

O modelo Organizações Sociais: lições e oportunidades de melhoria

Tomás de Aquino Guimarães

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 54
Número 1
Jan-Mar 2003

Introdução

Este documento descreve as principais conclusões do seminário “O modelo OS: lições e oportunidades de melhoria”, realizado no período de 29 a 30 de outubro de 2001, pela Secretaria de Gestão (SEGES) e pela ENAP Escola Nacional de Administração Pública, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), o qual teve como finalidade discutir o modelo de Organização Social (OS) brasileiro, tendo como base experiências de OS em funcionamento, tanto em nível federal como estadual. O seu propósito é servir de subsídio para que a SEGES possa propor aperfeiçoamentos e eventuais correções de rumos no processo de implantação e acompanhamento do modelo OS, no âmbito do Governo Federal. Inicialmente, faz-se uma retrospectiva da lógica conceitual das OS, em face do movimento da nova administração pública. Em seguida, são discutidos os relatos e debates realizados por ocasião do seminário mencionado e, ao final, são apontados os desafios e as oportunidades relacionados com o referido modelo.

A nova administração pública e a administração pública gerencial

A literatura organizacional recente identifica um movimento de mudança nos padrões de gestão das organizações públicas de distintos países, desencadeado de forma mais acentuada a partir dos anos 80. Tais mudanças são impulsionadas por forças externas, na forma de pressões

Tomás de Aquino Guimarães é administrador, mestre em Administração pela EAESP/FGV, doutor em Sociologia pela USP e professor do Departamento de Administração da Universidade de Brasília.

Contato:
tomasdeaquino@brturbo.com

sociais por serviços públicos de melhor qualidade e de menor custo e, também, por forças internas, representadas por decisões de altos escalões governamentais, cada vez mais profissionalizados. Ferlie *et al.* (1996) descrevem resultados de estudos e pesquisas sobre mudanças ocorridas na administração pública da Grã-Bretanha, durante a década de 80, com ênfase nos setores de saúde e de educação, e discutem, também, as tendências observadas em outros países. Nessa linha, os paradigmas tradicionais de gestão de organizações públicas, caracterizados pela burocracia weberiana, estariam sendo substituídos por novos paradigmas, apoiados em conceitos como flexibilidade, qualidade, competência, inovação e mudança, propiciando o surgimento de um novo fenômeno organizacional, chamado, com frequência, de nova administração pública. Essa mudança paradigmática fundamenta-se na tentativa de tornar a administração das organizações públicas semelhante à das empresas privadas.

Ainda segundo Ferlie *et al.* (1996), esse processo inclui não somente mudanças estruturais, mas, também, tentativas de mudar tanto os processos como os papéis das organizações do setor público. Esses autores identificam quatro características de natureza econômica, social e administrativa que permearam o processo de mudança no setor público da Grã-Bretanha, as quais podem ser utilizadas, também, para o entendimento das mudanças na administração pública de outros países, como é o caso, por exemplo, da administração gerencial proposta no Plano Diretor da Reforma do Estado, no Brasil (Brasil, 1995). Essas características são as seguintes:

a) diminuição do papel do Estado como produtor de bens econômicos. Houve um programa de privatização em larga escala na esfera da atividade econômica, fazendo com que o setor público britânico deixasse, praticamente, de participar da atividade econômica direta;

b) as funções sociais que permaneceram no setor público passaram a orientar o trabalho com base em valores gerenciais e de mercado. Há crescentes tentativas de criar “paramercados” no setor público, em que organizações antes verticalizadas são separadas em dois setores: o de compra e o de prestação de serviços;

c) ênfase na análise da relação custo x benefício e em “fazer mais com menos” na prestação de serviços públicos. Inclui-se aqui o uso de indicadores comparativos de desempenho e o desenvolvimento de sistemas informatizados de controle de custos, de informação e de auditoria. O desempenho relativo das organizações públicas é avaliado mais abertamente e está sujeito a um monitoramento central; e

d) mudança nos padrões de gestão das OS, de um sistema de “manutenção da administração” para a “administração da mudança”. Para tal, há uma preocupação com o desenvolvimento de novas formas de liderança, mais visíveis e mais profissionalizadas, visando gerenciar a mudança cultural.

A discussão relacionada com a diminuição do papel do Estado como produtor de bens econômicos não faz parte dos objetivos deste texto, portanto não será comentada. No que se refere aos “paramercados” mencionados anteriormente, os elementos-chave desse modelo são a ênfase nas organizações híbridas¹, misto de público e privado, com maior nível de autonomia, e na mudança da gestão baseada na hierarquia para a gestão baseada no contrato. As estruturas organizacionais tornam-se mais horizontalizadas, com redução de pessoal, tanto nos escalões mais altos como na base das organizações. Esse modelo caracteriza-se também pela criação de Organizações de Compra², separadas das organizações encarregadas da prestação de serviços públicos, e pela troca da forma de gestão do tipo “comando e controle” para sistemas caracterizados por maior flexibilidade.

As duas últimas características sugeridas por Ferlie *et al.* (1996), comentadas anteriormente, constituem as bases do que poderia ser denominado de “administração pública empreendedora”, caracterizada por um comportamento organizacional, no qual a mudança constitui a regra, e não a exceção, o que parece corresponder, segundo Prahalad e Hamel (1990) e Drucker (1997), ao ambiente de competição das empresas privadas contemporâneas. Segundo Rosseau (1997), o termo organização deve ser interpretado, nos dias atuais, mais como um verbo, posto que as organizações encontram-se em constante processo de organização, do que como um substantivo, que passa uma idéia de algo estruturado para sempre. A verdade é que a prática da mudança tem sido uma idéia disseminada entre os teóricos organizacionais como algo que permeia a gestão contemporânea tanto das empresas privadas, como das organizações públicas (Motta, 1997).

O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, o qual inclui um modelo de administração pública gerencial que o Governo Federal vem implantando desde 1995, está apoiado em princípios muito semelhantes aos descritos por Ferlie *et al.* (1996) para o caso britânico. Assim, poder-se-ia afirmar que as expressões “nova administração pública” e “administração pública gerencial” se confundem, pelo menos no que diz respeito ao objetivo fundamental de ambas, que é aproximar os padrões de gestão das organizações públicas dos padrões de gestão das organizações privadas.

No que se refere à administração propriamente dita, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado prevê a implementação de “formas flexíveis de gestão, horizontalização das estruturas, descentralização de funções e incentivos à criatividade” (Brasil, 1995: 23). Apesar de buscar uma ruptura com o modelo burocrático de gestão, a implantação da administração pública gerencial não implica a eliminação imediata e radical daquele.

Conforme Plano Diretor, a intensidade da mudança para o modelo gerencial não deve ser a mesma para todos os setores da administração pública, devendo-se manter e, até mesmo, aperfeiçoar os aspectos positivos da administração burocrática, conforme cada setor do Estado. Assim, a administração pública burocrática deve ceder lugar à administração pública gerencial de forma gradual, de modo que o processo de mudança, a longo prazo, torne-se irreversível no que tange à adoção de um modelo de gestão flexível para o aparelho do Estado.

Silva (2000) comenta que uma característica fundamental da administração gerencial é a gestão baseada em resultados. Para tanto, há como pressupostos, a descentralização de atividades, incluindo a transferência de atividades da administração direta para organizações públicas não estatais, como é o caso das organizações sociais, o foco no cidadão, no planejamento e no controle preventivo, *a priori*, na concessão de autonomia para o gestor realizar o gerenciamento dos recursos humanos, materiais e financeiros, na redução de níveis hierárquicos, na redução dos custos resultantes dos controles meticulosos dos processos administrativos e no desenvolvimento de parcerias com outras organizações, de forma que as organizações públicas tornem-se mais flexíveis. Analisando o que ocorre no Brasil, em particular, e em outros países, em geral, a busca da flexibilidade parece ser o elemento central dos movimentos de mudança nos padrões de gestão das organizações públicas.

As OS no contexto da reforma do aparelho do Estado

As OS, conforme previsto na lei nº 9.637/98, constituem um dos mecanismos para implementação do modelo de administração gerencial, posto que, em princípio, atendem aos pressupostos de descentralização, autonomia e flexibilidade, previstos no referido modelo. As OS são organizações sem fins lucrativos, geralmente estruturadas na forma de associação, as quais são “qualificadas” para absorver atividades antes executadas por organizações públicas, nos termos de condições estabelecidas em contratos de gestão, assinados entre as referidas organizações e o Governo Federal. Quando determinada OS assina um contrato de gestão, torna-se responsável pela administração de funcionários, cujas despesas com salários e encargos continuam sendo pagas diretamente pelo governo, e de bens patrimoniais de alguma organização pública que lhe antecedeu. Ao mesmo tempo, a OS começa a formar seu próprio quadro de pessoal, contratado sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho, e passa a receber repasses financeiros do governo, nos termos acordados em orçamento prévio.

Essa tipologia de organização foi incluída no aparato jurídico da Reforma do Aparelho do Estado, visando agilizar e tornar mais eficiente a execução de determinadas atividades, antes sob a responsabilidade direta de órgãos da administração direta. A transferência de atividades materializa-se mediante a publicização, que consiste, conforme Modesto (2001), na “substituição da gestão de determinada atividade realizada por entidades estatais pela gestão a cargo de entidades públicas não estatais”. Esse autor argumenta, também, a ambigüidade do referido termo, por não ressaltar o caráter de fomento da relação entre o governo e as OS e a utilização da parceria com as referidas organizações, induzindo a idéia de estatização da ação do terceiro setor, ao qual são vinculadas tais organizações. Nessa linha, sugere ainda o referido autor que a publicização não deveria ser programa, mas decisão de governo, e que melhor seria denominá-la parcerização.

As OS atuam em um regime de liberdade controlada, posto que o governo utiliza determinados instrumentos legais e administrativos, por meio dos quais realiza o acompanhamento e o controle do desempenho das referidas organizações. O primeiro e mais importante destes instrumentos é o próprio contrato de gestão, que se configura um pacto de trabalho e inclui os resultados a serem alcançados e as obrigações de ambas as partes, ou seja, governo e OS. O segundo seria o poder normativo e de acompanhamento exercido pelo ministério supervisor. O terceiro é a presença de pessoas, indicadas pelo governo, com assento no Conselho de Administração dessas organizações. O quarto instrumento de controle seria constituído pela legislação existente aplicável às OS e por instrumentos administrativos, como metodologias de acompanhamento e de avaliação de desempenho utilizadas pelo Governo Federal.

Fazendo uma analogia entre o modelo da Grã-Bretanha, descrito por Ferlie *et al.* (1996), e o modelo OS, do Brasil, essas organizações são tipicamente híbridas, um misto de público e privado, encarregadas da prestação de serviços públicos, enquanto que os ministérios supervisores das respectivas atividades são as organizações encarregadas da compra desses serviços. Existiam, em novembro de 2001, cinco OS em nível federal, estruturadas segundo os moldes da lei nº 9.637/98. Essas organizações foram criadas no período de janeiro de 1998 a março de 2001 e três delas, 60% do total, são supervisionadas pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, uma pela Secretaria de Comunicação da Presidência da República e a outra pelo Ministério do Meio Ambiente, como mostra o Quadro 1, a seguir.

Quadro 1: OS estruturadas segundo a lei nº 9.637/98 — situação em novembro de 2001

Nome da organização	Ministério supervisor	Assinatura do contrato de gestão
Associação de Comunicação Educativa Roquete Pinto (ACERP)	Secretaria de Comunicação/PR	Janeiro/1998
Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron (ABTLuz)	Ministério da Ciência e Tecnologia	Janeiro/1998
Associação Brasileira para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia (Bioamazônica)	Ministério do Meio Ambiente	Outubro/1999
Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada (IMPA)	Ministério da Ciência e Tecnologia	Março/2001
Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá	Ministério da Ciência e Tecnologia	Março/2001

Fonte: SEGES

O reduzido número de OS existentes não permite uma análise do referido modelo capaz de generalização. No entanto, algumas observações podem ser apontadas. Em primeiro lugar, há uma predominância de organizações de pesquisa e desenvolvimento (P&D). Se forem incluídas, entre estas, as organizações cuja finalidade é a promoção do desenvolvimento sustentável, visto a proximidade funcional dessas duas atividades, ter-se-ia quatro das cinco OS existentes, 80% do total, na categoria P&D. Em segundo lugar, trata-se de organizações de pequeno e médio porte e a grande maioria, 80%, atua em nível local ou regional. Ainda não há organizações de maior porte nem organizações de ensino ou museus qualificadas como OS. Uma primeira questão que se coloca, portanto, é por que o modelo OS ainda é tão restrito, seja em termos numéricos, seja em termos de abrangência funcional.

Situação atual das OS — lições, controvérsias e oportunidades

O seminário “O modelo organizações Sociais: lições e oportunidades de melhoria”, realizado pela SEGES e pela ENAP, no período de 29 a 30 de outubro de 2001, teve como finalidade discutir o modelo de OS com vistas a seu aperfeiçoamento, com base na experiência das OS implantadas. Participaram desse seminário gestores e técnicos da SEGES, de OS vinculadas ao Governo Federal, de órgãos supervisores, de órgãos intervenientes, representantes de OS estaduais, especialistas em gestão pública e outras pessoas interessadas no tema. O Ministro Martus Tavares,

do MP, proferiu a palestra de abertura do seminário. Reforçou o compromisso do Governo Federal com o sucesso do modelo OS e ressaltou agilizar a sua implantação e o seu desenvolvimento e que, no seu entendimento, “o aumento do grau de liberdade e de flexibilidade na gestão do setor público deve, necessariamente, ser acompanhado de maior transparência e controle social”. As demais palestras, todas seguidas de comentários realizados por debatedores, foram as seguintes:

- a) A publicização e o tratamento da problemática dela decorrente, por Paulo Modesto, da UFBA;
- b) Estruturas de supervisão das OS, por Elói Garcia, do MCT;
- c) O Conselho de Administração, por David Moreira, consultor;
- d) O processo de implantação das OS, por representantes da IMPA e da Asceteb, do Estado da Bahia;
- e) Gestão orçamentária e financeira, por Eduardo Frare, da ABTLuz;
- f) Compras e contratação de serviços, por representante da Secretaria de Logística e de Tecnologia de Informação;
- g) Sustentabilidade financeira das OS, por Francisca Moraes;
- h) Gestão de recursos humanos, por representante da ACERP;
- i) Gestão do patrimônio público, por representante da ACERP;
- j) A experiência internacional, por Karen Caines, consultora UK; e
- k) Comentários sobre os desafios que apresenta a implantação das OS, por Karen Caines, consultora UK.

A seguir, são apresentados comentários, críticas e sugestões relacionados com os aspectos institucionais, o processo de implantação e a gestão de recursos humanos, financeiros e materiais das OS, tendo como base as apresentações e discussões realizadas no seminário. É conveniente ressaltar, no entanto, que, embora esse evento tenha se constituído em oportunidade ímpar para discutir as melhorias a serem implementadas no modelo OS, algumas questões importantes, por exemplo, as relacionadas com o marco jurídico e conceitual dessas organizações, não foram discutidas com a intensidade requerida.

Aspectos institucionais das OS

Há controvérsias e ambigüidades quanto à natureza jurídica das OS. Entre elas, foram mais ressaltadas, durante o Seminário, as relativas às definições de “o que é uma OS” e do que é “atividade pública relevante”. Uma das fontes de confusão sobre o que é uma OS decorre de problemas de interpretação e de superposição do conteúdo das legislações sobre esse tipo específico de organização e sobre as organizações do terceiro setor, no qual se enquadram as OS. As OS, criadas nos moldes da lei nº 9.637/98, embora possam ser consideradas como parte do terceiro setor, possuem determinadas obrigações, por exemplo, obedecer regras de

compras determinadas pelo governo, que as diferenciam das demais organizações do referido setor.

Uma outra fonte de ambigüidade e de imprecisão presente no modelo OS, comentada por palestrantes e debatedores presentes ao Seminário, decorre da condição de organização híbrida, misto de público e privado, que caracteriza as OS. Parece haver um padrão de comportamento, presente inclusive em altos escalões governamentais, que considera as OS como se fossem organizações públicas, sujeitas às mesmas regras dos demais órgãos públicos em geral, inclusive no que se refere à hierarquia. Portanto, a mudança fundamental prevista no modelo, isto é, passar de um modelo de gestão do tipo “comando e controle” para um modelo baseado no contrato, não estaria sendo internalizada de forma adequada.

A esse respeito, Modesto (2001) afirma que OS não é, ou não deve ser:

- a) ente da administração direta ou indireta;
- b) entidade tutelada pelo Estado;
- c) uma nova forma jurídica de entidade; e
- d) uma forma de privatização de atividades públicas.

Para evitar tais ambigüidades, esse autor sugere considerar as OS como:

- a) um novo título jurídico destinado a entidades privadas sem fins lucrativos;
- b) um modelo de parceria entre o Estado e entidades privadas do terceiro setor;
- c) uma nova forma de o Estado assegurar a fruição de serviços de relevância social para o cidadão; e
- d) uma forma inteligente e eficiente de utilização dos recursos de fomento do Estado para promoção de atividades de relevância pública. Trata-se, portanto, de uma organização pública, porém, não estatal, com a finalidade de executar atividade de relevância pública, para o que recebe apoio do governo, na forma de recursos humanos, materiais e financeiros.

Alguns aspectos negativos decorrentes da confusão quanto à natureza jurídica das OS são mencionados por Modesto (2001):

- a) escolha da entidade parceira — ausência de licitação para a qualificação, a celebração do contrato de gestão e de contratos de serviços;
- b) alcance do controle do Estado sobre atos de gestão da OS, atualmente tratada como entidade da administração indireta por ser instituída e mantida pelo Poder Público;
- c) presumido caráter de serviço público dos serviços transferidos, sem uma análise criteriosa da relevância da atividade, nos termos definidos na Constituição Federal;
- d) possibilidade de “feudalização e privatização” da gestão de um serviço público para um grupo privado;

e) as OS não são fruto de iniciativa privada e não operam por sua conta e risco, mas garantidas pelo Estado; e

f) as OS têm existência material apenas com a publicização e extinção de alguma organização pública, não dispõem de patrimônio próprio, não apresentam contrapartidas, mascarando a delegação do serviço com o rótulo de parceria.

O conceito de atividade pública relevante, por seu turno, envolve um maior grau de imprecisão, dada a dificuldade de definição precisa do termo, sem que a definição inclua uma lista de atividades, o que poderia tornar a “emenda pior do que o soneto”. Segundo a Constituição Federal, como menciona Modesto (2001), são consideradas de relevância pública as atividades essenciais e prioritárias à comunidade, não titularizadas pelo Estado, que transcendem a dimensão individual e repercutem, necessariamente, sobre a coletividade, obrigando o Poder Público a controlá-las, fiscalizá-las e incentivá-las de modo particularmente intenso. Trata-se, portanto, de uma definição aberta o suficiente para abrigar um leque de atividades, desde que consideradas essenciais e prioritárias à comunidade, conceitos estes também bastante elásticos. De outro lado, essa imprecisão não é de todo problemática, posto que permite ao Estado maior flexibilidade para administrar o modelo OS.

As imprecisões e ambigüidades mencionadas sugerem a necessidade de um trabalho, a ser conduzido pela SEGES, com o objetivo de disseminar as características e os objetivos do modelo OS, entre os gestores públicos — em especial os que atuam nos níveis de decisão estratégica do Governo Federal —, políticos, formadores de opinião etc., visando aumentar o conhecimento e a credibilidade do referido modelo. Como propõe Caines (2001), o desenvolvimento do Modelo OS requer a “solução de algumas questões legais e de mudanças”. No entanto, ainda conforme essa autora, além da solução técnica, é necessário atuar, também, nos aspectos políticos. Uma sugestão feita durante o seminário passa pelo envolvimento de representantes do Congresso Nacional na discussão do referido modelo.

Além dessa ação, Caines (2001) sugere, também, ampliar a avaliação do modelo OS, posto que as análises e discussões realizadas durante o seminário, embora necessárias, não são suficientes para uma avaliação completa dos progressos alcançados e dos problemas e oportunidades existentes. Tal avaliação deveria captar a experiência de todas as pessoas envolvidas no processo, tanto em nível federal como estadual, especialmente os membros dos conselhos de administração, os diretores e técnicos das OS, os membros dos comitês de avaliação e acompanhamento, visando à formulação de propostas práticas para aperfeiçoamento do modelo OS.

Processo de implantação, acompanhamento e controle das OS

A implantação de uma OS inicia-se com a indução da sua criação por parte do governo, o qual procura convencer os funcionários da organização em vias de ser publicizada das vantagens do novo modelo. Na seqüência, é criada a OS, na forma de uma associação, que assume as atividades da organização antecessora. Durante o seminário, foram relatados dois casos de implantação de OS: o IMPA, na área federal, e a Asceteb, no Estado da Bahia. Trata-se de histórias de sucesso, posto que teria havido aumento da eficiência e da eficácia em ambas as organizações, se comparadas com a situação anterior. Conforme os relatos, tanto o IMPA como a Asceteb funcionam dentro de padrões de flexibilidade e de agilidade muito semelhantes aos observados em organizações privadas, confirmando, portanto, os fundamentos conceituais do modelo. Ambas as organizações aumentaram suas relações com outras organizações, agregando valor aos seus objetivos por meio dessas relações. No caso do IMPA, por exemplo, houve um significativo aumento da visibilidade técnico-científica, por meio das interações com outras organizações e grupos nacionais e internacionais de pesquisa, na área da matemática. A Asceteb, por seu turno, ampliou o número de parcerias com organizações privadas nacionais, tornando tais parcerias uma fonte de receita adicional para a organização.

O acompanhamento e o controle do desempenho dessas organizações são realizados pelo Governo Federal, com relação aos fins e com relação aos meios. No que se refere aos fins (resultados), o processo se dá por intermédio do trabalho realizado pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação (CAA), como a que existe no Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), e pelo Conselho de Administração da própria OS. Quanto aos meios, o controle é realizado pelas Cissets dos ministérios supervisores e pelo Tribunal de Contas da União (TCU). No que se refere à avaliação dos resultados, as metas de desempenho previstas no contrato de gestão passam por um acompanhamento semestral, momento em que são verificados os indicativos de seu cumprimento, enquanto a avaliação propriamente dita se dá anualmente, quando a CAA considera, ou não, as justificativas apresentadas para o não-cumprimento das referidas metas. Nessa oportunidade, é possível revisar as metas e obrigações do contrato de gestão. Foi ressaltada, durante o seminário, a possibilidade de conflito de competências entre a CAA, encarregada do controle dos resultados, e a Cisset e o TCU, que avaliam os meios. Isto porque falta uma definição mais clara a respeito do papel daquela comissão.

Poder-se-ia dizer que há uma aparente contradição nesse processo de avaliação das OS, posto que, em princípio, não seria previsto o

acompanhamento dos meios, já que o modelo pressupõe uma gestão por resultado. No entanto, é importante enfatizar que essa decisão de o governo realizar, com relação às OS, além da avaliação de resultados, a avaliação dos meios, parece ser compatível com as tendências internacionais, no que se refere às relações entre as “organizações de compra” e as organizações de “prestação de serviços públicos”. A esse respeito, Caines (2001) aponta que a Grã-Bretanha vem revendo seus pressupostos de gestão pública baseada em resultados, nas suas relações com as *Quasi-Autonomous Non-Governmental Organisations (Quango)*. O governo daquele país passou a valorizar, também, o acompanhamento e a avaliação dos meios, isto é, dos processos de gestão dessas organizações, por entender que tão importante quanto os resultados é o governo saber como são administrados os meios para atingir tais resultados. A avaliação dos meios permite uma atuação preventiva, evitando-se retrabalhos e permitindo ajustes durante o processo. O grande desafio, nesse particular, é avaliar os meios sem que o custo da avaliação seja superior aos seus benefícios.

Uma outra instância de acompanhamento do desempenho da OS é o seu Conselho de Administração (CA), no qual têm assento representantes do governo. Segundo Moreira (2001), um CA deve ter como finalidade realizar a governança da organização, responder por ela perante a sociedade e atuar como instância de resolução de conflitos internos. Ainda conforme esse autor, para evitar conflitos relacionados com os objetivos do CA, é necessária uma divisão clara entre o ato de governar, atribuição do Conselho, e o ato de administrar, que cabe à direção executiva da organização. Além dessa clareza quanto à divisão de papéis entre o CA e a direção, são condições importantes para uma atuação eficiente desse conselho:

- a) que a sua composição obedeça a critérios de competência técnica;
- b) que os seus membros possuam uma visão clara quanto à missão, aos objetivos, às metas e estratégias da organização;
- c) que a organização conte com sistemas capazes de fornecer informações gerenciais para a tomada de decisão;
- d) que a organização não fique sujeita a interferências externas, ou seja, é necessário haver um mínimo de continuidade administrativa; e
- e) que o Conselho mantenha rotinas adequadas para seu funcionamento, incluindo o planejamento das suas ações, a clareza nas suas relações com o órgão supervisor, até a manutenção de uma frequência mínima de encontros dos seus membros.

Uma questão que ficou em aberto durante o seminário relaciona-se à ausência de mecanismos que permitam ao governo “escolher” a organização que assumiria determinada atividade em fase de publicização, introduzindo, assim, uma espécie de concorrência no referido processo. Essa opção implicaria a escolha, entre organizações do terceiro setor em

funcionamento, das que seriam “qualificadas” como organizações sociais. Há uma dificuldade para a implementação de uma mudança como essa, porque as organizações do terceiro setor, sejam ou não qualificadas como OS, foram criadas com missões e objetivos específicos, não necessariamente compatíveis com a atividade a ser publicizada. Uma alternativa que poderia minimizar o problema é sugerida por Caines (2001), que propõe uma espécie de programa de fortalecimento de organizações públicas que sejam candidatas em potencial a OS, de forma a prepará-las para a mudança, antes da sua qualificação como organização social. Trata-se, na verdade, de introduzir melhorias no atual processo, posto que a SEGES apoia tecnicamente o processo de publicização, fornecendo mão-de-obra especializada, encarregada de elaborar os planos de gestão necessários à criação das OS.

No entanto, como ressalta Caines (2001), o sucesso do modelo OS depende de uma mudança mais ampla na cultura administrativa do setor público, como um todo, e dos ministérios supervisores das OS, em particular. A experiência da Grã-Bretanha, ressalta a autora, mostra que a criação de OS e agências executivas e a sua gestão mediante contratos requerem o desenvolvimento de novas atitudes e habilidades dos agentes envolvidos no processo de “compra” e de “prestação” dos serviços. Afinal, o objetivo da mudança não se resume na criação de novas estruturas, mas no aumento do desempenho, na qualidade do serviço que é prestado e no uso adequado dos recursos públicos.

Gestão de recursos humanos

O processo de gestão de recursos humanos das OS convive com uma dicotomia: administrar um quadro de pessoal com dois regimes jurídicos, isto é, um grupo formado por funcionários públicos colocados à sua disposição, com ônus para o governo, que compõem um “quadro em extinção”, e um outro grupo de empregados, regidos pela CLT, contratados pela própria OS. Além desses dois quadros, há os trabalhadores temporários, também chamados de autônomos, e os terceirizados, que prestam serviço à OS por intermédio de contratos com firmas prestadoras de serviços. A figura do “quadro em extinção” cria, entre seus componentes, uma situação de baixa motivação, já que o funcionário deixa de contar com uma perspectiva de carreira. Para minimizar esse problema, foi sugerido, durante o seminário, que a cessão dos funcionários passe a ser realizada sem ônus para o serviço público, permitindo, assim, que o interessado assine um contrato de trabalho com a OS. Nesse caso, o valor necessário para cobrir as despesas com salários e encargos dos funcionários cedidos, que passariam a compor a folha de pagamento da OS, seria repassado pelo governo para a referida organização.

Durante o seminário, foi apresentado um caso de gestão de recursos humanos, da Acerp. O quadro de pessoal dessa organização foi reduzido em cerca de 40%, se comparado o ano de 2001 com o de 1997, ano este anterior à criação da OS. No que se refere, especificamente, ao quadro de funções comissionadas, a redução foi mais significativa, passando de 214 funções, em dezembro de 1997, para 55, em setembro de 2001. A remuneração dos empregados celetistas da Acerp é, em média, superior à dos funcionários cedidos, e ela ainda mantém um quadro de funções comissionadas muito semelhante aos que existem em organizações públicas. Este fato foi criticado durante o seminário, já que nada impede que a OS adote, para o seu quadro gerencial, as regras existentes em empresas privadas em geral. Foi comentado, inclusive, que a OS poderia complementar salários, na forma de bônus, por exemplo, inclusive utilizando verba do contrato de gestão.

A Acerp utiliza, nos seus processos de recrutamento e seleção de pessoal, mecanismos ágeis e simplificados, semelhantes aos utilizados por empresas privadas, como o banco de currículos, para formação de cadastro de reserva, e entrevistas. Ela vem desenvolvendo um Programa de Capacitação e Desenvolvimento de Competências para seus servidores. Isso revela uma preocupação em modernizar a gestão de recursos humanos, especialmente porque, conforme Guimarães (2000), um dos princípios fundamentais da gestão de competências é a busca de consistência e de coerência entre a estratégia organizacional e as estratégias e práticas de recursos humanos.

Gestão de recursos financeiros

A exemplo do que ocorre com as demais organizações que dependem de recursos orçamentários do governo, as OS convivem com um processo marcado pela irregularidade no fluxo orçamentário-financeiro e pela diminuição da participação governamental no tamanho do seu orçamento. Esse fato certamente é um obstáculo não só para o Governo Federal alterar a atual prática de cessão de funcionários públicos para as OS, como para aumentar o número de adesões ao modelo. No caso da cessão de pessoal, seria temeroso a OS trocar a atual garantia da remuneração do pessoal por parte do governo na forma de pagamento direto dos salários e encargos dos funcionários, por um sistema no qual o funcionário seria colocado à disposição sem ônus para o órgão de origem, para que possa manter o vínculo da CLT com a OS. A irregularidade na transferência de recursos poderia dificultar, ou até mesmo inviabilizar, o pagamento da folha.

Portanto, a gestão financeira dessas organizações requer competência e criatividade. Competência na forma de produtos e serviços de qualidade, que permitam a ampliação da receita própria, e criatividade

para administrar, de forma adequada, as finanças. Esses dois fatores seriam responsáveis pelo que Moraes (2001) chamou de sustentabilidade financeira de uma OS. Essa sustentabilidade estaria alicerçada em processos de gestão consistentes e transparentes e em uma projeção externa capaz de criar uma imagem de confiança da organização nos seus *stakeholders*, fornecedores e clientes.

Nesse sentido, dada a competência para produzir com qualidade, houve consenso entre apresentadores e debatedores presentes ao seminário de que a OS procure:

- a) identificar, com clareza, os segmentos e as oportunidades de mercado a serem atendidos com seus produtos e serviços; e
- b) utilizar metodologias e técnicas de planejamento, acompanhamento e controle, capazes de não só realizar a gestão financeira de forma adequada, mas, também, permitir a interface entre os processos de gestão financeira e os demais processos de gestão da organização.

Nessa linha, o depoimento do representante da ABTLuz foi bastante positivo quanto às vantagens do modelo OS. Este seria mais flexível do que o modelo antecessor, exigindo maior responsabilidade administrativa, transparência e ênfase nos resultados, contribuindo para a agilidade da gestão tanto nas decisões de investimento quanto no suprimento de insumos para a manutenção da atividade-fim da organização. A ABTLuz está buscando ampliar suas receitas próprias e vem implantando sistemas de gestão financeira semelhantes aos utilizados em empresas privadas, visando ao controle da execução financeira por atividades, processos, objetivos e programas.

Gestão de recursos materiais

A gestão de recursos materiais engloba duas atividades: gestão do patrimônio público e processo de compras. Quanto à gestão do patrimônio público, cabe salientar o depoimento da Acerp, que parece servir de referência para as demais OS, quanto à fragilidade do controle dos bens públicos cedidos àquela organização. Segundo a Acerp, o patrimônio da organização antecessora foi cedido sem que houvesse um balanço patrimonial criterioso. Há problemas com descrições e localização dos bens, fato que diminui a credibilidade do processo.

No que se refere ao processo de compras, as discussões levadas a efeito durante o seminário permitem uma leitura mais positiva, em comparação com o controle patrimonial. A ABTLuz, por exemplo, procura relacionar-se com seus fornecedores como parceiros, e não como concorrentes. As compras são aprovadas por dois diretores da organização, como forma de garantir a transparência do processo. Após a licitação, a ABTLuz pode realizar negociações com os fornecedores, alterar itens etc., visando garantir melhor qualidade e diminuir custos.

Adicionalmente, uma representante da Secretaria de Logística e de Tecnologia de Informação realizou uma apresentação sobre o tema “compras e contratação”, com ênfase para as inovações em curso no estatuto a que se refere a lei nº 8.666/93. Conforme apresentado, a nova lei conterà disposições detalhadas, precisas e didáticas, em especial no que se refere à dicotomia qualidade x preço; proporá a substituição da publicação dos editais e avisos de compras na imprensa, incluindo o DOU, pela publicação na *Internet*; permitirá a contratação conjunta e a delegação da contratação etc. Foi destacada, também, a necessidade de manter e aperfeiçoar os regulamentos próprios das OS, introduzindo os procedimentos de consulta e pregão, visando facilitar a gestão das compras destas organizações.

Conclusões

De modo geral, pode-se inferir, com base no seminário, que o modelo OS vem correspondendo às expectativas do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, no sentido de implementar um novo modelo de gestão do setor público, envolvendo formas flexíveis de gestão, horizontalização das estruturas, descentralização de funções e incentivos à criatividade. As organizações presentes ao seminário mostraram-se, em geral, satisfeitas com a autonomia e com a liberdade que possuem, fatores essenciais para a flexibilidade administrativa.

O principal mérito do seminário foi reunir experiências de um grupo de pessoas envolvidas e comprometidas com um processo de mudança de gestão, que necessita ser constantemente avaliado e melhorado. No entanto, é importante enumerar algumas limitações dessa avaliação, fato que não retira o seu mérito. A primeira limitação refere-se à amostra das organizações, isto é, apenas três das cinco OS existentes compareceram com depoimentos, representando 60% de um universo, por si só, considerado pequeno. A segunda é que a avaliação limitou-se a depoimentos de gestores e técnicos, os quais não necessariamente representam os pontos de vista das organizações como um todo. Faltou, por exemplo, a percepção dos empregados e de agentes externos das OS, como fornecedores, clientes etc. Portanto, as conclusões do seminário podem não refletir o real desempenho do modelo OS.

Feitas essas ressalvas, pode-se dizer que os relatos de sucesso das OS existentes constituem oportunidade e ponto forte a ser utilizado pelo governo para acelerar a implementação do modelo. Entre os desafios a serem vencidos e sugestões de aperfeiçoamento do modelo OS, podem ser enumerados os seguintes:

a) necessidade de se chegar a um consenso sobre o conceito de OS que está sendo utilizado, incluindo sua natureza jurídica e a natureza

das suas relações com o Estado. É preciso, por exemplo, enfatizar o caráter privado, porém híbrido das OS, e a relação de parceria mantida com o Estado. Além disso, é importante, também, procurar minimizar as confusões entre os termos público e privado, presentes nas organizações do terceiro setor, em geral, e nas OS, em particular;

b) definição mais precisa e operacional do que é “serviço de relevância pública”, com o cuidado de não engessar o administrador público com um conceito que limite a sua atuação;

c) revisão dos princípios do Programa de Publicização, enfatizando o seu caráter de fomento e evitando a idéia de estatização do terceiro setor, ou de privatização de atividades públicas;

d) análise das lacunas, falhas e aperfeiçoamento do contrato de gestão, visando evitar dúvidas em sua interpretação;

e) implementação de ações que visem minimizar práticas e comportamentos administrativos incompatíveis com o modelo, por exemplo, de gestores governamentais que consideram as OS como se fossem órgãos públicos. É necessário popularizar o conceito de OS e deixar claro o seu *locus* no terceiro setor;

f) elaboração e implementação de um conjunto de ações, visando mostrar às pessoas envolvidas em organizações ainda não publicizadas, como escolas, museus e outras, de que o modelo representa um avanço e pode ser vantajoso para as partes envolvidas. Uma das alternativas para isso poderia ser, por exemplo, um programa de reforço organizacional, antes de uma organização pública tornar-se OS;

g) realização de diagnósticos visando identificar, de forma separada, os problemas estruturais e os problemas de gestão do modelo, de modo a permitir um tratamento diferenciado de soluções;

h) regularização do fluxo de transferência, para as OS, do dinheiro previsto em contrato de gestão, de modo a permitir um mínimo de estabilidade a essas organizações e tornar o modelo mais confiável. Isso certamente ocasionaria, também, um aumento no número de adesões; e

i) fazer a distinção entre as “entidades de fins comunitários” e as “entidades de favorecimento mútuo”, não permitindo que casos esporádicos de insucesso possam retirar a credibilidade do processo.

Muitas das ações anteriormente indicadas demandam tempo, no entanto, as mesmas não necessita ser implementadas de forma simultânea. O primeiro passo foi dado com o seminário, sendo necessário continuar o processo de aperfeiçoamento do modelo OS, com o envolvimento de todos os atores interessados, ou seja, gestores e técnicos da SEGES, dos ministérios supervisores, membros de CAs, diretores e técnicos de OS. O importante é ter em mente, como sugere Caines (2001), que nenhum modelo ou ferramenta de gestão substitui pessoas de alta qualificação e desempenho.

- ¹ As Organizações Sociais (OS) previstas no Programa de Reforma do Aparelho do Estado brasileiro constituem-se em organizações híbridas, nos termos descritos por Ferlie *et al.* (1996).
- ² “Organização de Compra” conceitua um tipo de organização pública que tem por função realizar a “compra” de serviços públicos, geralmente mediante contratos de gestão firmados com outras organizações, públicas ou não. Nesse caso, caberia à organização compradora o estabelecimento dos objetivos, das metas e dos serviços a serem prestados e a avaliação final, mediante o uso de indicadores de desempenho previamente estabelecidos.

Referências bibliográficas

- BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995.
- CAINES, K. Consultancy on organizações sociais (social organisations). In: CONGRESSO O MODELO OS – LIÇÕES E OPORTUNIDADES DE MELHORIA. Brasília: SEGES/ENAP, 2001.
- DRUCKER, P. F. *A sociedade pós-capitalista*. São Paulo: Pioneira, 1997.
- FAVRE, E. Gestão orçamentária e financeira da ABTLus. In: CONGRESSO O MODELO OS – LIÇÕES E OPORTUNIDADES DE MELHORIA. Brasília: SEGES/ENAP, 2001.
- FERLIE, E.; ASHBURNER, L.; FITZGERALD, L.; PETTIGREW, A. *The new public management in action*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- GARCIA, E. Estrutura de supervisão das OS. In: CONGRESSO O MODELO OS – LIÇÕES E OPORTUNIDADES DE MELHORIA. Brasília: SEGES/ENAP, 2001.
- GUIMARÃES, T. A. A nova Administração Pública e a abordagem da competência. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 34(3), p. 125-140, maio/jun, 2000.
- MODESTO, P. A publicização e o tratamento da problemática dela decorrente. In: CONGRESSO O MODELO OS – LIÇÕES E OPORTUNIDADES DE MELHORIA. Brasília: SEGES/ENAP, 2001.
- MORAES, F. Sustentabilidade financeira das OS. In: CONGRESSO O MODELO OS – LIÇÕES E OPORTUNIDADES DE MELHORIA. Brasília: SEGES/ENAP, 2001.
- MOREIRA, D. O Conselho de Administração. In: CONGRESSO O MODELO OS – LIÇÕES E OPORTUNIDADES DE MELHORIA. Brasília: SEGES/ENAP, 2001.
- MOTTA, P.R. *Transformação organizacional: a teoria e a prática de inovar*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997.
- PRAHALAD, C.K.; HAMEL, Gary. The core competence of the corporation. In: *Business Review*, p. 79-91, maio-jun, 1990.
- ROSSEAU, D.M. Organisational behavior in the new organisational era. In: *Annual Review of Psychology*, v. 48, p. 515-546, 1997.
- SILVA, E. R. F. *Regulação nos setores de energia elétrica e de telecomunicações no Brasil: Uma análise dos modelos de gestão de agências reguladoras*. Tese de Mestrado em Administração. Brasília: UnB, Departamento de Administração, 2000.

Tomás de
Aquino
Guimarães é
administrador,
mestre em
Administração
pela EAESP/
FGV, doutor
em Sociologia
pela USP e
professor do
Departamento
de Administração
da Universidade
de Brasília.

Contato:
tomasdeaquino@
brturbo.com

Resumo Resumen Abstract

O modelo Organizações Sociais: lições e oportunidades de melhoria

Tomás de Aquino Guimarães

As Organizações Sociais (OS) são organizações sem fins lucrativos, “qualificadas” para absorver atividades executadas por organizações públicas, nos termos e condições estabelecidas em contratos de gestão firmados entre organizações e o governo. Este artigo relata os principais resultados do seminário “O modelo OS: lições e oportunidades de melhorias”, realizado em outubro de 2001, do qual participaram gestores e técnicos da Secretaria de Gestão (SEGES), de OS, de órgãos supervisores dessas organizações, de órgãos intervenientes, e especialistas em gestão pública. Com relação às OS analisadas, pode-se perceber que: a) há controvérsias e ambigüidades quanto à sua natureza jurídica e quanto ao processo de avaliação dessas organizações; b) a gestão de recursos humanos é afetada pela existência de grupos submetidos a distintos regimes de trabalho, isto é, Estatuto dos Funcionários Públicos e Consolidação das Leis do Trabalho; c) a gestão de recursos financeiros é marcada pela irregularidade no fluxo dos referidos recursos; e d) o controle dos bens públicos ocorre de forma frágil e o processo de compra está sendo realizado sem problemas. Com base nessas considerações, o documento propõe algumas sugestões de aperfeiçoamento do modelo OS.

El modelo Organizaciones Sociales: Lecciones y oportunidades de mejoría

Tomás de Aquino Guimarães

Las Organizaciones Sociales (OS) son organizaciones sin fines lucrativos, “cualificadas” para abarcar actividades hechas por organizaciones públicas, según los términos y condiciones establecidas en contratos de gestión firmados entre organizaciones y el gobierno. Este artículo muestra los principales resultados del seminario “El modelo OS: lecciones y oportunidades de mejorías”, realizado el octubre de 2001, en el que estuvieron gestores y técnicos de la Secretaría de Gestión (SEGES), de OS, de órganos supervisores de esas organizaciones, de órganos que intervienen, y especialistas en gestión pública. Con relación a las OS analizadas, se puede decir que: a) hay controversias y ambigüedades en cuanto su naturaleza jurídica y en cuanto el proceso de evaluación de esas organizaciones; b) la existencia de grupos sometidos a distinguidos regímenes de trabajo, es decir, Estatuto de Funcionarios y Consolidación de las leyes del Trabajo afecta la gestión de recursos humanos; la gestión de recursos financieros es marcada por la irregularidad en el flujo de los referidos recursos; y d) el control de los bienes públicos ocurre de manera débil y el proceso de compra se realiza sin problemas. Basado en ello, el documento propone algunas sugerencias de mejoría del modelo OS.

The Social Organisation model: lessons and improvement opportunities

Tomás de Aquino Guimarães

Social Organisations (SO) are non-profit organisations “qualified” to undertake government activities, under contractual obligations stated on management agreements amongst those and the government. This paper describes the main results of the meeting “The SO model: lessons and improvement opportunities”, occurred in October 2001, with the assistance of the Brazilian Management Secretariat (SEGES). Managers and technicians from Seges, from social organizations and their respective supervisor departments, from intervenient departments and public management experts attended the meeting. In relation to the social organizations analyzed, it is possible to show: a) there are controversies and

ambiguities about their legal nature and their evaluation process; b) the human resource management practices are affected by the existence of groups submitted to distinct work regimes: Civil Service Statute and General Work Statute; c) financial management is affected by a non regular flow of financial resources; d) the control over government goods is fragile and the acquisition process has been undertaken in a positive way. Taking these comments into account, some suggestions to the SO model improvement are suggested.