

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

HIRONOBU SANO

SÃO PAULO

2003

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

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Orientador Dr. Luiz Fernando Abrucio

Prof. Dr. Mário Aquino Alves

Prof. Dr. Nelson Marconi (PUC – SP)

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

HIRONOBU SANO

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

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

Orientação: Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio

SÃO PAULO

2003

SANO, Hironobu. Nova Gestão Pública e *accountability*: o caso das organizações sociais paulistas. São Paulo: FGV/EAESP, 2003, 113 p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-graduação na FGV/EAESP, Área de Concentração: Governo e Sociedade Civil no Contexto Local).

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

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

DEDICATÓRIA

Algumas pessoas foram fundamentais para que eu pudesse chegar até este momento. Sem dúvida esta dissertação está muito aquém da importância que essas pessoas representam nesta minha trajetória, mas, mesmo assim, gostaria de lhes dedicar este trabalho:

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

Ao Edson Sadao, por sua generosidade e amizade irrestritas.

Ao Professor Fernando Luiz Abrucio, pela paciência na orientação deste trabalho.

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

A meus pais e irmãos, pelo carinho e compreensão.

AGRADECIMENTOS

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

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

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

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

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

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

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

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

Muito obrigado.

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

CUNILL GRAU, N. Repensando o público através da sociedad.
Caracas: CLAD, 1998.

SUMÁRIO

Lista de Abreviaturas	10
INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1 – REFORMA DO ESTADO E AS ORGANIZAÇÕES PÓS- BUROCRÁTICAS	19
Da Reforma Administrativa para a Reforma do Estado: Causas e Conceitos	19
Reforma do Estado no Contexto Internacional	22
Reforma do Estado no Brasil	24
A Reforma Burocrática da Era Vargas	24
Reforma do Estado e o Novo Conceito de Público no Brasil	30
<i>Accountability</i> ou Responsabilização?	32
As dimensões da <i>Accountability</i>	35
Diferentes Mecanismos de Responsabilização	36
CAPÍTULO 2 – AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS	40
As Organizações Sociais	40
As vantagens das Organizações Sociais	42
Legislação	43
Organizações Sociais da União	44
As Organizações Sociais no Amazonas	50
As Organizações Sociais na Bahia	50
As Organizações Sociais no Ceará	51
As Organizações Sociais no Distrito Federal	52
As Organizações Sociais no Pará	53
A Organização Social no Paraná	53
As Organizações Sociais em Pernambuco	54
As Organizações Sociais em São Paulo	55
<i>Accountability</i> das Organizações Sociais	57
CAPÍTULO 3 - AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS EM SÃO PAULO	69

Um breve histórico _____	69
As condições para uma entidade se qualificar como OS _____	70
Organizações Sociais de Saúde e <i>Accountability</i> _____	83
As dimensões da <i>Accountability</i> no Contrato de Gestão _____	84
<i>Accountability</i> pelo Controle de Resultados _____	89
O Controle de Atividades Hospitalares _____	91
O Controle de Recursos Financeiros _____	95
<i>Accountability</i> pelo Controle Parlamentar e de Procedimentos _____	99
<i>Accountability</i> pelo Controle Social _____	102
CONSIDERAÇÕES FINAIS _____	104
BIBLIOGRAFIA _____	109

Lista de Abreviaturas

ABTLuS	Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron (OS)
ACERP	Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (OS)
ARNP	Associação Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (OS)
ASCETEB	Associação Centro de Educação Tecnológica da Bahia (OS)
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIOAMAZÔNIA	Associação Brasileira para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia (OS)
CCSS	Coordenadoria de Contratação de Serviços de Saúde da Secretaria de Estado da Saúde - SP
CDMAC	Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura
CENTEC	Instituto Centro de Ensino Tecnológico (OS)
CETEB	Centro de Educação Tecnológica da Bahia (OS)
CGEE	Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (OS)
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
D.O.E.	Diário Oficial do Estado
D.O.U	Diário Oficial da União
FUNCAP	Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico
IACC	Instituto de Arte e Cultura do Ceará (OS)
IBC	Instituto Biofábrica de Cacau (OS)
ICI	Instituto Curitiba de Informática (OS)
IDSMM	Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (OS)
IDT	Instituto de Desenvolvimento do Trabalho (OS)
IMPA	Associação Instituto de Matemática Pura e Aplicada (OS)
LC	Lei Complementar
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Aparelho do Estado
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Medida Provisória
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

OS	Organização Social
OSEC	Organização Santamarense de Educação e Cultura (OS)
PROMIR	Instituto de Promoção da Saúde e Desenvolvimento Social da Micro Região de Irecê (OS)
SADT	Serviços de apoio diagnóstico e terapêutico
SECITECE	Secretaria da Ciência e Tecnologia do Ceará
SECOM	Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República
SECONCI	Serviço Social da Indústria da Construção Civil e do Mobiliário de São Paulo (OS)
SES	Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo
SIA	Sistema de Informações Ambulatoriais
SIH	Sistema de Informações Hospitalares
SPDM	Sociedade Paulista para o Desenvolvimento da Medicina (OS)
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCU	Tribunal de Contas da União

INTRODUÇÃO

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

As OS's são parte da estratégia adotada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado para promover a flexibilização da administração pública e foram criadas dentro do contexto da Reforma do Estado conduzida pelo extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Aparelho do Estado – MARE. As OS's fazem parte do rol de organizações pós-burocráticas e recebem essa denominação porque foram criadas num contexto que procura superar as deficiências apontadas no modelo burocrático weberiano e que trazem em seu bojo questões como a participação da sociedade na gestão e também do controle social sobre o Estado. O intuito com as OS's é promover a publicização, ou seja, a gestão das atividades não-exclusivas do Estado por meio de entidades da sociedade civil. O Estado atuaria como promotor e regulador desse processo, além de ser o responsável pelo financiamento e resultados das OS's.

As primeiras OS's foram qualificadas em 1997, no âmbito federal, e atualmente somam 7 entidades. Desde então o modelo de OS foi implantando por alguns Estados e municípios, encontrando abrigo inclusive em São Paulo, cujo governo qualificou 8 entidades como OS na área da saúde, e que são responsáveis pela gestão de 13 hospitais. Estas OS's paulistas da área da saúde são, então, o foco desta dissertação. A questão que norteia este trabalho é: as OS's de saúde paulistas conseguiram combinar controle por resultados com *accountability*? E a hipótese a ser testada é que, apesar dos detalhes da legislação quanto a esses dois aspectos, as OS's não lograram esse intento.

Para a condução deste trabalho, a pesquisa conta, além desta Introdução, com outros 3 capítulos e a conclusão. O primeiro capítulo apresenta uma revisão sobre a reforma do Estado, subdividida em cinco tópicos. O primeiro tópico analisa a evolução da própria terminologia, que, no início, envolvia uma abordagem funcional sobre a administração pública, como as estrutura de pessoal, cargos, entre outros, sendo tratada como

“reformas administrativas”. À medida que foram incorporados novos elementos à análise, o próprio conceito foi se ampliando, e a reforma passou a ser compreendida como a “reforma do Estado”, que, além dos aspectos funcionais, passou a englobar toda a análise sobre o papel do Estado e sua relação com a sociedade. Na análise feita pelo Conselho Científico do CLAD (2000, p.28), a nova gestão pública que se procura para a América Latina deve basear-se:

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

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

Uma das estratégias utilizadas, inserida no processo de redefinição do papel do Estado, é a da publicização de serviços não exclusivos, que consiste na “descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica.” (BRASIL, 1995, p.13). E as OS's representam uma parte dos atores deste processo de publicização, pois são as entidades aptas a executar serviços públicos definidos pelo Estado. Para assegurar que o interesse público prevalecerá nas atividades sob a responsabilidade das OS's, são estabelecidas metas de desempenho e qualidade em contrato de gestão, cuja execução deve ser acompanhada pelo Estado e também pela sociedade, pois estão previstos mecanismos que promovem o controle social.

Um estudo sobre *accountability* pode ser justificado, de acordo com o CLAD (2000, p.21), devido à sua importância na reconstrução do Estado:

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

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

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

O último tópico aborda o recente processo de reforma do Estado brasileiro e o novo conceito de público no Brasil a partir da análise do Plano Diretor. Além da proposta de flexibilização, a reforma conduzida pelo MARE busca imprimir um modelo gerencial na administração pública, no qual os serviços públicos passam a ser pautados por metas de produtividade e de qualidade. Assim, o foco, apesar de passar dos procedimentos para os fins, numa tentativa de superar os vícios da administração burocrática clássica, volta-se, assim como na administração privada, para a satisfação de clientes que buscam os serviços. De acordo com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado:

“administração pública gerencial vê o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente de seus serviços. Os resultados da ação do Estado são considerados bons não porque os processos administrativos estão sob controle e são seguros, como quer a administração pública burocrática, mas porque as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas”. (BRASIL, 1995, p.17)

Ou seja, o cidadão, contumaz reclamante da atenção (não) dispensada pelo Estado, foi transformado num cidadão-cliente e, nessa condição, somente seria percebido pelo Estado em dois momentos: o primeiro enquanto contribuinte de impostos, e o segundo, quando necessitar de seus serviços. Mas aqueles que não contribuem, como por exemplo crianças, trabalhadores da economia informal, indigentes, entre outros, não seriam vistos pelo Estado e não se constituiriam em clientes dos serviços prestados? Para ser um cidadão é preciso ser um cliente?

Para que os serviços sejam levados com qualidade para a sociedade-cliente, as OS's são parte do modelo de prestação de serviços previsto na reforma e que não apresentariam em sua estrutura os vícios do modelo burocrático, além de serem guiados pelos princípios da administração privada. Mesmo com a transformação de organizações da sociedade civil em protagonistas na execução de atividades de caráter público, a flexibilização proposta na reforma não exime o Estado de sua responsabilidade na oferta de serviços, pois o que se estabelece é “um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle”. (BRASIL, 1995, p.13). O que se propõe é que o Estado passe a desempenhar um papel de regulador e também de promotor, subsidiando e buscando, “ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade” (BRASIL, 1995, p.13). Em estudo conduzido pelo CLAD, (2000, p.26), seu Conselho Científico destaca que: “Lo importante es resaltar que el traspaso de funciones a organizaciones públicas no estatales no le quita al Estado la responsabilidad de controlar las políticas”. Dessa forma, este tem a incumbência de exigir de seus parceiros a execução de serviços de forma que atendam as necessidades da população.

O Capítulo 2, então, apresentará a implementação das OS's no Brasil. E, para conduzir a análise, tomam-se como referências a Lei das Organizações Sociais, instituída pela Lei Federal nº 9.637/98, e seus desdobramentos nos Estados da Federação, em particular em

São Paulo, que criou as OS's nas áreas da saúde e da cultura por meio da Lei Complementar 846/98. Além da questão legal, são apresentadas diversas OS's criadas no Brasil, numa tentativa de mostrar o alcance e as limitações do modelo federal. A pesquisa conduzida baseou-se, principalmente, nas informações obtidas por meio da internet, considerado uma ferramenta importante, mas não única, de disponibilização das informações. Um outro aspecto que justifica a utilização deste mecanismo é a limitação de recursos que acabam por dificultar uma pesquisa que demande visitas de campo a cada um dos Estados da Federação. Sem dúvida esta abordagem apresenta limitações, principalmente porque as informações podem estar disponíveis em outros meios que não a rede mundial de computadores, como por exemplo nos Diários Oficiais, mas o principal intuito com a pesquisa foi a de realizar um primeiro levantamento das OS's e que promovam novas discussões.

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

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

Em seguida é realizada uma análise comparativa entre a legislação federal e a de São Paulo, esta claramente influenciada pela primeira. A opção por São Paulo deve-se principalmente ao fato deste Estado comportar o maior número de organizações sociais qualificadas em uma mesma área, a da saúde, que conta com 8 OS's e que são responsáveis pela gestão de 13 hospitais públicos, com 100% dos leitos destinados aos pacientes do SUS. O trabalho irá, além de apresentar a discussão em torno da criação das OS's em São Paulo, analisar quais os mecanismos de controle desenvolvidos pelo Estado que promovem o nível de serviços requerido e que garantem a correta aplicação

dos recursos. Apesar da necessidade de controle, é preciso averiguar também as condições em que os mesmos são exercidos, pois o interesse da criação das OS's, como expresso no texto do MARE é “lograr [...] maior autonomia e flexibilidade, bem como uma conseqüente maior responsabilidade para os dirigentes desses serviços” (BRASIL, 1997, p.11).

O elo entre o Estado e as OS's ocorre por meio do contrato de gestão, amplamente utilizado na administração pública e para o qual diversos estudos (ANDRÉ, 1994, 1995 e 1999; ROBLES e FISCHMANN, 1995) apresentam suas possibilidades e limites e que ANDRÉ (1999) define como o instrumento legal de “compromisso administrativo interno ao Estado, firmado entre o poder executivo e a diretoria de instituições de direito público e empresas estatais”. A peculiaridade no caso das OS's é que essas são instituições de direito privado que estão habilitadas a celebrar contratos de gestão com o Estado. Assim, este objeto também será analisado sob a óptica da responsabilização e da administração pública gerencial.

A criação das OS's é reflexo da inspiração gerencial contida na reforma brasileira e que também criou outras organizações pós-burocráticas, como as Agências Reguladoras. Porém, análises mais recentes (ABRUCIO, 1998; CUNILL GRAU, 1998; CLAD, 2000) apontam que uma abordagem gerencial pura é limitada e o que se deve buscar é um novo padrão de governabilidade que resulte no fortalecimento das instituições sem provocar seu enrijecimento, mas que lhe confirmem uma maior flexibilidade e as tornem mais permeáveis às demandas sociais. Para tanto:

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

Assim, a discussão em torno da *accountability* das OS's pode contribuir para a análise sobre a nova governabilidade que se propõe com o fortalecimento de um novo ator. A parte empírica é complementada com entrevistas realizadas junto a dirigentes de

algumas OS's de saúde, representantes da sociedade e também dos poderes Executivo e Legislativo. e outros profissionais ligados à área. Após esta análise são apresentadas as considerações finais, em que são discutidos os principais aspectos evidenciados durante a pesquisa.

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

Este capítulo tem por objetivo apresentar as novas formas de gestão governamental e de *accountability* que passam a ser discutidas no âmbito da reforma do Estado brasileiro. Para tanto, inicialmente regatamos o contexto em que as reformas ocorreram no Brasil e também apresentamos uma visão geral das reformas nos países desenvolvidos. Nesse processo surgem novos temas ligados à administração pública, como publicização e *accountability*, que são objeto de análise. O Plano Diretor da Reforma do Estado procura mostrar rumos à discussão sobre um novo conceito de público, em que a participação da sociedade passa a ter evidência no cenário político.

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

Ao fazer um estudo das reformas administrativas ocorridas no Reino Unido, JENKINS (1998, p.201) observa que os governos “têm lutado contra a incompetência e a ineficiência desde que a burocracia governamental existe”. Assim, ainda de acordo com o autor, nos últimos 100 anos, e em ciclos com duração aproximada de 10 anos, têm ocorrido tentativas de reforma administrativa. Apesar dessas reformas apresentarem diferentes impactos no funcionamento do governo, o autor constata que os objetivos “foram mais ou menos os mesmos: melhorar o funcionamento do governo, aumentar a eficiência, reduzir custos, eliminar o empreguismo e a corrupção e aumentar a eficiência”. Essa tendência reformista também pode ser percebida na América Latina, região em que a reforma administrativa, segundo CAIDEN (1991, p.262), é perseguida com teimosia, uma vez que inúmeros são os fracassos e desapontamentos e, “possibly nowhere else in the world have so many governments announced bold, imaginative reform plans to achieve so little in practice”.

De acordo com SPINK (1998, p.148) o termo “reforma administrativa” era a expressão em uso no período que compreende o final dos anos 60 e início dos 70, sob o amparo das Nações Unidas, e cujo significado engloba as mudanças nos elementos que compõem a administração pública, como a estrutura administrativa, estrutura de pessoal, fluxo de processo, entre outros. Ainda segundo o autor, desde aquele período foram incorporados novos atributos à expressão e, assim, o espaço resultante inclui:

“... procedimentos administrativos específicos, sistemas de pessoal e programas locais de mudança, revisão e reforma de ajustes estruturais do serviço público, programas de capacitação mista, programas de mudança temática na esfera pública e importantes reformas constitucionais do Estado” (SPINK, 1998, p.148).

Com a ampliação do conceito a partir da inclusão de novas atribuições da administração pública, o termo reforma do Estado veio a ser utilizado nos anos 90 e passou a significar um processo de reflexão amplo sobre o Estado e a sociedade (SPINK, 1998, p.155). Ainda segundo o autor, organismos multilaterais de financiamento, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID – e o Banco Mundial, passaram a incluir, em seus projetos, questões como o fortalecimento da sociedade civil e o seu diálogo com o Estado, além de promover o debate sobre a natureza da sociedade civil e novas formas de organização social. O que SPINK (1998, p. 156) destaca é que “da melhoria dos procedimentos, a discussão cresceu e passou à reforma do Estado, do prático e do concreto para o simbólico”.

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

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

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

Apesar da diversidade de resultados no caso britânico, e da visão pessimista apresentada por CAIDEN para a América Latina, as reformas do Estado em geral ocorreram com o intuito de superar situações vigentes em cada época. Assim, a reforma burocrática veio, de uma maneira geral, para suplantar o modelo patrimonialista, no qual não havia uma distinção clara entre o que é patrimônio público e o que é patrimônio do monarca. A administração pública burocrática ideal, imaginada por Max Weber, seria aquela baseada em um corpo funcional profissionalizado e que deveria seguir normas e procedimentos rígidos na condução das atividades, evitando, com isso, que a discricionariedade permeasse as tomadas de decisão e favorecesse qualquer tipo de interesse. Mas este mecanismo mostrou que favorece os procedimentos e não os fins das políticas públicas, e passou a receber críticas quanto à sua eficiência, e o serviço público passou a ser questionado por sua demora em atender aos anseios da população. O termo burocrático passou a ter um significado pejorativo, associado à ineficiência, excesso de trâmites na consecução de uma atividade ou aquisição de um serviço público e também falta de flexibilidade.

Como uma forma de superar o modelo burocrático, sem no entanto abandonar suas vantagens, como a presença de um corpo burocrático profissionalizado, começaram a ser pensadas formas de flexibilizar a gestão e que conferissem maior agilidade à administração pública e, com isso, melhorar os serviços públicos. A alternativa que ganhou força foi o modelo gerencial, oriundo da administração privada, em que conceitos como eficiência, flexibilidade e obtenção de resultados eram marcas comuns. A flexibilização esperada viria de novas formas de prestação dos serviços públicos, principalmente por meio de novas instituições, as organizações pós-burocráticas, e também de um novo padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade. Também vieram à tona questões como transparência e *accountability*, cuja inserção no cenário brasileiro é objeto de análise nas próximas páginas. Mas, para tanto, é preciso inicialmente apresentar o contexto internacional e, em seguida, seus reflexos no Brasil.

Reforma do Estado no Contexto Internacional

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

Para ABRUCIO (1998, p.175), este modelo em crise apresenta, basicamente três dimensões interligadas: econômica, social e administrativa. A primeira corresponde ao modelo keynesiano, caracterizado pela intervenção estatal na economia, com o objetivo de promover o pleno emprego. A dimensão social é representada pelo *Welfare State*, em que se evidencia a atuação do Estado no provimento de serviços na área social. A última corresponde ao modelo burocrático weberiano de administração, por meio do qual a máquina estatal deveria atuar de forma impessoal, neutra e racional. E, segundo o autor, os principais fatores que provocaram a eclosão da crise foram:

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

A crise fiscal corresponde à incapacidade dos governos de financiarem suas atividades. Os Estados, premidos pelo déficit já criado para financiar seus investimentos, com a pressão para reduzi-lo e a impossibilidade de aumentar os tributos, tinham como saída o corte nos investimentos. A consequência foi a paralisação do Estado, que ficou impossibilitado tanto de formular quanto de implementar políticas públicas em prol do

crescimento econômico, levando à estagnação da economia (BRESSER PEREIRA, 1996, p.45). Assim, investimentos na área social também estavam comprometidos, “colocando em xeque o consenso social que sustentara o *Welfare State*” (ABRUCIO, 1998, p.176).

A situação de governabilidade, segundo HUNTINGTON (1968), atinge um ponto ótimo quando existe um equilíbrio entre as demandas e a capacidade do governo em respondê-las. Mas a diversificação da demanda, provocada pelo próprio governo, e a conseqüente formação de uma base maior de pressão diminui a capacidade do governo de atendê-la, criando uma situação que é percebida como de ineficácia, e que gera insatisfação com a estrutura reinante, levando, no limite, à ingovernabilidade. E, para AZEVEDO e ANDRADE (1997, p.55), as políticas de *Welfare State* teriam levado os Estados ao colapso, devido ao excesso de demandas e tendo como conseqüência o crescimento geométrico dos gastos sociais, incompatíveis com a arrecadação.

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

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

As críticas ao modelo vigente tornavam-se cada vez mais contundentes, ao mesmo tempo em que os métodos da administração empresarial começaram a ganhar força como um modelo a ser seguido e implementado no setor público. O que seria necessário, então, era transferir o conhecimento administrativo empresarial para os órgãos da administração pública e, com isso, melhorar o seu padrão de atendimento. Na situação do momento, faltava um catalisador político que provocasse o início das reformas, que foi representado pela vitória dos conservadores, tanto na Grã-Bretanha como nos Estados Unidos (ABRUCIO, 1998, p.177), respectivamente nas figuras de

Margareth Thatcher (1979), do Partido Trabalhista, e Ronald Reagan (1980), do Partido Republicano.

A crise do Estado nos países desenvolvidos e a vitória dos conservadores teve seus reflexos na América Latina, que criaram as condições para a reforma do Estado na região.

Reforma do Estado no Brasil

Este tópico irá analisar, em linhas gerais, as reformas conduzidas no Brasil, a partir da reforma burocrática da era Vargas até a Constituinte de 1988.

A Reforma Burocrática da Era Vargas

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

A Reforma Burocrática iniciada em 1936 durante o governo de Getúlio Vargas, foi marcada pela introdução dos princípios da administração pública burocrática e a formação de um corpo burocrático profissional, cujo marco é a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público, o DASP, em 1938, numa tentativa de

superar a administração patrimonialista vigente à época, mas cujos traços podemos perceber ainda hoje sob a forma de clientelismo. Segundo BRESSER PEREIRA (1996, p.273), a criação do órgão, além de ter sido a primeira reforma administrativa brasileira, significou também a “afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica”.

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

Apesar dos avanços obtidos, o mesmo autor relata que houve um retrocesso na administração pública com o retorno ao regime democrático em 1985, com a adoção de práticas populistas pelos partidos vitoriosos, e principalmente com a Constituição de 1988, que reforçou os aspectos centralizador, hierárquico e rígido presentes no modelo burocrático, além de priorizar a administração direta em detrimento da indireta. Nas palavras do autor, a Constituição de 1988 consagrou “os princípios de uma administração pública arcaica, burocrática ao extremo ... [e] ignorou completamente as novas orientações da administração pública” (BRESSER PEREIRA, 1996, p.274). Este recuo deveu-se aos seguintes fatores: a percepção, por parte dos partidos vitoriosos na redemocratização, de que a crise do Estado era decorrente do processo de descentralização implantado. Assim, foi retomado o controle central pela administração direta e a autonomia das empresas estatais foi reduzida com a implantação de controles burocráticos. Também foram retomadas as práticas populistas e patrimonialistas dos anos 50, época de grande desenvolvimento da economia nacional.

Porém, a insistência na manutenção da política nacional-desenvolvimentista no início da década, quando o modelo já havia mostrado sinais de esgotamento, foi uma das

principais causas da crise do Estado. Para AZEVEDO e ANDRADE (1997, p.55), o endividamento provocado por esta política é a principal diferença das causas da crise em relação aos países desenvolvidos. Nestes, de acordo com o autor, a crise foi decorrente do Estado de Bem Estar, que criou demandas sociais além da capacidade de arrecadação e financiamento público. Assim, os problemas internos foram agravados pela crise nos países desenvolvidos, o que acabou por estancar o fluxo de capital, vital para o modelo de intervenção estatal até então vigente no Brasil, provocando a estagnação da economia local. Dentre as principais causas que levaram à reforma do Estado, estão:

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

DINIZ (1997, p.21) sintetiza a situação geral com as seguintes palavras: “Observou-se, portanto, o esgotamento simultâneo de um dado modelo de desenvolvimento econômico, de seus parâmetros ideológicos e do tipo de intervenção estatal responsável por sua implementação, dentro de um quadro mais geral de reestruturação da ordem política”. Assim, a superposição dos problemas internos com a crise externa acabou por abalar o modelo nacional-desenvolvimentista, situação que se torna ainda mais complexa devido à derrocada do regime militar e a redemocratização do país, trazendo a necessidade da institucionalização da democracia.

Tabela 1 – Alguns aspectos das reformas

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

A inflação, que sobreviveu aos planos econômicos da década de 80, junto com a estagnação da economia, acabou por contribuir com a crise do Estado, transformando o período na chamada década perdida. A necessidade de se reformar o Estado era premente mas, segundo BRESSER PEREIRA (1998a, p.239), a “percepção da natureza da crise e, em seguida, da necessidade imperiosa de reformar o Estado ocorreu de forma acidentada e contraditória, em meio ao desenrolar da própria crise”. As primeiras orientações, na década de 80, foram marcadas por medidas macroeconômicas, que focavam a questão do ajuste fiscal, a liberalização comercial e a privatização de empresas estatais, balizados numa visão neoliberal, que propunham um Estado mínimo. A escassez de recursos e a ênfase nos programas econômicos jogaram as questões sociais para o segundo plano da agenda governamental, situação que estava em descompasso com a realidade social, marcada por uma ampliação da participação e diversificação da demandas sociais (DINIZ, 1997, p.22).

Porém, na década de 90, quando tais propostas mostraram-se irrealistas, juntamente com a percepção de que a estagnação econômica era provocada pela crise do Estado, ganhou força o tema da reforma do Estado, ou então da sua reconstrução¹ (BRESSER PEREIRA, 1996, p.209; BRESSER PEREIRA e CUNILL GRAU, 1999, p.15). A situação econômica brasileira foi agravada devido ao fracasso de oito programas de estabilização levados a cabo no período de 1985 a 1992, o que acabou por colocar em xeque a credibilidade das instituições (DINIZ, 1997, p.22). Assim, o que a reforma deve resgatar é a governabilidade, cujo significado DINIZ (1997) amplia para além da definição de HUNTINGTON (c1968), para quem a governabilidade está associada à capacidade do governo de responder às demandas da sociedade. Considerando esta concepção e o alargamento das demandas sociais numa democracia, a situação torna-se crítica para os governos, que veriam sua desmoronar sua capacidade de atender às demandas. Para evitar este desmantelamento, a saída seria, além de fortalecer o poder estatal, refrear a demanda, o que entra em contradição com a própria democracia, pois estaria contendo sua ampliação. Abordagens recentes sobre o tema da governabilidade colocam em cena três dimensões:

“A primeira refere-se à capacidade do governo para identificar problemas críticos e formular as políticas apropriadas ao seu enfrentamento. A segunda diz respeito à capacidade

¹ Para detalhes sobre a situação brasileira no período, consultar BRESSER PEREIRA (1998b).

governamental de mobilizar os meios e recursos necessários à execução dessas políticas, enfatizando, além da tomada de decisão, os problemas ligados ao processo de implementação. Finalmente, em estreita conexão com este último aspecto, situa-se a capacidade de liderança do Estado, sem a qual as decisões tornam-se inócuas.” (DINIZ, 1997, p.30)

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

Uma vez que o governo tem a capacidade de técnica de elaborar projetos, a recuperação de sua governabilidade deve levar em conta a capacidade de definir prioridades de ação, evitando que a demanda excessiva provoque

A partir da percepção que as propostas de Estado mínimo baseados na política neoliberal não surtiram o efeito desejado, novas linhas de atuação tornaram-se necessárias, e a inspiração veio da reforma gerencial em curso na Europa ocidental e nos EUA. A reforma gerencial do Estado brasileiro foi tema de cuidadosas análises realizadas por diferentes estudiosos (Abrucio, 19xx,?; ABRUCIO e FERREIRA COSTA, 1998; AZEVEDO e ANDRADE, 1997; BRESSER PEREIRA, 1996, 1998a, 1998b; BRESSER PEREIRA e CUNILL GRAU, 1999; DINIZ e AZEVEDO, 1997; PETRUCCI e SCHWARZ, 1999; entre outros). O próximo tópico irá analisar a participação da sociedade na oferta de serviços de caráter público e sua relação com as as instituições pós-burocráticas criadas pela reforma.

Reforma do Estado e o Novo Conceito de Público no Brasil

A Constituição de 1988, embora para alguns autores represente um retrocesso do ponto de vista administrativo, ao considerar que resgata tradições patrimonialistas, aumenta o poder central e o controle sobre as estatais, também promoveu a descentralização dos serviços sociais para as esferas subnacionais, por outro lado também aumentou a responsabilidade de Estados e municípios na execução de atividades antes conduzidas diretamente pela União. Esta mesma Constituição confere um novo status para o cidadão que, de papel de coadjuvante, passa a exercer a de sujeito no processo de decisão envolvendo a res pública, tornando-o, dessa maneira, também responsável pela busca de soluções para os problemas coletivos (TENÓRIO e RIBEIRO, 2000, p.6; GALVÃO, 1997, p.25). A redemocratização do país também contribui para que demandas sociais, até então represadas pelo regime autoritário, passassem a ser direcionadas diretamente aos governadores e, mais fortemente, aos prefeitos, que, em meio a orçamentos reduzidos, foram levados a inovar na forma de gerir os recursos e levar à população os serviços que ela tanto anseia. Para CUNILL GRAU (1998, p.81), o que se evidencia é a criação de instrumentos de democracia direta e de participação da sociedade na administração pública, criando um novo paradigma no arranjo institucional “que hace de la cooperación social la vía para la provisión de los servicios públicos”. Ainda de acordo com a autora, é o Estado quem institucionaliza as modalidades de participação e que provê legitimidade aos sujeitos de determinadas categorias de interesses.

É neste cenário, criado a partir do final da década de 80, que os sujeitos da sociedade civil passam a fazer parte do rol de ofertantes de serviços públicos, trazendo à arena política novos temas, como “a busca de novas formas de articulação com a sociedade civil, envolvendo a participação de ONG’s, da comunidade organizada e do setor privado, na provisão de serviços públicos.” (FARAH, 1997). Assim, a visão dicotômica tradicional, que contrapõe o público e o privado, passa por uma transformação, e a articulação entre os setores passa a representar as possibilidades de atuação conjunta, ampliando o leque de serviços oferecidos à comunidade. O próprio tema sociedade civil gera discussões sobre sua abrangência, pois para alguns autores tanto o Estado como o mercado representam a sociedade civil, e então não cabe uma distinção da forma como se propõe. A própria utilização do termo Terceiro Setor, que não encontra consenso no meio acadêmico, revela uma das dificuldades enfrentadas nesta relação público-privada,

que consiste na “falta de clareza quanto às formas jurídico-institucionais e organizacionais que poderiam garantir a implementação firme e progressiva das medidas reformadoras.” (GALVÃO, 1997, 5). Porém este marco legal está sendo criado à medida que os programas de reforma são implementados.

A articulação entre o Estado e a sociedade leva à criação de diferentes formas de parceria público-privada, que GALVÃO (1997, p.35) define como:

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

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

Como um marco teórico-institucional das organizações pós-burocráticas, destaca-se a legislação federal sobre as Organizações Sociais, entidades previstas dentro do Plano Diretor da Reforma do Estado (BRASIL, 1995) . A lei não criou uma nova figura jurídica, mas uma qualificação que pode ser concedida a “pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde” (BRASIL, 1998). Seguindo a lei federal, alguns estados criaram legislações específicas cujos detalhes são discutidos nos Capítulos 2 e 3. O que se observa é um movimento de descentralização na forma de prestação dos serviços, que pode ser a “estadualização, a municipalização, a regionalização, a privatização”

(GALVÃO, 1997, p.29), acompanhado de um aumento nas formas institucionais de relacionamento entre Estado, as empresas e as organizações denominadas sem fins lucrativos, combinando, ainda segundo GALVÃO, formas de administração da gestão pública e da privada e que têm recebido a denominação geral de parcerias.

Esta flexibilização na formas de gestão também é percebida no governo de Fernando Henrique Cardoso e, segundo ABRUCIO e FERREIRA COSTA (1998, p.61), duas grandes linhas de reforma administrativa foram apresentadas: o primeiro é o do ajuste fiscal, tendo como enfoque a redução nos gastos com o funcionalismo; a segunda é o da flexibilização da administração pública de forma a dotá-la de características gerenciais. Porém, ainda de acordo com os autores, “esta segunda linha, infelizmente, não foi priorizada pelo primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, e portanto seu andamento tem sido mais lento e vinculado à perseverança do ministro [Luiz Carlos] Bresser Pereira e sua equipe.”

A partir da concepção do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, estavam lançadas as diretrizes da reforma administrativa idealizada pelo Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, Luiz Carlos Bresser Pereira, e que buscavam a “descentralização, a desburocratização e o aumento da autonomia de gestão” (Bresser Pereira, 1998b, p.206). Ao mesmo tempo em que se buscava a flexibilização na gestão, esta deveria vir acompanhada de maior controle pois: “A modernização do aparelho do Estado exige, também, a criação de mecanismos que viabilizem a integração dos cidadãos no processo de definição, implementação e avaliação da ação pública. Através do controle social crescente será possível garantir serviços de qualidade” (BRASIL, 1995, p. 40). O tema do controle é o tema do próximo item, que resgata, inicialmente, a introdução do conceito de *accountability* no país.

***Accountability* ou Responsabilização?**

A utilização do termo *accountability* no Brasil e na América Latina ganhou corpo nos últimos anos (CAMPOS, 1990; CUNILL GRAU, 2000; CLAD, 2000), e trouxe também a preocupação com sua tradução para o português ou o espanhol. O que se notou de imediato foi a ausência de uma tradução direta, ou seja, de uma única palavra que pudesse expressar seu significado. Percebe-se um consenso entre os autores de que a dificuldade para se obter uma tradução imediata e precisa para o termo não reside

simplesmente na inexistência do termo na América Latina; “na verdade o que nos falta é o próprio conceito, razão pela qual não dispomos da palavra em nosso vocabulário.” (CAMPOS, 1990, p.31). E, para complementar o raciocínio, “no es difícil concluir que si un idioma es incapaz de expresar conceptos como los citados [*delivery, empowerment, responsiveness, ownership* e também *accountability*] con una sola palabra, ello se debe a que la idea que subyace a esos conceptos no forma parte da la cultura vigente.” (CLAD, 2000, p.329). Nessas situações, a tentativa de se adaptar um termo do vocabulário corrente como uma tradução para o vocábulo original, resultará na perda de uma parte de seu significado.

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

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

Esta obrigatoriedade, inerente ao conceito, também é lembrada por CAMPOS (1990), e, caso o funcionário não a perceba no exercício de suas atribuições, “deverá ser exigida de ‘fora para dentro’; deverá ser compelida pela possibilidade de atribuição de prêmios e castigos àquele que se reconhece como responsável.” (CAMPOS, 1990, p.33). E nos países onde o termo *accountability* e, conseqüentemente, seu significado encontram abrigo, em particular nos Estados Unidos, foram desenvolvidos diversos mecanismos que compelem os detentores de cargos públicos a prestarem contas de seus atos.

“Solamente con la introducción y la ampliación Del sistema de méritos em los Estados Unidos y em otras naciones desarrolladas fue que se logro desarrollar la *accountability* de la administración pública.” (CLAD, 2000, p.33).

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

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

Em uma análise posterior, O'DONNELL (1998) propôs a inclusão de três novos parâmetros de análise:

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

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

légal e o *pays réel*, que resultou desses transplantes” (O’DONNELL, 1998, p.38). O fato da poliarquia não ser um produto verdadeiramente nativo, como define o autor, na América Latina, provavelmente explica também a ausência, na cultura local, do conceito envolto em *accountability*, pois existe uma lacuna entre uma simples reprodução de uma constituição, que é composta por palavras que se traduzem em leis, e a introdução de um conceito que foi aprimorado junto com o desenvolvimento da própria democracia. O debate que se instalou em torno da compreensão inerente ao termo *accountability* faz parte de um processo de ampliação da própria poliarquia na região. A utilização do termo responsabilização deve, então, levar em conta as peculiaridades discutidas.

As dimensões da *Accountability*

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

A procura por respostas ou indicações que apontem caminhos a serem seguidos pode ser iniciada a partir da divisão dos diferentes mecanismos de responsabilização em dois grupos: vertical e horizontal. A dimensão vertical da *accountability* tem nas eleições seu principal representante e traz para a cena o mecanismo tradicional de premiação e castigo. O “prêmio” para um bom governante é sua própria reeleição, caso a legislação permita, ou a eleição do candidato que recebe seu apoio; e o “castigo” é exatamente o oposto, ou seja, a chegada ao poder de seus adversários políticos. Este processo, que BEHN (1998) chama de *accountability* política ou *accountability* democrática, “não é opcional; ela é uma característica essencial de qualquer abordagem para a estruturação do poder executivo. [...] Se o seu sistema não assegura *accountability* perante os cidadãos, então ele é, por definição, inaceitável.” (BEHN, 1998, p.5). Neste contexto, não cabe uma definição normativa de um governo bom ou ruim, pois é somente o resultado das urnas que indicará qual foi a percepção dos eleitores quanto à atuação dos governantes. Fica claro que o sistema eleitoral permite apenas um controle periódico e

ex-post dos mandantes, deixando um vazio na avaliação das atividades realizadas durante o mandato.

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

A partir dos conceitos envolvidos na *accountability*, como a de prestação de contas, presentes em algumas sociedades, um leque de instrumentos que permitem o controle dos agentes públicos e sua conseqüente responsabilização foi criado e aprimorado ao longo dos anos. E, na ausência destes conceitos em uma cultura como a latino-americana, o avanço da democracia promove também a evolução das questões relativas ao controle das atividades públicas e sua prática pode torná-lo uma presença permanente. “Somente a partir da organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos haverá condição para a *accountability*. Não haverá tal condição enquanto o povo se definir como tutelado e o Estado como tutor.” (CAMPOS, 1990, p.35).

Diferentes Mecanismos de Responsabilização

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

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

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

Tabela 2 – Tipo de Controle x Controlador

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

Fonte: Adaptado de CLAD (2000, p.39)

São considerados controles clássicos aqueles oriundos do constitucionalismo “porque los supuestos en que se fundan son aquellos sobre los que se construyó la teoría democrática. En esse sentido son clásicos, porque constituyen uno de los principios em que se funda la concepción democrática del poder.” (GROISMAN e LERNER, 2000, p.75). Os controles clássicos consistem na divisão do poder para evitar sua concentração e conseqüente abuso. Assim, fazem parte do rol de mecanismos os controles administrativos, controle parlamentar, controle judicial, controle dos tribunais de contas. Os controles administrativos correspondem àqueles exercidos pelos burocratas e tem como objetivo fazer com que as normas e procedimentos legais sejam cumpridos. O controle típico neste caso é aquele exercido pelos Tribunais de Contas, que realizam a auditoria das contas públicas.

A responsabilização pelo controle parlamentar também é um mecanismo clássico e consiste fundamentalmente no controle mútuo entre os Poderes Executivo e Legislativo. De acordo o estudo do CLAD (2000) existem quatro mecanismos principais de controle parlamentar. O primeiro corresponde à submissão das nomeações realizadas pelo Executivo a importantes cargos públicos, como a da presidência do Banco Central, à aprovação do Legislativo. O segundo mecanismo corresponde ao controle na elaboração e gestão do orçamento e também da prestação de contas do poder Executivo. O terceiro corresponde a “la existencia y el funcionamiento pleno de comisiones parlamentarias destinadas a evaluar las políticas públicas y a investigar la transparencia de los actos gubernamentales.” (2000, p.39). O último mecanismo corresponde às

audiências públicas que são um instrumento utilizado para se realizar uma discussão junto à sociedade de leis, projetos e programas que podem ser implementadas.

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

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

“En sí, la exigencia de la rendición de cuentas traduce, en su sentido más primigenio, la conciencia de que para que el poder sea democrático no basta con que derive de fuentes legítimas, sino que es preciso que su propio ejercicio sea también legítimo, a partir, en principio, de la posibilidad de su justificación y subsecuente constestación por otros.” (CUNILL GRAU, 2000)

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

Tabela 3 – Dimensões da *Accountability*

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

Estes mecanismos de responsabilização irão balizar a análise da *accountability* nas organizações sociais. Cabe ressaltar na Tabela 3 que o controle de resultados apresenta duas dimensões, pois este controle passa a ser realizado tanto pelo Poder Público como pela sociedade.

CAPÍTULO 2 – AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

As Organizações Sociais

A criação das OS faz parte da estratégia de Reforma do Estado adotada pelo governo federal e busca a publicização das atividades não-exclusivas do Estado. Por publicização entende-se a “produção não-lucrativa pela sociedade de bens ou serviços públicos não-exclusivos de Estado.” (BRASIL, 1997, p.7), mas que devem ser por ele subsidiados e controlados.

O Estado deixa de ser o executor das atividades e passa a exercer um papel de regulador e promotor, incluindo aí o financiamento. Assim, o que se promove é a participação da sociedade, por meio da figura das OS's, na execução de atividades em parceria com o Estado. Esta participação poderia ocorrer nas áreas em que o Estado não atua exclusivamente, como educação e saúde.

Em relação aos serviços não-exclusivos, os objetivos da Reforma do Estado são:

- “transferir para o setor público não-estatal os serviços não-exclusivos que estejam sendo executados no âmbito estatal, por meio de um programa de publicização, possibilitando a absorção, por entidades qualificadas como organizações sociais;
- lograr, assim, maior autonomia e flexibilidade, bem como uma conseqüente maior responsabilidade para os dirigentes desses serviços;
- lograr um maior foco no cidadão-usuário e um maior controle social direto desses serviços por parte da sociedade, por meio dos seus conselhos de administração. Mais amplamente, fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação da sociedade tanto na formulação, quanto na avaliação do desempenho da organização social, viabilizando o controle social;
- lograr, finalmente, maior parceria entre o Estado e a sociedade baseada em resultados. O Estado continuará a financiar as atividades públicas, absorvidas pela organização social qualificada para tal, e esta será responsável pelos resultados pactuados mediante contrato de gestão.” (BRASIL, 1997, p.11).

As organizações sociais foram criadas em 1998 por meio de medida provisória e, de acordo com o Ministério do Planejamento, são:

“pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, voltadas para atividades de relevante valor social, criadas por iniciativa de particulares segundo o modelo previsto na Lei nº 9.637, reconhecidas, acompanhadas e fomentadas pelo Estado. Trata-se, portanto, de uma forma de parceria entre o Estado e as instituições privadas de fins públicos para a prestação de serviços com qualidade e constância aos cidadãos brasileiros.” (BRASIL, MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO).

Apesar de constituírem uma inovação institucional, as OS's não representam uma nova figura jurídica, pois representam uma qualificação que podem ser atribuídas a associações civis sem fins lucrativos. O Ministério elenca como principal objetivo “permitir a descentralização de atividades no setor de prestação de serviços não-exclusivos, nos quais não existe o exercício do poder de Estado.” (BRASIL, MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO)

E os seguintes resultados são almejados:

- “Prestação de serviços aos cidadãos de forma eficaz, eficiente e efetiva, ou seja, que os serviços sejam prestados, respectivamente, com qualidade, ao menor custo possível e que proporcione o impacto que se deseja na sociedade;
- Participação da sociedade no gerenciamento de entidades que utilizem recursos públicos;
- Prestação de serviços de forma continuada ao cidadão brasileiro;
- Acompanhamento da gestão das OS pelo Poder Público com base em resultados;
- Parceria entre o Estado e a Sociedade na resolução dos problemas nacionais relativos à área social.” (BRASIL, MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO)

Com a criação das OS o Estado procura incentivar o “estabelecimento de parcerias entre o Estado e a sociedade na gestão de serviços de natureza social, contemplando o foco no

cidadão-cliente, a ênfase no desempenho e o controle social. O Estado mantém as suas responsabilidades no fomento a estas atividades, transferindo recursos públicos para as OS, passando a desenvolver controles mais eficazes, com base nos resultados efetivamente alcançados.” (BRASIL, MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO)

Para que o governo detenha o controle sobre os resultados, o contrato de gestão é o instrumento previsto na legislação para reger a relação entre o Estado e a OS. Assim, o Estado poderá demandar “os resultados necessários ao atingimento dos objetivos das políticas públicas.” (BRASIL, 1997, p.13). Os contratos de gestão estipulam metas de desempenho para garantir a qualidade e efetividade dos serviços prestados. Mas apesar deste controle, o intuito é que as OS’s assumam características de empresas privadas, o que lhe garantiria as seguintes vantagens: “contratação de pessoal nas condições de mercado; a adoção de normas próprias para compras e contratos; e ampla flexibilidade na execução do seu orçamento.” (BRASIL, 1997, p.14). E o fato dos recursos estarem previstos na Lei Orçamentária, garantiria às OS’s “um papel central na implementação das políticas sociais do Estado.” (BRASIL, 1997, p.15).

As vantagens das Organizações Sociais

O plano de Reforma do Estado elenca diversas vantagens da implantação das OS’s, sendo as principais a agilidade e flexibilidade na contratação e desligamento de pessoal, na alocação de seus recursos e na aquisição de bens e serviços. Essas vantagens podem ser percebidas quando as regras são comparadas àquelas às quais estão sujeitas as organizações da administração direta, que devem seguir as normas do Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos, a concurso público, e à tabela salarial do setor público. A aquisição de bens e serviços está atrelada à legislação sobre licitações, conforme disposto na Lei nº 8.666 e o controle financeiro está sujeito às regras próprias. Uma última vantagem das OS’s é a avaliação de seu desempenho mediante o atingimento das metas estipuladas no contrato de gestão, enquanto que as organizações públicas devem seguir as normas e procedimentos, focando sua atuação no processo e não na finalidade, e estão sujeitas ao controle do Tribunal de Contas da União.

Legislação

A MP nº 1.591, de 9 de outubro de 1997, criou a figura das OS's e também qualificou as duas primeiras entidades no âmbito federal, a Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto e a Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron – ABTLuS. A legislação federal que cria as OS's foi editada por meio de Medida Provisória em 1998 e regulamentada por lei posterior. Os Estados da Bahia, Ceará, Pernambuco e São Paulo também definiram modelos estaduais de Organizações Sociais a partir da legislação federal. No Paraná, a cidade de Curitiba criou um modelo municipal de OS e, em São Paulo, as cidades de Nazaré Paulista e Taiacu também possuem OS's. A Tabela 4 apresenta um resumo com a legislação pertinente ao tema.

Tabela 4 – Legislação sobre Organizações Sociais

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

Desde a edição da lei das OS's, foram qualificadas 28 entidades, sendo a grande maioria localizada em São Paulo e atuante na área da saúde. A Tabela 5 apresenta o número de OS's qualificadas em cada unidade da Federação e também no Governo Federal.

Tabela 5 – Número de OS's qualificadas na União e nas U.F.

#	ÁREA	União	AM	BA	CE	DF	PA	PR	PE	SP	Total
1.	Educação e Cultura	1		1	1		1		1		5
2.	Ciência e Tecnologia	4		1	1			1	1		8
3.	Meio Ambiente	2									2
4.	Saúde	0		1						10	11
5.	Trabalho e Educ. Prof.				1						1
6.	Ação Social										0
7.	Outras					1					1
8.	TOTAL	7	0	3	3	1	1	1	2	10	28

Organizações Sociais da União

As duas primeiras entidades foram qualificadas como OS em 1997, por meio de medida provisória, sendo que apenas em 2002 foram qualificadas 2 entidades. A Tabela 7 lista as 7 entidades qualificadas no âmbito federal e a seguir é apresentada uma descrição sucinta de cada uma delas.

- Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron – ABTLuS

O Laboratório Nacional de Luz Síncrotron, localizado em Campinas, SP, foi a primeira entidade a ser qualificada como OS, pela MP nº 2.405, de 26 de novembro de 1997. O Laboratório, inicialmente um centro de pesquisas vinculado ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, foi convertido em OS e assinou o contrato de gestão com o Ministério da Ciência e Tecnologia e o próprio CNPq. A

entidade desenvolve atividades de ciência e tecnologia, em particular na área de aceleradores de partículas e sua aplicação na pesquisa.

- Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto – ACERP

A Fundação Roquette Pinto foi extinta para, em seguida, receber a qualificação de OS, originando a ACERP, em 23 de dezembro de 1997. Esta OS firmou um contrato de gestão com a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. A entidade atua na área de educação e cultura, mais especificamente em rádio e televisão, e engloba os canais de TV Rede Brasil e as emissoras educativas de todo o país, os canais de rádio MEC AM 800, MEC FM 98.9, no Rio de Janeiro, e MEC-Brasília 800.

- Associação Brasileira para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia – BIOAMAZÔNIA

A BIOAMAZÔNIA foi qualificada como OS por MP de 19 de março de 1999, e o contrato de gestão foi celebrado com o Ministério do Meio Ambiente – MMA. A organização tem por objetivo, de acordo com seu estatuto, promover o “desenvolvimento da biotecnologia na Amazônia através da operação de uma rede nacional voltada para a bioprospecção e o apoio ao desenvolvimento de atividades industriais baseadas na região amazônica”, colaborando com a implantação do projeto PROBEM, O Programa Brasileiro de Ecologia Molecular para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia.

- Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá – IDSM

O Decreto Presidencial de 4 de junho de 1999 qualificou o Instituto como OS. O IDSM atua na área de conservação da biodiversidade amazônica e o desenvolvimento sustentável da região. O CG foi firmado com o MCT.

- Associação Instituto de Matemática Pura e Aplicada – IMPA

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

- Rede Nacional de Ensino e Pesquisa – RNP

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

- Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE

O CGEE foi qualificada como OS em janeiro 2002 por meio do Decreto nº 4.078 e tem como objetivo promover e realizar “estudos e pesquisas prospectivas na área de ciência e tecnologia; a promoção de atividades de avaliação de estratégias e de impactos econômicos e sociais das políticas e ainda a realização de programas e projetos científicos e tecnológicos”.

Em sua estrutura estão as Secretarias Técnicas dos Fundos Setoriais, quais sejam:

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

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

Tabela 6 – Endereço eletrônico das Organizações Sociais federais

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

Acesso em 22.10.2002

Tabela 7 – Organizações Sociais na esfera Federal

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

As Organizações Sociais no Amazonas

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

As Organizações Sociais na Bahia

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

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

Tabela 8 – OS's na Bahia

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

Apesar da legislação existir desde 1997, a primeira OS qualificada na Bahia foi a PROMIR, em setembro de 1999. Sua criação teve como objetivo a “prestação de serviços de organização, administração, assistência e gerenciamento do Hospital

Regional Mário Dourado Sobrinho”. O hospital está localizado no município de Irecê e pertence à rede pública de saúde.

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

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

As Organizações Sociais no Ceará

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

Tabela 9 – OS’s no Ceará

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

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

“Intermediação de Mão-de-Obra, Atendimento do Seguro Desemprego, Qualificação Profissional, Concessão de Crédito e Capacitação de Empreendedores do PROGER² e do PRORENDA³, Orientação Profissional e Estudos e Pesquisas

² PROGER – Tem como objetivos a “Concessão de crédito para empreendedores do setor informal nas modalidades de capital de giro e investimentos” e a “Capacitação gerencial dirigida aos empreendedores financiados” (<http://www.sine.ce.gov.br/sine.htm>)

³ PRORENDA – É um projeto desenvolvido pelo Governo do Ceará em parceria com a GTZ, agência de cooperação do governo alemão, e cujo principal objetivo “é o fomento da participação e da autogestão de

sobre o Mercado de Trabalho, antes executados diretamente pelo SINE⁴, agora estão sendo ofertados pelo IDT, mediante Contrato de Gestão com o Governo do Estado do Ceará / Secretaria do Trabalho e Ação Social.” (CEARÁ, Estado, Secretaria do Trabalho e Ação Social. IDT – www.idt.org.br)

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

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

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

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

As Organizações Sociais no Distrito Federal

O DF criou a figura das OS's por meio da Lei Distrital nº 2.415, de 06 de julho de 1999, que permitiu a qualificação de entidades nas seguintes áreas: ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico e institucional, proteção e preservação do meio ambiente, inclusive conservação de áreas urbanizadas e ajardinadas, defesa do consumidor, cultura e saúde (DISTRITO FEDERAL, Lei Distrital nº 2.415, 1999). Pela mesma Lei, o Instituto Candango de Solidariedade – ICS – foi qualificada como organização social.

Poucos meses depois, no dia 13 de janeiro de 2000, foram introduzidas algumas alterações significativas com a edição da Lei Distrital nº 2.523 que, além de passar a permitir a qualificação de entidades nas áreas do trabalho, educação profissional e ação social, vetou o artigo 2 da Lei original, que trata dos requisitos específicos para que uma

populações para o desenvolvimento local sustentável e uma melhoria da qualidade de vida” (www.ceara.gov.br).

⁴ SINE – Sistema Nacional de Emprego, é vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego e mantém parceria com Secretaria do Trabalho e Ação Social do Estado do Ceará.

entidade pleiteie a qualificação como OS, dentre os quais sua finalidade não lucrativa, a participação de representantes da comunidade no Conselho, e a obrigatoriedade de publicação no Diário Oficial do Distrito Federal do relatório financeiro e do relatório de execução do contrato de gestão (DISTRITO FEDERAL, 2000).

Tabela 10 – OS no Distrito Federal

# ORGANIZAÇÃO SOCIAL	Área de Atuação	Ano de Qualificação
1. Instituto Candango de Solidariedade – ICS	Várias	1999

As Organizações Sociais no Pará

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

Tabela 11 – OS no Pará

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

A Organização Social no Paraná

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

“... permitir que as atividades do setor de prestação de serviços não exclusivos, [...] desenvolvidos por entidades, órgãos e unidades

administrativas do Poder Executivo Municipal sejam absorvidas por Organizações Sociais qualificadas nos termos desta Lei para que estas atividades sejam otimizadas através da melhor utilização dos recursos, com ênfase nos resultados, de forma mais flexível e orientadas para o cidadão-cliente, mediante controle social.” (Curitiba, Lei Ordinária nº 9.226, 1997)

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

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

Tabela 12 – OS em Curitiba

#	ORGANIZAÇÃO SOCIAL	Área de Atuação	Ano de Qualificação
1.	Instituto Curitiba de Informática – ICI	Tecnologia	1997

Na esfera estadual, o governo optou por criar o Serviço Social Autônomo Paraná Tecnologia, autorizado a partir da Lei nº 12.020 de 9 de janeiro de 1998. A entidade qualificada como Serviço Social é a Paraná Tecnologia, que é a “responsável pela gestão de recursos públicos que garantem o desenvolvimento científico e tecnológico do Paraná.”⁵

As Organizações Sociais em Pernambuco

A legislação pernambucana regulamentou as OS's por meio do Decreto nº 23.046, de 19 de fevereiro de 2001. São duas as OS's qualificadas no Estado: o Núcleo de Gestão

do Porto Digital e a Casa do Estudante de Pernambuco. A primeira, localizada em Recife, foi criada em dezembro de 2000 e qualificada em 20 de abril do ano seguinte por meio do decreto nº 23.212. Tem como órgãos supervisores a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente e a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco, e atua na “implementação de um ambiente de excelência em tecnologia da informação e comunicação.”⁶

A casa do Estudante existe há mais de 70 anos e surgiu com o objetivo de receber na capital pernambucana os estudantes carentes oriundo do interior do Estado. A entidade foi “autarquia estadual até 1999, quando foi substituída, na execução das suas atividades, pela associação civil sem fins lucrativos, de mesmo nome: Casa do Estudante de Pernambuco atualmente qualificada como Organização Social.”⁷

Tabela 13 – Organizações Sociais em Pernambuco

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

As Organizações Sociais em São Paulo

A qualificação de entidades como Organizações Sociais, no Estado de São Paulo, foi regulamentada pela Lei Complementar nº 846, de 4 de junho de 1988. O Decreto de Regulamentação nº 43.493, de 29 de setembro 1998, estabeleceu os requisitos necessários para a qualificação das organizações sociais da cultura.

Até o momento 8 entidades foram qualificadas como OS's da saúde e celebraram o contrato de gestão para a administração de 12 hospitais localizados na Grande São Paulo. A inauguração do Hospital de Sapopemba, que também deve ser dirigido por

⁵ Informações da SETI. Disponível em <<http://www.seti.gov.br/paranatecnologia/index.htm>>. Acesso em 17.11.2002.

⁶ Informações do Governo do Estado de Pernambuco. Disponível em <http://www.pe.gov.br/acoes_portodigital.htm>. Acesso em 17.11.2002.

⁷ Informações da Secretaria da Administração de Pernambuco. Disponível em <http://www.sare.pe.gov.br/org_sociais.html>. Acesso em 17.11.2002.

uma OS, está previsto para o primeiro semestre de 2004. A Tabela 14 a seguir apresenta a lista desses hospitais.

Tabela 14 – Organizações Sociais de Saúde em São Paulo

#	ORGANIZAÇÃO SOCIAL	Data de Qualificação	HOSPITAL
1.	Serviço Social da Indústria da Construção Civil e do Mobiliário de SP – SECONCI	23/10/1998	Itapecerica da Serra Vila Alpina
2.	Sociedade Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – SPDM	21/10/1998 24/8/2000	Pirajussara Diadema
3.	Associação Congregação de Santa Catarina	26/6/1998	Pedreira
4.	Associação Beneficente Casa de Saúde Santa Marcelina	26/6/1998 16/12/1999	Itaim Itaquaquecetuba
5.	Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de São Paulo	16/12/1999	Guarulhos
6.	Ação Comunitária de Saúde Sanatorinhos	21/10/1998 28/6/2000	Carapicuíba Itapevi
7.	Organização Santamarense de Educação e Cultura – OSEC (Unisa)	23/10/1998	Grajaú
8.	Fundação ABC		Santo André

Além desses hospitais gerenciados por OS, o Governo do Estado firmou convênio, mediante contrato de gestão, com a UNICAMP, para a administração do Hospital de Sumaré, e com a UNESP, para a administração do Hospital de Bauru.

Uma pesquisa na página da internet do Tribunal de Contas do Estado indica que existem ainda duas OS's municipais em São Paulo, que podem ser verificados na Tabela 15 a seguir.

Tabela 15 – Organizações Sociais Municipais – SP

#	ORGANIZAÇÃO SOCIAL	Área de Atuação	Cidade
1.	Irmandade de Misericórdia de Nazaré Paulista	Saúde	Nazaré Paulista
2.	Associação de Assistência Médica de Taiaçu – ASSEME	Saúde	Taiacu

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

Desde a criação das OS pela lei federal, em 1998, e sua adoção por alguns estados e municípios, foram qualificadas 26 entidades, que, por meio da assinatura de um contrato de gestão com o Estado, prestam serviços nas mais diversas áreas. Após esta breve apresentação das OS's, o tópico seguinte irá fazer uma análise geral sobre os mecanismos de controle que fazem parte da legislação sobre as OS's e que promovem a responsabilização das mesmas. As organizações sociais de saúde de São Paulo serão objeto de análise em capítulo específico.

Accountability das Organizações Sociais

O estudo sobre *accountability* das OS's passa pela análise da legislação que rege o tema e também do contrato de gestão, pois este é o instrumento que cria o vínculo entre o Estado e as entidades e que define “as atribuições, responsabilidades e obrigações” (BRASIL, Lei nº 9.637, 1998) de cada uma das partes. A Lei federal ainda especifica que, no contrato de gestão, devem ser estabelecidos:

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

Uma vez estabelecidos os parâmetros, o controle sobre as OS's ocorre a partir do acompanhamento e **avaliação dos resultados** obtidos por cada entidade, que são comparados com o que foi previamente acordado no contrato de gestão, o que configura

a **responsabilização pelo controle de resultados**. A avaliação de desempenho está sob responsabilidade do “órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada” (BRASIL, Lei nº 9.637, 1998). A Tabela 16 apresenta os órgãos de controle previstos em lei, enquanto que a Tabela 18 lista os instrumentos utilizados para o controle das atividades das OS’s.

Tabela 16 – Controladores

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

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

Tabela 17 – OS’s Estaduais e Municipais – Órgão Supervisor

#	ORGANIZAÇÃO SOCIAL	ESTADO	ÓRGÃO SUPERVISOR
1.	PROMIR	BA	Secretaria da Saúde
2.	ASCETEB	BA	Secretaria de Educação
3.	Instituto Biofábrica de Cacau	BA	Secretaria da Agricultura
4.	IDT	CE	Secretaria do Trabalho e Ação Social
5.	CENTEC	CE	Fundação Cearense de Apoio ao Desenv. Científico e Tecnológico
6.	IACC	CE	Secretaria da Cultura
7.	ICS	DF	*
8.	Pará 2000	PA	*
9.	ICI	PR	*

10. Porto Digital	PE	Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente
11. Casa do Estudante de PE	PE	*
12. OS's de Saúde (SP)	SP	Secretaria da Saúde

* Pesquisas na Internet não permitiram identificar o Órgão Supervisor.

A dimensão vertical ocorre quando existe uma relação hierárquica entre as partes envolvidas. Neste caso é simples estabelecer esta relação, pois o órgão supervisor representa o Estado, enquanto que a OS representa um ente criado por este Estado. Além do mais, apesar da legislação estabelecer que o conteúdo do contrato de gestão deve ser elaborado de comum acordo entre as partes, existem outros aspectos que reforçam a relação de subordinação da OS perante o órgão supervisor, como: o Estado que este representa detém o poder de qualificar uma organização como OS; o órgão supervisor é quem fiscaliza a execução do contrato de gestão e pode solicitar relatórios de atividades e financeiros a qualquer momento. A Comissão de Avaliação, uma vez que representa o órgão supervisor na análise de desempenho da OS, sendo responsável pela emissão de relatórios conclusivos, também é um órgão cujas atividades implicam uma relação vertical de poderes com a OS. O TCU desempenha um duplo papel, pois uma vez que representa o Estado, assim como o órgão supervisor, cria-se uma relação vertical em relação às OS's. Além do mais é responsável pela auditoria nas contas e nos procedimentos administrativos das organizações sociais, emitindo pareceres sobre sua atuação. Já a relação entre o órgão supervisor e o TCU corresponde à relação entre o Executivo e o Legislativo, na clássica separação de poderes, representando uma dimensão horizontal.

A legislação ainda define outros controles complementares, para auxiliar o órgão responsável pela fiscalização. Este é o responsável por indicar os membros de uma Comissão de Avaliação, que tem a incumbência de analisar os resultados e o encaminhar relatórios de desempenho ao órgão supervisor. Além deste relatório, devem ser produzidos relatórios de atividades e também financeiros. O primeiro deve permitir a comparação entre as metas estipuladas e aquelas atingidas pela OS. O segundo corresponde à prestação de contas. A constatação de irregularidades deve ser reportada ao Tribunal de Contas da União – TCU. Para auxiliar os órgãos de controle, os seguintes instrumentos estão previstos na lei em vigor:

6.3	Certidão Neg. de Débitos – INSS	J
6.4	Certidão Neg. de Débitos – FGTS	J

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

Uma das prerrogativas da criação das OS's é a ampliação dos mecanismos de controle para além dos tradicionais. Assim, a disponibilidade e o acesso às informações são indicadores importantes sobre a transparência nas questões que envolvem as OS's, ampliando as possibilidades de controle social. A condição básica é que todo assunto que envolve a administração pública deve ser publicado no Diário Oficial, seja ele da União, dos Estados ou dos Municípios. Assim, a legislação que rege a atuação das OS's e os contratos de gestão de cada entidade podem ser buscados nos Diários Oficiais, de acordo com sua região e esfera de atuação. Porém este tipo de pesquisa demanda muito tempo e exige informações precisas quanto à data de publicação e o órgão ao qual está vinculada a informação. Mesmo as páginas na internet dos Diários Oficiais e dos Tribunais de Contas não apresentam mecanismos de busca “amigáveis”, dificultando a localização de informações. A busca de dados na internet foi feita nas seguintes páginas:

1. Página oficial dos governos;
2. Página oficial dos órgãos supervisores;
3. Página das OS's, quando disponível;
4. Página dos Tribunais de Contas,
5. Página dos mecanismos de busca na Internet, como Google e MSN⁸

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

⁸ Google disponível em: <http://www.google.com.br>
MSN disponível em: <http://www.msn.com>

sobre os relatórios listados na Tabela 18. Por fim, a pesquisa na página dos Tribunais de Contas teve como objetivo localizar relatórios sobre as OS's.

O que a busca permitiu observar é que, apesar de alguns dados terem sido encontrados, não existe uma página que concentre as informações sobre as OS's. Assim, por exemplo, a MP nº 1.646/98 e a Lei nº 9.637/98 que dispõem sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, foram localizados na página da Casa Civil da Presidência da República⁹, enquanto que a MP anterior, nº 1.591/97, foi encontrada na página da Promotoria dos Direitos do Idoso do Ministério Público do Paraná¹⁰. A Tabela 6 apresenta a página na internet das OS's federais e a Tabela 20 apresenta o resultado da busca na internet. A coluna “Página na Internet” indica a existência ou não de uma página própria na Internet, enquanto que as seguintes indicam, quando indicado por SIM, a página em que foi localizado o Contrato de Gestão: em página Própria, na do Governo ou na do Órgão Supervisor.

Tabela 20 – Páginas Próprias e Contratos de Gestão Localizados na Internet

#	OS	Esfera/U.F.	Página na Internet	Contrato de Gestão		
				Própria	Governo	Supervisor
1.	ABTLuS	União	SIM	SIM	SIM	SIM
2.	ACERP	União	SIM	SIM	não	não
3.	BIOAMAZÔNIA	União	SIM	não	não	não
4.	IDSM	União	SIM	SIM	SIM	SIM
5.	IMPA	União	SIM	não	SIM	SIM
6.	RNP	União	SIM	não	SIM	SIM
7.	CGEE	União	SIM	não	SIM	não
8.	PROMIR	BA	não	não	não	não
9.	ASCETEB	BA	não	não	não	não
10.	IBC	BA	SIM	não	não	não
11.	IDT	CE	SIM	não	não	não

⁹ Página da Casa Civil da Presidência da República: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03. A Lei também foi localizada na página do Ministério da Ciência e Tecnologia (<http://www.mct.gov.br/legis/lei>), entre outras.

¹⁰ Página do Ministério Público do Paraná que disponibiliza a MP em questão: <http://www.mp.pr.gov.br/institucional/capoio/caopddi/mp1591.html>.

# OS	Esfera/U.F.	Página na Internet	Contrato de Gestão		
			Própria	Governo	Supervisor
12. CENTEC	CE	SIM	SIM	não	não
13. IACC	CE	SIM	não	não	não
14. ICS	DF	não	não	não	não
15. Pará 2000	PA	não	não	não	não
16. ICI	PR	SIM	não	não	não
17. Porto Digital	PE	SIM	SIM	não	não
18. Casa do Estudande	PE	não	não	não	não

Os dados da Tabela 20 mostram que a vasta maioria das OS's possui página própria na Internet. Apesar disso, apenas 8 contratos de gestão foram localizados nas buscas, ou seja, 50%. E, desse montante, apenas 2 foram localizados nas três páginas pesquisadas, 3 apenas na página da organização, 2 apenas na página do governo e do órgão supervisor e 1 apenas na página do governo. Dentre os órgãos supervisores, apenas o *site* do MCT apresenta o contrato de gestão firmado com as OS's sob sua alçada, além do decreto de qualificação e das metas e indicadores, com exceção apenas da CGEE.

O governo da Bahia mantém uma página dedicada às OS's¹¹, na qual apresenta toda uma discussão envolvendo o tema, o processo para se obter a qualificação como OS, a legislação pertinente, os modelos de requerimento para a qualificação e também um breve relato sobre cada uma das três entidades qualificadas. Mas apesar desse cuidado, e do fato do governo estadual expressar, em sua página, a preocupação em promover o controle social, não existe referência a nenhum contrato de gestão e duas OS's (ou 67%) não possuem página própria. Das duas organizações pernambucanas, a Casa do Estudante não mantém página própria e também não foi possível localizar seu contrato de gestão. Por outro lado o Porto Digital mantém uma página com todos os dados relativos ao contrato de gestão. As três entidades cearenses qualificadas como OS possuem página própria na internet, mas apenas O CENTEC disponibiliza o contrato de gestão para consulta. O ICI, de Curitiba, apesar de manter uma página própria e fazer referência à sua qualificação como OS, não disponibiliza em seu *site* dados sobre o

¹¹ <http://www.bahia.ba.gov.br/saeb/orgsociais/principal.htm>.

contrato de gestão, os relatórios e também sobre a legislação. Uma pesquisa na página do governo municipal também não logrou êxito. A Tabela 6 apresenta as páginas na Internet das OS's federais, enquanto que a Tabela 21, a seguir, lista as páginas das entidades qualificadas nas esferas subnacionais.

Tabela 21 – Página na Internet

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

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

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

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

No âmbito federal, todas as OS's qualificadas possuem página própria na internet e apenas para a BIOAMAZÔNIA não foi possível localizar o contrato de gestão. E, apesar das informações estarem concentradas em algumas páginas, isso não significa que estejam mais organizadas. A maioria das informações está contida no *site* do Ministério do Planejamento na parte dedicada ao Programa Gestão Pública

Empreendedora (<http://pgpe.planejamento.gov.br/>); porém dentre as diversas páginas deste *site*, duas delas contém dados relativos às organizações sociais, mas não necessariamente as mesmas. Na parte dedicada às OS's, são encontrados os seguintes dados para consulta e transferência: a legislação pertinente ao tema, uma lista das OS's federais com os respectivos endereços eletrônicos, artigos, e informações relativas ao decreto de qualificação, contrato de gestão, estatuto, entre outros.

Tabela 22 – Disponibilidade de dados na página do Ministério do Planejamento

#	ITEM	ABTLuS	ACERP	BIOAMAZ ÔNIA	IDSMS	IMPA	RNP	CGEE
1.	Decreto de Qualificação	SIM	SIM	SIM	não	SIM	SIM	SIM
2.	Contrato de Gestão	SIM	não	não	SIM	SIM	SIM	SIM
3.	Estatuto	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	não	SIM

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

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

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

Tabela 23 – Disponibilidade de dados na página do Ministério do Planejamento

#	ITEM	ABTLuS	ACERP	BIOAMAZÔNIA	IDSM	IMPA	RNP	CGEE
1.	Contrato de Gestão	SIM	não	não *	SIM	SIM	SIM	SIM
2.	Relatório de Gestão	não	SIM	não *	não	SIM	não **	não **
3.	Relatório de Avaliação	SIM	SIM	não *	SIM	SIM	não **	não **

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

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

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

Apesar de uma página ser dedicada às OS's e outra aos contratos de gestão, apenas este último está disponível nas duas páginas, porém todas as informações poderiam estar disponíveis em uma única página, facilitando a pesquisa e a localização dos dados. Além deste pequeno detalhe, o que a tabela deixa evidente é que não existe acesso a nenhum documento sobre o contrato de gestão e os relatórios sobre a BIOAMAZÔNIA. Apenas o decreto de qualificação e o estatuto estão disponíveis. O contrato de gestão da ACERP, como já foi explicado, pode ser encontrado na página da entidade. O relatório de gestão da ABTLuS não foi localizado por meio de pesquisa na internet, e o do IDSM, relativo ao primeiro ano do contrato (2001), pode ser obtido na página da OS. Os relatórios de gestão e avaliação, quando disponíveis, correspondem ao do exercício de 2001; assim, apesar do primeiro contrato da ABTLuS e da ACERP ser de 1998, não existem relatórios anteriores disponíveis nos *sites* pesquisados.

A Tabela 24 apresenta, para a União e também para cada unidade da federação que implantou o modelo de gestão por OS, um resumo com a disponibilidade de alguns temas pertinentes ao assunto.

Tabela 24 – Disponibilidade de informações das OS's

#	ITEM	UNIÃO	BA	CE	PE	PR	SP	
							Estado	Municípios
1.	Legislação	web	web	web	web	x	web	X
2.	Contrato de Gestão	web	x	parcial	x	x	e-mail	X
3.	Relatório de Gestão	parcial	x	x	web	x	x	X
4.	Relatório de Avaliação	parcial	x	x	parcial	x	x	X

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

Em uma situação intermediária estão aqueles indicados por “parcial”, o que significa que apenas alguns documentos foram encontrados na internet. Para as OS's qualificadas pela União, a Tabela 25 apresenta um detalhe dos documentos obtidos.

Tabela 25 – Disponibilidade de informações das OS's da União

#	ITEM	ABTLuS	ACERP	BIOAMAZ ÔNIA	IDSMS	IMPA	RNP	CGEE
2.	Relatório de Gestão	x	web	x	x	web	x	x
3.	Relatório de Avaliação	web	web	x	web	web	x	x

O que se percebe, a partir dos dados apresentados, é que as possibilidades de controle social são limitadas, uma vez que o acesso aos dados também é restrito, pelo menos no que tange a pesquisa pela internet. Assim, o principal mecanismo para este tipo de controle é aquele exercido pela Comissão de Avaliação, que deve ser “composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação” (BRASIL, Lei nº 9.637, 1998). Os relatórios gerados por essa Comissão devem balizar a decisão do órgão supervisor quanto ao alcance das metas estipuladas em contrato, à aplicação de sanções que pode chegar, no limite, à desqualificação da entidade como OS.

CAPÍTULO 3 - AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS EM SÃO PAULO

Em São Paulo, a partir da Lei Complementar nº 846, de 4 de junho de 1998, as organizações das áreas da saúde e da cultura, que atendessem aos requisitos da lei, poderiam pleitear a qualificação como OS e, com isso, ficariam habilitadas a assinar um contrato de gestão com o Estado. O Decreto nº 43.493, de 29 de setembro de 1998, regulamentou a qualificação de entidades na área da cultura.

A partir da análise da legislação pertinente ao tema e com as entrevistas realizadas, este capítulo procurará analisar a *accountability* das OS's paulistas.

Um breve histórico

A qualificação de entidades da área da saúde como organizações sociais foi uma alternativa identificada pelo governador Mário Covas para ampliar a assistência à saúde no estado. No início de sua gestão, ainda em 1994, existiam diversas obras inacabadas e paralisadas cujo destino seria abrigar hospitais. De acordo com TANAKA e MELO (2002), o conjunto de esqueletos, dez no total, fazia parte de um programa, iniciado na década de 80 e que contava com o financiamento do Banco Mundial, para a regionalização dos serviços de saúde. Ainda de acordo com os autores, a localização dos hospitais e o perfil dos serviços foram definidos após ampla participação dos movimentos populares de saúde, com uma expectativa de se atingir uma população de 200.000 habitantes. Apesar da ampla discussão, as obras foram finalizadas somente dez anos após seu início, e, mesmo assim, ainda faltava equipar e contratar pessoal para a gestão. O momento não era adequado, pois de acordo com Nilson Paschoa, responsável pela Coordenadoria de Contratação de Serviços de Saúde, existia uma orientação do governador Mário Covas que restringia a realização de concursos para a contratação de pessoal, devido à escassez de recursos e também às críticas que a administração direta recebia relativas à sua ineficiência. Diante desse cenário e também como uma forma de buscar flexibilidade na gestão, o governo optou por realizar parcerias na prestação de serviços públicos, e, para tanto, regulamentou a figura das OS's. Paschoa lembra que o fato do governo delegar a parceiros a gestão das atividades de um hospital, “em absoluto significa você [Estado] abdicar da sua responsabilidade de definidor das políticas públicas e de controlá-las” (Entrevista). Ainda de acordo com o entrevistado,

apesar do sistema de parceria ser um sistema antigo, a utilização do contrato de gestão “nos moldes como ele se condicionou agora [...] dá garantia para que o Estado efetivamente tenha o poder de definir a política e ao mesmo tempo controlá-la”.

A partir da promulgação da Lei Complementar, as primeiras entidades foram qualificadas como OS's ainda em junho de 1998: a Associação Congregação de Santa Catarina e a Associação Beneficente Casa de Saúde Santa Marcelina. A Tabela 14 (p.56) apresenta uma lista das OS's de saúde em São Paulo com a data da qualificação.

As condições para uma entidade se qualificar como OS

A partir da comparação entre a legislação federal, Lei nº 9.637/98, e as do estado de São Paulo, Lei Complementar nº 846/98 e Decreto nº 43.493/98, serão analisadas as principais diferenças entre ambas e as especificidades de cada uma, com atenção para o caso estadual.

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

CAPÍTULO 1 – DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Seção I – Da Qualificação

Seção II – Do Conselho de Administração

Seção III – Do Contrato de Gestão

Seção IV – Da Execução e Fiscalização do Contrato de Gestão

Seção V – Do Fomento às Atividades Sociais

Seção VI – Da Desqualificação

CAPÍTULO II – DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Principais Requisitos para a Qualificação

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

como OS. A segunda condição restringe a possibilidade de qualificação para as fundações de direito privado, as organizações da sociedade civil. A Tabela 26 apresenta outras características necessárias para que uma organização pleiteie sua qualificação como OS.

Tabela 26 – Características para que uma organização possa ser qualificada como OS

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

A legislação paulista é mais restritiva quanto às atividades que podem ser conduzidas por OS's, permitindo essa possibilidade apenas às entidades das áreas de saúde e da cultura. O Projeto de Lei Complementar nº 03/98, que antecedeu a L.C. nº 846/98,

evidencia que a iniciativa do governo estadual era apenas qualificar entidades da área da saúde, projeto que foi alterado por meio de uma emenda durante a tramitação na Assembléia Legislativa paulista e que acabou por incluir a área da cultura, o que leva a concluir que algum interesse particular foi atendido (TANAKA e MELO, 2002, p.21). Ainda de acordo com os autores, a proposta do executivo paulista é apenas utilizar, de forma pragmática, uma iniciativa federal de ampla Reforma do Estado, que inclui a criação das OS's como forma de promover a administração pública gerencial. Porém, para Paschoa, as OS's de saúde mostram a “intenção de você começar a criar uma flexibilização na gestão daquilo que é público, destinando a um parceiro a gestão de serviços”.

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

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

O Conselho de Administração

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

Tabela 27 a seguir.

Tabela 27 – Composição e Mandato do Conselho de Administração

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

Apesar de ambas as legislações especificarem que a composição do Conselho deve seguir as normas do estatuto, os requisitos necessários para a qualificação, impostos pela lei federal, praticamente determinam a composição dos Conselhos da OS's

qualificadas pela União, restando uma margem de apenas 10% para os membros eleitos na forma definida pelo estatuto. Como membros natos, a lei federal também determina a participação de representantes do Poder Público, com a ressalva que devem constituir no mínimo 20% e no máximo 40% do total de membros. Um segundo grupo de membros natos deve ser formado por representantes da sociedade civil e compor 20 a 30% do conselho. Além disso, essas duas categorias de membros devem corresponder a mais de 50% do conselho. Já na composição do conselho das OS's estaduais, essas duas figuras não fazem parte das especificidades da lei, o que também não impede que sejam previstas em estatuto. As restrições existentes são: o veto à participação de parentes do Governador, Vice-Governador e Secretários de Estado; e a proibição de conselheiros e executivos exercerem cargos de confiança ou de chefia no SUS.

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

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

O que se observa é que existe uma preocupação, expressa na lei federal, em garantir, com a participação de membros natos oriundos do Poder Público, um maior controle sobre o conselho, principalmente porque estes podem formar até 40% do conselho. Por seu turno, apesar da lei estadual não proibir a participação de membros do Estado no conselho das OS's, impede a presença de parentes até o 3º grau do Governador, Vice-Governador e Secretários de Estado, demonstrando uma preocupação em não permitir uma ingerência do Estado sobre uma organização da sociedade civil.

A participação de membros do governo no conselho de gestão pode entrar em choque com o propósito da publicização expresso na Reforma do Estado, pois a presença de membros do governo poderia inibir e exercer uma pressão sobre os demais participantes do conselho, prejudicando e, no limite, até anulando a proposta de promover maior

autonomia e flexibilidade na gestão. Além do mais, a composição do conselho, que prevê até 40% de membros natos representantes do Poder Público também poderia confrontar com a proposta do próprio governo de obter “um maior controle social direto desses serviços por parte da sociedade, por meio dos seus conselhos de administração” (BRASIL, 1997, p.11). Poderia se argumentar que os demais membros do conselho é que exerceriam pressão sobre os membros representantes do Estado, neutralizando qualquer viés estatal ou seus eventuais desmandos, mas, nesse caso, sua participação também se tornaria desnecessária.

O Contrato de Gestão

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

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

Apesar de conceitualmente ambas as legislações terem o mesmo entendimento sobre o contrato de gestão, existem algumas diferenças relativas a seu escopo, que estão resumidas na Tabela 28.

Tabela 28 – Elementos do Contratos de Gestão

#	UNIÃO	SÃO PAULO
1.	Discriminará as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da entidade contratada	Idem
2.	Será elaborado de comum acordo entre as partes	---
3.	Quando uma OS absorver atividades na área de saúde deverá seguir os princípios do SUS	A OS de saúde deve seguir os princípios do SUS

#	UNIÃO	SÃO PAULO
4.	Especificar o programa de trabalho proposto pela OS, estipular as metas a serem atingidas e respectivos prazos de execução, bem como os critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade	Idem
5.	Estipular limites e critérios para despesas com remuneração	Idem
6.	---	Dispensável a licitação para celebração dos contratos
7.	---	A minuta do contrato e a convocação pública das OS's deve ser publicado no Diário Oficial
8.	---	O Estado deve dar publicidade da decisão de firmar cada contrato de gestão e das entidades que manifestarem interesse
9.	O contrato de gestão deve ser publicado na íntegra no Diário Oficial e em jornais de circulação nacional	O contrato de gestão deve ser publicado na íntegra no Diário Oficial
10.	---	É vedada a destinação de bens públicos que estejam ou já estiveram vinculados à prestação de serviços de saúde
11.	---	Seguir os princípios inscritos no artigo 37 da Constituição Federal e no artigo 11 da Constituição Estadual
12.	Demais cláusulas necessárias devem ser definidas pelos Ministros de Estado ou autoridades supervisoras da área de atuação da OS.	Demais cláusulas necessárias devem ser definidas pelo Secretário de Estado da área de atuação da OS.

A primeira diferença indicada na Tabela refere-se à elaboração do próprio contrato que, no caso federal, estabelece que deve ser elaborado de comum acordo entre as partes, o que, em princípio, indica que existe uma interação entre as partes na definição do programa de trabalho. Este programa deve conter detalhes quanto às metas, o prazo de

execução e a forma de avaliação. A introdução de tais critérios vai ao encontro da proposta de reforma gerencial proposto no programa de Reforma do Estado. Assim, uma vez coletados dados do cotidiano, é possível comparar com o estipulado e, caso as metas não sejam atingidas, podem ser aplicadas as sanções previstas em contrato. Apesar da legislação paulista não determinar a elaboração em comum acordo, as entrevistas realizadas com os dirigentes das OS's paulistas mostraram que existe uma interação entre as partes, o que permite que novas demandas sejam levadas ao conhecimento da Secretaria da Saúde.

Os contratos de gestão assinados entre órgãos da esfera federal e as OS's estipulam que até 60% dos recursos financeiros podem ser gastos com despesas de remuneração, encargos trabalhistas e vantagens de qualquer natureza. Porém, a análise de alguns contratos de gestão permite identificar qual a natureza do trabalho que pode ser remunerada, conforme Tabela 29.

Tabela 29 – Despesas com Remuneração

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

O contrato da ABTLuS, além de deixar claro que gastos com consultores e prestadores de serviço configuram despesas de remuneração, ainda determina que o teto de 60% deve ser calculado sobre o total de recursos recebidos pela OS, provenientes de qualquer fonte. Para as demais OS's, esse teto é calculado sobre os recursos públicos recebidos por força do contrato de gestão. Nos contratos da ACERP, RNP e CGEE, os gastos com consultores e prestadores de serviço não entra como despesa de remuneração. Dessa forma, essas OS's têm uma margem maior de manobra na utilização dos recursos, que

podem ser gastos com a contratação de mais pessoal ou revertidos numa remuneração maior para os dirigentes e empregados. A lei deixa claro que servidores cedidos para as organizações sociais não podem receber vantagem pecuniária permanente com os recursos do contrato, a não ser adicional caso exerçam cargo temporário de direção ou assessoria.

Em São Paulo este limite é maior, definido em 70% pelo modelo de contrato (São Paulo, Estado, Resolução SS – 142, 2001) e que pode ser gasto com dirigentes e empregados das OS's, não mencionando a necessidade de inclusão de despesas com consultores e prestadores de serviços. Em entrevista concedida por Fábio Tadeo Teixeira¹², do Hospital Geral de Pedreira, este informou que os gastos estão próximos do limite, principalmente porque “contabilmente, até por uma questão da instituição, colocamos serviços de terceiro juntos”, mesmo que o contrato não deixe explícita essa necessidade. Ele lembra ainda que esta questão poderia ser melhor trabalhada, pois serviços terceirizados, como o de radiologia, têm um grande peso na despesa, mas englobam gastos tanto com materiais como com pessoal. A Diretora Administrativa do Hospital Santa Marcelina de Itaquaquecetuba, Vivian Hart Ferreira, também percebe uma limitação na forma como é calculado esse percentual. Isto porque esse hospital não tem a prática de terceirizar atividades e contrata os especialistas necessários de acordo com as regras da CLT, fazendo com que os gastos com pessoal cheguem próximo do limite, enquanto que hospitais que terceirizam atividades acabam por incluir tais gastos em outra rubrica que não despesas com remuneração de pessoal. O Gerente do Hospital Geral de Itapeverica da Serra, Walter Cintra Ferreira Jr., entende que o percentual de 70% corresponde ao valor que em geral se gasta com pessoal, porém, ele percebe uma limitação nesse limite imposto, que pode ser verificado na transcrição de um trecho da entrevista:

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

¹² Entrevista realizada em 15.10.2002.

Apesar de Ferreira ser contrário à criação de normas burocráticas, como a transcrita acima, não descarta a necessidade de prestação de contas: “A OS de saúde precisa ter controle, precisa prestar conta de cada centavo que utiliza e, sem dúvida nenhuma isso é dinheiro público, tem que ser minuciosamente auditado.”

Quanto à transparência, os contratos firmados entre as OS's e os Órgãos Supervisores da esfera federal, devem ser publicados no D.O.U. e também em jornais, conforme tabela a seguir.

Tabela 30 – Publicidade dos Contratos de Gestão

# ITEM	ABTLuS	ACERP	IDSM	IMPA	RNP	CGEE
1. D.O.U	Integral	Integral	Extrato	Integral	Integral	Integral
2. Jornal de Circulação Nacional (Extrato)	2 jornais	2 jornais	2 jornais	2 jornais	---	2 jornais
3. Jornal de Circulação Regional (Extrato)	---	---	1 jornal	1 jornal	---	1 jornal

A legislação paulista também apresenta uma preocupação com a transparência no processo de contratação das OS's, expresso nos itens 7 a 9 da Tabela 28, em que se estipula a obrigatoriedade de publicação das diversas etapas em Diário Oficial. Porém a dispensa de licitação para a celebração de contratos com as OS's qualificadas acaba por neutralizar toda transparência obtida com as medidas anteriores, pois caso existam duas ou mais OS's interessadas em firmar contrato, a lei não estabelece critérios para a seleção, ficando a escolha sujeita à discricionariedade das autoridades.

É importante observar que ambas as legislações determinam que as OS's da área de saúde devem seguir os princípios do SUS, o que, em princípio, evita a “privatização” dos serviços com a destinação de leitos a convênios particulares. A lei paulista ainda estabelece que bens públicos em uso ou que já foram utilizados para serviços de saúde não podem ser destinados às OS's de saúde, isto porque, “por pressão da sociedade civil organizada, houve um acordo com o Estado de São Paulo para que apenas os hospitais

novos, ainda não postos em funcionamento, poderiam ser cedidos para a gestão das organizações sociais” (TANAKA e MELO, 2002, p.21).

A Execução e Fiscalização do Contrato de Gestão

Uma vez estabelecidos os parâmetros do contrato de gestão e assinado por ambas as partes interessadas, inicia-se a fase da execução e também do controle das atividades. Este controle, realizado pelo órgão supervisor, ocorre mediante análise de relatórios de gestão que devem ser produzidos com a frequência estipulada em contrato. Esta análise deve comparar os resultados atingidos e os previstos, juntamente com a prestação de contas. A lei paulista novamente demonstra uma preocupação em aumentar a transparência, uma vez que torna obrigatória a publicação dos relatórios no Diário Oficial. A Comissão de Avaliação é a principal entidade auxiliar do órgão supervisor, sendo a responsável pela elaboração de relatórios conclusivos sobre as atividades das OS's. Para a Comissão de Avaliação das OS's de saúde, a legislação é específica quanto a sua composição, determinando a participação, inclusive, de 2 membros da Assembléia Legislativa que façam parte da Comissão de Higiene e Saúde.

Tabela 31 – Execução e Fiscalização do Contrato de Gestão

#	UNIÃO	SÃO PAULO
1.	A execução do contrato de gestão será fiscalizada pelo órgão supervisor responsável pela área de atuação da OS	A execução do contrato de gestão será fiscalizada pela Secretaria de Estado da Saúde ou Secretaria de Estado da Cultura, conforme a natureza da OS
2.	A OS deve apresentar relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro	Idem, acrescido da obrigatoriedade de publicação no Diário Oficial do Estado
3.	Os resultados devem ser avaliados por uma Comissão de Avaliação, indicada pelo Órgão Supervisor, que deve emitir relatórios conclusivos sobre a atuação	Idem

#	UNIÃO	SÃO PAULO
4.	---	O balanço e demais prestações de contas devem ser publicados no Diário Oficial do Estado e analisados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
5.	---	Para as OS's de saúde, a Comissão deve ser composta, entre outros, por 2 integrantes indicados pelo Conselho Estadual de Saúde, 2 membros integrantes da Comissão de Saúde e Higiene da Assembléia Legislativa e deverá encaminhar, trimestralmente, relatório de suas atividades à Assembléia Legislativa.

O Fomento às Atividades Sociais

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

Tabela 32 – Fomento às Atividades Sociais

s

#	UNIÃO	SÃO PAULO
1.	As entidades qualificadas como OS são declaradas como entidades de interesse social e utilidade pública	Idem
2.	Às organizações sociais poderão ser destinados recursos orçamentários e bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão	Às organizações sociais serão destinados recursos orçamentários e, eventualmente, bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão

#	UNIÃO	SÃO PAULO
3.	---	Os bens públicos destinados às OS de saúde não poderão recair em estabelecimentos de saúde do Estado, em funcionamento

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

Tabela 33 – Recursos Financeiros para as OS's

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

A Desqualificação

Entidades que não conseguem atingir as metas estipuladas em contrato sofrem o risco de serem desqualificadas, garantido o direito à ampla defesa em processo administrativo. As entidades que forem desqualificadas devem reverter ao Estado os bens e os recursos fornecidos.

Tabela 34 – Desqualificação de OS's

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

Disposições Finais e Transitórias

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

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

Organizações Sociais de Saúde e Accountability

O estudo sobre *accountability* nas OS's de saúde paulistas seguirá os mesmos moldes da análise realizada no capítulo anterior, quando foram avaliados os mecanismos presentes nas diversas legislações. Assim, serão objeto de análise os instrumentos adotados pelo contrato de gestão e também serão apresentadas algumas impressões obtidas nas entrevistas com alguns dirigentes de OS's. Algumas características da legislação paulista já foram apresentadas, mas o intuito nesta etapa é aprofundar o debate em torno da temática da responsabilização. Para esta análise serão aproveitados as entrevistas realizadas com diversos atores, conforme mostra a Tabela 35.

Tabela 35 – Relação de Entrevistados

#	NOME	ORGANIZAÇÃO	CARGO
1.	Luiz Carlos Bresser Pereira	FGV - EAESP	Professor
2.	Nilson Ferraz Paschoa	Secretaria Estadual de Saúde – SP	Diretor
3.	Walter Cintra Ferreira Junior	Hospital Geral de Itapecerica da Serra – OS	Gerente Hospitalar
4.	Alice	SPDM – OS	Diretora Administrativa
5.	Fabio Tadeo Teixeira	Ass. Congregação de Santa Catarina – H.G. de Pedreira	Diretor Administrativo
6.	Vivian Hart Ferreira	Casa de Saúde Santa Marcelina de Itaquaquecetuba – OS	Diretora Administrativa
7.	José Roberto Ferraro	SPDM – OS	Superintendente
8.	José Eduardo Ribeiro	SPDM – Hospital Vila Maria	Dir. Administrativo
9.	Newton Brandão	Assembléia Legislativa – SP	Dep. Estadual – PTB
10.	Eurípides B. Carvalho	Assembléia Legislativa – SP	Assessor – PT

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

As dimensões da *Accountability* no Contrato de Gestão

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

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

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

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

Assim como na lei federal, ambos os controles, apesar de um ser externo e outro interno, correspondem à dimensão vertical da *accountability*. O modelo de contrato de gestão também deixa claro que cabe ao **Governador** decidir sobre a manutenção da qualificação da entidade como OS. A Seção IV é dedicada exclusivamente à fiscalização do contrato de gestão e determina que:

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

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

Nesta seção, novamente são apresentadas medidas que evidenciam a dimensão vertical da *accountability*, e que reforçam a participação do Poder Executivo, expresso no artigo 1, além de destacar que o Secretário de Estado é o responsável pela fiscalização. A Comissão de Avaliação, além dos membros indicados pelo Secretário de Estado da Saúde, deve ser composta por:

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

A presença de Deputados e também de membros do Conselho Estadual de Saúde, ampliam as possibilidades de controle, uma vez que a Comissão de Saúde e Higiene é a quem “compete opinar sobre proposições e assuntos de defesa, assistência e educação sanitária, bem como de organização ou reorganização de repartições da administração direta ou indireta aplicadas a esses fins”¹³. Já a participação de integrantes do Conselho Estadual de Saúde amplias as possibilidades de controle social, uma vez que o Código de Saúde do estado de São Paulo, de acordo com a Lei Complementar nº 791/95, o define como “o órgão pelo qual se efetiva a participação da comunidade na gestão do SUS” e também “exerce função de controle social das atividades governamentais na área”.

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

A Resolução SS – 142/01 e sua Retificação, publicada no D.O.E. de 4 de dezembro de 2001, apresentam o modelo de contrato de gestão que deve ser utilizado entre as partes interessadas e, em seu escopo, estabelecem ainda que o acompanhamento da execução dos contratos é de responsabilidade da **Coordenadoria de Contratação de Serviços de Saúde – CCSS** – da Secretaria de Estado da Saúde. Ainda na esfera do Executivo, foi criado, de acordo com a Resolução SS – 10/00, o **Grupo de Trabalho Especial**, que atua junto ao Gabinete do Secretário de Estado da Saúde, para coordenar e articular as atividades relacionadas exclusivamente aos Contratos de Gestão. Este grupo é composto por 5 pessoas e tem, dentre outras, as seguintes atribuições:

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

¹³ Descrição das atividades da Comissão de Saúde e Higiene da Assembléia Legislativa de São Paulo disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/index4.htm>. Acesso em 01.10.2002.

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

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

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

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

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

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

A Tabela 36 apresenta uma lista com os responsáveis pelo controle, o tipo de responsabilização associado e sua dimensão, vertical ou horizontal.

Tabela 36 – Dimensões do Controle

#	CONTROLADOR	DIMENSÃO
1.	Governador	Vertical
2.	Secretário de Estado da Saúde	Vertical
3.	Comissão de Avaliação	Vertical

#	CONTROLADOR	DIMENSÃO
4.	Coord. de Contratação de Serviços de Saúde	Vertical
5.	Grupo de Trabalho Especial	Vertical
6.	Assembléia Legislativa	Vertical e Horizontal
7.	Tribunal de Contas do Estado	Vertical e Horizontal
8.	Cidadãos, partidos políticos, e outros	Vertical e Horizontal

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

Tabela 37 – Órgãos fiscalizadores e o Tipo de Responsabilização

#	CONTROLADOR	TIPO DE RESPONSABILIZAÇÃO			
		Parlamentar	Procedimentos	Resultados	Social
1.	Governador			X	
2.	Secretário de Estado da Saúde			X	
3.	Comissão de Avaliação			X	
4.	CCSS		X	X	
5.	Grupo de Trabalho Especial		X	X	
6.	Assembléia Legislativa	X		X	
7.	TCE		X		
8.	Comissão de Acompanhamento			X	
9.	Usuários				X

A partir da tabela anterior, a etapa seguinte do trabalho procurará analisar em detalhes como cada tipo de responsabilização é percebido na relação entre o Estado e as OS's de saúde em São Paulo

Accountability pelo Controle de Resultados

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

“restringir-se aos resultados obtidos em sua execução, através dos indicadores de desempenho estabelecidos, em confronto com as metas pactuadas e com a economicidade no desenvolvimento das respectivas atividades.” (Cláusula quarta, Parágrafo primeiro).

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

Para auxiliar os responsáveis pelo controle, a legislação estabelece a elaboração de certos documentos, conforme tabela a seguir.

Tabela 38 – Instrumentos para Controle

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

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

A LC nº 846/98, em seu parágrafo 1, artigo 9, define o Relatório de Execução como um documento específico sobre a realização do contrato de gestão e no qual deve constar um comparativo das metas pactuadas com os resultados alcançados pela OS. Este documento deve ser preparado pela OS e apresentado ao final de cada exercício “ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse público” (SÃO PAULO, Lei Complementar 846/98). Este relatório deve estar acompanhado de sua respectiva prestação de contas, e ambos devem ser analisados pelo Tribunal de Contas do Estado e publicados no D.O.E. de São Paulo.

A Comissão de Avaliação é a responsável pela elaboração de dois relatórios: de Atividades e de Desempenho. O primeiro é um requisito do artigo 9, parágrafo 3, da LC 846/98, e deve discriminar as atividades realizadas pela OS, no que se assemelha ao Relatório de Execução preparado pela OS. O que os diferencia, além do responsável pela confecção, é a periodicidade, pois o de Atividades é trimestral e deve ser encaminhado à Assembléia Legislativa, enquanto que o de Execução é, a princípio anual, mas pode ser solicitado a qualquer momento. O segundo é um relatório anual que

deve conter um parecer conclusivo sobre as atividades da OS e que, junto com o anterior, deve ser encaminhado ao Secretário de Estado da Saúde. A partir da análise de ambos os documentos o Governador toma uma decisão quanto à manutenção da qualificação da entidade como OS.

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

O Controle de Atividades Hospitalares

Para cada contrato de gestão a ser firmado pela Secretaria de Estado da Saúde são definidos os serviços que devem ser prestados pela OS. Para tanto, a Resolução SS – 142/01 estabelece que a atividade assistencial subdivide-se em quatro modalidades¹⁴: Atendimento hospitalar (internação), Atendimento ambulatorial, Atendimento de urgências e Serviços de apoio diagnóstico e terapêutico – SADT¹⁵. Para cada um dos procedimentos é contratado um certo volume de atendimentos, conforme descrição apresentado a seguir.

1. Atendimento hospitalar (internação)

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

¹⁴ Para cada um dos procedimentos, a Resolução SS -142/01 apresenta a definição e o escopo das atividades.

Tabela 39 – Internação Hospitalar

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

2. Atendimento ambulatorial

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

Tabela 40

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

3. Atendimento de urgências

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

- Número de atendimentos anual: _____

¹⁵ Explicar sucintamente cada um dos itens avaliados.

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

4. Serviços de apoio diagnóstico e terapêutico – SADT

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

Tabela 41 – Serviços Contratados – SADT EXTERNO

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

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

Tabela 42 – Exames realizados - SADT

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

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

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

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

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

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

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

O Controle de Recursos Financeiros

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

Do orçamento estipulado em contrato, o repasse para as OS's ocorre de duas formas:

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

Além do mecanismo de repasse citado, o valor total previsto em contrato pode sofrer alterações de acordo com as metas atingidas pela organização. Em duas avaliações semestrais, realizadas nos meses de julho e dezembro, este valor pode sofrer uma alteração de acordo com a

Tabela 43.

Tabela 43 – Metas x Repasse de Recursos

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

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

Do total de recursos orçamentários, é destinada uma parcela específica para cada tipo de atividade (atendimento hospitalar, atendimento ambulatorial, atendimento de urgências, SADT) desenvolvida pela OS de saúde. Assim, se o hospital possui as 4 linhas de atividade assistencial, a tabela abaixo apresenta o peso percentual específico:

Tabela 44: Peso percentual - Todas as atividades

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

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

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

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

Apesar do contrato de gestão definir que o valor total do repasse não será reajustado mesmo quando ocorrem atendimentos acima do especificado, um aumento nas atividades que justifique a necessidade de verba suplementar dá ensejo à realização de um aditivo contratual, estipulando novas metas e valores financeiros. Por outro lado, quando a redução no volume de atendimento atinge um certo patamar, cria-se a necessidade de uma re-pactuação diminuindo tanto as metas quanto o valor do repasse.

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

Tabela 46 – Indicadores e valoração

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

#	INDICADOR	DESCRIÇÃO	AVALIAÇÃO	VALORAÇÃO
4.	Comissões	<ul style="list-style-type: none"> • Comissão de Prontoúario • Comissão de Óbitos • Comissão de Infecção Hospitalar 	Jul. a set.	3º trim. = 40%
5.	Farmácia	<ul style="list-style-type: none"> • Gastos com Medicamentos 	Out. a dez.	4º trim. = 10%

Fonte: Contrato de Gestão (mimeo)

Assim, na primeira avaliação apenas a qualidade da informação é analisada, respondendo por 100% do valor variável. Na segunda avaliação são analisadas a qualidade da informação e a média de permanência, cada item com 50% de peso. Na terceira avaliação são consideradas a qualidade da informação (20%), a média de permanência (20%), a atenção ao usuário (20%) e as comissões (40%). Na última avaliação mudam os pesos percentuais conforme a tabela e é incluída a análise dos gastos com medicamentos.

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

A Diretora Administrativa do Hospital Santa Marcelina, Hart Ferreira, considera que o critério de divisão do orçamento em parte fixa e parte variável “é um grande incentivo à melhoria” e o recurso que “vem em função disso [metas alcançadas] não é um presente, é uma conquista”. Para Alice “esses 10% são fundamentais para o hospital, principalmente porque se parte da “premissa de que o recurso destinado atende às suas necessidades de orçamento” a “forma de pagamento é interessante, pois é uma forma de premiar aqueles que atingiram as metas estipuladas. Acho que é um incentivo para buscar quantidade com qualidade”. Apesar do hospital ter sido penalizado ao não cumprir algumas das metas, a Diretora avalia o sistema como “positivo, porque foram atitudes que nos obrigaram a melhorar nosso sistema de gestão para que atingíssemos os

100%”. O Diretor Administrativo do Hospital Geral de Pedreira também considera que “os 10% fazem falta sim, podendo gerar descontinuidade no fluxo de caixa.”

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

Apesar dos limites orçamentários, caso não sejam atingidos os índices estabelecidos em contratos, o valor do orçamento poderá ser diminuído ainda mais. Assim, cada uma das 4 atividades assistenciais (atendimento hospitalar, atendimento ambulatorial, atendimento de urgências, SADT) recebe uma pontuação, de acordo com a Tabela 47, que é utilizado para a determinação do volume de repasse.

Para o caso de atendimento ambulatorial, o contrato de gestão estabelece a seguinte metodologia para o repasse trimestral:

Tabela 47 – Critérios de repasse

#	ATIVIDADE REALIZADA	VALOR A PAGAR (R\$)
1.	Acima do volume contratado	100% do peso percentual da atividade Ambulatorial
2.	Entre 85% e 100% do volume contratado	100% do peso percentual da atividade Ambulatorial
3.	Entre 70% e 84,99% do volume contratado	90% X peso percentual da atividade ambulatorial X orçamento do hospital (R\$)
4.	Menos que 70% do volume contratado	70% X peso percentual da atividade ambulatorial X orçamento do hospital (R\$)

Accountability pelo Controle Parlamentar e de Procedimentos

Dos quatro tipos de controle parlamentar identificados no Capítulo 1, não ocorre apenas a submissão de nomes indicados pelo Executivo a aspirantes de cargos públicos (como é

o caso da nomeação do presidente do Banco Central). Isto porque tal nomeação não faz parte dos procedimentos das OS's. Mas no processo de criação e controle das OS's paulistas os seguintes procedimentos são parte da dinâmica de controle: audiências públicas, comissões parlamentares e o controle das contas enviadas pelo Executivo.

A participação da A.L. inicia-se com as discussões em torno do Projeto de Lei Complementar 3/98 realizada no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça. Durante as discussões, o projeto “recebeu 89 emendas. [...] teve 25 das emendas acatadas, 13 das quais foram formuladas e 12, como era possível de serem articuladas entre si, acatadas na forma de três subemendas” (Assembléia Legislativa, 1998). Uma dessas propostas acatadas foi a participação de membros da A.L. e do Conselho Estadual de Saúde na comissão que controla os contratos de gestão.

A primeira audiência pública sobre a criação de organizações sociais em São Paulo ocorreu na Assembléia Legislativa, no dia 15 de abril de 1994, durante o qual vários setores da sociedade estiveram presentes e manifestaram suas opiniões. Além disso, existe na A.L. a **Comissão de Saúde e Higiene**, a quem “compete opinar sobre proposições e assuntos de defesa, assistência e educação sanitária, bem como de organização ou reorganização de repartições da administração direta ou indireta aplicadas a esses fins”¹⁶ e também designar dois de seus representantes para participar da Comissão de Avaliação. Para o controle das contas do Executivo, existe a **Comissão de Fiscalização e Controle**, que tem por competência:

“fiscalizar os atos da administração direta e indireta do Estado, nos termos da legislação pertinente, em especial para verificação da regularidade, eficiência e eficácia dos seus órgãos no cumprimento dos objetos institucionais, assim como opinar sobre proposições relativas à tomada de contas do governador e comunicação do Tribunal de Contas sobre ilegalidade de defesa decorrente de contrato.” (Assembléia Legislativa¹⁷)

¹⁶ Descrição das atividades da Comissão de Saúde e Higiene da Assembléia Legislativa de São Paulo disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/index4.htm>. Acesso em 01.10.2002.

¹⁷ Descrição das atividades da Comissão de Fiscalização e controle da Assembléia Legislativa de São Paulo disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/index4.htm>. Acesso em 01.10.2002.

O **Tribunal de Contas do Estado**, além de analisar a documentação enviada pela Secretaria de Estado da Saúde, também realiza visitas aos hospitais, durante os quais são realizadas auditorias nos procedimentos administrativos.

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

A atuação da AL foi percebida apenas por Hart Ferreira, pois receberam a “visita do Conselho Estadual de Saúde, mais de uma vez”. Alice preferiu não comentar, e se deteve apenas na avaliação do TCE. Na análise de Teixeira, “nós nunca percebemos que éramos fiscalizados pela Assembléia Legislativa. O que a gente sente, uma vez ou outra, é quando a Secretaria [de Estado da Saúde] nos pede algumas informações e diz que é para enviar à Assembléia, aos Deputados. Nós fomos convidados a participar de duas reuniões, mas não como uma fiscalização”. A avaliação mais contundente é a de Cintra Ferreira, para quem a A.L. “Uma participação bastante descomprometida”.

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

de que alguns representantes eleitos fazem fisiologismo político, apenas para se manterem em evidência.

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

Accountability pelo Controle Social

O principal mecanismo de *accountability* que pode ser observado na questão das OS's em São Paulo é a audiência pública realizada na Assembléia Legislativa em 15 de abril de 1998 e que contou com a participação de Deputados Estaduais, do Secretário de Estado da Saúde, Representantes de hospitais universitários e filantrópicos, representantes de diversos movimentos sociais ligados à área da saúde e da assistência social, professores, secretários municipais de saúde ou seus representantes, membros do Conselho Estadual de Saúde e do Conselho Municipal de Saúde, representante do Ministério da Saúde entre outros. No debate ocorrido, a defesa do SUS foi um dos poucos pontos em comum, independente do orador ser a favor ou contra as OS's. O que uma parte dos oradores contrários às OS's se queixavam era da ineficiência da audiência, pois por mais rico que fosse o debate, o Estado seria uma espécie de “rolo compressor” e faria o projeto de lei ser aprovado. A grande maioria das queixas era quanto à privatização dos serviços de saúde, que este projeto era uma “versão piorada” do PAS, implantado no município de São Paulo. Apesar dos leitos serem totalmente destinados à população atendida pelo SUS, muitos acreditavam que em pouco espaço de tempo uma parte seria reservada para os convênios, porém as entrevistas mostram que isso não ocorreu.

Outro questionamento realizado foi a supressão, para as OS's de saúde, do parágrafo 5, artigo 20 do Código Estadual de Saúde, que diz: "É vedada qualquer forma de transferência às entidades privadas da execução ou gestão do serviço público de saúde."

Esta supressão seria uma incoerência do próprio governo, que foi quem criou as normas e agora pretende, como ocorreu, a inclusão de um novo parágrafo no Código Estadual de Saúde, nos seguintes termos “À habilitação de entidade como organização social e à decorrente relação de parceria com o Poder Público [...] não se aplica o disposto no § 5º. deste artigo”. Apesar dos questionamentos a lei foi aprovada com a mudança no Código.

O que esta parte empírica mostrou é que existe uma preocupação no controle das atividades por meio da apresentação de diversos relatórios, mas que não chegam a comprometer a atuação das OS's. As demais observações deste Capítulo serão apresentadas nas Considerações Finais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação trabalhou com a hipótese de que as OS's de saúde paulistas não conseguiram combinar controle por resultados com *accountability*. As evidências obtidas durante a pesquisa mostram que a hipótese se confirma. Apesar de todo um arcabouço legal e também do contrato de gestão firmado entre as partes procurarem combinar tanto o controle de resultados como *accountability*, o que ficou evidente é que o Estado exerce seu controle sobre cada OS, acompanhando e fiscalizando suas atividades. Esta participação estatal é ainda percebida como um controle centralizado, fato esse que pode ser verificado quando praticamente não se registrou a participação das OS's e outros atores na definição das metas constantes nos contratos, dos indicadores de avaliação, e dos critérios de repasse de recursos.

O fato das metas de atendimento serem fornecidas pela SES não significa que as mesmas foram definidas aleatoriamente, pois o que se percebeu nas entrevistas é que os dados são definidos internamente à Secretaria, mas levando em conta estudos epidemiológicos de cada região atendida por uma OS de saúde. E nas reuniões periódicas envolvendo representantes do governo e das OS's muitas vezes são apresentadas sugestões quanto a mudança nos parâmetros de atendimento, uma vez que a dinâmica epidemiológica pode estar sujeita a alterações conjunturais. Uma vez que se chegue a um entendimento é possível efetuar alterações no contrato de gestão, tanto em relação às metas quanto ao volume de recursos financeiros.

Um importante mecanismo de controle do Estado é exatamente o critério de repasse dos recursos. Este critério estabelece que 90% do total de recursos previstos são repassados às OS's em 12 parcelas mensais de igual valor, enquanto que os 10% restantes são sujeitos a avaliações trimestrais, que levam em conta dados qualitativos de atendimento. Para os responsáveis pelos hospitais os 10% representam uma parcela importante do orçamento, pois todas as atividades são planejadas levando-se em conta o recebimento integral e sua falta prejudicaria o atendimento. Apesar disso não existem queixas quanto a esse critério, pois quando é aprovado o pagamento dos 10% os administradores sentem que é um recurso pelo qual o hospital teve que lutar, que não foi apenas um dinheiro previsto no orçamento, o que parece acaba por valorizar todo esforço empreendido pelos funcionários.

A Comissão de Avaliação, composta por integrantes dos poderes Executivo e Legislativo, além de representantes do Conselho Estadual de Saúde, é a instância, prevista na legislação, responsável pela avaliação dos resultados atingidos pelas OS's. Porém, de acordo com entrevista com um dos conselheiros, esta Comissão, que se reunia periodicamente no começo das atividades das OS's parece não se reunir mais, pois este conselheiro já não mais recebe nenhuma convocação. O Deputado Jamil Murad, representante da Assembléia Legislativa na Comissão de Avaliação, encaminhou um Despacho solicitando a participação do Conselho Municipal de Saúde na fiscalização das OS's de saúde, solicitação negada pelo poder Executivo. Além deste, Carvalho lembra também que a Comissão poderia ter a participação de representantes do SUS. O que a pesquisa mostra é que este instrumento de avaliação parecer ter se esvaziado, ou seja, já não apresenta a mesma força como no começo das atividades das OS's.

A participação da Assembléia Legislativa no controle das atividades hospitalares ocorre por meio de sua Comissão de Saúde e Higiene, que deve indicar dois membros para participarem da Comissão de Avaliação. O que as entrevistas indicaram é que as questões relativas às OS's são tratadas de forma mais próxima apenas pelos membros integrantes do Conselho de Avaliação. Porém esta participação da A.L. pode ser melhor explorada em pesquisas futuras. O TCE, pelo que as entrevista evidenciaram, exercem um papel de auditoria, analisando a documentação enviada pela SES e fiscalizando a documentação no próprio hospital.

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

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

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

O estabelecimento de metas de atendimento e níveis de qualidade para as OS's nos leva a considerar a possibilidade de utilizar os mesmos critérios para os hospitais da rede direta. De acordo com Paschoa, esta possibilidade existe e está em estudo pela SES. Os recentes convênios firmados pela SES com os hospitais da Unicamp e da Unesp – Bauru, apesar de serem por convênio de cooperação também são um objeto de estudo futuro, uma vez que não foi escopo deste trabalho. Além da possibilidade acima citada, outras formas de parceria entre Estado e sociedade civil poderiam ser estudadas, como por exemplo o convênio firmado entre a SPDM e a Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo para a gestão do Hospital de Vila Maria.

Uma outra preocupação pode estar relacionada com a continuidade do modelo de prestação de serviços por meio das OS's, uma vez que a legislação prevê a possibilidade de rescisão contratual unilateralmente. Caso este ocorra por parte da OS, ela deve se comprometer a prestar serviços pelo prazo de 180 dias a partir da data de anúncio da

rescisão. Caso a rescisão seja solicitada pelo Estado, este pode qualificar uma outra entidade como OS para dar continuidade ao trabalho desenvolvido. Agora, a continuidade do modelo das OS's, assim como as políticas públicas em geral, como foi lembrado pelo Deputado Newton Brandão, está sujeita às condições do momento. Assim como a pressão do legislativo e de movimentos da sociedade derrubaram a possibilidade das OS's de saúde prestarem atendimento aos convênios particulares, outras correntes podem se alinhar em um dado momento para reverter a situação.

Apesar das OS's paulistas concentrarem-se na questão do atendimento à saúde, a legislação estadual aprovou o modelo para entidades culturais, sendo pleiteado pela Orquestra Sinfônica Estadual sua qualificação com OS. Porém esta aprovação ocorreu apenas quando o projeto estava em tramitação na Assembléia Legislativa, pois não fazia parte do projeto original do Executivo. Caberia, então, um estudo para averiguar qual a aceitação desse modelo pela área da cultura e também verificar se este modelo entra em choque ou é complementar a outras formas de incentivo à cultura, como a Lei Rouanet, do Governo Federal.

Analisar a diversidade de OS's no cenário nacional também pode ser um campo de estudos futuros. Afinal os modelos estaduais e municipais, apesar de seguirem os mesmos moldes da legislação federal, ensejam os mesmos objetivos de publicização e flexibilização na prestação de serviços não-exclusivos? O exemplo do DF tipifica uma mudança de orientação no modelo inicial das OS's pois, apesar da primeira legislação distrital ser nos mesmos moldes da lei federal, sucessivas alterações acabaram por desconfigurar a idéia original e o ICS, entidade qualificada como OS, é alvo de diversas denúncias de irregularidades.

Apesar do curto período de existência dessa política, a relação entre a SES e as OS's em São Paulo mostra um dinamismo, principalmente no que tange ao contrato de gestão, que anualmente apresenta pequenas alterações, consideradas pelos entrevistados como uma evolução natural, devido principalmente ao ineditismo do modelo. Apesar desse ponto favorável no relacionamento desses atores, as questões relativas à accountability mostraram-se frágeis o que parece indicar que a SES exerce cada vez mais um controle centralizado no acompanhamento das OS's, o que talvez justifique alguns comentários obtidos durante as entrevistas em que é apontado um aumento no controle de

procedimentos por parte da SES. Novas pesquisas junto ao Conselho Estadual de Saúde, aos representantes do SUS, representantes da comunidade médica, aos dirigentes de hospitais, e ao próprio Secretário Estadual da Saúde, entre outros, poderiam fornecer indícios quanto aos caminhos que este modelo irá trilhar.

BIBLIOGRAFIA

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1998.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; FERREIRA COSTA, Valeriano Mendes. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998. (Pesquisas, n° 12)
- ANDRÉ, Maristela Afonso de. *Subsídios para a Reforma do Estado: contratos de gestão*. Brasília: IPEA/ENAP/IBAM, 1994, v. 4.
- ANDRÉ, Maristela Afonso de. Contratos de gestão: contradições e caminhos da administração pública. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 6-13, maio/jun., 1995.
- ANDRÉ, Maristela Afonso de. A efetividade dos contratos de gestão na Reforma do Estado. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 39, n. 3, p. 42-52, jul./set., 1999.
- AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luiz Aureliano G. de. A reforma do Estado e a questão federalista: reflexões sobre a proposta de Bresser Pereira. In: *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (Org.). Brasília: Universidade de Brasília, 1997.
- BAHIA. Decreto nº 7.007 de 14 de novembro de 1997. Regulamenta a Lei nº 7.027, de 29 de janeiro de 1997, que instituiu o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.bahia.ba.gov.br/saeb/orgsociais/p_anexos.htm>. Acesso em 22 out. 2002.
- BAHIA. Decreto nº 7.008 de 14 de novembro de 1997. Estabelece normas específicas para a operacionalização, pela área de saúde do Estado, do Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais, instituído pela Lei nº 7.027, de 29 de janeiro de 1997. Disponível em: <http://www.bahia.ba.gov.br/saeb/orgsociais/p_anexos.htm>. Acesso em 22 out. 2002.
- BAHIA. Lei nº 7.027 de 29 de janeiro de 1997. Institui o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.bahia.ba.gov.br/saeb/orgsociais/p_anexos.htm>. Acesso em 22 out. 2002.
- BAHIA. Página oficial do Governo do Estado da Bahia. Disponível em: <<http://www.bahia.ba.gov.br/saeb/orgsociais/principal.htm>>. Acesso em 22 out. 2002.
- BRASIL. Lei nº 8246, de 22 de outubro de 1991. Autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais e dá outras providências. Disponível em: <http://pgpe.planejamento.gov.br/Docs/LEI_N_8246.pdf>. Acesso em 18 nov. 2002.

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

BRASIL. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em:

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

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

BRASIL. Medida Provisória nº 1.648-7, de 23 de abril de 1998. Convertida na Lei nº 9.637, de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron e da Fundação Roquette Pinto e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em :

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/1648-7.htm>. Acesso em 17 nov. 2002.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Disponível em:

<<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em 10 out. 2002.

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

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

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

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

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

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

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

CEARÁ. Secretaria do Trabalho e Ação Social. IDT – www.idt.org.br

CEARÁ. Lei nº 12.781, de 30 de dezembro 1997. Institui o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais, dispõe sobre a qualificação destas entidades e dá

outras providências. Disponível em: <<http://www.ceara.gov.br>>. Acesso em 18 nov. 2002.

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

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

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

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

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

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

Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. São Paulo: Atlas, 1999.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos Anos 90. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (Org.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.

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

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 2.415, de 6 de julho de 1999. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais no âmbito do Distrito Federal. Publicado no DODF de 07.07.1999. Disponível em: <<http://www.mpdft.gov.br/assjur/ldf/1999/2415.htm>>. Acesso em 06 fev. 2003.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PARÁ. Lei n° 5.980, de 19 de julho de 1996. Dispõe sobre as entidades qualificadas como Organizações Sociais. Disponível em: <[http://alepa.pa.gov.br/bancodeleis/cgi-bin/folioisa.dll/splo1996.nfo/query=*/doc/{t3095,16864}?>](http://alepa.pa.gov.br/bancodeleis/cgi-bin/folioisa.dll/splo1996.nfo/query=*/doc/{t3095,16864}?). Acesso em 06 fev. 2003.

PARÁ. Decreto n° 3.881, de 25 janeiro de 2000. Qualifica como Organização Social a Sociedade Civil Pará 2000. Disponível em: <[http://alepa.pa.gov.br/bancodeleis/cgi-bin/folioisa.dll/spld0001.nfo/query=*/doc/{t1,4832}?>](http://alepa.pa.gov.br/bancodeleis/cgi-bin/folioisa.dll/spld0001.nfo/query=*/doc/{t1,4832}?). Acesso em 06 fev. 2003.

PERNAMBUCO. Decreto n° 23.046, de 19 de fevereiro de 2001. Regulamenta a Lei n° 11.743, de 20 de janeiro de 2000, que instituiu o Sistema Integrado de Prestação de Serviços Públicos Não-Exclusivos; dispõe sobre a qualificação e funcionamento das organizações sociais e das organizações da sociedade civil de interesse público, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.sare.pe.gov.br/decretos.html>>. Acesso em 17 nov. 2002.

PERNAMBUCO. Lei n° 11.743 de 20 de janeiro de 2000. Sistematiza a prestação de serviços públicos não exclusivos, dispõe sobre a qualificação de Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e o fomento às atividades sociais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.pe.gov.br/frames/index_sare.htm>. Acesso em 17 nov. 2002.

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

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

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 43.493, de 29 de setembro de 1998. Dispõe sobre a qualificação das organizações sociais da área da cultura e dá providências correlatas. Publicado no Diário Oficial do Estado de São Paulo, v.108, n.186, 30/09/1998. Disponível em: <<http://www.imprensaoficial.com.br>>. Acesso em 11.02.2003.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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