

# A Modernização da Gestão Pública no Ceará: as contribuições do Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais

Autores:

**Regis de Albuquerque  
Silva** - Mestre em  
Planejamento em  
Políticas Públicas

**Odorico de Moraes  
Eloy da Costa** – Doutor  
em Economia –  
Universidade Federal  
do Rio de Janeiro, UFRJ

## Resumo

Apresenta a experiência de parcerias entre o Governo do Estado do Ceará e instituições qualificadas como organizações sociais, como estratégia de consolidação dos princípios reformadores do Estado ou de modernização da gestão pública. Com efeito, estabelece um modelo avaliativo que busca aferir a aplicabilidade desses princípios no âmbito do Programa Estadual de Incentivo às Organizações sociais. A metodologia de pesquisa adotada foi o estudo de caso, subsidiado por pesquisa documental, aplicação de questionário e realização de entrevistas. Este estudo mostra que o Governo do Estado do Ceará se utiliza dessa ferramenta de gestão de forma sistemática e progressiva, transferindo considerável volume de recursos para o fomento das ações abrangidas pelo Programa, que tem como um de seus propósitos contribuir para um Estado mais moderno e ágil na prestação de serviços ao cidadão. Os resultados da pesquisa indicaram que o Programa não logra implementar os princípios modernizadores de forma satisfatória, mas também demonstram os pontos específicos que prejudicam o seu desempenho e podem ser focados em futuras medidas corretivas.

**Palavras-chave:** Modernização da Gestão Pública. Reforma Gerencial do Estado. Organizações Sociais. Contrato de Gestão.

## **Abstract**

This thesis presents the experience of partnerships between the Government of the State Ceará and qualified institutions like Social Organizations, a strategy for consolidating the principles reformers of the State or modernization of public management. In that sense, establishes an evaluation model that seeks to assess the applicability of these principles within the State Program to Promote Social Organizations. The research methodology adopted was case study, supported by documentary research, questionnaires and interviews. This study shows that the state government of Ceará has used this management tool for systematic and progressive, transferring considerable amount of resources for the promotion of the shares covered by the program, which has as one of its aims to contribute to a more modern and state responsive in providing services to citizens. The survey results indicated that the program has failed to implement the principles modernizers satisfactorily, but also demonstrate the specific points that have hampered its performance and can be addressed in future corrective measures.

**Key words:** Modernization of Public Management. Managerial State Reform. Social Organizations. Management Agreement.

## 1 INTRODUÇÃO

Há muito se discute sobre o papel e a estrutura do Estado. Muitas foram as concepções defendidas, mas esse embate se tornou superlativo com o advento do Estado moderno, que passou a exigir um novo modelo de governabilidade e outro conceito de democracia. Tratando-se de um fenômeno complexo e recorrente, alguns aspectos dessa questão avultam-se e são analisados sob a guarida dos valores vigentes.

Em meados do século XX, em decorrência de influências mundiais, alguns teóricos retomaram e intensificaram o debate acerca do papel do Estado brasileiro, inserido no âmbito sociopolítico e econômico do Neoliberalismo.

Neste recente ciclo dialógico, ganhou impulso a questão da modernização da *gestão pública* como elemento fundamental para a sobrevivência do Estado e para o atendimento das necessidades sociais que se diversificavam e se avolumavam. Pressupôs-se a adoção de uma série de modificações de ordem ética, política e organizacional, como forma de conduzi-la aos novos parâmetros, culminando com a proposta reformadora dos anos 1990.

A despeito das polêmicas e da sua fragilidade ante a agenda política nacional, graças ao consenso acerca da necessidade de adoção de novos modelos de gestão pública, forjou-se um contexto propício à transferência, sob variadas formas, de algumas ações governamentais, objetivando direcionar a atuação estatal para a consecução de resultados impactantes junto à sociedade.

Assim, aliando a experiência profissional dos pesquisadores na área da gestão pública com a relevância da questão para as administrações regionais, reputou-se oportuno buscar compreender como se efetivou a modernização da gestão pública no âmbito do Poder Executivo no Estado do Ceará, sob o ponto de

vista das parcerias firmadas sob a égide do *Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais*.

Esse ensaio teve como proposição geral o entendimento de que essas parcerias proporcionaram um avanço na consolidação da gestão pública no Ceará, haja vista, o fato de que, há mais de um decênio, o Estado do Ceará desenvolve uma política de governo pautada no fortalecimento de suas relações com instituições privadas com fins não econômicos, por meio das quais repassa consideráveis e crescentes volumes de recursos públicos.

E almejando examinar mais cuidadosamente essas proposições, foi realizado um estudo de caso único integrado, na ótica de Robert K. Yin (Yin, 2004) - subsidiado por pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa de campo – que realizou: uma análise do *Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais* do Governo do Ceará, comparando-o com a legislação federal; traçou um panorama das experiências desde 2005 e aferiu a aplicabilidade dos princípios reformadores na consolidação de uma gestão pública moderna. Constatando que apesar do transcurso temporal e do reconhecimento da qualidade dessas instituições, sob o ponto de vista das dimensões gestão e cultura da proposta reformadora, o Programa necessita avançar em muitas questões para que tenha uma contribuição satisfatória para a consolidação do paradigma da modernização da gestão pública.

Esse texto apresenta a seguinte estrutura: no item 1 discorre sobre a questão da modernização da gestão pública no contexto reformador do Estado; o item 2 aborda as perspectivas e as controvérsias alusivas às parcerias entre o Poder público e as organizações sociais; o item 3 apresenta a metodologia e os instrumentos da pesquisa; o item 4 reúne os resultados do estudo; e, por fim, apresenta as considerações finais.

## 1 A Modernização da Gestão Pública no contexto da reforma do Estado

### 1.1 Alguns aspectos do processo modernizador

O termo modernizar significa tornar algo atual, adaptar parâmetros ao contexto vigente, mas buscando evitar avaliações dicotômicas da realidade, que impeçam sua redução a fragmentos aparentemente contrapostos, desconexos, mas na verdade complementares.

Desta forma, sob o ponto de vista da gestão pública, o termo modernização corresponde tanto à mudança de referenciais éticos e políticos, quanto à reestruturação e ao reaparelhamento, com vistas a conduzi-la aos padrões pretendidos, dentre os quais se destacam: agilidade, democracia, eficiência, transparência, efetividade, etc., em outras palavras, pela reforma do Estado, direcionando a sua atuação para o atendimento efetivo das necessidades do chamado *usuário-cidadão*.

Entretanto, uma melhor compreensão acerca do movimento reformador brasileiro do final do século XX perpassa pelo conhecimento do esquema analítico proposto pelo ex-ministro Bresser Pereira, que abordou as interações político-administrativas do Estado por meio dos sistemas oligárquico-patrimonial, autoritário-burocrático e democrático-gerencial. Segundo ele, para se compreender o desenvolvimento dos modelos de gestão do Estado brasileiro, é imprescindível abordá-los sob a perspectiva integradora de seus elementos estruturantes – sociedade, política e administração; ou seja, que o estabelecimento de um novo paradigma para a gestão pública pressupõe a constante discussão acerca do papel e responsabilidades do Estado e de suas interações com a sociedade etc. Em última análise, é crucial para o sucesso da Reforma Gerencial a redefinição da relação entre o Estado e a Sociedade Civil, de forma a assegurar o equilíbrio entre ambos, pautando sua atuação em caráter de complementaridade de ações e responsabilidades.

Na década de 1990, o mundo vivenciava a culminância da redefinição dos modelos de Estado, mercados e regimes políticos em vários países, fruto das influências da chamada globalização econômica. No Brasil, podem ser destacados como os principais desafios da época a necessidade de surgimento de um modelo alternativo ao autoritário-desenvolvimentista e a busca por um desenvolvimento econômico pautado em valores socioambientais e na consolidação de práticas democráticas.

Este reconhecimento evidenciava a relevância da inserção desta temática na agenda governamental, fato provocado por Bresser Pereira, por meio da apresentação de uma proposta fundamentada na identificação e enfrentamento das condições impeditivas ao desenvolvimento de um novo Estado, como as crises fiscal, da forma de atuação do Estado e da gestão da Administração pública.

Este processo pressupunha a revisão do paradigma da Administração pública brasileira por meio da criação ou transformação de instituições, de forma a assegurar a governança e a governabilidade ao Estado, adequando-o ao novo tipo de Estado previsto para o século vindouro, o chamado *Estado Social-Liberal*.

O seu auge foi a apresentação de uma proposta alicerçada em três dimensões: uma institucional-legal (criar novos formatos organizacionais, como as agências executivas, regulatórias, e as organizações sociais); outra cultural (fomentar uma discussão sistemática, confrontando as novas exigências do mundo globalizado e os costumes e/ou práticas administrativas habituais no País) e a terceira, de gestão (estabelecer maneiras opcionais de gestão que minimizassem os excessos provenientes das exigências burocráticas inerentes ao sistema brasileiro e que possibilitassem maior eficiência administrativa na prestação de serviços à população).

Os princípios reformadores, presentes no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado brasileiro, guardavam estreita relação com as características da *nova administração pública* e se relacionavam, direta ou indiretamente, com as dimensões a serem abordadas no processo de reconstrução nacional. Vale a

ressalva de que, em cada fase, haveria a predominância de uma sobre as outras dimensões, cujos princípios objetivavam, acima de tudo, assegurar a *Governança* e a *Governabilidade* ao País, evidenciado no Quadro 1 da sessão 4.2.

Apesar do aparente consenso acerca da relevância dos princípios defendidos pelo modelo gerencial, algumas abordagens teóricas destacam diferentes aspectos da questão. Essa multiplicidade permite fazer uma perspectiva crítica sobre aspectos relevantes, ante aquilo que “se convencionou chamar de ‘pensamento único’” (NOGUEIRA, 2005, p.37). As críticas recaem desde o aspecto político e a gestão participativa, às condições materiais e aspectos estruturais da Reforma, destacando-se os avanços e os desafios para se priorizar o tema na agenda política do Estado brasileiro. Na avaliação de Nogueira (2005), faz-se necessário propor uma agenda para a *reforma da reforma* do Estado, haja vista não ter logrado êxito a proposta reformadora.

Contudo, em meio a tantas visões diversificadas, não há como se negar a penetrabilidade desses conceitos e práticas, fato esse comprovado pela extrapolação de sua aplicação do nível federal às unidades subnacionais, em especial os estados federados. E certamente, no Governo do Estado do Ceará, esse processo não seria relegado a segundo plano, tanto pela identificação da filosofia reformista com o direcionamento político vigente à época, quanto pelo caráter sedutor de suas promessas.

## **1.2 A Modernização da Gestão Pública no Governo do Ceará**

Em meio às tentativas de modernização da Administração pública no País, o Governo do Ceará procura colaborar com o aperfeiçoamento da ação estatal, como pode ser observado por meio das diversas reformas administrativas ocorridas desde 1968. Elas buscaram adequar a atuação do Estado, principalmente de órgãos estratégicos responsáveis pelo fomento a sua modernização, destacando-se as alterações que institucionalizaram um modelo de gestão consubstanciado nos princípios da Nova Administração Pública - *New Public Management*, com

destaque para a busca da modernização pautada na Gestão Pública conforme Resultados – GPR, que teve diversos reflexos, inclusive de ordem estrutural, bem como pela utilização de diversas tecnologias de gestão, imbricadas e que se referem ao objeto deste estudo - a parceria com a sociedade civil e o contrato de gestão.

Na contramão do diagnóstico do PNAGE, dentre as ferramentas de modernização da gestão utilizadas pelo Governo do Ceará, destaca-se a adoção de política de governo pautada na realização de parcerias entre o Poder público estadual e instituições qualificadas como organizações sociais, consubstanciadas na celebração de contrato de gestão.

## **2 As parcerias entre o Poder público e as organizações sociais: perspectivas e controvérsias**

### **2.1 As organizações sociais e os contratos de gestão na proposta reformadora dos anos 1990**

Ao tratar da Reforma Gerencial de 1995, o trabalho apresenta os princípios e estratégias propostas para a implantação de medidas que visavam a contribuir para modernizar a Administração pública brasileira. Na proposta em foco foram estabelecidos como pontos fulcrais o fortalecimento das competências dos ocupantes de cargos ou funções superiores e a reordenação das formas de atuação do Estado, conforme a seguir:

*A modernização ou o aumento da eficiência da administração pública [seria] o resultado, a médio prazo, de um complexo projeto de reforma, através do qual se [buscaria] a um só tempo fortalecer a administração pública direta ou o “núcleo estratégico do Estado” e descentralizar a administração pública, através da implantação de “agências autônomas” e de “organizações sociais”, controladas por contratos de gestão. (PEREIRA, 1997, p. 23-24).*

Certamente esses macroobjetivos acarretariam desdobramentos outros necessários à consecução de seus propósitos, mas a questão do novo arranjo institucional é de singular relevância para a temática aqui considerada, haja vista sua intenção de superar a recorrente alternância entre centralização e descentralização observada no histórico das reformas administrativas ocorridas no Brasil. O foco estava na adoção de um critério misto de atuação, buscando fortalecer a competência administrativa do centro e a autonomia das agências e das organizações sociais. Para tal, seria necessário também adotar um instrumento que vinculasse esses dois nichos, e eis que surgiu a figura do contrato de gestão como “elo de ligação entre os dois sistemas (...), que o núcleo estratégico deverá aprender a definir e controlar e as agências e organizações sociais, a executar”. (PEREIRA, 1997, p. 24).

Percebe-se que as organizações sociais e o contrato de gestão constituíam-se elementos basilares do projeto reformador do Estado federal nos anos 1990 e a sua implantação precederia de alterações institucionais e também legais.

## 2.2 O modelo implementado em foco

Dentre os instrumentos, técnicas ou institutos que o movimento reformador propagou, a proposta de *publicização* – com o surgimento, dentre outras, da figura das *organizações sociais* – e a possibilidade de celebração de *contrato de gestão* constituem duas de suas mais polêmicas ideias. Essas, até então insólitas práticas, passaram a ser objeto de estudiosos tanto na área de gestão pública quanto na seara jurídica, sendo a última aquela que mais produz discussões e realiza críticas ao modelo implantado no Brasil. Para este trabalho, foram trazidas algumas considerações dos principais juristas que criticaram o projeto reformador, especialmente aquelas alusivas à gênese das organizações sociais e às espécies de contrato de gestão.

Ao se debruçar sobre a bibliografia disponível sobre a temática em estudo, observa-se intensa tendência em se admitir a urgência de mudanças na forma de

atuação do Ser estatal no Brasil. Esse talvez seja o denominador comum entre os diversos pontos de vista. Esse aparente consenso, no entanto, se desfaz ao se aprofundar as leituras e se verificar que as divergências são singulares e perpassam diversos aspectos, desde as intenções político-econômicas da proposta até os aspectos formais e também legais das inovações sugeridas. É possível estabelecer, basicamente, duas posições bem definidas e, em certa medida, antagônicas.

De um lado, há um grupo mais numeroso daqueles que, mesmo admitindo as deficiências do Estado burocrático, não reconhecem muitos elementos da proposta, e sobremaneira, no tocante ao surgimento das organizações sociais e dos contratos de gestão, na qualidade de instrumentos genuínos para a mudança do contexto vigente. De outra parte, se postam aqueles que encaram os novos instrumentos como a forma ideal para a definitiva superação dos atavismos patrimonialistas e burocráticos.

### **2.3 O tratamento privilegiado: as *inconstitucionalidades aberrantes*<sup>1</sup>**

Celso Antônio Bandeira de Mello (2005, p. 218) exarou suas análises sobre os três tipos de relações propaladas pelo plano reformador – entre o Estado e as entidades da Administração indireta; entre órgãos do Estado e entre este e as “organizações sociais”. Logo de pronto, buscou diferenciar o último tipo de contrato dos demais, afirmando se tratar de espécies radicalmente distintas de contrato. Para esse tipo em foco, não há a pretensão de ampliar competências de órgãos do Estado, mas das vinculações jurídicas que sejam estabelecidas entre o Estado e pessoas de Direito privado. Em essência, não correspondem a uma inovação, mas tão-somente ao conhecido “contrato administrativo”, pois consiste em um relacionamento contratual entre o Poder público e outro sujeito de natureza privada. Para Bandeira de Mello, a questão precípua que permeia essa espécie de contrato, diferentemente dos demais, não se constitui a validade jurídica dessa contratação. O foco principal de suas análises foi o tratamento diferenciado que o a

---

<sup>1</sup> Expressão utilizada por Celso Antônio Bandeira de Mello (2005).

lei pretendeu outorgar a essa espécie de contrato a ser travado com as “organizações sociais”, em detrimento de importantes princípios constitucionais.

Essa espécie de contrato possui de um lado o Ente estatal e do outro uma “organização social”. Esse termo na verdade não equivale a um tipo diferenciado de pessoa jurídica, mas tão-somente a uma qualificação conferida pelo Poder público às entidades privadas de natureza não econômica ou sem fins lucrativos, em decorrência da conveniência daquele e da observância de uma série de condições estabelecidas por lei, mediante as quais são feitas algumas críticas. O autor identifica na legislação federal alguns pontos importantes, que salvo algumas especificidades, podem ser extrapolados, por analogia, à legislação estadual, aos quais chamou de “*inconstitucionalidades verdadeiramente aberrantes*”.

#### **2.4 A exortação ao *novo*: em busca da legitimidade**

Em Modesto (1997: p.27) é possível verificar a disposição de um jurista em confrontar-se com uma novidade que surgia no âmbito do Direito Administrativo brasileiro, qual seja, a questão da reforma do aparelho do Estado sob a perspectiva do advento das organizações sociais.

No mesmo propósito de vislumbrar alternativas às críticas listadas anteriormente, Emanuella Xavier (DELGADO, 2008) pressupõe serem os novos institutos, dentre eles o *contrato de gestão*, os elementos necessários a se repensar uma nova gestão pública. Convocou todos a perspectivarem sem preconceitos os novos institutos, buscando desvencilhar-se das amarras patrimonialistas e burocráticas, no intento de modernizar a Administração pública brasileira. Nessa perspectiva, a pesquisa aqui relatada pretende aferir a aplicabilidade desses princípios no Governo do Ceará.

## 3 METODOLOGIA E INSTRUMENTOS DE PESQUISA

### 3.1 Natureza da pesquisa

Sob o ponto de vista de seus objetivos, conforme Faria; Cunha; Filipe (2007), trata-se de uma pesquisa exploratória e descritiva. Exploratória por ter como objetivo o aprimoramento de ideias, a familiarização com o tema proposto, ou seja, a tomada de conhecimento do assunto a estudar. É descritiva, pois por buscar descrever e demonstrar como determinado fenômeno ocorre, quais suas características, apresentando possíveis relações com outros fenômenos (BARROS e LEHFELD apud FARIA; CUNHA; FILIPE, 2007). Busca realizar uma análise exploratório-descritiva, acerca das experiências do Governo do Ceará no âmbito do *Programa de Incentivo às Organizações Sociais*, tomando-se como base as parcerias entre suas secretarias e as instituições qualificadas como organização Social.

Constitui um **Estudo de Caso Único Integrado**, na ótica de Robert K. Yin (YIN, 2004), tomando-se por base os seguintes fatores:

a) a proposição de compreender este caso concreto no contexto do vigente paradigma da modernização da gestão pública brasileira;

b) o entendimento de que os órgãos estaduais e as organizações sociais estão sujeitos aos princípios do aludido Programa, não lhes restando, na circunstância agentes públicos, inovações demasiadas além daquelas previstas em lei e que se coadunam com os princípios da teoria reformadora dos anos 1990;

c) cada relação entre o Governo do Estado e as organizações sociais foi considerada unidade integrada de análise; e

d) as limitações de tempo e de recursos impossibilitaram a expansão do horizonte das análises na perspectiva da realização de estudo comparativo.

O estudo buscou identificar a maneira como as parcerias em tela aplicam os princípios da modernização da gestão pública no Ceará. No propósito

de obter respostas para essa pergunta, se utilizou de pesquisa bibliográfica, com base em dados secundários (livros, artigos etc.), para proceder à revisão da literatura e formular seu marco teórico. O segundo capítulo – logo após a introdução (1º) – o trata da evolução do paradigma da modernização da gestão pública e sua adoção pelo Governo do Ceará no contexto da reforma do Estado. Foram abordados os princípios da administração burocrática, passando pela gestão conforme resultados e atingindo a gestão participativa, considerando, dentre outras, as teorias de Max Weber, Bresser Pereira e Marco Aurélio Nogueira. E o terceiro capítulo aborda as organizações sociais e os contratos de gestão no contexto da proposta reformadora, buscando conhecer o modelo adotado no País, na perspectiva de identificar consensos e controvérsias concernentes dessas parcerias e de seu papel na consolidação desse paradigma. Em decorrência dessa etapa, foi proposto um construto que objetivou selecionar os princípios mais relevantes da proposta reformadora, com o propósito de buscar evidências que pudessem aferir a sua aplicabilidade no âmbito do Programa em estudo.

### **3.2 Coleta de dados**

No que tange, especificamente, à recolha de indicadores sobre o caso concreto, foi estabelecida a utilização de três formas de evidência para aferir a aplicabilidade dos princípios modernizadores pelo Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais: pesquisa documental em meios físico e virtual; aplicação de questionário virtual semi-estruturado e entrevistas com gestores das organizações sociais. A utilização dessas técnicas de pesquisa incidiu sobre as ações desenvolvidas pelos agentes dessa política de fomento – entes público e privado.

### 3.2.1 Pesquisa documental

Nessa fase de estudo, foi realizado grande esforço de pesquisa. Com o intuito de obter informações para delinear o contexto das experiências vividas, como contratos, informações de sistemas gerenciais, publicações oficiais, etc. foram realizadas diversas pesquisas, conforme delineado na sequência.

a) Coleta de dados em sistemas de informação: identificação dos dados contratuais inseridos no Sistema de Contratos e Convênios/SACC, a fim de coletar dados básicos dos ajustes (contratante, contratado, valores, vigência e objeto). A segunda etapa consistiu na consulta à execução orçamentária e financeira desses contratos no Sistema Integrado de Orçamento e Finanças/SIOF, a fim de cruzá-los com os dados do SACC e com vistas a dirimir quaisquer inconsistências.

b) Coleta de dados em contratos físicos e relatório: em decorrência de algumas inconsistências na alimentação do SACC, foi procedida a uma minuciosa checagem dos dados virtuais com os documentos arquivados da SEPLAG visando a ajustar as discrepâncias.

c) Consultas às publicações no Diário Oficial do Estado: busca por legislação, decretos de qualificação, relatórios, contratos etc. Essas consultas foram realizadas em todas as fases da pesquisa, como forma de checar as informações.

d) Consultas aos sites oficiais: busca de relatórios do Tribunal de Contas do Estado; Relatórios de Gestão do Estado encaminhados à Assembleia Legislativa; e publicações em *sites* das secretarias contratantes sobre as parcerias ajustadas.

e) Consultas aos sites das organizações sociais: também no propósito de pesquisar sobre a divulgação de suas ações e a publicação de informações e documentos alusivos às parcerias com o Poder público estadual.

Do material coletado, foram elaboradas algumas ilustrações para consolidar os dados e auxiliar nas análises, constando algumas nos Apêndices.

### 3.2.2 Pesquisa junto aos gestores e aos técnicos

No intuito de depreender a essência da questão estudada, restava obter das pessoas envolvidas nessas relações os elementos necessários à melhor compreensão do caso concreto tendo sido, para tal, utilizados os instrumentos a seguir descritos.

a) Questionário: logo após a revisão bibliográfica e a pesquisa documental foi aplicado um questionário virtual, *on line*, com acesso restrito, junto a pessoas envolvidas no ciclo de contratação entre o Poder público e as organizações sociais. Essa coleta objetivou identificar resultados positivos e gargalos decorrentes das interações interinstitucionais. O instrumento foi enviado para 115 pessoas selecionadas, no entanto, apenas 32 responderam ao questionário – 28% de resposta – e, dentre elas, 75% eram técnicos do Poder Executivo. Com essa análise, ficou patente a necessidade de complementação de informações por parte das organizações sociais.

b) Entrevistas: foram elaborados dois roteiros de entrevistas. O primeiro foi aplicado ainda na fase inicial, juntamente com o questionário, e visou a obter informações específicas junto à SEPLAG. O segundo foi elaborado com base em construto por meio do qual se pretendeu constatar a adoção de algumas medidas da gestão modernas, por parte das organizações sociais. Esse último foi aplicado, pelo pesquisador em pessoa, junto a diretores administrativo-financeiros das organizações sociais.

### 3.3 A interpretação das evidências

Essa fase foi certamente a mais relevante e complexa do estudo. Segundo Yin (2004, p. 155), diferentemente dos estudos estatísticos, existem poucas fórmulas fixas ou receitas para orientá-los. “Ao contrário, muito depende do próprio estilo de raciocínio empírico rigoroso do investigador, juntamente com a apresentação suficiente de evidência e a consideração cuidados das interpretações alternativas”.

Com base em um construto, que reuniu dimensões, princípios, estratégias, tecnologias e medidas de uma gestão moderna, foi definida uma matriz para mediar as análises sobre a aplicabilidade dos princípios modernizadores no âmbito do Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais. Essa matriz consubstancia uma sistemática de análise e avaliação pautada nos aspectos expressos adiante.

- a) Implementação das medidas: saber se as organizações sociais adotam ou realizam as medidas modernizadoras.
- b) Obtenção e valoração de constatações: coletar evidências de que as medidas são aplicadas. Foi atribuída uma pontuação para cada tipo de evidência, conforme a sua materialidade, a saber: Entrevista (1 ponto); Documentação Física (2 pontos); Documentação Virtual – Intranet (2 pontos) e Documentação Virtual – Internet (3 pontos). Como foram realizadas entrevistas com as cinco organizações sociais, a pontuação máxima seria: Entrevista (5 ponto); Documentação Física (20 pontos); Documentação Virtual – Intranet (10 pontos) e Documentação Virtual – Internet (15 pontos), totalizando 50 pontos.
- c) Aferição das Evidências: foi estabelecido um patamar para classificar a utilização de cada medida ser satisfatória. Foi definido que para a utilização da medida fosse considerada satisfatória, deveria ter que ser evidenciada por meio da Entrevista e no mínimo uma comprovação documental, contando com no mínimo 15 (quinze) pontos.
- d) Avaliação da aplicabilidade dos princípios modernizadores: como os princípios contaram com no mínimo três medidas modernizadoras, para que a sua aplicabilidade fosse considerada satisfatória, pelo

menos 50% de suas medidas deveriam ter sido havidos também como satisfatórias.

Ressalta-se que, para cada uma dessas medidas, foram realizadas análises qualitativas, com vistas a reduzir as suas limitações e proporcionar maior fidedignidade à problemática envolvida.

#### 4 O PROGRAMA ESTADUAL DE INCENTIVO ÀS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS: SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA UMA GESTÃO MODERNA NO CEARÁ

##### **4.1 O marco regulatório do Programa e um paralelo com a legislação nacional**

No caso do Governo do Ceará, com base na MP vigente à época, foi promulgada a Lei nº 12.781<sup>2</sup>, de 30 de dezembro de 1997, que instituiu o chamado Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais, dispondo sobre a sua qualificação e outras questões pertinentes. A origem semelhante não conferiu unicidade a ambos os dispositivos. Em decorrência da liberdade de os demais entes poderem estabelecer suas regras na matéria em análise, é possível verificar entre eles muitas congruências e significativas divergências.

##### **4.2 Identificação dos elementos modernizadores do Programa**

Sob o ponto de vista da proposta deste estudo, um dos principais desafios para a realização das análises sobre o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais consistiu na definição dos parâmetros para inferir acerca da efetivação de uma gestão pública moderna. Para tentar dirimir essa dificuldade, foi elaborado um construto inspirado nas dimensões e princípios disseminados por Bresser Pereira, inventariados no segundo capítulo, com vistas a verificar a sua correspondência com a proposta materializada no Programa, bem como definir as

<sup>2</sup> A chamada Lei Estadual das OS foi alterada por meio da Lei nº 14.158, de 01/07/2008.

tecnologias de gestão e as medidas utilizadas nas inferências desse estudo, conforme se verá no Quadro 1.

Uma leitura da Lei em estudo permite constatar que os elementos modernizadores estão presentes de forma difusa e por vezes subliminar, conforme é possível verificar na figura retrocitada. Os elementos mais explícitos dizem respeito aos aspectos de compartilhamento de responsabilidades entre os diversos agentes sociais, à remuneração e ao acompanhamento e avaliação das ações fomentadas, como se segue.

<b>Dimensão</b>	<b>Princípios</b>	<b>Estratégias</b>	<b>Previsão no Programa</b>	<b>Tecnologias</b>	<b>Medidas</b>
<b>GESTÃO</b>	Fortalecimento da capacidade administrativa	Utilização de técnicas modernas de gestão	Art. 4º - VII e VIII	Planejamento Estratégico/PE	Eventos de definição e realinhamento periódicos do PE
			Art. 7º	Racionalização de Processos	Padronizações e documentações
			Art. 9º - I		
		Art. 18	Política de Aquisições Eletrônicas	Realização de pregão eletrônico	
	Qualificação e motivação do quadro	Incentivo ao desenvolvimento de	Art. 4º - VIII	Programa de Capacitação de Gestores	Realização de treinamentos e incentivos à

Dimensão	Princípios	Estratégias	Previsão no Programa	Tecnologias	Medidas
	funcional	habilidades e à profissionalização		Programa de Aperfeiçoamento Profissional	capacitação Ajustamento de parcerias para qualificação de pessoal
		Motivação e valorização da ética	Art. 4º - V e VIII Art. 9º - II Art. 18	Plano de Cargos, Carreiras e Salários/PCCS	Implantação de PCCS baseado na capacitação e no desempenho funcional
	Qualidade na prestação dos serviços	Avaliação de desempenho (individuais e institucionais convergentes e baseados em indicadores	Art. 4º - VII e VIII Art. 9º - I	Programa de Qualidade	Participação em Programa de Acreditação ou Certificação de Qualidade (avaliações internas e externas)
			Avaliação de Desempenho de Empregados	Adoção de Sistemática de Avaliação de Desempenho/SAD com impacto na carreira e no salário	

Dimensão	Princípios	Estratégias	Previsão no Programa	Tecnologias	Medidas
		de qualidade e produtividade)		Centro de Atendimento ao Cidadão-Cliente	Serviço permanente de atendimento ao público (canais virtuais e presenciais)
<b>CULTURAL</b>	Controle Difuso de Resultados	Definição compartilhada de prioridades e plano de trabalho	Art. 2º - I-c; Id e I-g	Modelo de decisão participativa	Realização de reuniões do Conselho de Administração, na forma da lei
			Art. 3º - I Art. 4º - I Art. 8º Art. 9º - I		Realização de reuniões com os partícipes
		Acompanhamento e avaliação por atores sociais internos e externos	Art. 2º - I-c e I-j Art. 3º - I e VI Art. 4º - IX e X	Sistemática de Avaliação Institucional Permanente	Realização de reuniões periódicas de acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações fomentadas
				Sistemática de Avaliação	Auditorias internas Realização de reuniões do Conselho de

Dimensão	Princípios	Estratégias	Previsão no Programa	Tecnologias	Medidas
			Art. 5º <i>caput</i> e § 2º  Art. 6º  Art. 10  Art. 17	Interinstitucional Permanente	Administração, na forma da lei  Realização de reuniões do Conselho Fiscal, na forma da lei  Realização de reuniões de Comissão de Avaliação, na forma da lei  Realização de auditorias internas e externas
<b>CULTURAL</b>	Transparência e Responsabilização ( <i>Accountability</i> )	Divulgação da execução físico-financeira das ações fomentadas	Art. 2º - I-f	Publicação na rede mundial de computadores de dados atualizados	Publicação de dados contratuais em Sítio(s) do Governo  Publicação de demonstrativos contábeis e relatórios de gestão em Sítio(s) do Governo

Dimensão	Princípios	Estratégias	Previsão no Programa	Tecnologias	Medidas
					Publicação de demonstrativos contábeis e relatórios de gestão em Sítio da OS

**Quadro 1– Construto: Elementos Modernizadores da Gestão Pública**

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Pereira (1997, p. 44 e 46) e de Santos (2003, p. 10).

#### **4.4 Aferição da aplicabilidade dos princípios de uma gestão pública moderna nas parcerias firmadas com as organizações sociais**

Com base na matriz de aferição proposta no estudo, o construto em análise identificou, na Dimensão Gestão do Programa de Incentivo às Organizações Sociais, a existência de três princípios norteadores relacionados à capacidade administrativa e às relações intra e interinstitucionais das organizações sociais, para os quais foram relacionadas nove tecnologias ou ferramentas de gestão, cuja aplicabilidade poderia ser verificada por meio de um conjunto mínimo de nove medidas ou ações gerenciais. Por seu turno, para a Dimensão Cultural, foram identificados dois princípios alusivos ao controle das ações empreendidas e seus resultados, bem como a publicidade dos atos executados e o tratamento dispensado aos gestores dos recursos públicos, cuja aplicabilidade poderia ser verificada por meio de um conjunto mínimo de dez medidas ou ações gerenciais.

De acordo com a metodologia aplicada para a aferição da aplicabilidade dos princípios modernizadores da gestão pública por meio do *Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais*, o Quadro 2 consolida os resultados obtidos.

Dimensão	Princípios	Aplicabilidade dos Princípios
		Satisfatória ( $\geq 50\%$ Medidas Satisfatórias) Insatisfatória ( $< 50\%$ Medidas Satisfatórias)
GESTÃO	Fortalecimento da capacidade administrativa	SATISFATÓRIA
	Qualificação e motivação do quadro funcional	SATISFATÓRIA
	Qualidade na prestação dos serviços	INSATISFATÓRIA
CULTURAL	Controle Difuso de Resultados	INSATISFATÓRIA
	Transparência e Responsabilização ( <i>Accountability</i> )	INSATISFATÓRIA

**Quadro 2 – Resultado da Aferição da Aplicabilidade dos Princípios Modernizadores da Gestão Pública**

Os estudos realizados aferiram que, em relação à Dimensão Gestão da proposta reformadora, consubstanciada no Programa em análise, os Princípios Fortalecimento da Capacidade Administrativa e Qualificação e Motivação do Quadro Funcional tiveram aplicabilidade **satisfatória**, ao passo que o Princípio da Qualidade na Prestação dos Serviços **não**. No que tange à Dimensão Cultural, **nenhum** dos princípios foi aplicado a contento. Com efeito, é possível concluir-se que a consecução dos objetivos do Programa, e mais, subliminarmente, da proposta reformadora, não têm sido atingidos da forma prevista e que para tal algumas opções poderão ser consideradas para ajustar-se ao propósito inicial, como se verá nas Considerações Finais.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho tem como objetivo identificar como os princípios da modernização da gestão pública, consubstanciados no Programa Estadual de Incentivos às Organizações Sociais, têm sido aplicados no Ceará, buscando compreendê-lo no contexto da consolidação da Reforma Gerencial do Estado.

A proposta reformadora dos anos 1990 estimulou o Poder público a adotar uma série de medidas legais, culturais e de gestão que pudessem promover mudanças na forma como o Estado poderia se estruturar e estabelecer novos padrões de relações intra e interinstitucionais e com a sociedade. Iniciado no concerto federal, esse processo se disseminou entre as administrações locais, com aplicação nos mais diversos âmbitos da administração. Com efeito, o Governo do Estado do Ceará utiliza algumas das tecnologias de gestão propostas para essa nova forma de atuação governamental, dentre as quais é possível destacar as parcerias com as organizações sociais, cujos estudos ratificam o fato de que há constante e gradativo incremento no volume de recursos transferidos para essas instituições.

As mudanças por novos padrões na qualidade dos serviços prestados ao cidadão encerram uma reivindicação recorrente no País e as novas práticas de gestão são implementadas no sentido de proporcionar ao Estado a capacidade de desempenhar a sua função precípua de promover o bem comum. Ele está vinculado, todavia, a uma série de regras cunhadas mediante o consenso social e do qual não pode se desviar, sob pena de nulidade de seus atos. Assim, aflora uma série de críticas às parcerias firmadas com as organizações sociais, que versam, basicamente, sobre a inconstitucionalidade do tratamento dispensado a essas instituições, configurando-se, para a maioria, como claro resquício do patrimonialismo que a proposta reformadora se propôs combater, mas que não há segurança no sucesso desse intento. Para alguns, dentre outras preocupações, se constitui um gravame o volume de recursos repassados decorrente das atividades descentralizadas por meio desses ajustes, constituindo-se um sinal de entrega de

parte das atribuições do Poder público para a sociedade civil, indo de encontro ao bom senso que apregoa essas relações como devendo suceder no plano da complementaridade, como um apoio financeiro a essas instituições, não com o financiamento total ou quase total de suas atividades.

Resta evidente, então, que as relações estabelecidas entre o Poder público e as organizações sociais pressupõem a observância de uma série de exigências legais, aliada à adoção de mecanismos que possibilitem o estabelecimento, acompanhamento e avaliação de ações que primem pelo atendimento da finalidade pública descentralizada. Ressalta-se que essas parcerias devem observar a realização dos devidos processos administrativos, com o objetivo de assegurar a transparência e a impessoalidade na contratação da entidade executora do objeto do contrato. É neste sentido que o contrato de gestão deve traduzir uma série de condições que assegure a observância dos princípios da Administração pública aliados a outros próprios da Administração privada. Além desses, ressalva-se a inserção do componente participativo, quando da inclusão de membros da sociedade civil como definidores das ações propostas, fiscalizadores e avaliadores das realizações efetivadas por conta do contrato celebrado.

Em meio a essas e outras críticas retratadas na revisão bibliográfica, sem desconsiderá-las, esta pesquisa direcionou sua perspectiva para o aspecto da gestão, propriamente dita. Uma vez estando claras as controvérsias alusivas ao Programa, que podem ser discutidas com maior propriedade pelos operadores do Direito, restou estudar são implantadas as ações modernizadoras sob o ponto de vista das dimensões gestão e cultural, cujos principais resultados são apresentados a seguir.

- ➔ O Governo do Estado do Ceará recorre sistematicamente a essa ferramenta de gestão, empregando volumes expressivos no Programa e com tendência de aumento.
- ➔ As parcerias firmadas com base no Programa não logram proporcionar a adoção de medidas gerenciais mínimas que

possibilitem o fortalecimento dos princípios modernizadores da gestão pública.

- ➔ Sob o ponto de vista da Gestão, os Princípios Fortalecimento da Capacidade Administrativa e Qualificação e Motivação do Quadro Funcional tiveram aplicabilidade satisfatória, mas não o teve o Princípio da Qualidade na Prestação dos Serviços.
- ➔ Sob o ponto de vista Cultural, nenhum dos princípios foi aplicado a contento, ressaltando-se que o Controle Difuso de Resultados e a Transparência aos atos e fatos alusivos a essas parcerias estão sendo realizadas de forma precária e inadmissível em face da responsabilidade dos participantes dessas relações contratuais e do avanço tecnológico disponível.
- ➔ De forma geral, essas aferições contradizem a proposição inicial deste estudo, mas ratificam algumas críticas a esse tipo de parceria.

Em decorrência, porém, das visitas realizadas aos institutos, de análise dos resultados das avaliações dos contratos de gestão, do reconhecimento de muitos dos trabalhos desenvolvidos e de seus potenciais, torna-se evidente, o fato de que, do ponto de vista do escopo deste estudo, é possível que essas instituições adotem medidas corretivas que possibilitem a condução do Programa ao patamar de desempenho almejado.

Os resultados apresentados e consubstanciados na Matriz de Aferição do Construto demonstram, claramente, os aspectos que podem ser estudados no propósito de aprofundar as análises e propor opções, mas sempre tendo em mente que essas parcerias não podem ter seu uso exacerbado sob pena de banalização e fragilização do Poder público, haja vista que

*A criação de modelos baseados na contratualização dos serviços, no entanto, não é uma panacéia universal para*

*todos os males. Um dos estados mostrou claramente como pode ser difícil controlar as organizações sociais criadas pelo governo passado:*

*Todos os referidos Serviços Sociais Autônomos mantêm com o Estado o respectivo Contrato de Gestão, nele estando definido o órgão que deve exercer a supervisão. Constata-se, porém, a inabilidade do Estado no tratamento desta questão, não havendo, de fato, instrumentos que possibilitem a aferição do cumprimento das obrigações contratuais, ficando, assim, na dependência dos responsáveis tanto pela direção quanto pela execução dos serviços contratados. (PNAGE, Pg. 65).*

Em última análise, sob o ponto de vista do fim precípua do Estado, o sucesso do Programa de Incentivo às Organizações Sociais estará assegurado quando encontrar o equilíbrio entre a parcela das atividades que podem realmente ser exercidas com o suporte de instituições dessas instituições, contratadas segundo os custos justos e com um programa de trabalho compatível com a necessidade pública.

## REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade:** por uma teoria geral da política. Tradução: Marco Aurélio Nogueira – 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRASIL - MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Diagnóstico das Administrações Públicas Estaduais Brasileiras.** PNAGE. Brasília. 2003

DELGADO, Carine. **Contratos de Gestão:** análise crítica / Carine Delgado, Emanuella Xavier. – Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Ed., 2008.

FARIA, Ana C; CUNHA, Ivan; FILIPE, Yone X. **Manual prático para elaboração de monografias (Trabalhos de Conclusão de Curso, Dissertações e Teses).** São Paulo: Editora Universidade São Judas Tadeu, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo** – 19. ed. Revista e atualizada até a Emenda Constitucional 47 de 5/7/2005. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2005. p. 207-225.

MODESTO, Paulo Eduardo Garrido. **Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil:** as dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizações **sociais.** Revista do Serviço Público. Ano 48. nº 2. Mai-Ago/1997. p. 27-57.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil:** temas éticos e políticos da gestão democrática – 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do Estado dos anos 90:** lógica e mecanismo de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p.

SANTOS, Alba Conceição Marquez dos. **A Administração Pública Gerencial**. 2003. Disponível em: <<http://www.seplag.rs.gov.br/uploads/AdministracaoPublicaGerencial.pdf>>. Acessado em: 13/mar/2009.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.