

UM BREVE DIÁLOGO ENTRE A REFORMA ADMINISTRATIVA DO ESTADO, A LEI 9.790/99 E A EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS^{1*}

*Katiani Lucia Zape^{2**}*

Resumo: A Lei nº. 9.790/99, que instituiu a qualificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), completou doze anos no mês de março. O presente artigo tem como objetivo realizar uma reflexão sobre a expectativa criada em torno da referida lei e a possibilidade de tais organizações se firmarem como parceiras do Estado na implementação de políticas públicas. Para tanto, o estudo realiza uma análise da reforma administrativa do Estado, berço das OSCIPs; apresenta os diferenciais que a distinguem das demais legislações, bem como suas fragilidades.

Palavras-Chaves: Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP); Lei 9.790/99; Políticas Públicas

Abstract: Law nº. 9790/99, which established the qualification of Civil Society Organization of Public Interest (OSCIP), twelve years old in March. This paper aims to conduct a reflection on the expectations created around this law and the possibility of such organizations establish themselves as state partners in implementing public policies. In that sense, this study conducts an analysis of the state administrative reform, starting point for the OSCIPs; shows the differences that distinguish it from other laws, as well as their weaknesses

Key-words: Qualification of Civil Society Organization of Public Interest; Law 9790/99; Public Policies

1 Anais V JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2011, São Luis do Maranhão. V JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2011. v. 01

2 ** Professora do Centro Universitário Jorge Amado.

INTRODUÇÃO

A REFORMA ADMINISTRATIVA DO ESTADO: OS ANTECEDENTES DA LEI 9.790/99

A entrada brasileira nos anos 1990 é marcada pela fragilidade econômica – ocorrida principalmente devido ao pífio desenvolvimento econômico –, pela inflação, pelo endividamento externo, pela intensificação de pressões sobre o orçamento do governo – tanto pela receita, como pelo gasto público –, pelo agravamento da questão social – com poucos investimentos na área –, pelo desgaste do mercado de trabalho – devido à impossibilidade de concorrência internacional de diversos setores da indústria –, pelo processo de terceirização e precariedade das relações de trabalho, além das dificuldades apresentadas pelo Estado brasileiro no que se refere à falta de transparência, sobreposição de funções e competências, ineficiência na prestação de serviços e gestão, e pela vulnerabilidade diante de interesses dos grandes grupos econômicos e *déficit* de controle democrático.

A insegurança econômica e social, causada por esses fatores, ou por parte deles, intensificaram os questionamentos referentes ao modelo de desenvolvimento adotado pelo Estado, abrindo maior espaço para os postulados neoliberais³, que, segundo Behring (2003), já vinham sendo delineados na década anterior – com os seguidos fracassos de planos de estabilização econômica, o processo inflacionário e as dificuldades de investimento do setor público.

Diante da percepção neoliberal, era necessário reformar o modelo vigente – diminuir a presença do Estado, aumentar a participação do mercado, alterar o padrão de administração burocrático, que emergiu desde 1930⁴, e implantar um modelo gerencial, desenvolvido com base nos moldes empresariais,

3 O neoliberalismo aqui é entendido de acordo com o conceito definido por Perry Anderson: “[...] uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar. [...] é um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política” (ANDERSON, 1995, p. 9).

4 Nesse período o Brasil tem a primeira proposta de reforma estatal empreendida no governo Vargas. Em 1936, foi criado o Departamento de Administração do Serviço Público – DASP, sob forte influência taylorista, representando uma tentativa de formação da burocracia nos moldes weberianos, no que diz respeito à racionalização de processos, institucionalização da função orçamentária vinculada ao planejamento e administração de recursos humanos (BRASIL, 1995, p. 23 – 25).

proporcionando a abertura à importação de bens e serviços e à entrada de capitais de risco. Formato esse que, segundo os neoliberais, garantiria aprofundamento na governança do Estado, ou seja, capacidade financeira e administrativa de transformar em realidade as decisões governamentais.

Para os reformistas, o Estado se tornara lento, ineficiente e demasiadamente burocrático durante os períodos autoritários instaurados no Brasil. Até mesmo a transição democrática, consolidada com a Constituição de 1988, é colocada, pelos neoliberais, como um momento de retrocesso, uma volta ao passado burocrático conforme sinaliza PEREIRA, (1998). Constata-se que tal atraso não estava apenas atrelados em suas possíveis amarras burocráticas, mas também devido à atenção que, de uma forma ou outra, o referido ordenamento dispensava para a área social, uma vez que esse campo não interessava aos neoliberais, conforme ficou evidenciado nas recomendações do Consenso de Washington.

Para os neoliberais, a reforma social e política eram vistas como decorrência natural da liberalização econômica, Batista (1994). Seguindo esse receituário, o governo de Fernando Collor de Mello (1990 – 1992) introduziu um programa de abertura unilateral do mercado brasileiro, ignorando as questões sociais que assolavam o país. Essa receita foi levada adiante no governo de Fernando Henrique Cardoso. Esse, já nas primeiras decisões, apontou que priorizaria o crescimento econômico e não a superação da tradicional dicotomia entre este e o desenvolvimento social.

No governo FHC, as medidas neoliberais tomam corpo ante a crise brasileira e se assentam num programa de estabilização econômica com a adoção de uma nova moeda, de modo a romper com a cultura inflacionária. A essa medida associam-se um programa de abertura econômica e exigências de medidas estruturais para garantir maior fôlego ao referido programa [...] (CABRAL, 2000, p. 127).

Os ajustes necessários para incluir o Brasil na nova ordem econômica globalizada impôs reformas estruturais. Assim, as formas de gestão do Estado sofreram transformações. Foram introduzidos elementos da administração pública gerencial, os quais se diferenciavam do modelo Weberiano por se concentrar nos “resultados” e na “eficiência”, e não no controle administração e dos atos do administrador.

Tais princípios foram inseridos no Plano Diretor da Reforma do Estado, oficializado em 1995, sob a competência do então Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), ocupado por Bresser Pereira. Naquele momento, segundo Araújo (2006), o discurso do público não-estatal é oficializado.

A reforma foi defendida como resposta à necessidade de ampliação do espaço público, o qual historicamente foi percebido como aquilo que é estatal e/ou governamental, ainda que, na prática, as ofertas de serviços aos cidadãos tenham sido compartilhadas, ao longo dos tempos, entre o Estado e sociedade civil; estas, geralmente, representadas por organizações privadas sem fins lucrativos, como alerta Araújo (2006).

Tal movimento fundamentou-se na diferenciação de quatro setores do Estado: 1) núcleo estratégico – atuação de agentes políticos na produção legislativa e na implantação de políticas públicas, composto pelo legislativo, judiciário, executivo e ministério público; 2) núcleo de atividades exclusivas – referem-se aos serviços que somente o Estado pode realizar e tem o poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar; 3) serviços não-exclusivos – são os que se caracterizam pela atuação simultânea entre o Estado e organizações públicas não-estatais em serviços que compreendem universidades, hospitais, museus, centros de pesquisa etc. –; 4) setor de produção de bens e serviços voltados para o mercado - área de atuação empresarial, voltadas ao lucro.

Segundo Bresser-Pereira (1998), esse plano asseguraria uma razoável equação entre eficiência e responsabilização desses agentes que executam, através de entes privados ou organizações sociais, as tarefas contratadas ou delegadas pelo Estado. Assim garantiriam o resgate da autonomia financeira do Estado e sua capacidade de implementar políticas públicas.

Sob o discurso da focalização, da participação de diferentes protagonistas sociais, do combate ao patrimonialismo, à burocratização e a ineficiência da atividade estatal, a reforma administrativa do Estado trouxe inovações jurídicas e formas institucionais diferenciadas entre as quais se destacam: as Agências Reguladoras⁵, as Agências Executivas⁶ as Organizações Sociais –

5 As agências reguladoras são autarquias especiais, que desempenham funções executivo-administrativas, normativas e decisórias, dentro de um espaço de competências deferido por lei, cujos limites ainda não estão pacificados na doutrina e na jurisprudência.

6 Segundo Modesto (2000) a denominação agência executiva designa um título jurídico que

OS⁷, e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, objeto escolhido para o presente estudo.

A LEI 9790/99: UMA PROMESSA PARA AS ORGANIZAÇÕES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS

Há pouco mais de uma década, o Brasil conheceu mais uma denominação que se encaixa dentro do arcabouço do terceiro setor⁸: as organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIP.

A lei 9.790/99 que deu origem a qualificação de OSCIP é lembrada não apenas por ser o último marco regulatório do terceiro setor brasileiro, mas também devido a sua construção diferenciada. Essa distinção pode ser encontrada em diferentes pontos da legislação a iniciar por seu alicerce, uma vez que participaram de seu processo de elaboração membros de organizações sem fins lucrativos, os quais sugeriram prioridades, indicaram caminhos e fragilidades do sistema até então em vigor.

A norma também merece destaque por ter reconhecido a existência de organizações que, após a redemocratização do Estado, passaram a defender “novos direitos”, inclusive os regulamentados pelo próprio ordenamento constitucional, abrindo assim um novo sistema classificatório, pelo qual passam a ser reconhecidas cerca de duas dezenas de finalidades públicas, que permaneciam na ilegalidade, entre as quais se destacam as que atuam na promoção da segurança alimentar e nutricional; defesa do meio ambiente, promoção do desenvolvimento sustentável; promoção da ética, da paz, da cidadania, distinguindo-se assim das demais titulações anteriores que, previam um reconhecimento limitado a área da saúde, educação e assistência social.

Outra distinção da referida norma foi a determinação da observância dos princípios da Administração Pública – legalidade, impessoalidade,

pode ser atribuído a autarquias e a fundações públicas. Trata-se de uma qualificação decidida no âmbito da Administração Pública.

7 As Organizações Sociais são entidades de direito privado que, por iniciativa do Poder Executivo, obtêm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com esse poder, e assim ter direito a dotação orçamentária.

8 O termo terceiro setor será utilizado neste artigo para fazer menção a: um espaço composto por organizações privadas, sem fins lucrativos, institucionalizadas – possuem existência jurídica; de benefício público – atendem a coletividade e não um círculo restrito de pessoas; autogovernadas – possuem direção própria – não são regidas pelo governo ou pelo mercado; voluntárias – nasceram não de uma obrigação do mercado ou do Estado, mas da vontade de seus membros constituintes.

moralidade, publicidade e eficiência - pelas entidades privadas sem fins lucrativos qualificadas como OSCIPs.

Distanciando-se dos demais ordenamentos a Lei 9.790/99, em seu art. 4º, VI, permitiu a remuneração para os dirigentes da entidade que atuem efetivamente na gestão executiva e para aquelas pessoas que a ela prestem serviços específicos, respeitados os valores praticados no mercado. Tal permissão regulamentou algo que na prática já ocorria, porém era disfarçada pelas organizações uma vez que contrariava o regulamento até então vigente.

A inovação a Lei 9.790/99 também é atribuída pelo fato da mesma ter simplificado processos e procedimentos para o reconhecimento institucional das organizações da sociedade civil, representando desta maneira uma opção mais célere, menos burocrática e onerosa.

Por fim, pode-se elencar ainda, no rol dos avanços legais da Lei 9.790/99, a criação dos termos de parceria. Antes da referida legislação a forma mais popular de interação financeira do setor público com o privado era o convênio - forma de pacto entre pessoas de direito público, utilizado de forma inadequada para formalizar relação entre o Estado e organizações provadas sem fins lucrativos.

Como se pode observar a lei 9.790/99 trouxe uma série de diferenciais para a relação existente entre Estado e organizações sem fins lucrativos, propondo desta forma o fortalecimento de tais entidades, bem como a maior aproximação com o Estado com o objetivo de assumirem oficialmente a prestação de serviços não exclusivos do Estado conforme fora idealizado pela Reforma Administrativa. Entretanto, há de se questionar se tais alterações conseguiram ultrapassar a letra da lei e firmarem-se na prática, oferecendo assim maiores condições para que as organizações privadas sem fins lucrativos conseguissem de fato as condições mínimas e necessárias para assumirem o papel idealizado pelo Estado.

A LEI 9790/99: PARA ALÉM DO ORDENAMENTO JURÍDICO

A transferência de algumas atividades públicas para organizações privadas tinha, segundo o discurso governamental, o objetivo de proporcionar que as mesmas fossem desenvolvidas por *experts* uma vez que tais entidades

conseguem chegar em lugares muitas vezes inacessíveis ao Estado tendo assim, a oportunidade de conhecer uma realidade distinta daquela que chega aos olhos do Estado; permitir maior controle social, uma vez que a população estaria mais próxima de tais organizações tendo assim maior oportunidade de identificar falhas e ilegalidades no processo de atendimento das demandas sociais; além de permitir ao Estado tranquilidade, tempo e recursos financeiros, materiais e pessoais para atuar junto a questões exclusivas de Estado.

Hoje, doze anos depois da criação da lei 9790/99 é possível verificar que o discurso governamental não conseguiu ser efetivado na prática. A própria lei das OSCIPs dá sinais de fragilidades e coloca em questionamento a intencionalidade do Estado. Diferentemente do prometido, a norma 9.790/99 não apresentou, na prática uma postura distante dos ordenamentos anteriores. A maturidade adquirida pelos legisladores com as experiências passadas e o formato de elaboração adotado para a mesma, o qual contemplou ampla discussão com os diferentes atores da sociedade civil, não foram suficientes para proporcionar às OSCIPs condições satisfatórias para assumirem a execução de políticas públicas.

A própria participação da sociedade pode ser questionada quando se verifica o alcance atingido pela mesma, uma vez que a maior reivindicação das organizações presentes – garantia de acesso a recursos públicos – não foi incluída na pauta de discussão, quanto mais na norma, já que o debate em torno da questão traria confronto de interesses entre os presentes. Desse modo, optou-se por superar a reivindicação e deixar tudo da maneira que já estava, ou seja, optou-se por não estabelecer uma política de repasse de recursos públicos para as organizações sem fins lucrativos.

Outro questionamento diz respeito aos requisitos estabelecidos para a qualificação, pois ao mesmo tempo em que a norma possibilitou que organizações de diferentes áreas fossem qualificadas como OSCIPs, não se preocupou em estipular critérios objetivos para verificar a capacidade técnica e econômica das mesmas para realizar a contento o objeto da parceria.

Também não se preocupou em estabelecer regras objetivas para os casos em que duas ou mais organizações compartilhassem do interesse em realizar determinado Termo de Parceria. Apesar de a qualificação ser

um ato vinculado, optou o legislador pela discricionariedade na hora da escolha da organização que celebrará o termo de parceria possibilitando assim o desrespeito aos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa na escolha da OSCIP parceira. Isso porque, ainda que o órgão estatal tenha a obrigação de verificar o regular funcionamento da OSCIP antes de celebrar um termo de parceria e averiguar com antecedência a idoneidade, a regularidade, a competência e sua adequação aos propósitos do termo de parceria, não há critérios objetivos para conduzir e embasar essa análise, o que a torna sujeita a discernimentos subjetivos, pessoais e políticos.

Na tentativa de amenizar essa fresta legislativa, o poder executivo, por meio do Decreto 3.100/1999, art. 23, facultou à Administração Pública a escolha da OSCIP para a celebração do termo de parceria, por meio da publicação de edital de concurso de projetos⁹. Embora não seja obrigatório, entende-se que o concurso de projetos representa uma forma mais democrática, transparente e eficiente de escolha, pois torna evidente quais são os critérios utilizados para escolher uma organização em detrimento de outra.

Naturalmente, a transferência de elevadas somas para uma entidade recém-criada contraria o espírito do legislador, levantando dúvidas quando ao acerto da decisão de escolher uma entidade sem nenhuma tradição no mercado em que atua. Quais seriam realmente as capacidades técnica, administrativa e operacional de uma empresa tão nova criada exclusivamente em função de receber os recursos públicos transferidos através da assinatura do termo de parceria? (TORRES, 2007, p. 139).

Apesar de caminhar no sentido contrário ao posicionamento de alguns defensores da norma, como Szazi (2008) e Cardoso (2007) defende-se que a ausência de parâmetros objetivos no momento de definição da OSCIP que realizará o termo de parceria acaba por incentivar práticas patrimonialistas e clientelistas, as quais a própria lei se propôs a combater.

9 O edital do concurso deve conter informações sobre prazos, condições, forma de apresentação das propostas, critérios de seleção e julgamento e valores a serem desembolsados. O julgamento é feito por uma Comissão designada pelo órgão estatal, que avalia o conjunto das propostas das OSCIPs. Não são aceitos como critérios de julgamento quaisquer aspectos - jurídicos, administrativos, técnicos ou operacionais - que não tenham sido estipulados no edital do concurso (Decreto 3.100/99, art. 23 a 31).

Ainda, com relação aos termos de parceria deve-se destacar a dificuldade de acesso as informações referentes ao número de termos de parcerias realizados pelo Estado, bem como ao montante de valor repassado para as organizações parceiras. Esta postura contraria a Decisão nº 931/99 do Tribunal de Contas da União – TCU, a qual determinou que Secretaria do Tesouro Nacional tem a obrigação de tornar disponível, no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). Contudo, até o presente momento tais informações não estão disponíveis no referido sistema, fato esse que demonstra fragilidade e obscuridade no relacionamento entre estas organizações e o Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A norma 9.790/99, fruto da reforma administrativa do Estado, chegou como uma promessa de novos tempos ao terceiro setor e foi apresentada como uma resposta as obscuridades e aos traços paternalistas incutidos nas legislações anteriores. Um tratamento equânime, próximo e transparente com o ente estatal, garantindo maior profissionalização das organizações e controle social foram alguns dos compromissos assumidos pelos legisladores.

Diante das percepções obtidas ao longo do trabalho é possível afirmar que a tal norma apresenta alguns diferenciais em relação aos ordenamentos anteriores, o fato de delimitar as organizações que podem requerer a qualificação e incluir nesta lista as defensoras de novos direitos até então ignoradas, bem como a coragem de tratar sobre a remuneração de dirigentes um tema até então velado foram alguns dos diferenciais positivos desta norma. Entretanto, a norma apresenta lacunas e falhas antigas já conhecidas do ordenamento brasileiro, as quais em muitos momentos se sobrepõem aos próprios diferenciais, fato esse que trouxe frustração aos que aguardavam uma completa reformulação do marco legal do terceiro setor também na prática.

A norma 9.790/99 deixou para trás abordagens, assuntos e reformas importantes para as organizações do terceiro setor, bem como para o fortalecimento da relação destas com o Estado. Passados mais de uma década desde a sua publicação é possível perceber que as conseqüências geradas pelo silêncio, pela omissão e quem sabe até mesmo pela diplomacia não foram amenizadas uma vez que a norma não recebeu

reformulações consideráveis, permitindo assim que as faltas graves continuassem a contribuir para o seu enfraquecimento e conseqüentemente para o desgaste de sua relação com o Estado.

As fragilidades apresentadas ao longo do estudo permitem afirmar que a Lei 9790/99 não proporcionou condições suficientes para que as entidades assim qualificadas se tornassem de fato parceiras do Estado na execução de políticas públicas, uma vez que tal ordenamento não oferece as mesmas uma estrutura técnica e financeira para tanto, nem tão pouco repassa para a sociedade a credibilidade e a segurança necessária para o desenvolvimento desta importante tarefa. Assim sendo, pode-se concluir que a sociedade não pode esperar destas organizações algo muito distante daquilo que é corriqueiro nas organizações privadas sem fins lucrativos: uma atuação pontual marcada pela inexistência de planejamento, falta de continuidade e profissionalismo direcionando seu trabalho de acordo com a música entoada pelos financiadores e interesses do próprio mercado e não pelas necessidades sociais apresentadas pela população.

Deve-se destacar que as organizações privadas sem fins lucrativos tem tido uma atuação importante no combate as mazelas sociais, contribuição essa que vem desde a chegada das Santas Casas de Misericórdia em 1543, contudo, não é possível defender que as mesmas sejam responsabilizadas por uma obrigação que é do ente Estatal. Por mais que esteja em pauta o discurso da cooperação deve-se frisar que tais organizações são colaboradoras da ação do Estado, não podendo desta forma assumir o ônus daquele que é detentor da titularidade de tal prestação. Sendo assim, ainda que a Lei 9.790/90 tivesse de fato fortalecido, sob os mais variados aspectos, esse grupo de organizações, o Estado não poderia se eximir de suas responsabilidades frente as questões sociais por meio da execução de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir; Gentili, Pablo (Org.), **Pós-neoliberalismo: As políticas e o Estado democrático**. 7ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007, p. 9 -38.

ARAÚJO, Edgilson **Tavares. Parcerias, Estado e Organizações Especializadas: discursos e práticas em nome da integração/ inclusão educacional das pessoas com**

deficiência. 2006. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006. Orientadora Profa. Dra. Marta Silva Campos.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O consenso de Washington: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. São Paulo: Pedex, 1994.

BRASIL. Lei n.º 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 mar. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19790.htm>. Acesso em abr. 2011.

_____. Decreto 3.100 de 01 de julho de 1999. Regulamenta a Lei 9.790/99. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 jun. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3100.htm>. Acesso em: abr. 2011.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivonete. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

CABRAL, Maria do Socorro. As políticas brasileiras de seguridade social. **Capacitação em Serviço Social e Política Social**, módulo 3. Brasília: UNB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000, p. 118 – 135.

CARDOSO, Ruth. _____. **Falta de controle prejudica ONG**. Folha de São Paulo, 21 out. 2007

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a Cidadania: A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: 34, 1998.

SZAZI, Eduardo. Legislação para o terceiro setor. In: **5º Congresso Gife sobre investimento social privado** – Experiências locais, transformações globais. Salvador – BA, 2008 (texto não publicado).

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Agências, contratos e OSCIPs: A experiência pública brasileira**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.