

Vamos agora aplicar as dimensões institucionais formuladas nas considerações teóricas à legislação federal de Oscips. Ao aplicá-las, temos o seguinte quadro:

1) **Enforcement – Parcialmente**, pois, apesar de instituir exigências para qualificação como Oscip, e de prever a perda de qualificação e penalidades no caso de desvio de recursos, não torna obrigatório o processo de seleção para realização de termos de parceria, nem determina o cumprimento das metas acordadas com o Estado como condição para a renovação do termo de parceria.

2) **Autonomia do órgão fiscalizador – Sim**, pois o supervisor é do governo, enquanto o supervisionado é uma entidade não governamental.

3) **Qualidade das metas – Parcialmente**, pois afirma que a Oscip deve seguir princípios como o da universalização de serviços e ter finalidades como promoção gratuita da saúde e da educação – mas não fala nada sobre a forma de elaboração das metas, apenas que elas devem existir e serem comparadas aos resultados alcançados.

4) **Qualidade dos indicadores – Sim**, pois menciona a preocupação de que deve haver critérios objetivos de avaliação do desempenho.

5) **Accountability interna – Parcialmente**, pois exige da Oscip um estatuto que preveja a criação de um conselho fiscal (ou órgão equivalente) da entidade para analisar os relatórios de desempenho financeiro-contábil e as operações patrimoniais, dando pareceres sobre esses documentos; entretanto, tal conselho fiscal faz análises e dá

pareceres apenas sobre o desempenho financeiro-contábil e patrimonial da entidade, não sobre a consecução das metas e resultados estipulados no termo de parceria.

6) **Identificação das causas dos resultados obtidos** – Não, pois nada menciona acerca da avaliação da relação entre os resultados alcançados pelo termo de parceria e as causas desses resultados.

7) **Capacitação interna do agente não estatal (dimensão institucional específica para Oscips e OSs, como vimos)** – Não, pois não fala nada sobre necessidade ou exigências de ações de capacitação dos integrantes da Oscip.

8) **Controle e consolidação de informações por banco de dados (dimensão institucional específica para Oscips e OSs, como vimos)** – Parcialmente, pois o Ministério da Justiça centraliza as informações sobre processos de qualificação de Oscips, mas não as informações sobre acompanhamento e execução de termos de parceria.

9) **Sensibilidade a interesses/motivações dos agentes envolvidos** – Parcialmente, pois leva em conta a concordância da Oscip, já que ela assinará o termo de parceria com o Estado, mas não considera a sociedade ou usuários do serviço prestado pela Oscip por meio do termo de parceria, pois a opinião do conselho de políticas públicas (a sociedade) não é obrigatoriamente considerada, nem há menção à obrigatoriedade de considerar opiniões de usuários do serviço (há, no entanto, o fato de que qualquer cidadão pode pedir a desqualificação da entidade como Oscip).

10) **Capacidade de revisão, learning-by-doing e resiliência** – Não, pois não menciona formas ou instrumentos de revisão/adaptação do termo de parceria, nem exigências de experiência prática prévia da Oscip a ser contratada (há exigência de capacitação técnica caso haja processo de seleção para escolha da Oscip a realizar termo de parceria – mas esse processo de seleção é apenas permitido pela lei, não obrigatório).

11) **Articulação entre os três Poderes** – Não, pois não prevê o acompanhamento concomitante do termo de parceria por órgãos do Legislativo ou do Judiciário (somente

do Executivo); apenas prevê que tais órgãos realizem controle a posteriori, no caso de denúncias ou indícios de irregularidades.

12) **Proibição de vínculos pessoais/particularistas – Sim**, pois proíbe benefícios e vantagens pessoais por parte dos dirigentes da entidade, seus cônjuges, companheiros e parentes colaterais ou afins até terceiro grau, e pelas pessoas jurídicas das quais eles sejam controladores ou detenham mais de 10% de participação acionária.

13) **Controle de subcontratações feitas pelo agente não estatal – Sim**, pois exige a publicação, pela Oscip, de um regulamento próprio para as contratações de obras e serviços que ela fizer, assim como para as compras que a entidade realizar com dinheiro público.

14) **Transparência e responsividade (dimensão institucional específica para Oscips, como vimos) – Sim**, pois determina a prestação de contas regular, o acompanhamento por parte de órgão supervisor, a definição de direitos, responsabilidades e obrigações, a publicização de procedimentos de gestão e do termo de parceria, e o livre acesso a informações sobre Oscips.

15) **Coordenação de interesses/conflitos pelo Estado – Parcialmente**, pois afirma que o Ministério da Justiça centralizará os processos de qualificação de Oscips, e que o poder público manterá a continuidade das ações da Oscip no caso de irregularidades que levem a penalidades como bloqueio de contas e de bens, mas não determina que o Ministério da Justiça centralize também a supervisão dos termos de parceria, nem traz outros mecanismos explícitos de resolução de conflitos e controvérsias por parte do poder público.

### *3.1.3. Parcerias público-privadas*

Passaremos agora ao exame da legislação federal acerca das PPPs. Antes, porém, será dado um panorama sobre o controle desse novo modelo de concessão hoje.

O Ministério do Planejamento é o coordenador do Comitê Gestor das PPPs. No site do ministério, as informações sobre PPPs estão na Secretaria de Assuntos Econômicos da pasta, que traz os projetos em licitação pública (projeto Datacenter, de um consórcio formado por Banco do Brasil e Caixa Econômica, para construção de um complexo de tecnologia da informação para os dois organismos), os em análise (rodovias BR 116/381, em Minas Gerais, e BR 040, também em Minas; projetos de irrigação do Pontal, em Pernambuco; de Salitre, na Bahia, e do Baixio de Irecê, também na Bahia), e aqueles que foram analisados e excluídos da carteira de PPPs (construção da ferrovia Norte-Sul, que acabou se tornando concessão comum; e a restauração, manutenção, operação e aumento de capacidade da BR 116-324, na Bahia, também tendo se tornado concessão comum).

O site traz ainda informações do primeiro edital de licitação de uma PPP federal, a de irrigação do Pontal (publicado no Diário Oficial da União em 22 de dezembro de 2009), com links para documentos como o edital de licitação e as licenças prévias necessárias. Há também links para o edital do Datacenter, projeto do Banco do Brasil e da Caixa, com links para o resultado, publicado em 16 de outubro de 2009 no Diário Oficial da União (os vencedores foram o Consórcio Termoeste S.A. – Construções e Instalações, o BVA Investimentos Ltda. e o GCE S.A.).

Provavelmente por serem projetos de PPP ainda em fase inicial de implementação e execução, não há dados sobre relatórios de prestação de contas deles no site. Há, porém, um dado interessante, que é o registro de que o projeto de irrigação do Pontal teve de passar pelo Tribunal de Contas da União, que o aprovou em dezembro de 2008 (com a condição de serem feitas melhorias no processo de licenças ambientais).

#### *a) Legislação federal*

As PPPs foram criadas pela lei 11.079 de 30 de dezembro de 2004, já em outra gestão (a do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, enquanto as anteriores foram criadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso). No ano seguinte, o decreto 5.385 de 4 de



março de 2005 instituiria o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal, detalhando suas ações e funções.

A lei que cria as PPPs explicita que se refere à contratação e à licitação de parcerias público-privadas nos âmbitos federal, estadual e municipal, ao contrário das legislações anteriores (de Oscips e OS), que não esclarecem de qual nível de governo estão tratando; isso importa na medida em que esse não esclarecimento pode deixar brechas para legislações estaduais e municipais determinarem pontos em desacordo com a lei federal.

A lei divide a PPP em modalidade de concessão patrocinada (a realização de obras públicas ou serviços públicos) e modalidade de concessão administrativa (a prestação de serviços dos quais a administração pública seja usuária direta ou indireta), indicando que não faz parte das PPPs a concessão comum de serviços no qual não há contrapartida de dinheiro público ao parceiro privado.

“Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 [que dispõe sobre o regime de concessão e permissão de prestação de serviços públicos], quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

§ 3º Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado” (BRASIL, 2004, art.2º.).

Também de acordo com a lei, não pode haver PPPs de valor abaixo de R\$ 20 milhões, nem por período abaixo de cinco anos de prestação de serviços, além de também ser vetada a PPP que tenha como único objetivo o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento ou a instalação de equipamentos, ou a execução de obra pública.

Mais uma restrição à contratação via PPPs tem preocupação com a viabilidade fiscal do contrato ao longo de sua vigência:

“Art. 22. A União somente poderá contratar parceria público-privada quando a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas não tiver excedido, no ano anterior, a 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício, e as despesas anuais dos contratos vigentes, nos 10 (dez) anos subseqüentes, não excedam a 1% (um por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios” (BRASIL, 2004, art. 22).

Ao tratar do contrato de concessão, a forma como parceiros público e privado se relacionam, a lei de PPPs afirma que tal contrato deve ser feito por licitação, na modalidade de concorrência, com edital submetido à consulta pública; edital este que deve conter, entre outros pontos, a estimativa do impacto orçamentário-financeiro do contrato durante os exercícios da sua vigência, a previsão da inclusão do objeto do contrato no Plano Plurianual, e licença ambiental prévia (ou expedição de diretrizes para licenciamento ambiental).

Outro ponto da lei é a determinação de que “§ 3º As concessões patrocinadas em que mais de 70% (setenta por cento) da remuneração do parceiro privado for paga pela Administração Pública dependerão de autorização legislativa específica” (BRASIL, 2004, art. 10). Isto é, a lei abre a possibilidade de a concessão ser feita com maioria de recursos públicos não fiscais, e não privados, contrariando a complementaridade que a idéia original de PPP trazia: da parte do parceiro público, a responsabilidade pública e o recurso fiscal; e da parte do privado, a competência, a práxis e o recurso privado.

O contrato de concessão via PPP deve especificar critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros de medição da qualidade do serviço; critérios e procedimentos para reajuste e revisão das tarifas; a forma de fiscalização, e as penalidades contratuais e administrativas; os direitos, obrigações e garantias do poder concedente e da concessionária; os direitos e deveres dos usuários; a obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas da concessionária; e, para contratos que incluam

realização de obras além de serviços, o cronograma físico-financeiro e a garantia da execução das obras pela concessionária. Segue o artigo:

“Art. 5º As cláusulas dos contratos de parceria público-privada atenderão ao disposto no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 [citado abaixo], no que couber, devendo também prever:

I – o prazo de vigência do contrato, compatível com a amortização dos investimentos realizados, não inferior a 5 (cinco), nem superior a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação;

II – as penalidades aplicáveis à Administração Pública e ao parceiro privado em caso de inadimplemento contratual (...);

III – a repartição de riscos entre as partes (...);

IV – as formas de remuneração e de atualização dos valores contratuais;

V – os mecanismos para a preservação da atualidade da prestação dos serviços;

VI – os fatos que caracterizem a inadimplência pecuniária do parceiro público, os modos e o prazo de regularização e, quando houver, a forma de acionamento da garantia;

VII – os critérios objetivos de avaliação do desempenho do parceiro privado;

VIII – a prestação, pelo parceiro privado, de garantias de execução suficientes e compatíveis com os ônus e riscos envolvidos observados os limites dos §§ 3º [“Para obras, serviços e fornecimentos de grande vulto envolvendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis, demonstrados através de parecer tecnicamente aprovado pela autoridade competente, o limite de garantia previsto no parágrafo anterior poderá ser elevado para até dez por cento do valor do

contrato” (BRASIL, 1993, art.56)] e 5º [“Nos casos de contratos que importem na entrega de bens pela Administração, dos quais o contratado ficará depositário, ao valor da garantia deverá ser acrescido o valor desses bens” (BRASIL, 1993, art. 56)] do art. 56 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e, no que se refere às concessões patrocinadas, o disposto no inciso XV [“nos casos de concessão de serviços públicos precedida da execução de obra pública, os dados relativos à obra, dentre os quais os elementos do projeto básico que permitam sua plena caracterização, bem assim as garantias exigidas para essa parte específica do contrato, adequadas a cada caso e limitadas ao valor da obra” (BRASIL, 1995, art. 18)] do art. 18 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;

IX – o compartilhamento com a Administração Pública de ganhos econômicos efetivos do parceiro privado decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado;

X – a realização de vistoria dos bens reversíveis, podendo o parceiro público reter os pagamentos ao parceiro privado, no valor necessário para reparar as irregularidades eventualmente detectadas” (BRASIL, 2004, art. 5º.).

O artigo 23 da lei 8.987/1995 de que fala o artigo acima tem a seguinte redação:

“Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

I - ao objeto, à área e ao prazo da concessão;

II - ao modo, forma e condições de prestação do serviço;

III - aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço;

IV - ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas;

V - aos direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão do serviço e conseqüente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e das instalações;

VI - aos direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização do serviço;

VII - à forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução do serviço, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-la;

VIII - às penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita a concessionária e sua forma de aplicação;

IX - aos casos de extinção da concessão;

X - aos bens reversíveis;

XI - aos critérios para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas à concessionária, quando for o caso;

XII - às condições para prorrogação do contrato;

XIII - à obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas da concessionária ao poder concedente;

XIV - à exigência da publicação de demonstrações financeiras periódicas da concessionária; e

XV - ao foro e ao modo amigável de solução das divergências contratuais.

Parágrafo único. Os contratos relativos à concessão de serviço público precedido da execução de obra pública deverão, adicionalmente:

I - estipular os cronogramas físico-financeiros de execução das obras vinculadas à concessão; e

II - exigir garantia do fiel cumprimento, pela concessionária, das obrigações relativas às obras vinculadas à concessão” (BRASIL, 1995, art. 23).

A lei das PPPs determina ainda, em artigos que ela absorve da lei 8.987/1995 (aquela que rege concessões), que a responsabilidade de eventuais prejuízos causados ao poder concedente ou ao usuário é da concessionária; e que cabe ao poder concedente fiscalizar a prestação do serviço concedido (tal fiscalização deve contar com a criação de uma comissão composta por representantes do poder concedente, da concessionária e dos usuários), aplicar as penalidades cabíveis, estimular a qualidade dos serviços, e proceder à revisão de tarifas. O poder concedente também pode intervir, por decreto, na concessão para assegurar a prestação dos serviços; além disso, pode ocorrer caducidade do contrato se a concessionária descumprir normas contratuais, não oferecer o serviço adequadamente (de acordo com os parâmetros definidos em contrato), ou perder as condições econômicas ou técnicas para prestar o serviço.

À concessionária, cabe, entre outros pontos, prestar contas da gestão do serviço nos termos definidos no contrato; ou seja, o modo como a prestação de contas ocorrerá, e o que ela vai focar (se apenas eficiência, ou eficiência mais eficácia), não é explicitado em lei, ficando a cargo de cada contrato realizado. O que a lei indica é que o poder concedente deve assegurar o cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais (logo, se a accountability do contrato tiver um enfoque apenas financeiro, esse será o enfoque das exigências e da fiscalização feita pelo concedente).

Quando a lei determina que o contrato deve incluir parâmetros e indicadores de medição de qualidade, fala em qualidade, não em eficácia, ou seja, não em atingir metas pré-estabelecidas de desempenho – um serviço pode ser de alta qualidade, mas atender a poucas pessoas, por exemplo. Uma ressalva a esse não esclarecimento é feita na lei 8.987/1995, citada pelo texto de criação das PPPs, quando aquela determina que serviço adequado “é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”

(BRASIL, 1995, art. 6º), no qual atualidade quer dizer não só modernidade das técnicas e do equipamento, mas, também, melhoria e expansão do serviço.

A lei de criação das PPPs lista ainda uma série de diretrizes para os contratos das parcerias. Entre elas, está a transparência dos procedimentos e das decisões, além da diretriz que determina que haja eficiência no emprego dos recursos, respeito aos interesses e direitos dos destinatários do serviço, e responsabilidade fiscal.

Além da fiscalização do poder concedente, o contrato de gestão das PPPs é gerido por uma sociedade de propósito específico, criada entre os parceiros público e privado para a prestação daquele determinado serviço. Segundo a lei, tal sociedade de propósito específico deve seguir padrões de governança corporativa (conceito visto na seção sobre governança), com adoção de demonstrações financeiras padronizadas.

Outro aspecto importante da lei é o ponto em que ela afirma que “O contrato *poderá* [grifo meu] prever o pagamento ao parceiro privado de remuneração variável vinculada ao seu desempenho, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade definidos no contrato” (BRASIL, 2004, art.6º). Ou seja, o pagamento do parceiro privado não é obrigatoriamente vinculado ao seu desempenho.

A lei federal determina ainda a criação do Fundo Garantidor de PPPs, com recursos para serem dados como uma das formas de garantia do parceiro público ao parceiro privado. Tal fundo, privado, deve ser gerido, segundo a lei, por uma instituição financeira controlada direta ou indiretamente pela União. Além disso, há a determinação de que a União entre no Fundo com um valor total cujo teto é de R\$ 6 bilhões. Segundo a lei também, o Fundo não pagará rendimento a seus cotistas.

Um ponto importante da lei é o que determina que, além das penalidades trazidas por ela, devem ser consideradas também (no que couber) as penalidades trazidas por legislações de alto enforcement como o Código Penal, a lei 8.429/1992 (a Lei de Improbidade Administrativa) e a lei 10.028/2000 (a chamada Lei dos Crimes Fiscais).

Por fim, a lei de PPPs determina a criação do Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal, que viria a ser efetivamente criado por outra legislação, o decreto 5.385 de 4 de março de 2005. O decreto institui o comitê, um órgão para acompanhamento e gestão das PPPs federais, formado por representantes dos ministérios do Planejamento e da Fazenda, e da Casa Civil. Tal comitê deve enviar, anualmente, relatórios de desempenho dos contratos de PPP ao Congresso Nacional e ao

Tribunal de Contas da União – ou seja, dando a estes controle concomitante, não apenas a posteriori, em caso de denúncias, por exemplo.

É esse comitê também quem define as áreas e serviços prioritários para serem feitos por meio de PPP, além de disciplinar os procedimentos para execução dos contratos. Assim, cabe ao comitê:

“I - definir os serviços prioritários para execução no regime de parceria público-privada e os critérios para subsidiar a análise sobre a conveniência e oportunidade de contratação sob esse regime (...);

II - disciplinar os procedimentos para celebração dos contratos de parceria público-privada e aprovar suas alterações (...);

III - autorizar a abertura de procedimentos licitatórios e aprovar os instrumentos convocatórios e de contratos e suas alterações;

IV - apreciar e aprovar os relatórios semestrais de execução de contratos de parceria público-privada, enviados pelos Ministérios e Agências Reguladoras, em suas áreas de competência;

V - elaborar e enviar ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União relatório anual de desempenho de contratos de parceria público-privada e disponibilizar, por meio de sítio na rede mundial de computadores (Internet), as informações nele constantes, ressalvadas aquelas classificadas como sigilosas;

VI - aprovar o Plano de Parcerias Público-Privada - PLP, acompanhar e avaliar a sua execução (...);

VII - autorizar a apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações elaborados por pessoas físicas ou jurídicas não pertencentes à Administração Pública direta ou indireta, que possam ser eventualmente utilizados em licitação de parceria público-privada, desde que a autorização se relacione com projetos já definidos como



prioritários pelo CGP, com o intuito de permitir o ressarcimento previsto no art. 21 da Lei nº 8.987, de 1995 (...);

VIII - estabelecer os procedimentos e requisitos dos projetos de parceria público-privada e dos respectivos editais de licitação, submetidos à sua análise pelos Ministérios e Agências Reguladoras;

IX - estabelecer modelos de editais de licitação e de contratos de parceria público-privada, bem como os requisitos técnicos mínimos para sua aprovação;

X - estabelecer os procedimentos básicos para acompanhamento e avaliação periódicos dos contratos de parceria público-privada;

XI - elaborar seu regimento interno; e

XII - expedir resoluções necessárias ao exercício de sua competência” (BRASIL, 2005, art. 3º).

O decreto traz também a determinação de que seja criada a Comissão Técnica de PPPs, que traz representantes de outras pastas além daquelas já representadas no Comitê Gestor, tais como Meio Ambiente, Desenvolvimento, Minas e Energia, Transportes e Integração Nacional, e representantes de Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Caixa Econômica e Banco do Brasil. É essa Comissão Técnica que, por meio de um grupo executivo, proporá ao comitê gestor áreas prioritárias para contratos via PPP, e critérios para análise de conveniência e oportunidade desse tipo de contrato, entre outras funções.

#### *b) Aplicação das dimensões institucionais*

Vamos agora passar à aplicação, à legislação federal de PPPs, das dimensões institucionais formuladas no capítulo de considerações teóricas, para saber se foram consideradas ou não por essa legislação. Ao aplicá-las, temos o seguinte quadro:

- 1) **Enforcement – Sim**, pois, além de determinar a obrigatoriedade de prestação de contas e relatórios de desempenho, e a obrigatoriedade de licitação para escolha do parceiro privado, inclui legislações que trazem severas penalidades, como o Código Penal e a Lei de Improbidade Administrativa.
- 2) **Autonomia do órgão fiscalizador – Sim**, pois o supervisor é do governo, e o parceiro supervisionado é uma empresa privada.
- 3) **Qualidade das metas – Parcialmente**, pois determina uma série de diretrizes a serem alcançadas pela PPP, tais como respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços, e vantagens socioeconômicas da parceria; mas não determina como devem ser elaboradas as metas a serem alcançadas.
- 4) **Qualidade dos indicadores – Sim**, pois trata da necessidade de indicadores de resultados que sejam pertinentes ao objeto da PPP, além de serem definidos com objetividade e clareza.
- 5) **Accountability interna – Sim**, pois determina a criação de uma sociedade de propósito específico para gerir o objeto da PPP; tal sociedade deve adotar padrões de governança corporativa, além de demonstração financeira padronizada, entre outras exigências.
- 6) **Identificação das causas dos resultados obtidos – Não**, pois nada fala acerca da avaliação da relação entre os resultados alcançados e suas causas.
- 7) **Sensibilidade a interesses/motivações dos agentes envolvidos – Sim**, pois fornece uma série de garantias ao parceiro privado, e submete o edital de licitação à consulta pública da sociedade.
- 8) **Capacidade de revisão, learning-by-doing e resiliência – Sim**, pois prevê a análise, pelo Comitê Gestor, de eventuais alterações no contrato de PPP, além de exigir atualização de estudos e demonstrações do contrato, e capacitação técnica prévia do parceiro privado.

9) **Articulação entre os três Poderes – Sim**, pois determina que o Comitê Gestor de PPPs envie regularmente ao Congresso e ao Tribunal de Contas da União relatórios de desempenho dos contratos de PPP, fazendo com que eles exerçam controle concomitante dos contratos, não apenas posterior, somente no caso de denúncias, por exemplo.

10) **Proibição de vínculos pessoais/particularistas – Parcialmente**, pois, apesar de prever processo licitatório para escolha do parceiro privado, não explicita proibições à participação, em PPPs, de empresas cujos dirigentes/acionistas sejam parentes/cônjuges de responsáveis por órgãos públicos participantes daquela PPP. Além disso, não obriga que integrantes do Comitê Gestor de PPPs que eventualmente tenham conflito de interesses nas questões analisadas pelo Comitê explicitem esse conflito de interesses.

11) **Controle de subcontratações feitas pelo agente não estatal – Parcialmente**, pois, apesar de determinar realização de prestação de contas, demonstrativos contábeis-financeiros e relatório de atividades, não especifica que o parceiro privado deve apresentar algum tipo de regulamento sobre as contratações e compras que realizar (com outros entes que não o Estado).

12) **Complementaridade de responsabilidade pública e recurso fiscal com competência, praxis e recurso privados (dimensão específica de PPPs, como vimos) – Parcialmente**, pois prevê respeito à missão do Estado e aos direitos dos usuários, além de responsabilidade com recursos fiscais (o que o parceiro público deve trazer para a parceria: responsabilidade pública e recursos fiscais) e determina o exame da capacidade técnica na escolha do parceiro privado (um dos pontos que o parceiro privado deve trazer para a parceria), mas não leva em conta que o parceiro privado deve também ser responsável pelos recursos não fiscais da parceria, ao afirmar que o poder público pode entrar com mais de 70% dos recursos da parceria (mediante autorização legislativa).

13) **Coordenação de interesses/conflitos pelo Estado – Sim**, pois estabelece a criação de um Comitê Gestor de PPPs, que será o órgão supervisor a centralizar o

acompanhamento de processos, licitações e contratos de PPPs, além de prever o uso de mecanismos de resolução de disputas e conflitos, como a arbitragem.

**14) Planejamento com perspectiva plurianual (dimensão específica para PPPs, como vimos) – Sim**, pois exige a presença do objeto da PPP no Plano Plurianual, além de exigir a elaboração de estimativas de impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que o contrato de PPP vigorar.

### *3.2. O TCU e as organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público e parcerias público-privadas*

Vamos passar agora a examinar as decisões do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre processos envolvendo Oscips, OSs e PPPs. A análise das decisões do TCU foi o método escolhido pois o tribunal se trata de uma instituição superior de controle, e as decisões são documentos já finais sobre uma determinada questão, e não um processo ainda em andamento. Ao final, serão vistas quais das dimensões institucionais formuladas ao longo das considerações teóricas foram consideradas nas decisões.

Antes, vale sublinhar o papel de destaque do TCU – uma das agências estatais de controle empoderadas de que fala O’Donnell (1998), quando este cita tais agências como um dos elementos essenciais para a accountability horizontal – no campo do controle externo no país. Pessanha (2009) sublinha essa caracterização do TCU como uma das agências de accountability horizontal de O’Donnell, ao afirmar que o tribunal está entre “instituições típicas do que Guillermo O’Donnell (1998:40) classifica como accountability horizontal, que, segundo o autor, ‘se refere à existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal – e estão de fato dispostas e capacitadas – para a realização de ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até ao impeachment contra ações ou omissões de outros agentes ou órgãos do Estado que possam ser qualificadas como delituosas’ ” (PESSANHA, 2009, p. 246).

Assim, o TCU se enquadra como uma das chamadas instituições superiores de controle, que se dividem, historicamente, em tribunais de contas e auditorias gerais. O tribunal de contas “é uma instituição característica da democracia continental européia (...). São órgãos de natureza colegial, geralmente independentes, ou de relativa autonomia, em relação ao governo e à administração pública” (PESSANHA, 2009, p. 246). É o modelo adotado, portanto, em países como França e Alemanha. No caso do Brasil, trata-se de um órgão auxiliar do Poder Legislativo. Já as auditorias gerais têm sua origem na Inglaterra e são um modelo adotado por países de influência anglo-saxônica, como os Estados Unidos.

No Brasil, tal papel de órgão máximo de controle que o TCU possui foi reforçado pela Constituição de 1988:

“(...) em relação ao TCU, importa observar que o texto constitucional, além de o vocacionar como impulsionador da racionalização dos gastos e mantenedor da moralidade na administração pública, ainda lhe confere outras funções igualmente relevantes: (a) de **controladoria**, (...) mediante a realização de inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; (b) **informativa ou consultiva**, a subsidiar as decisões do Congresso Nacional, quando deve atuar como autêntico órgão de informação e consulta do Poder Legislativo; e (c) de **ouvidoria** [juntamente com o Ministério Público], voltada à correção dos atos da administração pública federal, a partir de denúncias dos cidadãos e de suas entidades (CF/1988, art. 74, § 2º) [grifos dos autores]” (PONTES, PEDERIVA, 2004, p. 5).

Dessa forma, o TCU funciona não apenas como fiscalizador máximo das ações federais (com controle concomitante e a posteriori, como vimos na seção sobre controle externo), mas também como fonte de informações chanceladas sobre procedimentos de controle. Essa última característica do tribunal nos interessa bastante, dado que este estudo também toma o TCU como fonte chancelada de informações sobre a prática da accountability de serviços públicos não estatais.

Além disso, outro ponto de interesse deste estudo em relação às decisões vindas do TCU é o fato de que a Constituição de 1988, ao colocar para o TCU o princípio da economicidade (princípio já visto aqui anteriormente), também deu ao tribunal a tarefa de não apenas realizar o controle de procedimentos de natureza contábil-financeira e patrimonial, ou da eficiência das ações monitoradas, mas também de realizar o controle do desempenho, da eficácia e da efetividade de indivíduos e instituições controladas pelo tribunal. Sobre essa ampliação das funções do TCU trazida pela Carta Magna de 88, Pessanha afirma que “As novas atribuições inovam na qualidade e no alcance do controle. Os critérios de legitimidade e economicidade permitem a introdução da auditoria de desempenho” (PESSANHA, 2009, p.250).

### *3.2.1. Organizações sociais*

Vamos passar agora à análise das decisões do TCU referentes às organizações sociais, as OS. Foram encontradas nove decisões do tribunal sobre elas (até a última busca, feita em 7 de novembro de 2009).

Ao final de cada decisão, haverá a aplicação das dimensões institucionais formuladas a partir das considerações teóricas. Contudo, uma observação a ser feita: como aqui trabalharemos com decisões judiciais, que pontuam questões que consideram relevantes sobre um tema, em vez de criarem todo um marco legal sobre um tema como fazem as leis de criação de OSs, Oscips e PPPs, não vamos, como fizemos com a aplicação das dimensões às leis, aplicar todas as 16 dimensões institucionais a cada decisão; vamos apontar apenas as dimensões institucionais às quais cada decisão chamou atenção, dizendo por que essa ou aquela dimensão foi considerada em cada decisão.

#### a) Decisão 774/1996

A primeira delas é a de número 774/1996, e trata do momento imediatamente anterior à transformação da Fundação Roquete Pinto em OS. Nessa decisão, o tribunal discorre sobre uma auditoria operacional realizada na fundação, feita como auxílio a esse processo de reformulação da entidade.

Na época, a fundação possuía mecanismos de gerenciamento que a engessavam, devido a uma extensa regulação legisladora que ela possuía (por causa de tais mecanismos, aliás, a fundação, à época, realizava “artifícios”, como são chamadas no relatório ações como manutenção de autônomos para serviços temporários como forma de reposição de quadro funcional). Essa foi uma das razões para que a fundação passasse a negociar com o então Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare) a sua passagem para o modelo de OS.

Para tanto, a fundação solicitava ao TCU a realização de uma auditoria, para que ele constatasse e confirmasse essa situação. O tribunal, no entanto, negou a solicitação,

pois solicitações de auditoria só podem ser aceitas pela Casa quando vindas do Congresso; e arquivou o processo. É interessante, no entanto, a inclusão aqui dessa decisão como forma de registro de um processo envolvendo a transformação de uma entidade em OS.

- Aplicação das dimensões institucionais

Esta decisão considerou a seguinte dimensão:

**\_Capacidade de revisão, learning-by-doing e resiliência** – pois demonstrou a necessidade, por parte da então Fundação Roquete Pinto, de mecanismos mais flexíveis de gestão (o que a faria mais tarde ser transformada em OS)

#### b) Decisão 90/1998

A decisão seguinte sobre OS, a de número 90/1998, volta a tratar da Fundação Roquete Pinto – já como OS, a Organização Social Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (Acerp). Tal decisão relata uma representação contra a entidade realizada pela Procuradoria do Trabalho e pela Advocacia Geral da União, na qual constaria a omissão da entidade em apresentar recurso contra uma sentença condenatória em uma ação trabalhista (que havia sido feita contra a entidade). A representação apontava “falhas na Assessoria Jurídica daquela Fundação, a qual, diante de sentença condenatória (de reclamação trabalhista)... apresentou recurso sem o devido preparo e perdeu prazos para recorrer da revista, para impugnar os cálculos em duas oportunidades, para embargar a execução e para ajuizamento da ação rescisória” (TCU, 1998, p.3).

Assim, a decisão do plenário da casa foi a determinação de inclusão daqueles fatos em um processo administrativo que seria instaurado como consequência de um relatório de correição extraordinária da Advocacia Geral da União; a identificação dos responsáveis por aquela omissão de assessoria jurídica; a representação, contra os



advogados envolvidos no fato, na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); e o ressarcimento, por meio de medidas judiciais, dos prejuízos sofridos pela fundação. Houve ainda a determinação de os autos desse processo serem juntados às contas da entidade daquele período (o ano de 1997), para que fosse realizado o exame também desse processo no momento do exame daquelas contas.

- Aplicação das dimensões institucionais

Esta decisão considerou a seguinte dimensão:

**\_Capacitação interna do agente não estatal** – Pois indicou a falta de competência interna da entidade para lidar com processos judiciais (no caso, trabalhistas)

#### c) Decisão 592/1998

A próxima decisão a ser analisada aqui é bastante interessante para o estudo de accountability das OS. De número 592/1998, ela conclui que as contas anuais das OSs se submetem ao julgamento do TCU.

Tal decisão faz parte de um projeto de instrução normativa, que tem como objetivo acrescentar um parágrafo único ao artigo 22 da instrução normativa TCU 12/96, que trata justamente das normas do tribunal para organização e apresentação de tomadas e prestações de contas. Segundo a conclusão do relatório,

“de acordo com o disposto na Lei das OS, os gestores dos recursos dos contratos de gestão se encontram sob jurisdição dessa Corte de Contas não apenas quando derem causa de perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário, situação, aliás, na qual se encontram todos que de alguma forma utilizam ou gerenciam recursos públicos, sejam pessoas físicas ou jurídicas, entidades públicas ou privadas, consoante comando constitucional ínsito no inciso II do art. 71 c/c o parágrafo único do art. 70 da Carta Magna. Mas também, esses gestores, por força da literalidade do comando legal acima transcrito,

estão submetidos à fiscalização do TCU quanto a legalidade, legitimidade e economicidade de todos os seus atos de gestão que envolvam recursos públicos. Ou seja, o controle externo (...) abarca, por imposição legal, o conjunto de atos de natureza financeira, orçamentária e patrimonial praticados pelos responsáveis na execução dos referidos contratos, no que diz respeito a recursos públicos (...). Além disso, em vista do comando constitucional contido no art. 70 da CF, a competência desta Corte inclui a fiscalização do aspecto operacional da gestão, o controle finalístico dos serviços públicos, natureza indubitável dos serviços a serem prestados pelas OS” (TCU, 1998, p.3).

Além disso, o relatório destaca ainda que as OS terão à sua disposição dotação orçamentária anual e específica para o contrato de gestão com o poder público; pessoal constituído por servidores públicos, cedidos com ônus para a origem; e uso de bens e imóveis públicos, por permissão de uso – tudo isso atestaria mais ainda a necessidade de controle pelo tribunal. Após essa declaração expressa de controle externo das OS pelo TCU, o relatório aponta, então, como deve se dar tal controle: por meio de auditorias, Tomadas de Contas Especiais, denúncias e representações, por exemplo.

Para confirmar a obrigatoriedade da análise das contas anuais das OS pelo tribunal, o relatório traz mais um argumento: apesar de a lei de criação das OS estabelecer que elas devem prestar contas do contrato de gestão ao órgão supervisor, isso não interfere no julgamento das contas pelo TCU, pois “são etapas distintas da sistemática de controle, que não se confundem nem se excluem” (TCU, 1998, p.4).

Dessa forma, o parágrafo único que o relatório sugere para a instrução normativa citada anteriormente (a que cuida dos elementos das prestações de contas) teria a seguinte redação, segundo o texto do tribunal:

“Parágrafo único. No caso de contrato de gestão celebrado com entidades qualificadas como organização social, nos termos da Lei no. 9.637/98, a prestação de contas deverá conter, ainda, os seguintes elementos: I – parecer do dirigente máximo do órgão ou entidade supervisora do contrato de gestão sobre os resultados da apreciação e supervisão que lhe

competem; II – os relatórios conclusivos da comissão de avaliação encarregada de analisar periodicamente, conforme disposto nos §§ 2º. e 3º. do art. 8º. da Lei 9.637/98, os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão” (TCU, 1998, p.5-6).

Em seu voto de relator, o ministro Benjamin Zymle afirma que *o conceito de OS é indissociável da idéia de controle de resultados* [grifo meu], ao mesmo tempo em que o vincula a um regime de normas com mais restrição e controle externo do que o das então atuais entidades privadas de utilidade pública (vale lembrar o caso das cinco mil entidades sem prestação de contas ao Conselho Nacional de Assistência Social, caso visto aqui anteriormente). E, assim, a decisão do plenário é a de aprovar a inclusão do parágrafo único citado acima na instrução normativa que cuida das normas de prestação e tomada de contas, além de firmar o entendimento de que as contas anuais das OSs, relativas ao contrato de gestão, estão submetidas ao julgamento do TCU.

- Aplicação das dimensões institucionais

Esta decisão considerou as seguintes dimensões:

**\_Articulação entre os três Poderes** – Pois conclui que as contas anuais das OSs devem ser submetidas ao TCU, e que esse controle pelo TCU não se confunde nem exclui o controle pelo órgão executivo supervisor

**\_Gestão por resultados** – Pois chama atenção para o fato de que o TCU fará o controle dos contratos de gestão tanto sob o aspecto financeiro, orçamentário e patrimonial, quanto sob o aspecto de gestão do desempenho e da finalidade do serviço. Também destaca que a idéia de OS é inerente à idéia de controle de resultados

**\_Enforcement** – Pois determina que o controle pelo tribunal será feito por ações como auditorias, representações e Tomadas de Contas Especiais

#### d) Decisão 765/1998

A seguir, vem a decisão número 765/1998. Ela não trata especificamente de OS, mas, sim, das agências executivas (uma qualificação que pode ser obtida por autarquias e fundações públicas). Foi escolhida para constar neste estudo porque, ao analisar tais agências, o relatório dessa decisão mostra uma alternativa de flexibilização da administração pública sem se recorrer à descentralização por meio de Oscips ou OS, já que a qualificação de autarquias e fundações como agências executivas (vinda com o decreto 2.487/98) não altera a natureza jurídica das entidades (isto é, continuam públicas), mas faz com que elas realizem contratos de gestão (conceito semelhante ao das OS), de administração mais flexível e com mais autonomia (além de um modelo de cumprimento de metas) do que os da administração pública tradicional. No entanto, as agências executivas atuam em serviços exclusivos do Estado, enquanto as OS e Oscips têm atuação no campo dos serviços não exclusivos, nos quais o Estado atua concomitantemente com entidades não governamentais.

No relatório dessa decisão, o tribunal afirma que avaliará os contratos de gestão de tais agências não apenas no sentido financeiro, orçamentário e patrimonial, mas também no sentido de averiguar se houve ou não consecução das metas estabelecidas nesses contratos.

- Aplicação das dimensões institucionais

Esta decisão considerou as seguintes dimensões:

**\_Gestão por resultados** – Pois afirma que a avaliação dos contratos de gestão observará a consecução ou não das metas estipuladas

## e) Decisão 102/1999

Observando-se, agora, outra decisão do tribunal, vem a de número 102/1999, na qual se tem a análise do caso da Associação das Pioneiras Sociais, que não era uma OS, mas, sim, uma entidade de direito privado sem fins lucrativos considerada serviço social autônomo. Instituída pela lei 8.246/1991, ela assinou um contrato de gestão com o Ministério da Saúde, para ser a gestora da Rede Sarah – e é no fato de ter havido a assinatura de um contrato desse tipo que reside o interesse deste estudo em tal caso, pois, apesar de não ser o contrato de gestão de uma OS, é a análise de um contrato de gestão, o que pode trazer importantes referências aqui.

De acordo com o relatório dessa decisão, tal associação teria praticado uma série de irregularidades de accountability, tais como ausência do acompanhamento de seu contrato de gestão pelo Ministério da Saúde (o órgão responsável no caso), renovação de contrato sem avaliação final, e ausência de padrões para o pagamento a empregados.

No relatório sobre a Associação das Pioneiras Sociais, o tribunal faz uma comparação entre o modelo adotado pela associação e mecanismos de outros órgãos da administração pública: por exemplo, o volume de recursos descentralizados repassado à associação em comparação ao volume de recursos repassados a entidades similares; os mecanismos de prestação de contas determinados para a associação, em comparação com tais mecanismos estabelecidos para outros órgãos gestores de recursos públicos; os custos dos serviços prestados pela entidade e pela Rede Sarah, rede de hospitais gerida pela associação, em comparação com tabelas de custos de outras organizações do mesmo setor, como a tabela da Associação Médica Brasileira; e o desempenho da Rede Sarah também em comparação a outras organizações do setor.

Nessas comparações, uma das necessidades citadas pelo relatório é a de revisão periódica dos padrões de desempenho da associação. Outra constatação é a de que a determinação realizada pelo tribunal à entidade dois anos antes, de criação do plano plurianual das atividades da associação, ainda não havia sido acatada, pois o plano ainda não havia sido concluído então. Também se constatou que a associação não havia tomado providências com relação a um acordo de compensação de jornada de trabalho

que havia sido solicitado pelo Tribunal do Trabalho devido ao não pagamento de horas extras.

A atualização dos níveis de remuneração da entidade em comparação com esses níveis praticados no mercado, necessidade constatada quatro anos antes, também não havia sido realizada até então. Aqui se tem, aliás, a indicação de uma deficiência de accountability: o fato de que o contrato de gestão assinado entre a associação e a administração pública não trazia padrões para sua política de remuneração (algo constatado pela auditoria realizada lá pelo tribunal), o que contraria o disposto na legislação de criação das OSs. E o que deu margem a distorções salariais praticadas pela entidade – como uma despesa de pessoal em torno de R\$ 75 milhões. O relatório do TCU aponta que

“A falta de indicadores que permitam aferir a gestão da APS na área de remuneração de seu pessoal constitui-se em lacuna relevante do ponto de vista da fiscalização e controle, principalmente se levarmos em consideração que a despesa de pessoal da APS em 1996 foi de R\$75.297.554,56 (...), isto é, 73,5%... da despesa operacional da Entidade ou 46,3%... do montante repassado pelo MS em 1996” (TCU, 1999, p. 4).

Ao analisar a execução do contrato de gestão pela Associação das Pioneiras Sociais, o relatório do tribunal faz algumas observações relevantes. Uma delas é a de que o ministério supervisor, no caso, o Ministério da Saúde, teria se omitido no acompanhamento do cumprimento do contrato – houve subprogramas do contrato de gestão, por exemplo, que foram alterados ou cancelados unilateralmente pela associação, sem que as razões para isso tivessem sido avaliadas pelo ministério.

Um ponto importante é a de que a própria avaliação de tais subprogramas pelo tribunal foi prejudicada por causa dessas alterações unilaterais. O relatório observa, por exemplo, que o cumprimento do primeiro objetivo do contrato de gestão, que se refere à estruturação da Rede Sarah, foi um dos prejudicados por tais alterações; dos 19 subprogramas referentes ao primeiro objetivo, 13 haviam sido cumpridos (alguns fora do prazo) e quatro tiveram a avaliação prejudicada pela alteração unilateral desses subprogramas. “Tal efeito poderia ter sido evitado por uma ação supervisora eficiente

do Ministério da Saúde e pela iniciativa de negociação da Entidade junto ao Ministério” (p.5).

Já dos 25 subprogramas ligados ao segundo objetivo, a ampliação da Rede Sarah com melhoria de sua eficiência e eficácia, 19 foram cumpridos (alguns, de novo, fora do prazo), e três foram parcialmente atingidos; um deles não foi devido à suspensão do programa de estágio da entidade. Outro teve a avaliação prejudicada porque foi cancelado unilateralmente.

Um dos objetivos mais importantes é o quarto – a geração de estatísticas confiáveis de avaliação da qualidade e dos custos dos serviços da rede. Justamente esse objetivo, segundo o relatório, teve apenas um dos 12 subprogramas cumprido completamente; os outros 11 foram cumpridos parcialmente. O relatório destaca que “o controle e a avaliação é a maior preocupação do objetivo 4, que foi aquele que apresentou pior desempenho. Boa parte dos problemas foi causada pela lentidão na implantação de um sistema de apuração de custos confiável, ainda em andamento. (...) não há modelos estatísticos que permitam a avaliação dos custos apresentados pela Rede” (TCU, 1999, p.6). Novamente, o relatório destaca que o “pouco empenho” (TCU, 1999, p.7) do Ministério da Saúde em sua tarefa de supervisionar a entidade teria contribuído para tal resultado. Outro fator teria sido o pouco contato mantido pela associação com outras entidades e organizações do mesmo setor.

Ainda nesse sentido, o relatório do TCU sublinha que uma falha grave do contrato de gestão do Ministério da Saúde com a Associação das Pioneiras Sociais é a de que ela coloca como metas a serem atingidas apenas declarações de intenções – e aí está um dos riscos mais sérios no momento da elaboração desse tipo de contrato. Segundo o relatório,

“O Plano Operacional do Contrato de Gestão da APS não permite que se usufrua de uma das principais vantagens do contrato de gestão que é o de conceder maior previsibilidade à programação de investimentos. *Não é possível planejar, controlar e avaliar com base em declarações de intenção* [grifo meu]. Como exemplo, vejamos o subprograma 2.1.01.01 (construir o HAL Curitiba). Ora, como planejar o investimento se não há previsão de área construída, capacidade de atendimento e de realização de cirurgias, exames complementares disponíveis, equipamentos

necessários e outros requisitos que definem o porte do hospital e o grau de complexidade dos serviços a ser oferecidos? Além do mais, o Contrato de Gestão não fixou um valor global para sua execução, o que, por exemplo, dificulta ainda mais avaliar a real dimensão pretendida na expansão da Rede. Entendemos que a fixação objetiva de metas físico-financeiras a ser cumpridas pela APS deva ser objeto de determinação deste Tribunal dirigida ao MS” (TCU, 1999, p.7-8).

Outro exemplo de falha apontada pelo TCU nesse campo está na falta de determinação de indicadores para a avaliação de subprogramas de execução continuada: há itens que apenas citam oferecimento de estágio curricular e de residência médica.

“Ora, como avaliar se não há metas quantificadas? O objetivo estaria alcançado se dois profissionais por ano fossem beneficiados ou se a residência fosse oferecida apenas para uma especialidade? E se todas as especialidades oferecessem estágio em grande número, atendendo ao programa, mas prejudicando a qualidade do atendimento? Programas de execução continuada deveriam ter metas quantificadas fixadas anualmente (...). As metas nada mais são do que a tradução quantificada dos objetivos” (TCU, 1999, p.8).

Outra lacuna de accountability e avaliação nesse caso é o fato de que, segundo o relatório do TCU, quando foi desenvolvido e assinado o contrato de gestão da Associação das Pioneiras Sociais com o Ministério da Saúde, não foi feito, antes disso, um diagnóstico da associação, o que poderia, justamente, balizar o planejamento e a definição de metas de desempenho para a entidade. Restou ao TCU sugerir ao Ministério da Saúde que adote a realização de um diagnóstico assim para a definição de indicadores dos contratos de gestão. Tal fato chama atenção para o seguinte ponto: não seria o caso de o contrato de gestão passar pelo TCU (ou por algum tribunal de contas estadual, se for a assinatura de um contrato de gestão com algum órgão estadual ou municipal, por exemplo) antes de ser definitivamente assinado? Ou, então, por que não passa por alguma corte de contas logo após a assinatura, podendo sofrer alterações dentro de um prazo determinado depois dessa assinatura, por exemplo? Fica a sugestão, que poderia melhorar o nível de enforcement das análises do tribunal sobre esse tipo de contrato.



Houve ainda mais uma falha detectada pela auditoria do TCU na associação em questão: a ausência de uma revisão regular das metas e indicadores de desempenho. “Nos cinco anos de vigência do acordo, os índices de desempenho fixados inicialmente não foram repactuados uma vez sequer, prejudicando a efetividade da avaliação dos resultados” (TCU, 1999, p.9). O relatório narra, como exemplo, o fato de que a entidade utilizava, para medir o desempenho de unidades hospitalares de São Luís e Salvador, os mesmos índices da unidade de Brasília, hospital de porte muito maior que o daqueles.

O relatório critica também os indicadores de desempenho para as atividades de formação e capacitação de recursos humanos. Segundo o texto, eles são genéricos. Por fim, o relatório resume:

“Ora, se os indicadores de desempenho são ultrapassados, imperfeitos, incompletos ou são utilizados índices desatualizados, fere-se um dos pilares de sustentação do contrato de gestão, que é a substituição de controles a priori por avaliações de resultados a posteriori por intermédio do acompanhamento de um conjunto relevante de indicadores de desempenho” (TCU, 1999, p.10).

Ainda na crítica do relatório ao acompanhamento realizado pelo Ministério da Saúde, ele afirma que o ministério não vem apresentando seu parecer sobre os relatórios de gestão da associação. Segundo o documento, a única tentativa, até então, que o ministério teria realizado para produzir esse parecer teria sido em 1994, quando a pasta foi provocada no processo de prestação de contas da associação do exercício de 1993. Em 1996, em nova provocação, o ministério teria argumentado que não tinha condições de produzir esse parecer com as informações que dispunha; então, na época, sugeriu-se a criação de uma comissão formada por representantes do ministério, do conselho de administração da associação e do MARE, para que tal comissão definisse as condições tanto legais quanto práticas para se verificar as relações custo-benefício no funcionamento da associação, para que o ministério dispusesse de melhores informações no momento de acompanhar tal processo. Não se pode deixar de registrar que tudo isso – a sugestão da formação de uma comissão que crie as condições de verificação na entidade – parece realmente desnecessário e redundante caso o contrato

de gestão seja bem realizado, pois é no contrato de gestão que já deveriam constar essas condições de verificação do funcionamento da entidade.

“Na realidade, a APS não teve durante todo o período de execução do contrato nenhuma assistência do Ministério da Saúde. A Administração Pública não pode se limitar a repassar recursos, é preciso instituir mecanismos que assegurem a consecução dos objetivos preestabelecidos. Um contrato de gestão não pode e nem deve ser uma mera declaração de intenções (...)” (TCU, 1999, p. 23).

Mais uma irregularidade é averiguada quando o relatório fala da vigência do contrato de gestão da associação. A lei 8.246/91 determina que o contrato de gestão da entidade só será renovado após a avaliação final do plano plurianual da entidade – mas esse plano plurianual não havia ficado pronto até então. Já o contrato de gestão fala que ele vai vigorar por um prazo de cinco anos – sem citar a condição que havia sido disposta em lei, o condicionamento à avaliação final do plano plurianual; ou seja, contrariando a legislação, o contrato de gestão criou uma renovação automática para si mesmo. No entendimento do TCU, todavia, tal condicionamento ao plano continua de pé, pois pode não estar no contrato de gestão, mas está na lei.

A incongruência de informações entre o contrato de gestão e a lei que o dirige é tanta que o tribunal chega a concluir que, vendo-se o prazo de vigência de cinco anos, ele já havia expirado sem ser renovado quando ocorreram novos repasses do ministério à associação. “Entendemos que tais repasses não encontram amparo legal, posto que, apesar de estarem autorizados pela Lei Orçamentária Anual, não estão respaldados por cobertura contratual, ou por qualquer outro instrumento que o substitua” (TCU, 1999, p.13). O tribunal, então, fixa um prazo para que o ministério e a associação, além do MARE e do Ministério da Fazenda (intervenientes na época da assinatura do contrato), regularizem a relação jurídica entre ambos.

Analisando, agora, o sistema de custos da associação, o relatório do tribunal, dentre outras observações, destaca que, no momento de cálculo do custo médio unitário do procedimento médico-hospitalar na Rede Sarah,

“verificamos que o mesmo foi apurado pela APS levando-se em conta apenas o montante das despesas de custeio, financeiras e outras operacionais, não considerando o componente de maior participação na composição do custo total da Associação que são as despesas com pessoal. Não foram consideradas também as despesas com depreciação/amortização. Essas falhas trouxeram grave distorção às informações prestadas” (TCU, 1999, p.18).

Isso faz com que seus custos por procedimento fiquem subfaturados: “Na verdade, o custo médio unitário para a APS produzir seus serviços foi de US\$ 15,18 em 1996, isto é, 5,6 vezes maior do que os US\$ 2,70 alegados” (TCU, 1999, p.19). O relatório conclui, porém, que os custos de procedimento da associação estão subavaliados em alguns casos, mas superavaliados em outros, pois a associação utiliza um custo médio de hora cirúrgica tanto para procedimentos mais simples quanto para os mais complexos.

Além disso, o relatório destaca que “os custos médios nos quais a APS incorre são superiores aos valores que o Governo Federal transfere aos estados e municípios para pagamento a prestadores públicos e provados pela realização de procedimentos do mesmo tipo, não importa qual o procedimento utilizado como base de comparação” (TCU, 1999, p.21). Ou seja: a associação informava que realizava serviços a um custo baixo, quando, na verdade, tais serviços são a valores muito mais altos que os pagos pelo Ministério da Saúde a outras organizações públicas e privadas do mesmo setor.

Houve ainda, pela associação, a contratação de um escritório de auditoria independente para realização de auditoria interna no Centro de Tecnologia da Rede Sarah, o que o tribunal configurou como uma disfunção, pois a associação já teria uma unidade específica, em sua estrutura, para a função de auditoria interna. Tal fato mostra a falta de controle no uso de dinheiro público que uma entidade ligada à administração pública por contrato de gestão na hora em que essa entidade vai contratar outros entes privados.

O tribunal afirma ainda, em seu relatório, que ele se manifesta sobre a entidade ao julgar suas contas (lembrando que ela é um serviço social autônomo, que contrata

com a administração pública), “sem emitir em separado qualquer parecer sobre o cumprimento do Contrato de Gestão. Isso se dá porque o referido parecer é um instrumento que não está previsto na Lei Orgânica nem no Regimento Interno do Tribunal” (TCU, 1999, p.12). Fatos como esse, além de outros apontados ao longo deste estudo, tendem a indicar que se flexibilizaram o gasto e o investimento de recurso público, por meio da descentralização de recursos públicos – mas a accountability desses casos parece continuar no mesmo ritmo do serviço público não flexibilizado.

Na sua decisão sobre o caso, o TCU determina que a renovação do contrato de gestão da APS com o Ministério da Saúde ocorra apenas após a elaboração e análise da execução do plano plurianual da entidade, com a devida constatação de cumprimento das metas previstas; e que o ministério envie seus pareceres sobre o contrato de gestão regularmente, dentro do prazo previsto. A decisão determina ainda, à associação, que ela elabore seu plano plurianual; realize o registro adequado dos bens pertencentes à União sob sua administração; aperfeiçoe sua definição de metas e indicadores; e envie cópias dos contratos feitos pela entidade com auditorias independentes, para que eles sejam analisados pelo tribunal. Outro ponto presente na decisão – mas que tem nível de enforcement mais baixo, por ser apenas uma recomendação, e não uma determinação – é o fato de o tribunal recomendar ao ministério o aperfeiçoamento dos indicadores de avaliação (como a fixação de metas quantificadas e de revisões periódicas das metas) do contrato de gestão com a entidade.

- Aplicação das dimensões institucionais

Esta decisão considerou as seguintes dimensões:

**\_Identificação das causas dos resultados obtidos** – Pois compara os resultados da entidade analisada com os resultados de outras entidades com modelo de funcionamento diverso do dela, para se saber a relação entre esse modelo e os resultados

**\_Gestão por resultados** – Pois reforça a necessidade de avaliações e relatórios de desempenho.

**\_Qualidade das metas** – Pois destaca o fato de que metas não devem ser apenas declarações de intenções, tendo de ser claras, objetivas e quantificáveis

**\_Qualidade dos indicadores** – Pois atesta a importância de indicadores objetivos e confiáveis para a realização do acompanhamento das ações da entidade

**\_Capacidade de revisão, learning-by-doing e resiliência** – Pois recomenda a revisão periódica e a atualização de padrões de desempenho

**\_Enforcement** – Pois verifica que determinações anteriores feitas à entidade ainda não tinham sido acatadas por ela

**\_Coordenação de interesses/conflitos pelo Estado** – Pois ressalta a falta que fez a supervisão do Ministério da Saúde quanto às ações da entidade analisada, e que ele não pode se limitar a repassar recursos, sem orientar e supervisionar a beneficiária desses recursos

**\_Controle de subcontratações feitas pelo agente não estatal** – Pois destaca que a entidade contratou um escritório de auditoria quando ela própria tinha um setor de auditoria para realizar tal atividade

**\_Accountability interna** – Pois determina que a entidade elabore um plano plurianual de atividades

#### f) Decisão 66/2000

O tribunal se refere à Associação das Pioneiras Sociais em mais uma decisão, a de número 66/2000, que trata de um projeto de instrução normativa, para alterações na instrução normativa do TCU número 12/96 e uma nova redação para o artigo 22 dessa instrução, com o objetivo de introduzir, nas prestações de contas da associação, elementos de controle interno para a aplicação correta dos recursos recebidos por ela. Tal estudo de alteração é consequência direta das determinações da decisão analisada anteriormente, o que indica um bom nível de enforcement para aquela decisão anterior.

Um ponto importante citado por essa segunda decisão sobre a associação é a necessidade de o tribunal regulamentar a emissão de pareceres seus sobre o contrato de gestão da entidade (ou seja, não ficar apenas no julgamento das contas dela, numa lacuna que foi vista na decisão anterior). O relatório compara as exigências feitas à entidade e a outros tipos de serviço social autônomo (no caso, os do Sistema S, como Senai, Sesc, Sesi e Sebrae), e mostra que duas exigências não eram feitas no caso da prestação de contas da associação em questão: exigências quanto a recursos recebidos mediante convênios ou similares (caso do contrato de gestão) e quanto à regularidade de processos licitatórios.

O citado artigo 22 da instrução normativa do TCU número 12/96 é o que fala, justamente, do que deve ser abordado no relatório de controle interno que acompanha a prestação de contas de órgãos e entidades administrados sob contrato de gestão (que são, aponta o relatório: as OSs; as autarquias e fundações públicas qualificadas como agências executivas; a Petrobras; a Associação das Pioneiras Sociais; o Instituto de Resseguros do Brasil; e a Agência Nacional de Energia Elétrica). Logo, é importante ter tal instrução como referência, e o que é exigido nela, ao se estudar os contratos de gestão das OSs.

Ao analisar todos esses casos em que é possível o contrato de gestão, o relatório afirma – num ponto essencial para o estudo aqui empreendido – que apenas no caso da associação em questão *e também das OSs* esses dois elementos de controle (exigências para recursos recebidos mediante convênio e exigências para processos licitatórios) estavam ausentes. No caso das OSs, a aprovação dos procedimentos para contratações feitas pela OS, pela legislação desse tipo de instrumento, era uma atividade privativa do conselho de administração da própria OS – ou seja, apenas o próprio conselho da organização aprovava ou desaprovava as contratações que a própria organização faria, num indício de deficiência de controle externo.

“Não se pode olvidar que a flexibilidade gerencial é inerente ao modelo das organizações sociais e que, pela natureza jurídica dessas entidades e em razão da previsão da existência de regulamentos próprios, as regras impostas pela Lei de Licitações não se aplicam diretamente. Entretanto no trato dos recursos públicos transferidos devem ser seguidos os

princípios básicos enunciados no caput do art. 3º. da Lei 8.666/93 [que rege licitações e contratos na administração pública]” (TCU, 2000, p.7).

Uma análise interessante feita pelo relatório é a de que, apesar de a lei de criação das OSs não falar de convênios, o fato de as organizações sociais não possuírem fins lucrativos abre a elas a possibilidade de realizar convênios com o poder público (além do contrato de gestão, portanto). Assim, a decisão da Casa é a de que sejam acrescentados esses dois elementos de controle (exigências quanto à regularidade para recursos repassados por convênios ou afins, e quanto à regularidade em processos licitatórios).

- Aplicação das dimensões institucionais

Esta decisão considerou as seguintes dimensões:

**\_Enforcement** – Pois destaca a importância de exigências feitas à entidade analisada tais como regularidade de processos de licitação

**\_Controle de subcontratações feitas pelo agente não estatal/ Autonomia do órgão fiscalizador** – Pois chama atenção para o fato de que os procedimentos de contratações feitas pela entidade precisavam ser aperfeiçoados, além de não serem apenas fiscalizados pelo próprio conselho de administração da entidade

g) Decisão 368/2002

Chegamos, agora, a uma decisão do TCU das mais relevantes vistas aqui. É a de número 368/2002, e trata de indícios de irregularidades praticadas por uma OS, a Associação Brasileira para Uso Sustentável da Amazônia, a Bioamazonia. O processo que deu origem a essa decisão veio de uma representação da Secretaria de Controle Externo do tribunal, a partir de matérias jornalísticas sobre uma representação de um vereador de Manaus no Ministério Público Federal, que pedia a instauração de um inquérito civil para investigar indícios de irregularidades na Bioamazonia – mais especificamente no acordo que a Bioamazonia realizou com a empresa suíça Novartis Pharma.

No contrato de gestão da Bioamazônia com o ministério, uma das ações previstas é a ampliação da capacitação “da rede de laboratórios em ecologia molecular da biodiversidade da região amazônica e suas potencialidades biotecnológicas” (TCU, 2002, p.3-4). A própria Bioamazônia foi criada para coordenar a implantação do Programa Brasileiro de Ecologia Molecular para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia.

Segundo o relatório do tribunal, a representação feita no Ministério Público Federal realizava os seguintes questionamentos sobre essa relação entre a Biomazônia e a Novartis:

“a) possibilidade de se legalizar a apropriação de recursos biológicos e de patrimônio genético da Amazônia brasileira (biopirataria); b) não discussão dos termos do Acordo pelos Conselhos de Administração e Técnico-científico que integram a Bioamazônia; c) a transferência prevista das linhagens e materiais naturais significa transferência de material genético; d) permissão à Novartis, por tempo indeterminado e a seu exclusivo critério de seleção, do uso de todo o universo genético Amazônico e das substâncias por ele produzidas; e e) violação da legislação e da política bioindustrial projetada pelo Governo Federal” (TCU, 2002, p.3).

Ou seja: a Bioamazônia, OS com contrato de gestão com o Ministério do Meio Ambiente, realizou contratações com outros entes privados – no caso, a empresa suíça Novartis – que previam o envio de material biológico da região à Novartis, com ressarcimento financeiro por esse envio e distribuição de percentuais dos resultados obtidos com a pesquisa nesse material. Isso foi acordado sem se consultar o Ministério do Meio Ambiente, pois não havia a obrigação para isso no contrato de gestão. “A rigor, à luz de seu contrato de gestão, a Bioamazônia não teria necessariamente que informar ao MMA previamente sobre suas tratativas de acordo com a Novartis. A validade do acordo está amparada no contrato de gestão” (TCU, 2002, p.9). É um exemplo claro e consistente da deficiência de accountability presente no fato de não haver monitoramento das contratações realizadas com outros entes por uma entidade que, por contrato de gestão com o poder público, passa a cuidar de algum serviço ou bem



público. Mesmo sendo essa entidade responsável por uma área de tamanho interesse do Estado como as reservas genéticas de sua biodiversidade.

Além de atuar o processo como uma representação, o tribunal também instituiu diligências à entidade – que tiveram de ser pedidas mais de uma vez, pois não foram atendidas de modo satisfatório no início – e ao Ministério do Meio Ambiente, para esclarecer se houve consulta a ele ou participação de técnicos nesse acordo com a Novartis (também houve o envio de ofícios ao responsável por ela e ao diretor do Instituto de Pesquisas da Amazônia (Inpa), que na época havia se manifestado criticamente sobre a questão; determinou-se, ainda, o envio desse processo para ser anexado a um outro no mesmo setor, que cuidava, então, de uma auditoria do TCU na construção do Centro de Biotecnologia da Amazônia).

O relatório traz ainda a constatação de que, em junho de 2000, o ministério teria solicitado à Bioamazônia a interrupção imediata do acordo com a Novartis e o envio, também imediato, de cópias desse acordo para análise do ministério – o que significa que tal análise não fora feita antes. Também nessa época, o diretor geral da Bioamazônia teria informado ao ministério que concordava com a solicitação. Em outubro daquele ano, a comissão de acompanhamento e avaliação do contrato de gestão também recomendou uma repactuação dos objetivos e critérios do acordo. No entanto, apenas em julho de 2001 a Bioamazônia informou que o acordo fora cancelado, somente em maio de 2001 – quase um ano depois de o conselho de administração da entidade ter cancelado tal acordo, em junho de 2000.

Parte do relatório, o parecer da Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável do Ministério do Meio Ambiente afirmou que era necessária

“a determinação de medidas que garantam, nos futuros acordos que venham a ser firmados pela Bioamazônia, a participação da entidade supervisora. Para isso, faz-se necessário proceder ajustes no contrato de gestão firmado entre o Governo Brasileiro (...) e a Organização Social Bioamazônia que garantam esta participação” (TCU, 2002, p.6).

No caso, a entidade supervisora é o Ministério do Meio Ambiente, que comprovadamente foi excluído do assunto ao se observar que o acordo com a Novartis não constava do relatório encaminhado pela Bioamazônia ao ministério em maio de 2000. Mostra-se, assim, a necessidade de controle externo não apenas dos recursos públicos geridos por uma OS, como também das contratações que a OS venha a fazer com outros entes, como já foi sublinhado aqui.

- Aplicação das dimensões institucionais

Esta decisão considerou as seguintes dimensões:

**\_Controle de subcontratações feitas pelo agente não estatal** – Pois o próprio objeto da decisão é uma dessas subcontratações, no caso, o contrato entre a Bioamazônia e a Novartis

**\_Coordenação de interesses/conflitos pelo Estado** – Pois ressalta o fato de que o Ministério do Meio Ambiente não supervisionou todas as atividades da entidade

**\_Enforcement** – Pois determina a realização de uma representação, com diligências à entidade e a solicitação de interrupção da subcontratação em questão realizada pela entidade, além da determinação de ajustes no contrato de gestão

h) Decisão 971/2002

Mas a Bioamazônia voltaria a dar trabalho ao TCU em outra decisão, a de número 971/2002. Nela, o Ministério do Meio Ambiente solicita ao tribunal a prorrogação (por dois meses) do prazo para a apresentação da prestação de contas da Bioamazônia, pois ele estaria tendo dificuldades para a elaboração dessas contas. O relatório dessa decisão aponta que “a solicitação decorre das dificuldades que o Ministério tem encontrado para que a aludida organização social cumpra, nos exatos termos da lei e das normas do TCU, com todos os ritos e requisitos necessários à apresentação das mencionadas contas” (TCU, 2002, p.2).

Segundo o relatório do tribunal, as contas de entidades mantidas pelo poder público federal devem ser apresentadas após 150 dias, contados do encerramento do respectivo exercício financeiro; e que esse prazo pode ser estendido, excepcionalmente, por solicitação de autoridades competentes, entre elas o ministério do devido setor. Desse modo, a decisão do tribunal foi a de atender à solicitação de prorrogação de prazo.

- Aplicação das dimensões institucionais

Esta decisão considerou a seguinte dimensão:

**\_Articulação entre os três Poderes –** Pois trata da relação entre o controle feito pelo TCU e os órgãos do Executivo supervisores de entidades não estatais

Saindo dessa decisão do TCU, um dado importante a ser registrado, no caso da Bioamazônia, é que, após esses indícios de irregularidades envolvendo sua relação com a Novartis, a entidade foi desqualificada como OS pelo Ministério do Meio Ambiente em 2004, por descumprimento do contrato de gestão. O ministério levou em consideração o processo 02000.001704/2001-14, de Tomada de Contas Especiais do TCU em 2003, causado pela não aprovação da prestação de contas da OS.

Em 14 de setembro de 2005, a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça (STJ) decidiu, por unanimidade, manter a desqualificação da entidade, não aceitando um mandado de segurança que a Bioamazônia havia expedido, pedindo a anulação de sua desqualificação e afirmando, em sua defesa, que não teriam sido respeitados os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa no seu processo de desqualificação. No entanto, segundo a ministra Denise Arruda, relatora na decisão do STJ, não houve restrição da defesa da entidade, pois o processo administrativo de desqualificação fora regularmente instaurado, com oportunidade de defesa para a Bioamazônia; a relatora acrescentou ainda que a responsabilidade pelo não cumprimento de todas as metas do contrato de gestão foi apenas da Bioamazônia, não do poder público.

Depois disso, ainda em 2005, a Bioamazônia tentou entrar com recurso ordinário contra a decisão sobre seu mandado de segurança, mas o recurso foi negado, pois teria sido enviado fora do prazo legal, segundo o STJ. Já em 2006, a Bioamazônia entrou com embargos declaratórios opostos (outro tipo de medida) a essa negação de seu recurso; os embargos também foram rejeitados pelo STJ. Então, também em 2006, a entidade entrou com agravo de instrumento contra essa decisão de não aceitação de seu recurso. Esse agravo de instrumento continua sob análise do STJ, segundo consulta à base de dados da Casa em 11 de fevereiro de 2010.

i) Decisão 679/2002

Outra OS apresentaria indícios de irregularidades, segundo mais uma decisão do TCU, a de número 679/2002. Ela trata da OS chamada Instituto Candango de Solidariedade, do Distrito Federal; segundo tais indícios, essa OS teria contratado pessoal para programas do Sistema Único de Saúde (SUS) com uso de “critérios subjetivos” e “indicações políticas” (TCU, 2002, p.1).

O processo dessa decisão veio a partir de uma representação do Ministério Público no tribunal, feita com base em documento da Procuradoria Regional do Trabalho da 10ª Região. Esse documento verificava suspeita de irregularidades na contratação de pessoal por parte do Instituto Candango de Solidariedade para execução de ações do Programa Saúde da Família e do Programa de Agentes Comunitários do Distrito Federal.

Segundo o relatório, uma equipe do tribunal tentou realizar uma inspeção no instituto para examinar a documentação relativa a essas contratações de pessoal, como documentos de seleção e recrutamento. Porém, a equipe não foi recebida pelo instituto: o presidente do instituto não a atendeu, e a equipe foi encaminhada para outro setor, cujo responsável não estava, segundo informaram a ela, e, portanto, não haveria ninguém que pudesse receber o ofício do tribunal. Foi entregue, então, uma solicitação de auditoria. Entretanto, no dia previsto para a auditoria,

“não foram disponibilizados quaisquer documentos [pelo instituto], tendo sido entregue à equipe apenas o Ofício (...) no qual o Sr. Chefe da Consultoria Jurídica [do instituto] alega não existir fundamento legal para que o ICS [Instituto Candango de Solidariedade] seja obrigado a fornecer os dados solicitados, tendo em vista seu caráter sigiloso. Ademais, sendo o ICS entidade de direito privado, não teria o TCU competência para acessar documentos da empresa. A atuação do TCU se restringiria ao âmbito da Secretaria de Saúde do GDF [Governo do Distrito Federal], ‘a fim de se verificar a efetiva realização dos serviços contratados, e não no que toca a dados cadastrais e a respectiva remuneração mensal dos empregados desta Organização Social, os quais não estão inseridos no instrumento contratual firmado, a par de serem sigilosos’ ” (TCU, 2002, p.3).

É um exemplo de óbvio risco para a accountability da descentralização administrativa e de recursos do Estado: entidade não estatais que se propõem a realizar serviços públicos, mas que, apesar disso, acreditam que continuam com os mesmos direitos e deveres de entidades não estatais sem relação alguma com a administração pública, só por serem não estatais. Ora, como uma entidade que assina um contrato de gestão com o poder público e que contrata pessoal para o poder público se recusa a fornecer qualquer esclarecimento a uma corte de contas, com a alegação de que os procedimentos da entidade, por ela ser privada, seriam “sigilosos”?

Dessa forma, ao emitir sua decisão, o plenário do TCU lembra que o instituto em questão gerencia e administra os recursos públicos destinados aos dois programas de saúde citados anteriormente. Como o TCU, por determinação da própria Constituição, tem jurisdição sobre qualquer pessoa física ou jurídica que utilize, guarde, arrecade, gerencie ou administre recursos e bens públicos; e como o TCU, também pela legislação, tem competência para fiscalizar a aplicação de qualquer recurso repassada por meio de convênio, acordo, ajuste ou instrumento semelhante (caso dos contratos de gestão das OSs, como o próprio tribunal reconheceu em decisão anterior), dá-se claramente a jurisdição do tribunal sobre o uso que o instituto faz sobre os recursos que recebe do poder público.

Nessa decisão, então, o tribunal determina que o presidente do instituto apresente, em prazo improrrogável de 15 dias, os documentos, esclarecimentos e informações solicitados pela equipe do TCU, sob pena das sanções previstas em lei. Determinou-se, ainda, o envio de uma cópia do processo à Procuradoria-Geral da República, que havia solicitado informações do caso; e o envio de cópia também ao Ministério da Saúde, o órgão responsável por acompanhar esse contrato de gestão.

- Aplicação das dimensões institucionais

Esta decisão considerou as seguintes dimensões:

**\_Proibição de vínculos pessoais/particularistas** – Pois chama atenção para o fato de que a entidade teria contratado pessoal para programas do SUS com uso de critérios subjetivos e indicações políticas

**\_Enforcement** – Pois ressalta a obrigatoriedade de entidades não estatais que recebem recurso público prestarem contas ao poder público e a órgãos de controle externo como o TCU, determinando ainda a apresentação de todos os documentos e esclarecimentos pedidos à entidade, sob pena das sanções previstas

**\_Articulação entre os três Poderes** – Pois demonstra a necessidade de comunicação entre o TCU e o Executivo ao citar o envio de informações sobre o caso, pelo tribunal, a Ministério da Saúde, órgão no Executivo supervisor desse contrato de gestão

### *3.2.2. Organizações da sociedade civil de interesse público*

Agora, as Oscips. A pesquisa na base de dados do TCU revelou a existência, até o dia 7 de novembro de 2009 (último acesso deste estudo à base de dados em questão), de cinco decisões do tribunal sobre Oscips. Uma informação interessante é a de que, segundo um levantamento da equipe do tribunal nos dados do Ministério da Justiça (responsável por qualificar as entidades como Oscips) citado em uma das decisões que serão analisadas a seguir (a de número 931/1999, a primeira que será analisada aqui), até o dia 22 de setembro de 1999 havia apenas duas entidades qualificadas como tal (com 15 pedidos aguardando análise). De acordo com uma busca realizada pelo estudo aqui empreendido em novembro último, no banco de dados do Ministério da Justiça, e já citada anteriormente, existem hoje 5.211 Oscips no país (até o dia 21 de novembro de 2009); apenas no Estado do Rio de Janeiro, segundo a mesma busca, já há 430 entidades qualificadas como Oscips.

Ao fim de cada decisão, serão aplicados as dimensões institucionais formuladas, lembrando-se da observação feita anteriormente – de que haverá a menção apenas das dimensões consideradas por cada decisão, não a menção de todas as 16 dimensões formuladas.

#### a) Decisão 931/1999

A primeira das decisões a ser vista, como foi dito, é a de número 931/1999, que trata de um estudo realizado por um grupo de trabalho do tribunal sobre o alcance das ações de controle do TCU em relação à lei de criação das Oscips (9.790/99). O grupo de trabalho realizou um projeto de instrução normativa, dando sugestões de aperfeiçoamento da lei e também do decreto de regulamentação dela, o 3.100/99, e da portaria do Ministério da Justiça número 361 de 27 de julho de 1999, que disciplina os procedimentos de emissão, pelo ministério, dos certificados de qualificação das entidades como Oscips. O relator da decisão foi o ministro Marcos Vilaça.

Fazendo uma introdução ao tema, o relatório cita a expansão do chamado terceiro setor no país, e como a lei de criação das Oscips veio num contexto de fortalecimento desse setor, assim como de reformulação do seu marco legal e

institucional – que passa a estabelecer direitos das organizações acompanhados de contrapartidas exigidas delas. Segundo o relatório, a lei de criação das Oscips acompanharia ainda uma tendência mundial de auto-regulação das organizações da sociedade civil, com controle social e com controle também por meio de metas previamente estipuladas, diferentemente do controle da burocracia do Estado. Tal lei também segue, segundo o texto, a tendência de reforma do Estado no país, com transferências, ao setor privado, de atividades públicas.

Então, o relatório passa a analisar a lei em si e suas características sob o ponto de vista da accountability. Uma dessas características que vale ser destacada aqui é o fato de que a nova lei não interfere na concessão de Títulos de Utilidade Pública, de Certificados de Fins Filantrópicos e de Registros no Conselho Nacional de Assistência Social.

Segundo o relatório do TCU, uma vantagem da nova legislação sobre Oscips em relação à legislação anterior sobre entidades não lucrativas em convênios com o Estado é: enquanto tal legislação anterior enfocava mais o fornecimento de registros contábeis e documentos das entidades, a nova lei de criação das Oscips enfoca o desempenho dessas organizações. Além disso, os antigos títulos de Utilidade Pública e afins, reconhece o relatório, são dados de forma mais discricionária, enquanto a qualificação como Oscip teria mais critério; os antigos títulos dariam o mesmo tratamento a entidades com fins comunitários e aquelas com fins mútuos (ou seja, apenas para um círculo de sócios); e também não atenderiam, segundo o relatório, a especificidades de eficiência e de contratação da melhor proposta – essas são algumas das razões pelas quais a lei de criação das Oscips deveria se referir aos antigos títulos e, talvez, melhorá-los.

Outra razão é o fato de que tais entidades (as que recebem os antigos títulos), apesar de terem reconhecidamente aquelas falhas ou carências, possuem privilégios na sua relação com o poder público: subvenções sociais, isenção da cota patronal da seguridade social, e contratação direta. Não seria o caso, assim, de a lei de criação das Oscips ter derrubado as antigas qualificações tal como eram, ou criado novas exigências para elas? Um motivo para isso, talvez o principal, foi a polêmica que seria causada com a extinção repentina das qualificações anteriores, com substituição por uma qualificação que não se sabia ainda como funcionaria na prática. No entanto, o marco



legal das Oscips poderia, por exemplo, ter trazido um prazo de validade para a existência das antigas qualificações, um período experimental para o modelo de Oscip; ao final desse prazo, os antigos títulos e registros teriam de ser necessariamente transformados em qualificação como Oscip. Seria uma oportunidade de, enfim, unificar as informações e controles sobre o setor de entidades sem fins lucrativos no país.

Ainda de acordo com a explanação inicial do relatório dessa decisão, uma das vantagens, sob o ponto de vista da accountability, da lei das Oscips é o fato de que ela não permite a qualificação como Oscip de entidades como: as de benefício mútuo (de sócios); organizações partidárias; planos de saúde ou similares; instituições religiosas e afins; sindicatos e associações de classe; hospitais privados e escolas privadas não gratuitos; organizações de crédito com ligação com o Sistema Financeiro Nacional; Organizações Sociais (ponto importante: uma OS não pode ser Oscip, segundo a legislação das Oscips; no entanto, uma Oscip poderia ser uma OS, já que a lei das OS não fala nada em relação a isso); fundações públicas e outros entes criados pelo poder público.

Outra diferença entre a legislação anterior e a nova lei é que as Oscips admitem a remuneração de seus dirigentes – o que aumenta ainda mais a importância da accountability dessa nova forma institucional. A remuneração pode ser feita “desde que respeitados os valores praticados no mercado” (BRASIL, 1999, art. 4º.) Ou seja: não há sequer um limite, um teto determinado para tal remuneração (por exemplo, o salário do chefe do Judiciário estadual, ou do governador), apenas fazendo-se menção a uma vaga definição de valores que sejam a prática do mercado. Ora, mas se as Oscips acabaram de ser criadas, a qual mercado o texto está se referindo? O setor de atuação de cada Oscip? Sendo assim, como saber a qual organização/entidade/instituição dentro de cada setor o texto alude? Não se trata de o estudo aqui empreendido ir contra a remuneração em si (até porque em muitos casos, cita o relatório, é algo justo a ser feito, já que muitos dirigentes de tais entidades só têm esse ofício), mas, sim, de considerar a necessidade de determinação de um teto para ela, já que é uma entidade que vai receber dinheiro público.

Já ao analisar o decreto 3.100/1999, o relatório do tribunal passa a enumerar os aperfeiçoamentos que deveriam ser feitos em tal decreto, com alterações de seu texto. A

primeira dessas sugestões de melhoria é quanto ao fato de que, segundo o texto do decreto, o parecer que o Conselho de Política Pública pode fazer com relação ao funcionamento de uma determinada Oscip “tem caráter meramente consultivo, (...) pois o órgão estadual responsável é que detém, em última instância, a decisão final sobre a celebração do TP [termo de parceria]” (TCU, 1999, p. 11). Segundo o tribunal, a não adoção do parecer do conselho pelo órgão estadual deveria ser, pelo menos, justificada.

Além disso, o relatório do tribunal cita mais um aperfeiçoamento a ser realizado com relação à atuação do Conselho de Política Pública – que, afinal, é o instrumento de controle social presente na accountability de uma Oscip: tal conselho, segundo a legislação, não pode introduzir nem induzir mudanças nas obrigações determinadas pelo Termo de Parceria. Para o TCU, isso limita demais o escopo de atuação dos Conselhos, “tornando sua atividade quase inócua” (TCU, 1999, p. 12). O tribunal sugere que tais Conselhos deveriam, ao menos, poder fazer recomendações quanto à realização do Termo de Parceria e às suas obrigações, até para “a melhor adequação do TP às suas reais finalidades” (TCU, 1999, p. 12). No entanto, até novembro de 2009, o decreto continua como antes, sem que a recomendação do TCU tenha sido acatada.

Outra aparente lacuna que o TCU identifica é o fato de que o artigo 13 do decreto parece dar margem ao esgotamento de recursos recebidos por uma Oscip sem que ela tenha cumprido as metas contratadas no Termo de Parceria, pois esse Termo pode ser renovado sem que seja obrigatório haver recursos para isso. Para o tribunal, é necessário que se determine um vínculo obrigatório entre a prorrogação ou renovação de um Termo de Parceria e a existência de recursos para essa renovação.

Em outra sugestão de aperfeiçoamento, o tribunal afirma que

“o artigo 16 prevê a vigência simultânea de um ou mais Termos de Parceria entre um órgão estatal e a mesma Oscip, porém não estipula limites nem parâmetros para essa simultaneidade (seja de número de Termos ou de soma de valores); a equipe compreende que essa lacuna dá margem à oligopolização na captação dos recursos por parte de certas Oscips” (TCU, 1999, p. 11).

De fato, não há como não enxergar o risco de concentração de contratos (no caso, Termos de Parceria) com o setor público em apenas algumas Oscips, já que não foi fixado limite para os valores repassados a cada organização ou o número de Termos que cada uma pode ter com o poder público.

Um outro motivo para se sublinhar a necessidade de um limite para a contratação de Oscips pelo Estado é o fato de que a legislação das Oscips estabelece que haja auditoria quando o montante de recursos repassados a uma Oscip for igual ou maior a R\$ 600 mil – logo, se uma única Oscip tiver vários Termos de Parceria com um órgão público e a soma desses Termos totalizar R\$ 600 mil ou mais, haverá uma auditoria com custos muito elevados, destaca o relatório do TCU, já que será uma auditoria sobre diversos pequenos valores. Todavia, esses são outros casos de recomendação do tribunal que não foram acatados, pois o decreto de regulamentação da lei das Oscips continua a tratar desses pontos do mesmo modo que antes (até novembro de 2009).

Em outra necessidade de aperfeiçoamento destacada pelo tribunal, é explicitado um ponto aludido neste estudo: o fato de que a realização, por parte do poder público, de concurso para a seleção de projetos de Oscips é apenas uma possibilidade (segundo o artigo 23 do decreto); o órgão público parceiro *pode* realizar concurso, entre os vários projetos existentes, na hora de selecionar um projeto de uma Oscip. Isto é, não há a obrigatoriedade dessa realização, e é para isso que o TCU chama atenção. Segundo o tribunal, fica “à discricionariedade do administrador a decisão de optar ou não pelo certame; tendo em vista os trâmites burocráticos inerentes ao concurso, que oneram o processo de seleção, esse dispositivo pode tornar-se inócuo” (TCU, 1999, p. 12). Tal ponto, novamente, continua do mesmo modo, mesmo com a recomendação de alteração do tribunal.

Há, ainda, mais uma necessidade de melhoria apontada pelo TCU – e que também não foi seguida, pois até agora o decreto permanece inalterado nesse ponto –, e uma que é bem relevante: o fato de que a legislação (também no artigo 23) sobre as Oscips inclui, entre os objetos permitidos para o Termo de Parceria, o fornecimento de bens ou serviços de assessoria, consultoria, promoção de eventos e cooperação técnica. Isso, segundo o tribunal, vai contra a finalidade original das Oscips, que é a de fomento

e execução de atividades de interesse público. O TCU sugere, nesse sentido, que, além da retirada de tais elementos dos objetos permitidos para um Termo de Parceria, haja, ainda, o veto a que o Termo de Parceria realize: terceirização de atividades-meio no setor público; utilização de instalações públicas para a realização dos serviços contratados; e aquisição de bens e serviços para utilização pela administração pública. É de se espantar que a legislação desse novo instrumento de relação com o poder público já não venha com o veto, pelo menos, quanto a esse tipo de terceirização.

Ainda dando destaque à necessidade de veto a esses objetos (consultoria, promoção de eventos etc.) para os Termos de Parceria, em outro trecho posterior o relatório lembra que “A ocorrência comum desses objetos nos convênios atuais (cursos, seminários, aquisição de serviços etc.) suscita a questão do possível uso do convênio como fuga ao processo de licitação” (TCU, 1999, p. 29).

Nesse sentido, será dado aqui um exemplo para se ressaltar a fragilidade da accountability da contratação de entes privados feita pela administração pública: a administração pública simplesmente se permite contratar, justamente por meio desses objetos que não requerem licitação, empresas que são apenas fornecedoras de CNPJ e notas fiscais – tais empresas não são as realizadoras do serviço contratado, apenas fornecem seu CNPJ para os verdadeiros realizadores (que, no caso, compram essa nota dessas empresas), segundo reportagem desta autora et al no jornal “O Globo” (DUARTE, A., OTAVIO, C., MENEZES, M. 2009). Ora, se o contrato é feito com uma empresa fornecedora de CNPJ, há sonegação fiscal nesse processo, pois os realizadores do serviço que adquirem as notas com essas empresas pagam a elas um percentual que não é todo o imposto que deveriam pagar a elas. Há, ainda, o risco de ocorrência de irregularidades graves como superfaturamento ou caixa 2, já que o CNPJ daquela empresa “representante” do verdadeiro realizador do serviço pode “representar” qualquer ação (não se vê o verdadeiro realizador, pois quem aparece no contrato com a administração pública é a empresa fornecedora do CNPJ). Tal deficiência de accountability (o fornecimento de notas fiscais por quem não realizou o serviço ao poder público, e, sim, por empresas fornecedoras de CNPJ) ocorre justamente em objetos como os citados acima, incluídos nos Termos de Parceria: realização de eventos, consultorias e assessoria.

Voltando ao relatório do tribunal, se o Conselho de Políticas Públicas pode ter uma atuação inócua, segundo o tribunal, por ter papel meramente consultivo, o órgão estatal parceiro parece caminhar na mesma direção, pelo menos segundo o artigo 31 do decreto de regulamentação das Oscips, que determina que tal órgão não pode nem anular nem suspender administrativamente o resultado de um concurso. Analisando esse ponto, o relatório do TCU destaca que uma anulação é fruto de um “vício insanável” em um processo de concurso, “logo esse procedimento deve ser feito de ofício, pelo órgão estatal, tão logo verificado o motivo da anulação” (TCU, 1999, p. 13). Novamente, no entanto, o relatório apenas sugere essas mudanças (no caso ao Conselho da Comunidade Solidária, órgão do Poder Executivo responsável por coordenar a regulamentação da lei de criação das Oscips). Ou seja: seu nível de enforcement não é tão alto.

Ao analisar mais especificamente os mecanismos de acompanhamento e controle presentes na legislação sobre as Oscips, o relatório do TCU aponta que tal legislação fala de controle exercido pelo órgão estatal parceiro; controle pelo Conselho de Políticas Públicas; controle social; e controle por uma comissão de avaliação (com representantes indicados pela própria Oscip). Isso mostra que não há referência, nessa legislação, a mecanismos de acompanhamento externo regular, sem a necessidade de denúncias – uma lacuna grave. No entanto, o tribunal afirma que há necessidade e espaço para que ele exerça esse monitoramento regular sobre os Termos de Parceria das Oscips, já que eles são recebedores de recurso público. E, constitucionalmente (de acordo com o artigo 71 da Constituição Federal, que define as competências do TCU), cabe ao TCU “julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta” (BRASIL, 1988, art. 71).

Segundo o relatório do tribunal, não é o caso de haver obrigação de Oscips prestarem contas sistematicamente ao TCU, pois elas são entidades não estatais (o tribunal cita a lei 8.443/92 para afirmar que não existe essa previsão legal para esse tipo de entidade, mesmo em relação a recurso público). Entretanto, o tribunal julga anualmente as contas dos responsáveis estatais pelos Termos de Parceria – e, aí, reside a obrigação de prestação de contas com relação aos recursos federais repassados a Oscips.

“Para tanto, torna-se necessário que tanto o Relatório de Auditoria do Controle Interno quanto o Relatório de Gestão noticiem eventuais

falhas/irregularidades ocorridas na execução dos Termos de Parceria, bem assim as respectivas providências saneadoras adotadas. Destarte, torna-se necessário que a Instrução Normativa/TCU no. 12, de 24/04/96, seja alterada, de modo a contemplar especificamente essas informações” (TCU, 1999, p. 18).

A legislação sobre as Oscips vai falar do TCU apenas no caso de denúncias – segundo ela, os responsáveis pela fiscalização de um Termo de Parceria, caso saibam de alguma irregularidade, devem comunicar o tribunal de contas respectivo e o Ministério Público, sob pena de responsabilidade solidária. De acordo com o relatório do tribunal, esse ponto da legislação, sendo aplicado, pode dar origem a uma Tomada de Contas Especial do TCU.

Mas não é apenas em caso de denúncia que a atuação do tribunal deve ocorrer. Segundo seu relatório, o inciso VII do artigo 5º da lei 8.443/92 (a lei orgânica do tribunal) afirma que a jurisdição do TCU abarca

“ ‘os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, Distrito Federal ou a Município’. (...) Meirelles define os convênios como ‘acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para a realização de objetivos de interesse comum dos partícipes’. Dessa forma (...) *entende-se patente a similitude, quanto à finalidade precípua, entre os Termos de Parceria e os Convênios* [grifo meu]. Outrossim, não obstante o citado inciso referir-se a recursos repassados a Estado, ao Distrito Federal ou a Município (...), os Termos de Parceria envolvem recursos essencialmente públicos (...). Dessa forma, *entende-se que seus responsáveis particulares devem ser alcançados pelas disposições do art. 5º, inciso VII, da Lei Orgânica/TCU* [grifo meu]” (TCU, 1999, p.19).

O tribunal volta a ressaltar a percepção de que sua jurisdição abrange os recursos dos Termos de Parceria ao afirmar que a legislação que dispõe sobre as Tomadas de Contas Especiais (TCEs) da Casa não especifica que as Tomadas devam ser feitas

apenas quanto a repasses a estados, ao Distrito Federal e a municípios – logo, “abre o leque da TCE aos particulares responsáveis por convênios, acordos, ajustes ou instrumentos similares (Termo de Parceria) que deixem de prestar contas” (TCU, 1999, p.20).

Mas o relatório do TCU não fica apenas nas chamadas TCEs. Segundo ele, não é só por meio das Tomadas de Contas Especiais que o tribunal deve monitorar os Termos de Parceria das Oscips, mas também por meio de fiscalização direta, pois o inciso I do artigo 41 da lei orgânica do TCU prevê que ele acompanhe “ ‘os editais de licitação, os contratos, inclusive administrativos, e os convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres (...)’ ” (TCU, 1999, p.20). Ou seja: não que o tribunal deva julgar ou aprovar previamente esses contratos, convênios e afins, mas ele deve *acompanhá-los*, para, caso verifique alguma irregularidade, tomar as providências necessárias. Tal acompanhamento, ou fiscalização direta, segundo a lei que rege o TCU, deve ser feito por meio de auditorias, inspeções e exames de processos de contas dos transferidores dos recursos públicos. É, assim, uma determinação com bom nível de enforcement.

A conclusão do relatório – acatada pelo voto do ministro relator e pela decisão do plenário do tribunal – é, desse modo: a sugestão (baixo nível de enforcement) de alterações e aperfeiçoamentos (o relatório traz um anexo com sugestões de melhores formas de redação dos trechos criticados) da legislação das Oscips, com envio dessas sugestões ao Conselho da Comunidade Solidária; a determinação (bom nível de enforcement) de que o TCU deve fiscalizar diretamente os Termos de Parceria; e, além disso, a necessidade de capacitação da equipe do tribunal para lidar com esse novo tipo de instrumento, e de acompanhamento que ele exige. Outra conclusão do relatório é a determinação (bom nível de enforcement) de que o Ministério da Fazenda coloque à disposição, no Siafi, informações sobre os Termos de Parceria.

- Aplicação das dimensões institucionais

Esta decisão considerou as seguintes dimensões:

**\_Enforcement** – Pois chama atenção para o fato de os conselhos de políticas públicas não serem obrigatoriamente levados em conta no acompanhamento dos termos de parceria, o que torna esses conselhos apenas consultivos. Também chama atenção para a falta de obrigatoriedade de processo seletivo para escolha da Oscip que vai celebrar um termo de parceria com o governo. Além de lamentar a falta de veto, na lei de Oscips, a: uso do termo de parceria para terceirização de atividades-meio do setor público, ou para aquisição de bens e serviços; uso de instalações públicas para realização dos serviços contratados. Chama atenção, ainda, para o fato de o órgão estatal que contrata o termo de parceria não poder anular ou suspender administrativamente o resultado de um concurso para seleção da Oscip a realizar o termo

**\_Transparência e responsividade** – Pois considera a importância da regularidade de prestação de contas e divulgação de informações/relatórios por parte das entidades

**\_Qualidade das metas/Qualidade dos indicadores** – Pois afirma que a lei de Oscips trouxe a preocupação com o desempenho das entidades, não apenas com o fornecimento de registros contábeis

**\_Proibição de vínculos pessoais/particularistas** – Pois afirma que deveria ser fixado um limite para os valores repassados pelo poder público a cada Oscip, ou para o número de termos de parceria que cada Oscip poderia fazer. Também afirma que a lei das Oscips não deveria ter aberto a possibilidade de o termo de parceria ter como objeto ações genéricas como serviços de assessoria, consultoria, promoção de eventos, fornecimento de bens e cooperação técnica (o que, nos convênios, é usado como fuga à necessidade de licitação)

**\_Articulação entre os três Poderes** – Pois reforça a necessidade de acompanhamento concomitante dos termos de parceria por parte do TCU

**\_Controle e consolidação de informações por banco de dados** – Pois determina que o Ministério da Fazenda coloque no Siafi informações sobre os termos de parceria



## b) Decisão 123/2000

Agora vamos passar a outra decisão do TCU referente a Oscips. É a de número 123/2000, na qual o tribunal faz uma síntese e uma análise dos instrumentos de controle existentes sobre todas as etapas dos convênios – não é, portanto, uma análise especificamente sobre Oscips, mas é válida para o estudo de parcerias do Estado com entidades não estatais como as Oscips, pois oferece uma referência de accountability no campo da descentralização de recursos públicos. Além disso, o próprio tribunal assumira, anteriormente, a similitude entre convênios e termos de parceria das Oscips. Uma observação interessante feita pelo relatório dessa decisão é, além disso, a de que o número de convênios tende a diminuir, frente aos novos mecanismos de descentralização de recursos que o Estado tem instituído – caso das Oscips, OSs e PPPs estudadas aqui.

O foco nos instrumentos de controle dos convênios foi fruto da decisão plenária 194/99, feita após a casa obter os resultados de um processo de auditoria nesses controles. Foi realizado um levantamento em 160 programas acompanhados pela Secretaria Federal de Controle.

Ao citar que, para o relatório (da decisão de 2000), foi feita uma busca de dados em sistemas de informações do Poder Executivo como o Siafi (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal), o TCU relata que teve dificuldades para acessar tais dados – revelando, já aí, uma deficiência de accountability para o monitoramento da descentralização de recursos.

Já nas consultas feitas pelo tribunal aos Sistemas de Acompanhamento da Execução Orçamentária e de Convênios do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, e também a sites da Secretaria Federal de Controle e de alguns ministérios, tais consultas demonstraram, segundo o relatório do TCU, a ausência de informações gerenciais nessas fontes sobre a descentralização por meio de convênios. Outro fato que demonstra essa deficiência é, também, o de que o tribunal encontrou informações sobre esses processos de convênio em outros órgãos da administração pública (a Caixa Econômica Federal, por exemplo, que tem o Acompanhamento de Programas de Financiamento) que não constavam dos dados dos sistemas de controle do Poder

Executivo – cerca de dez mil contratos de repasse que estavam em vigor à época não constavam do Cadastro de Convênios do Siafi (o argumento dado à equipe do tribunal teria sido a de que não era possível, materialmente falando, lançar todo aquele volume de registros no Siafi). Isso revela uma ausência de comunicação entre as bases de dados do governo federal sobre os mesmos processos.

Outra dificuldade encontrada pelo tribunal ao realizar esses levantamentos – e mais uma lacuna de accountability horizontal na área da descentralização de recursos da União – foi o fato de que, no Siafi, os beneficiários das transferências não eram identificados no sistema, pois as transferências utilizavam ordens bancárias que não eram nominadas individualmente. Também não havia um cadastro dessas transferências.

Nesse relatório, uma das medidas determinadas pelo TCU foi a elaboração de uma minuta de decreto de regulamentação das transferências voluntárias para estados, Distrito Federal e municípios. Segundo o tribunal,

“os trabalhos de avaliação e monitoramento do processo de descentralização de recursos realizados (...) evidenciaram que a excessiva formalização do processo tem sido uma das maiores dificuldades na comprovação da aplicação dos recursos de convênios e que tal formalização não tem garantido necessariamente a correção da aplicação dos recursos” (TCU, 2000, p.4).

Uma das sugestões da minuta de decreto proposta, para simplificar os procedimentos de controle dos convênios, é a delegação, pelo poder concedente, do acompanhamento dessa aplicação de recursos, para outros órgãos da administração pública federal (ou seja, que não o concedente) “que possam realizá-los com ganhos evidentes de custo e/ou oportunidade” (TCU, 2000, p. 5); tal delegação, porém, deve ser acompanhada de um monitoramento por parte do concedente. Nesse sentido, foram iniciadas providências como negociações para que, por exemplo, as fiscalizações do Fundo Nacional de Saúde fossem feitas por servidores da pasta da Saúde lotados nas várias unidades da Federação; ou para que o corpo de fiscais da Previdência fosse

alocado a serviço das fiscalizações do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Mas uma das conclusões centrais do trabalho, presente no voto do relator, o ministro Humberto Souto, foi o fato de ter encontrado

“um quadro revelador da existência de falhas e impropriedades em todos os órgãos e entidades eleitos para amostragem, especialmente nas fases de celebração dos convênios, no acompanhamento da execução pelos órgãos repassadores e na prestação de contas. (...) as deficiências encontradas, além de contribuírem para o desperdício de recursos públicos – com altíssimo custo social –, repercutiam diretamente na atuação deste Tribunal, acarretando o recebimento de um número cada vez maior de tomadas de contas especiais ” (TCU, 2000, p.17).

Ou seja: deixa-se a fiscalização para quando o recurso já foi repassado e utilizado – e, caso tenha havido irregularidade, mal aplicado. E só se vai saber que ele foi mal aplicado (ou nem foi aplicado, podendo ter sido desviado para outros fins) depois da irregularidade consumada, quando um acompanhamento desde as primeiras fases do processo poderia ter evitado ou amenizado isso. É por tal motivo que, muitas vezes, quando sai o resultado da Tomada de Contas Especiais, é mais oneroso ou até pouco provável recuperar os recursos utilizados de forma irregular.

- Aplicação das dimensões institucionais

Esta decisão considerou as seguintes dimensões:

**\_Controle e consolidação de informações por banco de dados** – Pois chama atenção para a falta de unificação de bancos de dados de instituições que trabalhavam com o controle de convênios a ONGs e outros instrumentos de repasse de recursos a entidades não estatais, como o Siafi, a Caixa Econômica, o Sistema de Acompanhamento de Convênios do Senado e da Câmara, e a Secretaria Federal de Controle. Não havia nem a unificação nem o gerenciamento das informações desses bancos de dados

**\_Transparência e responsividade** – Pois aponta a dificuldade de identificação, no Siafi, dos responsáveis pelas entidades beneficiadas por repasses de verba pública

**\_Articulação entre os três Poderes** – Pois chama atenção para o fato de que a falta de acompanhamento de tais repasses por parte do Executivo repercutia no grande número de processos e Tomadas de Contas Especiais que o TCU precisava ter que fazer depois, para o controle a posteriori desses repasses, que não tinham tido controle concomitante adequado

### c) Decisão 210/2000

Passando à terceira decisão do TCU sobre Oscips selecionada para este estudo, chega-se à decisão 210/2000, que trata de uma consulta de uma Comissão Parlamentar do Senado sobre as condições nas quais pode haver transferência de recursos públicos a instituições comunitárias. Tal análise é importante aqui porque aborda as possibilidades justamente de descentralização de recursos do Estado.

O relatório dessa decisão responde a uma série de questionamentos feitos pelo Senado, interessado, nesse caso, nas entidades comunitárias da área de educação. Nas respostas, o relatório afirma que tais entidades podem receber recurso público (inclusive para investimento) atendendo aos requisitos de comprovação de fim não lucrativo, destinação de patrimônio do beneficiário a outra entidade similar caso aquela tenha suas atividades encerradas, e atendimento ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias do período. Deve-se chamar atenção, porém, que tais requisitos não falam de princípios como impessoalidade – o que significa que uma autoridade ou político com mandato vigente, por exemplo, pode ser proprietário de tal entidade e receber recursos públicos por meio dela.

Outro ponto importante trazido pela citada lei é a proibição de celebração de convênios, transferências ou concessões de benefícios com entidades que estejam em débito ou em situação irregular com a União ou com qualquer órgão da administração federal indireta. Nesse sentido, há que se prestar atenção no que se considera em débito ou inadimplente por essa lei: entidades que não apresentaram prestação de contas

parcial ou final; que não tiveram prestação de contas aprovada pelo órgão público concedente; e que esteja em débito, inclusive quanto a obrigações fiscais e contribuições.

Aí entra um dos problemas de haver ações efetivas de fiscalização, como Tomadas de Contas Especiais, só quando o recurso do convênio já foi repassado e utilizado, e não durante todo o processo, como se expôs anteriormente: se uma entidade inadimplente é aquela que teve sua prestação de contas desaprovada, e se tal entidade nessa situação não pode receber recursos de qualquer tipo de transferência feita pelo Estado – algo que pode ser estendido a Oscips, OS e empresas parte de PPPs –, como saber que não se está repassando recurso a uma entidade que terá suas prestações de contas de uma parceria anterior desaprovadas quando elas chegarem, finalmente, a serem efetivamente analisadas?

- Aplicação das dimensões institucionais

Esta decisão considerou as seguintes dimensões:

**Enforcement/ Controle e consolidação de informações por banco de dados** – Pois alerta para a proibição de celebração de convênios, transferências ou concessões de benefícios a entidades sem fins lucrativos que estejam em débito ou em situação irregular com qualquer órgão da administração federal direta e indireta – o que reforça uma proibição, ao mesmo tempo em que demonstra a importância do cruzamento de informações num banco de dados único, para que um órgão que vá celebrar o convênio saiba se a entidade está em débito com outro órgão, por exemplo

#### d) Decisão 362/2001

Em outra decisão do TCU, a de número 362/2001, vem mais uma amostra das deficiências de accountability no campo da descentralização de recursos. Tal decisão é referente a indícios de irregularidades por parte do Conselho Nacional de Assistência

Social (CNAS), órgão que concede o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, um dos registros que já existiam antes da Oscip.

O que mais chama atenção no relatório da decisão em questão é a admissão de incapacidade para se monitorar e acompanhar as entidades. O texto traz um relato da secretaria-executiva do CNAS, no qual se reconhece a existência de cinco mil entidades que receberam recursos de subvenção social e que estavam sem prestação de contas, e se propõe o arquivamento desse processo de prestação devido à impossibilidade de identificação dos responsáveis pelas prestações.

Ao analisar o caso, o relatório do TCU lembra que, à época do julgamento, em 1993, das contas do extinto Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), a Corte havia determinado a suspensão de novas transferências de recursos às então 14 mil entidades inadimplentes, além da apresentação das contas ainda não prestadas e, caso fosse, da devolução dos recursos públicos repassados a essas entidades, e até da realização de Tomadas de Contas Especiais pelo tribunal. Na época, o Conselho expediu cerca de 14 mil ofícios, e das 14 mil entidades irregulares, restaram as cerca de cinco mil de então.

No entanto, oito anos depois, o atual CNAS, agora responsável pela área, alegava que havia realizado todas as ações possíveis para encontrar os responsáveis pelas prestações restantes – como o aviso de cancelamento de registro das inadimplentes na prestação de contas e o envio dos nomes delas à Procuradoria da Fazenda Nacional –, mas não havia conseguido. Uma das dificuldades de se identificar os responsáveis pelas prestações era o fato de que o repasse das subvenções, na época, era feito via ordem de pagamento bancária – a competência para realizar tais pagamentos fora dada aos gerentes das agências do Banco do Brasil mais próximas das entidades, e o Conselho não havia guardado os comprovantes desses pagamentos (“Segundo informação verbal prestada pela Coordenadora de Financiamento do CNAS/MPAS, o paradeiro desses documentos é desconhecido, em razão das sucessivas extinções dos ministérios aos quais o extinto CNSS era vinculado” (TCU, 2001, p.6) ). E tal ausência de informações não permitia nem mesmo a instauração de Tomadas de Contas Especiais!

O caso chegou a ser autuado como representação pelo tribunal, que realizou, então, uma inspeção no CNAS e avaliou a relação custo-benefício de uma instauração

de várias Tomadas de Contas Especiais. A conclusão a que se chegou foi que tal instauração, pelos princípios da racionalização administrativa e economia processual, assim como da eficiência, seria lesiva à União, pela quantidade de processos que teria de ser instaurada, e, por outro lado, pelo fato de o órgão sob inspeção, no caso, o CNAS, não possuir dados básicos dos que seriam investigados, como nome, cargo, endereço residencial, CPF ou RG, pois tais documentos não eram cobrados nas agências bancárias para que o repasse fosse feito.

O antigo CNSS havia tentado, na época em que cobrava das então 14 mil inadimplentes, buscar informações na presidência do Banco do Brasil e nas suas superintendências estaduais; ao pedir o ofício que conteria essas informações do BB, o tribunal recebeu como resposta do atual CNAS que os arquivos do extinto CNSS “foram liquidados, em função dos 5 anos previstos pela legislação para arquivo” (TCU, 2001, p.6). O BB também não teria localizado o crédito em favor das entidades envolvidas. Quanto às respostas vindas das entidades, muitas argumentaram que haviam sido extintas, que haviam perdido documentos, que o responsável na época do repasse em questão não estava mais vivo, que haviam enviado as prestações de contas a parlamentares.

Restou, então, à equipe do tribunal analisar as relações de entidades (sem os nomes de quem recebeu os repasses de cada uma) e os valores que deviam, atualizados para aquele ano (2001). Foram analisadas amostras dessa relação com os maiores valores de cada data de repasse – há entidades do Estado do Rio: Colégio Cenecista Santa Cruz da Serra, Associação Educacional para o Progresso de Barra Mansa, Fundação Social de Campos, Sindicato dos Trabalhadores em Empresas Ferroviárias da Zona Central do Brasil.

Então, o tribunal chegou à conclusão de que, de fato, a relação custo-benefício não compensaria o esforço que teria de ser despendido nas necessárias várias Tomadas de Contas Especiais. E arquivou-se o processo, por voto do relator, ministro Adylson Motta, e por decisão do plenário da casa – em um exemplo de como a descentralização de recursos merece atenção especial em sua accountability. Nesse caso, o tribunal tomou o cuidado de enviar uma cópia do relatório ao Ministério da Justiça, já que ele é o órgão responsável pela qualificação das entidades como Oscips, e é fundamental que

ele saiba quais entidades estão inadimplentes na prestação de contas ao CNAS, caso alguma delas peça tal qualificação.

- Aplicação das dimensões institucionais

Esta decisão considerou as seguintes dimensões:

**\_Transparência e responsividade** – Pois reforça o fato de que há dificuldade de identificação, pelo Conselho Nacional de Assistência Social, dos responsáveis pelas entidades beneficentes receptoras de repasses de verba pública

**\_Controle e consolidação de informações por banco de dados** – Pois atesta a falta que fez a existência de um banco de dados sobre as entidades beneficentes. Também determinou que as informações sobre as entidades beneficentes fossem mandadas ao Ministério da Justiça, responsável pela qualificação de entidades como Oscips e como portadoras de Título de Utilidade Pública (logo, deve saber de irregularidades com entidades do setor)

e) Decisão 258/2002

A última e mais recente (até a data de consulta última deste estudo, 7 de novembro de 2009) decisão do TCU sobre Oscips é a de número 258/2002. Nela, temos a análise de um caso específico de uma Oscip, a Associação Estadual dos Rondonistas de Santa Catarina (também conhecida como Projeto Rondon). Trata-se de decisão vinda depois de uma auditoria na entidade que constatou uma série de irregularidades em convênios realizados entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e a associação, quando ela ainda não tinha sido qualificada como Oscip – o que mostra que tal qualificação veio mesmo depois de a entidade já ter cometido irregularidades.



A Associação Estadual dos Rondonistas de Santa Catarina e a Funasa realizaram dois convênios, os de número 1.718/1999 (cujo objeto era o “Programa de Promoção, Prevenção e Assistência Primária à Saúde de Populações Indígenas em todas as jurisdições dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas de São Paulo, Paraná e Santa Catarina”) e 22/2001 (cujo objeto era “Prestar assistência básica de saúde à população indígena dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas Interior e Litoral Sul”). O de 99 tinha o valor de cerca de R\$ 4,9 milhões, e o de 2001 (celebrado como forma de dar continuidade ao programa que era objeto do convênio anterior), de cerca de R\$ 5,3 milhões, num total de R\$ 10,2 milhões.

O relatório do tribunal destaca que a execução das ações de promoção, prevenção e recuperação da saúde indígena nos distritos mencionados do Interior e Litoral Sul é de responsabilidade da Funasa, com estados, municípios e entidades governamentais e não governamentais podendo atuar complementarmente. A complementaridade, nesse caso, foi feita pela associação em questão, uma sociedade civil de direito privado, constituída em julho de 1999, vinculada à Associação Nacional dos Rondonistas, e qualificada como Oscip em maio de 2001.

Pelos convênios, a associação passou a prestar atendimento integral (com recursos humanos e insumos) a 48 aldeias, e parcial (apenas com insumos, com a contratação de recursos humanos sob responsabilidade dos municípios) a 31 aldeias, distribuídas em 47 municípios de São Paulo, Paraná e Santa Catarina.

No entanto, após realizar uma auditoria para verificar a execução de tais convênios, o TCU constatou irregularidades. Uma das principais é o fato de que foram realizados, pela associação, nos dois convênios, pagamentos mensais por meio de Recibo de Pagamento a Autônomo (RPA) a integrantes da associação que executavam funções de gerenciamento (coordenação geral, operacional, financeira etc.) dos convênios – o que vai contra o disposto na legislação competente e até nos termos dos próprios convênios, que determina, por exemplo, que não poderão ser pagas com recursos transferidos à entidade despesas de administração, gerência ou afins.

Outra irregularidade foi a contratação de pessoal, por parte da entidade, para o quadro efetivo dela, por meio da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o que cria

um vínculo com a associação – e o que também vai contra o disposto nos termos dos convênios. Segundo tais termos, os recursos transferidos à associação só podem ser utilizados, no caso de pessoal, para serviços de terceiros sem vínculo com a entidade e exclusivamente para o objeto dos convênios; é proibida a contratação ou uso de pessoal com esses recursos, com a proibição expressa de vínculo empregatício ou funcional, e de obrigações trabalhistas.

Uma terceira irregularidade foi a rescisão, pela entidade, de vários contratos de trabalho regidos pela CLT no final do primeiro convênio, a imediata contratação das mesmas pessoas como autônomos, com pagamento via RPA, e, novamente, a recontração dos mesmos via CLT no segundo convênio. Mais uma vez, foram realizadas ações contrárias à proibição de uso dos recursos transferidos para contratação e criação de vínculo empregatício, além de, como aponta o relatório, falta de gerenciamento na aplicação dos recursos, e geração de despesas trabalhistas, com a rescisão de contratos de trabalho de celetistas, contratação como autônomos e readmissão como celetistas, o que poderia acontecer ao fim de todo convênio, gerando mais despesas trabalhistas. Tudo isso foge ao objeto dos convênios, que é a prestação de assistência à saúde indígena.

No entanto, houve ainda uma quarta irregularidade praticada pela associação, e bastante grave: o pagamento, com os recursos transferidos, de cerca de R\$ 1,2 mil por mês do condomínio da sala onde funcionava a associação, além do pagamento de apólice de seguro de vida em grupo para a associação, no valor de quase R\$ 6 mil. Por fim, a entidade também não havia apresentado o termo aditivo ao primeiro convênio, que aumentou seu valor em R\$ 500 mil, nem o plano de trabalho com a necessidade desse aditivo.

Assim, o relatório do TCU determinava uma diligência na entidade, para a apresentação desses documentos; e uma audiência dos responsáveis pelas irregularidades realizadas pela entidade (o pagamento como autônomos a pessoas que exerciam função de gerência; a rescisão nos contratos de trabalho via CLT com contratação posterior como autônomo, seguida de readmissão como celetista; os pagamentos do condomínio e da apólice de seguro do grupo). O voto do relator, o ministro Ubiratan Aguiar, não acolheu a determinação de audiência do relatório – em

vez disso, determinou a conversão do processo em Tomada de Contas Especiais, para restituição dos valores mal aplicados (e foi essa – a conversão em TCE – a decisão do plenário da casa, além da citação dos responsáveis indicados, e da determinação de diligência à entidade).

O voto do ministro relator destacava ainda a ausência da prestação de contas da entidade à Funasa – demonstrando uma lacuna grave de accountability no campo da descentralização administrativa. O estudo aqui empreendido também sublinha outra ausência no relatório: como houve a qualificação de tal entidade como Oscip após essas irregularidades já terem sido cometidas por ela? O Ministério da Justiça não checkou as ações anteriores da associação na sua relação com a administração pública? Mesmo que ainda não tivesse ocorrido a análise do TCU apontando tais irregularidades, não seria o caso de o ministério, ele próprio, no momento dessa qualificação, exigir a prestação de contas das ações anteriores da entidade em parceria com o poder público? Vai aqui, então, uma deficiência de accountability no processo de qualificação das entidades como Oscips.

- Aplicação das dimensões institucionais

Esta decisão considerou as seguintes dimensões:

**\_Controle e consolidação de informações por banco de dados** – Pois mostra que uma entidade foi qualificada como Oscip mesmo depois de terem sido constatadas irregularidades em um convênio dela com um órgão federal, mostrando a importância do cruzamento de informações

**\_Controle de subcontratações feitas pelo agente não estatal** – Pois chama atenção para o fato de a entidade pagar com recurso público, com Recibo de Pagamento a Autônomo, integrantes seus que executavam funções de coordenação, além da contratação de pessoal efetivo via CLT (que depois eram dispensadas e contratadas como autônomo; para serem mais tarde recontratadas via CLT), indo contra o disposto na legislação, que não permite o uso de dinheiro público para despesas de administração ou criação de vínculo empregatício. Além disso, é chamada atenção para mais uma

irregularidade na subcontratação: o fato de a entidade pagar, com verba repassada, o condomínio da sala onde funcionava sua sede e apólice de seguro de vida

**Enforcement** – Pois concluiu pela realização de Tomada de Contas Especiais para restituição dos valores mal aplicados pela entidade

### 3.2.3. *Parcerias público-privadas*

Com relação às decisões do TCU sobre parcerias público-privadas, a busca realizada por este estudo apontou que, pelo menos até novembro de 2009, não havia o registro de nenhuma decisão do tribunal sobre PPPs. Isso demonstra uma incipiência na análise da operacionalidade desse tipo de instrumento (até pelo próprio fato de ele ser novo), o que realça a importância de se prestar atenção na estrutura de accountability que ele traz.

No entanto, o TCU chegou a publicar normas referentes a PPPs. Mesmo que as normas do tribunal não tenham sido o escopo deste estudo no caso dos dados empíricos das Oscips e OSs, veremos aqui as normas do TCU sobre PPPs, já que ainda não havia decisões do tribunal sobre esse instrumento até a última consulta deste estudo em seu banco de dados. Da mesma forma, ao final serão aplicadas as dimensões institucionais a essas normas do tribunal sobre PPPs.

#### a) Portaria 48/2006

Em 2006, o TCU publicou a portaria normativa número 48 de 6 de março de 2006, que aprovava a realização do Projeto Controle Externo das Parcerias Público-Privadas. O objetivo do projeto era aperfeiçoar e capacitar as ações de controle do tribunal no campo das PPPs, desenvolvendo “novos métodos e técnicas para controle da regulação para áreas de risco ou novos objetos de controle – PPP” (TCU, 2006, p. 2). Para tanto, o projeto previa até a consulta a instituições estrangeiras sobre a metodologia de controle do processo, devido ao fato de ser um modelo novo no país, além de prever trabalhar também com os dados das PPPs estaduais (as primeiras a serem realizadas no Brasil, conforme dito anteriormente).

Entre as justificativas para essa consolidação do controle da outorga e do acompanhamento de PPPs pelo tribunal, segundo o texto, estavam o fato de o tribunal já possuir conhecimento técnico sobre o controle de concessões; o modelo de PPP ser um instrumento novo, de alta complexidade; e as PPPs envolverem altos valores de recurso público. Além disso, a falta de métodos específicos para PPPs poderiam levar ao uso

dos instrumentos de controle relativos a concessões comuns, sem considerar as peculiaridades do novo modelo de concessão.

- Aplicação das dimensões institucionais

Esta norma considerou a seguinte dimensão:

**\_Capacidade de revisão, learning-by-doing e resiliência** – Pois atesta a importância do conhecimento técnico prévio do tribunal sobre concessões no exame do novo modelo de concessão, ressaltando a necessidade de revisão dos procedimentos de controle de concessões para que haja adaptação às características do novo modelo quando o controle deste for realizado

#### b) Instrução normativa 52/2007

O resultado do projeto citado na portaria anterior seria visto em 2007, quando o TCU publicou a instrução normativa 52 de 4 de julho de 2007: ela dispõe sobre o controle dos procedimentos de licitação, contratação e execução contratual das PPPs, determinando que compete ao TCU tal fiscalização.

Uma das diretrizes desse controle é seguir o princípio da significância, de acordo com critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco; isto é, acompanhar mais detidamente apenas os projetos de PPP de maior vulto – com a ressalva de que isso não significa que o órgão do Poder Executivo supervisor de outros projetos não deva ter informações sobre eles à disposição do tribunal.

O acompanhamento do TCU, dispõe a instrução, será um controle do tipo concomitante, seguindo e reforçando vários pontos dispostos na lei de criação das PPPs.

Na etapa de licitação e contratação da PPP, esse controle será realizado em cinco estágios; o primeiro estágio é centrado no projeto aprovado para ocorrer via PPP, e inclui a análise de, entre outros documentos: pronunciamento do Ministério do Planejamento sobre o mérito do projeto; autorização legislativa no caso em que mais de

70% da concessão sejam pagos pelo poder público; autorização para abertura da licitação fundamentada em estudo técnico; estudo de viabilidade técnica e financeira do projeto (com informações como previsão de despesas, fontes de receita, indicadores de desempenho, viabilidade das garantias, licenças ambientais prévias, e repartição dos riscos); estudos de impacto orçamentário-fiscal (nos exercícios em que deve vigorar a parceria); declaração do ordenador da despesa de que as obrigações contraídas pela administração pública durante o contrato estão compatíveis com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e estão previstas na Lei Orçamentária Anual; comprovação de que a parceria está prevista no Plano Plurianual em vigor; e pronunciamento do Ministério da Fazenda de que a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas não excedeu, no ano anterior, a 1% da receita corrente líquida do exercício, e de que as despesas anuais dos contratos vigentes, nos dez anos seguintes, inclusive as decorrentes da contratação da parceria em questão, não vão exceder a 1% da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios (nesse ponto, o TCU está se baseando no texto original da lei das PPPs, que prevê isso – no entanto, houve uma mudança posterior na lei, permitindo que, em vez de 1%, o limite para essas projeções seja de 3% da receita corrente líquida).

No segundo estágio, centrado no processo de licitação em si, o tribunal analisará documentos como o comprovante de convocação de consulta pública para discutir a minuta do edital e do contrato, assim como o relatório sobre essa consulta pública; a aprovação do edital da licitação pelo Comitê Gestor de PPPs; o próprio edital de licitação e seus anexos; relatórios sobre uma eventual audiência pública sobre o projeto; e impugnações apresentadas contra o edital.

O terceiro estágio de acompanhamento se refere à fase de habilitação dos licitantes, e inclui a análise, pelo tribunal, de informações e documentos como: atas de abertura e de encerramento da fase de habilitação; e relatório de julgamento da fase de habilitação (tratando de aspectos como a habilitação jurídica, a regularidade fiscal, a qualificação técnica e a qualificação econômico-financeira dos licitantes).

No quarto estágio de controle, centrado na etapa de julgamento das propostas, o tribunal verificará pontos como: atas de abertura e de encerramento da fase de julgamento das propostas técnicas e das propostas econômico-financeiras; relatório de

juízo das propostas técnicas e econômico-financeiras; e decisões proferidas em recursos interpostos contra os resultados dessa fase de julgamento. Finalmente, no quinto estágio, o TCU examinará o ato de adjudicação (o direito do vencedor da licitação de o Estado, quando contratar aquele objeto, contratar apenas com ele) do objeto da licitação; o ato de constituição da sociedade de propósito específico da PPP; e o contrato de concessão assinado (ou seja, não há o controle prévio do contrato de concessão, mas concomitante).

Para que o andamento do processo de licitação coincida com o controle concomitante do tribunal, a Casa determina ainda que “Para fins do devido exame por parte do Tribunal de Contas da União, o gestor do processo deverá observar o prazo mínimo de quarenta e cinco dias entre a homologação do resultado do julgamento das propostas e a assinatura do termo contratual” (TCU, 2007, art. 5º). Além disso, durante esses estágios de controle, o tribunal determina que poderá realizar diligências e inspeções para colher informações sobre o processo.

Já na etapa da execução do projeto de PPP, a fiscalização do tribunal vai ocorrer por meio de levantamentos, inspeções, auditorias, monitoramentos no órgão público concedente, na agência reguladora que cuidar do processo ou diretamente na sociedade de propósito específico da PPP, para o exame do cumprimento do disposto no contrato, além de avaliação da ação do órgão concedente ou agência reguladora responsável.

O concedente ou a agência fica ainda obrigado a informar e explicar ao TCU ações como prorrogação do prazo do contrato, intervenção na concessionária, extinção da concessão, anulação do contrato, falência ou extinção da concessionária, transferência da concessão ou do controle acionário da concessionária, encampação do serviço pelo poder público, e transferência do controle acionário da sociedade de propósito específico a seus financiadores. O órgão concedente ou a agência reguladora responsável fica obrigado também a manter um arquivo atualizado de documentos como termos aditivos do contrato, penalidades e emprego de mecanismos privados de resolução de conflitos que vierem a ocorrer. Tal arquivo deve ficar disponível para fiscalização pelo prazo de cinco anos, contados do dia seguinte ao dia de término da vigência do contrato.

O TCU também deve ter acesso, determina a instrução, a documentos como relação de eventuais modificações contratuais; revisão ou reajuste da tarifa ou da



contraprestação do parceiro público ao privado; alteração de rubricas no fluxo de caixa; e data de vigência da concessão. Outro dispositivo da instrução é determinar que o Comitê Gestor de PPP envie anualmente relatórios de desempenho dos contratos de PPP.

- Aplicação das dimensões institucionais

Esta norma considerou as seguintes dimensões:

**\_Articulação entre os três Poderes** – Pois determina que compete ao TCU o acompanhamento dos procedimentos de licitação, contratação e execução de PPPs, e que o Comitê Gestor de PPPs deve enviar ao tribunal relatórios regulares de desempenho dos contratos de PPP, além de lembrar que deve haver autorização do Legislativo para o caso de contratação de PPPs em que mais de 70% da concessão sejam pagos com recurso público

**\_Qualidade dos indicadores** – Pois destaca a necessidade de indicadores de desempenho baseados em estudos de viabilidade técnica e financeira

**\_Planejamento com perspectiva plurianual** – Pois reforça a importância de a PPP estar incluída no Plano Plurianual; de haver estudos de impacto orçamentário-fiscal para os exercícios em que a PPP vigorar; e de haver um pronunciamento do Ministério da Fazenda de que a soma das despesas continuadas derivadas das PPPs já contratadas não excedeu a 1% da receita corrente líquida do ano anterior, entre outras garantias de planejamento fiscal-orçamentário

**\_Sensibilidade a interesses/motivações dos agentes envolvidos** – Pois determina a realização de consulta pública para discussão dos editais de licitação e dos contratos de PPPs

**\_Coordenação de interesses/conflitos pelo Estado** – Pois indica o exame de eventuais recursos interpostos contra o resultado da licitação de PPPs, além de determinar que o órgão do Executivo supervisor da PPP informe ao TCU eventuais intervenções na concessionária, anulações de contrato de concessão, encampação do serviço, entre outros fatos que demonstram risco de conflito entre os parceiros

**\_Complementaridade da responsabilidade pública e do recurso fiscal com a competência, a praxis e o recurso privados** – Pois trata da necessidade de qualificação técnica e econômico-financeira do parceiro privado, além de examinar o

mérito do projeto e seu uso de recursos fiscais (responsabilidade pública e recurso fiscal do parceiro público)

**\_Enforcement** – Pois determina que o controle exercido pelo tribunal ocorrerá por mecanismos como diligências, auditorias e inspeções

c) Decisões normativas 93/2008 e 100/2009

Por fim, o TCU demonstra mais um aspecto de seu controle sobre as PPPs em outro texto normativo a respeito do instrumento: na decisão normativa 93 de 3 de dezembro de 2008, que listava os órgãos cujos responsáveis deveriam apresentar relatório de gestão ao TCU referente àquele ano, o TCU incluiu entre esses órgãos o Fundo Garantidor de PPPs.

A Casa faria o mesmo no ano seguinte, na decisão normativa 100 de 7 de outubro de 2009, que também incluía o Fundo Garantidor entre os órgãos cujos responsáveis deveriam apresentar relatório de gestão referente àquele ano ao tribunal.

- Aplicação das dimensões institucionais

Estas normas consideraram a seguinte dimensão:

**\_Enforcement** – Pois determina a obrigatoriedade de o Fundo Garantidor de PPPs apresentar relatório de gestão ao TCU

## Capítulo 4. Conclusões

Agora, as conclusões. Para realizá-las, primeiro vamos reunir, em um quadro, a aplicação das 16 dimensões institucionais às leis federais de OSs, Oscips e PPPs:

**Quadro 3. Aplicação das 16 dimensões institucionais às leis federais de OSs, Oscips e PPPs**

<b>Dimensão institucional</b>	<b>Leis federais sobre OSs</b>	<b>Leis federais sobre Oscips</b>	<b>Leis federais sobre PPPs</b>
<b>Enforcement</b>	Parcialmente	Parcialmente	Sim
<b>Autonomia do órgão fiscalizador</b>	Sim	Sim	Sim
<b>Qualidade das metas</b>	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente
<b>Qualidade dos indicadores</b>	Sim	Sim	Sim
<b>Accountability interna</b>	Sim	Parcialmente	Sim
<b>Identificação das causas dos resultados obtidos</b>	Não	Não	Não
<b>Capacitação interna do agente não estatal (OSs e Oscips)</b>	Não	Não	-----
<b>Controle e consolidação de inf. por banco de dados (OSs e Oscips)</b>	Não	Parcialmente	-----
<b>Sensibilidade a interesses/motivações dos agentes envolvidos</b>	Sim	Parcialmente	Sim
<b>Capacidade de revisão, learning-by-doing e resiliência</b>	Não	Não	Sim
<b>Articulação entre os três Poderes</b>	Não	Não	Sim
<b>Proibição de vínculos pessoais/particularistas</b>	Parcialmente	Sim	Parcialmente
<b>Controle de subcontratações</b>	Sim	Sim	Parcialmente
<b>Gestão por resultados (OSs)</b>	Parcialmente	-----	-----
<b>Transparência e responsividade (Oscips)</b>	-----	Sim	-----
<b>Complementaridade público-privado (PPP)</b>	-----	-----	Parcialmente
<b>Coordenação de interesses/conflitos pelo Estado</b>	Parcialmente	Parcialmente	Sim
<b>Planejamento com perspectiva plurianual (PPP)</b>	-----	-----	Sim

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos bancos de dados pesquisados.

Ao visualizarmos esse resultado da aplicação das dimensões às leis, podemos chegar a algumas conclusões. Vamos por dimensões:

- O enforcement é parcialmente considerado pelos marcos legais de OSs e Oscips, e é considerado pelo de PPP. Isso mostra que, quando não totalmente um bom nível de enforcement, pelo menos se tenta razoavelmente chegar a ele
- A articulação entre os três Poderes só se realiza na legislação de PPP, ou seja, quando há entes privados com finalidade de lucro envolvidos na relação com o Estado. Não aparece quando a relação é com entidades sem fins lucrativos
- A proibição de vínculos pessoais/particularistas se realiza plenamente na legislação de Oscips (talvez pelo histórico de escândalos envolvendo ONGs, e a Oscip é o modelo no qual se mantém mais forte a característica de ente não governamental autônomo, como vimos), com tentativas razoáveis de se chegar a um bom nível de proibição nas leis de OSs e PPPs
- O controle de subcontratações feitas pelo agente não estatal está em boa situação: é levado plenamente em conta pelas leis de OSs e Oscips, e há uma tentativa razoável de se chegar a um bom nível de controle no caso das PPPs
- A gestão por resultados, examinada especificamente para OSs, mostrou-se sendo parcialmente considerada pela legislação desse instrumento, o que não é bom, pois tal dimensão é a característica forte que deve haver na accountability desse modelo, como vimos
- A transparência e a responsividade foram plenamente consideradas pelo marco legal de Oscips, uma boa situação, pois elas compõem a característica especificamente forte para a accountability desse modelo, como foi visto
- A complementaridade público-privado nas PPPs (com o parceiro público entrando com responsabilidades públicas e recurso fiscal, e o privado, com competência, prática e recursos privados não fiscais) foi parcialmente considerada pela legislação de PPPs, o que, como no caso da gestão por resultados para as OSs, também não é bom, pois tal complementaridade é a característica forte presente na origem desse modelo de concessão
- A autonomia do órgão fiscalizador é, juntamente com a qualidade dos indicadores, a dimensão em melhor situação, pois foi considerado pelos três instrumentos em suas leis, o que pode ser explicado pela própria característica

em comum entre os três instrumentos: relação do Estado (o ente supervisor) com um ente não estatal (o supervisionado), o que sempre trará autonomia estatal frente o agente com o qual ele se relaciona

- A qualidade das metas foi parcialmente considerada pelas legislações dos três instrumentos. Isso demonstra, provavelmente, o seguinte ponto: nas leis de criação/regulamentação dos instrumentos, fala-se apenas de que deve haver metas, comparando aquelas estipuladas com as que foram obtidas – entretanto, a forma como essas metas serão desenvolvidas (se haverá a preocupação sobre se elas são metas viáveis, por exemplo) fica para o mecanismo de relação entre o Estado e cada instrumento (o termo de parceria no caso das Oscips, o contrato de gestão para OSs, e o contrato de concessão para PPPs), o que indica a importância desses mecanismos como estruturas de governança dessas relações
- A qualidade dos indicadores, como foi dito acima, é a outra dimensão bem posicionada aqui, pois as leis dos três instrumentos o consideraram. Uma boa situação, pois indica a preocupação com os critérios de avaliação desses instrumentos, indicando também, talvez, um início de consolidação da orientação por resultados no setor público
- A accountability interna também teve situação razoável, pois ela foi considerada pelas leis de OSs e PPPs, mas parcialmente considerada no caso de Oscips – o que não é bom, pois Oscips, por serem o modelo que guarda mais autonomia do Estado, deve ter uma cultura interna de controle e monitoramento se quiser institucionalizar sua relação com o Estado
- A identificação das causas dos resultados obtidos está em pior situação. Não foi considerada por nenhuma das três legislações, numa demonstração de que ainda falta muito para a área dos serviços públicos não estatais chegar a uma verdadeira avaliação de políticas – ou seja, uma avaliação que considere não só a comparação entre metas planejadas e metas alcançadas, mas também examine, por exemplo, se aquilo que foi alcançado foi realmente alcançado por aquela ação realizada, ou se foi fruto de outras variáveis não controladas pelo realizador da ação, vendo-se, então, a validade da ação realizada
- A capacitação interna do agente não estatal também está entre os piores colocados, pois nas duas legislações consideradas para esta dimensão – OSs e

Oscips – ela não foi levada em conta por essas legislações. Isso demonstra que ainda não há a percepção (ou há uma percepção incipiente) de que os agentes que se relacionarem com o Estado devem, eles próprios, internamente, prepararem-se para essa relação, profissionalizando-se

- O controle e a consolidação de informações por meio de banco de dados também não está em boa situação, pois nas duas legislações consideradas para esta dimensão – novamente, OSs e Oscips – ele não foi considerado por uma delas (a de OSs) e foi parcialmente levado em conta pela outra (a de Oscips). Também indica a necessidade de se focar a criação de bancos de dados unificados e/ou o cruzamento de informações de vários bancos de dados sobre entidades não governamentais
- A sensibilidade a interesses/motivações dos agentes envolvidos está em melhor situação. Foi considerada pelas leis de OSs e PPPs, e parcialmente considerada pela legislação de Oscips, o que pode ser visto como uma tendência de abertura à sociedade, seja por meio de consulta pública (caso das PPPs) ou por meio de participação de representantes da sociedade civil no conselho de deliberação da entidade (caso das OSs)
- A capacidade de revisão, learning-by-doing e resiliência não foi tão bem, pois não foi considerada pelos marcos legais de OSs e Oscips, apenas pelo das PPPs, o que aponta que o Estado adota uma postura mais aberta a flexibilidade e adaptação no caso de se relacionar contratualmente com empresas privadas, e não quando se relaciona com entes sem fins lucrativos (o que demonstraria ainda o não aproveitamento da estrutura mais flexível de funcionamento desses entes em comparação com uma empresa privada com finalidade de lucro)
- A coordenação de interesses/conflitos pelo Estado só foi plenamente considerada pela legislação de PPPs, tendo sido considerada parcialmente no caso de OSs e Oscips. O que vai pelo mesmo caminho da dimensão anterior, demonstrando uma postura de coordenador de contingências mais para a relação contratual com empresas privadas com fins lucrativos do que com entes não estatais sem fins lucrativos – talvez até pelo fato de que o contrato do Estado com a iniciativa privada já está institucionalizado num nível maior e há mais tempo (o que permitiria uma redução da incerteza nessa transação e facilitando a

revisão dessa transação, pois já há uma certeza maior quanto a expectativas de comportamento de cada parte na transação) do que a relação do Estado com entidades sem fins lucrativas (que, por não terem ainda bom nível de institucionalização, não trazem tantas garantias quanto a qual comportamento esperar da outra parte na transação, o que aumenta a incerteza e reduz a capacidade de confiar no outro se as regras forem flexibilizadas ou revistas)

- O planejamento com perspectiva plurianual está em boa situação, pois, para o instrumento considerado para esta dimensão – as PPPs –, ele foi plenamente considerado, demonstrando coerência com uma das características de origem desse instrumento

Já se formos examinar não dimensão a dimensão, mas instrumento a instrumento, podemos notar que:

- A legislação das OSs cumpriu bem seu papel em cinco dimensões, não levou em conta outras cinco dimensões, e considerou parcialmente outras tantas cinco
- A legislação das Oscips considerou bem cinco dimensões, considerou parcialmente outras seis, e não levou em conta outras quatro
- A legislação das PPPs considerou nove dimensões, levou parcialmente em conta outras quatro, e não considerou uma dimensão
- Se fôssemos fazer um ranking, veríamos que a relação do Estado com o setor privado com finalidade de lucro já está bem mais institucionalizada do que a relação Estado-entidade sem fins lucrativos

Agora, passaremos ao exame da aplicação das dimensões institucionais às decisões do TCU. Essa aplicação traz o seguinte quadro:

**Quadro 4. Aplicação das 16 dimensões institucionais às decisões do TCU**

<b>Dimensão institucional</b>	<b>Decisões/TCU sobre OSs</b>	<b>Decisões/TCU sobre Oscips</b>	<b>Normas/TCU sobre PPPs</b>
<b>Enforcement</b>	5	3	2
<b>Autonomia do órgão fiscalizador</b>	1	0	0
<b>Qualidade das metas</b>	1	1	0
<b>Qualidade dos indicadores</b>	1	1	1
<b>Accountability interna</b>	1	0	0
<b>Identificação das causas dos resultados obtidos</b>	1	0	0
<b>Capacitação interna do agente não estatal (OSs e Oscips)</b>	1	0	-----
<b>Controle e consolidação de inf. por banco de dados (OSs e Oscips)</b>	0	5	-----
<b>Sensibilidade a interesses/motivações dos agentes envolvidos</b>	0	0	1
<b>Capacidade de revisão, learning-by-doing e resiliência</b>	2	0	1
<b>Articulação entre os três Poderes</b>	3	2	1
<b>Proibição de vínculos pessoais/particularistas</b>	1	1	0
<b>Controle de subcontratações</b>	3	1	0
<b>Gestão por resultados (OSs)</b>	3	-----	-----
<b>Transparência e responsividade (Oscips)</b>	-----	3	-----
<b>Complementaridade público-privado (PPPs)</b>	-----	-----	1
<b>Coordenação de interesses/conflitos pelo Estado</b>	2	0	1
<b>Planejamento com perspectiva plurianual (PPPs)</b>	-----	-----	1

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos bancos de dados pesquisados.



Analisando tal quadro, podemos chegar a algumas conclusões, tais como:

- O enforcement foi alvo de um total de oito decisões do TCU, que enfatizou a necessidade de enforcement em cinco decisões sobre OSs e em três decisões sobre Oscips. Esta dimensão também foi considerada por duas normas do tribunal relativas a PPPs. Foi, assim, a dimensão mais lembrada – dez vezes – pelo tribunal ao analisar o campo da descentralização e da orientação por resultados por meio de serviços públicos não estatais
- A necessidade de articulação entre os três Poderes foi considerada por três decisões sobre OSs, outras duas sobre Oscips, e por uma norma sobre PPP – tendo sido, assim, a segunda dimensão mais lembrada (seis vezes no total) pelo tribunal ao analisar o controle do setor público não estatal
- Em terceiro lugar entre as dimensões mais reforçadas pelo TCU no seu exame sobre a accountability do público não estatal, está o controle e a consolidação de informações por banco de dados, lembrado cinco vezes no total – todas elas em decisões sobre Oscips. Uma demonstração da importância desse tipo de mecanismo para o acompanhamento de ações estatais descentralizadas
- Uma dimensão que foi lembrada quatro vezes – em três decisões sobre OSs e em uma sobre Oscips – é o controle das subcontratações feitas pelos agentes não estatais, indicando a preocupação do tribunal com o controle não apenas da relação entre Estado e ente não estatal, mas das relações que esse ente contratado pelo Estado trava com outros entes não estatais (com ou sem fins lucrativos)
- Tendo sido considerada pelo tribunal por três vezes (as três sendo decisões sobre OSs), a gestão por resultados também teve sua necessidade reforçada pelo tribunal para o acompanhamento dos contratos de gestão das OSs
- Também tendo aparecido três vezes cada um, vêm a transparência e responsividade (três decisões sobre Oscips); a qualidade dos indicadores (uma decisão sobre OS, uma decisão sobre Oscip e uma norma sobre PPP); a capacidade de revisão, learning-by-doing e resiliência (duas decisões sobre OSs e uma norma sobre PPPs); e a coordenação de interesses/conflitos pelo Estado (também duas decisões sobre OSs e uma norma sobre PPPs)

- A proibição a vínculos pessoais/particularistas foi considerada duas vezes (em uma decisão sobre OS e em outra sobre Oscip), assim como a qualidade das metas
- Apareceram uma vez: a complementaridade público-privado (uma norma sobre PPPs), a autonomia do órgão fiscalizador (uma decisão sobre OS), a accountability interna (uma decisão sobre OS), a identificação das causas dos resultados obtidos (uma decisão sobre OS), a capacitação interna do agente não estatal (novamente uma decisão sobre OS), a sensibilidade a interesses/motivações dos agentes envolvidos (uma norma sobre PPPs), e o planejamento com perspectiva plurianual (uma norma sobre PPPs). Uma dessas dimensões solitárias merece atenção: a identificação das causas dos resultados obtidos, que, apesar de ter sido considerada apenas em uma decisão sobre OSs, finalmente foi considerada, demonstrando que instrumentos orientados por resultados devem examinar não só comparativos entre metas planejadas e resultados alcançados, mas também a relação de causalidade entre o que instrumento está realizando e o que ocorre na área de atuação desse instrumento

Já se for analisado cada modelo de serviço público não estatal, tem-se que:

- A dimensão mais considerada pelo tribunal para o controle das OSs foi o enforcement, tendo aparecido cinco vezes
- A dimensão mais reforçada pelo TCU para o acompanhamento das Oscips foi o controle e a consolidação de informações por meio de banco de dados, dimensão que foi lembrada cinco vezes, seguida por enforcement (três vezes) e transparência e responsividade (também três vezes)
- A dimensão cuja necessidade foi mais enfatizada pelo tribunal no controle das PPPs foi o enforcement, lembrada por duas vezes (e seguido por articulação entre os três Poderes; complementaridade público-privado; qualidade dos indicadores; sensibilidade a interesses/motivações dos agentes envolvidos; capacidade de revisão, learning-by-doing e resiliência; coordenação de interesses/conflitos pelo Estado; e planejamento com perspectiva plurianual; cada um deles apareceu uma vez)

#### 4.1. *Efetividade e banco de dados, as principais lacunas*

A conclusão geral a que este estudo chegou é que a institucionalização, no país, da *accountability* e da avaliação – poderíamos chamar de *accountability de avaliação*, para utilizar um termo que une os dois conceitos, vistos por este estudo como complementares – do campo de descentralização e orientação por resultados via serviços públicos não estatais já começou a andar, mas ainda precisa ficar de pé. Duas dimensões institucionais foram sentidas como mais ausentes aqui – e, por isso, podem ser consideradas como as duas principais lacunas na institucionalização de ações públicas descentralizadas e orientadas por resultados: identificação das causas dos resultados obtidos (não encontrada nas legislações de nenhum dos instrumentos), estreitamente ligada à efetividade da ação pública, no tripé eficiência-eficácia-efetividade; e controle e consolidação de informações por banco de dados, ausência (sentida pelo TCU, que reforça a necessidade desse elemento em pelo menos cinco vezes; a outra dimensão mais lembrada pelo tribunal, o *enforcement*, foi, ao contrário, considerada pelas legislações) que afeta a própria coordenação da ação, pois que coordenar requer tomada de decisões, e tomada de decisões pede informação.

Dessa forma, o fato de essas terem sido as duas dimensões menos encontradas (ao se realizar a aplicação das dimensões nas legislações e decisões) aponta para algumas das principais fragilidades da gestão pública e, sobretudo, da *accountability* e da avaliação da gestão pública. Primeiro, falta conhecimento sobre os efeitos da ação pública; avalia-se apenas a aplicação correta de recursos, e, menos frequentemente, vê-se se as metas previstas para a ação foram obtidas, mas não se avalia os efeitos da consecução dessas metas, isto é, o impacto (a efetividade) da ação pública. Isso prejudica não só a *accountability de avaliação* do processo (para utilizar o termo sugerido aqui), como também a própria eficiência e eficácia da ação (se houver), pois de que adianta uma ação eficiente e que cumpre metas previstas se as metas previstas de forma eficiente não causam o impacto desejado? Será uma aplicação correta de recursos em algo sem efeito, o que, claramente, torna a aplicação correta incorreta.

Segundo, e aí especificamente uma dimensão considerada para OSs e Oscips, falta consolidação de informações dos vários setores que realizam a ação pública, o que, caso existisse, facilitaria o acompanhamento da ação, pois não só haveria um estoque de

informações a se recorrer na hora da tomada de decisões, mas também poderiam ser feitos cruzamentos de informações sobre resultados de diversas ações, o que, por si só, já é um instrumento de controle da ação. Tal dimensão foi ignorada pelas legislações, mas lembrada diversas vezes pelas decisões do tribunal.

Há ainda que se destacar que, também no caso de OSs e Oscips, foi constatada a ausência de capacitação interna desse agente não estatal, que, apesar de não ser institucionalmente capacitado, pretende institucionalizar uma relação com o Estado. A capacitação interna facilitaria a institucionalização dessa relação.

Enfim, só o fato de ter havido a preocupação de se reformar o marco legal das entidades sem fins lucrativos, as faladas ONGs, tentando melhorar o controle de sua relação com o poder público (por meio das leis de Oscips e OSs) e diminuir o número de episódios desabonadores tanto para o Estado quanto para as ONGs, já deve ser comemorado. Como também deve ser a preocupação com o marco legal de um dos tipos de relação Estado-empresa privada dentro do grande setor de parcerias público-privadas (que abrange convênios e as concessões comuns, por exemplo): a parceria público-privada propriamente dita (com a lei das PPPs). Um bom aspecto seu é criar mais uma alternativa para projetos de infra-estrutura, área na qual o poder público acumula déficits de atenção, em setores como transportes, habitação e saneamento.

Mas há que se vigiar toda essa descentralização de ações estatais. Não no sentido de espreita desconfiada, e, sim, no papel de supervisor, coordenando os vários grupos de interesses e poder, além dos outros tantos conflitos, que aparecem no contato entre Estado, mercado e sociedade. Para tanto, este estudo tentou trazer algumas balizas, alguns parâmetros nos quais se guiar nesse caminho do controle e da supervisão da descentralização e orientação por resultados via serviços públicos não estatais.

A primeira baliza é o próprio fato de que accountability, para ser tomada na sua idéia original de limitação do poder do governante e para reforçar sua ligação com o processo democrático, tem de se ligar à avaliação, pois limitar democraticamente o poder do governante não é só saber quanto ele gasta e no que, mas também se o que ele gasta faz efeito.

Outras balizas são as 16 dimensões institucionais, tentativas de se apontar qual a melhor disposição para os traços do desenho institucional desse tipo de controle e supervisão. Para a relação do Estado com entes sem fins lucrativos, caso das Oscips e OSs, vale atentar para o fato de que faz falta um bom banco de dados, unificado ou que permita cruzamento de informações, sobre entidades tão variadas; ou para o fato de que muitas dessas entidades precisam primeiro passar por processos internos de institucionalização (de gestão e controle) para poderem institucionalizar de fato seu contato com o poder público.

Já para o caso da relação do Estado com a empresa privada participante de uma PPP, é necessário ter atenção, por exemplo, no fato de que o parceiro público é quem diz o tema dessa festa (e comanda a mesa de som, para continuarmos nessa metáfora); o mercado aparece para entrar com a experiência prática e o dinheiro (a dimensão da complementaridade entre público e privado). E, em todos os casos (OS, Oscips e PPPs), deve-se atentar para a identificação do impacto da ação, se é que ele ocorreu.

O fato de a PPP ser mais recente que a OS e a Oscip já é uma indicação para outras pesquisas na área: como, daqui a alguns anos, estará o acompanhamento da execução de contratos de PPP, além de sua adequação a programas e políticas públicas, sem se tornar projetos isolados dentro de uma política de Estado.

A inclusão dos termos de parceria nas políticas governamentais também vale pesquisas futuras, para ver se eles foram internalizados a ponto de substituir os convênios na administração pública, e se seu controle tem sido melhor que o dos convênios. Acompanhar o sucesso ou não de OSs em área tão estratégica quanto a ciência e tecnologia, como as várias existentes na esfera federal, também vale outro estudo. Além disso, a comparação de casos de OSs, Oscips e PPPs com casos similares no exterior abre vasto leque de alternativas de pesquisa.

Outro campo de possibilidades para pesquisas posteriores é verificar como tem evoluído a presença das dimensões institucionais aqui formuladas nas ações de controle e supervisão dos serviços públicos não estatais. Hoje, ao aplicar tais dimensões às legislações e decisões citadas, vemos que alguns deles já começaram a ser absorvidos. Por exemplo, a vital importância de se supervisionar, no contrato de um agente com o

Estado, as contratações que o próprio agente faz. Começa-se a se consolidar também a necessidade do enforcement, de que regra precisa de força para ser respeitada.

No entanto, há outras balizas que ainda merecem ser mais utilizadas, e o exame da evolução de sua utilização pode render novas pesquisas. Por exemplo, a necessidade premente que modelos descentralizados de ação estatal – sobretudo aqueles que acabaram de ser criados – têm de coordenação por parte do Estado. Ainda mais sendo orientados por resultados, porque aí é necessário alguém que diga por qual resultado se orientar.

Tal coordenação – de metas, resultados, conflitos e interesses – é um dos traços mais importantes desse desenho de accountability proposto aqui, pois que se trata de um traço ligado à estrutura de governança da ação que está sendo desenhada: a capacidade de implementação e de coordenação dessa ação. Se tal ação for pública, temos então o desenho de uma estrutura de governança democrática.

É nessa ligação com a governança democrática que a accountability – ou a accountability de avaliação – torna-se o que ela é.

## Referências bibliográficas

ALT, J. E. Comparative political economy: credibility, accountability, and institutions. In: KATZNELSON, I. MILNER, H. (eds.) *Political Science: the state of the discipline*. Nova York: W. W. Norton, 2002.

ALVARENGA, J.E. Parcerias público-privadas: breves comentários. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, no. 2, mai-jun-jul, Salvador, 2005.

ARRETCHE, M. Tendências nos estudos sobre avaliação. In: RICO, E.M. *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998.

----- . Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M.C.R.N. CARVALHO, M.C.B. (orgs.) *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC, 2001.

BERTI, F.A., RIBEIRO, H.Z.M. As Oscips e o controle público dos termos de parceria. *Raízes Jurídicas*, v. 3, no. 2, jul-dez, Curitiba, 2007.

BIGGS, S. NEAME, A. Negotiating room for manoeuvre: reflections concerning NGO autonomy and accountability within the new policy agenda. In: EDWARDS, M. HULME, D. (ed.) *Non-governmental organisations: performance and accountability beyond the magic bullet*. Londres: Earthscan, 1995.

BOBBIO, N. *Direito e Estado no pensamento de Emanuel Kant – Pensamento Político*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1969.

BOSCHI, R.R. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados*, vol. 42, n. 4, Rio de Janeiro, 1999.

BRASIL. *Constituição Federal*. 1988.

----- . *Lei 8.666*. 1993.

----- . *Lei 8.987*. 1995.

----- . *Lei 9.637*. 1998.

----- . *Lei 9.790*. 1999.

----- . *Decreto 3.100*. 1999.

----- . *Lei 11.079*. 2004.

----- . *Decreto 5.385*. 2005.

BRESSER-PEREIRA, L.C. GRAU, N.C. Entre o Estado e o mercado: o público não estatal. In: BRESSER-PEREIRA, L.C., GRAU, N.C. (orgs.) *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

BRINKERHOFF, D. W. *Taking account of accountability: a conceptual overview and strategic options*. Center for Democracy and Governance, Implementing Policy Change Project, Phase 2. Washington, DC: U.S. Agency for International Development, 2001.

CARVALHO NETO, A.A. *Transferências de recursos do Orçamento da União para organizações não-governamentais: análise dos procedimentos de concessão e controle*. Monografia apresentada ao curso de pós-graduação em Orçamento Público do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, e do Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União, Brasília, 2007.

CORREIA, M. B.C. *Abordagens institucionalistas das parcerias público-privadas: as experiências da Inglaterra e de Minas Gerais*. Dissertação de mestrado apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

CUTT, J. MURRAY, W. *Accountability and effectiveness evaluation in non-profit organizations*. Routledge Studies in the Management of Voluntary Non-Profit Organizations. Londres: Routledge, 2000.



DAHL, R. A. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 1997.

DINIZ, E. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. *Dados*, vol. 38, no. 3, Rio de Janeiro, 1995.

----- . Globalização, ajuste e reforma do Estado: um balanço da literatura recente. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, no. 45, 1º sem. Rio de Janeiro: Anpocs, 1998.

----- . Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado. *Lua Nova*, no. 45. São Paulo: Cedec, 1998.

----- . Globalização, Reforma do Estado e Teoria Democrática Contemporânea. *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 15, no. 4. São Paulo, 2001.

DUARTE, A. OTAVIO, C. MENEZES, M. *A cultura da sonegação*. Jornal O Globo, editoria O País, 1º de agosto de 2009.

DUBNICK, M.J. *Seeking salvation for accountability*. Annual Meeting of the American Political Science Association, ago-set 2002, Boston. Washington, DC: The American Political Science Association, 2002.

EBRAHIM, A. *Accountability in practice: mechanisms for NGOs*. World Development, vol. 31, no. 5. Amsterdã: Elsevier, 2003.

EDWARDS, M. HULME, D. NGO performance and accountability: introduction and overview. In: EDWARDS, M. HULME, D. (ed.) *Non-governmental organisations: performance and accountability beyond the magic bullet*. Londres: Earthscan, 1995.

----- . Beyond the magic bullet? Lessons and conclusions. In: EDWARDS, M. HULME, D. (ed.) *Non-governmental organisations: performance and accountability beyond the magic bullet*. Londres: Earthscan, 1995.

EVANS, P. *The State as problem and solution: predation, embedded autonomy and structural change*. Londres: Routledge, 1994.

FERRAREZI, E.R. *A reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil: a criação da Lei das Oscip (Lei 9.790/99)*. Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

FONTE, F.M. *Parcerias Público-Privadas e o novo Direito Administrativo*. Disponível em <[www.buscalegis.ufsc.br](http://www.buscalegis.ufsc.br)>. Último acesso em 18 de fevereiro de 2010.

GIBELMAN, M. GELMAN, S.R. *A loss of credibility: patterns of wrongdoing among nongovernmental organizations*. ISTR Sixth International Conference, Toronto, Canadá, jul. 2004.

GILMOUR, R.S. JENSEN, L.S. Reinventing government accountability: public functions, privatization, and the meaning of “State action”. *Public Administration Review*, vol. 58, no. 3. Washington, D.C.: American Society for Public Administration, 1998.

GOODIN, R.E. *The theory of institutional design*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

GUERRA, L.A. *Licitação, direito administrativo, consórcio empresarial e sociedade de propósito específico: proteção e segurança jurídica para o poder público*. Disponível em <<http://bdjur.stj.gov.br>>. Último acesso em 18 de fevereiro de 2010.

HALL, P.E. SOSKICE, D. An introduction to varieties of capitalism. In: HALL, P.E. SOSKICE, D. (eds.) *Varieties of capitalism – the institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

HARADA, K. Inconstitucionalidade do Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas - Art. 8º da Lei nº 11.079/04. *Jus Navigandi*, ano 9, no. 597, 2005.

HIRSCHMAN, A.O. *Exit, voice and loyalty – responses to decline in firms, organizations, and states*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970.

HIRST, P. Democracy and governance. In: PIERRE, J (ed.) *Debating governance: authority, steering, and democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

IBAÑEZ, N. ET AL. Organizações sociais de saúde: o modelo do Estado de São Paulo. *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 6, n. 2. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, 2001.

KOPAK, S.C. *Uma proposta de modelo de gestão contábil, aplicável nas entidades organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips)*. Anais dos Trabalhos Científicos, 18º. Congresso Brasileiro de Contabilidade, 24-28 ago., Gramado, 2008.

KOSLINSKI, M.C. *Um estudo sobre ONGs e suas relações de 'accountability'*. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

LANDIM, L. Múltiplas identidades das ONGs. Palestra proferida no seminário “ONGs e universidade”, ABONG/USP. In: HADDAD, S. (org.) *ONGs e universidades – desafios para a cooperação na América Latina*. São Paulo: Peirópolis, 2002.

----- . Organizações não governamentais. In: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*, nova edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, no prelo.

LIMA, L. H. *Controle externo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

LOCKE, J. *Segundo tratado sobre o governo*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MADISON, J. HAMILTON A. JAY J. *Os artigos federalistas – 1787-1788*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MAINWARING, S. Introduction: Democratic accountability in Latin America. In: MAINWARING, S. WELNA, C. *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

MANIN, B. PRZEWORSKI, A. STOKES, S. *Democracy, accountability and representation*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

----- . Eleições e representação. In: *Lua Nova*, no. 67, São Paulo, 2006.

MODESTO, P.E.G. Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil: as dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizações sociais. *Revista do Serviço Público*, ano 48, no. 2. Brasília: Enap, 1997.

----- . Reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, no. 5, mar-abr-mai, Salvador, 2006.

MONTESQUIEU. C.S. *Do espírito das leis*. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

MOTTA, C.P.C. *Eficácia nas licitações e contratos – doutrina, jurisprudência e legislação*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

MULLER, P. *Les politiques publiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 1990.

NASSUNO, M. Organização dos usuários, participação na gestão e controle das organizações sociais. *Revista do Serviço Público*, ano 48, no. 1, jan-abr, Brasília: Enap, 1997.

NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

O'DONNELL, G. Democracias delegativas? *Novos Estudos Cebrap*, no. 31. São Paulo: Cebrap, 1991.

----- . Horizontal accountability in new democracies. *Journal of Democracy*, vol. 9, no. 3. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1998.

OLIVEIRA, A.C. HADDAD, S. *As organizações da sociedade civil e as ONGs de educação*. Cadernos de Pesquisa, no. 112. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2001.

PACHECO, R.S. *Contratualização de resultados no setor público: a experiência brasileira e o debate internacional*. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Madri, Espanha, 2-5 nov. 2004.

PECI, A. ET AL. Oscips e termos de parceria com a sociedade civil: um olhar sobre o modelo de gestão por resultados do governo de Minas Gerais. *Revista de Administração Pública*, vol.42, no. 6. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

PESSANHA, C. Accountability e controle externo no Brasil e Argentina. In: GOMES, A. C. (coord.) *Direitos e cidadania – justiça, poder e mídia*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

----- . Controle externo: a função esquecida do Legislativo no Brasil. In: SCHWARTZMAN et al. (orgs.) *O sociólogo e as políticas públicas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

----- . *Relações entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994*. Tese de doutorado em Ciência Política apresentada à Universidade de São Paulo. São Paulo, 1997.

PIRES, C. E. G. *O relacionamento entre Estado e organizações não-governamentais: a formulação e aprovação da Lei das Oscips (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público)*. Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

PONTES, J.B. PEDERIVA, J.H. Contas prestadas pelo Presidente da República: apreciação do Congresso Nacional. *Coordenação de Estudos, Consultoria Legislativa do Senado Federal*. Textos para Discussão, no. 14, Brasília, 2004.

POWER, M. *The audit society – rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press, 1997.

PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 1995.

RHODES, R.A.W. *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press, 1997.

SALAMON, L.M. HEMS, L.C., CHINNOCK, K. *The nonprofit sector: for what and for whom?* Working Papers of The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. Baltimore: The Johns Hopkins University, 2000.

SANO, H. *Nova Gestão Pública e accountability: o caso das organizações sociais paulistas*. Dissertação de mestrado apresentada ao curso de pós-graduação da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

SANTOS, L.W.M.A. Parcerias Público-Privadas: o Controle Externo atuando em críticas e polêmicas fronteiras. *Revista do TCU*, ano 36, no. 107, jan-dez, Brasília, 2006.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A. DIAMOND, L. LATTNER, M. F. (eds.) *The self-restraining State: power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SENADO FEDERAL. *Comissão Parlamentar de Inquérito - ONGs*. Disponível em: <[www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)>. Último acesso em 12 de fevereiro de 2010.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.B. RUESCHEMEYER, D. SKOCPOL (eds.) *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

STRAYER, J. R. *On the medieval origins of the modern State*. Princeton: Princeton University Press, 1973.

TANDON, R. “Board games”: governance and accountability in NGOs. In: EDWARDS, M. HULME, D (eds.) *Non-governmental organisations: performance and accountability beyond the magic bullet*. Londres: Earthscan, 1995.

TORRES, M.D.F. *Agências, contratos e Oscips – a experiência pública brasileira*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Decisão 774/1996*. Disponível em <[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Último acesso em 7 nov 2009.

-----, *Decisão* 90/1998. Disponível em  
<[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Último acesso em 7 nov 2009.

-----, *Decisão* 592/1998. Disponível em  
<[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Último acesso em 7 nov 2009.

-----, *Decisão* 765/1998. Disponível em  
<[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Último acesso em 7 nov 2009.

-----, *Decisão* 102/1999. Disponível em  
<[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Último acesso em 7 nov 2009.

-----, *Decisão* 931/1999. Disponível em  
<[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Último acesso em 7 nov 2009.

-----, *Decisão* 66/2000. Disponível em  
<[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Último acesso em 7 nov 2009.

-----, *Decisão* 123/2000. Disponível em  
<[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Último acesso em 7 nov 2009.

-----, *Decisão* 210/2000. Disponível em  
<[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Último acesso em 7 nov 2009.

-----, *Decisão* 362/2001. Disponível em  
<[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Último acesso em 7 nov 2009.

-----, *Decisão* 258/2002. Disponível em  
<[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Último acesso em 7 nov 2009.

-----, *Decisão* 368/2002. Disponível em  
<[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Último acesso em 7 nov 2009.

-----, *Decisão* 679/2002. Disponível em  
<[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Último acesso em 7 nov 2009.

-----, *Decisão 971/2002*. Disponível em <[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Último acesso em 7 nov 2009.

-----, *Portaria normativa 48/2006*. Disponível em <[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Último acesso em 7 nov 2009.

-----, *Instrução normativa 52/2007*. Disponível em <[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Último acesso em 7 nov 2009.

-----, *Decisão normativa 93/2008*. Disponível em <[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Último acesso em 7 nov 2009.

-----, *Decisão normativa 100/2009*. Disponível em <[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Último acesso em 7 nov 2009.

WEBER, E.P. The question of accountability in historical perspective – from Jackson to contemporary ecosystem management. *Administration & Society*, vol. 31, no. 4, 1999.

WILLIAMSON, O. E.. *Las instituciones económicas del capitalismo*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica. 1989.

WILS, F. Scaling-up, mainstreaming and accountability: the challenge for NGOs. In: EDWARDS, M. HULME, D. (eds.) *Non-governmental organisations: performance and accountability beyond the magic bullet*. Londres: Earthscan, 1995.