

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU
INSTITUTO SERZEDELLO CORRÊA – ISC
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
Curso de Direito Público e Controle Externo

A Sociedade Civil no contexto da Reforma Administrativa

Teresa Cristina Mesquita Nogueira

Orientador: José Jardim Rocha Jr.

Brasília – DF

Março/2006

AS CATEGORIAS PÚBLICO E PRIVADO ATRAVÉS DO TEMPO

Até recentemente, os limites entre a sociedade e o Estado e entre o público e o privado pareciam bem demarcados. Hoje, esses limites não podem ser distinguidos com nitidez. As categorias *público* e *privado* não se aplicam mais necessariamente ao Estado e à sociedade respectivamente.

Existem, atualmente, setores que, embora formalmente públicos, comportam-se segundo a lógica privada de mercado. Por outro lado, vai se expandindo outra esfera, constituída por movimentos e associações que, embora formalmente privados, dedicam-se a finalidades públicas, ocupando um espaço público não-estatal.

Este artigo pretende refletir sobre as características desse espaço público não estatal e sobre o papel que foi reservado ao conjunto das organizações que o integram na Reforma Administrativa ocorrida no país na década passada.

A compreensão das transformações na percepção de categorias fundamentais da sociedade moderna — sociedade, Estado,¹ público e privado — e de suas conseqüências para a configuração das relações entre o Estado e a sociedade civil na atualidade requer uma reflexão histórica,² ainda que breve, sobre essas categorias.³

Na antiga Grécia, a esfera privada era a dimensão particular a cada indivíduo, relacionada à casa (*oikos*), ao trabalho doméstico e à família. Em oposição a ela, a esfera pública era onde o cidadão podia discutir com seus iguais as questões relativas à *polis* e encontrar reconhecimento. É interessante observar que, da esfera pública não participavam todos os indivíduos, mas apenas os cidadãos livres, proprietários gregos.

¹ Conforme Boaventura de Sousa Santos, o dualismo Estado/sociedade civil é o mais importante dualismo no moderno pensamento ocidental. SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pelas mãos de Alice – O social e o político na pós modernidade*. p. 81.

² Este texto não tem a pretensão de realizar uma retrospectiva histórica completa ou uma arqueologia dessas categorias, apenas se propõe a situá-las, de forma simplificada, em alguns marcos históricos.

³ Para uma descrição detalhada do processo ver : HABERMAS, Juergen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Trad. Flávio R.Kothe. 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

Durante a Idade Média, essas categorias foram transmitidas nas definições do Direito Romano: a esfera pública como *res publica*.⁴ Contudo, nesse período, não houve propriamente uma distinção entre esfera pública e esfera privada.

Ao analisar as categorias *público* e *privado* na Idade Média, registra Araújo Pinto:⁵

*Assim, o que se torna visível, nesse cenário de pluralidade de ordenamentos, fontes e instituições que geram e aplicam o direito, é a **inexistência de uma esfera pública** apta a propiciar uma mínima separação entre a experiência política (numa perspectiva ampliada) e as diversas constelações de interesses – de natureza privada – protegidos por sofisticadas construções teóricas como a idéia de sociedade trifuncional e constituição mista, típicas da teoria política medieval, que mantêm sua força persuasiva mesmo nos séculos iniciais da Era Moderna. (grifado no original)*

Com o final da Idade Média, ocorre a emancipação do poder político, em face do poder econômico e do religioso. A formação do Estado foi fundamentada na necessidade racional de sua existência para manter a ordem ⁶ e correspondeu à constituição da primeira forma de poder totalmente dessacralizada.

O processo de assimilação do poder político – o Estado – ao poder público é o tema recorrente das doutrinas jusnaturalistas, que se desenvolveram desde o início do século XVII até fins do século XVIII. Esse modelo representa a descoberta da esfera econômica como distinta da esfera política, da esfera privada como distinta da esfera pública, descoberta que é própria de uma sociedade na qual desaparece a confusão entre poder econômico e poder político que é característica da sociedade

⁴ Conforme Nuria Cunill Grau, “Pertence a Cícero a definição de *res publica* como “coisa do povo”, pela qual se entende uma sociedade que permanece integrada não só pelos vínculos jurídicos, mas principalmente pela utilidade comum (Bobbio, 1989:14). A ela se opõe a *singularum utilitas*, quer dizer, a utilidade dos indivíduos.”. GRAU, Nuria Cunill. *Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social*. p. 23

⁵ ARAÚJO PINTO, Cristiano Paixão. *Arqueologia de uma distinção: o público e o privado na experiência histórica do direito*. p. 31

⁶ Esse fundamento pode ser visto, por exemplo, em Locke: “ quando os homens constituem sociedade abandonando a igualdade, a liberdade e o poder executivo do estado de natureza aos cuidados da comunidade para que disponha deles por meio do poder legislativo de acordo com a necessidade do bem dela mesma, fazem-no cada um com a intenção de melhor preservar a si próprio, à sua liberdade e propriedade”. LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo*. p. 94.

feudal.⁷

Para Habermas a associação do poder político à esfera estatal ocorre a partir do momento em que a esfera do poder público se torna objetivada nas atividades continuadas que passaram a ser exercidas pelo Estado. Em sua concepção, o “Estado moderno é essencialmente um Estado de impostos”⁸ e a administração financeira é o cerne de sua administração. Assim, a organização da burocracia, necessária à administração dos impostos, bem como a manutenção de exércitos permanentes deu visibilidade a esfera do poder público (esfera pública no sentido moderno) que passou a ser identificada com a estatal. Por oposição, privado se referia àqueles excluídos da participação no poder público.

Na construção habermasiana, inicialmente a esfera pública burguesa é a esfera das pessoas privadas reunidas em um público, na qual ocorrem as discussões com a autoridade sobre as leis do intercâmbio de mercadorias e do trabalho social. No entanto, com o desenvolvimento dessa esfera pública surge uma consciência política que articula, contra a monarquia absoluta, a concepção e a exigência de leis genéricas e abstratas, que garantam a vinculação das funções do Estado a normas gerais (Estado de Direito).

Com o Estado de Direito, as funções da esfera pública são articuladas na lei fundamental ou Constituição. Os direitos fundamentais garantem: as esferas do público e do privado; as instituições e instrumentos do público (imprensa, partidos); a base da autonomia privada (família e propriedade); e as funções das pessoas privadas (políticas e econômicas).⁹ Observa-se que o Estado, nesta época, era mínimo. A ele cabia a manutenção das leis, da ordem, da justiça e da segurança. Por seu turno, ao mercado competia regular as instâncias econômicas e sociais.

O Estado de Direito liberal entra em crise na virada para o século XX, marcando o início de uma fase de forte intervencionismo estatal na sociedade. O Estado amplia suas funções e, além de guardar a ordem, assume tarefas como proteger, indenizar e compensar os grupos sociais mais fracos; coordenar atividades econômicas privadas; e desempenhar ele mesmo atividades de produção de bens e serviços. Assim, cada vez mais a linha que separava o setor público do privado foi

⁷Conforme BOBBIO, Norberto e BOVERO, Michelangelo. *Sociedade e Estado na filosofia política moderna*. p. 45.

⁸HABERMAS, Juergen. *Mudança Estrutural da Esfera Pública*. p. 31.

⁹Id ibidem. p. 103.

se atenuando. Conforme Habermas:

*O modelo da esfera pública burguesa contava com a separação rígida entre setor público e setor privado; a esfera pública das pessoas privadas reunidas num público, que fazia a mediação entre o Estado e as necessidades da sociedade, era computada ela mesma no setor privado. À medida que o setor público se imbrica com o setor privado, este modelo se torna inútil. Ou seja, surge uma esfera social repolitizada, que não pode ser subsumida, nem sociológica nem juridicamente, sob as categorias do público ou do privado. Neste setor intermediário se interpenetram os setores estatizados da sociedade e os setores socializados do Estado sem a intermediação das pessoas privadas que pensam politicamente (...) Essa função mediadora passa do público para aquelas instituições que, como as associações se constituíram a partir da esfera privada ou, como os partidos, a partir da esfera pública e que, internamente, exercem agora o poder e a distribuição do poder num jogo com o aparelho do Estado.*¹⁰

Finalmente, chegamos ao período atual, no qual, no campo econômico, o Estado parece não mais ter capacidade de regular a economia nacional, inserida num mercado mundial. No campo social, surgem novas práticas de mobilização e movimentos orientados para reivindicações de direitos difusos, pós-materialistas. E, no campo estatal, são desenvolvidas políticas no sentido de devolver à sociedade civil competências e funções que o Estado parece incapaz de exercer.

Nesse novo marco, no qual se aprofunda a percepção de que entre as categorias *público* e *privado* existe uma larga fronteira onde se encontram tanto entidades estatais quanto da sociedade civil, é que será analisado o papel da sociedade civil na reforma administrativa, iniciada em meados da última década.

¹⁰ HABERMAS, Juergen. op. cit. p. 208-209

Sociedade Civil

O interesse em relação às organizações que não estão incluídas no setor privado lucrativo ou no setor público estatal tem crescido em todo o mundo. São entidades que, embora de natureza privada, dedicam-se a promoção de atividades de caráter público, entendido aqui como de interesse geral, coletivo, não individual, em áreas tão diversas como: defesa de povos indígenas, promoção de saúde individual e coletiva, defesa do meio ambiente, proteção aos desempregados, defesa do consumidor, alfabetização, preservação cultural, entre outras.

Cada vez mais, observa-se o crescimento do número de pessoas que se reúnem em organizações dedicadas a atividades públicas. Porém, as explicações para essa expansão não são homogêneas.

Boaventura de Sousa entende não ser fácil determinar o significado político desse fenômeno, uma vez que está ocorrendo tanto nos países centrais como nos países periféricos e, portanto, em contextos sociais e políticos muito diferentes. Além disso, observa que a própria unidade de análise deste fenômeno é problemática, pois, se nos países centrais parece ser o resultado de forças endógenas identificáveis no espaço nacional, em alguns países periféricos, sobretudo nos menos desenvolvidos, é o efeito local de induções, quando não de pressões ou de interferências internacionais.¹¹

Não obstante as dificuldades de análise apontadas e embora ressalte a existência de um núcleo genuíno na “reemergência da sociedade civil”, Boaventura de Sousa registra que:

A meu ver, o que está verdadeiramente em causa na “reemergência da sociedade civil” no discurso dominante é um reajustamento estrutural das funções do Estado por via do qual o intervencionismo social, interclassista, típico do Estado-Providência, é parcialmente substituído por um intervencionismo bicéfalo, mais autoritário face ao operariado e a certos setores das classes médias (por exemplo, a pequena burguesia assalariada) e mais diligente no atendimento das

¹¹ SANTOS, Boaventura de Sousa. *A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado*. p. 6.

exigências macro-económicas da acumulação de capital (sobretudo do grande capital).¹²

Não existe um conceito único para conjunto dessas organizações sociais. Nos países da Europa continental, de origem latina, predomina a denominação economia social (*économie sociale*). Nos países de origem anglo-saxã, principalmente nos Estados Unidos, utiliza-se a denominação setor não lucrativo (*non profit sector*).

Essas duas denominações representam duas correntes de conceituação e interpretação da realidade social, cada uma com características próprias que não cabe mencionar no âmbito reduzido deste texto. Destaca-se apenas que a primeira corrente tende a considerar a economia social como parte da resposta da sociedade à crise econômica e ao enfraquecimento do Estado e, portanto, como uma forma de repensar os termos do desenvolvimento econômico e social. Já a segunda corrente dá relevo ao papel de prestadores de serviço das organizações do setor não lucrativo.

No Brasil, tem-se utilizado a denominação terceiro setor para identificar o conjunto das organizações de natureza privada dedicadas a finalidades públicas que não integram nem o Estado (primeiro setor) nem o mercado (segundo setor). Cabe registrar que não há consenso sobre esta denominação, uma vez que também é utilizado o conceito sociedade civil para traduzir esta realidade social.

Para Habermas, o atual significado de sociedade civil não coincide com o da sociedade burguesa da tradição liberal (oposta ao Estado), pois não inclui mais a economia. O seu núcleo institucional é formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas. Conforme seu conhecido conceito: “A sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política”.¹³

J. Cohen e A. Arato citam um conjunto de características da sociedade civil, que não se identifica com o Estado, nem com a economia e nem com os outros sistemas de funções sociais, pois permanece vinculada aos núcleos privados do

¹² SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pelas Mãos de Alice – O Social e o Político na Pós Modernidade*. p. 124.

¹³ HABERMAS, Jurgen. *Direito e democracia: entre faticidade e validade*. p. 99.

mundo da vida. São elas: pluralidade, publicidade e legalidade, esta última referindo-se a direitos fundamentais necessários a demarcação do mundo da vida em relação ao Estado e ao mercado.¹⁴

Grau¹⁵ considera que a fundamentação de Habermas e de Cohen e Arato, baseada na diferenciação das lógicas entre os subsistemas (político e econômico) e o mundo da vida (a sociedade civil constitui expressão institucional do mundo da vida) não seria suficiente para o meio latino americano, no qual a sociedade foi configurada historicamente a partir do Estado e onde a maioria das associações articula sua ação ao aparelho estatal.

Dessa forma, entende ser mais pertinente a noção de setor intermediário (terceiro setor), que descarta a identificação de uma lógica própria das organizações da sociedade civil. Além disso, a autora destaca a produção de bens públicos a partir da sociedade como uma outra possível dimensão do público que contribuiria para sinalizar possíveis insuficiências na fundamentação habermasiana, vez que se refere a uma ação coletiva que não envolve a afirmação de direitos e a defesa de identidades culturais, nem expressa a vontade de participação política em relação às instituições estatais.

Como será visto a seguir, este conceito de sociedade civil como setor intermediário, capaz de produzir bens públicos (*public goods*), foi o adotado na reforma administrativa dos anos 90.

Reforma do Estado

Em meados dos anos 90, o governo brasileiro apresentou ao país um documento político intitulado “Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estado”. Esse plano, a partir de um diagnóstico da crise brasileira como decorrência do descontrole fiscal, do esgotamento da estratégia estatizante de intervenção econômica e social

¹⁴ J. L. Cohen e A. Arato. *Civil society and political theory*. Cambridge, Mass: 1996. p. 346. *apud* Habermas, Jurgen. Id. P. 100.

¹⁵ GRAU, Nuria Cunill. *Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social*. p. 57-61. Segundo a autora “A fundamentação habermasiana e, inclusive, de Cohen e Arato, baseiam-se na diferenciação das lógicas entre os subsistemas (político e econômico) e o mundo da vida. A sociedade civil constitui a expressão institucional do mundo da vida; portanto, as associações que dão conteúdo à esfera pública social são as que representam o fluxo comunicativo deste, e, em resumo, que se baseiam na interação comunicativa para coordenar sua ação. Ficam, em consequência excluídas da esfera pública assim concebida, todas aquelas associações que adotam a lógica dos subsistemas correspondentes ao Estado e ao mercado, como mecanismos de sua ação (poder e dinheiro respectivamente).”

do Estado e da forma burocrática de administrar o Estado, apresentava diretrizes para a reforma da administração pública. Essas diretrizes visavam a possibilitar que a administração pública evoluísse de um modelo burocrático, no qual a obediência a normas é a principal finalidade da ação, para um modelo gerencial, caracterizado pela flexibilidade e cujo controle deixaria de basear-se nos processos (meios) para concentrar-se nos resultados.

Nas palavras do então Ministro Bresser Pereira, idealizador da reforma, os componentes básicos da reforma do Estado dos anos 90 eram:

- a) a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal através de programas de privatização, terceirização e “publicização” (este último processo implicando a transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta);
- b) a redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário através de programas de desregulação que aumentem o recurso aos mecanismos de controle via mercado, transformando o Estado em um promotor da capacidade de competição do país a nível internacional ao invés de protetor da economia nacional contra a competição internacional;
- c) o aumento da governança do Estado, ou seja da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal, que devolve autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial (ao invés de burocrática), e a separação, dentro do Estado, ao nível das atividades exclusivas de Estado, entre a formulação de políticas públicas e de sua execução; e finalmente,
- d) o aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que

garantam uma melhor intermediação de interesses.¹⁶

Especificamente quanto ao papel do terceiro setor no modelo proposto, foi definida a estratégia de publicização, que pode ser entendida, em síntese, como a transferência da execução de serviços até então prestados pelo Estado, como os de saúde, cultura e pesquisa científica, para o chamado setor público não-estatal. Dessa forma foi enfatizado o papel de prestadoras de serviço das entidades do terceiro setor.

Cabe observar que a estratégia de publicização partia do pressuposto de que o terceiro setor era um provedor de serviços mais eficiente que o Estado, especialmente em relação às camadas mais carentes da população. Esse pressuposto, sem base empírica,¹⁷ está em consonância com o pensamento econômico liberal segundo o qual as iniciativas do setor privado e do mercado são os mecanismos mais eficientes para a obtenção de crescimento econômico e produção de bens e serviços.

O processo de publicização das atividades desempenhadas por determinado órgão ou entidade estatal consiste, basicamente, em três etapas:

- extinção do órgão ou entidade;
- qualificação de entidade não-estatal (associação ou fundação de direito privado) como organização social; e
- absorção das atividades pela organização social mediante a celebração de contrato de gestão.

O modelo das organizações sociais foi importado de iniciativas levadas a cabo no Reino Unido, onde mais de 1.500 entidades, regidas pelo direito privado, consideradas não-integrantes da Administração Pública, executam atividades caracterizadas como serviços públicos. Essa estrutura, porém, apresentou vários problemas, incluindo a apropriação clientelista de cargos de direção, o crescimento

¹⁶ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A reforma dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. p . 18-19.

¹⁷ Conforme Edwards e Hulmes, estudos sobre o desempenho de organizações da sociedade civil na África , na Ásia e na América Latina questionaram muitas das idéias então aceitas sobre seus níveis de acesso à população pobre, sua relação custo-efetividade, sua participação popular e sua capacidade de inovação. Existem evidências que algumas grandes ONGs conseguem prestar serviços nos quais a relação custo-efetividade é mais favorável que a dos governos, porém não há estudo empírico que demonstre que necessariamente a provisão de serviços por esse tipo de entidade seja mais barata que a provisão pública. EDWARDS, Michael e HULME, David. *Too close for comfort? The impact of official aid on non governmental organizations*.

desmesurado do número de entidades e uma perda de *accountability*.¹⁸

Sem entrar na discussão sobre a legitimidade do aludido processo de publicização, cabe chamar a atenção para algumas características das organizações sociais que permitem questionar se essas entidades de fato integram o terceiro setor.

De acordo com a Lei nº 9.637/98, organização social é uma qualificação atribuída pelo Poder Público 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.

Entre suas características, definidas na norma mencionada, salienta-se que: a organização social conserva o financiamento do Estado às suas atividades; deve ter representantes do Poder Público em seu órgão colegiado de deliberação superior; incorpora integralmente as atividades e o patrimônio da entidade extinta; recebe os funcionários da entidade extinta; e deve observar na execução de suas atividades as diretrizes da entidade supervisora, integrante da Administração Pública.

Conforme se observa, as relações estabelecidas entre as organizações sociais e o Estado, por meio do processo de publicização, presumem forte dependência dessas entidades em relação à Administração Pública.

Embora seja “concedida” às organizações sociais autonomia gerencial, dentro de limites fixados em contratos de gestão, a Administração Pública está presente nos principais aspectos constituintes dessas entidades, de forma tal que a localização estrutural dessas entidades num setor externo ao Estado não é clara. Di Pietro registra que:

O fato de a organização social absorver atividade exercida por ente estatal e utilizar o patrimônio público e os servidores públicos antes a serviço desse mesmo ente, que resulta extinto, não deixa dúvidas de que, sob a roupagem de entidade privada, o real objetivo é o de mascarar uma situação que, sob

¹⁸ Conforme SANTOS, Luiz Alberto. *Agencificação, publicização, contratualização e controle social: possibilidades no âmbito da reforma do aparelho do Estado*. p. 115-118.

todos os aspectos, estaria sujeita ao direito público. É a mesma atividade que vai ser exercida pelos mesmos servidores públicos e com a utilização do mesmo patrimônio. Por outras palavras, a idéia é que os próprios servidores da entidade a ser extinta constituam uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, e se habilitem como organizações sociais, para exercerem a mesma atividade que antes exerciam e utilizem o mesmo patrimônio, porém sem a submissão àquilo que se costuma chamar de “amarras” da Administração Pública. ¹⁹

Deve-se destacar que o modelo das organizações sociais e o processo de publicização não tiveram muitas adesões na Administração Pública e, até 2002, existiam sete entidades qualificadas como organizações sociais,²⁰ cinco delas vinculadas ao Ministério da Ciência e Tecnologia.

Paralelamente à implementação do modelo das organizações sociais, ocorriam, no âmbito do Conselho da Comunidade Solidária, iniciativas no sentido de reformar o marco legal que regula as relações entre o Estado e a Sociedade Civil no Brasil.

Além de reconhecer o caráter público das organizações da sociedade civil pretendia-se, mediante um novo marco legal, facilitar a colaboração do Estado com essas organizações mediante parcerias.

Nesse sentido foi editada a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação das organizações do Terceiro Setor como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público/OSCIP e institui o Termo de Parceria.

OSCIP é uma qualificação concedida pelo poder público a pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que se dediquem a promoção da assistência social; promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; promoção gratuita da educação ou da saúde; promoção da segurança alimentar e nutricional; defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; promoção do voluntariado; entre outras atividades definidas na lei.

¹⁹ DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. *Direito administrativo*. p. 406.

²⁰ Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. *Balanço da reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública*. p. 69

O Termo de Parceria é o instrumento jurídico criado para permitir a realização de parcerias entre o Poder Público e a OSCIP para o fomento e execução de projetos. Foi pensado como alternativa aos convênios, diagnosticados como instrumentos burocráticos, que privilegiam o controle dos processos em detrimento do controle de resultados e que, além disso, não possibilitam a transparência na forma de escolha dos beneficiários dos recursos públicos.

O Termo de Parceria, em contraste, foi idealizado no paradigma gerencial, baseado na autonomia do gestor público e na eficiência. Ele consolida um acordo de cooperação para a realização de projetos, no qual a escolha da OSCIP parceira pode ser feita por meio de concurso de projetos ao qual podem ter acesso todas as entidades interessadas. Cabe observar que o concurso de projetos, além da publicidade, atende também ao requisito da competição, um dos pressupostos da reforma.

Conforme dados do Ministério da Justiça, existem 3.604 entidades qualificadas como OSCIP no Brasil.²¹ Não obstante o número de OSCIPs venha aumentando gradativamente nos últimos anos, o número de Termos de Parceria firmados entre essas organizações e a Administração Pública é bem reduzido. Somente para exemplificar, enquanto o número de OSCIPs no Estado de São Paulo é 1028, o número de Termos de Parceria firmados entre a Administração Pública Federal e essas organizações é de apenas 10.

Por outro lado, embora a Administração Pública não venha utilizando freqüentemente o Termo de Parceria para desenvolver projetos com as OSCIPs, observa-se que o convênio, instrumento burocrático que se pretendia substituir, continua a ser a forma privilegiada de acesso das OSCIPs aos recursos públicos. Esse fato evidencia que a criação de instrumentos de gestão baseados no modelo gerencial por si só não garante a mudança das práticas consolidadas na Administração Pública.

Ferrarezi, que participou da formulação do modelo das OSCIPs, já salientava a necessidade de mudanças profundas para o sucesso do modelo. Nesse sentido, foram apontadas algumas habilidades políticas e gerenciais que deveriam ser desenvolvidas pela Administração Pública, entre elas: a capacidade de monitoramento e avaliação das políticas; a capacidade de articulação e

²¹Conforme dados do Ministério da Justiça disponíveis no sítio: <http://www.mj.gov.br/sistemas/OSCIP/resultadoconsulta.asp>. Consulta em 10/02/2006

coordenação; a produção e disponibilização de informações úteis e indicadores sociais; e a criação de um sistema de financiamento para os projetos do Terceiro Setor pautado por critérios públicos.

Um aspecto que merece destaque na concepção dos Termos de Parceria é a intenção de que este instrumento viabilize a flexibilização do emprego dos recursos públicos pelas entidades qualificadas como Oscip, uma vez que as normas que regem o emprego de recursos públicos pela Administração Pública foram consideradas restritivas ou mesmo impeditivas para uma administração centrada em resultados.

A flexibilização pretendida, um objetivo recorrente dos vários modelos propostos no contexto da Reforma Administrativa, foi e continua sendo um aspecto gerador de tensões. Num ambiente de crise fiscal e onde predomina a cultura burocrática, os instrumentos baseados em controle de resultados são vistos com desconfiança. Nesse contexto, o controle de meios, ou dos processos, é percebido como o mais indicado para impedir desvios e perdas.

Assim, às iniciativas no sentido de privilegiar o controle por resultados sempre correspondem ações no sentido de restringi-las ou conformá-las a regras burocráticas.²² Para ilustrar essa situação cita-se a edição do Decreto nº 5.504, de 5/8/2005, que pretende tornar obrigatório para as OSCIPs a realização de licitações previamente às contratações.

Por fim, e sem pretender esgotar a matéria, registra-se uma peculiaridade no emprego dos Termos de Parceria. Em face das notórias dificuldades de contratação de pessoal pela Administração Pública, alguns órgãos pretenderam utilizar o instrumento com o objetivo de contornar esse problema.

No âmbito do Programa de Saúde da Família, por exemplo, o Ministério da Saúde previu a possibilidade de contratação indireta de profissionais para atuar naquele programa mediante a formalização de contratos de gestão com Organizações Sociais (OS) ou de termos de parceria com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Após intervenção do Tribunal de Contas da União, passou a ser exigido que as entidades parceiras detivessem prévia capacitação e experiência na área de saúde e que executassem integralmente os programas, respondendo não só pela seleção, contratação e treinamento de

²² Para mais detalhes sobre o dilema do controle na Reforma Administrativa ver REZENDE, Flavio da Cunha. *Por que falham as reformas administrativas?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

pessoal, mas também pela gestão e implementação de todas as ações de assistência à saúde que constituem o programa.²³

Do que ficou evidenciado, percebe-se que, embora a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, tenha, de fato, contribuído para a institucionalização e reconhecimento de entidades da sociedade civil, o instrumento criado para formalizar as parcerias não foi ainda incorporado às práticas de gestão da Administração Pública.

Considerações Finais

As parcerias entre a sociedade civil e o Estado são uma realidade inquestionável. No Brasil, as organizações privadas, sem fins lucrativos e com finalidades públicas desde há muito têm um papel relevante na implementação de políticas públicas principalmente em áreas como a saúde e a assistência social.

A reforma administrativa, inserida no contexto da nova administração pública (*New Public Management*), pretendeu, porém, alterar esse papel complementar da sociedade civil, tornando-a responsável, juntamente com o mercado, pela prestação de serviços públicos, substituindo o Estado nessa função.

As estratégias utilizadas – publicização e formalização de contratos de gestão com organizações sociais, bem como a formalização de termos de parceria com entidades qualificadas como OSCIP – até o momento não apresentaram resultado significativo, em decorrência de fatores diversos, tanto no âmbito do Estado quanto da própria sociedade civil, não abordados nos limites deste texto.

Malgrado essas experiências, há que se ponderar que o fortalecimento das relações entre o Estado e a sociedade civil é um requisito essencial para a consolidação e expansão da democracia²⁴ e o estabelecimento de parcerias, nas quais a sociedade civil possa participar ativamente nas políticas públicas, em todas as suas fases, não apenas na implementação, sem dúvida contribui com o ideal democrático.

²³ Conforme Acórdão nº 1146/2003 – TCU – Plenário. Ata 31/2003. DOU de 25/08/2003.

²⁴ Conforme Bobbio “ Os grupos e não os indivíduos são os protagonistas da vida política numa sociedade democrática, na qual não existe mais um soberano, o povo ou a nação, composto por indivíduos que adquiriram o direito de participar direta ou indiretamente no governo ”. Bobbio, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. p.23.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, Norberto e BOVERO, Michelangelo. *Sociedade e Estado na filosofia política moderna*. 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.

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

EDWARDS, Michael e HULME, David. *Too close for comfort? the impact of official aid on nongovernmental organizations*. In: Current Issues in Comparative Education (on line). Vol.1. Nº1. Disponível em <http://www.tc.columbia.edu/cice/articles/medh111.htm>. Consulta em 02/12/2005.

FALCÃO, Joaquim. *Democracia, direito e terceiro setor*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

FELIX, Loussia Penha Musse; GALINDO, George Rodrigo Bandeira; JUNIOR, José Jardim Rocha. Educação como bem público. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/educacaocomobempublico.pdf>. Consulta em 10/09/2005.

FERRAREZI, Elizabete. *Organização da sociedade civil de interesse público – OSCIP: a lei 9.790 como alternativa para o terceiro setor*. Brasília: Comunidade Solidária, 2001.

GINER, Salvador. *Sociedade Civil*. In: DIAS, Elias e MIGUEL, Alfonso Ruiz (Org.). *Filosofia política II. Teoria del Estado*. Madrid: Editorial Trotta, 1996.

GRAU, Nuria Cunill. *Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 1998.

HABERMAS, Juergen. *Mudança estrutural da esfera pública*. 2ª ed. Tradução de Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. *Direito e democracia: entre faticidade e validade*. Vol. II. 2ª ed. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo*. São Paulo: Martin Claret, 2002.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Da administração pública burocrática à*

gerencial. Revista do Serviço Público, ano 47, volume 120, nº 1.

PINTO, Cristiano Paixão Araújo. *Arqueologia de uma distinção: o público e o privado na experiência histórica do direito*. In: PEREIRA, Claudia Fernanda de Oliveira (Org.). *O novo direito administrativo brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

PAES, José Eduardo Sabo. *Fundações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários*. 4ª ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2003.

REZENDE, Flávio da Cunha. *Por que falham as reformas administrativas?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pelas mãos de Alice – o social e o político na pós modernidade*. 3ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 1997.

_____. *Reinventar a democracia*. (Cadernos Democráticos 4). 1ª ed. Lisboa: Gradiva Publicações Ltda, 1998.

_____. A reinvenção solidária e participativa do Estado. Brasil. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/seges/publicacoes/reforma/seminario/Boaventura.PDF . Consulta em 25/02/2006.

SANTOS, Luiz Alberto. *Agencificação, publicização, contratualização e controle social: possibilidades no âmbito da reforma do aparelho do Estado*. Brasília: DIAP, 2000.

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 das entidades que menciona e a absorção de suas atividades por Organizações Sociais e dá outras providências.

_____. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

_____. Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999. Regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências.

_____. Decreto nº 5.504, de 05 de agosto de 2005. Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes

públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos.

_____. Presidência da República. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Câmara da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995.

_____. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. *Balanço da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública*. Brasília, 2002.