

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo estudar as organizações públicas não-estatais, serviços sociais autônomos e organizações sociais, e o princípio da eficiência. Estas entidades, bem como a eficiência, estão inseridas na denominada abordagem gerencial da administração pública, modelo que ganha destaque no Brasil especialmente após a Emenda Constitucional n.º 19 de 1998.

Este estudo encontra-se estruturado em fundamentação teórico-empírica e o estudo e análise dos casos, dividindo-se em capítulos, como a seguir descritos.

No Capítulo 1 é abordado o conceito de Estado, pois a compreensão sobre seu papel influencia de forma determinante a administração pública, seus modelos e a reforma administrativa.

A seguir são apresentadas a administração patrimonial, a administração pública burocrática e o modelo gerencial. Também são comentadas as características do gerencialismo no Reino Unido, berço deste modelo, no Brasil e na Espanha. Logo depois são abordados os principais aspectos das organizações sociais.

O Capítulo 4 analisa os serviços sociais autônomos, originalmente do sistema “S” e com capacidade tributária para arrecadar contribuições parafiscais, mas que no Estado do Paraná e no Município de Curitiba adquiriram características específicas, recebendo dotações orçamentárias.

Ao apresentar a reforma administrativa, vemos que ela pode ser considerada como transição entre os diferentes modelos de administração pública, mas também apresenta características próprias.

Na parte final da fundamentação teórico-empírica analisaremos os conceitos de eficiência e eficácia, geralmente mais presentes em áreas como administração e economia. Após a Emenda Constitucional nº 19 de 1998, a eficiência tornou-se princípio constitucional da administração pública. São analisadas a legislação, a jurisprudência e a doutrina. No capítulo sete é realizado cotejo entre o princípio da eficiência no Brasil e o princípio da eficácia na Espanha.

Quanto aos procedimentos metodológicos adotados, vale destacar que para a análise dos serviços sociais autônomos do Estado do Paraná e do Município de Curitiba e das organizações sociais desta cidade, foram examinadas a legislação, os estatutos, os regulamentos e os contratos de gestão. Em alguns casos, também foram realizadas entrevistas com diretores ou gerentes destas entidades.

Estas organizações públicas não-estatais foram escolhidas por reproduzirem e fazerem parte do ideário da abordagem gerencial e da eficiência, e por estarem localizadas no Estado e no Município do autor desta tese. Isto facilitou a coleta de dados; entretanto, é importante frisar que houve bastante dificuldade na obtenção das informações, especialmente das entidades vinculadas à Prefeitura Municipal de Curitiba.

Nesta tese buscamos uma abordagem interdisciplinar envolvendo notadamente o direito e a administração pública. E selecionamos como tema: “O Modelo Gerencial: Organizações Públicas Não-Estatais e o Princípio da Eficiência”.

1.1 OBJETIVOS DA PESQUISA

1.1.1 Objetivo Geral

Analisar o modelo gerencial, especialmente as organizações públicas não-estatais e o princípio da eficiência.

1.1.2 Objetivos Específicos

- Avaliar o modelo gerencial de administração pública no Brasil;
- Comparar o modelo gerencial no Brasil, Inglaterra e Espanha;
- Analisar o princípio da eficiência no Brasil e o princípio da eficácia na Espanha;
- Descrever e analisar a compreensão do Poder Judiciário sobre princípio da eficiência no Brasil e o princípio da eficácia na Espanha;
- Analisar os serviços sociais autônomos em Curitiba e no Paraná;
- Avaliar as organizações sociais em Curitiba;
- Relacionar os serviços sociais autônomos, as organizações sociais e o princípio da eficiência.

1.2 JUSTIFICATIVA TEÓRICO-PRÁTICA

A reforma gerencial tem sido tema de livros e artigos; entretanto, poucos são os estudos que abordam e avaliam as Organizações Públicas Não-Estatais, neste trabalho, os Serviços Sociais Autônomos e as Organizações Sociais. Especificamente no Estado do Paraná, são raros os trabalhos que se detêm na análise das organizações sociais e dos serviços sociais autônomos locais.

A busca por maior eficiência no poder público não é fenômeno recente, mas há necessidade de avaliação profunda e sistematizada que envolva este conceito principalmente nestas novas formas organizacionais: serviços sociais autônomos e organizações sociais. Estes, inclusive, necessitam de uma maior e melhor avaliação: estruturação jurídica, técnicas de mensuração da eficiência, controle e fiscalização externa. Até o momento não há avaliações confiáveis que demonstrem maior eficiência destas novas organizações. É interessante observar que é comum na Administração Pública Brasileira a existência de reformas sem planejamento e fundamentação e que geralmente propiciam resultados parciais e insatisfatórios ou que buscam basicamente escapar da alegada rigidez do ordenamento jurídico, especialmente do direito administrativo.

É também necessário analisar como o princípio da eficiência, agora constitucional, tem sido estabelecido pelo Poder Judiciário, especialmente em relação às organizações públicas não-estatais, em nosso trabalho: serviços sociais autônomos do Estado do Paraná e do município de Curitiba, e organizações sociais deste município.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-EMPÍRICA

2.1 ESTADO

O Estado para Engels¹, é produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento. É a confissão de que esta se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis. Para que esses antagonismos não a consumam numa luta estéril, foi necessário um poder colocado aparentemente acima da sociedade. Este poder, embora nascido da sociedade, mas posto acima dela e se distanciando cada vez mais, deu origem ao Estado. Em sentido similar, Raymundo Faoro² observa que o Estado formou-se da união de vários fragmentos, tendo como objetivo ajustar juridicamente as relações entre o soberano e seus súditos. Seus dois marcos são a organização política e o conjunto de regras jurídicas.

Hans Kelsen³ observa que a palavra “Estado” pode representar diversos significados. Pode indicar sociedade, uma forma especial de sociedade, governo, sujeitos do governo, nação ou território, dificultando o estudo do tema. O mesmo autor propõe analisar o tema a partir do ponto de vista puramente jurídico, já que o Estado é uma sociedade politicamente organizada por uma ordem coercitiva, e essa ordem coercitiva é o Direito.

O autor austríaco critica severamente o dualismo entre Direito e Estado. Para ele é uma duplicação supérflua do mesmo objeto, por não existir um conceito sociológico de Estado diferente do conceito de ordem jurídica.

¹ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Trad. Leandro Konder. 8ª ed. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1982 (1884).

²FAORO, Raymundo. **Os donos do poder** – formação do patronato político brasileiro. 3 ed. rev. São Paulo : Globo, 2001.

³KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. 2 ed. São Paulo : Martins Fontes, 1992.

Segundo Jorge Miranda⁴, o Estado não pode ser compreendido sem o Direito, e há duas perspectivas que podem ser abordadas. A primeira, como estado-comunidade da qual fazemos parte e se exerce o poder para realização de fins comuns. A segunda, como estado-poder manifestada por meio de órgãos, serviços e relações de autoridade. Ainda em relação a Direito e Estado, Canotilho⁵ define este como forma histórica de organização jurídica do poder dotada de qualidades, como soberania e monopólio da edição de leis e coação física.

Para Moncada⁶, o Estado nacional moderno só se definiu no continente europeu no fim da Idade Média. Era complexo e multiforme, apresentando várias camadas. Seus principais elementos eram: uma população, um território, uma idéia, uma organização jurídica e um fim valioso a atingir. Ressalta que o componente “idéia” é o elemento mais importante e a verdadeira substância do Estado, pois representa o conjunto de idéias que os cidadãos fazem da realidade humana social que eles constituem.

O segundo elemento do Estado é sua organização jurídica. Sem ela não há Estado. A ordem jurídica só se diferencia da “idéia” no plano teórico pois aquela é a objetivação dos fins e valores do Estado. O terceiro componente é sua finalidade. O fim último é o “bem-comum”, mas Moncada frisa que fundamental é saber como pensar e executar este “bem-comum”. Este é ao mesmo tempo, relativo e absoluto, proporciona uma idéia-programa, mas sem um conteúdo preciso. A população e o território são elementos do mundo sensível, sendo objeto

⁴ MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. 3 ed. v. I. Coimbra: Editora Coimbra, 1985. p. 13 e ss.

⁵ CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional**. 5ª ed. Coimbra : Almedina, 1992. p. 89.

⁶ MONCADA, L. C. **Filosofia do direito e do Estado**. v. 2. Doutrina e crítica. Coimbra: Editora Coimbra, 1965.

das ciências da natureza, interessando indiretamente ao jurista, ao filósofo e ao sociólogo.

Os componentes “idéia” e “finalidade” de Moncada podem auxiliar na discussão sobre o Estado, seu papel e sobre os setores públicos estatal e, especialmente, o não-estatal.

Bresser Pereira⁷, um dos autores brasileiros que mais escreveu sobre a reforma administrativa e o modelo gerencial, considera que Estado é formado por um aparelho ou organização e pelas instituições do Estado ou seu sistema jurídico, encabeçado por um governo.

Max Weber⁸ observou que o Estado está relacionado com a coação física, não a considerando como meio normal ou único, mas como meio específico. Para esse autor, o Estado pode ser conceituado como comunidade humana que, dentro de determinado território, reclamou para si e com êxito o monopólio da coação física legítima e reuniu para este fim os meios materiais de organização. Ele é a única fonte do direito de exercer a coação. Weber observa que o desenvolvimento do Estado moderno se dá pela gradual desapropriação dos portadores particulares de poder administrativo: recursos administrativos, bélicos e financeiros. O conceito de Max Weber para “Estado” e “Burocracia” serão utilizados como referenciais neste trabalho.

Antonio Gramsci⁹ define Estado como além do aparato governamental, também o aparato privado de hegemonia ou sociedade civil. É a sociedade política mais sociedade civil, ou o equilíbrio entre elas. Escreve, o mesmo autor, em outra

⁷ BRESSER PEREIRA, L. C. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. **Revista do Serviço Público**, ano 52, nº 1, jan-mar 2001.

obra¹⁰, que o Estado é todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente justifica e mantém não só o seu domínio, mas também consegue obter o consentimento ativo dos governados. Segundo Carnoy¹¹, hegemonia significa o predomínio ideológico das classes dominantes sobre a classe subalterna na sociedade civil. Ela compreende as tentativas da classe dominante em usar sua liderança política, moral e intelectual para impor sua visão de mundo como inteiramente abrangente e universal. Esta concepção de mundo está presente nas universidades, nas escolas, nos museus e nas bibliotecas. Estes são os aparelhos privados de hegemonia.

Louis Althusser¹² retoma as concepções de Gramsci e propõe acréscimo ao conceito de Estado da teoria marxista. Além do governo, da administração, do exército, da polícia, dos tribunais, da prisões, que o autor argelino denomina aparelho repressivo do Estado (A.R.E.), há também os aparelhos ideológicos do Estado (AIE): igrejas, escolas públicas e privadas, a família, o direito, o sistema político, os sindicatos, a imprensa e os museus. Eles são múltiplos, distintos, privados e relativamente autônomos. Os AREs funcionam pela violência, estão relacionados ao domínio público e constituem um todo organizado e centralizado. Observa, entretanto, que os aparelhos não são puros: ou só repressivos ou só ideológicos. O Exército e a Polícia também têm papel ideológico. Os AIEs também apresentam repressão mas de forma dissimulada. Frisa que uma classe só deterá

⁸ WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Trad. Regis Barbosa e Karen Barbosa, revisão técnica Gabriel Cohn. 3ª ed., 2 v. Brasília : Ed UNB, 1999.

⁹ GRAMSCI, Antonio. **Obras escolhidas**. São Paulo : Martins Fontes, 1978. p. 232.

¹⁰ GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a Política e o Estado moderno**. 6 ed. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1988, p. 87.

¹¹ CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 4 ed. São Paulo : Papyrus, 1994.

¹² ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos ideológicos do Estado**. 6 ed. Rio de Janeiro : Graal, 1992. p. 67 e ss.

o poder de Estado de forma duradoura se dominar os aparelhos ideológicos do Estado.

Analisando os aparelhos ideológicos, Althusser afirma que a escola, pública ou privada, substitui a igreja como principal aparelho ideológico na sociedade capitalista moderna. A Escola mantém contato com as crianças na sua fase mais vulnerável por vários anos. A ideologia está nas disciplinas como literatura, ciências e filosofia.

Nicos Poulantzas¹³ amplia o conceito de Estado de Gramsci e Althusser. Seu papel não se limita à dupla repressão e ideologia. O Estado também tem papel constitutivo. O aparato repressivo é constituído pelo governo, exército e tribunais. Existem aparelhos ou instituições, que podem ser organizações públicas ou privadas, e desempenham papel ideológico. São a Igreja, os partidos políticos, as uniões sindicais, as escolas, os meios de comunicação de massa e, de certa forma, a família. A ideologia não constitui apenas sistema de idéias ou representações, compreende igualmente uma série de práticas materiais como hábitos, costumes e modo de vida. Para o mesmo autor, o Estado também age de maneira positiva, criando, transformando e realizando. Relata que mesmo o fascismo foi obrigado a tomar uma série de medidas positivas para as massas como a melhoria do poder de compra de categorias populares e a legislação dita social. Considera que esses não foram os únicos casos da eficácia positiva do Estado; porém, servem para mostrar que a ação estatal é mais ampla que a mera repressão ou a ideologia.

¹³ POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. 3 ed. Rio de Janeiro : Graal, 1990. p. 33 e ss.

Norberto Bobbio¹⁴ observa que as tipologias ou classificações sobre formas de Estado são variadas e mutáveis. Sugere dois critérios para classificar as diferentes formas do Estado: o histórico e o relativo à maior ou menor expansão do Estado em detrimento da sociedade. O histórico divide o Estado em feudal, estamental, absoluto e representativo. O segundo, dimensão do aparato estatal, em intervencionista e mínimo.

Bresser Pereira¹⁵ classifica Estado observando o regime político e a natureza de suas instituições: Estado absoluto, Estado liberal, Estado social-democrático (do bem-estar social) e Estado social-liberal (democrático). Neste trabalho será utilizada a classificação de Bobbio, acrescentada pela de Bresser Pereira, bem como definições de Max Weber, Raymundo Faoro, Antonio Gramsci e Nicos Poulantzas. Entretanto, é importante lembrar a ressalva de Jorge Miranda¹⁶ de que o Estado jamais se cristaliza numa fórmula acabada, estando em contínua mutação, progredindo e às vezes regredindo.

A tipologia histórica de Norberto Bobbio inicia-se com o feudalismo. Neste o Estado caracterizava-se pelo exercício acumulativo das diversas funções diretivas por parte das mesmas pessoas e pela fragmentação do poder central em pequenos agregados sociais.

O Estado estamental era uma organização política na qual se formaram órgãos colegiados, que reuniam indivíduos de mesma classe social. Para Max Weber¹⁷, estamentos eram os donos de meios materiais importantes para a

¹⁴ BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**. 4 ed. São Paulo : Paz e Terra, 1992. p. 110 e ss.

¹⁵ BRESSER PEREIRA, L. C. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. **Revista do Serviço Público**, ano 52, nº 1, jan-mar 2001. p. 8.

¹⁶ MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. 3 ed. v. I. Coimbra: Editora Coimbra, 1985. p. 51.

¹⁷ WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Trad. Regis Barbosa e Karen Barbosa, revisão técnica Gabriel Cohn. 3ª ed., 2 v. Brasília : Ed UNB, 1999.

administração ou de poderes senhoriais pessoais. Nestes determinados poderes de mando e as correspondentes oportunidades econômicas estavam apropriadas pelo quadro administrativo. Raymundo Faoro¹⁸ conceitua estamento como sendo o quadro administrativo e estado-maior de domínio, configurando o governo de uma minoria. Poucos dirigem, controlam e infundem seus padrões de conduta a muitos. Segundo Jorge Miranda¹⁹, o estado estamental era forma política de transição, já que ele ainda trazia algumas seqüelas da era feudal e não havia desenvolvido todas suas potencialidades.

O Estado absolutista tem como característica a concentração e a centralização do poder em determinado território. O soberano detém o poder de editar leis válidas para toda coletividade. Também apresenta o poder jurisdicional e o de impor tributos. É interessante observar que Jorge Miranda²⁰ relativiza o termo absoluto, pois nenhum Estado existe à margem do Direito e nenhum governante deixa de estar vinculado às normas jurídicas.

No Estado representativo há substituição das categorias ou corporações pelos indivíduos singulares, inicialmente os proprietários. Para Jorge Miranda²¹, neste há a substituição da tradição pelo contrato social, da soberania do príncipe pela soberania da nação e do exercício de poder de um só ou de seus delegados substituído pelo exercício de muitos.

¹⁸FAORO, Raymundo. **Os donos do poder** – formação do patronato político brasileiro. 3 ed. rev. São Paulo : Globo, 2001. p. 107.

¹⁹MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. 3 ed. v. I. Coimbra: Editora Coimbra, 1985. p.74.

²⁰MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. 3 ed. v. I. Coimbra: Editora Coimbra, 1985. p. 75 e 76.

²¹MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. 3 ed. v. I. Coimbra: Editora Coimbra, 1985. p. 80.

O Estado quanto à sua relação com a sociedade civil, conforme a tipologia de Norberto Bobbio apresentada anteriormente, pode ser classificado em Estado intervencionista e Estado mínimo ou liberal.

O Estado intervencionista caracteriza-se por regular a produção de bens, a distribuição de riquezas e por facilitar ou obstaculizar determinadas atividades. Em geral, define a direção econômica ao país. Para Gramsci²², o Estado intervencionista não raro está relacionado com correntes protecionistas ou de nacionalismo econômico, ou então à tentativa de proteção das classes trabalhadoras contra os excessos do capitalismo.

A forma intervencionista, em diferentes gradações, pode ser evidenciada já no mercantilismo, mais recentemente nos países socialistas e no Estado de bem-estar social ou social-democrático (“Welfare State”). Max Weber²³ define mercantilismo como sendo a formação de uma potência estatal moderna, mediante o aumento das receitas principescas, e indiretamente mediante o aumento da capacidade tributária da população.

O Estado liberal ou mínimo tem como características a abstenção à esfera econômica. Seu objetivo é assegurar os direitos civis, a defesa externa e a ordem interna. O Estado, neste caso, é um mal necessário.

Bresser Pereira²⁴ considera Estado social-democrático como o que procura assegurar, de forma universal, além dos direitos civis, os direitos sociais, tais como: educação fundamental, assistência de saúde, renda mínima e um sistema

²² GRAMSCI, Antonio. **Obras escolhidas**. São Paulo : Martins Fontes, 1978.

²³ WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Trad. Regis Barbosa e Karen Barbosa, revisão técnica Gabriel Cohn. 3ª ed., 2 v. Brasília : Ed UNB, 1999. p . 523.

²⁴ BRESSER PEREIRA, L. C. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. **Revista do Serviço Público**, ano 52, nº 1, jan-mar 2001. p. 14.

básico de pensões. Para Carlos Pimenta²⁵, o Estado do bem-estar foi emergente nos séculos XIX e XX, ampliando seu campo de ação, atuando na área social e no domínio econômico. Este modelo de Estado entra em crise pela sua ineficiência econômica e pelos gastos crescentes que chegaram a comprometer 50% do Produto Interno Bruto (PIB) de alguns países.

Nicos Poulantzas²⁶ observa que a política social do “Welfare State”, embora eventualmente se caracterize por eventuais sacrifícios impostos à classe dominantes, jamais questiona a estrutura capitalista do Estado.

Na sua classificação de regime político de Estado, Bresser Pereira²⁷ acrescenta o modelo social-liberal. É social pois continua comprometido com os direitos sociais e liberal porque acredita mais nos mercados e na concorrência. Ele prioriza a eficiência dos serviços sociais e científicos. Este modelo está intimamente relacionado à administração pública gerencial. O autor é um fervoroso defensor deste modelo e chegou a afirmar que no século XXI, a democracia não será neoliberal nem social-democrática, mas social-liberal.

A plataforma social-liberal recente ainda carece de uma maior densidade teórica, bem como de exemplos práticos. Ela serve mais, entendemos, como tentativa de justificação ideológica do modelo gerencial de administração pública. Entretanto, é importante ressaltar que este modelo originou-se de governos liberais como o de Margareth Thatcher no Reino Unido e de Ronald Reagan nos Estados Unidos da América.

²⁵ PIMENTA, C. C. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. **Revista de Administração Pública**, 32 (5), 173-199, set./out. 1998.

²⁶ POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. 3 ed. Rio de Janeiro : Graal, 1990.

²⁷ BRESSER PEREIRA, L. C. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. **Revista do Serviço Público**, ano 52, nº 1, jan-mar 2001. p. 8.

Nos Estados com democracia representativa observa-se um movimento pendular entre um papel mais ativo do poder público e uma atitude menos intervencionista estatal. Isto, muitas vezes, está relacionado a conjunturas política e econômica nacionais e internacionais. Este papel do Estado influencia de forma decisiva o formato de sua administração pública. Nos liberais ou próximos ao liberalismo, sua administração aproxima-se do modelo gerencial e de fundamentos da iniciativa privada. Em Estados com presença mais ativa, eles tendem a apresentar mais elementos da administração burocrática clássica. No capítulo a seguir, serão apresentados os principais modelos contemporâneos de administração pública.

2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ao abordar administração pública e seus diferentes modelos, é importante ressaltar a sua complexidade e peculiaridades, que a torna necessariamente distinta das organizações privadas. Neste sentido observa Juan Alfonso Santamaría Pastor²⁸:

La Administración pública es, sin duda, la mayor y más compleja organización que existe en las sociedades contemporáneas...; y, sobretodo, ninguna organización es tan diversa y aparentemente caótica en su estructura interna.

²⁸ PASTOR, J.A.S. **Principios de derecho administrativo**. 4 ed. Madrid: Editorial Centros de Estudios Ramón Areces, 2002, v. 1.

Para Bresser Pereira²⁹, existem três formas de administrar ou gerir a organização do Estado: a administração patrimonialista, a administração burocrática e a administração gerencial.

Lourdes Torres³⁰, adotando tipologia um pouco diferente da de Bresser Pereira, considera que há atualmente no mundo ocidental, três estilos de administração pública. O primeiro é o que denomina anglo-americano, que reflete o modelo gerencial basicamente. O segundo está presente nos países nórdicos; procura a eficácia e a eficiência baseada na necessidade dos cidadãos, que não são vistos necessariamente como clientes, como é o caso do primeiro. Tem uma tradição de negociação e consulta. Jeroen Maesschalck³¹ denomina esse segundo modelo “New Public Service” (NPS). Neste o servidor público atua em colaboração com os cidadãos. Este parece ser mais uma versão amenizada do modelo gerencial do que uma espécie propriamente dita.

O terceiro está presente no continente europeu e em países da América Latina, construído basicamente na legislação administrativa.

Neste trabalho utilizar-se-á a tipologia de Bresser Pereira³², pois inclui o patrimonialismo, infelizmente ainda presente no Brasil, e pelo fato de ser um dos autores brasileiros que mais escreveu sobre administração pública e reforma administrativa.

²⁹ BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, 34 (4), p. 7-26, jul./ago. 2000.

³⁰ TORRES, Lourdes. Service charters: reshaping trust in government – the case of Spain. **Public Administrative Review**, v. 65, n. 6, 2005, p. 687-699.

³¹ MAESSCHALCK, Jeroen. The impact of new public management reforms on public servants' ethics: towards a theory. **Public Administration**, v. 82, n. 2, p. 465-489, 2004. p. 467.

³² Luiz Carlos Bresser Pereira é bacharel em direito pela Universidade de São Paulo (USP), Mestre em Administração na Michigan State University e Doutor pela Faculdade de Economia e Administração da USP. Exerceu funções de direção em organizações públicas e privadas. Atualmente é professor da Fundação Getúlio Vargas.

A administração patrimonialista é do Estado, mas não é pública, pois não visa ao interesse público. Nesta está presente o poder do príncipe patrimonial e a fidelidade pessoal do servidor.

O patrimonialismo é característico dos países com monarquia absolutista ou com regimes democráticos imperfeitos, e existe uma indefinição entre o patrimônio do príncipe e o patrimônio público. Raymundo Faoro³³ sintetiza:

A propriedade do rei - suas terras e seus terrenos – se confunde nos seus aspectos público e particular. Rendas e despesas se aplicam, sem discriminação normativa prévia, nos gastos de família ou em obras e serviços de utilidade geral.

Para Max Weber³⁴, no patrimonialismo predominam as considerações pessoais, os atos de graça, promessas e os privilégios. O funcionário patrimonial tem dependência e fidelidade ao “senhor” e não a regras e princípios. Na administração patrimonialista predominam o nepotismo, o empreguismo e a corrupção.

É importante observar que a administração pública brasileira ainda apresenta algumas características patrimoniais. Com menor controle, o que geralmente acontece no modelo gerencial, por exemplo nas organizações sociais e serviços sociais autônomos, o patrimonialismo pode voltar a aumentar.

2.2.2 Burocracia e Administração Pública Burocrática

A palavra “burocracia”, especialmente na imprensa, geralmente está relacionada a papelada, carimbos, rituais desnecessários, entre outros; é o seu sentido vulgar. A literatura também contribui com esta visão pejorativa. Pode-se

³³ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder** – formação do patronato político brasileiro. 3 ed. rev. São Paulo : Globo, 2001.

lembrar de “O Processo” de Kafka. Esta visão é definida por Guerreiro Ramos³⁵ como “conceito negativo de burocracia”. E o “conceito positivo” é baseado especialmente em Max Weber.

A burocracia, para Guerreiro Ramos³⁶, não apresenta uma estrutura homogênea interna. Há diferentes camadas com diferentes graus da participação. Os segmentos inferiores são mais conservadores e resistentes à mudança. Ele classifica os estratos da burocracia existentes no Brasil da seguinte maneira: burocracia eleita ou propriamente política, burocracia diretorial e quase política, burocracia técnica e profissional, burocracia auxiliar e a burocracia proletária.

A burocracia eleita ou propriamente política é constituída, no plano federal, pelo Presidente da República, pelos ministros ou dirigentes nomeados. Nos estados e municípios são os governadores e prefeitos e seus secretários. A de tipo diretorial está presente no exercício de altos cargos e funções que participam da liderança dos negócios da administração. A técnica e profissional é constituída de médicos, engenheiros, juristas, contadores, economistas, entre outros especialistas. A burocracia auxiliar compõe-se por contínuos, protocolistas, digitadores, arquivistas e de outras carreiras análogas. Por último, o estrato proletário é composto por serventes e auxiliares. Estes dois últimos segmentos são os mais passivos e conservadores.

³⁴ WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Trad. Regis Barbosa e Karen Barbosa, revisão técnica Gabriel Cohn. 3ª ed., 2 v. Brasília : Ed UNB, 1999.

³⁵ GUERREIRO RAMOS, Alberto. **Administração e contexto brasileiro**. 2 ed. Rio de Janeiro : FGV, 1983.

³⁶ GUERREIRO RAMOS, Alberto. **Administração e contexto brasileiro**. 2 ed. Rio de Janeiro : FGV, 1983, p. 221.

Lois Recascino Wise³⁷ relata que há diferentes tipos de burocracia. A primeira é a responsável ou weberiana, na qual predominam a lealdade e a obediência. Há a burocracia representativa que age conforme interesses de um determinado grupo. A da motivação do serviço público que atua orientada pelo altruísmo e benevolência. E o quarto tipo sendo da escolha pública, na qual os burocratas atuam para angariar poder e prestígio.

Para Max Weber³⁸, provavelmente o autor mais citado sobre o tema, o servidor burocrático costuma atuar com maior exatidão e eficiência. Sua superioridade técnica dá-se pela “precisão, rapidez, univocidade, conhecimento da documentação, continuidade, discricção, uniformidade, subordinação rigorosa, diminuição de atritos e menores custos materiais e pessoais”. A organização burocrática para ele é objetiva e resolve problemas por meio de regras calculáveis, sem considerações pessoais. Ela elimina o ódio, o amor, enfim os sentimentos pessoais.

O conceito weberiano de burocracia relaciona-se à especialização e a treinamento racionais, com competências ordenadas através de leis ou regulamentos, com a hierarquia e a carreira, com a vitaliciedade do cargo, treinamento especializado e divisão de trabalho.

Entretanto, o próprio Weber alerta para possíveis problemas na organização burocrática, já que seu aparato produz certos obstáculos que impedem uma resolução adequada do caso individual. Relata a íntima relação entre poder e burocracia, constatando um aumento universal do poder burocrático

³⁷ WISE, Lois Recascino. Bureaucratic posture: on the need for a composite theory of bureaucratic behavior. *Public Administration Review*, v. 64, n. 6, p. 669-680, nov./dec. 2004.

³⁸ WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Trad. Regis Barbosa e Karen Barbosa, revisão técnica Gabriel Cohn. 3ª ed., v. II Brasília : Ed UNB, 1999. p 212 e ss.

dentro do Estado com tendência a excluir o público e tentando manter segredo sobre seus conhecimentos e intenções. Essa tentativa de monopólio do conhecimento também se deu em relação a parlamentos e a monarcas. Argüelo³⁹, em sentido similar, observa que a excessiva burocratização pode ameaçar, inclusive, a liberdade.

Para Max Weber, o domínio efetivo do Estado não está em discursos de parlamentares ou declarações de monarcas, mas no cotidiano da administração e nas mãos do funcionalismo. Observa que mesmo os partidos políticos se burocratizaram, da mesma forma que na economia e na administração pública.

Uma das maiores preocupações de Weber⁴⁰ é como limitar o poder crescente da burocracia. Indaga:

Face à necessidade cada vez mais absoluta e do decorrente crescimento do poder do funcionalismo ora analisado, como é possível haver garantias de que existam poderes capazes de manter em seus limites o terrível superpoder dessa camada com poderes sempre crescentes, poderes esses capazes de controlá-la de forma eficaz? Até nesse sentido limitado, como será que a democracia pode ser mesmo possível?

Uma das possíveis respostas dadas por ele é o fortalecimento do parlamento com parlamentares preparados tecnicamente, afastados da demagogia e do diletantismo.

Marx⁴¹, de ideologia bastante diversa de Max Weber, também alerta para o poder e a solidez da burocracia. As revoluções aperfeiçoaram a máquina burocrática em vez de destruí-la e os partidos a consideravam como o principal espólio do vencedor.

³⁹ ARGÜELLO, Katie. **O Ícaro da Modernidade**. Guarulhos : Editora Acadêmica, 1997. p. 149.

⁴⁰ WEBER, Max. **Parlamento e governo na Alemanha reordenada** – crítica política da burocracia e da natureza dos partidos. Petrópolis : Vozes, 1993. p. 54.

⁴¹ MARX, Karl. **O 18 Brumário e cartas a Klugelmann**. 6 ed. São Paulo : Paz e Terra, 1997. p. 126.

Gramsci⁴², ao analisar o desenvolvimento dos partidos, considera que eles são compostos pelo grupo social, pela massa partidária, pelo Estado-Maior e pela burocracia, sendo esta a força conservadora mais perigosa. Lembra que existem burocracias estatais e privadas (político-privadas, partidárias e sindicais) e ressalta que é importante analisar a origem social da burocracia, geralmente extraída, em sua época, na pequena e média burguesia rural. O autor italiano constata que cada forma social e estatal teve necessidade específica de um tipo de funcionário, um modo de selecioná-lo e educá-lo.

A visão negativa da burocracia para Guerreiro Ramos⁴³ tem fundamentos empíricos baseado em grande número de estudos e observações. Ela conduz à oligarquização, ao monopólio do poder, ao conservadorismo (resistência a inovações), transformação dos meios em fins e ao apego rígido e sentimental a regras e a instrumentos. Para Paulo Seixas⁴⁴, ela está também relacionada ao ritualismo, à apropriação do bem público, ao corporativismo, ao distanciamento da necessidade dos cidadãos e à dificuldade em responsabilizar-se pelos resultados. Flávio Vasconcelos⁴⁵ relata que os problemas da organizações burocráticas não são novos, tornam-se evidentes no crescimento das grandes organizações públicas e privadas no decorrer do século XX.

⁴²GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a Política e o Estado moderno**. 6 ed. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1988, p. 56 e ss.

⁴³ GUERREIRO RAMOS, Alberto. **Administração e contexto brasileiro**. 2 ed. Rio de Janeiro : FGV, 1983, p. 237.

⁴⁴ SEIXAS, Paulo Henrique D'Ângelo. **As organizações sociais de saúde em São Paulo, 1998-2002** – uma visão institucional. São Paulo, 2003. 192 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.

⁴⁵ VASCONCELOS, Flávio Carvalho. Racionalidade, autoridade e burocracia: as bases da definição de um tipo organizacional pós-burocrático. **Ravista da Administração Pública**, v. 38, n. 2, p. 199-220, mar./abr. 2004. p. 208.

Guerreiro Ramos⁴⁶, nas considerações finais de seu livro, conclui que a burocracia, intrinsecamente, não é nem positiva nem negativa. Suas características refletem o meio social geral. Não emanam de uma essência metafísica. Mudam historicamente. Julga como inconcebível o desaparecimento da burocracia no futuro. A sociedade de massas a demanda cada vez mais. A meta de extinção da burocracia para ele é ideológica, não científica. Quanto à relação entre modernização e burocracia, ele observa que aquela está relacionada a uma conjuntura de poder favorável à mudança social. Se a estrutura de poder predominante (lideranças política e governamental) na sociedade desejá-la, ela obrigará a burocracia a assumir um papel inovador. A maior qualidade da burocracia também está relacionada a uma menor alienação da relação entre autoridades e subordinados, e entre os serviços e sua clientela.

Após discutir a conceituação de burocracia, os aspectos positivos e suas disfunções, comentar-se-á sua influência na administração pública.

A administração pública burocrática, para Max Weber⁴⁷, é a superação do patrimonialismo no Estado. Funcionários contratados substituem na administração pública os notáveis feudais, patrimoniais, patrícios ou outros que apresentavam cargos honoríficos ou hereditários. O Estado, agora nominado burocrático, sentencia e administra na base de um direito racionalmente estatuído e de regulamentos racionalmente concebidos. Esta racionalização jurídica proporciona maior previsibilidade, útil ao desenvolvimento do capital. Para ele, é essencial a separação entre o quadro administrativo, os funcionários e trabalhadores

⁴⁶ GUERREIRO RAMOS, Alberto. **Administração e contexto brasileiro**. 2 ed. Rio de Janeiro : FGV, 1983, p. 237 e ss.

⁴⁷ WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Trad. Regis Barbosa e Karen Barbosa, revisão técnica Gabriel Cohn. 3ª ed., v. II Brasília : Ed UNB, 1999. p. 529 e 530.

administrativos, e os meios materiais da organização. Segundo Bresser Pereira⁴⁸, a administração pública burocrática é a baseada em serviço civil profissional, na dominação racional-legal weberiana e no universalismo de procedimentos, expresso em normas rígidas de procedimento administrativo.

Entendemos que a burocracia é um grande avanço em relação à administração patrimonial. É componente útil e necessário a todas organizações, especialmente as da administração pública. Cabe controlar e limitar suas distorções e disfunções.

2.2.3 O Modelo Gerencial na Administração Pública

A administração gerencial, também denominada “nova gestão pública” (“new public management”), procura possibilitar maior eficiência e eficácia à administração pública⁴⁹. Segundo David Osborne⁵⁰, um dos principais ideólogos do modelo gerencial e com grande visibilidade durante o governo norte-americano Bill Clinton, este modelo propicia maior agilidade e flexibilidade para a administração pública atuar numa sociedade pós-industrializada, baseada no conhecimento e na informação. Peter Barberis⁵¹ considera que este é um dos principais fundamentos deste modelo, já que a administração burocrática clássica weberiana não consegue atuar com desenvoltura em um mundo fragmentado,

⁴⁸ BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, 34 (4), p. 7-26, jul./ago. 2000. p. 16.

⁴⁹ BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, 34 (4), p. 7-26, jul./ago. 2000.

⁵⁰ OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**. Brasília : ENAP, 1994.

⁵¹ BARBERIS, Peter. The new public management and a new accountability. **Public Administration**, v. 76, Autumn, 1998, p. 451-470.

policêntrico e pós-moderno. Para Amanda Perry⁵², o modelo gerencial está inserido num mundo mais pragmático e menos ideológico, e, neste modelo, a administração pública deve ser orientada por valores do setor privado.

Peter Barberis⁵³ relaciona a administração gerencial com a criação de agências, valores da iniciativa privada, a orientação ao consumidor-cidadão e seu direito de escolha, plano de negócios e a contratos com metas e indicadores de desempenho. Também são características desta abordagem a busca pela eficiência, a veemente crítica à administração burocrática e o uso de técnicas de gestão de empresas privadas⁵⁴. Jeroen Maesschalck⁵⁵ afirma que o modelo gerencial se implementou em duas etapas básicas, em países como Reino Unido e Estados Unidos da América. Na primeira a ênfase foi em cortar custos e eficiência; já na segunda prevaleceram a busca da qualidade e a ênfase na orientação para o cliente.

Chris Painter⁵⁶ classifica o modelo gerencial, tamanha sua influência, como paradigmático, tendo propiciado uma revolução global (“global revolution”). Gerhard Hammerschmid⁵⁷ o denomina de “quasi-global paradigm” e que aponta uma nova lógica e novos valores na administração pública.

⁵² PERRY, Amanda J. The relationship between legal systems and economic development: integrating economic and cultural approaches. **Journal of Law and Society**, v. 29, n. 2, jun. 2002, p. 282-307.

⁵³ BARBERIS, Peter. The new public management and a new accountability. **Public Administration**, v. 76, Autumn, 1998, p. 451-470.

⁵⁴ HAMMERSCHMID, Gerhard; MEYER, Renate E. New Public Management in Austria: Local variation on a global theme ? **Public Administration**, v. 83, n 3, p. 709-733, 2005.

⁵⁵ MAESSCHALCK, Jeroen. The impact of new public management reforms on public servants' ethics: towards a theory. **Public Administration**, v. 82, n. 2, p. 465-489, 2004.

⁵⁶ PAINTER, Chris. Public service reform from Thatcher to Blair: a third way. **Parliamentary Affairs**, v. 52, n. 1, jan. 1999, p. 94-112.

⁵⁷ HAMMERSCHMID, Gerhard; MEYER, Renate E. New Public Management in Austria: Local variation on a global theme ? **Public Administration**, v. 83, n 3, p. 709-733, 2005.

Lourdes Torres⁵⁸ e Vicente Pina, professores da Universidade de Zaragoza, realizam importante ponderação sobre a “new public management” (NPM). Reconhecem que este modelo é ideologicamente dominante, inclusive com a contribuição de organismos internacionais como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional; mas ressaltam que a “NPM” tem apresentado maior sucesso e melhor implementação em países anglo-saxões: Reino Unido, Estados Unidos da América, Canadá, Austrália e Nova Zelândia. Nos países germânicos e do sul da Europa este modelo está representado por alterações pontuais na administração pública, mas ainda predomina a administração burocrática clássica com forte presença da lei administrativa. Ressaltam também que um ideário como a NPM e iniciativas similares podem proporcionar diferentes resultados em cada país, devido a sua história, cultura e suas instituições.

Em sentido similar, Joaquim Araújo⁵⁹ relata a experiência em Portugal das “Lojas do Cidadão”, cuja função é emitir cartões de identidade, certidões de nascimento e de óbito, dar informações e efetuar pagamento de tributos, benefícios sociais, carteiras de motorista e passaportes. Estas “lojas” incorporaram alguns aspectos da NPM. Para o autor, entretanto, tais lojas não avaliavam suas ações e não incentivaram a “accountability”, características do modelo gerencial. Também não foram capazes de romper tradicionais rotinas burocráticas, não alteraram a cultura predominante de paternalismo e pessoalidade, bem como a estrutura rígida, centralizada e hierarquizada da administração pública portuguesa.

⁵⁸ TORRES, Lourdes; PINA Vicente. Reshaping public administration: the spanish experience compared to the UK. **Public Administration**, v. 82, n. 2, 2004, p. 445-464.

⁵⁹ ARAÚJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves. Improving public service delivery: the crossroads between NPM and traditional bureaucracy. **Public Administration**, v. 79, n. 4, 2001, p. 915-932.

Araújo usa a expressão “old wine in new bottles” na conclusão de seu trabalho ao se referir às “lojas do cidadão”.

Há autores que questionam o modelo gerencial como paradigmático ou hegemônico. Stephen Page⁶⁰ considera que vários preceitos deste modelo já existiam na década de 1950 e que este modelo é mais uma escola, dentre outras, da administração pública. Quim Brugué⁶¹ denomina-o neoburocrático, neweberianismo ou até neotaylorista, pois basicamente procura melhorar e renovar a burocracia, buscando maior eficiência, priorizando aspectos instrumentais e relegando a segundo plano valores como igualdade, justiça, interesse coletivo e participação. É o triplo “E”: economia, eficiência e eficácia superando a preocupação com a igualdade e universalidade. Para Patrick Dunleavy⁶² e Christopher Hood, o modelo gerencial incorpora conceitos e idéias desenvolvidos durante os anos sessenta como a ênfase no governo local e o controle das empresas públicas.

Como o modelo gerencial no Reino Unido exerceu influência em diversos países, inclusive o Brasil, será abordada esta experiência, especialmente referente aos itens mais relacionados a esta tese⁶³. Segundo Bresser Pereira⁶⁴, a reforma neste país foi a mais profunda, sendo que nos Estados Unidos da América (EUA) esta abordagem se deu mais em municípios e condados.

⁶⁰ PAGE, Stephen. What's new about the New Public Management ? Administrative change in the human services. **Public Administration Review**, v. 65, n. 6, p. 713-727, nov./dec. 2005.

⁶¹ BRUGUÉ, Quim. La dimensión democrática de la nueva gestión pública. **Gestión y Análisis de Políticas Públicas**, n 5-6, p. 45-58, ene./ago. 1996.

⁶² DUNLEAVY, Patrick; HOOD, Christopher (tradução Quim Brugué). De la administración pública tradicional a la nueva gestión pública. Ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados. **Gestión y Análisis de Políticas Públicas**, n 3, p. 105-114, may/ago. 1995.

⁶³ O autor teve a oportunidade de permanecer quinze dias na Inglaterra em outubro de 2005. Realizou levantamento bibliográfico nas Universidades de Londres e Manchester, entretanto não pode aprofundar esta pesquisa, tal como realizou na Espanha, pela exigüidade do período de permanência naquele país.

2.2.3.1 O modelo gerencial no Reino Unido

Gerhard Hammerschmid⁶⁵ considera o processo inglês provavelmente o mais estudado e o mais avaliado, tendo em vista os mais de vinte anos de sua implementação.

Peter Leyland⁶⁶ relata que a administração gerencial ganha força especialmente a partir de 1979 na Inglaterra com Margareth Thatcher, cujo governo usava o termo “efficiency strategy” e enfatizava a qualidade no serviço público. Depois se espalhou por diversos países. Peter Jackson⁶⁷ frisa a influência das idéias de Milton Friedman no Governo Thatcher; e considera, entretanto, que as reformas implantadas por ela não se baseavam em evidências empíricas, estando mais relacionadas a questões ideológicas.

Eva Garrido⁶⁸ recorda que o governo inglês dessa época adotou a máxima dos três “Es”: economia, eficácia e eficiência, na administração pública. A mesma autora observa que em 1983 foi criado um novo organismo na administração pública inglesa, o “National Audit Office”, que tem função de avaliação, utilizando indicadores de gestão, padrões de atuação e controles periódicos. Este órgão não apresenta apenas uma função contábil detectando fraude ou corrupção, mas também de avaliar as diferentes instituições em relação à eficiência, eficácia e economia, buscando sempre o máximo valor para o dinheiro (“the best value for

⁶⁴ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro : Editora FGV, 1998. p. 237-270.

⁶⁵ HAMMERSCHMID, Gerhard; MEYER, Renate E. New Public Management in Austria: Local variation on a global theme ? **Public Administration**, v. 83, n 3, p. 709-733, 2005.

⁶⁶ LEYLAND, Peter & ANTHONY, Gordon. **Administrative Law**. 5 ed. Oxford : Oxford University Press, 2005. p. 31.

⁶⁷ JACKSON, Peter. Public sector added value: can bureaucracy deliver ? **Public Administration**, v. 79, n° 1, 2001, p. 5-28.

money”). Também foi criada pelo governo de Thatcher a “Efficiency Unit”, cujo objetivo principal foi maximizar a utilização de recursos humanos.

A criação de órgãos específicos para avaliação e de estímulo à eficiência pode parecer interessante, entretanto deve ser observada com atenção. A tarefa atribuída a essas entidades é de extraordinária complexidade. Além disso, também representa, de certa forma, o reincremento do aparato burocrático.

Algumas das principais características do modelo gerencial no Reino Unido são a criação de agências e de organizações públicas não estatais, as conhecidas QUANGOs, a avaliação e privatização de setores públicos, que serão tratadas a seguir.

As agências começaram a ser implementadas na Inglaterra, especialmente a partir de 1988 e seu diretor-presidente (“chief-executive”) geralmente era oriundo da área privada⁶⁹. Elas são responsáveis pela operacionalização da política pública definida pelos ministérios. Paul Craig⁷⁰ recorda que na Inglaterra elas são numerosas,- chega a utilizar a palavra “plethora” -, desempenham diversas atividades, e não pertencem, regra geral, diretamente à estrutura do Estado (“... exist outside the normal departmental framework”). Noel Hyndman⁷¹ quantificou 118 agências na Inglaterra e 25 na Irlanda do Norte, no final de 1998. Kate

⁶⁸ GARRIDO, Eva Nieto. El new public management y el gobierno a través de contratos en el Reino Unido. **Revista de Administración Pública**, n. 162, sep./dic. 2003, p. 391-417.

⁶⁹ GAINS, Francesca. Hardware, software or network connection ? Theorizing crisis in the UK next step agencies. **Public Administration**, v. 82, n. 3, 2004, p. 547-566.

⁷⁰ CRAIG, Paul. **Administrative Law**. 5. ed. Londres : Thomson – Sweet & Maxwell, 2003. p. 96-98.

⁷¹ HYNDMAN, Noel. Rational Management, performance targets and executive agencies: views from agency chief executives in Northern Ireland. **Public Administration**, v. 79, n. 3, 2001. p. 579-598.

Jenkins⁷² estima que 65% dos funcionários do serviço público britânico trabalham em agências, que variam em tamanho, de 20 a 40 mil pessoas.

Paul Craig⁷³ as divide em “regulatory agencies and service delivery agencies”. Entretanto, o próprio autor estabelece ressalvas a esta classificação pois algumas agências regulatórias exercem funções das agências de serviços terceirizados e vice-versa (“This distinction must, however, be treated with caution since many agencies concerned with service delivery perform regulatory functions and vice versa”). Propõe outra classificação para as agências. As independentes da “Next Steps reforms”, que foram criadas por estatuto, e as “Next Steps Agencies”, que não apresentam estatuto e têm contratos (“framework agreements” ou “quasi-contractual arrangements”) por objetivos, com duração de três anos.

Eva Garrido⁷⁴ diferencia as agências em independentes, que têm papel regulador, criadas por lei, apresentam personalidade jurídica própria e capacidade para contratar; das executivas (“next steps agencies”) vinculadas a um ministério, sem personalidade jurídica e são reguladas pelos “framework documents”, que são espécie de quase-contrato.

Peter Barberis⁷⁵ lembra que geralmente os funcionários das agências não são servidores públicos de carreira, o que é motivo de controvérsia, especialmente naquelas que desempenham as atividades típicas da administração pública. Em estudo sobre três agências inglesas (“next step agencies”): “Child Support Agency”,

⁷² JENKINS, Kate. A reforma do serviço público no Reino Unido. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 201-214.

⁷³ CRAIG, Paul. **Administrative Law**. 5. ed. Londres : Thomson – Sweet & Maxwell, 2003.

⁷⁴ GARRIDO, Eva Nieto. El new public management y el gobierno a través de contratos en el Reino Unido. **Revista de Administración Pública**, n. 162, sep./dic. 2003, p. 391-417.

⁷⁵ BARBERIS, Peter. The new public management and a new accountability. **Public Administration**, v. 76, Autumn, 1998, p. 451-470.

“Prision Service Agency” e “Benefits Agency”; Francesca Gains⁷⁶ relata que a separação entre a formulação e a execução de uma política pública pode apresentar problemas, especialmente em áreas críticas como a administração de penitenciárias. Observa também em duas agências, das três estudadas, os seus diretores-presidente iniciais eram oriundos do setor privado e foram substituídos por servidores de carreira, que conheciam melhor a área propriamente dita, sob seus aspectos técnicos e políticos.

As organizações inglesas denominadas “Quasi-autonomous non-governmental organisation” (QUANGOs), ou “Non-departmental public body” (NDPBs), apresentam como características: hibridez, semi-autonomia (“semi-autonomis status”), busca por maior eficácia e eficiência, direito de escolha e satisfação do consumidor, estatuto, indicação de membros da diretoria pelo governo, plano de negócios e contratos com objetivos, metas e formas de avaliação (...“defining goals, setting targets and monitoring performance...”). Entretanto, Paul Craig⁷⁷ considera o termo “non-departmental” mais apropriado, considerando a dependência, excessiva para o autor, destas organizações da administração pública. Peter Leyland⁷⁸ sugere a designação de “Quasi autonomous governmental bodies”. Craig e Leyland recordam também que os contratos com as QUANGOs não são tão minuciosos como os contratos privados e são designados de “agreements”, ademais, que os funcionários destas organizações não são servidores da Coroa Britânica.

⁷⁶ GAINS, Francesca. Hardware, software or network connection ? Theorizing crisis in the UK next step agencies. **Public Administration**, v. 82, n. 3, 2004, p. 547-566.

⁷⁷ CRAIG, Paul. **Administrative Law**. 5. ed. Londres : Thomson – Sweet & Maxwell, 2003.

⁷⁸ LEYLAND, Peter & ANTHONY, Gordon. **Administrative Law**. 5 ed. Oxford : Oxford University Press, 2005. p. 49.

Em relação à avaliação do setor público, primeiro é interessante frisar que muitas vezes é complexa e de difícil operacionalização, especialmente em setores como saúde e educação. Peter Smith⁷⁹ e Maria Godard consideram que no Reino Unido houve avanços na mensuração do setor público e no uso de indicadores de gestão, apesar de reconhecerem que há necessidade de estudos mais exaustivos. Eles auxiliam no esclarecimento dos objetivos da organização, na produção de indicadores negociados e na compreensão da prestação de serviços públicos. Stephen Page⁸⁰ tem posicionamento similar, acredita que um sistema de avaliação pode auxiliar na compreensão da organização e a utilizar a informação para melhorar o desempenho organizacional.

Miko Noordegraaf⁸¹ e Tineke Abma ressaltam, entretanto, que a avaliação da atividade pública tornou-se um debate ideológico, especialmente depois do advento do modelo gerencial. Os partidários da mensuração (“measurement”) crêem que as organizações públicas devem ser avaliadas tal como as da iniciativa privada. Seus críticos frisam a dificuldade da avaliação no setor público, tendo em vista a ambigüidade, o componente político e as especificidades das organizações públicas. Relatam também que geralmente as atividades do setor público estarão permeadas de ambigüidade, em diferentes níveis. Quando o seu nível for baixo é apropriada a avaliação por desempenho, o estabelecimento de padrões e métodos quantitativos. Se o nível de ambigüidade e a complexidade forem altos, os objetivos não forem claros, por exemplo quando envolverem diferentes áreas do

⁷⁹SMITH, Peter C.; Maria Goddard. Los indicadores de gestión en el sector público. **Papeles de Economía Española**, n 95, 2003, p. 35-46.

⁸⁰PAGE, Stephen. What's new about the New Public Management ? Administrative change in the human services. **Public Administration Review**, v. 65, n. 6, p. 713-727, nov./dec. 2005.

⁸¹NOORDEGRAAF, Mirko; TINEKE, Abma. Management by measurement ? Public management practices amidst ambiguity. **Public Administration**, v. 81, n. 4, p. 853-871, 2003.

conhecimento, a avaliação não é impossível, mas deverá ter um contorno necessariamente diferenciado. Deverá ser processual, qualitativa e multidimensional, dificilmente poderão ser utilizados padrões préestabelecidos.

Peter Jackson⁸² faz ponderação sobre desempenho no setor público. Neste não deve ser considerada apenas a eficiência, mas também questões como equidade e redução da desigualdade social por meio das ações públicas.

Deve-se também tomar cuidado para que a avaliação não se torne um fim em si mesma, consumindo tempo e dinheiro, prejudicando a ação pública propriamente dita. Peter Leyland⁸³ relata preocupação com o tempo e os recursos que são gastos na Inglaterra com a definição de mecanismos de padronização, de controle de agências e QUANGOS, bem como com o reincremento da burocracia. Jeroen Maesschalck⁸⁴ compartilha a preocupação de Peter Leyland e observa que o modelo gerencial substitui regras burocráticas por contratos, e que neste processo o nível de formalização e de regramento é mantido ou até aumentado.

Chris Painter⁸⁵ com posicionamento similar, denomina obsessão com a avaliação (“obsession with measurement”). Esta “obsessão” propiciou a criação de novas estruturas para a avaliação da “performance”, ou seja, o reincremento da estrutura burocrática. No mesmo sentido, Andrew Gray⁸⁶ e Bill Jenkins relatam que esta devoção ao controle e à avaliação pode ser um grande obstáculo a mudanças e um estimulador do crescimento da burocracia; denominam “a control-

⁸² JACKSON, Peter. Public sector added value: can bureaucracy deliver ? **Public Administration**, v. 79, nº 1, 2001, p. 5-28.

⁸³ LEYLAND, Peter & ANTHONY, Gordon. **Administrative Law**. 5 ed. Oxford : Oxford University Press, 2005. p. 41.

⁸⁴ MAESSCHALCK, Jeroen. The impact of new public management reforms on public servants' ethics: towards a theory. **Public Administration**, v. 82, n. 2, p. 465-489, 2004.

⁸⁵ PAINTER, Chris. Public service reform from Thatcher to Blair: a third way. **Parliamentary Affairs**, v. 52, n. 1, jan. 1999, p. 94-112.

freak style”. Os mesmos autores observam que o governo de Tony Blair e a doutrina da terceira via (“third way”) procuram escapar desta armadilha da avaliação, descentralizando serviços para a administração local, bem como enfatizando o direito de escolha do cidadão inglês.

George Boyne⁸⁷ e colegas em trabalho no País de Gales – Reino Unido, constataram que metade dos relatórios de desempenho e metas dos governos locais não eram avaliados pela administração central. Os planos eram recebidos mas não eram lidos (“Plans were received by the Welsh Office, but there was no evidence that they were read”). Relatam também que as informações coletadas, muitas vezes, não são consideradas na administração cotidiana.

Outras limitações da avaliação do setor público são observadas por Peter Smith⁸⁸ e Maria Goddard. Ao trabalhar com indicadores, estes podem não refletir aspectos importantes da organização pública, já que são representações parciais de fenômenos complexos. É possível que os servidores ou interessados dediquem-se apenas às atividades medidas, ignorando aspectos que não se quantificam. Em áreas como saúde e educação os resultados são conseqüências de anos e, em alguns casos, décadas. E, em alguns casos, a avaliação pode se tornar tão complexa que somente empregados da própria organização conseguiriam interpretá-la, e possivelmente tendendo a avaliar seu próprio esforço da melhor forma possível. Oliver James⁸⁹ lembra que, em alguns casos, gestores públicos podem determinar índices e indicadores baixos e fáceis de serem

⁸⁶ GRAY, Andrew; JENKINS, Bill. Government and administration: Too much checking, not enough doing? **Parliamentary Affairs**, v. 57, n. 2, 2004, p. 269-287.

⁸⁷ BOYNE, GEORGE et al. Plans, performance information and accountability: the case of best value. **Public Administration**, v. 80, n. 4, 2002, p. 691-710.

⁸⁸ SMITH, Peter C.; Maria Goddard. Los indicadores de gestión en el sector público. **Papeles de Economía Española**, n 95, 2003, p. 35-46.

atingidos a fim de evitar críticas futuras. Também pode ser estimulada a aversão ao risco e à inovação.

Em relação ao setor de saúde, Andrew Gray⁹⁰ e Bill Jenkins relatam que no Reino Unido vários hospitais do “National Health Service” apresentavam bons indicadores no período da auditoria; entretanto, passada esta, diminuíam sua eficiência e eficácia. No mesmo setor Peter Smith⁹¹ e Maria Godard observam que o Tribunal de Contas do Reino Unido constatou a existência de informes fraudulentos sobre tempo de espera em hospitais públicos. Oliver James⁹² relata que o “National Health Service” é considerado o setor mais problemático, segundo avaliação do “National Audit Office”.

Outra característica do modelo gerencial no Reino Unido foi a adoção da privatização. Peter Leyland⁹³, analisando este processo em empresas públicas inglesas com características monopolísticas ou oligopolísticas- cabos telefônicos, gás canalizado, geração de energia e linhas férreas-, relata que ele tem sido motivo de ampla controvérsia política e econômica. Considera também que, em alguns casos, populações de áreas remotas foram prejudicadas e cita como emblemático o caso da empresa “Yorkshire Water”, que no ano de 1995 distribuía lucros para seus sócios, ao mesmo tempo em que faltava água para seus consumidores.

⁸⁹ JAMES, Oliver. The UK core executive’s use of public service agreements as a tool of governance. **Public Administration**, v. 82, n. 2, p. 397-419, 2004.

⁹⁰ GRAY, Andrew; JENKINS, Bill. Government and administration: Too much checking, not enough doing? **Parliamentary Affairs**, v. 57, n. 2, 2004, p. 269-287.

⁹¹ SMITH, Peter C.; Maria Goddard. Los indicadores de gestión en el sector público. **Papeles de Economía Española**, n 95, 2003, p. 35-46.

⁹² JAMES, Oliver. The UK core executive’s use of public service agreements as a tool of governance. **Public Administration**, v. 82, n. 2, p. 397-419, 2004.

⁹³ LEYLAND, Peter & ANTHONY, Gordon. **Administrative Law**. 5 ed. Oxford : Oxford University Press, 2005. p. 60 e ss.

O mesmo autor relata como problemático o processo de privatização na “British Railways” e aponta que a privatização ocorrida nos anos noventa proporcionou uma estrutura fragmentária que privilegiou basicamente o interesse dos acionistas. Ocorreram, então, os acidentes de Paddington em 1999 com trinta e uma vítimas fatais, o de Hatfield, em 2000 com a morte de quatro passageiros e o de “Potters Bar” em 2002 com sete mortos. Os problemas de manutenção e defeitos na linha da “Railtrack”, empresa compradora da “British Railways”, ficam evidentes e são amplamente retratados pela imprensa. Há a percepção generalizada, segundo Emma Clarence⁹⁴, de que a privatização deixou o transporte férreo menos seguro, causando grande impacto nos meios de comunicação e na população ingleses. Isto é denominado por Francesca Gains⁹⁵, ao analisar três agências executivas inglesas, crise institucional do setor público: presença intensiva da imprensa, opinião pública desfavorável e controvérsia política.

O processo de privatização é revisto com o apoio de 70% da população inglesa, ocorrendo o que Lisa Whitehouse⁹⁶ denominou “renationalisation”. Atualmente a empresa responsável pelas linhas férreas na Inglaterra denomina-se “Network Rail”, e substituiu a “Railtrack”. É uma organização de característica híbrida com características públicas e privadas, segundo a mesma autora. Não apresenta sem fins lucrativos e é vinculada ao Ministério dos Transportes.

⁹⁴ CLARENCE, Emma. Railways: a policy derailed ? **Parliamentary Affairs**, v. 56, n. 3, jul. 2003, p. 456-470.

⁹⁵ GAINS, Francesca. Hardware, software or network connection ? Theorizing crisis in the UK next step agencies. **Public Administration**, v. 82, n. 3, 2004, p. 547-566.

⁹⁶ WHITEHOUSE, Lisa. Railtrack is dead – Long live Network Rail ? Nationalization under the Third Way. **Journa of Law and Society**, v. 30, n. 2, jun. 2003, p. 217-235.

Mesmo na Inglaterra, berço da reforma gerencial, há questionamentos sobre este modelo. Segundo Chris Painter⁹⁷, o modelo gerencial conduziu a balcanização da administração pública inglesa, tamanho o número de agências e “Quasi-autonomous non-governmental organisation” (QUANGOs) que foram criadas. Chega a usar o termo “quangocracy” e ressalta que a presumida maior eficiência do modelo gerencial, com avaliações ao longo dos anos, mostra-se cada vez mais tênue: “..., the improvements in efficiency attributed to public management reforms become rather more tenuous”. Noel Hyndman⁹⁸ alerta que em quatro de nove agências da Irlanda do Norte por ele analisadas, não há relação entre os objetivos estabelecidos e as metas a serem atingidas.

Colin Scott⁹⁹, tal como Dunleavy¹⁰⁰, e Hood ressaltam que a fragmentação e a delegação de serviços dificultam o controle e especialmente a “accountability”. Jeroen Maesschalck¹⁰¹ tem preocupação similar. O modelo gerencial, no qual se valoriza mais a eficiência do que a legalidade, não providencia informações adequadas para o exercício da “accountability”. Esta é possível somente quando as metas são claras e definidas. George Boyne¹⁰² frisa a importância da informação para a “accountability”.

⁹⁷ PAINTER, Chris. Public service reform from Thatcher to Blair: a third way. **Parliamentary Affairs**, v. 52, n. 1, jan. 1999, p. 94-112.

⁹⁸ HYNDMAN, Noel. Rational Management, performance targets and executive agencies: views from agency chief executives in Northern Ireland. **Public Administration**, v. 79, n. 3, 2001. p. 579-598.

⁹⁹ SCOTT, Colin. Accountability in the Regulatory State. **Journal of Law and Society**. v. 27, n. 1, mar. 2000, p. 36-60.

¹⁰⁰ DUNLEAVY, Patrick; HOOD, Christopher (tradução Quim Brugué). De la administración pública tradicional a la nueva gestión pública. Ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados. **Gestión y Análisis de Políticas Públicas**, n 3, p. 105-114, may/ago. 1995.

¹⁰¹ MAESSCHALCK, Jeroen. The impact of new public management reforms on public servants' ethics: towards a theory. **Public Administration**, v. 82, n. 2, p. 465-489, 2004.

¹⁰² BOYNE, GEORGE et al. Plans, performance information and accountability: the case of best value. **Public Administration**, v. 80, n. 4, 2002, p. 691-710.

Stephen Page¹⁰³ considera existir quatro tipos de “accountability”: a legal, baseada na legislação e no controle externo; a hierárquica, com controle interno e regras administrativas; a política, com o controle exercido por grupos de pressão e a profissional exercida pelos próprios colegas de trabalho.

Lindsay Stirton¹⁰⁴ observa que as mudanças introduzidas pelo modelo gerencial aumentaram a complexidade e diversidade do setor público. Frisa que os mecanismos de “accountability” e de transparência devem ser adaptados à administração pública gerencial e lembra que o conceito de transparência é próximo de “accountability” mas não é idêntico. A transparência está relacionada à influência do cidadão-usuário, ao acesso à informação e à qualidade do serviço público. Segundo a autora, ela está composta por “voz”, “representação”, “escolha” e “informação”. A voz é o cidadão ser ouvido na provisão de serviços públicos. A escolha está relacionada ao direito do cidadão ter possibilidade de escolher, por exemplo escolas ou unidades de saúde. Informação é o acesso ao conhecimento e sua qualidade. E a representação dá-se por intermédio de conselho de consumidores ou de usuários. Os dois últimos têm natureza coletiva, e a voz e a escolha geralmente são individuais. Para Brugué¹⁰⁵, toda administração pública que queira ser democrática deve estimular e promover de forma efetiva a possibilidade de escolha e de opinião de seus cidadãos.

¹⁰³ PAGE, Stephen. Measuring accountability for results in interagency collaboratives. **Public Administration Review**, v. 64, n. 5, p. 591-606, sep./oct. 2004.

¹⁰⁴ STIRTON, Lindsay; LODGE, Martin. Transparency mechanisms: building publicness into public services. **Journal of Law and Society**, v. 28, n. 4, dec. 2001, p. 471-489.

¹⁰⁵ BRUGUÉ, Quim. La dimensión democrática de la nueva gestión pública. **Gestión y Análisis de Políticas Públicas**, n 5-6, p. 45-58, ene./ago. 1996.

Prosegue Lindsay Stirton¹⁰⁶ considerando que uma das questões-chave da administração pública contemporânea é encontrar a forma de promover e estimular a transparência, pois ninguém melhor que os cidadãos para conhecer suas necessidades e demandas. A mesma autora destaca o papel da organização não-governamental “Transparência Internacional”. Para ela, esta ONG tem influenciado de forma decisiva a inserção da transparência e “accountability” como componentes-chave nas reformas de serviços públicos.

A “Transparência Internacional” realiza levantamento agregando diferentes pesquisas e instituições sobre percepção de corrupção na administração pública em diversos países. Esse trabalho¹⁰⁷ apresenta limitações metodológicas mas reúne informações de grande impacto na imprensa. De acordo com esta entidade, o Reino Unido apresenta a nota 8,5 e 11ª posição de um total de cento e cinquenta países. A Espanha, que será abordada mais à frente nesta tese, conta com a nota 7,0 e 22ª posição. O Brasil tem apresentado desempenho estável (ruim) há quatro anos e apresentou a nota 3,9 no último levantamento, estando na 59ª posição.

No Brasil “accountability” vem sendo traduzida de forma aproximada como responsabilização¹⁰⁸. Esta pode ser definida como sendo a obrigação de um funcionário público prestar contas a um organismo de controle, ao parlamento ou à sociedade. Como ainda não há palavra consagrada na língua portuguesa, optou-se em usar o termo original “accountability”.

¹⁰⁶ STIRTON, Lindsay; LODGE, Martin. Transparency mechanisms: building publicness into public services. *Journal of Law and Society*, v. 28, n. 4, dec. 2001, p. 471-489.

¹⁰⁷ TRANSPARÊNCIA BRASIL. Disponível em <<http://www.transparencia.org.br/index.html>> Acesso em: 4 nov. 2005.

¹⁰⁸ SANO, Hironobu. **Nova gestão pública e accountability: o caso das organizações sociais paulistas**. São Paulo, 2003. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. p. 35.

A experiência do modelo gerencial no Reino Unido já tem mais de 20 anos e exerceu influência em diversos países. Realmente ocorreu uma reforma administrativa gerencial, havendo a disseminação de uma cultura de avaliação e a criação de órgãos específicos, não apenas para avaliar aspectos formais e contábeis, mas também questões como eficiência, eficácia e economia, os famosos três “Es”. Entretanto, mesmo nesta experiência, há aspectos preocupantes e que foram criticados na doutrina. A fragmentação da administração pública inglesa pode, inclusive, dificultar a accountability e a sua transparência. A excessiva dependência das “QUANGOs” do setor público, chegando a ser nominadas apenas como não-departamentais. E o reincremento da burocracia estatal para efetuar avaliações das QUANGOs, das agências e de outros serviços públicos.

2.2.3.2 O modelo gerencial no Brasil

Para Bresser Pereira¹⁰⁹, principal ideólogo do modelo gerencial no Brasil e baseando-se em autores como David Osborne¹¹⁰ e Ted Gaebler e na experiência britânica de reforma administrativa, as principais características da administração pública gerencial, também designada de “nova administração pública”, são: orientação ao cidadão usuário-cliente, ênfase no controle de resultados por meio de contratos de gestão, transferência para o setor público não-estatal de serviços sociais e terceirização de atividades auxiliares ou de apoio. É importante observar que autor reconhece a necessidade e importância da burocracia, propondo aumentar sua autonomia e organizá-la em carreiras ou corpos de “Estado”.

Em outra obra¹¹¹, ele considera que os Estados modernos apresentam três setores: o setor de atividades exclusivas, abrangendo o núcleo estratégico e as agências (executivas e reguladoras); os serviços sociais e científicos, e o setor de produção de bens e serviços para o mercado.

No núcleo estratégico, definem-se as leis e as políticas públicas. Ele é composto pelo presidente e ministros, parlamento, tribunais superiores e pela cúpula dos servidores civis. As atividades exclusivas também envolvem as Forças Armadas, polícias, arrecadação de impostos e agências executivas ou reguladoras. Neste núcleo, para Bresser Pereira, ainda é importante o controle burocrático.

Os serviços não-exclusivos como educação, saúde e cultura são os que o Estado provê, mas também podem ser oferecidos pelo setor privado ou pelo que Bresser Pereira prefere denominar de “setor público não-estatal”. Este é constituído por organizações ou formas de controle “públicas” voltadas ao interesse geral. É “não-estatal” porque não faz parte do aparato do Estado. Este setor é constituído por organizações de direito privado, mas com finalidades públicas, sem fins lucrativos. Isto também foi designado de publicização. Para Carlos Morales¹¹², as organizações públicas não-estatais (OPNEs) não são estatais nem privadas, não têm fins lucrativos e sua finalidade é prestar serviços de interesse público de natureza concorrencial ou competitiva, com financiamento

¹⁰⁹ BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle, 1997. p. 42.

¹¹⁰ OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**. Brasília : ENAP, 1994.

¹¹¹ BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, 34 (4), p. 7-26, jul./ago. 2000.

¹¹² MORALES, Carlos Antonio. Provisão de serviços sociais através de organizações públicas não-estatais. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Org.) **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro : Ed. FGV, 1999, p. 51-86.

público e métodos de funcionamento do setor privado, submetidas a controle estatal e social.

A organização pública não-estatal pode, em alguns casos, ser considerada uma atualização conceitual de organização paraestatal, que Meirelles¹¹³ definia como sendo: “...não é o estatal, nem é o particular; é o meio-termo entre o público e o privado. Justapõe-se ao Estado, sem o integrar, como o autárquico, ou alhear-se, como o particular”.

A principal razão, segundo Bresser Pereira¹¹⁴, para recorrer a essas entidades públicas não-estatais não é porque sejam mais eficientes na provisão de serviços sociais, mas sim porque elas desenvolvem papéis que nem o Estado nem o mercado conseguem cumprir. Elas apresentam, conforme o autor, três grandes vantagens: a pluralização da oferta de serviços sociais, a desburocratização da gestão social e a responsabilidade de dirigentes e participantes pela organização.

Carlos Morales¹¹⁵ aponta as organizações públicas não-estatais como resposta à crise de governança do Estado que apresenta três componentes: déficit das contas públicas, ineficiência do modelo burocrático e inadequação do Estado para intervir nas atividades sociais. O modelo burocrático ou a alternativa privatista (privatizações ou terceirizações) são incapazes para superar esta crise. Os principais benefícios, para Morales, são: incentivar a concorrência, aumentar a oportunidade de oferta de serviços e escolha para os usuários, incentivar a

¹¹³ MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 22 ed. São Paulo : Malheiros, 1997. p. 321.

¹¹⁴ BRESSER PEREIRA, L. C.; GRAU, Nuria Cunill. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: _____ **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro : Ed. FGV, 1999, p. 15-48.

¹¹⁵ MORALES, Carlos Antonio. Provisão de serviços sociais através de organizações públicas não-estatais. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Org.) **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro : Ed. FGV, 1999, p. 51-86.

eficiência e melhoria da qualidade e ter um modelo organizacional baseado na avaliação de resultados e adaptado a trabalhar por objetivos e metas.

Bresser Pereira e Morales avaliam, entretanto, que o financiamento estatal para essas entidades será cada vez mais necessário. Reconhecem também a importância do controle social nas organizações públicas não-estatais, pois os recursos públicos podem ser usados pela própria organização ou em proveito de grupos de interesses. Lander¹¹⁶ alerta que, tal como as organizações estatais, as entidades públicas não-estatais podem ser cooptadas e submetidas a interesses particulares ou da própria burocracia estatal. Ressalta que elas podem burocratizar-se e se tornar auto-referentes.

Para Levy¹¹⁷, o controle do setor público, quer estatal, quer não-estatal, passa pelo caminho da qualidade e quantidade de informações, pela sua acessibilidade, observando os desníveis educacionais existentes; e de um quadro legal que permita a contestação das ações contrárias ao interesse público.

Considerando que, para Bresser Pereira e Morales, o financiamento estatal será cada vez mais necessário para as organizações públicas não-estatais e que sua principal finalidade não é propiciar maior eficiência, o que parece ser uma contradição com os fundamentos do modelo gerencial, é ainda mais importante que haja controle por meio do direito administrativo, ou interno ou externo, dessas organizações, bem como um efetivo controle da sociedade, tal como sugerido anteriormente por Evelyn Levy.

¹¹⁶ LANDER, Edgardo. Limites atuais do potencial democratizador da esfera pública não-estatal. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Org.) **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro : Ed. FGV, 1999, p. 453-490.

¹¹⁷ LEVY, Evelyn. Controle social e controle de resultados – um balanço dos argumentos e da experiência recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Org.) **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro : Ed. FGV, 1999, p. 387-403.

Observa-se que os controles dessas organizações ainda não estão consolidados, tendo em vista que são figuras jurídicas recentes, como as organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público. No caso do Paraná e de Curitiba há também os serviços sociais autônomos, que já existiam no sistema “S”, mas que desempenham outras funções, muitas vezes relacionadas ou complementares à administração pública. Apesar de receberem e gerenciarem basicamente recursos públicos, resistem a prestar contas, pois alegam não pertencer a ela e se intitulam “associações”, habilitadas como organizações sociais ou serviços sociais autônomos.

A concretização deste conceito, “organização pública não- estatal”, deu-se no Brasil, principalmente, mediante a criação das organizações sociais (OSs) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs). No Estado do Paraná também foram criados serviços sociais autônomos, estes, inclusive, surgiram antes da Emenda Constitucional nº 19 de 1998. No Município de Curitiba, até o momento da redação desta tese, criaram-se duas organizações sociais: o Instituto Curitiba de Informática (ICI) e o Instituto Curitiba de Arte e Cultura (ICAC); e um serviço social autônomo: o Instituto Curitiba de Saúde (ICS). Tais entidades serão abordadas mais à frente neste trabalho.

O terceiro componente do Estado moderno, segundo Bresser Pereira¹¹⁸, é a produção de bens e serviços sob domínio público. Este deve ser, como regra geral, repassada para o setor privado pela via da privatização. Entretanto, em casos de monopólio natural, demonstra ser favorável à manutenção do controle

¹¹⁸ BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, 34 (4), p. 7-26, jul./ago. 2000.

por parte do Estado. No mesmo sentido, Ashley¹¹⁹ propugna que monopólios como de energia elétrica (geração, transmissão e distribuição), tratamento e abastecimento de água e saneamento básico devem ser mantidos sob a tutela do Estado, direta ou indiretamente. Morales¹²⁰ sugere, nesses casos, fortalecer a capacidade regulatória estatal por meio de agências.

O modelo gerencial no Brasil apresenta algumas características específicas a seguir comentadas.

As agências. Esta denominação é oriunda de países anglo-saxões, por exemplo, Inglaterra, comentada anteriormente, e Estados Unidos da América. Para Eva Garrido¹²¹, é denominação genérica que engloba entidades e organismos de diferentes tipos.

Belmiro Valverde Jobim Castor¹²² considera que no Brasil as agências não trouxeram grandes inovações. São, para ele, nada mais que espécie de reedição do modelo autárquico.

Para Maria Sylvia Zanella di Pietro¹²³, a maior novidade é o poder das agências reguladoras na concessão e permissão de serviços públicos, como a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e Agência Nacional do Petróleo (ANP). Elas operam com poderes de supervisão, fiscalização e normatização das empresas às quais foram delegados os serviços. Dividem-se em dois tipos: as que exercem poder de polícia

¹¹⁹ ASHLEY, P. A. Concessão de serviços públicos em um contexto de regulação por valores e orientação para o mercado. **Anais do XXIV ENANPAD**, 2000.

¹²⁰ MORALES, Carlos Antonio. Provisão de serviços sociais através de organizações públicas não-estatais. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Org.) **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro : Ed. FGV, 1999, p. 51-86.

¹²¹ GARRIDO, Eva Nieto. El new public management y el gobierno a través de contratos en el Reino Unido. **Revista de Administración Pública**, n. 162, sep./dic. 2003, p. 391-417.

¹²² CASTOR, B. V. J. Reforma e contra-reforma: a perversa dinâmica da administração pública brasileira. **Revista de Administração Pública**, 32 (6), p. 97-111, nov./dez. 1998.

típico como a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); e as que regulam atividades de objeto de concessão, permissão ou autorização de serviço público: telecomunicações, energia elétrica, transportes e petróleo. Bandeira de Mello¹²⁴ critica este modelo, especialmente a simplificação do modelo licitatório e a contratação de pessoal técnico temporário.

As agências executivas são entidades preexistentes (autarquia ou fundação governamental) que recebem a qualificação de agência e passam a submeter-se a regime jurídico especial, por exemplo maior valor para dispensa de licitação, visando à redução de custos e ao aumento da eficiência. Elas atuam em setores de implementação de políticas. Bandeira de Mello¹²⁵ é crítico feroz dessa modalidade de agência, chegando a questionar sua existência jurídica, pois, para ele, não existem, ainda, contratos de gestão entre entidades estatais. Escreveu: “..., presentemente, não existem, de direito, “agências executivas”.

A partir de 1999, foram criadas as “Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público” (OSCIPs), regulamentadas pela Lei nº 9.790/99¹²⁶. São pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, qualificadas como OSCIPS pelo Ministério de Justiça. Elas apresentam algumas diferenças se comparadas com as organizações sociais, as quais serão abordadas posteriormente e de forma mais extensiva, tendo em vista que é um dos objetivos centrais do trabalho.

¹²³ DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 14 ed. São Paulo : Atlas, 2002. p. 400 e ss.

¹²⁴ BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 202.

¹²⁵ BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 200.

¹²⁶ BRASIL. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em < <https://www.planalto.gov.br/>> Acesso em 14 nov. 2005.

As principais características das OSCIPs, segundo Bandeira de Mello¹²⁷, são: não se prevê a cessão de servidores públicos e não há celebração de contrato de gestão com o Poder Público, mas termos de parceria. Para Maria Zanella Di Pietro¹²⁸, a legislação que regulamenta as OSCIPs é melhor estruturada e apresenta requisitos mais rígidos para qualificação que a regulamentação das organizações sociais. Em abril de 2006¹²⁹ foi observado um total de quatrocentas organizações qualificadas como OSCIPS, apenas no Estado do Paraná.

A forma de escolha da organização para celebrar o termo de parceria é motivo de polêmica na doutrina. No parágrafo primeiro¹³⁰ do artigo 10º da Lei nº 9790/99 está estabelecido que haverá consulta a Conselhos de Políticas Públicas. No artigo 23¹³¹ do Decreto nº 3100/99, que regulamenta a lei das OSCIPs, prevê-se a possibilidade de se realizar o concurso de projetos, ou seja não é uma necessidade ou requisito obrigatório. Este tema será abordado mais a frente em conjunto com as organizações sociais.

Outro questionamento em relação OSCIPs é sua atuação na contratação de profissionais de saúde: médicos, cirurgiões-dentistas, enfermeiros e auxiliares; especialmente para estes prestarem serviços para as prefeituras em programas como o saúde da família (PSF). Elas funcionam, muitas vezes, basicamente como

¹²⁷ BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 199.

¹²⁸ DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 14 ed. São Paulo : Atlas, 2002. p. 422.

¹²⁹ BRASIL. OSCIPS. Disponível em <<http://www.mj.gov.br/sistemas/OSCIP/resultadoconsulta.asp>>. Acesso em 2 de abril de 2006.

¹³⁰ § 1º A celebração do Termo de Parceria será precedida de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, nos respectivos níveis de governo.

¹³¹ Art. 23. A escolha da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, para a celebração do Termo de Parceria, **poderá** ser feita por meio de publicação de edital de concursos de projetos pelo órgão estatal parceiro para obtenção de bens e serviços e para a realização de atividades, eventos, consultorias, cooperação técnica e assessoria (sem grifo no original).

intermediários na contratação de recursos humanos. É interessante lembrar que o Conselho Nacional de Saúde, durante sua 152ª Reunião Ordinária, manifestou-se contrário, mediante a “Deliberação 001¹³²”, à atuação de OSs e OSCIPs na área de saúde.

Ainda em relação à contratação de recursos humanos nessa área, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná aprovou, por unanimidade, a Resolução nº 6.340/2005¹³³ e sua Orientação Normativa 01. Estabelece que as contratações para implementação de programas e ações de saúde, como o Programa Saúde da Família (P.S.F.) e Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), devem ser mediante o regime de emprego público regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (C.L.T.) por tempo indeterminado. E que a seleção deve ser obrigatoriamente por concurso público.

Em 30 de setembro de 2005, o jornal “Gazeta do Povo”¹³⁴ informou que o Tribunal de Contas alertou as prefeituras sobre a contratação de OSCIPS, especialmente na área da saúde, tendo em vista que algumas contratações não estavam observando os requisitos legais. No dia 30 de abril de 2006 o mesmo jornal¹³⁵ noticiou que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná investiga o Instituto Brasileiro de Integração e Desenvolvimento Pró-Cidadão (IBIDEC), uma OSCIP, que nos anos 2001 e 2002 recebeu 2,7 milhões de prefeituras da região oeste do Paraná, para a contratação de serviços nas áreas de saúde, educação,

¹³² BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. 152ª Reunião Ordinária. Deliberação nº 001 de 10 de março de 2005.

¹³³ PARANÁ. Tribunal de Contas. Resolução 6340/2005 Relator: Fernando Augusto Mello Guimarães. 11 ago. 2005.

¹³⁴ GAZETA DO POVO. TC alerta para parcerias. Disponível em: <<http://www.ondarpc.com.br/gazetadopovo/politica/conteudo.phtml?id=498776> > Acesso em: 4 out. 2005.

¹³⁵ PARO, Denise. Repasse irregular levanta suspeitas. **Gazeta do Povo**. 30 abr. 2006. p. 10.

assistência social e limpeza. As investigações analisam eventuais falhas no processo licitatório e na contratação de pessoal.

É interessante também observar que a Lei nº 9790/1999 no seu artigo 4º, inciso VI prevê a possibilidade de remuneração dos dirigentes da OSCIP. Silvio Rocha¹³⁶ observa que, neste caso, a organização perderá o direito de ostentar o título de utilidade pública.

Além das agências e das OSCIPs, há também outra característica do modelo gerencial, o “contrato de gestão”. Em documento monográfico do extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado¹³⁷ o contrato de gestão é definido como um compromisso institucional firmado entre o Estado, por intermédio de seus Ministérios e uma entidade pública estatal, a ser qualificada como agência executiva, ou uma entidade não-estatal, qualificada como organização social.

Segundo Di Pietro¹³⁸, o contrato de gestão é forma de ajuste entre a Administração Pública Direta e outro ente da Administração Indireta ou entidades privadas com características paraestatais. O contrato deve conter minimamente a forma como a autonomia será exercida, as metas a serem cumpridas e o controle de resultado mediante o cumprimento ou não das metas. Para Eros Roberto Grau¹³⁹, os contratos de gestão são contratos de comunhão de escopo, nos quais há comunhão e solidariedade de interesses.

¹³⁶ ROCHA, S. L. F. **Terceiro setor**. São Paulo : Malheiros, 2003. p. 66.

¹³⁷ BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Organizações Sociais*. Brasília : MARE, 1998. p. 36.

¹³⁸ DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 14 ed. São Paulo : Atlas, 2002. p. 290 e ss.

¹³⁹ GRAU, Eros Roberto. **Parecer PARANÁ TECNOLOGIA**. 2001, 21p.

Há previsão genérica sobre o contrato de gestão na Constituição Federal no seu artigo 37, § 8º¹⁴⁰ (acrescentado pela Emenda 19/1998). E a definição legal do contrato de gestão, quando celebrado com organizações sociais, pode ser encontrada no artigo 5º¹⁴¹ da Lei nº 9.637/98 (lei das organizações sociais).

Para Paulo Seixas¹⁴², o contrato de gestão é instrumento gerencial originado da administração por objetivos e apresenta ênfase na avaliação em fatores quantitativos, no deslocamento da ênfase dos meios para os resultados e em acompanhamento sistemático do desempenho. Os objetivos organizacionais (“o que queremos, quando queremos, em que quantidade”) são decididos de forma participativa. As metas de desempenho devem ser compreendidas por qualquer pessoa, mesmo as que não tenham familiaridade com a organização. Elas devem avaliar se as demandas dos cidadãos estão sendo atendidas, com que grau de sucesso e o que precisa ser aprimorado.

O mesmo autor recorda que uma das primeiras experiências com o contrato de gestão deu-se, a partir de 1991, antes portanto da Emenda Constitucional 19/98, com a Associação de Pioneiras Sociais. Esta instituição é Serviço Social Autônomo e gerencia a rede de hospitais “Sarah Kubistchek”. Seixas observa, entretanto, que este contrato não teve seus objetivos e suas metas adequadamente concebidos, não levou a uma supervisão mais eficiente do

¹⁴⁰ A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objetivo a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I – o prazo de duração do contrato;

II – os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III – a remuneração do pessoal.

¹⁴¹ Para os efeitos desta lei, entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no artigo 1º.

desempenho e não permitiu a avaliação da eficiência econômica do uso dos recursos. Para o autor, a contratualização não é uma panacéia, e é importante a efetiva participação da população na definição de metas, objetivos e resultados.

Di Pietro¹⁴³ considera o contrato de gestão realizado entre órgãos da Administração Direta, ou mesmo entre entidade da Administração Indireta e o Poder Público; com natureza mais próxima de convênios do que de contratos propriamente ditos, já que as partes não têm capacidade jurídica ou não apresentam interesses opostos ou contraditórios. Justen Filho¹⁴⁴ avalia que o contrato de gestão pode comportar inúmeras formas e que não apresenta estrutura jurídica autônoma. Depende da identificação do objeto da relação jurídica pactuada. Para Bandeira de Mello¹⁴⁵, há dois tipos de contratos de gestão: os celebrados entre sujeitos do aparelho administrativo do Estado e os estabelecidos com pessoas alheias ao Estado, como, por exemplo, as organizações sociais. Para o autor, os primeiros poderão existir no futuro, quando a lei prevista no art. 37, § 8º for aprovada. Neste momento “seriam juridicamente *impossíveis ou inválidos*”. E os contratos de gestão estabelecidos com OSs nada são além dos já conhecidos “contratos administrativos”. Curiosamente Peter Leyland¹⁴⁶ faz ponderação semelhante em relação ao Serviço Nacional de Saúde Britânico (“National Health Service”). Relata que existem pseudo-contratos (“pseudo-contracts”) e que estes não podem ser definidos juridicamente como contratos:

¹⁴² SEIXAS, Paulo Henrique D'Ángelo. **As organizações sociais de saúde em São Paulo, 1998-2002** – uma visão institucional. São Paulo, 2003. 192 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. p. 39 e ss.

¹⁴³ DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 14 ed. São Paulo : Atlas, 2002. p. 290 e ss.

¹⁴⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 10ª ed. São Paulo : Dialética, 2004. p. 29.

¹⁴⁵ BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 181 e ss.

“NHS contracts were not contracts in the legal sense”. Os objetivos desses pseudo-contratos são o incremento da eficiência e da qualidade. Eva Garrido¹⁴⁷, em relação a esta questão, observa que no Reino Unido não há regime jurídico específico para os contratos realizados pela Administração Pública.

Outra característica da reforma gerencial no Brasil é a organização social. Ela constitui um dos objetivos centrais da tese, e será tratada em capítulo específico.

O modelo gerencial, especialmente no Brasil, necessita de avaliações mais rigorosas e sistematizadas. Vera Lúcio Peixoto Mendes¹⁴⁸ observa que não há resultados comprovados sobre a efetividade das modificações introduzidas por este modelo. Para a mesma autora, as inovações adotadas estão mais relacionadas ao descrédito do serviço público, visto como ineficiente e ultrapassado, e a razões de natureza política e ideológica. Prossegue relatando que a administração gerencial não considera as diferenças entre os setores público e privado. Em sentido similar, Mário Aquino Alves¹⁴⁹ entende que a reforma gerencial e as inovações como as organizações sociais e OSCIPs, refletem mais um discurso ideológico, que denomina “gerencialismo”. É importante observar que, algumas vezes, estes novos desenhos organizacionais têm como objetivo básico escapar da alegada rigidez do direito administrativo, licitações e concursos públicos para admissão de pessoal, por exemplo.

¹⁴⁶ LEYLAND, Peter & ANTHONY, Gordon. **Administrative Law**. 5 ed. Oxford : Oxford University Press, 2005. p. 46 e 47.

¹⁴⁷GARRIDO, Eva Nieto. El new public management y el gobierno a través de contratos en el Reino Unido. **Revista de Administración Pública**, n. 162, sep./dic. 2003, p. 391-417.

¹⁴⁸MENDES, Vera Lúcia Peixoto; TEIXEIRA, Francisco Lima. O novo gerencialismo e os desafios para a Administração Pública. **Anais do XXIV ENANPAD**, 2000.

¹⁴⁹ALVES, Mário Aquino. As organizações sociais: garrafa velha com rótulo novo ? **Anais do XXIV ENANPAD**, 1999. p. 4 e ss.

Gurgel Júnior¹⁵⁰ considera que o processo de flexibilização ampla reduz o ordenamento e controle organizacional, ocorrendo a possibilidade de retrocesso do exercício patrimonial pré-burocrático: nepotismo, empreguismo e incremento da corrupção. Agustín Gordillo¹⁵¹ frisa que o gerencialismo pode estimular a existência de uma administração paralela ou parassistema jurídico-administrativo, existindo um procedimento administrativo formal convivendo com um procedimento informal, uma moral institucional coexistindo com uma moral paralela.

Concordamos com as observações de Vera Mendes, Gurgel Júnior, Agustín Gordillo e Mário Alves. Não há estudos comprovando maior eficiência do modelo gerencial, especialmente nas organizações públicas não-estatais, objeto deste estudo, pelo menos até o momento da redação da tese. Este modelo traz uma preocupação saudável e necessária em relação à eficácia e especialmente à eficiência na administração pública, após a Emenda Constitucional nº 19/98, princípio constitucional. Entretanto, também representa um discurso ideológico e pode proporcionar um retrocesso rumo à administração patrimonial. É importante frisar que este modelo é oriundo de países anglo-saxões que apresentam cultura, administração pública e organizações bastante diferentes das do Brasil.

2.2.3.3 O modelo gerencial na Espanha e “la huida del derecho administrativo”¹⁵²

¹⁵⁰GURGEL JÚNIOR, G. D.; VIEIRA, M. M. F. A reforma do Estado no Brasil e os hospitais universitários federais: o caso do Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Pernambuco. **Revista de Administração Pública**, 36 (4), p. 547-563, jul-ago. 2002. p. 561.

¹⁵¹GORDILLO, Agustín A. **La administración paralela**. Buenos Aires : Civitas, 1982.

¹⁵² A análise sobre a reforma gerencial na Espanha não era objetivo desta tese. Decorre da oportunidade do autor deste trabalho ter realizado estágio de doutoramento no segundo semestre de 2005 na Universidade da Coruña. Neste estágio houve orientação do Professor Doutor Jaime Rodríguez-Arana e a pesquisa se concentrou na denominada “huida del derecho administrativo”, já que é motivo de ampla discussão e

Lourdes Torres¹⁵³ e Vicente Pina consideram que esse país introduziu iniciativas da administração gerencial, mas de forma pontual e isolada, em alguns casos respondendo à pressão de organismos internacionais, o que não se caracteriza um sistema coerente de mudanças ou reforma administrativa propriamente dita. Ainda prevalece na administração pública espanhola o sistema burocrático clássico baseado na legislação administrativa.

Luciano Parejo Alfonso¹⁵⁴ observa que na Espanha análises empíricas demonstraram que o modelo gerencial não tem propiciado melhores resultados. Em outro trabalho¹⁵⁵, alerta para a queda do conceito de público, especialmente do direito administrativo, tido como lento, rígido, inadequado e hostil à eficácia e eficiência, diante do crescente prestígio do sistema privado, percebido como eficaz, ágil e flexível.

Jaime Rodriguez-Arana¹⁵⁶ julga como legítima, necessária e saudável a preocupação com a eficiência, eficácia, flexibilidade e agilidade no setor público, mas alerta para proliferação de organizações públicas regidas pelo Direito Privado e para o menor controle sobre essas organizações, o que na Espanha e América Hispânica é denominada de “la huida del derecho administrativo”. Para o mesmo

polêmica na Espanha, bem como apresenta processo bastante similar ao que aconteceu no Paraná e Curitiba com os serviços sociais autônomos e em Curitiba com as organizações sociais.

¹⁵³ TORRES, Lourdes; PINA Vicente. Reshaping public administration: the spanish experience compared to the UK. **Public Administration**, v. 82, n. 2, 2004, p. 445-464.

¹⁵⁴ ALFONSO, Luciano Parejo. **Eficacia y Administración** – Tres estudios. Madrid : INAP – BOE, 1995. p. 113.

¹⁵⁵ ALFONSO, Luciano Parejo. La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública. **Documentación Administrativa**, nº 218-219, abr.-sep. 1989, p. 15-65.

¹⁵⁶ RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. La Vuelta al Derecho Administrativo (a Vueltas con lo Privado y lo Publico). **A & C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 5, n. 20, p. 11-39, abr-jun. 2005.

autor, é errôneo pensar que, para um governo ser mais eficaz, faz-se necessário menos controle.

Rodriguez-Arana¹⁵⁷ frisa também a necessidade de concorrência e publicidade, sempre que houver a utilização de recursos públicos, independente de a organização estar submetida ao Direito Público ou Privado. E questiona o posicionamento de que o mercado é igual à eficiência e eficácia, e o público sinônimo de ineficiência e ineficácia.

Juan Santamaría Pastor¹⁵⁸ relata certo modismo neocapitalista na Espanha, inspirada no modelo anglo-saxão, ocorrendo a proliferação de pessoas jurídicas de direito privado na administração pública espanhola.

A fuga do direito administrativo é descrita por María Charro¹⁵⁹ como aplicação indiscriminada do direito privado com a finalidade de escapar dos controles do direito administrativo, em especial do procedimento licitatório, na Espanha “contratación”. A mesma autora observa, entretanto, que a fuga não é a solução ideal, mas demonstra que o direito administrativo espanhol não tem conseguido dar uma resposta adequada às demandas da administração pública no século XXI. Isabel Vázquez¹⁶⁰, em sentido similar, considera que “la huida” é processo legítimo de uso do direito privado e de entes instrumentais buscando maior agilidade e flexibilidade na gestão de serviços públicos.

¹⁵⁷ RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. La Vuelta al Derecho Administrativo (a Vueltas con lo Privado y lo Publico). **A & C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 5, n. 20, p. 11-39, abr-jun. 2005.

¹⁵⁸ PASTOR, Juan Alfonso Santamaría. **Principios de Derecho Administrativo**. 4 ed. Madrid : Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2002. v. 1. p. 76.

¹⁵⁹ CHARRO, María Calvo. La administración institucional. Los organismos públicos. In: MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana (Director). **La Administración Pública española**. Madrid : INAP, 2002. p. 529-559.

¹⁶⁰ VÁZQUEZ, Isabel-Cecilia del Castillo. Administración pública y fundación privada – Las complejas relaciones de las administraciones públicas con sus entes instrumentales de naturaleza fundacional. **Revista de Administración Pública**, n. 167, may.-ago. 2005, p. 339-367.

María Charro¹⁶¹ prossegue afirmando que em alguns casos é tanta a insistência de fuga ao direito privado, que talvez fosse interessante privatizar tais organizações, especialmente aquelas que não desempenham atividades públicas típicas.

Para Marcos Caballería¹⁶², a fuga não é um fenômeno novo, mas a novidade são a intensidade e a generalização do fenômeno. Criam-se entidades públicas regidas pelo direito privado. E o direito administrativo tenta alcançar essas organizações. Prossegue Cabellería observando ser aceitável tais entidades no desempenho de atividades econômicas, mas não em funções tipicamente públicas.

A fuga é um caminho sem retorno, segundo Silvia del Saz Cordero¹⁶³, e tem ocorrido também em países como França, Itália e Alemanha. A autora ressalta que “la huida...” não é a retirada da administração pública, por exemplo pela via das privatizações; ela permanece com suas funções, na mesma intensidade e tamanho, mas regidas pelo direito privado.

Pode-se observar que “la huida del derecho administrativo” na Espanha apresenta geralmente três características: proliferação de entes regidos pelo direito privado, a contratação de obras, produtos e serviços sem licitação e a contratação de pessoal sem concurso público; abordadas a seguir.

¹⁶¹ CHARRO, María Calvo. La administración institucional. Los organismos públicos. In: MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana (Director). **La Administración Pública española**. Madrid : INAP, 2002. p. 529-559.

¹⁶² CABALLERÍA, Marcos Vaquer. Las entidades de derecho privado: sociedades mercantiles y fundaciones. In: MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. **La Administración Pública española**. Madrid : INAP, 2002. p. 561-576.

¹⁶³ CORDERO, Silvia del Saz. Las transformaciones del derecho administrativo al final del siglo XX. In: MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana (Director). **La Administración Pública española**. Madrid : INAP, 2002. p. 59-71.

Silvia Cordero¹⁶⁴ registra que são numerosos os entes públicos, também denominados entes instrumentais, no Estado Espanhol, nas dezessete Comunidades Autônomas¹⁶⁵ e nas Administrações Locais, províncias e prefeituras, por exemplo. Eles se submetem ao direito privado e alguns deles exercem atividades típicas públicas. Escreve e indaga com certa indignação:

... son numerosísimos los Entes de Derecho público sujetos al Derecho privado...
 ... se han creado y sometido al Derecho privado entes que realizan, que tienen encomendas verdaderas funciones públicas, pues ¿ cómo si no pueden catalogarse la Agencia Estatal Tributaria, la Comisión del Mercado de Valores, la Agencia de Protección de Datos, el ente Aeropuertos de Estado y Navegación Aérea, el ente Puertos del Estado o tantas y otras tantas personificaciones instrumentales?

Juan Santamaría Pastor¹⁶⁶ qualifica o número de entes públicos como “amplíssima gama”, observa que parte dessa expansão se deu no período franquista¹⁶⁷ e afirma não entender como tais organizações não são motivo de maior atenção doutrinária. Além do vasto número, atuando em áreas como portos transporte aéreo e ferroviário, elas administram grande volume de recursos¹⁶⁸, algumas superando orçamentos de ministérios, a que estão vinculados. Observa

¹⁶⁴ CORDERO, Silvia del Saz. Las transformaciones del derecho administrativo al final del siglo XX. In: MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana (Director). **La Administración Pública española**. Madrid : INAP, 2002. p. 59-71. p. 62 e 63.

¹⁶⁵ As Comunidades Autônomas são fruto de um longo processo histórico, algumas existiram brevemente no período republicano: Catalunha e País Vasco, e atualmente são em número de dezessete. Elas desempenham um papel mais abrangente que o dos estados federados no Brasil. Existe um tensionamento contínuo por maior autonomia das mesmas, especialmente na Catalunha, País Basco e mais recentemente na Galícia. Durante o estágio de doutoramento do autor na Espanha, de julho a dezembro de 2005, uma das maiores polêmicas na imprensa era a redação do novo Estatuto (“Estatut”) da Catalunha, e se esta poderia ser designada como nação.

¹⁶⁶ PASTOR, Juan Alfonso Santamaría. **Principios de Derecho Administrativo**. 4 ed. Madrid : Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2002. v. 1. p. 623 e 624.

¹⁶⁷ Ditadura de Francisco Franco que vigorou de 1939, vencida a guerra civil, a 1975, ano de sua morte.

¹⁶⁸ As Olimpíadas de Barcelona e a Exposição Universal de Sevilha foram organizadas através de entes instrumentais. Estes dois eventos, na opinião do autor desta tese, parecem ter um caráter simbólico muito forte na Espanha. Retratam, de certa forma, a inserção definitiva da Espanha na Europa e no mundo, como país desenvolvido.

também que foram criadas entidades que não são passíveis de classificação nos termos de legislações como a “Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado” (LOJAFE¹⁶⁹).

... la tendencia de estos últimos años haya sido la creación de sociedades estatales y de organismos autónomos de carácter comercial o financiero, cuando no de entidades inclasificables en los conceptos legales.

Silvia del Saz Cordero¹⁷⁰, Juan Alfonso Santamaría Pastor¹⁷¹ e María Calvo Charro¹⁷² reconhecem o esforço da LOJAFE em tentar estabelecer uma classificação e padronização dos entes públicos, mas frisam também suas grandes limitações. Essa lei denomina esses entes como “organismos públicos”¹⁷³. Eles se dividem em “organismos autónomos” e “entidades públicas empresariales” (art. 43, LOJAFE). Os primeiros são, regra geral, regidos pelo direito público e as entidades, regidas pelo direito privado. Existem também as “sociedades mercantiles estatales”, que se encontram na disposição adicional duodécima da LOJAFE, sendo regidas, regra geral, pelo direito privado e não exercem o papel de autoridade pública.

¹⁶⁹ ESPAÑA. Ley 6/1997 de 14 de abril. Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Boletín Oficial del Estado (BOE), 15 abr. 1997.

¹⁷⁰ CORDERO, Silvia del Saz. Las transformaciones del derecho administrativo al final del siglo XX. In: MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana (Director). **La Administración Pública española**. Madrid : INAP, 2002. p. 59-71.

¹⁷¹ PASTOR, Juan Alfonso Santamaría. **Principios de Derecho Administrativo**. 4 ed. Madrid : Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2002. v. 1.

¹⁷² CHARRO, María Calvo. La administración institucional. Los organismos públicos. In: MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana (Director). **La Administración Pública española**. Madrid : INAP, 2002. p. 529-559.

¹⁷³ LOJAFE – Art. 41. Actividades propias de los Organismos Públicos. Son Organismos Públicos los creados, bajo la dependencia o vinculación de la Administración General del Estado, para la realización de la Administración General del Estado, para la realización de cualquiera de las actividades previstas en el apartado 3 del artículo 2, cuyas características justifiquen su organización y desarrollo en régimen de descentralización funcional.

Para Juan Santamaría Pastor¹⁷⁴, os organismos autônomos desempenham função públicas de caráter não empresarial. As sociedades mercantis realizam atividades econômicas e empresariais. E as entidades públicas empresarias realizam atividades de ambos os tipos.

Germán Fernández Farreres¹⁷⁵ considera a classificação estabelecida pela LOJAFE como genérica, imprecisa, ambígua e incompleta. Observa também que esta não abrange as fundações públicas. Farreres observa ainda que essas fundações têm pouca similaridade com as fundações privadas e que devem fazer parte dos organismos públicos, considerando sua relação de dependência com o poder público. Por esse motivo, o autor sugere que as fundações públicas deveriam estar contempladas na LOJAFE. Isabel Vázquez¹⁷⁶, analisando o mesmo tema, relata que há uma indefinição legal e um vazio legislativo em relação a fundações públicas e fundações de iniciativa pública, e sugere uma nova norma legal para tentar regulamentar o tema.

Juan Santamaría Pastor¹⁷⁷ também alerta que nas disposições adicionais da LOJAFE há inúmeros entes públicos já existentes que apresentam regime especial ou que a LOJAFE tem caráter apenas suplementar. Não são organismos autônomos, nem entidades públicas empresariais e tampouco sociedades mercantis. O único ponto em comum é que tais organizações não se inserem em nenhuma das tipologias estabelecidas pela legislação genérica. São os entes

¹⁷⁴ PASTOR, Juan Alfonso Santamaría. **Principios de Derecho Administrativo**. 4 ed. Madrid : Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2002. v. 1. p. 646.

¹⁷⁵ FARRERES, Germán Fernández. Administraciones Instrumentales. In MORENO, Fernando Sáinz (director). **Estudios para la reforma de la Administración Pública**. Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2004. p. 341-364.

¹⁷⁶ VÁZQUEZ, Isabel-Cecilia del Castillo. Administración pública y fundación privada – Las complejas relaciones de las administraciones públicas con sus entes instrumentales de naturaleza fundacional. **Revista de Administración Pública**, n. 167, may.-ago. 2005, p. 339-367.

apátridas, assim denominados por Miguel Navajas Rebollar¹⁷⁸. Germán Farreres¹⁷⁹ sugere a necessidade de uma legislação comum aos entes instrumentais do Estado, das Comunidades Autônomas e da Administração Local, tendo em vista que a LOJAFE abrange apenas as organizações do estado espanhol.

Como exemplos de entes apátridas estatais pode-se citar as disposições adicionais oitava, nona e décima da LOJAFE:

Octava. - Régimen jurídico del Banco de España.

El Banco de España se regirá por su legislación específica.

Novena. – Régimen jurídico de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, del Consejo Económico y Social y del Instituto Cervantes.

La Agencia Estatal de Administración Tributaria, el Consejo Económico y Social y el Instituto Cervantes continuarán rigiéndose por su legislación específica, por las disposiciones de la Ley General Presupuestaria que les sean de aplicación y supletoriamente por esta Ley.

Décima. – Régimen jurídico de determinados Organismos Públicos.

1. La Comisión Nacional del Mercado de Valores, el Consejo de Seguridad Nuclear, el Ente Público RTVE, las Universidades no transferidas, la Agencia de Protección de Datos, el Consorcio de la Zona Especial Canaria, la Comisión del Sistema Eléctrico Nacional y la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones se regirán por su legislación específica y supletoriamente por esta Ley.

Observando as disposições adicionais anteriores, pode-se crer que a padronização e o controle tentado pela LOJAFE teve que comportar inúmeras exceções, o que Juan Santamaría Pastor¹⁸⁰ denomina “la irresistible tendencia a la singularidad”. Para ele, segue existindo, imune a qualquer intento de classificação, um complexo conjunto de entidades criadas por lei, dotadas de estatuto singular.

¹⁷⁷ PASTOR, Juan Alfonso Santamaría. **Principios de Derecho Administrativo**. 4 ed. Madrid : Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2002. v. 1. p. 630.

¹⁷⁸ REBOLLAR, Miguel Navajas. **La nueva administración instrumental**. Madrid : COLEX, 2000. p. 136 e ss.

¹⁷⁹ FARRERES, Germán Fernández. Administraciones Instrumentales. In MORENO, Fernando Sáinz (director). **Estudios para la reforma de la Administración Pública**. Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2004. p. 341-364.

Mais a frente, o mesmo autor relata que é comum na Espanha a criação de entidades singulares, posteriormente uma legislação genérica tenta disciplinar este formato jurídico, então criam-se outras formas organizacionais para continuar buscando escapar das normativas gerais do direito administrativo, e manter singularidades e, alguns casos, privilégios. María Calvo Charro¹⁸¹ e Miguel Navajas Rebollar¹⁸² relatam que a primeira tentativa de uniformização dos entes instrumentais deu-se com a Lei de Entidades Estatais Autônomas (LEEA), de 26 de dezembro de 1958. María Charro e Germán Farreres¹⁸³ observam também que uma nova lei ordinária, de igual nível ao da LOJAFE, pode criar uma nova organização, provavelmente com suas especificidades, tentando escapar mais uma vez da normativa geral, neste caso a LOJAFE.

Este trabalho focará mais os organismos autônomos, já que as entidades públicas empresarias e as sociedades mercantis exercem papéis similares aos das empresas públicas e sociedades de economia mista brasileiras.

Os organismos autônomos desempenham, principalmente, atividades de intervenção, promoção e prestação de serviços não-empresariais, podendo receber por elas. São, regra geral, regidos pelo direito administrativo. Entretanto, Santamaría Pastor¹⁸⁴ adverte que isto não pode entender-se de forma absoluta.

¹⁸⁰ PASTOR, Juan Alfonso Santamaría. **Principios de Derecho Administrativo**. 4 ed. Madrid : Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2002. v. 1. p. 649 e ss.

¹⁸¹ CHARRO, María Calvo. La administración institucional. Los organismos públicos. In: MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana (Director). **La Administración Pública española**. Madrid : INAP, 2002. p. 529-559.

¹⁸² REBOLLAR, Miguel Navajas. **La nueva administración instrumental**. Madrid : COLEX, 2000. p. 52.

¹⁸³ FARRERES, Germán Fernández. Administraciones Instrumentales. In MORENO, Fernando Sáinz (director). **Estudios para la reforma de la Administración Pública**. Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2004. p. 341-364.

¹⁸⁴ PASTOR, Juan Alfonso Santamaría. **Principios de Derecho Administrativo**. 4 ed. Madrid : Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2002. v. 1. p. 637.

María Charro¹⁸⁵ alerta também que ainda há organismos autônomos com atividade comercial, mesmo após a aprovação da LOJAFE. Apesar da denominação de “autônomos”, essas organizações têm seus orçamentos e diretorias determinados pelo ministério a que são vinculados. Miguel Rebollar¹⁸⁶ considera esta personalidade jurídica como artificial, já que tais organizações dependem, muitas vezes, do órgão fundador.

Em relação à contratação de pessoal nos organismos autônomos, o artigo 47 da LOJAFE estabelece que poderá se dar por intermédio de “funcionarios” (no Brasil, estatutários) e “laborales”.

É interessante observar que na LOJAFE em seu artigo 51¹⁸⁷ há previsão de controle de eficácia em relação aos organismos autônomos. Este se dá pelo grau de consecução dos objetivos e a adequada utilização de recursos, esta mais próxima do conceito de eficiência. Entretanto, Jaime Rodríguez-Arana¹⁸⁸, relator da LOJAFE, considera que este artigo não tem sido aplicado na administração pública espanhola.

Outro motivo para a fuga do direito administrativo, conforme Silvia Cordero¹⁸⁹ e María Charro¹⁹⁰, é a liberdade de contratação de obras e serviços no direito privado. As autoras, entretanto, reconhecem os avanços da Lei Espanhola

¹⁸⁵ CHARRO, María Calvo. La administración institucional. Los organismos públicos. In: MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana (Director). **La Administración Pública española**. Madrid : INAP, 2002. p. 529-559.

¹⁸⁶ REBOLLAR, Miguel Navajas. **La nueva administración instrumental**. Madrid : COLEX, 2000. p. 43.

¹⁸⁷ **Art. 51** Control de eficacia de los Organismos Autônomos

Los Organismos Autônomos están sometidos a un control de eficacia, que será ejercido por el Ministerio al que estén adscritos, sin perjuicio del control establecido al respecto por la Ley General Presupuestaria. Dicho control tendrá por finalidad comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos y la adecuada utilización de los recursos asignados.

¹⁸⁸ RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. **Comunicação Pessoal**. 2005.

¹⁸⁹ CORDERO, Silvia del Saz. Las transformaciones del derecho administrativo al final del siglo XX. In: MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana (Director). **La Administración Pública española**. Madrid : INAP, 2002. p. 59-71.

nº 13/1995, posteriormente modificada pela Lei nº 53/1999; ambas sistematizadas pelo Decreto Legislativo nº 2/2000¹⁹¹, que regulamenta os contratos da Administração Pública Espanhola.

Relatam também que as diretrizes comunitárias têm influenciado no estabelecimento de regras para que diferentes empresas, dos países comunitários, tenham igualdade na possibilidade de contratar, especialmente em casos de obras e serviços de maior valor, com os diferentes Estados membros da Comunidade Européia¹⁹². Alejandro Lora¹⁹³ recorda que esses valores são atualizados periodicamente.

Para Lorenzo Mellado Ruiz¹⁹⁴, o fato de uma entidade pública ser regida pelo direito privado não constitui mais um fator excludente ou liberador das diretrizes comunitárias. Germán Fernández Farreres¹⁹⁵, no mesmo sentido,

¹⁹⁰ CHARRO, María Calvo. La administración institucional. Los organismos públicos. In: MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana (Director). **La Administración Pública española**. Madrid : INAP, 2002. p. 529-559.

¹⁹¹ A figura do decreto legislativo está determinada no artigo 82.,1, 2. e 5. da Constituição Espanhola:

Art. 82 1. “Las Cortes Generales podrán delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias determinadas no incluidas en el artículo anterior”. O artigo 81 versa sobre leis orgánicas (texto logo abaixo do artigo 82).

Art. 82 2. “La delegación legislativa deberá otorgarse mediante una ley de bases cuando su objeto sea la formación de textos articulados o por una ley ordinaria cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo”.

Art. 82 5. “La autorización para refundir textos legales determinará el ámbito normativo a que refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos”.

C E. Art. 81. 1. Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.

2. La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto.

¹⁹² A Comunidade Européia vem exercendo influência no direito administrativo espanhol, especialmente na contratação de obras e serviços. Entretanto a não ratificação da Constituição Européia pela França e Holanda trouxe um período de indagação e certa incerteza em relação aos rumos da União Européia.

¹⁹³ LORA, Alejandro Huergo. El derecho español de contratos públicos y el derecho comunitario. **Revista española de derecho administrativo**, n 126, p. 217-246, abr./jun. 2005.

¹⁹⁴ RUIZ, Lorenzo Mellado. El sistema jurídico de la contratación pública en España: novedades del régimen de los contratos realizados por entes públicos de gestión sujetos al Derecho Privado. **Revista española de Derecho Administrativo** n 127, p. 383-416, jul./sep. 2005.

¹⁹⁵ FARRERES, Germán Fernández. Administraciones Instrumentales. In MORENO, Fernando Sáinz (director). **Estudios para la reforma de la Administración Pública**. Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2004. p. 341-364.

escreve que o Direito Comunitário impõe que toda entidade cuja atividade dependa do Estado ou de outro ente público e não seja de carácter industrial ou comercial, independente de ser regida pelo direito público ou privado, deverá submeter-se aos procedimentos de contratos públicos estabelecidos pelas diretrizes comunitárias. Farreres prossegue observando que os fatores mais importantes para o Direito Comunitário são a natureza, a finalidade e a atividade da organização, bem como a relação de dependência majoritariamente com o poder público. Denomina isto de “perspectiva funcional-material del Derecho Comunitario de la contratación pública”.

Maria García¹⁹⁶ faz ponderação similar à de Farreres. O Direito Comunitário, na área de contratos públicos, procura garantir a aplicação dos princípios da igualdade, da publicidade e concorrência, não aceitando discriminação por causa da nacionalidade, e de certa forma na Espanha, freando, na área de contratação de produtos e serviços, “la huida del derecho adiministrativo”. Predomina, conforme a autora, o carácter funcional na definição de organismo público nas sentenças do Tribunal de Justiça da Comunidade Européia. E cita a “Directiva” nº 93/37¹⁹⁷ na definição de organismo público:

Artículo 1

A efectos de la presente Directiva se entenderá por:

a)...

¹⁹⁶GARCÍA, Maria Yolanda Fernández. La nueva regulación de la contratación pública en el derecho comunitario europeo. **Revista de Administración Pública**, n. 166, ene./abr. 2005, p. 281-320.

¹⁹⁷COMUNIDADE EUROPÉIA. Directiva 93/37/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras. Disponível em: <<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993L0037:ES:HTML>> Acesso em 11 nov. 2005.

b) poderes adjudicadores: el Estado, los entes territoriales, los organismos de derecho público y las asociaciones constituidas por uno o más de dichos entes o de dichos organismos de derecho público.

- organismo de derecho público: cualquier organismo:

- creado para satisfacer específicamente necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil,

- dotado de personalidad jurídica, y

- cuya actividad esté mayoritariamente financiada por el Estado, los entes territoriales u otros organismos de derecho público, o bien, cuya gestión se halle sometida a un control por parte de estos últimos, o bien, cuyo órgano de administración, de dirección o de vigilancia esté compuesto por miembros de los cuales más de la mitad sean nombrados por el Estado, los entes territoriales u otros organismos de derecho público.

Esta diretiva deixa claro, que mesmo uma entidade regida pelo direito privado, se apresentar interesse público e for financiada ou controlada majotariamente direta ou indiretamente pelo Estado, será considerada organismo público.

Belén Muela¹⁹⁸ ratifica María García e afirma que o Tribunal de Justiça da União Européia tem uma posição clara e determinante sobre a tipificação de organismo público, inclusive abrangendo a entidades de direito privado que preenchem os três requisitos da alínea b), artigo 1º da diretiva 93/37, citados anteriormente.

María García¹⁹⁹ e Belén Muela citam caso de condenação do estado espanhol, considerando-o como o mais ilustrativo desta questão. A Sociedad Estatal de Infraestructuras y Equipamientos Penitenciarios, S.A. (SIEPSA), organização de direito privado, uma sociedade anônima, mas cujo único acionista

¹⁹⁸ MUELA, Belén Noguera. Consecuencias de la Sentencia del TJUE de 15 de mayo de 2003 Comisión/España en el ordenamiento jurídico-español. **Revista Andaluza de Administración Pública**, n 53, p. 17-45, ene./feb./mar. 2004.

é o Estado espanhol. Sua função é auxiliar a administração do Estado espanhol na construção e gestão de estabelecimentos penitenciários . O Tribunal de Justiça da Comunidade Européia²⁰⁰ considerou que essa organização é organismo de direito público e condenou o reino da Espanha:

Tendo em conta a totalidade dos factores jurídicos e factuais que regem a actividade da SIEPSA, conforme foram referidos nos n.ºs 84 a 92 do presente acórdão, é de concluir que as necessidades de interesse geral para cuja satisfação esta sociedade foi especificamente criada não assumem carácter industrial ou comercial.

Consequentemente, uma entidade como a SIEPSA deve ser qualificada de organismo de direito público na acepção do artigo 1.º, alínea b), segundo parágrafo, da Directiva 93/37 e, assim, como entidade adjudicante na acepção do primeiro parágrafo desta disposição.

A Directiva 93/37 é, por isso, aplicável aos processos de adjudicação de empreitadas de obras públicas promovidos por esta sociedade.

Alejandro Huergo Lora²⁰¹ critica severamente a posição do governo espanhol no Tribunal de Justiça da Comunidade Européia nesse assunto. Atua contra a jurisprudência conhecida e solidificada deste tribunal e não está relacionada diretamente aos interesses da população espanhola.

Na contratação de recursos humanos, Silvia del Saz Cordero²⁰² observa que há explosão de “contratados laborales” em detrimento da “relación estatutaria funcional” em toda administração pública espanhola.

¹⁹⁹ GARCÍA, Maria Yolanda Fernández. La nueva regulación de la contratación pública en el derecho comunitario europeo. **Revista de Administración Pública**, n. 166, ene./abr. 2005, p. 281-320.

²⁰⁰ COMUNIDADE EUROPÉIA. Tribunal de Justiça. Processo C-283/00. Relator: V. Skouris. Acórdão de 16 out. 2003.

²⁰¹ LORA, Alejandro Huergo. El derecho español de contratos públicos y el derecho comunitario. **Revista española de derecho administrativo**, n 126, p. 217-246, abr./jun. 2005.

²⁰² CORDERO, Silvia del Saz. Las transformaciones del derecho administrativo al final del siglo XX. In: MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana (Director). **La Administración Pública española**. Madrid : INAP, 2002. p. 59-71.

En la Administración local los contratados laborales superan ya en número a los funcionarios ...

Aunque para las Comunidades Autónomas no existe un modelo uniforme,..., el personal laboral duplica o triplica en número al personal funcionario.

Finalmente, en la Administración del Estado,..., el número de contratados sujetos al Derecho de los trabajadores ha aumentado de forma tan vertiginosa que, en sólo diez años, se ha duplicado.

Carmen Román Riechmann²⁰³ estima em 22% a proporção de temporários nas Comunidades Autônomas e 32% nas Administrações Locais. Relata que uma das causas é o limite legal para reposição de efetivos. Observa também que este segmento exerce pressão contínua na sua incorporação definitiva no serviço público. Esta incorporação, segundo a mesma autora, tem sido tentada mas geralmente esbarra nos tribunais, já com abundante jurisprudência em sentido contrário, tendo em vista geralmente o princípio da igualdade no acesso ao serviço público. Jaime Rodríguez-Arana²⁰⁴ faz observação similar, afirmando que a seleção para a função pública deve ter por base os princípios constitucionais da igualdade, mérito e capacidade, não se admitindo, por exemplo, uma desproporcional valorização de experiência prévia como servidor temporário no serviço público. Isto tem sido observado, inclusive, na jurisprudência do Tribunal Constitucional espanhol.

Para Castillo Branco²⁰⁵ é possível constatar inúmeros problemas em organizações públicas espanholas devido ao convívio nem sempre amistoso de duas categorias completamente distintas: estatutários e “laborales”. Juan

²⁰³ RIECHMANN, Carmen Román et al. Líneas de reforma del empleo público. In MORENO, Fernando Sáinz (director). **Estudios para la reforma de la Administración Pública**. Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2004. p. 479-516.

²⁰⁴ RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. El marco constitucional del acceso a la función pública en el derecho administrativo español. *Scientia Iuridica*, v. LIV, n. 303, p. 493-525, jul.-set. 2005.

Santamaría Pastor²⁰⁶ sugere que os postos de trabalho devem ser ocupados, regra geral, por funcionários públicos. Para ele, é aceitável a contratação de “laborales” em atividades de apoio como vigilância, portaria e manutenção.

Silvia del Saz Cordero²⁰⁷ prossegue em sua análise e alerta que mesmo na contratação de pessoal mediante o direito do trabalho (“derecho laboral”), a administração pública deve observar os princípios de igualdade, mérito e capacidade, bem como o da publicidade da seleção. Nesta questão é importante lembrar o artigo 103. 3 da Constituição Espanhola:

La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad...

Jaime Rodríguez-Arana²⁰⁸ também enfatiza que o mérito e a capacidade devem orientar o acesso e a promoção na administração pública, independente se estar estiver submetida ao Direito Administrativo ou ao Direito Privado.

Carmen Riechmann²⁰⁹ relata que há abundante jurisprudência decidindo que a administração pública espanhola deve observar os princípios constitucionais de igualdade, mérito e capacidade; mesmo na contratação de “laborales”.

María Charro²¹⁰ observa que, apesar de a LOJAFE estabelecer que, mesmo na contratação pela via do direito do trabalho, deve orientar-se pelos critérios de

²⁰⁵ CASTILLO BLANCO, F. A. Las problemáticas fronteras entre el Derecho laboral y el Derecho Administrativo: a propósito de los contratos temporales en el sector público. **REDA**, nº 86, 1995.

²⁰⁶ PASTOR, Juan Alfonso Santamaría. **Principios de Derecho Administrativo**. 4 ed. Madrid : Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2002. v. 1. p. 690.

²⁰⁷ CORDERO, Silvia del Saz. Las transformaciones del derecho administrativo al final del siglo XX. In: MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana (Director). **La Administración Pública española**. Madrid : INAP, 2002. p. 59-71.

²⁰⁸ RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. El marco constitucional del acceso a la función pública en el derecho administrativo español. **Scientia Iuridica**, v. LIV, n. 303, p. 493-525, jul.-set. 2005.

²⁰⁹ RIECHMANN, Carmen Román et al. Líneas de reforma del empleo público. In MORENO, Fernando Sáinz (director). **Estudios para la reforma de la Administración Pública**. Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2004. p. 479-516.

mérito, igualdade e capacidade, muitas vezes isso não é observado pelos organismos públicos, nem na contratação, nem na dispensa de pessoal. Germán Farreres²¹¹ considera a LOJAFE excessivamente genérica nesta questão, limitando-se a repetir o que está estabelecido na Constituição Espanhola.

O modelo gerencial está mais relacionado a alterações pontuais do que uma efetiva reforma administrativa na Espanha. Sua vertente mais conhecida é a “la huida del derecho administrativo”, caracterizada pela migração e criação de entidades ao direito privado, buscando menos controle e mais agilidade. Não há estudos provando mais eficácia ou eficiência de tais organizações.

A fuga do direito administrativo não é fenômeno que acontece isoladamente em um ou outro país. Na Espanha adquiriu nome próprio e é objeto ainda de grande polêmica.

A Comunidade Européia, em seus julgados sobre contratação de obras e serviços, procura estabelecer igualdade de condições entre empresas de diferentes países, e tem colaborado em frear a fuga, especialmente na definição de organismos de direito público, que independente de serem regulamentados pelo direito privado, são caracterizados por sua finalidade geral, controle e financiamento eminentemente públicos. É a denominada perspectiva funcional-material.

No capítulo seguinte serão abordadas as organizações sociais, uma das principais inovações do reforma gerencial no Brasil, e um dos objetivos centrais deste trabalho.

²¹⁰ CHARRO, María Calvo. La administración institucional. Los organismos públicos. In: MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana (Director). **La Administración Pública española**. Madrid : INAP, 2002. p. 529-559.

2.3. ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

As organizações sociais (O.S.) são entidades públicas não-estatais de direito privado com autonomia financeira e administrativa, podendo participar do orçamento público, portanto receber dotações orçamentárias. Foram disciplinadas inicialmente pelas Medidas Provisórias nº 1591 e 1648, e mais à frente pela Lei Federal nº 9.637 de 15 de maio de 1998²¹². É interessante observar que esta lei foi questionada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido Democrático Trabalhista (PDT) por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1923²¹³, cujos pedidos liminares foram indeferidos, e encontra-se ainda em análise no Supremo Tribunal Federal.

Para Paulo Modesto²¹⁴, as organizações sociais são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, voltadas para atividades de relevante valor social, criadas por iniciativa de particulares. Atuam preferencialmente em setores como saúde e educação. Conforme Tânia Margarete Mezzomo Keinert²¹⁵, a relação da administração pública com as organizações sociais dá-se por meio de parceria, na modalidade delegação, que é uma forma de descentralização. Maria

²¹¹ FARRERES, Germán Fernández. Administraciones Instrumentales. In MORENO, Fernando Sáinz (director). **Estudios para la reforma de la Administración Pública**. Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2004. p. 341-364.

²¹² BRASIL. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998 (a). Dispõe sobre a qualificação de entidades organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em < <https://www.planalto.gov.br/>> Acesso em 14 nov. 2005.

²¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1923, Relator: Ministro Ilmar Galvão. Acesso em 01 set. 2005.

²¹⁴ MODESTO, P. Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil. **Revista Direito Administrativo**, 210, p. 195-212, out./dez. 1997.

²¹⁵ KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. Gestão estratégica de políticas públicas de saúde pelos governos subnacionais: estudo sobre o processo de parceria na gestão de serviços hospitalares entre a Secretaria de Estado de São Paulo e Organizações Sociais no contexto da reforma do estado. São Paulo: EAESP/FGV/NPP, 2003. 105 p. Relatório de Pesquisa 11/2003. p. 12.

Nazaré Lins Barbosa²¹⁶ considera-as de natureza “quase-governamental” tendo em vista sua dependência de recursos públicos.

Novamente, tal como no contrato de gestão, há similaridade com o Reino Unido. Nesse país existe a “Quasi-autonomous non-governmental organisation” (QUANGO) ou “Non-departmental public body – NDPB”, sendo QUANGO o mais conhecido. Entretanto, Paul Craig²¹⁷ entende o termo “non-departmental” como mais apropriado, considerando a dependência, excessiva para o autor, dessas organizações da administração pública. Peter Leyland²¹⁸ prefere a designação de “Quasi autonomous governmental bodies”.

Os principais argumentos em defesa das organizações sociais, segundo Carneiro Júnior²¹⁹, são fortemente embasados na crítica ao modelo burocrático, sua baixa eficiência e morosidade, bem como ao corporativismo de categorias funcionais. Para Tânia Keinert²²⁰, há o pressuposto de que os serviços são realizados de forma mais eficiente pelo setor público não-estatal.

Discordamos desse pressuposto, e consideramos que não há evidências, pelo menos até o momento da redação deste trabalho, que todo e qualquer serviço prestado pelas organizações sociais seja mais eficiente que aquele prestado diretamente pela administração pública.

²¹⁶ BARBOSA, Maria Nazaré Lins. A experiência dos termos de parceria entre o Poder Público e as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs). In: SUNDFELD, Carlos Ari (coordenador). **Parcerias Público-Privadas**. São Paulo : Malheiros, 2005. p. 487-523.

²¹⁷ CRAIG, Paul. **Administrative Law**. 5. ed. Londres : Thomson – Sweet & Maxwell, 2003. p. 96.

²¹⁸ LEYLAND, Peter & ANTHONY, Gordon. **Administrative Law**. 5 ed. Oxford : Oxford University Press, 2005. p. 49.

²¹⁹ CARNEIRO JÚNIOR, Nelson; ELIAS, Paulo Eduardo. A reforma do Estado no Brasil: as organizações sociais de saúde. **Revista de Administração Pública**, 37 (2), p. 201-226, mar./abr. 2003.

²²⁰ KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. Gestão estratégica de políticas públicas de saúde pelos governos subnacionais: estudo sobre o processo de parceria na gestão de serviços hospitalares entre a Secretaria de Estado de São Paulo e Organizações Sociais no contexto da reforma do estado. São Paulo: EAESP/FGV/NPP, 2003. 105 p. Relatório de Pesquisa 11/2003. p. 17.

As organizações sociais são também alvo de severas críticas. As mais freqüentes, para Maria Sylvia Zanella Di Pietro²²¹, são o possível uso de patrimônio e de servidores públicos, a ausência de licitação para a escolha das mesmas e a criação de entidades “fantasmas” como organizações sociais. Para a mesma autora, mas em outra obra²²², entidades fantasmas são organizações que não apresentam patrimônio próprio, sede própria e vida própria, dependendo basicamente de recursos públicos.

Marçal Justen Filho²²³ alerta para eventuais vícios na configuração da organização social. Um deles é a manutenção da existência de ente público mascarado sob organização social, o que para o autor é inaceitável. Toda estrutura material e humana continua sendo da administração pública, e a constituição da entidade tem como objetivo basicamente escapar do regime jurídico público, denominado na Espanha “La huida del derecho administrativo”. Bandeira de Mello²²⁴ questiona a constitucionalidade de alguns itens da lei federal. Critica especialmente a qualificação como organização social e o recebimento de bens públicos móveis e imóveis sem habilitação técnica ou econômico-financeira prévias, e a cessão de servidores públicos, com ônus ao erário público

Paulo Seixas²²⁵ adverte que não ocorrendo o processo licitatório prévio na qualificação de organizações sociais, há grande discricionariedade do Poder Executivo na escolha delas, tornando mais importante ainda o controle social

²²¹ DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 14 ed. São Paulo : Atlas, 2002.

²²² DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública** – concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. 4 ed. São Paulo : Atlas, 2002. P. 215 e 216.

²²³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 10ª ed. São Paulo : Dialética, 2004. p. 29.

²²⁴ BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 195.

nestas organizações. Tânia Keinert²²⁶ tem posicionamento similar e observa que os critérios de escolha das organizações sociais parecem um tanto subjetivos, tratando-se de um ponto nebuloso. Relata também que, em geral seus relatórios anuais são publicados somente em diários oficiais, dificultado o controle popular, que seria facilitado se a publicação estivesse, por exemplo, acessível em sítios eletrônicos.

A inserção de informações da administração pública na rede mundial “INTERNET” é necessária e interessante, entretanto ela ainda é privilégio de uma minoria de brasileiros. Marco Ruediger²²⁷ estima em 10% o percentual de brasileiros que dispõem de acesso regular à rede eletrônica “INTERNET”.

Hironobu Sano²²⁸ avalia que a maioria das organizações sociais têm sido usadas basicamente para a administração pública fugir da alegada “rigidez” do Direito Administrativo. Têm seu controle basicamente realizado pelo poder executivo a que estão prestando serviços, não realizam avaliações periódicas sobre as metas e os objetivos estabelecidos nos contratos de gestão e não estão inseridas num contexto de reforma administrativa. Sugere como tentativa de melhorar o funcionamento destas entidades: maior controle social, maior publicidade do contrato de gestão na rede eletrônica, bem como das ações das OSs: contratações de serviços e de pessoal e avaliações de resultados.

²²⁵ SEIXAS, Paulo Henrique D`Ângelo. **As organizações sociais de saúde em São Paulo, 1998-2002** – uma visão institucional. São Paulo, 2003. 192 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. p. 51 e 173.

²²⁶ KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. Gestão estratégica de políticas públicas de saúde pelos governos subnacionais: estudo sobre o processo de parceria na gestão de serviços hospitalares entre a Secretaria de Estado de São Paulo e Organizações Sociais no contexto da reforma do estado. São Paulo: EAESP/FGV/NPP, 2003. 105 p. Relatório de Pesquisa 11/2003. p. 29.

²²⁷ RUEDIGER, Marco Aurélio. Governança democrática na era da informação. **Revista da Administração Pública**, v. 37, n. 6, p. 1257-1280, nov./dez. 2003.

Segundo Di Pietro²²⁹, para que as organizações sociais se enquadrem nos princípios constitucionais que regem o patrimônio público, elas devem apresentar principalmente: exigência de licitação para escolha da entidade (Marçal Justen Filho tem posição semelhante); comprovação de que a entidade já existe; demonstração de qualificação técnica e idoneidade financeira para administrar o patrimônio público; submissão aos princípios da licitação e imposição de limitações salariais quando dependam de recursos orçamentários do Estado para pagar seus empregados.

Concordamos com os requisitos apresentados por Di Pietro e Justen Filho para que as organizações sociais se adequem ao regime constitucional administrativo. Isto pode evitar que elas se constituam em uma “porta aberta” para o incremento de hábitos antigos na administração pública brasileira como o nepotismo, clientelismo e corrupção.

Hironobu Sano²³⁰ enumera sete organizações sociais habilitadas no governo federal, cinco com atuação no setor de ciência e tecnologia. Há legislação prevendo habilitação de organizações sociais nos seguintes estados: Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Pará, Pernambuco e São Paulo. O Distrito Federal também apresenta legislação específica. De acordo com o mesmo autor o estado com maior número de organizações sociais é São Paulo, com predominância na área da saúde. Nesse estado também é possível a atuação dessas entidades no setor

²²⁸ SANO, Hironobu. **Nova gestão pública e accountability**: o caso das organizações sociais paulistas. São Paulo, 2003. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. p. 80 e ss.

²²⁹ DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 14 ed. São Paulo : Atlas, 2002. p. 204.

²³⁰ SANO, Hironobu. **Nova gestão pública e accountability**: o caso das organizações sociais paulistas. São Paulo, 2003. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. p. 47 e ss.

cultural. No Estado do Paraná, até o momento da redação da tese, não há legislação específica sobre organizações sociais.

Ao analisar as entidades qualificadas pela administração federal, Hironobu Sanu²³¹ aponta alguns problemas, especialmente a falta de transparência. Na “Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto” (ACERP), habilitada em 1997, e que substituiu a extinta “Fundação Roquete Pinto”, dois de seus ex-presidentes foram multados pelo Tribunal de Contas da União por problemas na prestação de contas. A organização social “BIOAMAZÔNIA”, qualificada em 1999 pelo governo federal, assinou contrato, posteriormente anulado, com a multinacional suíça “NOVARTIS PHARMA AG” cedendo direitos e patentes sobre biodiversidade na Amazônia, desrespeitando o contrato de gestão em vigor, que não estava disponível na rede eletrônica, estabelecido com o Ministério do Meio Ambiente.

Recentemente foi aprovada Lei Municipal nº 14.134²³², de 24 de janeiro de 2006, do Município de São Paulo. O projeto original previa a atuação das OSs em diversas áreas, tais como educação, cultura, esportes, ciência e tecnologia²³³; entretanto a lei aprovada permite a qualificação apenas na área da saúde.

Essa Lei reproduz de certa forma a experiência do estado de São Paulo. Há o requisito de cinco anos de funcionamento (parágrafo único, artº 2, Lei 14.134), tal como na Lei Estadual paulista, previsão de dispensa de licitação (art. 5º, parágrafo 1º, Lei nº 14.134) e possibilidade de afastamento do servidor para as

²³¹ SANO, Hironobu. **Nova gestão pública e accountability: o caso das organizações sociais paulistas**. São Paulo, 2003. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. p. 53 e ss.

²³² SÃO PAULO (Município). Lei 14.134, de 24 de janeiro de 2006. Dispõe sobre a qualificação de entidades sem fins lucrativos como organizações sociais.

²³³ FOLHA DE SÃO PAULO. **Eficiência na saúde**. 08 jan. 2006. p. 2.

organizações sociais com ônus para a origem (art. 16, Lei nº 14.134). Uma diferença é que a lei municipal permite a atuação de OSs apenas na área de saúde, e a lei estadual paulista possibilita a atuação também no setor da cultura.

Observa-se que a Folha de S. Paulo²³⁴ em seu editorial manifestou-se favoravelmente à atuação das organizações sociais na capital paulista, considerando-as como inovadoras e um caminho interessante para utilizar melhor os recursos públicos na saúde. Dois dias depois no mesmo jornal na coluna “Tendências/Debates”, Raul Cutait²³⁵, ex-secretário municipal de saúde de São Paulo, também considera positiva a aprovação da Lei Municipal e defende que as organizações sociais contribuirão no aperfeiçoamento do sistema de saúde.

A seguir serão abordadas as experiências com organizações sociais no Estado de São Paulo e Distrito Federal. As organizações sociais do Município de Curitiba serão analisadas posteriormente no estudo dos casos.

Márcio Cidade Gomes²³⁶, ao examinar dezenove hospitais novos da Secretaria Estadual de Saúde de São Paulo, que são gerenciados por OSs, relata que a entidade, a ser qualificada como organização social, deve comprovar no mínimo cinco anos de existência, conforme exigência do parágrafo único do artigo 2º da Lei Complementar nº 846²³⁷ do Estado de São Paulo, de 4 de junho de 1998. No setor de cultura, esse período é de três anos. Esses períodos mínimos, avaliamos, podem evitar, em alguns casos, a criação casuística de organizações sociais.

²³⁴ FOLHA DE SÃO PAULO. **Eficiência na saúde**. 08 jan. 2006. p. 2.

²³⁵ CUTAIT, Raul. Em busca de uma melhor gestão. **Folha de S. Paulo**, 10 jan. 2006, p. A3.

²³⁶ GOMES, Márcio Cidade. **Parcerias com as organizações sociais de saúde: a experiência da Secretaria de Estado de Saúde de São Paulo**. Disponível em: <<http://www.fundap.sp.gov.br/escola/PavGestão Pública>> Acesso em: 05 dez. 2004.

²³⁷ Art. 2º - Parágrafo único – Somente serão qualificadas como organização social, as entidades que, efetivamente, comprovarem possuir serviços próprios de assistência à saúde, há mais de 5 (cinco) anos.

Hironobu Sano²³⁸ expressa que, em São Paulo, as organizações sociais só assumiram hospitais novos, e isto se deveu à pressão da sociedade civil, bastante ativa e organizada no setor de saúde, especialmente por intermédio dos Conselhos Estadual e Municipais de Saúde. Ferreira Júnior²³⁹ observa também que o Conselho Estadual de Saúde desse estado exigiu, e foi atendido, que todos os leitos desse hospitais fossem exclusivamente para usuários do Sistema Único de Saúde.

Nelson Ibañez²⁴⁰, ao analisar o mesmo setor, as organizações sociais na área de saúde no Estado de São Paulo, frisa a importância de indicadores de processo, de resultado, bem como de qualidade de serviços, que devem estar presentes no contrato de gestão. Em relação à qualidade, Ian Kirkpatrick²⁴¹ observa que ela não é politicamente neutra e que para ser avaliada na administração pública, devem ser definidos padrões e conceitos prévios.

Noel Hyndman²⁴² sugere, nesta área, como indicador o tempo de espera para consultas e Carneiro Júnior²⁴³, a média de permanência de internação. José Martínez²⁴⁴ cita indicadores como número de altas, de intervenções cirúrgicas e permanência média do paciente.

²³⁸ SANO, Hironobu. **Nova gestão pública e accountability: o caso das organizações sociais paulistas**. São Paulo, 2003. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. p. 107.

²³⁹ FERREIRA JÚNIOR, Walter Cintra. Gerenciamento de hospitais estaduais paulistas por meio das organizações sociais de saúde. **Revista de Administração Pública**, 37 (2), p. 243-264, mar./abr. 2003. p. 259.

²⁴⁰ IBAÑEZ, Nelson. Organizações sociais de saúde: o modelo do Estado de São Paulo. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, v. 6, p. 391-404.

²⁴¹ KIRKPATRICK, Ian; Miguel Martinez Lucio. **The politics of quality in the public sector**. London : Routledge, 1995. p. 18 e ss.

²⁴² HYNDMAN, Noel. Rational Management, performance targets and executive agencies: views from agency chief executives in Northern Ireland. **Public Administration**, v. 79, n. 3, 2001. p. 579-598.

²⁴³ CARNEIRO JÚNIOR, Nelson; ELIAS, Paulo Eduardo. A reforma do Estado no Brasil: as organizações sociais de saúde. **Revista de Administração Pública**, 37 (2), p. 201-226, mar./abr. 2003.

²⁴⁴ MARTÍNEZ, José M. Domínguez y RUEDA, Nuria. Los indicadores de producción pública. **ECONOMISTAS – COLEGIO DE MADRID**, Madrid, nº 105, p. 77-85, jul 2005.

No anexo I do contrato de gestão estabelecido entre a SES-SP e as OSs gerenciadoras dos hospitais, que se encontra na Resolução SS nº 106²⁴⁵, estão previstos os seguintes indicadores de qualidade: taxas de cesárea, de infecção e letalidade hospitalar; respectivamente: inferiores a 30%, a 5% e a 10%. Como indicadores de produção de serviços, estão estabelecidos quinze mil atendimentos por mês no ambulatório e no pronto-socorro e média de mil saídas/mês no atendimento hospitalar. Também está estabelecido indicador de satisfação de clientela, no qual no mínimo 80 % das pessoas atendidas devem considerar o nível de atendimento prestado, igual ou melhor àquele recebido em outros serviços públicos ou privados dos quais se utilizaram nos últimos dois anos.

Ferreira Júnior²⁴⁶ adverte, entretanto, a dificuldade de avaliação no caso de procedimentos médicos e hospitalares, dada a complexidade desta área. José Erivalder Guimarães de Oliveira²⁴⁷, Presidente do Sindicato dos Médicos de São Paulo, ao examinar este mesmo setor, critica a falta de acompanhamento externo que pode ser feita por entidades médicas e as más condições de trabalhos dos médicos. Paulo Henrique Seixas²⁴⁸ e Tânia Keinert²⁴⁹ recordam que um dos principais motivos do repasse das atividades médico-hospilares para OSs em São Paulo, é que esse estado gastava com recursos humanos o teto estabelecido na Lei Camata e adaptou sua necessidade à proposta do então governo federal.

²⁴⁵ SÃO PAULO (Estado). Resolução SS-106 de 10 de junho de 1998. Dispõe sobre a realização da primeira convocação pública para os fins que especifica. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 13 jun. 1998, p. 21-22.

²⁴⁶ FERREIRA JÚNIOR, Walter Cintra. Gerenciamento de hospitais estaduais paulistas por meio das organizações sociais de saúde. **Revista de Administração Pública**, 37 (2), p. 243-264, mar./abr. 2003.

²⁴⁷ OLIVEIRA, José Erivalder Guimarães. A saúde no Estado de São Paulo. **Folha de São Paulo**. 19 de maio de 2005. p. 3.

²⁴⁸ SEIXAS, Paulo Henrique D'Ángelo. **As organizações sociais de saúde em São Paulo, 1998-2002** – uma visão institucional. São Paulo, 2003. 192 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. p. 125 e 171.

²⁴⁹ KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. Gestão estratégica de políticas públicas de saúde pelos governos subnacionais: estudo sobre o processo de parceria na gestão de serviços hospitalares entre a Secretaria de

Paulo Henrique Seixas²⁵⁰ registra que as OSs recebem valor mensal, com um percentual fixo de 90%, e variável de 10% conforme o desempenho e o alcance de metas de qualidade, com o objetivo de estimular os hospitais a melhorarem o seu desempenho. Entendemos que este percentual, apesar de não ser tão significativo, pode constituir uma estratégia interessante de incentivo à maior eficiência e eficácia às organizações sociais.

Hironobu Sano²⁵¹ aponta que o custo dos hospitais gerenciados por OSs é maior que os nosocômios gerenciados diretamente pelo Estado de São Paulo. Em relação a resultados, o autor constatou fragilidade nos indicadores presentes nos contratos de gestão, mas aponta possível melhora na eficácia, embora entenda haver necessidade de avaliações mais refinadas. Entretanto, Ricardo Bueno²⁵², utilizando técnica não-paramétrica denominada DEA (“Data Envelopment Analysis”) e comparando três hospitais gerais similares em número de leitos e complexidade, um gerenciado diretamente pelo Estado de São Paulo, o segundo de ensino e o terceiro administrado por uma O.S., conclui que o hospital da OS era mais eficiente e apresentava menor número de funcionários por leito. Contudo, o próprio autor reconhece as limitações de seu trabalho em função do pequeno número da amostra e do fato de não ter analisado a qualidade do serviço.

Estado de São Paulo e Organizações Sociais no contexto da reforma do estado. São Paulo: EAESP/FGV/NPP, 2003. 105 p. Relatório de Pesquisa 11/2003. p. 23.

²⁵⁰ SEIXAS, Paulo Henrique D’Ângelo. **As organizações sociais de saúde em São Paulo, 1998-2002** – uma visão institucional. São Paulo, 2003. 192 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. p. 161.

²⁵¹ SANO, Hironobu. **Nova gestão pública e accountability: o caso das organizações sociais paulistas**. São Paulo, 2003. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. p. 132.

²⁵² BUENO, Ricardo Luiz Pereira. **Eficiência técnica e Gestão dos hospitais Públicos do Estado de São Paulo**. In: XXXIII IBERO AMERICAN ACADEMY OF MANAGEMENT, 2003, São Paulo.

Luiz Roberto Barradas Barata²⁵³, então Secretário Estadual de Saúde de São Paulo, em resposta ao artigo do Presidente do Sindicato dos Médicos de São Paulo, José Erivalder Guimarães de Oliveira²⁵⁴, sublinha que o índice de satisfação médio dos usuários de hospitais gerenciados pelas OSs é de 95%. Frisa também o custo médio dessas entidades, 20% menor do que as unidades de administração direta, e uma produtividade 37,3% maior. Além disso, segundo o secretário, as OSs têm recebido diversos prêmios pela qualidade de atendimento. Este artigo deixa claro o envolvimento do nível estratégico da Secretaria em relação às organizações sociais, chegando a ser criada uma coordenadoria vinculada diretamente ao Gabinete do Secretário para acompanhar o gerenciamento dos hospitais pelas OSs. Esta coordenação com relação direta ao gabinete certamente facilitou e fortaleceu a atividade dessas entidades.

É importante observar que Denise Paro²⁵⁵, em artigo recente, analisando a crise dos hospitais no Paraná aponta como uma das saídas o gerenciamento destas instituições por organizações sociais. Cita expressamente a experiência paulista e a denomina de “modelo promissor”, pois as OSs, segundo a repórter, apresentam em 2004 um custo médio de internação 25% menor e um número 43% maior de internações que os hospitais da administração direta. E, novamente no mesmo jornal²⁵⁶, as organizações sociais são tidas como possível solução, mas neste artigo apontando um aumento de 30% de internações e um custo 20% inferior para o ano de 2005.

²⁵³ BARATA, Luiz Roberto Barradas. A real saúde do Estado de São Paulo. **Folha de São Paulo**, 24 mai. 2005. p. 3.

²⁵⁴ OLIVEIRA, José Erivalder Guimarães. A saúde no Estado de São Paulo. **Folha de São Paulo**. 19 de maio de 2005. p. 3.

²⁵⁵ PARO, Denise. Dependência do SUS está fechando hospitais no PR. **Gazeta do Povo**. 24 mar. 2006. p. 3.

²⁵⁶ KÜNZEL, Patrícia. Hospitais buscam gestão mais profissionalizada. **Gazeta do Povo**. 8 abr. 2006. p. 7.

As observações de Hironobu Sanu, de Ricardo Bueno, de Luiz Roberto Barradas Barata e das jornalistas Denise Paro e Patrícia Kunzel são diferentes, o que não é surpresa, e devem ser analisadas com reservas, tendo em vista as diversas metodologias de avaliação e a complexidade da atenção hospitalar. Diante desses dados, reiteramos a opinião de que o mero repasse ou delegação de atividades públicas a organizações sociais não garante por si só maior eficiência ou economia.

O processo de delegação de hospitais públicos paulistas a organizações sociais parece ter sido o mais aberto, negociado, avaliado e público em nosso país, especialmente se comparado à experiência do Distrito Federal e de Curitiba. Ocorreram amplos debates na Assembléia Legislativa (o projeto de lei recebeu 89 emendas) e no Conselho Estadual de Saúde do Estado de São Paulo. As entidades qualificadas como organizações sociais já existiam e têm tradição na assistência hospitalar, portanto não são “fantasmas”. Entretanto, a experiência paulista não pode ser considerada modelo, pois ainda há necessidade de novos estudos sobre as organizações sociais nesse estado, especialmente sobre sua eficiência e eficácia. Para aperfeiçoar a experiência do Estado de São Paulo, entendemos ser importante a escolha das organizações sociais por meio de processo licitatório.

Percebe-se no Estado de São Paulo, e agora também em sua capital, que as organizações sociais têm aumentado em número e importância, especialmente no setor de saúde. Vê-se também uma certa simpatia na mídia impressa sobre esta experiência, por exemplo Folha de S. Paulo e Gazeta do Povo. Ocorrendo uma eventual eleição de Geraldo Alckmin ou de José Serra à Presidência da

República, acredita-se que as organizações sociais poderão ser utilizadas, tal como no estado paulista e mais recentemente em sua capital, em todo país. Elas constituem, no entendimento do autor desta tese, a forma que o PSDB paulista encontrou para reformular o setor de saúde pública, especialmente a atenção hospitalar, e mais recentemente o Programa Saúde da Família (PSF).

É interessante relatar também que durante entrevista à Revista Época²⁵⁷, o ex-governador do estado de São Paulo e candidato à Presidência da República, Geraldo Alckmin, utiliza as organizações sociais como exemplo para reformar o Estado, tornando-o mais ágil e eficiente.

Em Brasília, o Instituto Candango de Solidariedade foi criado em 1971 e qualificado como organização social pelo governo do Distrito Federal em 1998, mediante o Decreto nº 19.974/98, na mesma data da aprovação da Lei Distrital nº 2177/98 que versa sobre organizações sociais, posteriormente modificada pelas Leis Distritais 2.415/99 e 2.523/2000²⁵⁸. Tais modificações acrescentaram as seguintes áreas de atuação das OSs no Distrito Federal: desenvolvimento tecnológico, conservação de áreas urbanizadas e ajardinadas, trabalho, educação profissional e ação social.

Esse instituto, segundo Hironobu Sano²⁵⁹, atua em dezoito áreas diferentes: de vigilância, coleta de lixo à informática e em 2001 recebeu do governo do Distrito Federal R\$ 193, 7 milhões. Em dois anos, passou de cinco para dez mil

²⁵⁷ ÉPOCA. **Choque de capitalismo**. 20 mar. 2006. p. 34-35.

²⁵⁸ Art. 1º O Poder Executivo, por ato do Governador do Distrito Federal, poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico e institucional, à proteção do e preservação do meio ambiente, inclusive conservação de áreas urbanizadas e ajardinadas, à cultura, ao trabalho e à educação profissional, à ação social, à defesa do consumidor e à saúde, atendidos os requisitos desta Lei (ALTERADO – Lei nº 2.523, de 13 de janeiro de 2000).

funcionários. Sano observa também que esse instituto perdeu seu título de filantropia e é motivo de investigação do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios, bem como do Tribunal de Contas do Distrito Federal.

Ainda em relação ao “Instituto Candango de Solidariedade”, verifica-se que o Tribunal de Contas do Distrito Federal chegou a considerar ilegal a contratação desse instituto pelas Decisões nº 6.815/2003 e nº 2555/2003, porque o Poder Executivo Distrital não observou preceitos como concurso público e licitações, além de o contrato de gestão não observar as metas a serem atingidas, critérios objetivos de avaliação de desempenho e prazos de execução. Entretanto o Tribunal de Justiça do Distrito Federal (TJDF)²⁶⁰ entendeu, por maioria, que tais decisões foram inconstitucionais e ilegais, considerando-as nulas.

O Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios propôs ação civil pública questionando o contrato de gestão, a ausência de concurso público e de licitação. Também questionou a taxa de administração recebida pelo Instituto Candango de Solidariedade, cujo valor era de 9% do total dos repasses. O Juiz da 7ª Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal julgou procedente o pedido e declarou a nulidade do contrato de gestão, e determinou a devolução do valor recebido como taxa de administração. O “Instituto Candango de Solidariedade” (ICS-DF) e o “Serviço de Limpeza Urbana” (SLU-DF) recorreram, e, por maioria, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal²⁶¹ deu provimento ao recurso para reformar a sentença e julgou improcedentes os pedidos iniciais.

²⁵⁹ SANO, Hironobu. **Nova gestão pública e accountability: o caso das organizações sociais paulistas**. São Paulo, 2003. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. p. 66.

²⁶⁰ BRASÍLIA. Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Mandado de Segurança 2003002011424-6. Relator: Des. Lécio Resende. 21 set. 2004.

²⁶¹ BRASÍLIA. Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Apelação Cível 1999011091469-3. Relator: Des. Lécio Resende. 30 mai. 2005.

Nessa questão, o Desembargador Benito Tiezzi²⁶² (revisor e voto vencido) fez uma série de críticas ao contrato de gestão entre o ICS-DF e a SLU-DF em aspectos como: contratação de 1.245 trabalhadores para prestar os serviços do contrato, inclusive médicos, dentistas e advogados; as metas a serem alcançadas eram genéricas como “limpeza urbana do DF e suporte operacional nas usinas de tratamento de lixo”, e a cobrança da taxa de administração tornava a execução do serviço mais cara do que se fosse realizada diretamente pela SLU, contrariando o princípio da eficiência.

É interessante observar, ainda nessa questão, que, segundo a ação civil pública do Ministério Público do Distrito Federal²⁶³, observando o estatuto da entidade, a presidência do ICS-DF é exercida pela senhora esposa do Governador do Distrito Federal, ou por pessoa de sua indicação. Também os membros da Diretoria Executiva do ICS-DF são indicados pelo Governador do DF. Ou seja, a influência do governo distrital no ICS-DF, em função dos recursos repassados e das disposições estatutárias, é praticamente total.

O Ministério Público do Distrito Federal também questiona processo seletivo simplificado e demissões realizadas pelo Instituto Candango de Solidariedade. Na seleção, o currículo dos candidatos totalizava três pontos e a entrevista sete pontos, num total de dez pontos possíveis. Segundo o MPDF, esta seleção é realizada com critérios vagos e inexpressivos. O ICS-DF também teria demitido três mil e quinhentas pessoas que trabalhavam no programa “Saúde em Casa”,

²⁶² BRASÍLIA. Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Apelação Cível 1999011091469-3. Relator: Des. Lécio Resende. 30 mai. 2005. p. 14-16.

²⁶³ JUS NAVIGANDI. Ação Civil Pública para nulidade de contrato de gestão firmado para simular contratação por intermediação. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/pecas/texto.asp?id=141>>. Acesso em: 13 set. 2005. p. 17 e 18.

em convênio com a “Fundação Hospitalar do Distrito Federal”, e não teria observado os direitos trabalhistas dessas pessoas²⁶⁴.

O “Instituto Candango de Solidariedade” tem servido, segundo o autor desta tese, para contratação de pessoal sem concurso público e para intermediação de prestação de serviços sem prévia licitação. É praticamente uma administração paralela atuando nas mais diversas áreas, desde varrição de rua a desenvolvimento tecnológico. As metas do contrato de gestão são genéricas e não permitem uma adequada avaliação. Parece ser exemplo extremo de como a flexibilização promovida pelas organizações sociais, se mal utilizada, pode ser danosa e retomar velhas práticas patrimonialistas.

2.3.1 As organizações sociais, as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs) e a dispensa da licitação

Um dos aspectos mais polêmicos retratados na doutrina é a possibilidade de não se realizar procedimento licitatório para a escolha de organizações sociais e OSCIPs. A dispensa para estas entidades pode ser um grande caminho para fugir do controle do direito administrativo.

Marçal Justen Filho²⁶⁵ ressalta que as Leis nº 9.637/98 (OSs) e nº 9.790/99 (OSCIPs) devem ser necessariamente interpretadas à luz dos princípios constitucionais da administração pública. No mesmo sentido, Jaime Rodríguez-

²⁶⁴ JUS NAVIGANDI. Ação Civil Pública para nulidade de contrato de gestão firmado para simular contratação por intermediação. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/pecas/texto.asp?id=141>>. Acesso em: 13 set. 2005. p. 4 e 12.

²⁶⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 10ª ed. São Paulo : Dialética, 2004.

Arana²⁶⁶ escreve que o direito administrativo deve ser sempre repensado à luz da Constituição, quer no regime de direito público, quer no privado, o que denomina de “Derecho Administrativo Constitucional”.

Justen Filho considera que a dispensa da licitação é apenas para o contrato de prestação de serviços e não para o contrato de gestão estabelecido na Lei nº 9.637/98. Ou seja, existe a necessidade de prévia licitação para configurá-lo e escolher a entidade privada a ser contratada. De forma semelhante, Mário Engler Pinto Júnior²⁶⁷ observa que a hipótese de dispensa abrange apenas o contrato de prestação de serviços celebrado com OSs para atividades contempladas no contrato de gestão.

Marçal Justen Filho prossegue frisando que o contrato de gestão não pode ser visto como uma porta aberta para escapar das limitações do direito público. Observa que o termo de parceria previsto na Lei nº 9.790/99 é similar, chegando a usar a palavra idêntica, ao contrato de gestão. Afirma também que é obrigatória a adoção de procedimento licitatório, com ampla publicidade, para realização de contrato de gestão ou de termo de parceria. Para o autor, não havendo licitação, é a porta aberta para a fraude. Observa que a licitação para escolha de entidade (OS ou OSCIP) só é dispensável havendo ausência de pluralidade de interessados. Frisa que sempre é necessária a publicização, por parte do Estado, da intenção de promover contratos de gestão com determinado objeto. Esta pluralidade ressalta-se é, inclusive, um dos ideários do modelo e da reforma gerencial.

²⁶⁶ RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. La Vuelta al Derecho Administrativo (a Vueltas con lo Privado y lo Publico). **A & C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 5, n. 20, p. 11-39, abr-jun. 2005. p. 12.

Maria Nazaré Lins Barbosa²⁶⁸ tem posição diversa de Marçal Justen Filho em relação às OSCIPs. Para ela, os termos de parceria têm natureza de convênios, não se aplicando as regras da Lei nº 8.666/93, com exceção do artigo 116. Sugere, baseando-se na Decisão nº 931/1999²⁶⁹ do Tribunal de Contas do União, tornar o concurso de projetos obrigatório para celebração de termos de parceria com OSCIPs a partir de determinado valor. Entretanto, a própria autora reconhece que esses concursos não estão sendo realizados de forma usual.

Concordamos com o posicionamento de Marçal Justen Filho; entretanto, em relação às organizações sociais é necessário recordar o inciso XXIV²⁷⁰ do artigo 24 da Lei de Licitações (8.666/93), acrescentado pela Lei nº 9.648, de 1998. Recorda-se também o artigo 23²⁷¹ do Decreto nº 3.100/99 comentado anteriormente, no que se refere a OSCIPs.

Em relação à Lei nº 9.648/98, há impressão que o legislador buscou propiciar uma maior liberdade ao gestor público, especialmente na administração indireta e em organizações públicas não-estatais, na compra de serviços e/ou produtos. Pode-se observar, por seus acréscimos à Lei nº 8.666/93²⁷², o aumento

²⁶⁷ PINTO JÚNIOR, Mário Engler. Experiências em parcerias no Estado de São Paulo. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coordenador). **Parcerias Público-Privadas**. São Paulo : Malheiros, 2005. p. 544-566.

²⁶⁸ BARBOSA, Maria Nazaré Lins. A experiência dos termos de parceria entre o Poder Público e as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs). In: SUNDFELD, Carlos Ari (coordenador). **Parcerias Público-Privadas**. São Paulo : Malheiros, 2005. p. 487-523.

²⁶⁹ “A utilização da palavra ‘poderá’ torna o texto original meramente recomendatório, deixando à discricionariedade do administrador a decisão de optar ou não pelo concurso. (...) A título de racionalização, poderia ser estabelecido um limite de valor a partir do qual seria obrigatório o concurso” (p. 22).

²⁷⁰ **Art. 24.** É dispensável a licitação:

XXIV – para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão.

²⁷¹ Art. 23. A escolha da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, para a celebração do Termo de Parceria, **poderá** ser feita por meio de publicação de edital de concursos de projetos pelo órgão estatal parceiro para obtenção de bens e serviços e para a realização de atividades, eventos, consultorias, cooperação técnica e assessoria (sem grifo no original).

²⁷² **Art. 24.** É dispensável a licitação:

I – para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea a do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para

dos valores da dispensa da licitação e a ampliação da discricionariedade do gestor público.

Lembramos que os valores de dispensa da licitação do parágrafo único do artigo 24 da Lei nº 8.666/93 modificada pela Lei nº 9.648/98, são os mesmos para o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), estabelecidos pelo seu regulamento de licitações²⁷³.

Márcio Cidade Gomes²⁷⁴ reconhece que a Secretaria Estadual de Saúde de São Paulo realiza convocação pública, conforme o estabelecido na lei complementar paulista 846/98²⁷⁵, para contratar organizações sociais que gerenciarão seus hospitais. Entretanto, registra que esta mesma lei possibilita a dispensa de licitação.

obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente;

II – para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea a, do inciso II do artigo anterior, e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;

...

Parágrafo único. Os percentuais referidos nos incisos I e II deste artigo, serão de 20% (vinte por cento) para compras, obras e serviços contratados por sociedade de economia mista e empresa pública, bem assim por autarquia e fundação qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas.

²⁷³ BRASIL. Resolução CDN nº 39, de 27 de agosto de 1998. Aprova o regulamento de licitações e contratos do sistema SEBRAE. Diário Oficial da União, Brasília, nº 177, p. 64-66, set. 1998.

²⁷⁴ GOMES, Márcio Cidade. **Parcerias com as organizações sociais de saúde: a experiência da Secretaria de Estado de Saúde de São Paulo.** Disponível em: <<http://www.fundap.sp.gov.br/escola/PavGestão Pública>> Acesso em: 05 dez. 2004. p. 7.

²⁷⁵ Seção III

Do Contrato de Gestão

Artigo 6º. - Para os efeitos desta lei complementar, entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de uma parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas à área da saúde ou da cultura.

§ 1º. - É **dispensável a licitação** para a celebração dos contratos de que trata o "caput" deste artigo. (sem grifo no original)

§ 2º. - A organização social da saúde deverá observar os princípios do Sistema Único de Saúde, expressos no artigo 198 da Constituição Federal e no artigo 7º. da Lei nº 8080, de 19 de setembro de 1990.

§ 3º. - A celebração dos contratos de que trata o "caput" deste artigo, com dispensa da realização de licitação, será precedida de publicação da minuta do contrato de gestão e de convocação pública das organizações sociais, através do Diário Oficial do Estado, para que todas as interessadas em celebrá-lo possam se apresentar.

Carneiro Júnior²⁷⁶ relata que essa convocação dá-se pelo estabelecido na Resolução SS-106, de 10 de junho de 1998²⁷⁷. Hironobu Sano²⁷⁸, adverte, entretanto, que a Lei Estadual nº 846/98 não estabelece critérios para seleção quando houver mais de uma organização social interessada, ficando a escolha a critério da discricionariedade das autoridades. Ora, a possibilidade de convocação parece ser útil e necessária, mas não suficiente, especialmente porque a própria lei paulista não estabelece critérios de escolha e, tal como a legislação federal, prevê a possibilidade da dispensa de licitação.

Mário Engler Pinto Júnior²⁷⁹ registra que essa lei complementar teve sua constitucionalidade questionada no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, tendo sido confirmada por escassa maioria dos conselheiros, em verdade com voto de desempate do Conselheiro Claudio Ferraz de Alvarenga²⁸⁰. Prevaleceu o entendimento de que o contrato de gestão tem natureza de convênio, já que há colaboração entre os parceiros, dispensando a licitação. O autor lembra também que o inciso XXIV do artigo 24 da Lei de Licitações, introduzido pela Lei nº 9.648/98 não foi utilizado para dirimir a controvérsia.

Quanto à jurisprudência relacionada ao tema, observa-se que ela ainda é escassa, mas houve duas decisões no Tribunal de Justiça do Distrito Federal (TJDF). Ambas, cujo relator é o mesmo, o Desembargador Lécio Resende,

²⁷⁶ CARNEIRO JÚNIOR, Nelson; ELIAS, Paulo Eduardo. A reforma do Estado no Brasil: as organizações sociais de saúde. **Revista de Administração Pública**, 37 (2), p. 201-226, mar./abr. 2003. p. 212.

²⁷⁷ SÃO PAULO (Estado). Resolução SS-106 de 10 de junho de 1998. Dispõe sobre a realização da primeira convocação pública para os fins que especifica. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 13 jun. 1998, p. 21-22.

²⁷⁸ SANO, Hironobu. **Nova gestão pública e accountability: o caso das organizações sociais paulistas**. São Paulo, 2003. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. p. 107.

²⁷⁹ PINTO JÚNIOR, Mário Engler. Experiências em parcerias no Estado de São Paulo. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coordenador). **Parcerias Público-Privadas**. São Paulo : Malheiros, 2005. p. 544-566.

²⁸⁰ SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas. Resolução 946/02. Relator: Antonio Roque Citadini. 09 set. 2003.

consideraram que a licitação é dispensável na celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, para atividades contempladas nos contratos de gestão.

A Emenda Constitucional nº 19, de 1998, deu ênfase ao denominado Terceiro Setor, de cuja Emenda derivou a Lei Federal 9.637, de 1998, dispondo sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e a respeito do Programa Nacional de Publicização do Setor Público, e, ainda, da Lei Federal nº 9.648/98, que acrescentou o item XXIV ao art. 24, da Lei das Licitações – Lei nº 8.666/93, possibilitando a dispensa de licitação para “celebração de contratos de prestação de serviços com as Organizações Sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão”²⁸¹.

A atuação do Estado na execução de serviços públicos precisa buscar a eficiência do setor público, sendo que a emenda constitucional nº 19/98 fez acrescentar, no caput do art. 37 da Constituição da República, tal princípio como balizador dos fins do Estado e, nesse contexto, é que se deve conceber o contrato de gestão.

...

Outrossim, cumpre salientar que a Lei nº 9.648/98 acrescentou ao artigo 24, XXIV, da Lei 8666/93, disposição que permite à Administração Pública a dispensa do certame licitatório à celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, para atividades contempladas no contrato de gestão²⁸².

Nesse segundo caso, o vogal, Desembargador Vasquez Cruxên, também tem posição semelhante.

Portanto, força é reconhecer que a legislação atualmente em vigor efetivamente autoriza, atinente às atividades das organizações sociais, a terceirização dos serviços públicos, como medida de exceção aos ditames legais e constitucionais que impõe à Administração o dever de licitar²⁸³.

Consideramos ser importante e necessária prévia licitação para escolha de OSs e OSCIPs; ainda mais se houver cessão de patrimônio e de servidores

²⁸¹ BRASÍLIA. Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Mandado de Segurança 2003002011424-6. Relator: Des. Lécio Resende. 21 set. 2004.

²⁸² BRASÍLIA. Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Apelação Cível 1999011091469-3. Relator: Des. Lécio Resende. 30 mai. 2005. p. 9 e 10.

públicos, que é o caso, por exemplo, do Instituto Curitiba de Informática e Instituto Curitiba de Saúde, na cidade de Curitiba e dos serviços sociais autônomos no Paraná. Não havendo procedimento licitatório prévio, as organizações sociais e as OSCIPs podem ser um grande atalho para a fuga do direito administrativo.

Entretanto, parece ser relativamente claro o inciso XXIV do artigo 24 da Lei nº 8.666/93 em relação às organizações sociais e o artigo 23 do Decreto nº 3.100/99 relativo às OSCIPs. Caberá à doutrina e especialmente à jurisprudência posicionarem-se acerca do assunto e da eventual constitucionalidade do inciso XXIV do artigo 24 da lei de licitações, acrescentado pela Lei nº 9.648, de 1998 e do artigo 23 do decreto 3100/99.

A seguir serão abordados os serviços sociais autônomos, que apesar de não fazerem parte originalmente da abordagem gerencial, apresentam características deste modelo e conforme Maria Sylvia Zanella Di Pietro²⁸⁴, podem ser considerados como precursores das organizações sociais.

2.4 SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS

Os serviços sociais autônomos, para Hely Lopes Meirelles²⁸⁵, são entes de cooperação instituídos por lei, com personalidade de Direito Privado, para ministrar assistência ou ensino. São mantidos por dotações orçamentárias ou contribuições parafiscais. Apresentam administração e patrimônio próprios, seus funcionários

²⁸³ BRASÍLIA. Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Apelação Cível 1999011091469-3. Relator: Des. Lécio Resende. 30 mai. 2005. p. 20.

²⁸⁴ DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública** – concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. 4 ed. São Paulo : Atlas, 2002.

²⁸⁵ MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 22 ed. São Paulo : Malheiros, 1997.

são regulamentados pela Consolidação das Leis Trabalhistas (C.L.T.) e devem prestar contas dos recursos públicos para sua manutenção. Seus exemplos mais conhecidos são o SENAC, o SENAI, o SESC e o SESI.

Tais entidades não prestam serviços públicos, mas atividades privadas de interesse público. Por esse motivo não são consideradas integrantes da Administração Pública. Apesar disso, para Maria Sylvia Zanella Di Pietro²⁸⁶, estão sujeitas a normas semelhantes a esta, tais como: observância aos princípios da licitação, processo seletivo na seleção de pessoal e prestação de contas. Entretanto, é preciso destacar que existe o entendimento do Tribunal de Contas da União²⁸⁷ (TCU), de que as entidades do sistema “S”-SEBRAE, SENAC, SENAI, SESC e SENAT- não estão totalmente sujeitas aos procedimentos da Lei nº 8.666/93, podendo editar regulamentos próprios licitatórios, desde que observem os princípios gerais que norteiam a execução da despesa pública, como a legalidade, a moralidade, a finalidade, a isonomia, a igualdade e a publicidade.

É interessante observar que essa decisão do Tribunal de Contas da União versa sobre a entidade “Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial” do Estado do Rio Grande do Sul. Ou seja, uma entidade do sistema “S” que tem competência para arrecadar contribuições parafiscais e não recebe dotações orçamentárias.

Os serviços sociais autônomos fazem parte das entidades paraestatais. Não há consenso nem uniformidade terminológica sobre a definição de paraestatal. Para Hely Lopes Meirelles²⁸⁸, entidades paraestatais são organizações privadas e que prestam atividades “impróprias” do Poder Público. Para ele, paraestatal não é

²⁸⁶ DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública** – concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. 4 ed. São Paulo : Atlas, 2002. p. 221.

²⁸⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão 907/1997. Ministro Relator Lincoln Magalhães da Rocha. Diário Oficial da União, 26.12.97.

estatal nem particular, é o meio termo entre o público e o privado. Maria Cristina Galvão²⁸⁹ considera os Serviços Sociais Autônomos, as Organizações Sociais e as Fundações, os dois primeiros objetos de nossa tese, como sendo entidades paraestatais de cooperação.

Em recente decisão do Supremo Tribunal Federal²⁹⁰, o termo “entes de cooperação” é usado somente para serviços sociais autônomos e organizações sociais, objetivos deste trabalho. Sérgio de Andrea Ferreira²⁹¹ usa o termo “Paradministração”. Este vocábulo indica a proximidade, o tangenciamento, deste conjunto à administração pública, sem dela pertencer. Alguns autores como Hely Lopes Meirelles²⁹² e Moreira Neto²⁹³ incluem no conceito de paraestatal as empresas públicas e sociedades de economia mista; outros não, como Bandeira de Mello²⁹⁴. É interessante observar, entretanto, que Moreira Neto²⁹⁵ diferencia paraestatais integrantes da Administração Indireta: empresas públicas e sociedades de economia mista; e não integrantes da Administração Indireta: serviços sociais autônomos. Eros Roberto Grau²⁹⁶ também observa que os SSAs não estão incluídos na Administração Pública Indireta.

²⁸⁸ MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 22 ed. São Paulo : Malheiros, 1997. p.321 e 322.

²⁸⁹ GALVÃO, Maria Cristina Costa Pinto. (Coord.). **Novas formas de gestão dos serviços públicos: a relação público-privada**. São Paulo : FUNDAP, 1997.

²⁹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 349.477-1 PARANÁ, Relator: Ministro Celso Mello. 11 fev. 2003. D.J. 28 fev. 2003.

²⁹¹ FERREIRA, Sérgio de Andrea. Estudo jurídico sobre a natureza da PARAPREVIDÊNCIA. **Revista de Previdência Funcional**, ano I, nº 0, 2001, p. 96-121.

²⁹² MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 22 ed. São Paulo : Malheiros, 1997.

²⁹³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Natureza jurídica dos serviços sociais autônomos. **Revista Direito Administrativo**. 207, jan./mar. 1997, p. 79-94. p. 83.

²⁹⁴ BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

²⁹⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Natureza jurídica dos serviços sociais autônomos. **Revista Direito Administrativo**. 207, jan./mar. 1997, p. 79-94. p. 89.

²⁹⁶ GRAU, Eros Roberto. **Parecer PARANÁ TECNOLOGIA**. 2001, 21p.

Pode-se constatar pelas definições anteriores que o termo “paraestatal”, notadamente o não integrante da administração indireta, utilizando a classificação de Moreira Neto, é sinônimo ou similar de “público não-estatal”.

Além dos serviços sociais autônomos, são consideradas paraestatais para Maria Zanella Di Pietro²⁹⁷, as organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público. Para a mesma autora, as organizações paraestatais são similares a entidades públicas não-estatais. Públicas, porque prestam atividade de interesse público e não estatais, porque não integram a Administração Pública, direta ou indireta. Essas organizações compõem, no entendimento da autora, em conjunto com as organizações não-governamentais, o denominado terceiro setor.

O conceito de terceiro setor geralmente engloba entes privados sem fins lucrativos com participação voluntária e objetivos de interesse social e coletivo²⁹⁸²⁹⁹. Para Paulo Modesto³⁰⁰, o terceiro setor é constituído por pessoas privadas de fins públicos, sem finalidade lucrativa, constituídas voluntariamente por particulares, auxiliares do Estado na persecução de atividade de conteúdo social relevante. Segundo este autor as entidades declaradas de utilidade pública, as organizações sociais, as OSCIPs e os serviços sociais autônomos fazem parte do terceiro setor.

Apesar de não ser objeto direto desta tese e das observações de Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Paulo Modesto, consideramos que a denominação de terceiro setor está mais próxima das organizações não-governamentais e das

²⁹⁷ DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 14 ed. São Paulo : Atlas, 2002.

²⁹⁸ ROCHA, S. L. F. **Terceiro setor**. São Paulo : Malheiros, 2003.

²⁹⁹ SEIXAS, Paulo Henrique D`Ângelo. **As organizações sociais de saúde em São Paulo, 1998-2002** – uma visão institucional. São Paulo, 2003. 192 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.

³⁰⁰ MODESTO, Paulo. Reforma do Estado e formas de prestação de serviços. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coordenador). **Parcerias Público-Privadas**. São Paulo : Malheiros, 2005. p. 433-486.

OSCIPs. Excluir-se-iam as organizações sociais e os serviços sociais autônomos, que recebem quase que exclusivamente dotações orçamentárias, pela excessiva dependência dos recursos financeiros da administração pública.

Fernando Scaff³⁰¹ diferencia os serviços sociais autônomos do Sistema “S” dos demais. Os primeiros têm capacidade tributária para arrecadar contribuições parafiscais. Os do segundo tipo, objeto desta tese, recebem dotações orçamentárias, como, por exemplo, os SSAs paranaenses. Apesar da mesma nomenclatura, são tipos distintos.

Justen Filho³⁰² critica os serviços sociais autônomos vinculados a entes estatais, pois, para ele, foram criados com o intuito básico de escapar ao regramento jurídico da administração pública. A instituição somente é efetivamente autônoma, e assim designada, se não houver intervenção estatal na sua administração. Se o Estado indica os administradores, determina a orientação e o financiamento das atividades estratégicas, a organização deve ser controlada como componente da administração pública, aplicando o regime de licitação e de contratação administrativas.

Em caso específico, Maria Sylvia Zanella Di Pietro³⁰³ cita o caso da “Associação das Pioneiras Sócias”, serviço social autônomo criado pela lei federal 8.246/91. Tece uma série de críticas a ela, pois é uma associação sem associados, vive de dotação orçamentária da União, está sob controle do Ministério da Saúde e na lei que a instituiu há previsão de procedimento próprio de

³⁰¹ SCAFF, F. F. Contrato de gestão, serviços sociais autônomos e intervenção do Estado. **Revista Direito Administrativo**. 225, p. 273-297, jul-set. 2001.

³⁰² JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 10ª ed. São Paulo : Dialética, 2004. p. 32.

³⁰³ DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública** – concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. 4 ed. São Paulo : Atlas, 2002. p. 222 e ss.

licitação. Considera que a Associação de Pioneiras Sociais está em situação totalmente irregular, tem uma série de características de entidades da Administração Indireta e um de seus objetivos é tentar fugir do regime jurídico publicístico.

Em sentido oposto a Justen Filho e a Di Pietro, Moreira Neto³⁰⁴ considera que os serviços sociais autônomos não devem se submeter ao controle do direito administrativo. Considera-o antiquado e fruto de inércia burocrática. Concorde-se, entretanto, com o posicionamento de Marçal Justen Filho e de Maria Sylvia Zanella Di Pietro.

Os serviços sociais autônomos do sistema “S” que arrecadam contribuições parafiscais já apresentam algumas décadas no Brasil e têm uma função geralmente bem definida. Por outro lado, os SSAs que recebem dotações orçamentárias são mais recentes e dependem basicamente da administração pública. Neste caso sugere-se, tal como Marçal Justen e Maria Zanella Di Pietro, quando utilizados recursos públicos, a aplicação da legislação administrativa. Considera-se também inadequado, tal como Marçal Justen, o termo “autônomo” para uma organização que depende quase que exclusivamente de recursos públicos. Neste caso recomenda-se a alteração da nomenclatura .

³⁰⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Natureza jurídica dos serviços sociais autônomos. **Revista Direito Administrativo**. 207, jan./mar. 1997, p. 79-94. p. 94.

2.4.1 Os Serviços Sociais Autônomos no Estado do Paraná

No Estado do Paraná durante os anos 1995-2002, foram criados serviços sociais autônomos buscando mais agilidade e eficiência, repetindo os pressupostos do modelo gerencial. É interessante observar que a criação de alguns serviços sociais autônomos, como o PARANAEDUCAÇÃO, PARANACIDADE e o PARANATECNOLOGIA, ocorreu antes mesmo da Emenda Constitucional nº 19 de 1998.

A proposta do Governo Jaime Lerner pode ser sintetizada pelo então Secretário de Administração Ricardo Smijtkink. Para este, parafraseando David Osborne, em entrevista ao jornal Gazeta do Povo, o Estado não é um bom prestador de serviço, e o que ele precisa fazer é garantir que o serviço seja oferecido³⁰⁵. Essa afirmação explica, em parte, a forma que o Governo Jaime Lerner deu a suas mudanças administrativas, que parecem basicamente ter como objetivos a delegação de atividades públicas para entidades privadas e a fuga da alegada rigidez e lentidão do direito administrativo.

As modificações administrativas de Jaime Lerner deram-se, principalmente, mediante a criação de serviços sociais autônomos: PARANAPREVIDENCIA, PARANAEDUCAÇÃO, PARANACIDADE, PARANÁ TECNOLOGIA e ECOPARANÁ, que serão posteriormente analisados. Nas leis estaduais paranaenses que estabelecem esses Serviços Sociais é comum artigos que prevêem processos licitatórios simplificados e maior eficiência na utilização de

³⁰⁵GALINDO, R. W. Governo Lerner gasta 94% a mais para manter 25 mil cargos a menos. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 26 de maio 2002. p. 3.

recursos públicos. Esses serviços são instituições recentes que necessitam de avaliação e acompanhamento.

Quanto à fiscalização desses serviços sociais autônomos, houve decisão unânime do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) da obrigatoriedade dos Serviços Sociais Autônomos de prestarem contas dos seus exercícios financeiros³⁰⁶. É importante observar que no ano seguinte a esta decisão, foi aprovada a Lei estadual nº 12.966/2000³⁰⁷ estabelecendo que as constas dos SSAs: PARANACIDADE, PARANAEDUCAÇÃO e ECOPARANÁ são analisadas pela Assembléia Legislativa, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado. No PARANAPREVIDÊNCIA o controle do TCE-PR está estabelecido no artigo 7º, inciso IV da Lei nº 12.398/98.

Algumas das alterações do Governo Jaime Lerner foram paralisadas ou revertidas no Governo Roberto Requião, que se iniciou em janeiro de 2003. Ocorreu, por exemplo, anulação do contrato de gestão do Estado do Paraná com o PARANÁTECNOLOGIA, e recentemente foi aprovada a Lei Estadual 15.123/2006³⁰⁸, que faz alterações na Lei estadual nº 12.020/98, estalecendo o retorno do gerenciamento do Fundo Paraná para a Secretaria Estadual de Ciência Tecnologia.

³⁰⁶ PARANÁ. Tribunal de Contas. Resolução 7150/99. Relator: Rafael Iatauro. 01 de setembro de 1999.

³⁰⁷ PARANÁ. Lei n 12.966, de 25 de outubro de 2000. Altera a redação dos dispositivos que especifica, das Leis nºs 11.498/96, 11.970/97 e 12.215/98, através das quais foram instituídos, respectivamente, o PARANACIDADE, PARANAEDUCAÇÃO e ECOPARANÁ. Disponível em: <http://www.paranacidade.org.br/pdf/baselegal/paranacidade/lei12966_paranacidade.pdf> Acesso em 25 set. 2005.

³⁰⁸ PARANÁ. Lei n 15.123, de 18 de maio de 2006. Dá nova redação nos dispositivos que especifica da Lei 12.020. de 09 de janeiro de 1998, que criou o FUNDO PARANÁ.

Em relação à eficiência, é interessante observar que ela está prevista na Constituição Estadual³⁰⁹ em seu artigo 78, inciso II; muito semelhante ao artigo 74, II da Constituição Federal:

Art. 78. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema e controle interno com a finalidade de:

I - ...

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

Próximo ao final do mandato de Jaime Lerner, especificamente no dia 23 de julho de 2002, foi criada, por meio da lei complementar nº 94³¹⁰, a agência reguladora de serviços públicos delegados de infra-estrutura do Paraná. Essa agência, cuja terminologia está relacionada ao modelo gerencial, é uma autarquia e está vinculada ao Governador do Estado do Paraná e orçamentariamente à Secretaria dos Transportes (art. 1º). Sua função é regular, fiscalizar e controlar os serviços públicos de infra-estrutura: rodovias concedidas, ferrovias concedidas, terminais de transportes, transporte rodoviário coletivo intermunicipal de passageiros, exploração da faixa de domínio da malha viária, inspeção de segurança veicular, outros serviços de infra-estrutura definidos em lei específica (art. 2º, V e VI e art. 5º). No artigo 4º observam-se elementos do modelo gerencial de administração pública: exercício eficiente, eficiência nos custos e estímulo à eficiência, produtividade e competitividade dos serviços públicos regulados.

³⁰⁹ PARANÁ. Constituição do Estado do Paraná: promulgada em 1989.

2.4.2 Serviços Sociais Autônomos e Organizações Sociais em Curitiba

Nos anos 1997-2004 foram criados um serviço social autônomo, o Instituto Curitiba de Saúde (ICS), em 1999; e duas organizações sociais: o Instituto Curitiba de Informática (ICI) em 1998 e, mais recentemente, o Instituto Curitiba de Arte e Cultura (ICAC) em 2003. O ICAC executa atividades artísticas, até então realizadas pela Fundação Cultural de Curitiba³¹¹.

No Município de Curitiba há Lei Municipal nº 9.226/97 que autoriza o Poder Executivo a qualificar pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos como organizações sociais. Essa lei foi uma das primeiras do Brasil e apresenta grande similaridade com a lei federal, anteriormente medida provisória. Em seu artigo 11, parágrafo 2º está estabelecido que os resultados do contrato de gestão serão analisados periodicamente por comissão de avaliação. E em seu artigo 20 a administração pública municipal fica dispensada de processos licitatórios para celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais.

A criação dessas entidades no município de Curitiba, entendemos, tal como no Estado do Paraná, basicamente como uma estratégia para fugir ou escapar das alegadas “amarras” e rigidez do direito administrativo.

Será apresentado, na seqüência, o capítulo que trata da “reforma administrativa” que tem características próprias, mas também reflete uma transição entre os modelos de administração pública.

³¹⁰ PARANÁ. Lei Complementar nº 94, de 23 de julho de 2002. Cria a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Infra-Estrutura do Paraná. **Diário Oficial do Estado**, Curitiba, 23 jul. 2002.

³¹¹ BROWNE, Rodrigo. FCC cria organização social. **Gazeta do Povo**. Curitiba, 20 jan. 2004.

2.5 REFORMA ADMINISTRATIVA

Para Bresser Pereira³¹², somente merecem ser chamadas de reformas administrativas as que alteram substancialmente a forma e o funcionamento do aparelho do Estado. Geralmente elas apresentam uma mudança institucional, longo processo de implementação, estendendo-se por anos, com avanços e retrocessos. Reforma administrativa não pode ser confundida com mudanças ou aperfeiçoamentos na gestão. Estas acontecem cotidianamente. Então, para o mesmo autor, são apenas duas reformas na administração pública: a reforma burocrática e a segunda, que viabiliza a administração pública gerencial, também denominada reforma do serviço civil.

Segundo Kate Jenkins³¹³, as reformas ocorrem em ciclos com duração aproximada de dez anos e têm geralmente como objetivos: melhorar o funcionamento do governo, aumentar a eficiência, reduzir custos, combater o empreguismo e a corrupção. Para ela, não há sucesso absoluto com uma reforma no serviço público mas um processo de melhora, dependendo de fatores como tempo, recursos, pressões políticas e, especialmente, comprometimento dos indivíduos envolvidos.

Patrick Dunleavy³¹⁴ e Christopher Hood consideram que as reformas geralmente se desenvolvem de duas maneiras. A primeira se dá de forma incremental, lenta e durante um longo período, até que seus valores sejam

³¹² BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, 34 (4), p. 7-26, jul./ago. 2000.

³¹³ JENKINS, Kate. A reforma do serviço público no Reino Unido. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 201-214.

efetivamente incorporados. Na segunda predomina a tentativa de implementação rápida com práticas inovadoras e “da moda”, que geralmente redundam em fracasso, pois ameaçam a segurança do conhecido e, com o tempo, perdem o apoio político.

Belmiro Valverde Jobim Castor³¹⁵ observa que as reformas administrativas no Brasil revestem-se de duas características principais: a primeira caracterizada pelos objetivos globais e ambiciosos, mas com resultados muitas vezes parciais ou específicos em algumas áreas. A segunda apresenta um movimento de reforma/contra-reforma. Os avanços, algumas vezes, são anulados por reações dos setores que perderam poder político e burocrático. Entretanto, apesar desses problemas, Belmiro Castor³¹⁶ recorda que os projetos de reforma no Brasil geralmente se caracterizaram pela qualidade e modernidade conceituais.

A reforma burocrática ocorreu no final do século XIX na Europa e início do século XX nos Estados Unidos da América do Norte. No Brasil dá-se principalmente a partir de 1930, no período Vargas. Ela se caracterizou pelo fortalecimento do Estado Nacional, pela adoção de princípios da administração burocrática clássica já comentados anteriormente, pela criação do Departamento de Administração e Serviço Público (DASP) em 1938 e pela adoção de modelos autárquicos inspirados no modelo fascista³¹⁷. Para Bresser Pereira³¹⁸, a reforma

³¹⁴ DUNLEAVY, Patrick; HOOD, Christopher (tradução Quim Brugué). De la administración pública tradicional a la nueva gestión pública. Ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados. **Gestión y Análisis de Políticas Públicas**, n 3, p. 105-114, may/ago. 1995.

³¹⁵ CASTOR, B. V. J. **O Brasil não é para amadores** – Estado, governo e burocracia na terra do jeitinho. Curitiba : IBPQ-PR, 2000.

³¹⁶ CASTOR, B. V. J. Reforma e contra-reforma: a perversa dinâmica da administração pública brasileira. **Revista de Administração Pública**, 32 (6), p. 97-111, nov./dez. 1998.

³¹⁷ CASTOR, B. V. J. Reforma e contra-reforma: a perversa dinâmica da administração pública brasileira. **Revista de Administração Pública**, 32 (6), p. 97-111, nov./dez. 1998.

³¹⁸ BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, 34 (4), p. 7-26, jul./ago. 2000.

burocrática foi um grande avanço, pois rompeu com o patrimonialismo e estabeleceu as bases para a administração pública e burocracia profissionais. Apesar da criação do DASP e da reforma burocrática no Brasil, Belmiro Castor³¹⁹ observa que os empregos públicos mais disputados e bem pagos continuavam, em sua maioria, a ser supridos por critérios políticos.

Após a criação do DASP um segundo momento de grande esforço de reformulação da estrutura pública deu-se no governo militar com o Decreto Lei nº 200 de 1967. Segundo Gileno Marcelino³²⁰, este decreto representou a administração para o desenvolvimento. Ele se caracteriza por uma filosofia descentralizante, do poder público para iniciativa privada e do governo federal para os estados federados. O decreto estabeleceu quatro grandes sistemas: planejamento e orçamento, finanças públicas, serviços gerais e recursos humanos. Criou também a administração pública direta e indireta, esta última compreendeu: autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista. Este decreto intensificou a descentralização, fortaleceu e flexibilizou a Administração Indireta, entretanto debilitou a Administração Direta. A flexibilização especialmente na Administração Indireta trouxe maior agilidade e rapidez, mas também alguns efeitos indesejáveis como clientelismo, o nepotismo e até o incremento da corrupção. Belmiro Castor³²¹ ressalta que, apesar da modernidade conceitual, esse decreto-lei não trouxe grandes avanços na máquina governamental, até porque boa parte das inovações previstas sequer foi implementada. Bresser

³¹⁹ CASTOR, B. V. J. **O Brasil não é para amadores** – Estado, governo e burocracia na terra do jeitinho. Curitiba : IBPQ-PR, 2000.

³²⁰ MARCELINO, Gileno Fernandes. Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. **Revista da Administração Pública**, 37 (3), p. 641-659, mai./jun. 2003.

³²¹ CASTOR, B. V. J. **O Brasil não é para amadores** – Estado, governo e burocracia na terra do jeitinho. Curitiba : IBPQ-PR, 2000.

Pereira³²² considera esse decreto-lei bastante positivo, chegando a cita-lo como o primeiro momento da abordagem gerencial; entretanto reconhece que ele propiciou a sobrevivência de práticas patrimonialistas especialmente na administração indireta.

A reforma mais recente, a gerencial, apresenta essa designação pois buscou inspiração nas organizações privadas e visa essencialmente possibilitar maior eficiência à administração pública³²³. Essa reforma teve início a partir dos anos oitenta na Nova Zelândia, Austrália, países escandinavos e Reino Unido. Nos anos noventa ela se estendeu para os Estados Unidos da América do Norte (EUA), Espanha, Chile, Brasil e mais recentemente México. Caracteriza-se pela ênfase no cidadão, em metas, objetivos e controle de resultados. Para Carlos Pimenta³²⁴, a reforma gerencial no Brasil observa oito princípios básicos: desburocratização, descentralização, transparência, “accountability”, ética, profissionalismo, competitividade e enfoque no cidadão.

A reforma gerencial criou novas formas legais e institucionais. As principais alterações se deram por meio da Emenda Constitucional nº 19/98 e de legislação federal. A Emenda 19 alterou oitenta preceitos entre artigos, itens e alíneas da Constituição³²⁵. Introduziu o princípio da eficiência, que será posteriormente estudado; flexibilizou o regime de estabilidade; possibilitou a criação do emprego público, entre outras alterações. A legislação ordinária possibilitou formatação

³²² BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro : Editora FGV, 1998. p. 237-270.

³²³ BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, 34 (4), p. 7-26, jul./ago. 2000.

³²⁴ PIMENTA, C. C. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. **Revista de Administração Pública**, 32 (5), 173-199, set./out. 1998.

³²⁵ TÁCITO, C. A reforma do estado e a modernidade administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 215, p 1-7, jan./mar. 1999.

legal às agências reguladoras e executivas, às organizações sociais, às organizações sociais de interesse público, ao regime de emprego público, entre outras mudanças.

Essa reforma administrativa corre o risco, em alguns casos, de desestruturar uma organização existente, de funcionamento razoável, para substituir por outra desconhecida, que, inclusive, pode acentuar velhos hábitos da administração pública como corrupção, nepotismo e fisiologismo. O discurso da eficiência pode ocultar a principal intenção que é a de afastar-se da legislação administrativa: concurso público, licitação e controle orçamentário. E isso pode propiciar maior agilidade e flexibilidade, mas também o reincremento da corrupção e outros vícios da administração pública brasileira.

No Estado do Paraná e no Município de Curitiba, utilizando o conceito de reforma administrativa de Bresser Pereira, pode-se afirmar que não houve propriamente reforma, mas alterações pontuais visando especialmente maior agilidade e flexibilidade, bem como escapar da alegada rigidez do direito administrativo. Em ambos foram criados serviços sociais autônomos. Em Curitiba também foram criadas organizações sociais, já comentadas anteriormente.

A seguir serão apresentados os conceitos de eficácia e notadamente eficiência, geralmente mais presentes na literatura de administração e economia, mas que, após a Emenda Constitucional nº 19, tornaram-se conceitos-chave no modelo gerencial e na administração pública brasileira.

2.6 EFICIÊNCIA E EFICÁCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os dois principais indicadores de desempenho organizacional para Schemerhorn Júnior³²⁶ e Richard Boyle³²⁷ são a eficiência e a eficácia. Peter Drucker³²⁸, um dos maiores pensadores em Administração, propôs o julgamento de um administrador mediante os critérios de eficácia e eficiência.

2.6.1 Eficiência na Administração Pública

A eficiência está relacionada à melhor utilização dos recursos para atingir um objetivo. É a melhor maneira de fazer ou “fazer as coisas certo”³²⁹. Fernando Prestes Motta³³⁰ e Bresser Pereira a definem como a coerência dos meios em relação com os fins visados, e se traduz no emprego de esforços (meios) para a obtenção de um máximo de resultados (fins). Para Rua³³¹ e Robbins³³², a eficiência está vinculada prioritariamente à produtividade.

Luciano Parejo Alfonso³³³ e Les Metcalfe³³⁴ classificam a eficiência em eficiência técnica, relação entre os recursos e os resultados físicos, e a eficiência

³²⁶ SCHERMERHORN JR, J. R. **Administração**. 5 ed. Rio de Janeiro : LTC, 1999.

³²⁷ BOYLE, Richard. **Managing public sector performance**. Dublin : Institute of Public Administration, 1989.

³²⁸ DRUCKER, P. **Managing for results**. Nova Iorque : Harper & Row, 1964.

³²⁹ STONER, J.; FREEMAN, R. E. **Administração**. 5 ed. Rio de Janeiro : LTC, 1999.

³³⁰ MOTTA, P. F.; BRESSER PEREIRA, L. C. **Introdução à organização burocrática**. 4 ed. São Paulo : Brasiliense, 1980.

³³¹ RUA, M. G. Administração pública gerencial e ambiente de inovação. In: PETRUCCI, V. **Administração pública gerencial: a reforma de 1995**. Brasília : Editora UNB, 1999.

³³² ROBBINS, S. P. **Administração – mudanças e perspectivas**. São Paulo : Saraiva, 2000.

³³³ ALFONSO, Luciano Parejo. **Eficacia y Administración** – Tres estudios. Madrid : INAP – BOE, 1995. p. 97.

³³⁴ METCALFE, Les; RICHARDS, Sue. **Improving public management**. 2 ed. London : SAGE, 1992. p. 31.

econômica, relação entre custos dos recursos e o valor dos resultados, sendo esta geralmente o foco das reformas administrativas.

É importante ressaltar que o conceito de eficiência pode apresentar contornos diferenciados em organizações privadas e públicas. Nestas o que deve prevalecer é o interesse ou a necessidade dos cidadãos; naquelas, predominam o interesse financeiro e de seus proprietários e a maximização do lucro. Nesse sentido, Marianne Nassuno³³⁵ observa que o conceito tradicional de eficiência a relaciona ao melhor uso de recursos visando ao lucro. Na seara pública, ela pode ser melhor definida como o melhor uso de recursos para atender ao interesse público.

Francisco Pedraja³³⁶ e Javier Salinas consideram natural a preocupação com a maior eficiência no setor público, tendo em vista a exigüidade de recursos e os gastos crescentes neste setor. A busca por maior eficiência se dá em conseguir um maior “output” com os mesmos recursos, ou o mesmo “output” com menos recursos. Ou tentando fazer ambos ao mesmo tempo³³⁷.

A eficiência, para Carlos Pimenta³³⁸ e Saraiva³³⁹, é considerada como ampliação dos serviços prestados à população, satisfação (percepção da qualidade) dos cidadãos em relação aos serviços e indicadores de desempenho.

³³⁵ NASSUNO, Marianne. O controle social nas organizações sociais no Brasil. In BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Org.) : **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro : Ed. FGV, 1999, p. 335-361.

³³⁶ PEDRAJA, Francisco y SALINAS, Javier. Es posible medir la eficiencia de los servicios públicos ? **ECONOMISTAS – COLEGIO DE MADRID**, Madrid, nº 105, p. 86-93, jul 2005.

³³⁷ METCALFE, Les; RICHARDS, Sue. **Improving public management**. 2 ed. London : SAGE, 1992. p. 30.

³³⁸ PIMENTA, C. C. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. **Revista de Administração Pública**, 32 (5), 173-199, set./out. 1998.

³³⁹ SARAIVA, L. A. S. A nova administração pública e o foco no cidadão: burocracia X marketing. **Revista de Administração Pública**, 34 (2), p. 59-77, mar./abril 2000.

Richard Boyle³⁴⁰ dá exemplos de possíveis indicadores de eficiência no setor público: custo por leito hospitalar, custo por aluno, entre outros.

A avaliação da eficiência é de difícil operacionalização, ainda mais em serviços públicos. Paulo Seixas³⁴¹ observa que grande parte das atividades públicas não permitem uma avaliação direta e objetiva dos resultados, pois elas atuam em sistemas abertos e complexos. Luciano Parejo Alfonso³⁴², em sentido similar, frisa a dificuldade de mensurar e avaliar eficiência no setor público: dificuldade de definição e medição dos resultados, imperfeição dos indicadores de resultados, limitação burocráticas para redução de custos e resistências à avaliação. Considera também que geralmente uma organização não poderá ser avaliada por apenas um critério, mas um conjunto deles. Cita como exemplos: inovação, adaptação a mudanças e aprendizagem organizacional.

José Martínez³⁴³ e Nuria Rueda relatam que a avaliação no setor público, especialmente saúde e educação, que têm influência de fatores externos, é um terreno repleto de dificuldades metodológicas, se comparado à produção de bens, e que está ainda “en su infancia”. Muitas vezes ocorrem avaliações parciais que com frequência são inúteis. Os mesmos autores sugerem realizar a avaliação de um serviço público, sempre que possível, por meio dos produtos ou serviços obtidos (“outputs”) e não dos fatores ou insumos consumidos (“inputs”). Observam também que é importante levar em conta a qualidade do serviço baseada na visão

³⁴⁰ BOYLE, Richard. **Managing public sector performance**. Dublin : Institute of Public Administration, 1989. p. 19.

³⁴¹ SEIXAS, Paulo Henrique D`Ângelo. **As organizações sociais de saúde em São Paulo, 1998-2002** – uma visão institucional. São Paulo, 2003. 192 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. p. 58.

³⁴² ALFONSO, Luciano Parejo. **Manual de Derecho Administrativo**. v. 1. 4 ed. Barcelona : Ariel, 1996. p. 96 e ss.

³⁴³ MARTÍNEZ, José M. Domínguez y RUEDA, Nuria. Los indicadores de producción pública. **ECONOMISTAS** – COLEGIO DE MADRID, Madrid, nº 105, p. 77-85, jul 2005.

do usuário e que não há modelo generalizável para todos os países. A avaliação deve considerar as particularidades e o momento de cada país, bem como não se centrar apenas nos aspectos contábeis.

Para Francisco Pedraja³⁴⁴ e Javier Salinas, o serviço público não é homogêneo; predominam a incerteza e o desconhecimento na produção ou prestação do serviço, especialmente nos seus resultados. Consideram que na sua avaliação é possível trilhar dois caminhos. O primeiro por meio de indicadores parciais sobre aspectos específicos do serviço. Esses indicadores são mais fáceis de manusear e podem auxiliar na gestão do serviço; entretanto, apresentam caráter parcial e, em alguns casos, podem apresentar resultados contraditórios. O segundo caminho é obter um índice global de eficiência de um determinado serviço, que envolve metodologia de maior complexidade e deve observar fatores externos intervenientes; neste caso sugerem e utilizam o “Data Envelopment Analysis – DEA”. Os mesmos autores comparam um serviço relativamente fácil de ser avaliado, por exemplo o recolhimento de lixo com a educação, de difícil avaliação. Este tem efeitos a médio prazo, uma série de influências externas: renda familiar e envolvimento de pais ou responsáveis, por exemplo. Também há dificuldade em definir o que é uma boa educação: notas, criatividade ou valores. Nas suas considerações finais observam que a avaliação do setor público deve ser sistemática durante vários períodos e ocorrer nas diferentes etapas do processo produtivo.

³⁴⁴ PEDRAJA, Francisco y SALINAS, Javier. Es posible medir la eficiencia de los servicios públicos ? **ECONOMISTAS** – COLEGIO DE MADRID, Madrid, nº 105, p. 86-93, jul 2005.

Joan Prats Catalá³⁴⁵, analisando a mesma questão, faz ponderação similar sobre indicadores parciais. Quanto mais simplificada a atividade, o programa ou o indicador mais fácil avaliar seu desempenho gerencial; entretanto, é uma avaliação parcial e pode dificultar a coordenação e colaboração inter-administrativa, especialmente importante no serviço público, tendo em vista que boa parte deles não depende apenas de um único departamento ou agência. Stephen Page³⁴⁶ sugere que a coleta de dados deve ser o mais simples possível, avaliando as prioridades da organização. Richard Boyle³⁴⁷, ainda em relação à avaliação, lembra que esta pode ser feita ao longo do tempo, utilizando parâmetros e comparações com outras organizações.

Além das dificuldades metodológicas de avaliação do serviço público e de sua eficiência, ressalta-se que não há um conceito unívoco para ela. O seu entendimento pode variar inclusive em diferentes áreas de conhecimento: Administração, Economia, Sociologia e, mais recentemente, Direito. É interessante também observar, como reconhece Marianne Nassuno³⁴⁸, que a eficiência, por si só, não permite adequada avaliação sobre que grupos sociais estão sendo beneficiados com as decisões do gestor público.

³⁴⁵CATALÁ, Joan Prats. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo. In MORENO, Fernando Sáinz (director). **Estudios para la reforma de la Administración Pública**. Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2004. p. 27-102.

³⁴⁶PAGE, Stephen. Measuring accountability for results in interagency collaboratives. **Public Administration Review**, v. 64, n. 5, p. 591-606, sep./oct. 2004.

³⁴⁷BOYLE, Richard. **Managing public sector performance**. Dublin : Institute of Public Administration, 1989. p. 23.

³⁴⁸NASSUNO, Marianne. O controle social nas organizações sociais no Brasil. In BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Org.) : **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro : Ed. FGV, 1999, p. 335-361.

2.6.2 Eficácia na Administração Pública

Eficácia é escolher certo o que fazer, ou seja, selecionar os objetivos adequados ou as alternativas corretas. Para Stoner³⁴⁹, é a capacidade de determinar objetivos apropriados, fazer as coisas certas. Ela está relacionada com qualidade³⁵⁰. Segundo André³⁵¹, é o grau em que as metas, entendidas como atributos mensuráveis de objetivos, para um dado período de tempo, foram efetivamente atingidas. Daft³⁵² e Boyle³⁵³ a definem como sendo o grau no qual uma empresa alcança um objetivo estipulado, como, por exemplo, melhoria na qualidade, lucros maiores e aumento na participação no mercado. Como indicadores de eficácia, Robbins³⁵⁴ sugere parâmetros financeiros (empresas lucrativas) e crescimento. Les Metcalfe³⁵⁵, tendo em vista a instabilidade e a ambigüidade do mundo contemporâneo, recomenda como indicadores, mesmo na administração pública: inovação, adaptação a mudanças e aprendizagem organizacional.

Richard Boyle³⁵⁶ considera que para avaliar eficácia é necessário definir claramente os objetivos da organização. No setor público, para este autor, devem participar políticos, o corpo técnico-burocrático e a população.

³⁴⁹ STONER, J.; FREEMAN, R. E. **Administração**. 5 ed. Rio de Janeiro : LTC, 1999. p. 136.

³⁵⁰ ALFONSO, Luciano Parejo. **Eficacia y Administración** – Tres estudios. Madrid : INAP – BOE, 1995.

³⁵¹ ANDRÉ, M. Contratos de gestão como instrumentos de promoção de qualidade e produtividade no setor público. **Revista Indicadores de Qualidade e Produtividade**. IPEA (1), FEV. 1993.

³⁵² DAFT, R. I. **Administração**. 4 ed. Rio de Janeiro : LTC, 1999.

³⁵³ BOYLE, Richard. **Managing public sector performance**. Dublin : Institute of Public Administration, 1989.

³⁵⁴ ROBBINS, S. P. **Administração – mudanças e perspectivas**. São Paulo : Saraiva, 2000.

³⁵⁵ METCALFE, Les; RICHARDS, Sue. **Improving public management**. 2 ed. London : SAGE, 1992. p. 33 e 34.

³⁵⁶ BOYLE, Richard. **Managing public sector performance**. Dublin : Institute of Public Administration, 1989. p. 20.

É importante observar que a Constituição Federal prevê a avaliação de resultados quanto à eficácia no seu artigo 74³⁵⁷, inciso II.

A avaliação da eficácia do serviço público é um desafio ainda maior do que a análise sobre a eficiência, para o Poder Judiciário, especialmente porque a eficácia, em geral, estará relacionada à definição e possível consecução de objetivos, que muitas vezes estarão no âmbito da discricionariedade do administrador público.

Na teoria administrativa eficácia e eficiência são consideradas fundamentais a qualquer organização pública ou privada. Ambas são vitais para o planejamento: determinar os objetivos certos e em seguida escolher os meios certos de alcançar esses objetivos³⁵⁸. Schermerhorn Júnior³⁵⁹ relaciona eficácia com realização de objetivos e eficiência com utilização de recursos.

Entretanto, Les Metcalfe³⁶⁰ faz ponderação importante em relação à limitação destes dois critérios. Eles fazem parte de um modelo racional, no qual predominam a abordagem econômica, adequação dos meios e fins e maximização da eficiência³⁶¹, geralmente mais presente em decisões rotineiras e de menor complexidade³⁶². Contudo, muitas vezes, ainda mais na administração pública, existem outros componentes presentes na tomada da decisão, fatores políticos ou

³⁵⁷ Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - ...

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

³⁵⁸ STONER, J.; FREEMAN, R. E. **Administração**. 5 ed. Rio de Janeiro : LTC, 1999.

³⁵⁹ SCHERMERHORN JR, J. R. **Administração**. 5 ed. Rio de Janeiro : LTC, 1999.

³⁶⁰ METCALFE, Les; RICHARDS, Sue. **Improving public management**. 2 ed. London : SAGE, 1992. p. 33 e ss.

³⁶¹ ALLISON, G. T. **The essence of decision: explaining the cuban missile crisis**. Boston : Little Brown & Co, 1971.

³⁶² SIMON, H. **Comportamento administrativo**. 3 ed. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1979.

culturais, por exemplo, citados por Noel Hyndman³⁶³. O mesmo autor considera que modelo racional hipervaloriza o desempenho quantitativo, relegando a segundo plano aspectos estratégicos na tomada de decisão, bem como tem dificuldade com incerteza e desordem do sistema público (“... , they fail to cope with ‘the pathological uncertainty and disorder of public sector administration’”).

Além dos conceitos de eficiência e da eficácia, há o da efetividade. É a associação da eficiência e da eficácia somada à relevância social³⁶⁴. Para André³⁶⁵, efetividade é o grau de satisfação das necessidades e dos desejos da sociedade pelos serviços prestados. Apesar de sua importância, a efetividade não será abordada nesta tese.

2.7 A EFICIÊNCIA E A EFICÁCIA NO DIREITO

No Direito é mais usual a abordagem sobre eficácia da norma, especialmente as constitucionais. Fala-se em eficácia jurídica e em eficácia social. Para Maria Helena Diniz³⁶⁶ eficácia é a qualidade da norma vigente de ter a possibilidade de produzir, concretamente, seus efeitos jurídicos. Autores como José Afonso da Silva³⁶⁷ e Luís Roberto Barroso³⁶⁸ estabelecem diferenciação

³⁶³ HYNDMAN, Noel. Rational Management, performance targets and executive agencies: views from agency chief executives in Northern Ireland. **Public Administration**, v. 79, n. 3, 2001. p. 579-598.

³⁶⁴ CURY, A. Organização e métodos: uma visão holística. São Paulo : Atlas, 1994.

³⁶⁵ ANDRÉ, M. Contratos de gestão como instrumentos de promoção de qualidade e produtividade no setor público. **Revista Indicadores de Qualidade e Produtividade**. IPEA (1), fev. 1993.

³⁶⁶ DINIZ, M. H. Vigência e eficácia da norma constitucional. In: FERRAZ JÚNIOR, T. S. **Constituição de 1988 – legitimidade, vigência e eficácia - supremacia**. São Paulo : Atlas, 1989. p. 69.

³⁶⁷ SILVA, J. A. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6 ed. São Paulo : Malheiros, 2002.

entre eficácia jurídica e eficácia social. Eficácia jurídica diz respeito à aplicabilidade, exigibilidade ou exequibilidade da norma, como possibilidade de sua aplicação jurídica. Eficácia social é o fato de a norma ser efetivamente ou realmente aplicada e seguida nos casos. Para Luís Roberto Barroso³⁶⁹ eficácia social e efetividade são similares.

Nesta tese não será analisada a eficácia da norma, quer jurídica, quer social; o objeto desta é a eficiência, princípio constitucional da administração pública.

A doutrina jurídica brasileira está se dedicando ao tema especialmente depois de a eficiência tornar-se princípio constitucional da administração pública e é natural que tenha sido assim. No Brasil, em alguns casos, os termos eficácia e eficiência são utilizados, inclusive, como sinônimos na doutrina jurídica. É importante frisar que a eficiência, a partir de 1998, como princípio constitucional, apresenta o desafio de conceituá-la, e mais, de aplicá-la. Torna-se necessário definir estes conceitos de eficiência, bem como de eficácia, se são similares, complementares ou distintos, tarefa importante para a doutrina e jurisprudência.

O Plano de Reforma Administrativa do Governo Federal nos anos 1994-2002, teve como um dos principais objetivos aumentar a eficiência e a eficácia dos órgãos ou agências do Estado³⁷⁰. Para consolidar juridicamente esta meta foi aprovada pelo Congresso Nacional a Emenda Constitucional nº 19 de 1998, além de leis ordinárias federais. Esta emenda atribui nova redação a oitenta preceitos

³⁶⁸ BARROSO, L. R. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas** – limites e possibilidades da Constituição Brasileira. 2.ed. Rio de Janeiro : Renovar, 1993. p. 78 e 79.

³⁶⁹ BARROSO, L. R. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas** – limites e possibilidades da Constituição Brasileira. 2.ed. Rio de Janeiro : Renovar, 1993. p. 79.

³⁷⁰ BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle, 1997 (Cadernos MARE, 1).

da Carta Magna entre artigos, itens e alíneas³⁷¹. Para Harger³⁷², sua mais importante alteração foi a inclusão do princípio da eficiência no “caput” do artigo 37 da Constituição Brasileira.

É interessante lembrar que o Decreto-Lei nº 200³⁷³ de 1967, no artigo 26³⁷⁴, inciso III, já em 1967, estabeleceu preocupação com a eficiência na administração pública indireta.

Também na Lei nº 8.987³⁷⁵ de 1995 ao definir serviço adequado na concessão ou permissão de serviços, o legislador preocupou-se com a eficiência no artigo 6º³⁷⁶, § 1º.

Um dos objetivos deste trabalho é avaliar a influência e importância da inclusão da eficiência como princípio constitucional, sua importância, limitações de avaliação e relevância prática. A interação de um conceito eminentemente administrativo-econômico com ordenamento jurídico também será objeto de análise. Isto será realizado a seguir.

³⁷¹ TÁCITO, C. A reforma do estado e a modernidade administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 215, p 1-7, jan./mar. 1999.

³⁷² HARGER, M. Reflexões iniciais sobre o princípio da eficiência. **Revista de Direito Administrativo**, 217, p. 151-161, jul./set. 1999.

³⁷³ BRASIL. Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa, e dá outras providências.

³⁷⁴ Art. 26. No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente:

I - ...

II - ...

III - a eficiência administrativa;

³⁷⁵ BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

³⁷⁶ Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

2.7.1 A Eficiência como Princípio Constitucional da Administração Pública no Brasil

As normas constitucionais, para Canotilho³⁷⁷, apresentam-se na forma de princípios e regras. Os princípios apresentam grau de abstração relativamente elevado, são vagos e indeterminados quando comparados às regras. Os primeiros são normas de otimização e comportam diferentes níveis de concretização. Não podem ser valorados como verdadeiros ou falsos. As regras prescrevem uma exigência (impõem, permitem ou proíbem). É ou não é cumprida. Para o autor português os princípios coexistem, as regras antinômicas excluem-se.

José Afonso da Silva³⁷⁸ frisa que não há norma constitucional alguma destituída de eficácia. Todas elas irradiam efeitos jurídicos, importando sempre uma inovação da ordem jurídica preexistente.

Luís Roberto Barroso³⁷⁹ relata que os princípios constitucionais são a síntese dos valores abrigados no ordenamento jurídico. Desempenham as funções de: a) condensar valores; b) dar unidade ao sistema; c) condicionar a atividade do intérprete. Têm um maior teor de abstração e maior destaque que as regras constitucionais. O mesmo autor, entretanto, observa que não há hierarquia entre princípios e regras constitucionais.

Segundo Vladimir da Rocha França³⁸⁰, princípios constitucionais são expressões normativas consolidadas a partir de valores ou fins, que garantem coerência, unicidade e concreção de todo ordenamento jurídico. Quando estes

³⁷⁷ CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional**. 5ª ed. Coimbra : Almedina, 1992. p. 1144 e 1145.

³⁷⁸ SILVA, J. A. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6 ed. São Paulo : Malheiros, 2002. p. 81.

³⁷⁹ BARROSO, L. R. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro (pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo). **Revista Academia Brasileira de Direito Constitucional**, nº 1, 2001.

³⁸⁰ FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência administrativa na Constituição Federal. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 220, p. 165-177, abr./jun. 2000.

estão expressos em texto legal, constituem norma plenamente exigível e concretizável.

Para Carmem Lúcia Antunes Rocha³⁸¹, os princípios constitucionais desempenham uma função positiva, que consiste em afirmar a diretriz e o conteúdo dos subprincípios e do regramento jurídico para observação de todos. E outra negativa, que é a vedação à introdução no sistema normativo de qualquer conteúdo que se contraponha ao que neles é estabelecido.

Ana Paula Barcellos³⁸² considera que os efeitos dos princípios partem de um núcleo básico determinado e são influenciados por concepções políticas, ideológicas, religiosas e filosóficas.

José Afonso da Silva³⁸³ não considera a eficiência como um conceito jurídico, mas econômico; pois não qualifica normas, qualifica atividades. Este princípio orienta a administração pública no sentido de conseguir os melhores resultados com meios escassos e a menor custo. Prossegue o autor observando que eficiência administrativa é obtida pelo melhor emprego dos recursos e meios para melhor satisfazer às necessidades coletivas num regime de igualdade dos usuários. Marcelo Harger³⁸⁴ sintetiza como o dever de o administrador público utilizar a melhor opção disponível, a opção ótima.

O princípio da eficiência, para Alexandre Moraes³⁸⁵ está vinculado à prestação de serviços sociais essenciais à população, visando à adoção de todos os meios legais e morais possíveis para a satisfação do bem comum. Observa que

³⁸¹ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte : Del Rey, 1994.

³⁸²BARCELLOS, A. P. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**. Rio de Janeiro : Renovar, 2002. p. 53.

³⁸³SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2001.

³⁸⁴HARGER, M. Reflexões iniciais sobre o princípio da eficiência. **Revista de Direito Administrativo**, 217, p. 151-161, jul./set. 1999.

este princípio apresenta as seguintes características: direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, desburocratização e busca da qualidade.

Juliano Henrique da Cruz Cerejido³⁸⁶ considera que o princípio da eficiência está relacionada aos meios empregados. Os agentes públicos têm o dever de selecionar e utilizar criteriosamente os melhores meios a serem empregados no cumprimento das atividades necessárias à boa administração. Frisa que na eficiência predomina o controle dos meios e não nos fins alcançados. O mesmo autor também relata a importância de interpretar a eficiência conjugada com os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade.

Segundo Alexandre Santos de Aragão³⁸⁷ a eficiência não visa mitigar o princípio da legalidade, mas estabelecer uma nova lógica para esta, priorizando também resultados práticos alcançados, não se restringindo apenas a aspectos formais e abstratos.

Para Rogério Gesta Leal³⁸⁸, o princípio da eficiência foi alçado a princípio básico da atividade administrativa e ao desejo de maximizar os resultados de toda e qualquer ação dos serviços públicos. Entretanto, alerta que a Emenda Constitucional nº 19/1998 não indicou os critérios e indicadores para aferir tal eficiência. Observa também que a jurisprudência na aplicação do princípio da

³⁸⁵MORAES, A. **Direito Constitucional**. 12 ed. São Paulo : Atlas, 2002. p. 317 e ss.

³⁸⁶CEREJIDO, Juliano Henrique da Cruz. O princípio constitucional da eficiência na administração pública. **Revista Direito Administrativo**, 226, p. 231-241, out./dez. 2001.

³⁸⁷ ARAGÃO, Alexandre Santos. O princípio da eficiência. **Revista de direito administrativo**, 237, jul./set. 2004, p. 1-6.

³⁸⁸ LEAL, Rogério Gesta. **Estado, administração e sociedade** – novos paradigmas. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2006. p. 133 e 134.

eficiência vem estabelecendo, em relação à agilidade e rapidez, o prazo estabelecido na lei de procedimento administrativo.

Autores como Hely Lopes Meirelles³⁸⁹ consideram que a administração pública já estava submetida a este princípio, mesmo sem estar previsto expressamente na Constituição. Sérgio de Andrea Ferreira³⁹⁰ tem posicionamento similar lembrando o artigo 74³⁹¹, inciso II da Constituição Federal.

O posicionamento de Meirelles e Sérgio Ferreira é respeitável, mas a partir de 1998, temos um princípio da eficiência como sendo da administração pública explicitado na Constituição, o que antes não acontecia. Falava-se em eficiência, é verdade, como sustenta Sérgio Ferreira, mas não como princípio.

O princípio da eficiência tem despertado também preocupações e críticas da doutrina. Maria Zanella Di Pietro³⁹² relaciona este princípio à Ciência da Administração e aos tecnocratas. Para a autora, ele apresenta certo antagonismo e pode sacrificar o princípio da legalidade, imposto pela Constituição e inerente ao Estado do Direito.

Bandeira de Mello³⁹³ demonstra preocupação em relação à dificuldade de definição jurídica do princípio de eficiência e do seu controle judicial. Ressalta que a eficiência deve estar sempre em consonância com a legalidade.

³⁸⁹ MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 22 ed. São Paulo : Malheiros, 1997.

³⁹⁰ FERREIRA, Sérgio de Andrea. Estudo jurídico sobre a natureza da PARAPREVIDÊNCIA. **Revista de Previdência Funcional**, ano I, nº 0, 2001, p. 96-121.

³⁹¹ Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - ...

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

³⁹² DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 14 ed. São Paulo : Atlas, 2002. p. 84.

³⁹³ BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

Egon Bockmann Moreira³⁹⁴ critica severamente a inclusão da eficiência como princípio constitucional, considerando-a oriunda da administração gerencial privada competitiva e expressa que sua inserção não gerará nenhuma novidade ou benefício concreto.

O mesmo autor³⁹⁵ prossegue em suas críticas a eficiência. Ela é típica da administração e economia e tem objetivos completamente diversos da Administração Pública e do Estado Democrático do Direito. Alerta que a administração pública não pode ser orientada pelo lucro e que a eficiência não pode e não deve atenuar outros princípios ou normas constitucionais. Conclui que deve prevalecer na gestão pública o respeito aos cidadãos, o atendimento ao seu bem-estar e a realização dos direitos fundamentais do Homem.

É interessante observar que o princípio da eficiência na redação inicial era denominado qualidade de serviço prestado³⁹⁶. Recorda-se também que o princípio da eficiência também está presente no artigo segundo da lei do processo administrativo federal³⁹⁷: “A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”.

Efetivamente, a preocupação com a eficiência é mais recorrente na iniciativa privada, mas ela também é importante na gestão da coisa pública, que administra recursos públicos, e nesta tem um contorno necessariamente

³⁹⁴ MOREIRA, Egon Bockmann. In SUNDFELD, Carlos Ari. **As leis de processo administrativo** – lei federal 9784/99 e lei paulista 10.177/98. São Paulo : Malheiros, 2000, p. 320-341.

³⁹⁵ MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo Administrativo** – Princípios Constitucionais e a Lei 9.784/99. São Paulo : Malheiros, 2000. p. 124 e ss.

³⁹⁶ GABARDO, E. Princípio constitucional da eficiência administrativa. São Paulo : Dialética, 2002.

³⁹⁷ BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

diferenciado. Após a Emenda Dezenove, a eficiência é princípio constitucional e assim deve ser tratada. Quanto aos benefícios, o tempo dirá se eles ocorrerão, e dependerão, certamente, do gestor público, dos cidadãos exigirem, da doutrina e do posicionamento do judiciário brasileiro.

Parece ainda não existir na doutrina jurídica brasileira um conceito consensual de princípio de eficiência. Alguns autores como Maria Zanella Di Pietro³⁹⁸ e Alexandre Moraes³⁹⁹, quando abordam o princípio da eficiência brasileiro, citam o princípio da eficácia na Constituição da Espanha. Entretanto, é importante considerar que eficiência e eficácia, na doutrina administrativa e econômica, são conceitos complementares mas distintos. O princípio da eficácia da Espanha apresenta algumas características distintas do princípio da eficiência no Brasil e será apresentado a seguir.

2.7.2 A Eficácia como Princípio Constitucional da Administração Pública na Espanha

O princípio da eficácia na administração pública está estabelecido no artigo 103 da Constituição Espanhola⁴⁰⁰ de 1978 e estabelece o seguinte:

Artículo 103.

1. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de **eficacia**, jerarquía, descentralización y coordinación con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.
2. ...
3. ...

³⁹⁸ DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 14 ed. São Paulo : Atlas, 2002. p. 84.

³⁹⁹ MORAES, A. **Direito Constitucional**. 12 ed. São Paulo : Atlas, 2002. p. 315.

Para Parejo Alfonso⁴⁰¹, provavelmente o doutrinador espanhol que mais se debruçou sobre o tema, a eficácia é princípio jurídico, de ampla margem e com caráter genérico ou indeterminado. Nas suas palavras: “La doctrina del Tribunal así lo confirma, precisando que el principio deja amplio margen, en cualquier caso, al legislador ordinario”. Observa também que esse princípio deve ser interpretado em conjunto com os princípios da hierarquia, descentralização e coordenação, e poderá apresentar compreensões complementares, tendo em vista sua amplitude, bem como a dos múltiplos fins da administração pública.

O mesmo autor⁴⁰² diferencia eficácia e eficiência da seguinte forma: “la eficacia alude a la efectiva consecución de objetivos prefijados... La eficiencia puede definirse como subespecie de la eficacia, que incorpora la perspectiva de la relación medios-objetivos para prescribir el grado óptimo de la misma...”. Sintetizando a diferença, mas também a estreita relação entre os dois conceitos, Parejo Alfonso⁴⁰³, considera que a eficiência, fazer bem as coisas, é mais específica e próxima à economia; e a eficácia, fazer as coisas, tem caráter mais administrativo e organizacional. Esta engloba a eficiência e a economia, que constam no artigo 31.2 da Constituição Espanhola. Entretanto, o próprio autor⁴⁰⁴ alerta para a necessidade de uma maior precisão terminológica, pois muitas vezes eficácia, eficiência, efetividade e produtividade são ainda consideradas similares.

⁴⁰⁰ ESPAÑA. *Constitución Española*. 27 diciembre 1978.

⁴⁰¹ ALFONSO, Luciano Parejo. *Manual de Derecho Administrativo*. v. 1. 4 ed. Barcelona : Ariel, 1996. p. 85.

⁴⁰² ALFONSO, Luciano Parejo. La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública. *Documentación Administrativa*, nº 218-219, abr.-sep. 1989, p. 19.

⁴⁰³ ALFONSO, Luciano Parejo. *Eficacia y Administración* – Tres estudios. Madrid : INAP – BOE, 1995. p. 94.

⁴⁰⁴ ALFONSO, Luciano Parejo. La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública. *Documentación Administrativa*, nº 218-219, abr.-sep. 1989, p. 15 e 16.

Santamaría Pastor⁴⁰⁵ define eficácia como “...imperativo de óptimo funcionamiento del conjunto de las Administraciones públicas, como sistema que ha de operar de manera coherente y armónica”. E considera que juízes e tribunais podem anular decisão administrativa caso ela se demonstre claramente impeditiva de uma ação eficaz da Administração Pública.

Luciano Parejo Alfonso⁴⁰⁶ alerta que o princípio da eficácia na administração pública espanhola não se limita à eficácia jurídica ou efetividade, ele representa uma exigência de ação organizada, programada e sistemática do gestor público. Para concretizar o princípio da eficácia na Espanha, Parejo Alfonso⁴⁰⁷ aponta como caminho a definição de interesse geral: “Es, pues, la definición del interés general el elemento clave para el enjuiciamiento en concreto de la eficacia”. Lois Recascino Wise⁴⁰⁸ define interesse geral ou interesse público como as demandas oriundas dos interesses coletivos de uma determinada população, inclusive de suas futuras gerações. É mais que a mera soma de interesses. Maria García⁴⁰⁹ observa que existe tendência de construir-se o conceito de interesse geral também no direito comunitário.

É este interesse que deve orientar a elaboração de critérios específicos de avaliação da eficácia no setor público, já que esta não se restringe a eficiência,

⁴⁰⁵ PASTOR, Juan Alfonso Santamaría. **Principios de Derecho Administrativo**. 4 ed. Madrid : Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2002. v. 1. p. 112.

⁴⁰⁶ ALFONSO, Luciano Parejo. **Manual de Derecho Administrativo**. v. 1. 4 ed. Barcelona : Ariel, 1996.

⁴⁰⁷ ALFONSO, Luciano Parejo. La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública. **Documentación Administrativa**, nº 218-219, abr.-sep. 1989, p. 37.

⁴⁰⁸ WISE, Lois Recascino. Bureaucratic posture: on the need for a composite theory of bureaucratic behavior. **Public Administration Review**, v. 64, n. 6, p. 669-680, nov./dec. 2004.

⁴⁰⁹ GARCÍA, Maria Yolanda Fernández. La nueva regulación de la contratación pública en el derecho comunitario europeo. **Revista de Administración Pública**, n. 166, ene./abr. 2005, p. 281-320.

produtividade ou rendimento, geralmente características da atividade econômica privada. Para Parejo Alfonso⁴¹⁰, é uma tarefa ainda por fazer:

Es ésta una tarea que está aún por hacer y con la doctrina jurídico-administrativa, como la ciencia de la Administración pero fundamentalmente esta última, tienen contraída, en nuestro sistema, una deuda ya vencida.

Também na Espanha o princípio da eficácia é questionado, especialmente em relação à legalidade. Segundo Juan Alfonso Santamaría Pastor⁴¹¹, a convivência dos dois princípios é problemática, e sustenta a posição de que a eficácia, no caso da Constituição Espanhola⁴¹², tem uma posição subordinada à legalidade. Afirma: “No hay eficacia contra el Derecho: la eficacia comienza justamente donde el Derecho termina”. Rodríguez-Arana⁴¹³ também reconhece esta tensão entre os dois princípios.

Segundo Luciano Parejo Alfonso⁴¹⁴, contudo, não há contraposição possível entre os princípios da legalidade e eficácia na constituição espanhola, pois há administração legal e ilegal, bem como administração eficaz e ineficaz; que é sinônimo de boa ou má administração. Em outro artigo⁴¹⁵, reafirma que contraposição é falsa e observa que a eficácia não pode comportar a renúncia ao

⁴¹⁰ ALFONSO, Luciano Parejo. La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública. **Documentación Administrativa**, nº 218-219, abr.-sep. 1989.

⁴¹¹ PASTOR, Juan Alfonso Santamaría. **Principios de Derecho Administrativo**. 4 ed. Madrid : Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2002. v. 1. p. 112 e 113.

⁴¹² C.E. – Art. 103. 1. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de **eficacia**, jerarquía, descentralización y coordinación con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”.

⁴¹³ RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. La Vuelta al Derecho Administrativo (a Vueltas con lo Privado y lo Público). **A & C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 5, n. 20, p. 11-39, abr-jun. 2005.

⁴¹⁴ ALFONSO, Luciano Parejo. **Manual de Derecho Administrativo**. v. 1. 4 ed. Barcelona : Ariel, 1996. p. 87.

⁴¹⁵ ALFONSO, Luciano Parejo. **Eficacia y Administración** – Tres estudios. Madrid : INAP – BOE, 1995. p. 108 e 109.

Estado do Direito, mas também nem a Lei e o Direito podem tornar impraticável uma atuação eficaz na administração pública.

Outra ponderação importante é a que faz Miguel Navajas Rebollar⁴¹⁶. Observa que o princípio da eficácia na Espanha vem sendo utilizado como justificativa para “la huida del derecho administrativo”, ou seja, para contratar sem os controles e procedimentos típicos do direito administrativo. Isto, infelizmente, também acontece com o princípio da eficiência no Brasil.

É interessante observar que a Lei nº 6/1997⁴¹⁷, da “Organización y Funcionamiento de La Administración General del Estado” (LOJAFE) prevê o controle de eficácia nos organismos autônomos e entidades públicas empresarias nos seus artigos 51 e 59, respectivamente:

Art. 51. Control de eficacia de los Organismos Autônomos.

Los Organismos Autônomos están sometidos a un control de eficacia, que será ejercido por el Ministerio al que estén adscritos, sin perjuicio del control establecido al respecto por la Ley General Presupuestaria. Dicho control tendrá por finalidad comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos y la adecuada utilización de los recursos asignados.

Art 59. Control de eficacia de as Entidades Públicas Empresariales.

1. Las Entidades Públicas Empresariales están sometidas a un control de eficacia que será ejercido por el Ministerio y, en su caso, por el Organismo Público al que estén adscritas, sin perjuicio del control establecido al respecto por la Ley General Presupuestaria. Dicho control tiene por finalidad comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos y la adecuada utilización de los recursos asignados.

⁴¹⁶ REBOLLAR, Miguel Navajas. **La nueva administración instrumental**. Madrid : COLEX, 2000. p. 76.

⁴¹⁷ ESPAÑA. Ley 6/1997 de 14 de abril. Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Boletín Oficial del Estado (BOE), 15 abr. 1997.

Também há preocupação com o princípio da eficácia na lei⁴¹⁸ de procedimento administrativo espanhola com texto bastante similar ao estabelecido na Constituição Espanhola:

Artículo 3. Principios generales. – 1. Las Administraciones públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho.

A doutrina jurídica na Espanha, cuja constituição é de 1978, parece ter progredido mais nas definições de eficiência e, especialmente, eficácia. Contudo, o próprio Luciano Parejo Alfonso frisa ainda a necessidade da construção de um conceito de eficácia na administração pública, que tem características distintas das organizações privadas.

A LOJAFE prevê o controle de eficácia por meio do grau de cumprimento dos objetivos e da adequada utilização de recursos. Entretanto, conceitualmente a utilização de recursos está mais relacionada à eficiência. Talvez o legislador espanhol tenha usado o conceito ampliado de eficácia abrangendo a eficiência, tal como proposto por Luciano Parejo Alfonso.

María Charro⁴¹⁹ faz ponderação interessante sobre o controle da eficácia da LOJAFE. Apesar deste, não há explicitação das consequências jurídicas se o ato administrativo de um organismo autônomo ou entidade pública empresarial for considerado ineficaz. Jaime Rodríguez-Arana⁴²⁰, relator do projeto desta lei,

⁴¹⁸ ESPAÑA. Ley 30/1992 de 26 de noviembre. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. (BOE), 27 nov. 1992.

⁴¹⁹ CHARRO, María Calvo. La administración institucional. Los organismos públicos. In: MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana (Director). **La Administración Pública española**. Madrid : INAP, 2002. p. 529-559.

⁴²⁰ RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. **Comunicação Pessoal**. 2005.

observa que este controle não tem acontecido de fato nos organismos autônomos e entidades públicas empresariais.

Questão que preocupa na Espanha e pode acontecer no Brasil, neste caso com a eficiência, é a utilização do princípio da eficácia para justificar “la huida del derecho administrativo”.

Após apresentadas as doutrinas brasileira e espanhola sobre os princípios da eficiência e da eficácia, respectivamente, será analisada a jurisprudência dos dois países.

2.7.3 Eficiência Administrativa e o Controle Judicial no Brasil

Esta certamente será uma das questões mais controvertidas trazidas pela caracterização da eficiência como princípio constitucional. Pode o Poder Judiciário analisar se o ato administrativo é ou não eficiente ? Que conceitos, métodos ou técnicas a utilizar ?

Para Vladimir da Rocha França⁴²¹, é vedado ao Poder Judiciário controlar integralmente a eficiência da atividade administrativa. A eficiência é objeto de controle interno de cada poder e do controle legislativo. Afirma que não cabe ao Poder Judiciário definir a melhor técnica aplicável, mas sim se esta ateu-se aos limites do ordenamento jurídico. O juiz baseado apenas no princípio da eficiência não pode invalidar ato administrativo.

⁴²¹ FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência administrativa na Constituição Federal. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 220, p. 165-177, abr./jun. 2000.

Prossegue o autor ressaltando que a eficiência somente é efetivamente comprovada quando o ato administrativo é materialmente aplicado. O controle jurisdicional da atividade administrativa não incide sobre a execução material, mas sim a estrutura e coerência jurídicas da decisão da administração pública e sua relação com o regime jurídico-administrativo.

Segundo Emerson Gabardo⁴²², o entendimento anterior tem sido dominante na jurisprudência. A justificativa é a independência dos poderes. É interessante observar que este posicionamento se solidificou antes da Reforma Constitucional de 1998.

Em sentido diverso, Marcelo Harger⁴²³ observa que o princípio de eficiência adquire fundamental importância especialmente na avaliação dos atos discricionários da administração pública. Ele serve de baliza para a atuação discricionária. O Poder Judiciário pode analisar o mérito do ato administrativo. Reduz-se o poder discricionário da administração sem eliminá-lo por completo.

Alexandre Moraes⁴²⁴ corrobora a posição de Harger, e considera que o Poder Judiciário tem plena possibilidade de responsabilizar as autoridades públicas para garantir a eficiência dos serviços prestados.

A seguir serão apresentados casos julgados no Brasil em relação ao princípio da eficiência. É importante observar que este princípio é relativamente novo no Brasil ainda é rara a jurisprudência que trata do assunto. Foram

⁴²² GABARDO, Emerson. Princípio constitucional da eficiência administrativa. São Paulo: Dialética, 2002.

⁴²³ HARGER, M. Reflexões iniciais sobre o princípio da eficiência. **Revista de Direito Administrativo**, 217, p. 151-161, jul./set. 1999.

⁴²⁴ MORAES, A. **Direito Constitucional**. 12 ed. São Paulo : Atlas, 2002. p. 323.

analisados os julgados⁴²⁵ do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça.

No Supremo Tribunal Federal não se observaram acórdãos analisando diretamente o princípio da eficiência até o momento da redação desta tese, maio de 2006.

Em 2002, o Superior Tribunal de Justiça⁴²⁶ considerou que a toda e qualquer atividade da administração pública e de seus agentes está subordinada ao princípio da eficiência e que não é justificável longo lapso temporal para a efetivação do ato administrativo. Neste caso uma Associação de Moradores estava esperando há quatro anos autorização de funcionamento de rádio comunitária. O Superior Tribunal de Justiça estipulou em sessenta dias o prazo para instrução do processo administrativo e a emissão da decisão da autoridade competente.

1.O exercício da atividade administrativa está submetido ao princípio da eficiência, nos termos do art. 37, caput, CF/88.

2.Configura-se ofensiva ao princípio da eficiência a conduta omissiva da autoridade competente, que deixa transcorrer longo lapso temporal sem processar pedido de autorização de funcionamento de rádio comunitária.

A Administração Pública e, conseqüentemente, os seus agentes, desimportante o seu nível hierárquico, estão adstritos, por expressa disposição constitucional (art. 37, caput), à observância de determinados princípios, dentre os quais se destaca o **princípio da eficiência**, inserido no dispositivo em virtude da alteração procedida pela Emenda Constitucional n. 19/98.

...

Agride o princípio da eficiência, de maneira inquestionável, a demora injustificável tanto do processamento do requerimento quanto da apreciação do pedido pela autoridade coatora, decorridos 04 (quatro) anos do protocolo do pleito.

...

Posto isso, concedo parcialmente a segurança, para determinar à autoridade coatora que se pronuncie sobre o requerimento efetuado pela impetrante.

⁴²⁵ A pesquisa foi realizada utilizando a frase “princípio da eficiência” nos sítios eletrônicos do STF e STJ: www.stf.gov.br e www.stj.gov.br.

⁴²⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, Mandado de Segurança nº 7765/DF. Relator: Ministro Paulo Medina. 26 jun. 2002. DJ 14.10.2002. p. 183.

Acatando sugestão do Ministro Luiz Fux assinalo prazo máximo de 60 (sessenta) dias para efetivação das providências, reputando-o suficiente à adoção das medidas necessárias, mormente considerado o lapso temporal já transcorrido.

Em 2003 o Superior Tribunal de Justiça⁴²⁷ manteve decisão administrativa de revogar licitação tendo em vista, dentre outros motivos, que a própria administração poderia desempenhar a atividade e os princípios da eficiência e economicidade:

A revogação da licitação em exame fundamenta-se, também, na demonstração, após o início do Programa Pantanal, de que a própria Administração estava apta a realizar parte do projeto, possibilitando uma melhor gestão dos recursos, em atendimento aos princípios da eficiência e economicidade.

No mesmo ano, ao analisar mandado de segurança solicitando edição de portaria no caso de anistiado político, o Superior Tribunal de Justiça⁴²⁸ determinou prazo de sessenta dias para emissão da decisão administrativa e afirma que este prazo que consta na Lei nº 10.559/2002 está baseado no princípio da eficiência e na lei de procedimento administrativo:

5 Nada obstante, o § 4º do art. 12 da Lei 10.559/2002 estabelece o prazo de 60 (sessenta) dias para efetivação da decisão, numa clara manifestação de que a prontidão é característica desses feitos, onde se visa a reparação da ignominiosa antijuridicidade de outrora. Depreende-se do citado dispositivo que a sua ratio essendi está consoante o princípio da eficiência, já prestigiado pelo STJ, mercê da liberdade de a autoridade máxima decidir ao seu alvitre.

6 Deveras, a Lei que regula o procedimento administrativo também concede o prazo de 60 (sessenta) dias para a decisão do feito, aliás, de certo, o paradigma do citado § 4º.

7 Impõe-se, assim, conceder em parte a ordem para que a autoridade impetrada, no prazo da Lei de 60 (sessenta) dias desta decisão, ao seu alvitre e independência, profira decisão no procedimento administrativo retromencionado.

⁴²⁷ BRASIL, Superior Tribunal da Justiça, Mandado de Segurança nº 8844/DF. Relator: Ministro Franciulli Netto. 23 abr. 2003. DJ 04.08.2003. p. 211.

⁴²⁸ BRASIL, Superior Tribunal da Justiça, Mandado de Segurança nº BRASIL, 9.190/DF. Relator: Ministro Luiz Fux. 12 nov. 2003. DJ: 15/12/2003.

No ano de 2004, este mesmo tribunal⁴²⁹ observa que atender com eficiência é dever da Administração Pública e que o cidadão não deve ser obrigado a suportar a ineficiência do setor público:

2. É dever da Administração Pública primar pelo atendimento ágil e eficiente de modo a não deixar prejudicados os interesses da sociedade. Deve ser banida da cultura nacional a idéia de que ser mal atendido faz parte dos aborrecimentos triviais do cidadão comum, principalmente quando tal comportamento provém das entidades administrativas. O cidadão não pode ser compelido a suportar as conseqüências da má organização, abuso e falta de eficiência daqueles que devem, com toda boa vontade, solicitude e cortesia, atender ao público.
3. Os simples aborrecimentos triviais aos quais o cidadão encontra-se sujeito devem ser considerados como os que não ultrapassem o limite do razoável, tais como: a longa espera em filas para atendimento, a falta de estacionamentos públicos suficientes, engarrafamentos etc. No caso dos autos, o autor foi obrigado, sob pena de não-licenciamento de seu veículo, a pagar multa que já tinha sido reconhecida, há mais de dois anos, como indevida pela própria administração do DAER, tendo sido, inclusive, tratado com grosseria pelos agentes da entidade. Destarte, cabe a indenização por dano moral.

Também neste ano, analisando questão similar ao primeiro caso anteriormente relatado, autorização de funcionamento de rádio comunitário, o Superior Tribunal de Justiça⁴³⁰ reitera o princípio da eficiência, frisa a necessidade de a administração pública trabalhar em prazos razoáveis, bem como de o Poder Judiciário observar estas questões no caso concreto:

2. Merece confirmação o acórdão que julga procedente pedido para que a União se abstenha de impedir o funcionamento provisório dos serviços de radiodifusão, até que seja decidido o pleito administrativo da recorrida que, tendo cumprido as formalidades legais exigidas, espera já há cinco anos, sem que tenha obtido uma simples resposta da Administração.
3. A Lei 9.784/99 foi promulgada justamente para introduzir no nosso ordenamento jurídico o instituto da Mora Administrativa como forma de reprimir o arbítrio

⁴²⁹ BRASIL. Superior Tribunal da Justiça. Recurso Especial 608918/RS. Relator: Ministro: José Delgado. 20 mai. 2004. DJ 21.06.2004. p. 176.

⁴³⁰ BRASIL. Superior Tribunal da Justiça. Recurso Especial 531349/RS. Relator: Ministro José Delgado. 03 jun. 2004. DJ 09.08.2004. p. 174.

administrativo, pois não obstante a discricionariedade que reveste o ato da autorização, não se pode conceber que o cidadão fique sujeito à uma espera abusiva que não deve ser tolerada e que está sujeita, sim, ao controle do Judiciário a quem incumbe a preservação dos direitos, posto que visa a efetiva observância da lei em cada caso concreto.

4. O Poder Concedente deve observar prazos razoáveis para instrução e conclusão dos processos de outorga de autorização para funcionamento, não podendo estes prolongar-se por tempo indeterminado", sob pena de violação aos princípios da eficiência e da razoabilidade.

Ainda no ano de 2004, o Superior Tribunal de Justiça⁴³¹ considerou o princípio da eficiência e determinou maior celeridade para conclusão do procedimento administrativo, fixando prazo em sessenta dias para conclusão do processo administrativo. Mais uma vez aparece a necessidade de a administração agir em prazos aceitáveis:

Entretanto, em face do **princípio da eficiência** (art. 37, caput, da Constituição Federal), não se pode permitir que a Administração Pública postergue, indefinidamente, a conclusão de procedimento administrativo, sendo necessário resgatar a devida celeridade, característica de processos urgentes, ajuizados com a finalidade de reparar injustiça outrora perpetrada. Na hipótese, já decorrido tempo suficiente para o cumprimento das providências pertinentes – quase dois anos do parecer da Comissão de Anistia –, tem-se como razoável a fixação do prazo de 60 (sessenta) dias para que o Ministro de Estado da Justiça profira decisão final no Processo Administrativo, como entender de direito.

Em 2005 o Superior Tribunal de Justiça⁴³² mais uma vez confirma a necessidade de a administração pública trabalhar em prazos razoáveis, observando o princípio da eficiência:

⁴³¹ BRASIL. Superior Tribunal da Justiça. Mandado de Seguraça 9420/DF. Relator: Ministra Laurita Vaz. 25 ago. 2004. D.J. 06 set. 2004, p. 163.

⁴³²BRASIL. Superior Tribunal da Justiça. Recurso Especial 690819/RS. Relator: Ministro José Delgado. 22 fev. 2005. DJ 19.12.2005. p. 234.

3. Merece confirmação o acórdão que julga procedente pedido para que a União e a ANATEL se abstenham de impedir o funcionamento provisório dos serviços de radiodifusão, até que seja decidido o pleito administrativo da recorrida que, tendo cumprido as formalidades legais exigidas, espera já há cinco anos, sem que tenha obtido uma simples resposta da Administração. 4. A Lei 9.784/99 foi promulgada justamente para introduzir no nosso ordenamento jurídico o instituto da Mora Administrativa como forma de reprimir o arbítrio administrativo, pois não obstante a discricionariedade que reveste o ato da autorização, não se pode conceber que o cidadão fique sujeito à uma espera abusiva que não deve ser tolerada e que está sujeita, sim, ao controle do Judiciário a quem incumbe a preservação dos direitos, posto que visa a efetiva observância da lei em cada caso concreto. 5. O Poder Concedente deve observar prazos razoáveis para instrução e conclusão dos processos de outorga de autorização para funcionamento, não podendo estes prolongar-se por tempo indeterminado”, sob pena de violação aos princípios da eficiência e da razoabilidade. 6. Recursos parcialmente conhecidos e desprovidos.

Utilizando ainda a expressão “princípio da eficiência” foi constatada a existência de julgado que, apesar de não ser objeto direto desta tese, pode auxiliar na análise do controle do Poder Judiciário sobre ações do Poder Executivo, observando o princípio da eficiência.

Nesse caso o Município de São Paulo recorreu ao Superior Tribunal de Justiça para modificar acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo. O Ministério Público de São Paulo havia solicitado mediante ação civil pública a realização de obras de infra-estrutura em conjunto habitacional no município de São Paulo. O Superior Tribunal de Justiça⁴³³ deferiu o pedido da prefeitura paulista observando a independência dos poderes e a competência do Poder Executivo:

5. O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário está vinculado a perseguir a atuação do agente público em campo de obediência aos princípios da legalidade, da moralidade, da eficiência, da impessoalidade, da finalidade e, em algumas situações, o controle do mérito.

⁴³³ BRASIL, Superior Tribunal da Justiça, Recurso Especial 169876/SP. Relator: Ministro José Delgado. 16 jun 1998. DJ 21.09.1998. p. 70

6. As atividades de realização dos fatos concretos pela administração depende de dotações orçamentárias prévias e do programa de prioridades estabelecidos pelo governante. Não cabe ao Poder Judiciário, portanto, determinar as obras que deve edificar, mesmo que seja para proteger o meio ambiente.

É importante ressaltar que esta decisão foi proferida após a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 19/1998, ou seja, a eficiência já sendo princípio constitucional da administração pública.

Ainda usando a expressão “princípio da eficiência” foi possível localizar acórdão do Superior Tribunal de Justiça⁴³⁴ que ratifica a decisão da Ministra do Meio Ambiente de desqualificar uma organização social por não ter cumprido as metas estabelecidas no contrato de gestão. Como esse é um acórdão que relaciona a organização social e o princípio da eficiência, ou seja, o tema central desta tese, transcrever-se-á trecho maior do julgado:

6. Por outro lado, é inviável o reexame, em sede de mandado de segurança, dos critérios e percentuais de avaliação utilizados pelo Ministério do Meio Ambiente para atribuir o índice de 70,4% de cumprimento das metas do contrato de gestão celebrado com a impetrante. Além disso, cumpre registrar que o contrato em discussão, de acordo com o art. 5º e seguintes da Lei 9.637/98, objetivamente prevê as metas e os critérios da sistemática de avaliação. No caso em apreço, é inviável a revisão do mérito administrativo pelo Poder Judiciário, estando este Tribunal limitado a apreciar a legalidade do ato praticado pela autoridade impetrada.

7. A responsabilidade pelo não-cumprimento de todas as metas do contrato de gestão objeto do writ é imputável tão-somente à entidade impetrante, não havendo como atribuir ao Poder Público, que lhe transferiu recursos financeiros e lhe cedeu servidores públicos, a 'culpa' pelo cumprimento de percentual insatisfatório das metas contratualmente estipuladas. Além disso, conforme bem observado pelo parecer que fundamentou o ato impetrado, a impetrante admite o descumprimento parcial do contrato e não justifica os motivos desse descumprimento, apenas discorre que o Poder Público não lhe orientou de maneira suficiente para que as metas pudessem ser atingidas.

⁴³⁴ BRASIL, Superior Tribunal da Justiça, Mandado de Segurança 10527/DF. Relator: Ministra Denise Arruda. 14 set. 2005. DJ 07.11.2005. p. 75.

8. Registre-se que as alegações da impetrante são contrárias aos princípios que regem a Administração Pública e as atividades do chamado "terceiro setor", pois a qualificação de entidades como organizações sociais e a celebração de contratos de gestão tiveram origem na necessidade de se desburocratizar e otimizar a prestação de serviços à coletividade, bem como viabilizar o fomento e a execução de atividades relativas às áreas especificadas na Lei 9.637/98 (ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde). Assim, apesar de, na espécie, competir ao Ministério do Meio Ambiente a fiscalização, a avaliação e o acompanhamento dos resultados do contrato de gestão, essas providências não afastam a responsabilidade do impetrante de cumprir as metas acordadas com o Poder Público.

Outra decisão recente e neste caso do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná⁴³⁵, ou seja, o estado no qual estão sediados os serviços sociais autônomos e as organizações sociais em análise. Considerou excessivo formalismo em detrimento do princípio da eficiência, a desqualificação de empresa participante de licitação por falta de assinatura do responsável técnico, apesar de ter apresentado a melhor proposta:

MANDADO DE SEGURANÇA. INABILITAÇÃO EM CERTAME LICITATÓRIO. AUSÊNCIA DE ASSINATURA DE RESPONSÁVEL TÉCNICO NA PROPOSTA. LIMINAR DENEGADA. PREVALÊNCIA DOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E MORALIDADE EM FACE DE EXACERBADO FORMALISMO (PRINCÍPIO DA LEGALIDADE).

1. Se a proposta apresentada pela impetrante foi a que mais atendeu ao interesse público - mesmo produto pelo menor preço - não tem o conforto do melhor entendimento jurídico, a decisão que a desqualificou pela falta de assinatura de responsável técnico.

2. Em casos tais devem prevalecer os princípios da eficiência e moralidade em face do exacerbado formalismo (princípio da legalidade).

3. Diante de tal situação os dois ingredientes indispensáveis e autorizadores do deferimento de qualquer medida de urgência - aparência do bom direito e o perigo da demora - se fizeram presentes, permitindo a concessão da liminar pleiteada. O exagerado formalismo do agravado em desabilitar a agravante pelo fato de sua proposta não estar assinada pelo responsável técnico, sob o argumento de estar observando a lei que veicula o edital (princípio da legalidade) deve ceder ao interesse público, que prima pela contratação mais barata, com a mesma qualidade (princípio da eficiência).

⁴³⁵ PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Mandado de Segurança 180718-3. Relator: Rosene Arão de Cristo Pereira. 20 set. 2005. Disponível em: <<http://www.tj.pr.gov.br/consultas/judwin/ListaTextoAcordao.asp?Codigo=180718300&CodigoInt=284600&Selecionar.x=13&Selecionar.y=7>> Acesso em 10 nov. 2005.

Analisando as decisões do Superior Tribunal de Justiça constata-se um número razoável de julgados relativos ao princípio da eficiência após a Emenda Constitucional nº 19. Geralmente esses acórdãos se referem aos prazos⁴³⁶, em alguns casos de sessenta dias, de decisão de recurso administrativo utilizando especialmente a Lei nº 9.784/99⁴³⁷, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

Consideramos fundamental a administração pública ter prazo para emitir suas decisões. Entretanto, só isto não reflete o entendimento da doutrina da ciência administrativa e econômica sobre eficiência, que é o da melhor utilização dos recursos para atingir um objetivo; neste caso, a necessidade e o interesse dos cidadãos, ou seja, o interesse público.

Nas decisões do Superior Tribunal de Justiça não foram observadas avaliações de maior eficiência ou não sobre atos do Poder Executivo. Apenas em um caso foi constatada a desqualificação de uma organização social por não ter atingido as metas estabelecidas no contrato de gestão. Este julgado merece ser analisado com mais profundidade em futuras pesquisas desta área.

⁴³⁶ Art. 59. Salvo disposição legal específica, é de dez dias o prazo para interposição de recurso administrativo, contado a partir da ciência ou divulgação oficial da decisão recorrida.

§ 1º Quando a lei não fixar prazo diferente, o recurso administrativo deverá ser decidido no prazo máximo de trinta dias, a partir do recebimento dos autos pelo órgão competente.

§ 2º O prazo mencionado no parágrafo anterior poderá ser prorrogado por igual período, ante justificativa explícita.

2.7.4 Eficácia Administrativa e o Controle Judicial na Espanha

Na Espanha, o princípio da eficácia está em vigor desde 1978. As pesquisas foram realizadas utilizando o elemento “principio de eficacia” no sítio eletrônico⁴³⁸ do Tribunal Constitucional⁴³⁹, que exerce funções similares ao Supremo Tribunal Federal de nosso país.

Numa das primeiras decisões do Tribunal Constitucional⁴⁴⁰ sobre esse princípio, ao anular ordem de demolição, afirma que a eficácia é efetivamente um princípio da administração pública e cabe ao legislador ordinário definir a concretização deste conceito, bem como determina que esse mesmo princípio deve respeitar os direitos fundamentais do cidadão:

El reconocimiento por el art. 103 de la C. E. del principio de eficacia como uno de los principios a los que la Administración pública ha de atenerse con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho significa una remisión al legislador ordinario respecto de aquellas normas en que se concrete la consagración de la eficacia. Entre ellas no cabe duda de que se puede encontrar la potestad de autotutela o de autoejecución practicable genéricamente por cualquier administración pública con arreglo al art. 103 de la C. E.

Una vez admitida la conformidad con la Constitución de la potestad administrativa de autotutela, en virtud de la cual se permite que la Administración emane actos declaratorios de la existencia y límites de sus propios derechos con eficacia ejecutiva inmediata, hay en seguida que señalar que la Administración, que, a través de sus órganos competentes, procede a la ejecución forzosa de actos administrativos, tiene en los actos de ejecución que respetar los derechos fundamentales de los sujetos pasivos de la ejecución.

⁴³⁷ BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

⁴³⁸ www.tribunalconstitucional.es

⁴³⁹ Constitución Española – Art. 161. 1. El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer:

- a) Del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. La declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada.
- b) Del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53,2, de esta Constitución, en los casos y formas que la ley establezca.
- c) De los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí.
- d) De las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas.

⁴⁴⁰ ESPAÑA. Tribunal Constitucional, Sentencia 22/1984, Recurso de Amparo, Relator Luis Díez-Picazo y Ponce de León. 17 dec. 1984.

Em 1987 o Tribunal Constitucional⁴⁴¹ considerou três artigos de lei da “Comunidad Valenciana”, uma das dezessete comunidades autônomas, como sendo inconstitucionais, pois infringiam o princípio de autonomia local, neste caso das províncias, e reafirma o princípio da eficácia como sendo de todo o conjunto da administração pública:

Dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, no cabe deducir de la Constitución que, en todo caso, corresponda a cada una de ellas un derecho o facultad que le permita ejercer las competencias que le son propias en régimen de estricta y absoluta separación. Por el contrario, la unidad misma del sistema en su conjunto, en el que las diferentes entidades autónomas se integran, así como el principio de eficacia administrativa (art. 103.1 C.E.) que debe predicarse no sólo de cada Administración Pública, sino del entero entramado de los servicios públicos, permiten, cuando no imponen, al legislador establecer fórmulas y cauces de relación entre unas y otras Administraciones locales y de todas ellas con el Estado y las Comunidades Autónomas⁴⁴² en el ejercicio de las competencias que para la gestión de sus intereses respectivos les corresponda.

Em 1989 o Tribunal Constituina⁴⁴³ analisou amplo pedido do Partido Popular alegando inconstitucionalidade de vários artigos da Lei nº 53/1984 (Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas), que trata sobre acúmulo de cargos públicos ou destes com funções do setor privado. Este tribunal negou a inconstitucionalidade e utilizou como um dos fundamentos o princípio da eficácia:

⁴⁴¹ ESPAÑA. Tribunal Constitucional, Sentencia 27/1987, Recurso de inconstitucionalidad, Relator: Gloria Begué Cantón. 27 feb. 1987.

⁴⁴² C.E. Art. 143. 1. En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos.

⁴⁴³ ESPAÑA. Tribunal Constitucional, Sentencia 178/1989, Recurso de inconstitucionalidad, Relator: Alvaro Rodríguez Bereijo. 2 nov. 1989.

Así, el llamado «principio de incompatibilidad económica», o el principio, en cierto modo coincidente con él, de «dedicación a un solo puesto de trabajo» -al que expresamente alude el preámbulo de la Ley 53/1984- no vulneran en modo alguno la Constitución, ya que no están vinculados únicamente, ni tienen por qué estarlo, de modo exclusivo y excluyente, a la garantía de imparcialidad. Tales principios responden a otro principio constitucional, concretamente, al de eficacia, que es, además, un mandato para la Administración, en la medida en que ésta ha de actuar «de acuerdo» con él (art. 103.1 C.E.). Es, pues, también el principio de eficacia, y no sólo el de imparcialidad, el que «explica» en buena parte y «justifica» constitucionalmente el régimen de incompatibilidades establecido en la Ley impugnada, en la que no pueden reconocerse así los «excesos» o «extralimitaciones» que le atribuyen los demandantes.

No ano de 1996 o Tribunal Constitucional, mediante a decisãõ 78⁴⁴⁴, anula penalidade oriunda de proceso administrativo e novamente reconece o princípio da eficácia da administração pública. Entretanto considera que ele está submetido ao controle judicial para garantir o direito estabelecido pelo artigo 24.1⁴⁴⁵ da Constituição Espanhola:

Hemos declarado en relación con este género de cuestiones que «el privilegio de autotutela atribuido a la Administración Pública no es contrario a la Constitución, sino que engarza con el principio de eficacia enunciado en el art. 103 de la C.E.» (STC 22/1984), y la ejecutividad de sus actos en términos generales y abstractos tampoco puede estimarse como incompatible con el art. 24. 1 de la C.E. (STC 66/1984 y AATC 458/1988, 930/1988 y 1.095/1988), pero que de este mismo derecho fundamental deriva la potestad jurisdiccional para adoptar medidas cautelares y suspender la ejecución por los motivos que la Ley señala. Mas «la efectividad de la tutela judicial respecto de derechos o intereses legítimos reclama la posibilidad de acordar medidas adecuadas para asegurar la eficacia real del pronunciamiento futuro que recaiga en el proceso» (STC 14/1992), evitando un daño irremediable de los mismos. «Es más, la fiscalización plena, sin inmunidades de poder, de la actuación administrativa impuesta por el art. 106.1 de la C.E. comporta que el control judicial se extienda también al carácter inmediatamente ejecutivo de sus actos» (STC 238/1992), doctrina conforme con la de la STC 148/1993 *antes citada*”.

⁴⁴⁴ ESPAÑA. Tribunal Constitucional, Sentencia 78/ 1996, Recurso de Amparo, Relator: José Gabaldón López. 20 may. 1996.

⁴⁴⁵ C.E. – Art. 24. 1. Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.

Em 1998 o Tribunal Constitucional⁴⁴⁶ ao analisar ação de execução contra o “Ayuntamiento⁴⁴⁷ de Burgos”, considerou trecho do artigo 154.2 da “Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales de 28 de diciembre de 1988”, como sendo inconstitucional, pois a mesma estabelecia que todo e qualquer bem público não poderia ser embargado ou usado como garantia de débito para particulares. Este tribunal considerou que a garantia de impenhorabilidade deve estar relacionada somente a bens que estejam efetivamente em uso do serviço público, inclusive para garantir a continuidade e a eficácia dos mesmos:

En efecto, las previsiones legales y reglamentarias en vigor respecto a los bienes de las Entidades locales permiten que el acreedor proceda a una adecuada individualización y selección de los bienes patrimoniales al instar el embargo (art. 919 L.E.C.), excluyendo correlativamente los demaniales, los comunales e incluso los patrimoniales que se hallen materialmente afectados a un uso o servicio público. Con lo que se salvaguarda no sólo la seguridad jurídica (art. 9.3 C.E.) sino también la eficacia de la Administración local y la continuidad en la prestación de los servicios públicos (art. 103.1 C.E.). En estos términos, procede declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «y bienes en general» del art. 154.2 L.H.L. con el alcance anteriormente reseñado, sin perjuicio de que el legislador introduzca en dicho precepto las determinaciones precisas que se derivan de este pronunciamiento.

Posteriormente este inciso foi modificado e ficou com a seguinte redação:

Los Tribunales, Jueces y Autoridades administrativas no podrán despachar mandamientos de ejecución ni dictar providencias de embargo contra los derechos, fondos, valores y bienes de la Hacienda Local ni exigir fianzas, depósitos y cauciones a las Entidades Locales, excepto cuando se trate de bienes patrimoniales no afectados a un uso o servicio público.(Ap. 2 modificado por Ley 50/1998).

⁴⁴⁶ESPAÑA. Tribunal Constitucional, Sentencia nº 166/1998, Cuestión de inconstitucionalidad, Relator: Julio Diego González Campos. 15 jul. 1998.

⁴⁴⁷ Prefeitura de Burgos.

No acórdão 199⁴⁴⁸ do mesmo ano, o Tribunal Constitucional, ao analisar entrada em domicílio para retirada de móveis para posterior desapropriação na cidade de Madrid, anulou a mesma, observando a incompetência de Juiz de Primeira Instância e Instrução Criminal⁴⁴⁹, para autorizar a entrada no domicílio. E reafirmou a subordinação do princípio da eficácia aos direitos e liberdades dos cidadãos:

Reiteradamente hemos declarado que el privilegio de autotutela atribuido a la Administración Pública no es contrario a la Constitución, sino que engarza con el principio de eficacia enunciado en el art. 103 de la C.E., y que la ejecutividad de sus actos en términos generales y abstractos tampoco puede estimarse como incompatible con el art. 24.1 de la C.E., pero sin que tal prerrogativa pueda primar sobre el contenido de los derechos y libertades de los ciudadanos (SSTC 22/1984).

Em 2004 o Tribunal Constitucional⁴⁵⁰ considerou dois artigos da legislação militar espanhola como sendo inconstitucionais. Reconhece a hierarquia como sendo importante para a manutenção do princípio da eficácia neste setor específico da administração pública, mas reitera mais uma vez a primazia dos artigos 14⁴⁵¹ e 24.1 da Constituição Espanhola:

Pues bien, como ya afirmamos en nuestra STC 115/2001 (RTC 2001, 115), y hemos de reiterar ahora, la relación jerárquica entre los miembros de las Fuerzas Armadas, exteriorizada en el rango atribuido por los diversos empleos militares en que se halla estructurada y en el mando a ellos asociado, cumple su cometido en el ámbito que le es propio, es decir, en los aspectos atinentes a la organización y funcionamiento de la Administración militar, para lograr de este modo tanto la

⁴⁴⁸ ESPAÑA. Tribunal Constitucional, Sentencia nº 199/1998, Recurso de Amparo, Relator: Fernando García-Mon y González-Regueral. 13 oct. 1998.

⁴⁴⁹ Ley Orgánica del Poder Judicial – Art. 91 2. Corresponde también a los Juzgados de lo Contencioso-administrativo autorizar, mediante auto, la entrada en los domicilios y los restantes edificios o lugares cuyo acceso requiera el consentimiento del titular, cuando ello proceda para la ejecución forzosa de actos de la Administración.

⁴⁵⁰ ESPAÑA, Tribunal Constitucional, Sentencia nº 179/2004, Cuestión de Inconstitucionalidad, Relator: Manuel Aragón Reyes. 21 oct. 2004.

⁴⁵¹ C.E. Art. 14. Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

plena operatividad del **principio constitucional de eficacia** que se predica de dicha Administración, al igual que de las restantes Administraciones públicas. En virtud de lo razonado hemos de concluir que la prohibición del ejercicio de la acción penal, en calidad de acusador particular, así como de la acción civil derivada de delito o falta, en el ámbito del proceso militar, cuando ofendido e inculpado sean militares y exista entre ellos relación jerárquica de subordinación, contenida en el art. 108.2 LOJM (RCL 1987, 1687) y en el art. 127.1 LOPM (RCL 1989, 856), no encuentra justificación constitucional suficiente en la protección de la disciplina militar y en el principio jerárquico en que se asienta la organización de las Fuerzas Armadas y de los institutos armados de naturaleza militar, ni resulta proporcionada a la pretendida finalidad de preservar la disciplina militar, por lo que conculca el principio constitucional de igualdad en la Ley reconocido por el art. 14 CE (RCL 1978, 2836) y el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión garantizado por el art. 24.1 CE, en su vertiente de acceso a la jurisdicción.

Também em 2004, na decisão 189⁴⁵², ao analisar retirada de móveis e utensílios domésticos em residência em vila militar, uma questão castrense mais uma vez, sem autorização judicial, o tribunal constitucional considera novamente que o princípio da eficácia não pode primar sobre liberdades e direitos do cidadão:

En el presente caso estamos ante una actividad de la Administración de ejecución forzosa de sus propios actos amparada en el privilegio de la denominada autotutela administrativa, que no es contrario a la Constitución, sino que engarza con el principio de eficacia enunciado en el art. 103 CE (SSTC 22/1984, de 17 de febrero; 238/1992, de 17 de diciembre; 148/1993, de 29 de abril; 78/1996, de 20 de mayo; 199/1998, de 13 de octubre). “Esta prerrogativa, sin embargo, no puede primar sobre el contenido de los derechos y libertades de los ciudadanos (SSTC 22/1984, de 17 de febrero; 171/1997, de 14 de febrero; 199/1998, de 13 de octubre), por lo que en los actos de ejecución la Administración tiene que respetar los derechos fundamentales de los sujetos pasivos de ella, de suerte que cuando resultan necesarios la entrada o el registro en el domicilio de una persona, para llevarlos a cabo será preciso dar cumplimiento a los requisitos del artículo 18⁴⁵³ CE.

⁴⁵² ESPAÑA. Tribunal Constitucional, Sentencia nº 189/2004, Recurso de Amparo, Relator: Javier Delgado Barrio. 2 nov. 2004.

⁴⁵³ Art. 18. 1. Se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.
2. El domicilio es inviolable. Ninguna entrada o registro podrá hacerse en él sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito.
3. ...
4. ...

No levantamento realizado na Espanha procuramos dar prioridade à jurisprudência do Tribunal Constitucional, mas também foi realizada pesquisa nos sítios eletrônicos do Tribunal Supremo⁴⁵⁴ e da Audiência Nacional⁴⁵⁵, que são os órgãos que desempenham funções similares ao Superior Tribunal de Justiça no Brasil. Duas decisões estão mais relacionadas ao objeto de pesquisa.

Na decisão 5169⁴⁵⁶ de 2001, o Tribunal Supremo negou pedido de suspensão de pagamento de tributo considerando que a administração pública, tem o poder de império e autotutela, inclusive se baseando no princípio da eficácia, e isto só deve ser paralisado se houver possibilidade de dano ou prejuízo de difícil recuperação:

La conclusión que se obtiene es que el principio constitucional de eficacia de la actuación administrativa, basado en el artículo 103 de la Constitución y la presunción de legalidad de dicho acto, determina, como consecuencia inmediata, la ejecutividad del mismo (artículo 122.1 de la LJCA), conjugando dicha normativa con el presupuesto de la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 de la Constitución) que admite únicamente la suspensión cuando su ejecución origine daños o perjuicios de imposible o difícil reparación, ponderándose las razones de interés público concurrentes.

Em sentido similar, a Audiência Nacional na Decisão nº 145583⁴⁵⁷ de 2004, negou recurso da Telefónica de España contra punição administrativa e observou que não é qualquer solicitação que poderá impedir a Administração

⁴⁵⁴ C.E. Art. 123. 1. El Tribunal Supremo con jurisdicción en toda España, es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales.

⁴⁵⁵ Ley Orgánica del Poder Judicial – Art. 62. La Audiencia Nacional, con sede en la villa de Madrid, tiene jurisdicción en toda España.

⁴⁵⁶ ESPAÑA. Tribunal Supremo, Sentencia 5169/2001, Recurso Casación, Relator: Juan Jose Gonzalez Rivas. 22 may. 2001.

⁴⁵⁷ ESPAÑA. Audiencia Nacional, Sentencia 145583, Recurso contencioso-administrativo, Relator: Isabel Perelló Domenech. 24 feb. 2004.

Pública de executar seus próprios atos, desde que não ocorra prejuízo irreversível, porque isso contraria o princípio da eficácia e o interesse público:

Los principios de tutela judicial efectiva y de ejecutividad de las resoluciones administrativas no son incompatibles (como recuerda, entre otras, la STC 78/96). Naturalmente, aquél quedaría vacío de contenido si la Administración procediera de modo que su actuación quedase materialmente fuera de control jurisdiccional, y ello incluso en aquellos supuestos en que formalmente la Administración manifestare expresamente no pretender eludir dicho control. Ahora bien, la anterior afirmación no comporta necesariamente la paralización absoluta de toda actividad de la Administración tendente a la ejecución de sus propios actos por el simple hecho de que la controversia haya tenido entrada en sede judicial y se haya solicitado la suspensión cautelar del acto o resolución impugnado ante el Tribunal. Lo contrario, esto es, la aceptación incondicionada y sin matiz alguna de la tesis de que la solicitud de suspensión en vía jurisdiccional conlleva, automáticamente, del desapoderamiento absoluto de la Administración para ejecutar sus propios actos, comportaría, con toda probabilidad, la quiebra del principio constitucional de eficacia (artículo 103 CE) con grave perjuicio para el interés general, cuya satisfacción exige no sólo que se respeten los derechos fundamentales de las personas, y más concretamente, el derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24 CE), sino también que se concilie en la medida de lo posible la protección de esos derechos con la celeridad de la actuación administrativa de ejecución de sus propios actos o resoluciones mientras éstos gocen de la presunción legal de validez (artículo 57 Ley 30/92) y conserven su ejecutividad con arreglo a las prescripciones legales.

... con la consecuencia de que la Administración puede adoptar decisiones tendentes a materializar dicha ejecución, si bien no ilimitadamente, pues, como antes dijimos, la adecuada satisfacción del interés general exige que el mantenimiento del principio de ejecutividad de los actos administrativos se articule en forma tal que en la práctica sea compatible con la protección del derecho fundamental de los ciudadanos a la tutela judicial efectiva. Por ello, cuando se solicite la suspensión del acto impugnado en vía jurisdiccional, mientras no recaiga resolución en la pieza cautelar incoada al efecto, la Administración sólo podrá realizar actuaciones tendentes a la ejecución de aquél que no comprometan definitivamente, de manera irreversible, la decisión judicial que pudiera dictarse al respecto, ni constituyan obstáculos de entidad relevante para su materialización.

Analisando a jurisprudência espanhola do Tribunal Constitucional, do Tribunal Supremo e da Audiência Nacional, constata-se que a eficácia é reconhecida efetivamente como um princípio de toda a administração pública e

está mais relacionada à sua imperatividade e auto-executoriedade, desde que não contrarie direitos e garantias individuais.

Não se observou nos julgados espanhóis, tal como no Brasil, análises de maior eficácia ou maior eficiência, ou de ineficácia ou ineficiência de atos administrativos.

Comparando as jurisprudências brasileira e espanhola pode-se afirmar que o princípio da eficiência no Brasil é diferente do princípio da eficácia na Espanha. No Superior Tribunal de Justiça tem predominado a preocupação com o prazo da decisão administrativa. No Tribunal Constitucional da Espanha prevalece a compreensão do princípio da eficácia permeando toda a administração pública espanhola, com os atributos de imperatividade e auto-executoriedade, desde que não viole direitos e garantias fundamentais.

3 ESTUDO E ANÁLISE DOS CASOS : SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS E ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

3.1 PARANACIDADE

O PARANACIDADE, serviço social autônomo, foi criado mediante a Lei Estadual nº 11.498 em 30 de julho de 1996⁴⁵⁸, alterada pelas Lei Estaduais nº 12.651 de 23 de julho de 1999⁴⁵⁹ e nº 12.966 de 25 de outubro de 2000⁴⁶⁰. A Lei nº 12.966/2000 estabeleceu que as contas do PARANACIDADE, bem como do PARANAEDUCAÇÃO e ECOPARANÁ, serão julgadas pela Assembléia Legislativa, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, reafirmando posicionamento anterior do Plenário deste Tribunal, já comentado anteriormente neste trabalho.

Este serviço social autônomo substituiu a autarquia “Instituto de Assistência aos Municípios do Paraná” (FAMEPAR) e os bens móveis e imóveis desta foram repassados ao PARANACIDADE (art. 22 da Lei 11498/96). Entre outras funções, esta entidade presta assistência técnica aos municípios, capta e aplica recursos no desenvolvimento urbano e regional do Estado do Paraná e gerencia o Fundo Estadual de Desenvolvimento Urbano, instituído pela Lei Estadual nº 8.917, de 15

⁴⁵⁸ PARANÁ. Lei nº 11.498, de 30 de julho de 1996. Institui o PARANACIDADE, pessoa jurídica de direito privado e adota outras providências. Disponível em: <http://www.paranacidade.org.br/pdf/baselegal/paranacidade/lei11498_criacao_paracidade.pdf> Acesso em: 26 set. 2005.

⁴⁵⁹ PARANÁ. Lei nº 12.651, de 23 de julho de 1999. Altera os dispositivos que especifica da Lei nº 11498, de 30 de julho de 1996, que institui o PARANACIDADE. Disponível em: <<http://www.paranacidade.org.br/pdf/baselegal/paranacidade/lei12651>> Acesso em 26 set. 2005.

⁴⁶⁰ PARANÁ. Lei nº 12.966, de 25 de outubro de 2000. Altera a redação dos dispositivos que especifica, das Leis nºs 11.498/96, 11.970/97 e 12.215/98, através das quais foram instituídos, respectivamente, o PARANACIDADE, PARANAEDUCAÇÃO e ECOPARANÁ. Disponível em:

de dezembro de 1988⁴⁶¹. No artigo 2º⁴⁶² há previsão estabelecendo sua composição.

O PARANACIDADE é vinculado, por cooperação, à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano (SEDU) e seu superintendente é o Secretário desta pasta (art. 2º, da Lei nº 11.498/96).

O contrato de gestão celebrado entre o PARANACIDADE e o Estado do Paraná tem a previsão de prazo de vinte anos (art. 15, § 3º da Lei nº 11.498/96, e cláusula sétima do contrato de gestão⁴⁶³). Foi assinado pelo então Governador do Estado do Paraná e o Superintendente do PARANACIDADE com interveniência das Secretarias de Fazenda e a do Desenvolvimento Urbano (art. 15, § 1º da lei 11498/96).

<http://www.paranacidade.org.br/pdf/baselegal/paranacidade/lei12966_paranacidade.pdf> Acesso em 25 set. 2005.

⁴⁶¹ PARANÁ. Lei nº 8.917, de 15 de dezembro de 1988. Institui o Fundo Estadual de Desenvolvimento Urbano e adota outras providências. Disponível em: <http://www.paranacidade.org.br/pdf/baselegal/bl_fdu_base.php> Acesso em: 03 nov. 2005.

⁴⁶² Art. 2º - O FDU será constituído:

- I - Pelo retorno dos sub-empréstimos do programa de Ação Municipal – PrAM, contratados pelo Banco do Estado do Paraná S.A., junto às municipalidades paranaenses;
- II - Pelos rendimentos provenientes da aplicação dos recursos do FDU no mercado financeiro;
- III - Pelo produto resultante de juros e amortizações da aplicação dos recursos do FDU;
- IV - Pelo produto resultante de operações de crédito interno e externo, integralizado para financiar intervenções representadas por planos, programas, projetos e atividades voltadas ao Desenvolvimento Urbano;
- V - Pelo aporte de recursos municipais;
- VI - Pelo aporte de recursos ordinários do Tesouro do Estado;
- VII - Pelo aporte de recursos do Governo Federal;
- VIII - Pelo retorno de empréstimos contratados pelo Governo do Estado e repassados aos municípios paranaenses, em intervenções voltadas ao Desenvolvimento Urbano;
- IX - Pelo recursos provenientes de ajuda e cooperação internacional e acordos bilaterais entre governos;
- X - Pelo produto decorrente de acordos, convênios e contratos;
- XI - de outras receitas eventuais.

⁴⁶³ PARANÁ. Contrato de gestão que entre si celebram o Estado do Paraná e o Serviço Social Autônomo PARANACIDADE, Curitiba, 23 out. 1996. Disponível em: http://www.paranacidade.org.br/pdf/baselegal/paranacidade/contrato_gestao.pdf > Acesso em: 26 set. 2005.

Fernando Scaff⁴⁶⁴ constata que a mesma pessoa física assina como contratante (Secretário de Estado de Desenvolvimento Urbano) e como contratado (Superintendente do PARANACIDADE) e aponta possível nulidade:

Sobre este contrato, aliás, deve-se registrar um fato extremamente curioso, que deve inevitavelmente acarretar sua nulidade por vício formal: uma mesma pessoa física firmou por três das partes envolvidas: na qualidade de Superintendente do Paranacidade, de Secretário de Estado e Desenvolvimento Urbano e de Secretário de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. Ou seja, assinou como interveniente contratante e como contratado.

No artigo 15, inciso II da Lei nº 11.498/96 está estabelecido que a contratação de recursos humanos se dá pela Consolidação das Leis do Trabalho (C.L.T.). Observa-se que no parágrafo único do artigo 9º do Estatuto está prevista a admissão em cargo de carreira de provimento permanente no PARANACIDADE mediante seleção competitiva pública⁴⁶⁵.

Segundo o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito(CPI) SEDU/PARANACIDADE⁴⁶⁶ no período de 1995 a 2002, os empregados do PARANACIDADE foram admitidos mediante simples entrevista e análise eventual de títulos. No ano de 2002 este serviço social autônomo contava com 105 funcionários.

Antonio Toledo da Silva⁴⁶⁷, Diretor de Administração e Finanças deste serviço social autônomo, informou que este serviço social autônomo apresenta atualmente cerca de 120 funcionários celetistas e, destes, aproximadamente 20

⁴⁶⁴ SCAFF, F. F. Contrato de gestão, serviços sociais autônomos e intervenção do Estado. **Revista Direito Administrativo**. 225, p. 273-297, jul-set. 2001.

⁴⁶⁵ PARANÁ. Estatuto do Serviço Social Autônomo PARANACIDADE. Publicado em D.O.E. nº 5.631, p 14 de 2 dez.1999. Disponível em: <http://www.paranacidade.org.br/pdf/baselegal/paranacidade/estatuto_paranacidade.pdf > Acesso em 26 set. 2005.

eram servidores estatutários e optaram pelo PARANACIDADE no ano de 1996. Registra também que desde 2003 foram contratadas nove pessoas; entretanto, reconhece que a legalidade do processo de escolha destes funcionários está sendo questionada pelo Tribunal de Contas do Estado.

No inciso III do mesmo artigo 15 (Lei 11.498/96) estão previstos processos licitatórios simplificados, bem como na alínea f) da cláusula quarta do contrato de gestão. Segundo o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) SEDU/PARANACIDADE⁴⁶⁸, este serviço social autônomo apresentava regulamento próprio de licitações cujo valor de dispensa de licitação para obras, serviços e compras era de até trinta mil reais. Para esta mesma CPI⁴⁶⁹, houve inúmeras dispensas de licitações, fundamentados em notória especialização.

... fundamentados na notória especialização do contratado, o que, de acordo com o histórico de ação do PARANACIDADE, significava tão somente que este era amigo ou indicado por pessoa influente no processo.

Segundo Antonio Toledo Silva⁴⁷⁰, o regulamento próprio de licitações do PARANACIDADE não é utilizado desde 2003, sendo aplicado desde então a Lei nº 8.666/93.

É no Estatuto do PARANACIDADE⁴⁷¹ que foi explicitada a terminologia do modelo gerencial e está prevista nos artigos quarto e quinto:

⁴⁶⁶ PARANÁ. **CPI SEDU/PARANACIDADE – Relatório Final**. 10 nov. 2003. p. 14.

⁴⁶⁷ SILVA, Antonio Toledo **Comunicação Pessoal**. 2006.

⁴⁶⁸ PARANÁ. **CPI SEDU/PARANACIDADE – Relatório Final**. 10 nov. 2003. p. 22 e 119.

⁴⁶⁹ PARANÁ. **CPI SEDU/PARANACIDADE – Relatório Final**. 10 nov. 2003. p. 27, 159, 165.

⁴⁷⁰ SILVA, Antonio Toledo **Comunicação Pessoal**. 2006.

⁴⁷¹ PARANÁ. Estatuto do Serviço Social Autônomo PARANACIDADE. Publicado em D.O.E. nº 5.631, p 14 de 2 dez.1999. Disponível em: <

Art. 4º - O PARANACIDADE, na consecução de sua missão institucional e de seus objetivos, balizar-se-á pelas seguintes diretrizes:

...
 II. implementar ações de excelência, maximizando a eficiência e a eficácia na busca de resultados, capacitando-se como Entidade de referência em assuntos ligados à captação de recursos destinados aos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano e regional.

...
 VII. criar e implementar sistema eficiente de relacionamento e de articulação com entidades análogas no País, no exterior e com organismos estrangeiros e internacionais voltados para estudos e pesquisas de desenvolvimento urbano e regional.

Art. 5º - O PARANACIDADE tem por objetivos:

...
 V. contribuir para a eficiente aplicação dos recursos públicos, tanto federais como estaduais e municipais,...

É importante observar que no contrato de gestão entre o PARANACIDADE e o Estado do Paraná está estabelecida, na cláusula nona⁴⁷², a avaliação de resultados. Entretanto, no nosso entendimento, ela é excessivamente genérica e não explicita de que forma se dão a busca e a avaliação da eficiência e da eficácia deste serviço social autônomo.

Para Antonio Toledo da Silva⁴⁷³, apesar de ainda não existir uma avaliação sistemática de resultados e cumprimento de metas, há preocupação crescente com eficiência e eficácia neste serviço social autônomo. Considera também que a própria orientação do Tribunal de Contas do Estado tem priorizado, além das questões formais, a consecução de metas e resultados.

http://www.paranacidade.org.br/pdf/baselegal/paranacidade/estatuto_paranacidade.pdf > Acesso em 26 set. 2005.

⁴⁷² **CLÁUSULA NONA**

DA AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

PARANACIDADE promoverá, de forma sistemática e constante, a avaliação do desempenho e dos resultados de suas ações e atividades, com vistas à efetividade de cumprimento de sua missão, compromissos, diretrizes e objetivos e à produção do relatório anual e da prestação de contas a serem apresentados à Assembléia Legislativa do Estado do Paraná, conforme Artigo 16 da Lei 11.498 de 30 de julho de 1996.

Fernando Scaff⁴⁷⁴ ressalta que o Paranacidade passou a exercer funções muito semelhantes à organização a que substituiu, a autarquia FAMEPAR, dependendo basicamente de recursos orçamentários para o desenvolvimento de suas atividades.

É importante registrar que em 2003 foi instaurada Comissão Parlamentar de Inquérito (C.P.I.) na Assembléia Legislativa do Paraná, com o objetivo de investigar eventuais irregularidades neste serviço social autônomo nos anos de 1996 a 2002⁴⁷⁵.

O relatório⁴⁷⁶ desta Comissão Parlamentar de Inquérito, apresentado pelo Deputado José Maria Ferreira e aprovado pelo Plenário da Assembléia Legislativa, apontou diversas irregularidades na aplicação de recursos públicos. Ocorreram gastos de 2,5 milhões de reais com cursos de especialização, mestrado e doutorado no Brasil e no exterior e 410 mil reais em cursos de línguas estrangeiras no período auditado, entre outras despesas; que não apresentam relação direta com os objetivos do PARANACIDADE. Somente um curso de mestrado para um funcionário na Itália custou 37 mil dólares. A publicação de um livro sobre obras de artistas paranaenses custou 350 mil reais⁴⁷⁷.

O relatório na sua conclusão⁴⁷⁸ ressalta a necessidade de rever a estrutura jurídica desta entidade:

A confusão criada pelo fato de se querer instituir um novo modelo administrativo, liberando-se da pretensa burocracia existente na Administração Pública - (...) – produziu circunstâncias deploráveis, denotativas da falta de empenho no atendimento dos princípios da economicidade, da eficácia e da efetividade e, por

⁴⁷³ SILVA, Antonio Toledo **Comunicação Pessoal**. 2006.

⁴⁷⁴ SCAFF, F. F. Contrato de gestão, serviços sociais autônomos e intervenção do Estado. **Revista Direito Administrativo**. 225, p. 273-297, jul-set. 2001.

⁴⁷⁵ DONATTI, Leandro. Informe Folha – Paranacidade. **Folha de Londrina**, 20 nov. 2003. p. 3.

⁴⁷⁶ PARANÁ. **CPI SEDU/PARANACIDADE – Relatório Final**. 10 nov. 2003. p. 16 e 17.

⁴⁷⁷ PARANÁ. **CPI SEDU/PARANACIDADE – Relatório Final**. 10 nov. 2003. p. 37.

⁴⁷⁸ PARANÁ. **CPI SEDU/PARANACIDADE – Relatório Final**. 10 nov. 2003. p. 222.

que não citar, do conceito tão apregoado pelos consultores do BID e por este mesmo, de *accountability*.

Outros exemplos de ações irregulares no PARANACIDADE podem ser apontadas na contratação do filho de um membro do primeiro escalão de governo e no pai de outro, sendo que em ambos os casos, os contratos foram procedidos com dispensa de licitação, para serviços cujas circunstâncias são de todo duvidosas.

Antonio Toledo da Silva⁴⁷⁹, diretor do PARANACIDADE, reconhece os problemas no período investigado. Frisa que o Governador ao iniciar o mandato em 2003 pretendia extinguir este serviço social autônomo. Segundo este mesmo diretor, o PARANACIDADE demonstrou competência técnica e agilidade, chegando, inclusive a auxiliar outras Secretarias de Estado, como a da Saúde e a da Educação.

Na mensagem nº 013/06 do Projeto de Lei nº 060/2006⁴⁸⁰, o atual Governador do Estado reconhece algumas distorções apontadas pelo Tribunal de Contas do Estado, pela Procuradoria Geral do Estado, pelo Ministério Público, bem como pela Comissão Parlamentar de Inquérito da Assembléia Legislativa. Entretanto, no parágrafo seguinte ressalta que este serviço social autônomo é consultor modelo e referência mundial do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

Inúmeras questões de natureza institucional foram levantadas pelos agentes externos a ele relacionado, em especial a Procuradoria Geral do Estado – PGE, o Tribunal de Contas do Estado – TCE, o Ministério Público – MP e essa Casa de Leis, através da Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI, instituída em 17.03.2003, sendo imperiosa a aprovação da presente Lei Estadual para a correção das distorções apontadas na atuação da entidade no Estado do Paraná.

⁴⁷⁹ SILVA, Antonio Toledo **Comunicação Pessoal**. 2006.

⁴⁸⁰ PARANÁ. **Projeto de Lei ° 060/2006** (Mensagem ° 013/06). Institui o Serviço Social Autônomo PARANACIDADE e convalida os atos praticados com base na Lei Estadual 11.498, de 30/07/1996 alterada pelas Leis Estaduais 12.651, de 23/09/1999, 12.966, de 25/10/2000 e 14.045, de 05/05/2003.

Por outra parte, não há como deixar de reconhecer a importância da Entidade no cenário estadual e por que não dizer mundial...
Produzindo e desenvolvendo uma expertise que se tornou referência para outros Estados e Nações que contratam o BID a ponto de ser indicada como consultora modelo...

As finalidades do PARANACIDADE, para o relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito deste serviço social autônomo, são incompatíveis com o perfil definido pela doutrina sobre estas entidades. Ou seja, este serviço social autônomo continua exercendo atividades tipicamente públicas, anteriormente exercidas por uma autarquia, depende basicamente de recursos públicos, estando subordinado à Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDU) do Estado do Paraná. É interessante lembrar que tramita projeto de lei estadual na Assembléia Legislativa⁴⁸¹ que visa possibilitar algumas alterações no PARANACIDADE, mas mantém o caráter de serviço social autônomo.

Entendemos que se mantendo o PARANACIDADE como serviço social autônomo ele deve observar os princípios da administração pública, bem como o procedimento licitatório, o concurso público ou teste seletivo público para contratação de pessoal e prestação de contas ao Tribunal de Contas do Estado.

O Estatuto do PARANACIDADE reflete o ideário gerencial: eficiência, eficácia e resultados; entretanto, não foi possível constatar uma avaliação sistematizada, isto, inclusive reconhecido pelo diretor entrevistado deste serviço social autônomo.

⁴⁸¹ GAZETA DO POVO. Lei dá autonomia ao Paranacidade. Curitiba, 23 mai. 2006. p. 6.

3.2 PARANÁ TECNOLOGIA

A criação deste serviço social autônomo foi autorizada pelo artigo 13⁴⁸² da Lei Estadual nº 12.020 de nove de janeiro de 1998⁴⁸³, tendo como missão a gestão executiva do FUNDO PARANÁ.

O PARANÁ TECNOLOGIA foi instituído por meio do Decreto Estadual nº 4.634 de 28 de julho de 1998⁴⁸⁴. Seu estatuto aprovado por este mesmo decreto está registrado com o número 7.684 no 2º Ofício de Registro de Títulos e Documentos de Curitiba.

O objetivo do FUNDO PARANÁ é o apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico, conforme dispõe o artigo 205⁴⁸⁵ da Constituição do Estado do Paraná⁴⁸⁶. Foi instituído pela Lei Estadual nº 12.020/98⁴⁸⁷ e conta com recursos de

⁴⁸² Art. 13 - Fica o Poder Executivo autorizado a instituir o Serviço Social Autônomo PARANÁ TECNOLOGIA, como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, de interesse social, com sede e foro em Curitiba e jurisdição em todo o território do Estado do Paraná, tendo como missão a gestão executiva do FUNDO PARANÁ.

⁴⁸³ PARANÁ. Lei nº 12.020, de 09 de janeiro de 1998. Institui o FUNDO PARANÁ, destinado a apoiar o desenvolvimento científico e tecnológico do Estado do Paraná, nos termos do art. 205 da Constituição Estadual e adota outras providências. Disponível em : < <http://www.seti.gov.br/UGF/index.html> > Acesso em 31 out. 2005.

⁴⁸⁴ PARANÁ. Decreto nº 4634 28 de julho de 1998. Instituído o Serviço Social Autônomo PARANÁ TECNOLOGIA, sem fins lucrativos, de interesse social, com sede e foro na cidade de Curitiba e jurisdição em todo o território do Estado do Paraná. Diário Oficial do Estado, Curitiba, PR, 29 jul. 1998. Disponível em: <<http://celepar7cta.pr.gov.br/SEEG/sumulas.nsf/fc...> Acesso em: 02 nov. 2005.

⁴⁸⁵ Art. 205. O Estado destinará, anualmente, uma parcela de sua receita tributária, não inferior a dois por cento, para o fomento da pesquisa científica e tecnológica, que será destinada em duodécimos, mensalmente, e será gerida por órgão específico, com representação paritária do Poder Executivo e das comunidades científica, tecnológica, empresarial e trabalhadora, a ser definida em lei.

⁴⁸⁶ PARANÁ. Constituição do Estado do Paraná: promulgada em 1989.

⁴⁸⁷ Art. 2º. O FUNDO PARANÁ tem por finalidade apoiar o financiamento de programas e projetos de pesquisa, desenvolvimento científico e tecnológico e atividades afins segundo as diretrizes e políticas recomendadas pelo Conselho Paranaense de Ciência e Tecnologia - CCT PARANÁ - e aprovadas pelo Governo do Estado.

Art.3º. Constituição recursos do FUNDO PARANÁ:

I - 2,0 % (dois por cento), no mínimo, da receita tributária do Estado, anualmente a partir da data de promulgação desta Lei, ...

no mínimo 2,0% (dois por cento) da receita tributária do Estado (art. 3º, I da Lei 12.020/98).

Pela gestão deste fundo, este serviço social autônomo receberia até 3% (três por cento) do mesmo (art. 25⁴⁸⁸, Lei 12.020/98). Entretanto, o inciso I do artigo 20⁴⁸⁹, do estatuto do PARANÁ TECNOLOGIA estabeleceu 3 %.

O PARANÁ TECNOLOGIA é vinculado à Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (art. 15, Lei nº 12.020/98). Seu presidente é o Secretário desta pasta (art. 18, Lei nº 12.020/98). O contrato de gestão foi celebrado pelo então Governador do Estado, com a interveniência das Secretarias de Estado da Fazenda, Planejamento e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e o PARANÁ TECNOLOGIA⁴⁹⁰.

O artigo 20, inciso II, da Lei Estadual nº 12.020/98 permite à Diretoria Executiva a contratação, administração e dispensa de recursos humanos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Em outubro de 2003, o Governo do Estado anunciou a anulação do contrato de gestão com o PARANÁ TECNOLOGIA. A nulidade se deu mediante o Decreto

⁴⁸⁸ Art. 25 - O PARANÁ TECNOLOGIA perceberá até 3% (três por cento) do montante dos recursos recolhidos a conta do FUNDO PARANÁ pela execução dos serviços concedidos (Lei 12020/98).

⁴⁸⁹ Art. 20 - Constituem receitas do PARANÁ TECNOLOGIA (anexo ao decreto 4634/98):

I - A remuneração pelo gerenciamento do FUNDO PARANÁ, composto por 3% do montante dos recursos recolhidos;

⁴⁹⁰ Art. 20 – O Serviço Social Autônomo PARANÁ TECNOLOGIA criado por esta Lei, fica autorizado a celebrar Contrato de Gestão com o Estado do Paraná.

§ 1º Contrato de Gestão, para os efeitos desta Lei, é o instrumento técnico-jurídico, formal, de direito civil, celebrado entre o Estado do Paraná, na pessoa de seu Governador, com a interveniência das Secretarias de Estado da Fazenda, do Planejamento e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e o PARANÁ TECNOLOGIA, por intermédio de seu Presidente, ...

nº 1.952/2003⁴⁹¹. O entendimento do atual governo estadual é que ocorreu indevida transferência de atividade pública a entidade privada.

Art. 1º. Decretar a nulidade do Contrato de Gestão, firmado em 14 de abril de 2000, entre o Estado do Paraná e o Serviço Social Autônomo PARANÁ TECNOLOGIA, com a interveniência das Secretarias de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - SETI, do Planejamento e Coordenação Geral - SEPL e da Fazenda – SEFA, por afronta ao estatuído no art. 205 da Constituição Estadual, ante a indevida transferência de atividade pública a entidade privada.

No artigo 2º⁴⁹² do mesmo decreto estabeleceu-se que a SETI assumiria a gestão do Fundo Paraná, ficando autorizada a criação da Unidade Gestora do Fundo Paraná.

No artigo 4º⁴⁹³ do Decreto nº 1.952/2003 também está estabelecido o envio de projeto de lei estadual visando à extinção do PARANÁ TECNOLOGIA.

Por meio da Resolução SETI nº 037/03⁴⁹⁴ foi criada a Unidade Gestora do Fundo Paraná (UGF) vinculada diretamente ao Gabinete do Secretário Estadual de Ciência e Tecnologia (SETI) com o objetivo de realizar a gestão e a operacionalização do Fundo Paraná. No artigo oitavo dessa resolução está prevista a rescisão de contratos de trabalho dos funcionários do PARANÁ

⁴⁹¹ PARANÁ. Decreto nº 1952, de 24 de outubro de 2003. Dispõe sobre a gestão e operacionalização do Fundo Paraná, do PARANÁ TECNOLOGIA e do SIMEPAR, e dá outras providências. Disponível em <http://www.seti.gov.br/UGF/decreto_1952.html> Acesso em 31 out. 2005.

⁴⁹² Art. 2º. Determinar que a Secretaria da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior – SETI - assumirá a gestão e operacionalização do Fundo Paraná, segundo as regras contidas na Lei Estadual n.º 12.020, de 09 de janeiro de 1.998.
Parágrafo Único. Para o atendimento ao disposto no caput deste artigo, fica autorizada a instituição da Unidade Gestora do Fundo Paraná, mediante resolução da Secretaria da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, ouvidas as Secretarias de Estado do Planejamento e Coordenação Geral - SEPL e da Fazenda - SEFA.

⁴⁹³ Art. 4º. Que a Secretaria de Estado da Ciência e Tecnologia - SETI, providencie a elaboração de anteprojeto de lei visando a extinção do PARANÁ TECNOLOGIA, nos termos do parecer 396/2003 – PGE, para posterior envio à Assembléia Legislativa do Estado para apreciação.

⁴⁹⁴ PARANÁ. Resolução SETI 037/03 de 20 de novembro de 2003. Disponível em: <<http://www.seti.gov.br/UGF/index.html>> Acesso em 31 out. 2005.

TECNOLOGIA num período de seis meses. Esse prazo foi prorrogado até quatro de janeiro de 2005 pela Resolução SETI nº 21/2004⁴⁹⁵ e depois novamente prorrogado pela Resolução 45/04, que está a seguir.

A definição da gestão do Fundo Paraná por meio da UGF/SETI por via de decreto ou resolução era bastante questionável, tendo em vista o artigo 205 da Constituição Estadual do Estado do Paraná e a regulamentação pela Lei nº 12.020/98. O próprio governo estadual pareceu reconhecer isso, editando a Resolução SETI nº 045/04⁴⁹⁶, até a aprovação de nova lei estadual.

Considerando que o anteprojeto de lei que cria a UGF (Unidade Gestora do Fundo Paraná), após passar por todas as instâncias administrativas estaduais, requer análise e nova redação para adequações técnicas sugeridas pela Secretaria de Estado de Planejamento; Considerando que atualmente os recursos do Fundo Paraná estão sendo geridos pela Unidade Gestora (UGF) mas com suporte de técnicos do PARANÁTECNOLOGIA, atendendo deliberação do Conselho de Ciência e Tecnologia do Estado do Paraná – CCT-Pr, para viabilizar os projetos na área de ciência e tecnologia;

...

Resolve:

Art. 1º - Determinar, a prorrogação do período de transição previsto no art. 8º da Resolução n.0 037/03-SETI, até a edição da Lei que criará a Unidade Gestora do Fundo Paraná, necessária à implantação do novo modelo de gestão e das medidas necessárias para contratação de novos funcionários pelo Estado do Paraná.

Art. 2º - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

A decisão ora vigente é retirar a gestão do Fundo Paraná do PARANÁ TECNOLOGIA por este ser uma entidade privada pode ser aceitável como opção político-administrativa. Entretanto, o serviço social autônomo foi autorizado por lei,

⁴⁹⁵ PARANÁ. Resolução SETI 021/04 de 11 de maio de 2004. Disponível em: <<http://www.seti.gov.br/UGF/index.html>> Acesso em 02 nov. 2005.

⁴⁹⁶ PARANÁ. Resolução SETI 045/04 de 29 de outubro de 2004. Disponível em: <<http://www.seti.gov.br/UGF/index.html>> Acesso em 31 out. 2005.

bem como a gestão do Fundo Paraná foi estabelecida por lei. Ao decretar a nulidade do contrato de gestão estabelecido entre o Estado do Paraná e o PARANÁ TECNOLOGIA, o Governo do Paraná assumiu certo risco até a aprovação de lei estadual modificando a Lei nº 12.020/98. O gerenciamento do Fundo Paraná pela Unidade Gestora da Secretaria Estadual de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior era de questionável legalidade e constitucionalidade. De qualquer modo, fica claro que a criação dos serviços sociais autônomos mediante lei estadual possibilitou a eles certa estabilidade.

Recentemente na finalização desta tese foi aprovada a Lei Estadual nº 15.123/2006⁴⁹⁷ que faz alterações na Lei Estadual nº 12.020/98 e estabelece que o artigo 6º passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 6º. A Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior será o Órgão Gestor do FUNDO PARANÁ.

Segundo Cícero Gonçalves de Oliveira⁴⁹⁸, chefe de gabinete desta Secretaria, esta lei estabelece o fim do PARANÁ TECNOLOGIA, que atualmente conta com apenas quatro funcionários. A Lei nº 15.123/2006 também resolve o eventual problema de ilegalidade que havia na gestão do Fundo Paraná pela Secretaria Estadual de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, anteriormente estabelecido por decreto e resolução.

⁴⁹⁷ PARANÁ. Lei n 15.123, de 18 de maio de 2006. Dá nova redação nos dispositivos que especifica da Lei 12.020. de 09 de janeiro de 1998, que criou o FUNDO PARANÁ.

⁴⁹⁸ OLIVEIRA, Cícero Gonçalves. **Comunicação Pessoal**. 2006.

3.3 PARANAPREVIDÊNCIA

Instituído pela Lei Estadual 12.398/98⁴⁹⁹, o PARANAPREVIDÊNCIA inicialmente compreendia os Programas de Previdência e de Serviços Médico-Hospitalares. A adesão dos servidores a ele era obrigatória e esta foi questionada por inúmeras ações judiciais⁵⁰⁰. Ocorreu, então, a separação da Previdência, neste momento função desempenhada pelo PARANAPREVIDÊNCIA, e a dos Serviços Médicos-Hospitalares, que foram prestados pelo Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado do Paraná (IPE) até o dia 29 de maio de 2002. A partir desta data esses serviços vêm sendo prestados pelo Sistema de Assistência à Saúde (SAS), que será posteriormente comentado.

O artigo 2º da Lei Estadual nº 12.398/98 estabeleceu que o Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado do Paraná (IPE) é transformado em instituição sem fins lucrativos, com personalidade jurídica de direito privado, de natureza de serviço social autônomo paraadministrativo, denominado PARANAPREVIDÊNCIA.

Nos artigos 4º e 5º da mesma Lei está estabelecido que este Serviço Social Autônomo terá duração indeterminada e será vinculado por cooperação ao Estado do Paraná mediante contrato de gestão. Tal contrato terá por finalidades (art. 6º da Lei Estadual 12.398/98):

- a)...
- b) fixar **metas** (sem grifo no original);

⁴⁹⁹ PARANÁ. Lei n 12.398, de 30 de dezembro de 1998. Cria o Sistema de Seguridade Funcional do Estado do Paraná, transforma o Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado do Paraná – IPE em Serviço Social Autônomo, denominado PARANAPREVIDÊNCIA, e dá outras providências.

⁵⁰⁰ PARANÁ. **Projeto de Lei Estadual nº 02/2001** (Justificativa). Institui o Sistema de Assistência à Saúde aos servidores públicos ativos e inativos do Estado do PR.

- c) estabelecer, de modo objetivo, as responsabilidades pela execução e pelos prazos referentes aos planos, programas, projetos e atividades a cargo da PARANAPREVIDÊNCIA;
- d) avaliar desempenho, com aferição de sua **eficiência** e da observância dos princípios da legalidade, legitimidade, moralidade, razoabilidade, proporcionalidade, impessoalidade, **economicidade** e publicidade, e atendimento aos preceitos constitucionais, legais, regulamentares, estatutários e regimentais aplicáveis (sem grifo no original);
- e) preceituar parâmetros para a contratação, gestão e dispensa de pessoal, sob o regime trabalhista,...
- f)...

As palavras ressaltadas anteriormente: metas, eficiência, economicidade; retratam o modelo gerencial de administração pública. No termo aditivo ao contrato de gestão⁵⁰¹ em sua cláusula sexta também está previsto o princípio da eficiência.

Observa-se que na alínea “e” desse artigo está estabelecido que a contratação de pessoal se dá pelo regime da CLT, também estando previsto no contrato de gestão no parágrafo 1º, da cláusula nona⁵⁰²: “O regime jurídico do pessoal da Instituição será o trabalhista”.

Os parágrafos 8º e 9º estabelecem que a cessão de servidores públicos não poderá ser superior a dois anos e nem poderá exceder a 5% do quadro de pessoal da PARANAPREVIDÊNCIA. No termo aditivo ao contrato de gestão⁵⁰³, cláusula sétima, há o limite de 31 de dezembro de 2002 para cessão de servidores públicos à PARANAPREVIDÊNCIA. Entretanto, Cassiano Luiz Iurk⁵⁰⁴ relata que ainda há servidores públicos estaduais cedidos ao PARANAPREVIDÊNCIA⁵⁰⁵.

⁵⁰¹ PARANÁ. Termo aditivo ao contrato de gestão celebrado entre o Estado do Paraná e a PARANAPREVIDÊNCIA. **Diário Oficial do Estado**, Curitiba, 29 ago. 2002.

⁵⁰² PARANÁ. Termo de contrato de gestão que celebram o Estado do Paraná e a PARANAPREVIDÊNCIA, Curitiba, 27 mai. 1999.

⁵⁰³ PARANÁ. Termo aditivo ao contrato de gestão celebrado entre o Estado do Paraná e a PARANAPREVIDÊNCIA. **Diário Oficial do Estado**, Curitiba, 29 ago. 2002.

⁵⁰⁴ Gerente Jurídico do Contencioso do PARANAPREVIDÊNCIA.

⁵⁰⁵ IURK, Cassiano Luiz. **Comunicação Pessoal**. 2006.

Essas cláusulas de limitação de cessão de pessoal e de tempo são importantes pois criam dificuldades na mera transposição de entidades públicas para organizações privadas, em alguns casos visando basicamente “fugir” às exigências do regime de direito administrativo: concursos públicos, licitações e prestação de contas, por exemplo.

No artigo 7º, inciso IV⁵⁰⁶ da Lei nº 12.398/98 está estabelecido o encaminhamento das contas do PARANAPREVIDÊNCIA ao Tribunal de Contas do Estado.

No contrato de gestão⁵⁰⁷, em sua cláusula décima sétima, estão previstos uma série de metas de implantação e seus respectivos prazos. Entretanto elas se referem mais à consolidação da organização PARANAPREVIDÊNCIA do que efetivamente à mensuração de padrões de eficiência e eficácia na prestação de serviços previdenciários aos servidores públicos estaduais do Paraná. Na cláusula 2ª e seus incisos I e II do termo aditivo⁵⁰⁸ estão previstas como metas permanentes:

I – Na gestão geral do Sistema de Seguridade Funcional:

- a) proporcionar tratamento criterioso e personalizado aos inscritos no Sistema;
- b) implantar e manter procedimentos ágeis e rotinas desburocratizadas...
- c) monitorar rigorosamente...

...

⁵⁰⁶ IV - Encaminhar as contas anuais da Instituição ao Tribunal de Contas do Estado, acompanhadas dos pareceres do Conselho Fiscal, da Consultoria Atuarial e da Auditoria Externa Independente, bem como da deliberação, a respeito, do Conselho de Administração.

⁵⁰⁷ PARANÁ. Termo de contrato de gestão que celebram o Estado do Paraná e a PARANAPREVIDÊNCIA, Curitiba, 27 mai. 1999.

II – Na gestão do Programa de Previdência:

a) executar adequadamente o Plano de Benefícios...

Tais metas denominadas permanentes em que são utilizados adjetivos como “criterioso, ágeis, rigorosamente e adequadamente” são praticamente impossíveis de serem avaliadas e parece mais um recurso discursivo do que efetivamente preocupação com eficiência ou eficácia.

Uma das maiores críticas especificamente ao PARANAPREVIDÊNCIA é a de que sua natureza jurídica de serviço social autônomo seria inadequada. Por gerir o sistema previdenciário dos servidores públicos estaduais do Paraná e suas receitas serem oriundas também do Estado (conforme artigo 83 da Lei Estadual nº 12.398/98⁵⁰⁹), sua figura administrativa mais apropriada seria o de autarquia, aliás como era o extinto IPE. Neste sentido é o parecer de Angela Cassia Costaldello⁵¹⁰ em resposta à consulta formulada pelo Conselho de Administração do PARANAPREVIDÊNCIA. Neste mesmo parecer há orientação de que os funcionários estão submetidos ao teto remuneratório previsto na Constituição Federal, artigo 37, inciso XI, bem como a contratação dos mesmos deve dar-se por meio de concurso público.

⁵⁰⁸ PARANÁ. Termo aditivo ao contrato de gestão celebrado entre o Estado do Paraná e a PARANAPREVIDÊNCIA. **Diário Oficial do Estado**, Curitiba, 29 ago. 2002.

⁵⁰⁹ Art. 83. A contribuição mensal do Estado para o FUNDO DE PREVIDÊNCIA dar-se-á nas seguintes proporções:

I - 10% (dez por cento) sobre a parcela da remuneração, proventos, subsídio ou pensão que for menor ou igual a R\$ 1.200,00 (hum mil e duzentos reais);

II - 14% (quatorze por cento) sobre a parcela da remuneração, proventos, subsídio ou pensão que for superior a R\$ 1.200,00 (hum mil e duzentos reais).

⁵¹⁰ COSTALDELLO, Angela Cassia. **Parecer 14349/00**. Protocolo 83007/00. Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 2002.

A transformação desse serviço social autônomo em autarquia, mediante projeto de lei, chegou a ser anunciada⁵¹¹, mas não se concretizou devido à necessidade de mais estudos⁵¹². No momento da redação desta tese não há proposta sobre alteração deste serviço social autônomo⁵¹³.

Como fator positivo, é importante registrar que o PARANAPREVIDÊNCIA observa a Lei de Licitações.

1- As compras e contratações da ParanaPrevidência se pautam pela Lei nº 8.666/93, que instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública⁵¹⁴.

O PARANAPREVIDÊNCIA na lei que o institui e em seu contrato de gestão apresenta uma série de elementos da abordagem gerencial: avaliação de desempenho, metas, eficiência e economicidade. Entretanto isto, por si só, não garante maior eficiência que o sistema anterior, o qual era gerido por uma autarquia. Aliás, as metas estabelecidas no contrato de gestão, geralmente adjetivos como criterioso, ágil e adequadamente, são praticamente impossíveis de serem avaliadas.

Segundo Cassiano Iurk⁵¹⁵, o atual Governo do Estado desistiu de transformar este serviço social autônomo em autarquia, tendo em vista o seu bom funcionamento. Nesse caso, consideramos ser fundamental que o

⁵¹¹ CHAGAS, Kátia. Governo propõe mudanças na Paraná Previdência. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 21 de out. 2003, p. 6.

⁵¹² FONSECA, Edson. Governo recua e mantém forma do Paraná Previdência. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 22 de out. 2003, p. 4.

⁵¹³ IURK, Cassiano Luiz Iurk. **Comunicação Pessoal**. 2006.

⁵¹⁴ PARANÁ. PARANAPREVIDÊNCIA. Disponível em: <<http://www.paranaprevidencia.pr.gov.br>>. Acesso em 16 mai. 2006.

⁵¹⁵ IURK, Cassiano Luiz. **Comunicação Pessoal**. 2006.

PARANAPREVIDÊNCIA continue seguindo a Lei de Licitações 8.666/93 na compra de produtos, serviços e obras, prestando contas ao Tribunal de Contas do Estado, e passe a adotar o concurso ou teste seletivo público para a contratação de pessoal, conforme orientação de Ângela Costaldello, bem como deste Tribunal, estabelecida pela Resolução nº 946/02⁵¹⁶.

3.3.1 Sistema de Assistência à Saúde (SAS)

O Sistema de Assistência à Saúde não é Serviço Social Autônomo. É regulamentado pelos Decretos Estaduais nº 5303⁵¹⁷ e nº 5356⁵¹⁸ de fevereiro e março de 2002. O primeiro criou o Departamento de Assistência à Saúde (DAS) na Secretaria de Estado da Administração e Previdência (art. 1º). O segundo decreto institui este sistema cujo objetivo é “oferecer ações de saúde necessárias à recuperação e manutenção da saúde dos servidores públicos efetivos e militares do Estado do Paraná, bem como seus dependentes (art. 1º, Decreto 5356).

Inicialmente, o Governo Estadual, em 19 de fevereiro de 2001, enviou à Assembléia Legislativa a Mensagem nº 003/2001, que foi protocolada como Projeto de Lei nº 02/01, de iniciativa do Poder Executivo; visava instituir o Sistema de Assistência à Saúde (SAS). Foi posteriormente restituído ao autor e arquivado.

⁵¹⁶ PARANÁ. Tribunal de Contas. Resolução 946/02. Relator: Heinz Georg Herwig. 02 mai. 2002.

⁵¹⁷ PARANÁ. Decreto 5303, de 4 de fevereiro de 2002. Institui, no âmbito da Secretaria de Estado da Administração e da Previdência, o Departamento de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos Cíveis, Efetivos e Militares, Ativos, Aposentados, da Reserva Remunerada, Reformada e seus Dependentes, bem como os Pensionistas do Estado do Paraná. **Diário Oficial do Estado**, Curitiba, PR, 5 de fev. de 2002. Disponível em: <<http://celepar7cta.pr.gov.br/seap/legrh.nsf>>. Acesso em: 25 mai. 2002.

⁵¹⁸ PARANÁ. Decreto 5356 de 1 de março de 2002. Aprova o Regulamento do Sistema de Assistência à Saúde – SAS, aprovado pelo Decreto nº 5.303, de 04 de fevereiro de 2002. **Diário Oficial do Estado**, Curitiba, PR, 1 de mar. de 2002. Disponível em: <<http://celepar7cta.pr.gov.br/seap/legr>> Acesso em: 29 mai. 2002.

O Sistema de Assistência à Saúde substituiu o IPE na prestação de serviços de saúde. Os antigos funcionários (médicos, cirurgiões-dentistas, enfermeiros e auxiliares) deste Instituto foram lotados em diversas organizações. Observa-se também que não há prestação de serviços odontológicos (ver inciso VI do artigo 12 do Decreto 5356), como acontecia anteriormente.

Uma das promessas de campanha do Governador Roberto Requião era reabrir o extinto IPE, entretanto até o momento da redação da tese, quase final do seu mandato, não há evidências neste sentido.

3.4 PARANAEDUCAÇÃO

Foi instituído pela Lei Estadual nº 11.970/97 e sua finalidade está presente no artigo primeiro, que é auxiliar na Gestão do Sistema Estadual de Educação, mediante a assistência institucional, técnico-científica, administrativa e pedagógica, da aplicação de recursos orçamentários destinados pelo Governo do Estado, bem como a captação e gerenciamento de recursos de entes públicos e particulares nacionais e internacionais⁵¹⁹.

O artigo 16 e seus parágrafos primeiro e segundo, que dispõem sobre as contas do PARANAEDUCAÇÃO, foram alterados pela Lei nº 12.966/2000⁵²⁰. O artigo 16 passou a vigorar com a seguinte redação:

⁵¹⁹ PARANÁ. Lei nº 11.970, de 19 de dezembro de 1997. Instituiu o PARANAEDUCAÇÃO, pessoa jurídica de direito privado, sob a modalidade de serviço social autônomo, na forma que especifica.

⁵²⁰ PARANÁ. Lei nº 12.966, de 25 de outubro de 2000. Altera a redação dos dispositivos que especifica, das Leis nºs 11.498/96, 11.970/97 e 12.215/98, através das quais foram instituídos, respectivamente, o PARANACIDADE, PARANAEDUCAÇÃO e ECOPARANÁ. Disponível em: <http://www.paranacidade.org.br/pdf/baselegal/paranacidade/lei12966_paranacidade.pdf> Acesso em 25 set. 2005.

Art. 16. As contas do PARANAEDUCAÇÃO serão julgadas pela Assembléia Legislativa, com auxílio do Tribunal de Contas do Estado.

No artigo terceiro estão presentes termos ou palavras que remetem ao modelo gerencial da administração pública:

Art. 3º. O PARANAEDUCAÇÃO tem por finalidade proporcionar à população padrões elevados de ensino e educação, competindo-lhe para seu **eficaz** desempenho (sem grifo no original):

...
IV – contribuir para a **eficiente** aplicação de recursos públicos na área de desenvolvimento educacional (sem grifo no original).

Relacionados aos objetivos do PARANAEDUCAÇÃO, Martínez⁵²¹ e Rueda sugerem como indicadores o aumento do nível educativo: o número de alunos que terminaram seus estudos, o número de alunos matriculados e o resultado de exames. Como fatores de produção citam o número de professores e número de aulas. Pedraja⁵²² e Salinas observam que a educação é uma das áreas do setor público mais complexas de ser avaliadas e mais suscetível a influência de fatores externos, como, por exemplo, renda familiar e nível de escolaridade dos pais.

Tal como nos demais serviços sociais autônomos, o PARANAEDUCAÇÃO, por intermédio de seu superintendente, está autorizado a firmar contrato de gestão com Governador do Estado, representando o Poder Público Estadual. Há também interveniência das Secretarias da Fazenda, da Educação e do Planejamento (art. 15). Este contrato tem prazo de vinte anos, podendo ser modificado somente após dez anos de vigência (art. 15, § 3º e 4º).

⁵²¹ MARTÍNEZ, José M. Domínguez y RUEDA, Nuria. Los indicadores de producción pública. **ECONOMISTAS** – COLEGIO DE MADRID, Madrid, nº 105, p. 77-85, jul 2005.

⁵²² PEDRAJA, Francisco y SALINAS, Javier. Es posible medir la eficiencia de los servicios públicos ? **ECONOMISTAS** – COLEGIO DE MADRID, Madrid, nº 105, p. 86-93, jul 2005.

Ainda no artigo quinze, em seu inciso II, está prevista a contratação de recursos humanos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), e no inciso terceiro a compra de materiais e serviços mediante procedimentos licitatórios simplificados. No ano de 2002 o PARANAEDUCAÇÃO contava com mais de quinze mil funcionários⁵²³.

A Lei Estadual nº 11.970/97 prevê, no seu art. 19, §3º, a possibilidade de funcionários públicos estaduais optarem pelo regime celetista.

Observa-se que há ação judicial questionando a constitucionalidade deste serviço social autônomo⁵²⁴. Há ações no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, como a ADIN-TJPR nº 67.912-1, proposta pelo Deputado Estadual José Maria Ferreira, a ADIN-TJPR nº 67.939-2, proposta pelo Ministério Público do Paraná e a ADIN-TJPR nº 68.590-0, proposta pela Associação de Pais e Mestres. Estas ações estão suspensas até o julgamento da ADIN nº 1864-9, proposta pelo Partido dos Trabalhadores e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, em trâmite no Supremo Tribunal Federal^{525, 526}.

Atualmente, o PARANAEDUCAÇÃO conta com cinco mil celetistas (professores, e especialmente funcionários), contratados pelo programa simplificado de seleção, conforme informação de um dos gerentes⁵²⁷ deste serviço social autônomo. Existe tendência de substituição destes por servidores estatutários e de esvaziamento desta organização. Este Serviço Social Autônomo

⁵²³ GALINDO, R. W. Governo Lerner gasta 94% a mais para manter 25 mil cargos a menos. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 26 de maio 2002.

⁵²⁴ GAZETA DO POVO. Supremo analisa constitucionalidade do Paraná Educação. 13 abr. 2004.

⁵²⁵ PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Mandado de Segurança 136.483-4. Relator: Des. Bonejos Demchuk. 21 nov. 2003.

⁵²⁶ No dia 26 de setembro de 2005 foi realizada consulta ao sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal sobre a referida ADIN e no ícone “andamentos” foi verificado que a última data de movimentação foi nove de setembro de 2005, com a mensagem: “VISTA - DEVOLUÇÃO DOS AUTOS PARA JULGAMENTO”.

basicamente tem servido para contratações de professores e funcionários por tempo determinado. Não tem exercido outras funções previstas na Lei Estadual nº 11.970/97. Indianara Pereira Ramos Santos⁵²⁸, servidora da FUNDEPAR, forneceu informação semelhante. O PARANAEDUCAÇÃO ruma à desativação e conta ainda com funcionários contratados, principalmente auxiliares de serviços gerais, e que proximamente haverá concurso público para esta ocupação.

Os objetivos audaciosos do PARANAEDUCAÇÃO como eficaz desempenho e aplicação eficiente de recursos refletem o ideário gerencial e são de razoável dificuldade. Contrastam com trajetória atual quase melancólica deste serviço social autônomo, que é a de contratar funcionários por período determinado.

3.5 ECOPARANÁ

Este serviço social autônomo foi instituído pela Lei Estadual nº 12.215/98⁵²⁹. Tem a finalidade de planejamento, a promoção e o gerenciamento de projetos e ações relacionados ao turismo, com ênfase ao turismo ecológico (art. 1º) e está vinculado à Secretaria de Estado do Esporte e Turismo (art. 3º).

Tal como os serviços sociais autônomos anteriores, o ECOPARANÁ está autorizado a firmar contrato de gestão, cujo prazo é de 20 anos, com o Poder Executivo Estadual (art. 9º e art. 9º, parágrafo 6º da lei 12.215/98). Este contrato, com prazo indeterminado (cláusula oitava), foi firmado no dia 17 de setembro de

⁵²⁷ CARON, Luiz Fernando. **Comunicação Pessoal**. 2006.

⁵²⁸ SANTOS, Indianara Pereira Ramos. **Comunicação Pessoal**. 2006.

⁵²⁹ PARANÁ. Lei nº 12.215, de 10 de julho de 1998. Institui o ECOPARANA, pessoa jurídica de direito privado, sob a modalidade de serviço social autônomo, vinculando-a por cooperação, à Secretaria de Estado do Esporte e do Turismo - SEET.

1998 pelo Governador de Estado, pelos Secretários de Estado do Esporte e Turismo e da Fazenda e pelo Superintendente do ECOPARANÁ. Na cláusula segunda estão estabelecidos metas e “objetivos estratégicos” como:

- a) implementar ações que assegurem o fomento e desenvolvimento do turismo,...
- b) implantar programas e projetos de estímulo à atividade econômica, em especial, ao turismo em áreas naturais.

...

Na cláusula terceira está previsto que o ECOPARANÁ é obrigado a cumprir as metas estabelecidas na cláusula segunda.

Também estão previstos procedimentos licitatórios simplificados (art 9º, III da 12.215/98) e a contratação de recursos humanos pela Consolidação das Leis do Trabalho (art. 9º, II da lei 12.215/98). Segundo Caroline Lopes Santos⁵³⁰, assessora jurídica deste serviço social autônomo, desde 2003 o ECOPARANÁ segue a Lei nº 8.666/93, não utilizando o regulamento próprio de licitação. A mesma assessora informa que atualmente há 13 funcionários celetistas neste SSA, os quais foram contratados sem concurso ou processo seletivo público. Apesar da possibilidade de cessão (cláusula quinta), não há servidores públicos cedidos ao ECOPARANÁ.

As contas do ECOPARANÁ são julgadas pela Assembléia Legislativa, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado (artigo 13 da lei 12.215/98, modificado pela lei 12.966/2000).

Neste serviço social autônomo estão presentes metas e “objetivos estratégicos” que consistem basicamente em implantar ou implementar ações e

⁵³⁰ SANTOS, Caroline Lopes. **Comunicação Pessoal**. 2006.

programas. Não foi observada no contrato de gestão alguma cláusula estabelecendo avaliação de resultados ou consecução de metas e objetivos.

O ECOPARANÁ é uma instituição de pequeno porte e existe a possibilidade dele ser incorporado a Secretaria Estadual do Turismo. Enquanto isto não ocorre, sugere-se que nas novas contratações deste serviço social autônomo sejam feitas através de concurso ou teste seletivo público.

3.6 INSTITUTO CURITIBA DE SAÚDE (ICS - Ctba⁵³¹)

O Instituto Curitiba de Saúde é serviço social autônomo, com personalidade jurídica de direito privado e foi criado pela Lei Municipal 9.626/99⁵³² com a seguinte redação estabelecida no artigo 44.

Art. 44. Fica criado o ICS – Instituto Curitiba de Saúde, com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, serviço social autônomo para estatal, vinculado, como entidade de cooperação governamental, à Secretaria Municipal de Recursos Humanos.

Posteriormente este artigo foi alterado pela Lei Municipal nº 9.712/99⁵³³ e ficou com a seguinte redação:

Art. 5º. O “caput” do art. 44. da lei nº 9.626, de 08 de julho de 1999, passa a vigorar com a seguinte redação:

⁵³¹ Optou-se por designar o Instituto Curitiba de Saúde como ICS-Ctba, tendo em vista que no decorrer do trabalho já havia sido citado o Instituto Candango de Solidariedade, o qual foi denominado de ICS-DF.

⁵³² CURITIBA. Lei nº 9626 de 8 de julho de 1999. Dispõe sobre o Sistema de Seguridade Social dos Servidores do Município de Curitiba, altera a denominação e modifica a estrutura e atribuições do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Curitiba – IPMC, e dá outras providências.

⁵³³ CURITIBA. Lei nº 9.712, de 23 de novembro de 1999. Altera dispositivos da Lei nº 9626/99 que “dispõe sobre o Sistema de Seguridade Social dos Servidores Municipais de Curitiba, altera a denominação e modifica a estrutura e atribuições do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Curitiba – IPMC”, acrescenta artigo e dá outras providências.

“Art. 44. Fica criado o Instituto Curitiba – ICS sob a forma de serviço social autônomo, com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, vinculado por cooperação à Secretaria Municipal de Recursos Humanos”.

O artigo 46, da Lei nº 9626/99 estabelece que o Instituto Curitiba de Saúde celebrará contrato de gestão com o Município de Curitiba, cabendo a supervisão à Secretaria Municipal de Recursos Humanos. No objeto deste contrato estarão presentes a fixação de metas e avaliação de desempenho da Entidade, com aferição de sua eficiência (art. 46, parágrafo único, alíneas “b” e “d”, Lei nº 9626/99). No contrato de gestão⁵³⁴ está estabelecido que as metas e os indicadores de desempenho estão no seu anexo I.

Art. 46. competirá à Secretaria Municipal de Recursos Humanos, em relação ao ICS:

...

Parágrafo Único. Preservada a autonomia gerencial, patrimonial, financeira e orçamentária do ICS, o Contrato de Gestão, elaborado de comum acordo entre as partes, terá por objeto:

...

- b) a fixação de metas para a realização de suas finalidades;
- c) ...
- d) a avaliação de desempenho da Entidade, com aferição de sua eficiência...

O parágrafo único do artigo 47 da mesma lei expressa que o prefeito municipal indicará o diretor presidente e os demais diretores do ICS-Ctba.

Art. 47. A estrutura diretiva do ICS compreenderá:

...

Parágrafo Único. O Diretor Presidente e os demais Diretores do ICS serão indicados pelo Prefeito Municipal e ratificados pelo Conselho de Administração.

⁵³⁴ CURITIBA. Contrato de Gestão 012.260 que firmam entre si o Município de Curitiba e o Instituto Curitiba de Saúde em 30 de dezembro de 1999.

O Conselho de Administração apresenta sete membros (art. 48), quatro são indicados pelo poder executivo municipal, três pelo prefeito e um pelo Secretário de Recursos Humanos.

Em relação a receitas do Instituto Curitiba de Saúde, o artigo 55 da Lei nº 9.626/99 estabelece, entre outras: dotações municipais (inciso II). A prefeitura repassa mensalmente para o instituto, o equivalentente a 3,14% dos vencimentos dos servidores⁵³⁵.

Observa-se também que o ICS-Ctba recebeu patrimônio do antigo Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Curitiba (autarquia), bem como do município de Curitiba (Art. 54, inc. I e II da Lei nº 9.626/99). Para o ano de 2006 estão previstos gastos ao redor de 55 milhões de reais da Prefeitura de Curitiba com o ICS-Ctba⁵³⁶.

O artigo 75, da mesma lei, aponta a responsabilidade solidária do município para com o ICS-Ctba.

Art. 75. O Município é solidariamente responsável:

I – no caso de inadimplência da Entidade devedora:

a) com o IPMC⁵³⁷, pelo pagamento dos benefícios a que fazem jus os servidores públicos, dependentes e pensionistas;

b) com o ICS, pela manutenção e prestação dos serviços médicos, hospitalares e afins, assegurados pelos programas a cargo dessa Entidade;

II – com o ICS, perante os prestadores de serviços, na hipótese de mora durante 02 (dois) meses consecutivos, pelas obrigações de que trata o art. 74⁵³⁸.

⁵³⁵ Artigos 13 e 60 da lei municipal 9626/1999.

⁵³⁶ CURITIBA. Prefeitura Municipal de Curitiba. Disponível em <http://www.curitiba.pr.gov.br/Servicos/Financas/orcamento/orcamento2006/Proposta/orcamento_seg_social/SOCIAL-ORGAOS_FUNCOES.PDF> Acesso em 17 mai. 2006.

⁵³⁷ O IPMC é o Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Curitiba. É de natureza autárquica (Art. 15 da lei 9626/99). Atua no gerenciamento da sistema previdenciário dos servidores municipais de Curitiba. Anteriormente ele também prestava serviços de saúde, função atualmente exercida pelo ICS-Ctba. Chamava-se Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Curitiba, e apresentava a mesma sigla IPMC.

⁵³⁸ Art. 74. O Município, suas autarquias e fundações são responsáveis diretas e exclusivas em face do Sistema de Seguridade e de suas Entidades pelo pagamento de suas contribuições, e pelo repasse daquelas dos servidores ativos e dos pensionistas.

§ 1º. Sempre que as contribuições repassadas às Entidades forem insuficientes para cobrir as despesas de que trata o presente artigo, a Prefeitura Municipal fará o aporte, em favor das mesmas, dos recursos adicionais necessários, no prazo do art. 72, I⁵³⁹, desta lei. (parágrafo modificado pela lei 9712/99).

§ 2º. No tocante às demais obrigações das Entidades a responsabilidade do Município é subsidiária.

No artigo 77 está registrada a isenção dos tributos municipais para as entidades de seguridade social de Curitiba, ou seja, IPMC e ICS-Ctba.

Em relação a recursos humanos constata-se que o Instituto Curitiba de Saúde conta com 214 servidores públicos municipais cedidos (médicos, cirurgiões-dentistas, enfermeiros, técnicos e auxiliares), que prestaram concurso público para prestar assistência a toda população de Curitiba, mas atendem apenas ao segmento de servidores públicos municipais⁵⁴⁰.

No mesmo instituto existiu cooperativa de profissionais de saúde que prestava serviços a esse Instituto por cerca de um ano e meio, conforme informação de cirurgiã-dentista que atuou neste instituto⁵⁴¹. Entretanto, os cooperados e os servidores municipais estatutários cedidos ou da autarquia (antigo IPMC) respondiam à mesma chefia do ICS-Ctba.

Recorda-se que no antigo IPMC, quando este prestava serviços de saúde, o ingresso na autarquia de médicos, cirurgiões-dentistas e outras profissões, era por meio de concurso público. Atualmente predomina a indicação política, conforme relato de ex-cirurgiã-dentista, que atuou três anos no ICS/Ctba⁵⁴². Em outro

⁵³⁹ Art. 72. É obrigação da Prefeitura Municipal, da Câmara Municipal, das Autarquias e Fundações para com as Entidades:

I – efetuar, até o 5º (quinto) dia útil do mês subsequente ao de competência, a transferência das contribuições e aportes mensais sob sua responsabilidade. (redação lei 9712/99).

⁵⁴⁰ CURITIBA. PREFEITURA. Resposta do Gabinete do Prefeito à Câmara Municipal de Curitiba. 02 jun. 2005.

⁵⁴¹ WOITOWICZ, Valéria. **Comunicação Pessoal**. 2006.

⁵⁴² WOITOWICZ, Valéria. **Comunicação Pessoal**. 2006.

depoimento de cirurgião-dentista⁵⁴³, que atualmente trabalho neste serviço social autônomo, ele próprio reconhece a indicação para este instituto por intermédio de um vereador de Curitiba. Observou também que a contratação não é realizada diretamente pelo ICS-Ctba, mas por uma outra entidade: a Irmandade Santa Casa de Misericórdia de Curitiba. Isto também foi constatado no termo de rescisão do contrato de trabalho de Valeria Woitowicz.

Entendemos que não é possível conceber autonomia de uma organização quando há indicação, de cunho político de sua diretoria, recebimento de dotação orçamentária, responsabilidade solidária e subsidiária da Prefeitura de Curitiba e duzentos e quatorze servidores públicos cedidos, como é o caso do Instituto Curitiba de Saúde. Desperta a atenção, também, o parágrafo primeiro do artigo 75 que estabelece que sempre as contribuições forem insuficientes para cobrir despesas, o município fará o aporte dos recursos adicionais necessários.

Fica evidente a dependência dessa organização da prefeitura de Curitiba. Parece ser mais adequada, tendo em vista suas atividades e sua relação financeira e administrativa com a prefeitura, a figura de autarquia, tal como é o IPMC, que atualmente exerce suas atividades somente na área previdência, mas antes da criação do Instituto Curitiba de Saúde, também prestava serviços de saúde. Neste sentido é a proposta do Sindicato dos Servidores do Magistério Municipal de Curitiba (SISMMAC).

Alteração da Lei do sistema de seguridade (IPMC e ICS), criando conselhos tripartites e transformando o ICS em autarquia;⁵⁴⁴

⁵⁴³ LAUFER NETO, José. **Comunicação Pessoal**. 2006.

⁵⁴⁴CURITIBA. Sindicato dos Servidores do Magistério Municipal de Curitiba. Disponível em: < <http://www.sismmac.org.br/ultimas.php?ver=48&tema=6> > Acesso em 17 mai. 2006.

Na Lei Municipal que institui o Instituto Curitiba de Saúde há previsão de avaliação de seu desempenho, bem como a aferição de eficiência. Entretanto, tivemos muita dificuldade em obter acesso a informações deste Instituto. Não podemos afirmar se isto vem acontecendo e de que maneira.

No Instituto Curitiba de Saúde há indícios do predomínio de indicações de cunho político, por exemplo para contratação de cirurgiões-dentistas, e também causa estranheza a contratação de funcionários por terceiros, como a Irmandade Santa Casa de Misericórdia de Curitiba e anteriormente o funcionamento de Cooperativa de Profissionais de Saúde dentro do ICS-Ctba.

Persistindo a figura de serviço social autônomo do ICS-Ctba, sugerimos que ele observe as orientações do Tribunal de Contas do Estado: procedimento licitatório conforme a Lei nº 8.666/93, prestação de contas a este Tribunal e a contratação de recursos humanos por meio de concurso público ou de teste seletivo.

3.7 INSTITUTO CURITIBA DE ARTE E CULTURA

O “Instituto Curitiba de Arte e Cultura” foi criado no dia quatorze de abril de 2003, sendo registrado no dia 30 de maio de 2003. No artigo primeiro do referido estatuto está estabelecido que este instituto é pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, na modalidade associação.

O ICAC foi qualificado como organização social pelo Decreto nº 1.107⁵⁴⁵, de 20 de novembro de 2003, para realizar “atividades de desenvolvimento institucional das áreas das artes e cultura, assim como o lazer, entretenimento e educação voltados para a cultura, cujas políticas são traçadas pela Fundação Cultural de Curitiba.” (art. 1º - decreto 1107).

No contrato de gestão de número 15148⁵⁴⁶ publicado no diário oficial do município de Curitiba firmado entre o município de Curitiba e o ICAC está registrado que compete ao município e à Fundação Cultural de Curitiba repassar recursos financeiros ao ICAC. Somente para o ano de 2004 o valor previsto foi de R\$ 2.304.000, 00 (cláusula quarta do contrato de gestão) mais R\$ 192.000, 00 para custas iniciais de implantação (parágrafo terceiro da cláusula quarta). Até setembro de 2004 o repasse da prefeitura para o ICAC totalizava R\$ 1.886.000,00⁵⁴⁷.

Também está prevista a cessão de servidores públicos municipais (cláusula quinta), entretanto até em junho de 2005 não havia servidores públicos municipais cedidos⁵⁴⁸.

Observa-se que Rogério Galindo⁵⁴⁹, em matéria da Gazeta do Povo, noticia que o ICAC paga os salários dos 32 músicos da Camerata Antiqua de Curitiba. O Instituto Curitiba de Arte e Cultura também administra o Conservatório de Música

⁵⁴⁵CURITIBA. Decreto Municipal nº 1107, de 20 de novembro de 2003. Qualifica como Organização Social, no âmbito do Programa Municipal de Publicização, o Curitiba Arte – Instituto de Arte e Cultura. **Diário Oficial (da Prefeitura Municipal de Curitiba)**, Curitiba, 25 nov. 2003.

⁵⁴⁶CURITIBA. Contrato de Gestão 15148, de 20 de janeiro de 2004. Contrato de Gestão que entre si celebram o Município de Curitiba, a Fundação Cultural de Curitiba, o Curitiba Arte – Instituto Curitiba de Arte e Cultura, com a interveniência do Instituto Municipal Pública-IMAP. **Diário Oficial (da Prefeitura Municipal de Curitiba)**, Curitiba, 05 fev. 2004.

⁵⁴⁷CURITIBA. PREFEITURA. Resposta do Gabinete do Prefeito à Camara Municipal de Curitiba. 19 out. 2004.

⁵⁴⁸CURITIBA. PREFEITURA. Resposta do Gabinete do Prefeito à Camara Municipal de Curitiba. 02 jun. 2005.

Popular Brasileira, a Orquestra à Base de Sopro; a Orquestra à Base de Corda, o Vocal Brasileiro e o Coral Brasileirinho⁵⁵⁰. A contratação de funcionários com características diferenciadas ou peculiaridades, como, por exemplo, artistas, por organizações sociais como o ICAC pode ser interessante; entretanto frisa-se que pode existir contratação por tempo determinado também na administração pública.

Ao Instituto Curitiba Arte e Cultura compete executar sua missão institucional, seu programa de trabalho e as metas previstas no Anexo I do contrato de gestão. Há indicadores como número de eventos ao ano, número de artistas beneficiados, calendários de apresentações, entre outros. As metas geralmente apresentam um número mínimo de eventos, de atividades ou de beneficiados ao mês e ao ano.

Ao analisar o programa de trabalho, as metas previstas dividem-se em três grupos: continuidade dos atuais serviços, desenvolvimento institucional e desenvolvimento financeiro. Registra-se que as metas e os indicadores podem ser um avanço rumo a uma avaliação que não somente fique restrita a aspectos burocráticos-formais, mas também leve em conta aspectos de eficiência e eficácia. Entretanto, o fato das metas e indicadores estarem no contrato não garante por si só maior eficiência. Também é necessário avaliar se as metas e os indicadores sugeridos permitem uma avaliação efetiva desta organização social, que assumiu a prestação de serviços anteriormente prestados diretamente pela Prefeitura de Curitiba e Fundação Cultural de Curitiba.

⁵⁴⁹ GALINDO, R. W. Camerata em grande estilo. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 16 de abril 2006.

⁵⁵⁰ CURITIBA. Instituto Curitiba de Arte e Cultura. Disponível em: <
http://www.icac.curitiba.org.br/institucional/icac_institucional.asp> Acesso em 16 mai. 2006.

A experiência de uma organização social no gerenciamento de orquestras e corais pode ser uma alternativa, tendo em vista sua maior flexibilidade e as especificidades do setor de cultura. O modelo burocrático clássico talvez não seja o mais adequado para a contratação de músicos, artistas e cantores. Entretanto, registramos novamente que na administração pública é possível a contratação de funcionários por tempo determinado.

Observamos também que o Instituto Curitiba de Arte e Cultura, bem como o Instituto Curitiba de Informática (ICI), que será analisado a seguir, são organizações sociais e, portanto, seus resultados e contratos de gestão deverão ser analisados periodicamente, conforme estabelecido no artigo 11, § 2º da Lei Municipal nº 9.226 de 23 de dezembro de 1997⁵⁵¹. As metas do ICAC como o número de eventos ou de artistas beneficiados ao ano podem efetivamente apontar uma maior preocupação com resultados, eficiência e eficácia. Entretanto, dada a dificuldade em obter informações dessas entidades, não podemos afirmar se isto está sendo efetivamente observado ou não.

3.8 INSTITUTO CURITIBA DE INFORMÁTICA

O Instituto Curitiba de Informática, associação civil sem fins lucrativos, foi qualificado como organização social pelo Decreto nº 375, de 23 de junho de

⁵⁵¹ CURITIBA. Lei nº 9.226, de 23 de dezembro de 1997. Dispõe sobre as entidades qualificadas como Organizações Sociais, cria o Programa Municipal de Publicização, a Comissão Municipal de Publicização e dá outras providências.

1998⁵⁵². No dia 29 de julho de 1998 foi celebrado contrato de gestão⁵⁵³ entre o ICI e a Prefeitura Municipal de Curitiba. Este contrato foi firmado observando o inciso XXIV do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, ou seja sem a realização prévia de procedimento licitatório, tendo em vista que o ICI foi qualificado como organização social⁵⁵⁴.

O Instituto executa seus objetivos e cumpre as cláusulas estabelecidas no contrato de gestão, e o município é responsável pela política municipal de informática, repassando recursos financeiros necessários à execução do contrato de gestão.

No ano de 1998, o Instituto Curitiba de Informática recebeu dez milhões de reais da Prefeitura de Curitiba. No parágrafo quinto da cláusula terceira está estabelecido que a revisão dos valores pode ocorrer a qualquer tempo, desde que demonstrado o desequilíbrio econômico-financeiro⁵⁵⁵. Em julho de 2003, o contrato de gestão foi prorrogado por mais sessenta meses mediante o termo aditivo nº 10887/26⁵⁵⁶. Na cláusula terceira do termo aditivo está estabelecido o repasse mensal de R\$ 2.097.158,97. Para o ano de 2006 está estimado o repasse da prefeitura para o ICI no valor de 36 milhões⁵⁵⁷.

Os recursos do Instituto Curitiba de Informática até o orçamento de 2005 não eram explícitos e estavam distribuídos nas despesas de secretarias e órgãos

⁵⁵² CURITIBA. Decreto Municipal nº 375, de 23 de junho de 1998. Qualifica como Organização Social, no âmbito do Programa Municipal de Publicização, o Instituto Curitiba de Informática. **Diário Oficial (da Prefeitura Municipal de Curitiba)**, Curitiba, 1998.

⁵⁵³ CURITIBA. Contrato de Gestão que entre si celebram o Município de Curitiba e o Instituto Curitiba de Informática. **Diário Oficial (da Prefeitura Municipal de Curitiba)**, Curitiba, 13 ago. 1998.

⁵⁵⁴ CURITIBA. PREFEITURA. Resposta do Gabinete do Prefeito à Camara Municipal de Curitiba. 02 jun. 2003.

⁵⁵⁵ CURITIBA. Contrato de Gestão que entre si celebram o Município de Curitiba e o Instituto Curitiba de Informática. **Diário Oficial (da Prefeitura Municipal de Curitiba)**, Curitiba, 13 ago. 1998.

⁵⁵⁶ CURITIBA. **Termo Aditivo ao Contrato de Gestão que entre si celebram o Município de Curitiba e o Instituto Curitiba de Informática**. Curitiba, 28 jul. 2003.

municipais, por esse motivo era denominado, especialmente, pelo grupo de vereadores de oposição como “caixa-preta”. A partir de 2006, conforme orientação do Tribunal de Contas do Estado, o ICI apresentou dotação específica e está se adaptando às regras de contabilidade pública⁵⁵⁸.

Na cláusula quarta do contrato de gestão está prevista a possibilidade de cessão para o Instituto Curitiba de Informática de servidores públicos municipais. Neste instituto observam-se 359 funcionários celetistas e 99 servidores municipais cedidos em virtude do contrato de gestão⁵⁵⁹. Vemos com reserva servidores públicos cedidos a organizações sociais ou a serviços sociais autônomos. Ocorrendo isto, fica ainda mais evidente a dependência destas organizações do gestor público e a necessidade de elas observarem a legislação estabelecida pelo direito administrativo.

No programa de trabalho do contrato de gestão e em seu termo aditivo observam-se as metas acordadas entre o Instituto Curitiba de Informática e o município. As metas (desenvolvimento de sistemas, manutenção de computadores, entre outras) neste caso são de difícil avaliação para pessoas que não são especialistas da área. Na cláusula sétima está estabelecida comissão de avaliação composta por representantes da prefeitura e do ICI. Sugere-se que nesta comissão houvesse também representantes da comunidade interessada, não vinculada ou subordinada à prefeitura ou ao Instituto Curitiba de Informática.

Pelas características do Instituto Curitiba de Informática, inclusive de prestar e vender serviços a outras a outras instituições públicas e privadas, parece mais

⁵⁵⁷ MARTINS, Fernando. “Ex- caixa preta”vai ter 36 milhões. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 13 nov. 2005, p. 10.

⁵⁵⁸ MARTINS, Fernando. “Ex- caixa preta”vai ter 36 milhões. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 13 nov. 2005, p. 10.

⁵⁵⁹ Instituto Curitiba de Informática, Curitiba. **Respostas à Câmara de Vereadores de Curitiba**. ICI 254/2203 - 10 de junho de 2003.

adequado o formato, por exemplo, de uma sociedade de economia mista ou de empresa pública, e esta observando os princípios do direito administrativo clássico: licitação, prestação de contas ao Tribunal de Contas do Estado⁵⁶⁰ e seleção de pessoal por meio de concurso ou teste seletivo públicos.

As metas estabelecidas no contrato de gestão e em seu termo aditivo como desenvolvimento de sistemas e manutenção de computadores têm objetivos técnicos e não permitem uma avaliação geral do Instituto de Curitiba de Informática. Mais uma vez, registramos a dificuldade em obter maiores informações desta organização social vinculada à Prefeitura de Curitiba.

3.9 DISCUSSÃO DOS CASOS

Os serviços sociais autônomos e organizações sociais analisados, em nosso entendimento, não estão inseridos num contexto de reforma administrativa no Estado do Paraná ou no Município de Curitiba. Estas entidades parecem ser utilizadas especialmente para possibilitar maior agilidade e flexibilidade, bem como para “fugir” da alegada rigidez do direito administrativo. Entretanto, esta estratégia pode trazer de volta vícios como o patrimonialismo e o nepotismo.

A utilização de palavras e conceitos como eficiência e eficácia, inclusive nas metas e contratos de gestão das organizações analisadas, parece ser mais um

⁵⁶⁰ É interessante observar que, segundo Gumercindo Andrade de Souza, técnico do Departamento de Contas Municipais do Tribunal de Contas do Estado; o Instituto Curitiba de Informática e o Instituto Curitiba de Saúde passaram a prestar contas a este tribunal a partir de 2005.

recurso discursivo já que algumas metas são de difícil mensuração ou genéricas e não foram observadas avaliações sistemáticas sobre estas entidades.

Alguns serviços sociais autônomos como o PARANAEDUCAÇÃO e o PARANATECNOLOGIA caminham para a desativação. No caso deste último, inclusive, foi aprovada lei estadual, retornando o gerenciamento do FUNDO PARANÁ para Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia.

Sugere-se que os demais serviços sociais autônomos e organizações sociais, nos casos estudados, financiados e controlados majoritariamente pelo Estado ou Município, sigam os preceitos básicos do direito administrativo: licitação para a aquisição de produtos, serviços e obras, concurso ou teste seletivo público para contratação de pessoal e prestação de contas ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Esta, inclusive, tem sido, há algum tempo, a orientação deste Tribunal acerca dos Serviços Sociais Autônomos no Paraná. Recomenda-se também a alteração do termo “autônomo” para serviços sociais que dependem da administração pública. É importante ressaltar, que pelo menos desde 2003, os serviços sociais autônomos vinculados ao Estado do Paraná têm seguido a Lei de Licitações nº 8.666/93 na compra e aquisição de serviços, produtos e obras. Entretanto, no caso das organizações sociais da Prefeitura de Curitiba é importante lembrar o inciso XXIV do artigo 24 da Lei de Licitações, o qual permite a dispensa da licitação.

O processo licitatório simplificado ou regulamento próprio de licitação previstos originalmente em alguns serviços sociais autônomos do Sistema “S”, devem ser vistos com precaução. A utilização deste mecanismo no PARANACIDADE de 1996 até 2002, no qual se previa a dispensa de licitação para

valores até trinta mil reais, é altamente questionável e foi motivo de severas críticas no Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito SEDU/PARANACIDADE.

A contratação via Consolidação das Leis Trabalhistas, desde que haja realmente concurso ou teste seletivo público para seguir o princípio da impessoalidade, pode ser interessante, especialmente em algumas carreiras que apresentem características diferenciadas, como é o caso do Instituto Curitiba de Arte e Cultura, que contrata artistas, pintores e músicos.

A cessão de servidores públicos estaduais ou municipais, se houver, deve ser em caráter excepcional e limitada a determinado número e por período determinado.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há necessidade de mais estudos sobre o modelo gerencial no Brasil. Ele apresenta uma série de críticas à administração pública burocrática como a morosidade, a relativa ineficiência, ritualismo, rigidez e a resistência a inovações. Entretanto, as propostas do gerencialismo ou “new public management” não têm conseguido implementar-se totalmente no Brasil, especialmente em relação às organizações sociais e serviços sociais autônomos, objeto desta tese. A pluralidade de oferta de serviços sociais, a concorrência, a oportunidade de escolha do cidadão e uma maior responsabilização de seus dirigentes não têm acontecido tal como proposto por Bresser Pereira e seus seguidores. Em países com forte tradição da legislação administrativa, como a Espanha e Portugal, a abordagem gerencial também não conseguiu se estabelecer plenamente produzindo apenas alterações pontuais.

O modelo gerencial parece desenvolver-se melhor em países anglo-saxões; entretanto, recordarmos, que mesmo no Reino Unido, berço desta reforma, há críticas ao gerencialismo.

Até o momento não há comprovação de que as modificações trazidas pela reforma gerencial propiciaram maior eficiência à administração pública, um dos seus principais objetivos. Os indicadores de desempenho, as metas e os objetivos estabelecidos nos contratos de gestão, em geral apresentam falhas, ou são excessivamente técnicos ou superficiais. Isto é ainda mais evidente em relação às organizações públicas não-estatais: serviços sociais autônomos e organizações sociais, objetivos desta tese.

A avaliação do setor público é necessária e possível. Deve considerar as peculiaridades deste setor, sua complexidade e ambigüidade, além do fator político muitas vezes presente. A utilização de objetivos e padrões de desempenho propostos especialmente pelo modelo gerencial pode ser adequada quando as atividades forem de menor complexidade e ambigüidade.

A mensuração da eficiência nesse setor, especialmente em áreas como saúde e educação, é de operacionalização complexa. Para uma análise mais confiável e consistente, ela deve ser contínua, apresentar definição prévia de metas, resultados, indicadores de processo e de resultado, utilização de bons sistemas de informação; e sempre que possível a participação da população interessada, bem como observar a questão da qualidade do serviço público. Deve-se evitar que a avaliação se torne um fim em si mesma, consumindo recursos e tempo em demasia, demandando uma cada vez maior estrutura burocrática; ou de ela tornar-se compreensível apenas para os burocratas-técnicos que dominam sua metodologia.

Quanto às metas, estas devem ser claras e objetivas. Não devem ser ambíguas como no termo aditivo da PARANAPREVIDÊNCIA, que utiliza adjetivos como “criterioso, ágeis, rigorosamente e adequadamente”, que são praticamente impossíveis de serem avaliados. Nem podem ser excessivamente genéricas, como foi observado em relação ao Instituto Candango de Solidariedade.

Não há estudos, até o momento, demonstrando maior eficiência em organizações públicas paraestatais. Frisa-se que a eficiência, por si só, não permite uma adequada avaliação do gestor público. Peter Drucker⁵⁶¹ sugere a utilização conjunta de critérios de eficiência e de eficácia. Mesmos estes

apresentam dificuldades, como alerta Luciano Parejo Alfonso⁵⁶², considerando as limitações deles; bem como as incertezas, as especificidades e as externalidades do setor público.

As organizações sociais e serviços sociais autônomos, que recebem dotações orçamentárias, são recentes no Brasil. A experiência no Estado de São Paulo habilitando entidades já existentes e com tradição no setor de saúde como organizações sociais para gerenciarem hospitais públicos merece atenção e parece apresentar um caminho interessante. Na área da cultura, a flexibilidade destas entidades na contratação de músicos, cantores e artistas em geral, pode também trazer uma contribuição positiva.

Por outro lado, no Distrito Federal, o Instituto Candango de Solidariedade, gigantesca organização social, que atua em diferentes áreas, não parece o modelo adequado. É preocupante também a excessiva dependência destas organizações de recursos públicos. Em alguns casos tais organizações “não-estatais” sobrevivem exclusivamente do orçamento estatal.

Na delegação de atividades públicas para serviços sociais autônomos e organizações sociais, recomenda-se a escolha dessas entidades através de processo licitatório prévio, como escrevem Marçal Justen Filho⁵⁶³ e Maria Silvia Zanella Di Pietro⁵⁶⁴. Entretanto, cabe ressaltar o inciso XXIV do artigo 24 da Lei de Licitações, bem como a incipiente jurisprudência, por exemplo do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, que vem ratificando a dispensa da licitação para a escolha de organizações sociais. As decisões deste Tribunal em relação às

⁵⁶¹ DRUCKER, P. **Managing for results**. Nova Iorque : Harper & Row, 1964.

⁵⁶² ALFONSO, Luciano Parejo. **Eficacia y Administración** – Tres estudios. Madrid : INAP – BOE, 1995.

⁵⁶³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 10ª ed. São Paulo : Dialética, 2004.

organizações sociais podem representar o início de uma grande “huida del derecho administrativo” no Brasil e propiciar conseqüências tão maléficas quanto o foi a proliferação indiscriminada da administração indireta no regime militar.

É importante também haver limitação no tempo e no número de servidores públicos cedidos, preferencialmente que esta cessão seja de caráter temporário e por período determinado. Se nessas organizações predominarem o financiamento e o controle gerencial públicos, mesmo se contratados pela Consolidação das Leis do Trabalho ou de forma temporária, recomenda-se a contratação observando os princípios constitucionais da administração pública, por meio de concurso ou teste seletivos públicos, como é a orientação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Em relação aos serviços sociais autônomos reafirma-se a necessidade, como sugeriu Fernando Scaff⁵⁶⁵, da diferenciação na terminologia dos serviços que apresentam capacidade tributária para arrecadar contribuições parafiscais (sistema “S” por exemplo), e os que recebem dotações orçamentárias, sendo estas a maior parte de seu financiamento, e que portanto têm sua “autonomia” comprometida. Isto foi observado por Miguel Rebollar⁵⁶⁶ no caso dos organismos autônomos na Espanha e pode ser constatado nos serviços sociais autônomos paranaenses. Sugerem-se a modificação da denominação e a retirada do termo “autônomo” dos serviços sociais que recebem dotações orçamentárias.

Se os serviços sociais autônomos tiverem seus dirigentes e suas atividades estratégicas determinadas por ente estatal e seu orçamento for majoritariamente

⁵⁶⁴ DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 14 ed. São Paulo : Atlas, 2002.

⁵⁶⁵SCAFF, F. F. Contrato de gestão, serviços sociais autônomos e intervenção do Estado. **Revista Direito Administrativo**. 225, p. 273-297, jul-set. 2001.

⁵⁶⁶REBOLLAR, Miguel Navajas. **La nueva administración instrumental**. Madrid : COLEX, 2000.

oriundo de recursos estatais, estes devem submeter-se à legislação de direito público, especialmente na contratação de obras, de produtos, de serviços e de recursos humanos.

O controle judicial sobre a eficiência do administrador público é um desafio que já existia na legislação ordinária, mas se agigantou principalmente pela constitucionalização do princípio da eficiência. Este, apesar de algumas críticas, alegando que eficiência é um conceito de origem econômica ou administrativa, é uma realidade. Cumpre ressaltar que não é tarefa fácil e poderão ocorrer erros se o Poder Judiciário não observar a complexidade da questão.

Até o momento, no Brasil, a jurisprudência concentra-se no Superior Tribunal de Justiça e o princípio da eficiência está relacionado à Administração Pública responder em prazo, se não previsto em legislação específica, de sessenta dias, tal como estabelecido na lei de procedimento administrativo. O Poder Judiciário não tem avaliado as ações do Poder Executivo se são mais ou menos eficientes.

Frisa-se que o princípio da eficiência não pode ser entendido como justificativa para dispensa de licitação ou de concurso público para contratação de pessoal. Isto, por si só, não propicia maior eficiência. Observou-se um discurso muito similar na Espanha usando o princípio da eficácia para fugir do regramento do direito administrativo, mais uma vez, “la huida del derecho administrativo”.

É necessário elaborar, solidificar e explicitar um conceito “jurídico” de eficiência na administração pública. Há diferentes definições de eficiência e boa parte da doutrina jurídica no Brasil a define como sinônimo de eficácia. Há necessidade de diferenciá-las na doutrina e jurisprudência, pois são conceitos

distintos. Sugere-se que o princípio da eficiência seja analisado e interpretado em conjunto com os demais princípios constitucionais da administração pública.

A eficiência na administração pública apresenta contornos diferenciados à da iniciativa privada. Nesta predomina o interesse pelo lucro e na gestão pública deve sempre prevalecer o interesse público, a preocupação com a efetivação da cidadania e a prestação do serviço público efetivamente voltado às necessidades sociais.

Na busca por maior eficiência na administração pública, também é importante a efetiva participação da sociedade no acompanhamento e avaliação da gestão pública, com amplo e irrestrito acesso à informação, em quantidade e qualidade, de forma transparente, numa linguagem simples e clara. A inserção de informações oficiais de forma acessível em sítios eletrônicos oficiais e na rede eletrônica mundial "INTERNET", apesar de suas limitações de acesso no Brasil, é recomendável.

No Estado do Paraná e no Município de Curitiba não houve reforma administrativa propriamente dita, observando o conceito de Bresser Pereira⁵⁶⁷. Criaram-se serviços sociais autônomos e organizações sociais, estas especificamente no município de Curitiba. Não há avaliações confiáveis sobre maior eficiência destas organizações. Com a mudança do Governo do Estado, alguns serviços sociais autônomos estão numa situação de fragilidade, como são os casos do PARANATECNOLOGIA e do PARANAEDUCAÇÃO.

A criação dos serviços sociais autônomos e organizações sociais, especificamente no Estado do Paraná e no município de Curitiba, parece mais

⁵⁶⁷ BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista de Administração Pública*, 34 (4), p. 7-26, jul./ago. 2000.

uma estratégia para “fugir” do controle e da alegada “rigidez” da legislação administrativa, na Espanha conhecida “la huida del derecho administrativo”. O Governo do Estado, inicialmente, resistiu à obrigatoriedade de prestação de contas ao Tribunal de Contas do Paraná e de realização de licitação e de concursos públicos nos serviços sociais autônomos. Realizou apenas um, no PARANAPREVIDÊNCIA, no final de sua gestão, em novembro de 2002. O Instituto Curitiba de Informática e o Instituto Curitiba de Saúde, vinculados ao município de Curitiba, somente a partir de 2005 passaram a prestar contas ao Tribunal de Contas do Estado.

Neste trabalho, analisando a legislação, os estatutos, os contratos de gestão dos serviços sociais autônomos e das organizações sociais parece muito difícil estabelecer uma avaliação sobre maior ou menor eficiência e eficácia dos mesmos. Frisa-se que o mero repasse de atividades para estas instituições não garante, por si só, maior eficiência na prestação de serviços. Esta delegação de atividades para organizações sociais ou serviços sociais autônomos pode trazer, e de fato traz, maior flexibilidade e agilidade, tendo em vista que estas organizações não são obrigadas a realizar concurso público para seleção de pessoal, e no caso das organizações sociais, procedimentos licitatórios. Todavia esta maior liberdade, dependendo da forma que for utilizada, pode propiciar o incremento do nepotismo e do patrimonialismo.

Os serviços sociais autônomos e as organizações sociais podem ser uma alternativa às entidades da administração pública clássica. Neste caso, predominando o controle estatal na indicação de seus dirigentes e em seu orçamento, sugere-se que estas entidades sigam os princípios constitucionais da

administração pública, bem como a licitação na compra de produtos, serviços e obras, o concurso ou teste seletivo públicos na contratação de pessoal e a prestação de contas ao Tribunal de Contas do Estado.

REFERÊNCIAS

ALFONSO, Luciano Parejo. La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública. **Documentación Administrativa**, nº 218-219, abr.-sep. 1989, p. 15-65.

ALFONSO, Luciano Parejo. **Eficacia y Administración** – Tres estudios. Madrid : INAP – BOE, 1995.

ALFONSO, Luciano Parejo. **Manual de Derecho Administrativo**. v. 1. 4 ed. Barcelona : Ariel, 1996.

ALLISON, G. T. **The essence of decision: explaining the cuban missile crisis**. Boston : Little Brown & Co, 1971.

ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos ideológicos do Estado**. 6 ed. Rio de Janeiro : Graal, 1992.

ALVES, Mário Aquino. As organizações sociais: garrafa velha com rótulo novo ? **Anais do XXIV ENANPAD**, 1999.

ANDRÉ, M. Contratos de gestão como instrumentos de promoção de qualidade e produtividade no setor público. **Revista Indicadores de Qualidade e Produtividade**. IPEA (1), fev. 1993.

ARAGÃO, Alexandre Santos. O princípio da eficiência. **Revista de direito administrativo**, 237, jul./set. 2004, p. 1-6.

ARAÚJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves. Improving public service delivery: the crossroads between NPM and traditional bureaucracy. **Public Administration**, v. 79, n. 4, 2001, p. 915-932.

ARGÜELLO, Katie. **O Ícaro da Modernidade**. Guarulhos : Editora Acadêmica, 1997.

ASHLEY, P. A. Concessão de serviços públicos em um contexto de regulação por valores e orientação para o mercado. **Anais do XXIV ENANPAD**, 2000.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BARATA, Luiz Roberto Barradas. A real saúde do Estado de São Paulo. **Folha de São Paulo**, 24 mai. 2005. TENDÊNCIAS/DEBATES, p. 3.

BARBERIS, Peter. The new public management and a new accountability. **Public Administration**, v. 76, Autumn, 1998, p. 451-470.

BARBOSA, Maria Nazaré Lins. A experiência dos termos de parceria entre o Poder Público e as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs). In: SUNDFELD, Carlos Ari (coordenador). **Parcerias Público-Privadas**. São Paulo : Malheiros, 2005. p. 487-523.

BARCELLOS, A. P. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**. Rio de Janeiro : Renovar, 2002.

BARROSO, L. R. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas – limites e possibilidades da Constituição Brasileira**. 2.ed. Rio de Janeiro : Renovar, 1993.

BARROSO, L. R. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro (pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo). **Revista Academia Brasileira de Direito Constitucional**, nº 1, 2001.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**. 4 ed. São Paulo : Paz e Terra, 1992.

BOYLE, Richard. **Managing public sector performance**. Dublin : Institute of Public Administration, 1989.

BOYNE, GEORGE et al. Plans, performance information and accountability: the case of best value. **Public Administration**, v. 80, n. 4, 2002, p. 691-710.

BRASIL. Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa, e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão 907/1997. Ministro Relator Lincoln Magalhães da Rocha. Diário Oficial da União, 26.12.97.

BRASIL. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em < <https://www.planalto.gov.br/>> Acesso em 14 nov. 2005.

BRASIL, Superior Tribunal da Justiça, Recurso Especial 169876/SP. Relator: Ministro José Delgado. 16 jun 1998. DJ 21.09.1998 p. 70

BRASIL. Resolução CDN nº 39, de 27 de agosto de 1998. Aprova o regulamento de licitações e contratos do sistema SEBRAE. Diário Oficial da União, Brasília, nº 177, p. 64-66, set. 1998.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Organizações Sociais**. Brasília : MARE, 1998.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

BRASIL. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em < <https://www.planalto.gov.br/>> Acesso em 14 nov. 2005.

BRASIL. Decreto nº 3.100 de 30 de junho de 1999. Regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em < <https://www.planalto.gov.br/>> Acesso em 14 nov. 2005.

BRASIL. Superior Tribunal da Justiça, Mandado de Segurança nº 7765/DF. Relator: Ministro Paulo Medina. 26 jun. 2002. DJ 14.10.2002 p. 183.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 349.477-1 PARANÁ. Relator: Ministro Celso Mello. 11 fev. 2003. D.J. 28 fev. 2003.

BRASIL, Superior Tribunal da Justiça, Mandado de Segurança nº 8844/DF. Relator: Ministro Franciulli Netto. 23 abr. 2003. DJ 04.08.2003 p. 211.

BRASIL, Superior Tribunal da Justiça, Mandado de Segurança nº BRASIL, 9.190/DF. Relator: Ministro Luiz Fux. 12 nov. 2003. DJ: 15/12/2003.

BRASIL. Superior Tribunal da Justiça. Recurso Especial 608918/RS. Relator: Ministro: José Delgado. 20 mai. 2004. DJ 21.06.2004 p. 176.

BRASIL. Superior Tribunal da Justiça. Recurso Especial 531349/RS. Relator: Ministro José Delgado. 03 jun. 2004. DJ 09.08.2004. p. 174.

BRASIL. Superior Tribunal da Justiça. Mandado de Segurança 9420/DF. Relator: Ministra Laurita Vaz. 25 ago. 2004. D.J. 06 set. 2004, p. 163.

BRASIL. Superior Tribunal da Justiça. Recurso Especial 690819/RS. Relator: Ministro José Delgado. 22 fev. 2005. DJ 19.12.2005. p. 234.

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. 152ª Reunião Ordinária. Deliberação nº 001 de 10 de março de 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1923, Relator: Ministro Ilmar Galvão. Acesso em 01 set. 2005.

BRASIL, Superior Tribunal da Justiça, Mandado de Segurança 10527/DF. Relator: Ministra Denise Arruda. 14 set. 2005. DJ 07.11.2005. p. 75.

BRASIL. OSCIPS. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/sistemas/OSCIP/resultadoconsulta.asp>>. Acesso em 2 de abril de 2006.

BRASÍLIA. Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Mandado de Segurança 2003002011424-6. Relator: Des. Lécio Resende. 21 set. 2004.

BRASÍLIA. Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Apelação Cível 1999011091469-3. Relator: Des. Lécio Resende. 30 mai. 2005.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**. nº 1, v. 120, jan-abr, 1996.

BRESSER PEREIRA, L. C. **A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle**, 1997 (Cadernos MARE, 1).

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro : Editora FGV, 1998. p. 237-270.

BRESSER PEREIRA, L. C.; GRAU, Nuria Cunill. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In:_____ **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro : Ed. FGV, 1999, p. 15-48.

BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, 34 (4), p. 7-26, jul./ago. 2000.

BRESSER PEREIRA, L. C. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. **Revista do Serviço Público**, ano 52, nº 1, jan-mar 2001.

BROWNE, Rodrigo. FCC cria organização social. **Gazeta do Povo** (Caderno G), Curitiba, 20 jan. 2004.

BRUGUÉ, Quim. La dimensión democrática de la nueva gestión pública. **Gestión y Análisis de Políticas Públicas**, n 5-6, p. 45-58, ene./ago. 1996.

BUENO, Ricardo Luiz Pereira. Eficiência técnica e Gestão dos hospitais Públicos do Estado de São Paulo. In: XXXIII IBERO AMERICAN ACADEMY OF MANAGEMENT, 2003, São Paulo.

CABALLERÍA, Marcos Vaquer. Las entidades de derecho privado: sociedades mercantiles y fundaciones. In: MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. **La Administración Pública española**. Madrid : INAP, 2002. p. 561-576.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional**. 5ª ed. Coimbra : Almedina, 1992.

CARNEIRO JÚNIOR, Nelson; ELIAS, Paulo Eduardo. A reforma do Estado no Brasil: as organizações sociais de saúde. **Revista de Administração Pública**, 37 (2), p. 201-226, mar./abr. 2003.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 4 ed. São Paulo : Papyrus, 1994.

CARON, Luiz Fernando. **Comunicação Pessoal**. 2006.

CASTILLO BLANCO, F. A. Las problemáticas fronteras entre el Derecho laboral y el Derecho Administrativo: a propósito de los contratos temporales en el sector público. **REDA**, nº 86, 1995.

CASTOR, B. V. J. Reforma e contra-reforma: a perversa dinâmica da administração pública brasileira. **Revista de Administração Pública**, 32 (6), p. 97-111, nov./dez. 1998.

CASTOR, B. V. J. **O Brasil não é para amadores** – Estado, governo e burocracia na terra do jeitinho. Curitiba : IBPQ-PR, 2000.

CATALÁ, Joan Prats. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo. In MORENO, Fernando Sáinz (director). **Estudios para la reforma de la Administración Pública**. Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2004. p. 27-102.

CEREIJIDO, Juliano Henrique da Cruz. O princípio constitucional da eficiência na administração pública. **Revista Direito Administrativo**, 226, p. 231-241, out./dez. 2001.

CHAGAS, Kátia. Governo propõe mudanças na Paraná Previdência. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 21 de out. 2003. p. 6.

CHARRO, María Calvo. La administración institucional. Los organismos públicos. In: MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana (Director). **La Administración Pública española**. Madrid : INAP, 2002. p. 529-559.

CLARENCE, Emma. Railways: a policy derailed ? **Parliamentary Affairs**, v. 56, n. 3, jul. 2003, p. 456-470.

COMUNIDADE EUROPÉIA. Tribunal de Justiça. Processo 45/87 R. Acórdão de 22 set. 1988.

COMUNIDADE EUROPÉIA. Directiva 93/37/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras. Disponível em: < <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993L0037:ES:HTML>> Acesso em 11 nov. 2005.

COMUNIDADE EUROPÉIA. Tribunal de Justiça. Processo C-214/00. Relator: V. Skouris. Acórdão de 15 mai. 2003.

COMUNIDADE EUROPÉIA. Tribunal de Justiça. Processo C-283/00. Relator: V. Skouris. Acórdão de 16 out. 2003.

CORDERO, Silvia del Saz. Las transformaciones del derecho administrativo al final del siglo XX. In: MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana (Director). **La Administración Pública española**. Madrid : INAP, 2002. p. 59-71.

COSTALDELLO, Angela Cassia. **Parecer 14349/00**. Protocolo 83007/00. Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 2002.

CRAIG, Paul. **Administrative Law**. 5. ed. Londres : Thomson – Sweet & Maxwell, 2003.

CURITIBA. Lei nº 9.226, de 23 de dezembro de 1997. Dispõe sobre as entidades qualificadas como Organizações Sociais, cria o Programa Municipal de Publicização, a Comissão Municipal de Publicização e dá outras providências.

CURITIBA. Decreto Municipal nº 375, de 23 de junho de 1998. Qualifica como Organização Social, no âmbito do Programa Municipal de Publicização, o Instituto Curitiba de Informática. **Diário Oficial (da Prefeitura Municipal de Curitiba)**, Curitiba, 1998.

CURITIBA. Contrato de Gestão que entre si celebram o Município de Curitiba e o Instituto Curitiba de Informática. **Diário Oficial (da Prefeitura Municipal de Curitiba)**, Curitiba, 13 ago. 1998.

CURITIBA. Lei nº 9626 de 8 de julho de 1999. Dispõe sobre o Sistema de Seguridade Social dos Servidores do Município de Curitiba, altera a denominação e modifica a estrutura e atribuições do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Curitiba – IPMC, e dá outras providências.

CURITIBA. Lei nº 9.712, de 23 de novembro de 1999. Altera dispositivos da Lei nº 9626/99 que “dispõe sobre o Sistema de Seguridade Social dos Servidores Municipais de Curitiba, altera a denominação e modifica a estrutura e atribuições do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Curitiba – IPMC”, acrescenta artigo e dá outras providências.

CURITIBA. Contrato de Gestão 012.260 que firmam entre si o Município de Curitiba e o Instituto Curitiba de Saúde em 30 de dezembro de 1999.

CURITIBA. PREFEITURA. Resposta do Gabinete do Prefeito à Câmara Municipal de Curitiba. 02 jun. 2003.

CURITIBA. **Termo Aditivo ao Contrato de Gestão que entre si celebram o Município de Curitiba e o Instituto Curitiba de Informática.** Curitiba, 28 jul. 2003.

CURITIBA. Decreto Municipal nº 1107, de 20 de novembro de 2003. Qualifica como Organização Social, no âmbito do Programa Municipal de Publicização, o Curitiba Arte – Instituto de Arte e Cultura. **Diário Oficial (da Prefeitura Municipal de Curitiba)**, Curitiba, 25 nov. 2003.

CURITIBA. Contrato de Gestão 15148, de 20 de janeiro de 2004. Contrato de Gestão que entre si celebram o Município de Curitiba, a Fundação Cultural de Curitiba, o Curitiba Arte – Instituto Curitiba de Arte e Cultura, com a interveniência do Instituto Municipal Pública-IMAP. **Diário Oficial (da Prefeitura Municipal de Curitiba)**, Curitiba, 05 fev. 2004.

CURITIBA. PREFEITURA. Resposta do Gabinete do Prefeito à Câmara Municipal de Curitiba. 19 out. 2004.

CURITIBA. PREFEITURA. Resposta do Gabinete do Prefeito à Câmara Municipal de Curitiba. 02 jun. 2005.

CURITIBA. Prefeitura Municipal de Curitiba. Disponível em < http://www.curitiba.pr.gov.br/Servicos/Financas/orcamento/orcamento2006/Proposta/orcamento_seg_social/SOCIAL-ORGAOS_FUNCOES.PDF > Acesso em 17 mai. 2006.

CURITIBA. Sindicato dos Servidores do Magistério Municipal de Curitiba. Disponível em: < <http://www.sismmac.org.br/ultimas.php?ver=48&tema=6> > Acesso em 17 mai. 2006.

CURY, A. **Organização e métodos: uma visão holística**. São Paulo : Atlas, 1994.

CUTAIT, Raul. Em busca de uma melhor gestão. Folha de São Paulo, 10 jan. 2006, p. A3.

DAFT, R. I. **Administração**. 4 ed. Rio de Janeiro : LTC, 1999.

DINIZ, M. H. Vigência e eficácia da norma constitucional. In: FERRAZ JÚNIOR, T. S. **Constituição de 1988 – legitimidade, vigência e eficácia - supremacia**. São Paulo : Atlas, 1989.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública – concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas**. 4 ed. São Paulo : Atlas, 2002.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 14 ed. São Paulo : Atlas, 2002.

DONATTI, Leandro. Informe Folha – Paranacidade. **Folha de Londrina**, 20 nov. 2003. p. 3.

DRUCKER, P. **Managing for results**. Nova Iorque : Harper & Row, 1964.

DUNLEAVY, Patrick; HOOD, Christopher (tradução Quim Brugué). De la administración pública tradicional a la nueva gestión pública. Ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados. **Gestión y Análisis de Políticas Públicas**, n 3, p. 105-114, may/ago. 1995.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado.** Trad. Leandro Konder. 8ª ed. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1982 (1884).

ÉPOCA. **Choque de capitalismo.** 20 mar. 2006.

ESPAÑA. **Constitución Española.** 27 diciembre 1978.

ESPAÑA. Tribunal Constitucional, Sentencia 22/1984, Recurso de Amparo, Relator Luis Díez-Picazo y Ponce de León. 17 dec. 1984.

ESPAÑA. **Ley Orgánica del Poder Judicial,** 1 jul. 1985.

ESPAÑA. Tribunal Constitucional, Sentencia 27/1987, Recurso de inconstitucionalidad, Relator: Gloria Begué Cantón. 27 feb. 1987.

ESPAÑA. Tribunal Constitucional, Sentencia 178/1989, Recurso de inconstitucionalidad, Relator: Alvaro Rodríguez Bereijo. 2 nov. 1989.

ESPAÑA. Ley 30/1992 de 26 de noviembre. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. (BOE), 27 nov. 1992.

ESPAÑA. Tribunal Constitucional, Sentencia 78/ 1996, Recurso de Amparo, Relator: José Gabaldón López. 20 may. 1996

ESPAÑA. Ley 6/1997 de 14 de abril. Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Boletín Oficial del Estado (BOE), 15 abr. 1997.

ESPAÑA. Tribunal Constitucional, Sentencia nº 166/1998, Cuestión de inconstitucionalidad, Relator: Julio Diego González Campos. 15 jul. 1998.

ESPAÑA. Tribunal Constitucional, Sentencia nº 199/1998, Recurso de Amparo, Relator: Fernando García-Mon y González-Regueral. 13 oct. 1998.

ESPAÑA. Decreto Legislativo 2/2000 de 16 de junio. Por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado (BOE), 21 sep. 2000.

ESPAÑA. Tribunal Supremo, Sentencia 5169/2001, Recurso Casación, Relator: Juan Jose Gonzalez Rivas. 22 may. 2001.

ESPAÑA, Tribunal Constitucional, Sentencia nº 179/2004, Cuestión de Inconstitucionalidad, Relator: Manuel Aragón Reyes. 21 oct. 2004.

ESPAÑA. Tribunal Constitucional, Sentencia nº 189/2004, Recurso de Amparo, Relator: Javier Delgado Barrio. 2 nov. 2004.

ESPAÑA. Audiencia Nacional, Sentencia 145583, Recurso contencioso-administrativo, Relator: Isabel Perelló Domenech. 24 feb. 2004.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder** – formação do patronato político brasileiro. 3 ed. rev. São Paulo : Globo, 2001.

FARRERES, Germán Fernández. Administraciones Instrumentales. In MORENO, Fernando Sáinz (director). **Estudios para la reforma de la Administración Pública**. Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2004. p. 341-364.

FERREIRA, Sérgio de Andrea. Estudo jurídico sobre a natureza da PARAPREVIDÊNCIA. **Revista de Previdência Funcional**, ano I, nº 0, 2001, p. 96-121.

FERREIRA JÚNIOR, Walter Cintra. Gerenciamento de hospitais estaduais paulistas por meio das organizações sociais de saúde. **Revista de Administração Pública**, 37 (2), p. 243-264, mar./abr. 2003.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Eficiência na saúde**. 08 jan. 2006.

FONSECA, Edson. Governo recua e mantém forma do Paraná Previdência. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 22 de out. 2003, p. 4.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência administrativa na Constituição Federal. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 220, p. 165-177, abr./jun. 2000.

GABARDO, E. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo : Dialética, 2002.

GAINS, Francesca. Hardware, software or network connection ? Theorizing crisis in the UK next step agencies. **Public Administration**, v. 82, n. 3, 2004, p. 547-566.

GALINDO, R. W. Governo Lerner gasta 94% a mais para manter 25 mil cargos a menos. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 26 de maio 2002.

GALINDO, R. W. Camerata em grande estilo. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 16 de abril 2006.

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

GARCÍA, Maria Yolanda Fernández. La nueva regulación de la contratación pública en el derecho comunitario europeo. **Revista de Administración Pública**, n. 166, ene./abr. 2005, p. 281-320.

GARRIDO, Eva Nieto. El new public management y el gobierno a través de contratos en el Reino Unido. **Revista de Administración Pública**, n. 162, sep./dic. 2003, p. 391-417.

GAZETA DO POVO. **TC determina concurso para ParanaPrevidencia**. Curitiba, 6 fev. 2002.

GAZETA DO POVO. **Supremo analisa constitucionalidade do Paraná Educação**. 13 abr. 2004.

GAZETA DO POVO. TC alerta para parcerias. Disponível em: <<http://www.ondarpc.com.br/gazetadopovo/politica/conteudo.phtml?id=498776> > Acesso em: 4 out. 2005.

GAZETA DO POVO. Lei dá autonomia ao Paranacidade. Curitiba, 23 mai. 2006. p. 6.

GOMES, Márcio Cidade. **Parcerias com as organizações sociais de saúde: a experiência da Secretaria de Estado de Saúde de São Paulo**. Disponível em: <<http://www.fundap.sp.gov.br/escola/PavGestão Pública>> Acesso em: 05 dez. 2004.

GORDILLO, Agustin A. **La administración paralela**. Buenos Aires : Civitas, 1982.

GRAMSCI, Antonio. **Obras escolhidas**. São Paulo : Martins Fontes, 1978.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a Política e o Estado moderno**. 6 ed. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1988.

GRAU, Eros Roberto. **Parecer PARANÁ TECNOLOGIA**. 2001, 21p.

GRAY, Andrew; JENKINS, Bill. Government and administration: Too much checking, not enough doing ? **Parliamentary Affairs**, v. 57, n. 2, 2004, p. 269-287.

GUERREIRO RAMOS, Alberto. **Administração e contexto brasileiro**. 2 ed. Rio de Janeiro : FGV, 1983.

GURGEL JÚNIOR, G. D.; VIEIRA, M. M. F. A reforma do Estado no Brasil e os hospitais universitários federais: o caso do Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Pernambuco. **Revista de Administração Pública**, 36 (4), p. 547-563, jul-ago. 2002.

HAMMERSCHMID, Gerhard; MEYER, Renate E. New Public Management in Austria: Local variation on a global theme ? **Public Administration**, v. 83, n 3, p. 709-733, 2005.

HARGER, M. Reflexões iniciais sobre o princípio da eficiência. **Revista de Direito Administrativo**, 217, p. 151-161, jul./set. 1999.

HYNDMAN, Noel. Rational Management, performance targets and executive agencies: views from agency chief executives in Northern Ireland. **Public Administration**, v. 79, n. 3, 2001. p. 579-598.

IBAÑEZ, Nelson. Organizações sociais de saúde: o modelo do Estado de São Paulo. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, v. 6, p. 391-404.

Instituto Curitiba de Informática, Curitiba. **Respostas à Câmara de Vereadores de Curitiba**. ICI 254/2203 - 10 de junho de 2003.

IURK, Cassiano Luiz Iurk. **Comunicação Pessoal**. 2006.

JACKSON, Peter. Public sector added value: can bureaucracy deliver ? **Public Administration**, v. 79, nº 1, 2001, p. 5-28.

JAMES, Oliver. The UK core executive's use of public service agreements as a tool of governance. **Public Administration**, v. 82, n. 2, p. 397-419, 2004.

JENKINS, Kate. A reforma do serviço público no Reino Unido. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 201-214.

JUS NAVIGANDI. Ação Civil Pública para nulidade de contrato de gestão firmado para simular contratação por intermediação. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/pecas/texto.asp?id=141>>. Acesso em: 13 set. 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 10ª ed. São Paulo : Dialética, 2004.

KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. **Gestão estratégica de políticas públicas de saúde pelos governos subnacionais: estudo sobre o processo de parceria na gestão de serviços hospitalares entre a Secretaria de Estado de São Paulo e Organizações Sociais no contexto da reforma do estado**. São Paulo: EAESP/FGV/NPP, 2003. 105 p. Relatório de Pesquisa 11/2003.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. 2 ed. São Paulo : Martins Fontes, 1992.

KIRKPATRICK, Ian; Miguel Martinez Lucio. **The politics of quality in the public sector**. London : Routledge, 1995.

KÜNZEL, Patrícia. Hospitais buscam gestão mais profissionalizada. **Gazeta do Povo**. 8 abr. 2006. p. 7.

LANDER, Edgardo. Limites atuais do potencial democratizador da esfera pública não-estatal. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Org.) **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro : Ed. FGV, 1999, p. 453-490.

LAUFER NETO, José. **Comunicação Pessoal**. 2006.

LEAL, Rogério Gesta. **Estado, administração e sociedade** – novos paradigmas. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2006.

LELAND, Suzanne; Thurmaier, Kurt. When efficiency is unbelievable: normative lessons from 30 years of city-county consolidations. **Public Administration Review**, v. 65, n. 4, p. 475-489.

LEYLAND, Peter & ANTHONY, Gordon. **Administrative Law**. 5 ed. Oxford : Oxford University Press, 2005.

LEVY, Evelyn. Controle social e controle de resultados – um balanço dos argumentos e da experiência recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Org.) **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro : Ed. FGV, 1999, p. 387-403.

LORA, Alejandro Huergo. El derecho español de contratos públicos y el derecho comunitario. **Revista española de derecho administrativo**, n 126, p. 217-246, abr./jun. 2005.

MAESSCHALCK, Jeroen. The impact of new public management reforms on public servants' ethics: towards a theory. **Public Administration**, v. 82, n. 2, p. 465-489, 2004.

MARCELINO, Gileno Fernandes. Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. **Revista da Administração Pública**, 37 (3), p. 641-659, mai./jun. 2003.

MARTÍNEZ, José M. Domínguez y RUEDA, Nuria. Los indicadores de producción pública. **ECONOMISTAS – COLEGIO DE MADRID**, Madrid, nº 105, p. 77-85, jul 2005.

MARTINS, Fernando. “Ex- caixa preta”vai ter 36 milhões. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 13 nov. 2005, p. 10.

MARX, Karl. **O 18 Brumário e cartas a Klugelmann**. 6 ed. São Paulo : Paz e Terra, 1997.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 22 ed. São Paulo : Malheiros, 1997.

MENDES, Vera Lúcia Peixoto; TEIXEIRA, Francisco Lima. O novo gerencialismo e os desafios para a Administração Pública. **Anais do XXIV ENANPAD**, 2000.

METCALFE, Les; RICHARDS, Sue. **Improving public management**. 2 ed. London : SAGE, 1992.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. 3 ed. v. I. Coimbra : Ed. Coimbra, 1985.

MODESTO, P. Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil. **Revista Direito Administrativo**, 210, p. 195-212, out./dez. 1997.

MODESTO, Paulo. Reforma do Estado e formas de prestação de serviços. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coordenador). **Parcerias Público-Privadas**. São Paulo : Malheiros, 2005. p. 433-486.

MONCADA, L. C. **Filosofia do direito e do Estado.** v. 2. Doutrina e crítica. Coimbra: Editora Coimbra, 1965.

MORAES, A. **Reforma Constitucional – Emenda Constitucional nº 19/98.** 2 ed., São Paulo : Atlas, 1999.

MORAES, A. **Direito Constitucional.** 12 ed. São Paulo : Atlas, 2002.

MORALES, Carlos Antonio. Provisão de serviços sociais através de organizações públicas não-estatais. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Org.) **O público não-estatal na reforma do Estado.** Rio de Janeiro : Ed. FGV, 1999, p. 51-86.

MOREIRA, Egon Bockmann. In SUNDFELD, Carlos Ari. **As leis de processo administrativo – lei federal 9784/99 e lei paulista 10.177/98.** São Paulo : Malheiros, 2000, p. 320-341.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo Administrativo – Princípios Constitucionais e a Lei 9.784/99.** São Paulo : Malheiros, 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Natureza jurídica dos serviços sociais autônomos. **Revista Direito Administrativo.** 207, jan./mar. 1997, p. 79-94.

MOTTA, P. F.; BRESSER PEREIRA, L. C. **Introdução à organização burocrática.** 4 ed. São Paulo : Brasiliense, 1980.

MUELA, Belén Noguera. Consecuencias de la Sentencia del TJUE de 15 de mayo de 2003 Comisión/España en el ordenamiento jurídico-español. **Revista Andaluza de Administración Pública,** n 53, p. 17-45, ene./feb./mar. 2004.

NASSUNO, Marianne. O controle social nas organizações sociais no Brasil. In BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Org.) : **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro : Ed. FGV, 1999, p. 335-361.

NOORDEGRAAF, Mirko; TINEKE, Abma. Management by measurement ? Public management practices amidst ambiguity. **Public Administration**, v. 81, n. 4, p. 853-871, 2003.

OLIVEIRA, José Erivalder Guimarães. A saúde no Estado de São Paulo. **Folha de São Paulo**. 19 de maio de 2005. TENDÊNCIAS/DEBATES, p. 3.

OLIVEIRA, Cícero Gonçães. **Comunicação Pessoal**. 2006.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**. Brasília : ENAP, 1994.

PAGE, Stephen. Measuring accountability for results in interagency collaboratives. **Public Administration Review**, v. 64, n. 5, p. 591-606, sep./oct. 2004.

PAGE, Stephen. What's new about the New Public Management ? Administrative change in the human services. **Public Administration Review**, v. 65, n. 6, p. 713-727, nov./dec. 2005.

PAINTER, Chris. Public service reform from Thatcher to Blair: a third way. **Parliamentary Affairs**, v. 52, n. 1, jan. 1999, p. 94-112.

PARANÁ. Lei nº 8.917, de 15 de dezembro de 1988. Institui o Fundo Estadual de Desenvolvimento Urbano e adota outras providências. Disponível em: < http://www.paranacidade.org.br/pdf/baselegal/bl_fdu_base.php> Acesso em: 03 nov. 2005.

PARANÁ. **Constituição do Estado do Paraná**: promulgada em 1989.

PARANÁ. Lei nº 11.498, de 30 de julho de 1996. Institui o PARANACIDADE, pessoa jurídica de direito privado e adota outras providências. Disponível em: < http://www.paranacidade.org.br/pdf/baselegal/paranacidade/lei11498_criacao_paranacidade.pdf> Acesso em: 26 set. 2005.

PARANÁ. Contrato de gestão que entre si celebram o Estado do Paraná e o Serviço Social Autônomo PARANACIDADE, Curitiba, 23 out. 1996. Disponível em: http://www.paranacidade.org.br/pdf/baselegal/paranacidade/contrato_gestao.pdf > Acesso em: 26 set. 2005.

PARANÁ. Lei nº 11.970, de 19 de dezembro de 1997. Institui o PARANAEDUCAÇÃO, pessoa jurídica de direito privado, sob a modalidade de serviço social autônomo, na forma que especifica.

PARANÁ. Lei nº 12.020, de 09 de janeiro de 1998. Institui o FUNDO PARANÁ, destinado a apoiar o desenvolvimento científico e tecnológico do Estado do Paraná, nos termos do art. 205 da Constituição Estadual e adota outras providências. Disponível em : < <http://www.seti.gov.br/UGF/index.html>> Acesso em 31 out. 2005.

PARANÁ. Lei nº 12.215, de 10 de julho de 1998. Institui o ECOPARANA, pessoa jurídica de direito privado, sob a modalidade de serviço social autônomo, vinculando-a por cooperação, à Secretaria de Estado do Esporte e do Turismo - SEET.

PARANÁ. Decreto nº 4634 28 de julho de 1998. Instituído o Serviço Social Autônomo PARANÁ TECNOLOGIA, sem fins lucrativos, de interesse social, com sede e foro na cidade de Curitiba e jurisdição em todo o território do Estado do Paraná. Diário Oficial do Estado, Curitiba, PR, 29 jul. 1998. Disponível em: <<http://celepar7cta.pr.gov.br/SEEG/sumulas.nsf/fc...>> Acesso em: 02 nov. 2005.

PARANÁ. Lei n 12.398, de 30 de dezembro de 1998. Cria o Sistema de Seguridade Funcional do Estado do Paraná, transforma o Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado do Paraná – IPE em Serviço Social Autônomo, denominado PARANAPREVIDÊNCIA, e dá outras providências.

PARANÁ. Termo de contrato de gestão que celebram o Estado do Paraná e a PARANAPREVIDÊNCIA, Curitiba, 27 mai. 1999.

PARANÁ. Lei n 12.651, de 23 de julho de 1999. Altera os dispositivos que especifica da Lei n 11498, de 30 de julho de 1996, que institui o PARANACIDADE. Disponível em: <<http://www.paranacidade.org.br/pdf/baselegal/paranacidade/lei12651>> Acesso em 26 set. 2005.

PARANÁ. Tribunal de Contas. Resolução 7150/99. Relator: Rafael Iatauro. 01 de setembro de 1999.

PARANÁ. Estatuto do Serviço Social Autônomo PARANACIDADE. Publicado em D.O.E. n° 5.631, p 14 de 2 dez.1999. Disponível em: <http://www.paranacidade.org.br/pdf/baselegal/paranacidade/estatuto_paranacidade.pdf> Acesso em 26 set. 2005.

PARANÁ. Lei n 12.966, de 25 de outubro de 2000. Altera a redação dos dispositivos que especifica, das Leis n°s 11.498/96, 11.970/97 e 12.215/98, através das quais foram instituídos, respectivamente, o PARANACIDADE, PARANAEDUCAÇÃO e ECOPARANÁ. Disponível em: <http://www.paranacidade.org.br/pdf/baselegal/paranacidade/lei12966_paranacidade.pdf> Acesso em 25 set. 2005.

PARANÁ. **Projeto de Lei Estadual nº 02/2001** (Justificativa). Institui o Sistema de Assistência à Saúde aos servidores públicos ativos e inativos do Estado do PR.

PARANÁ. Decreto 5303, de 4 de fevereiro de 2002. Institui, no âmbito da Secretaria de Estado da Administração e da Previdência, o Departamento de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos Civis, Efetivos e Militares, Ativos, Aposentados, da Reserva Remunerada, Reformada e seus Dependentes, bem como os Pensionistas do Estado do Paraná. **Diário Oficial do Estado**, Curitiba, PR, 5 de fev. de 2002. Disponível em: <<http://celepar7cta.pr.gov.br/seap/legrh.nsf>>. Acesso em: 25 mai. 2002.

PARANÁ. Tribunal de Contas. Resolução 946/02. Relator: Heinz Georg Herwig. 02 mai. 2002.

PARANÁ. Decreto 5356 de 1 de março de 2002. Aprova o Regulamento do Sistema de Assistência à Saúde – SAS, aprovado pelo Decreto nº 5.303, de 04 de fevereiro de 2002. **Diário Oficial do Estado**, Curitiba, PR, 1 de mar. de 2002. Disponível em: <<http://celepar7cta.pr.gov.br/seap/legr>> Acesso em: 29 mai. 2002.

PARANÁ. Lei Complementar nº 94, de 23 de julho de 2002. Cria a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Infra-Estrutura do Paraná. **Diário Oficial do Estado**, Curitiba, 23 jul. 2002.

PARANÁ. Termo aditivo ao contrato de gestão celebrado entre o Estado do Paraná e a PARANAPREVIDÊNCIA. **Diário Oficial do Estado**, Curitiba, 29 ago. 2002.

PARANÁ. Decreto nº 1952, de 24 de outubro de 2003. Dispõe sobre a gestão e operacionalização do Fundo Paraná, do PARANÁ TECNOLOGIA e do SIMEPAR, e dá outras providências. Disponível em <http://www.seti.gov.br/UGF/decreto_1952.html> Acesso em 31 out. 2005.

PARANÁ. Resolução SETI 037/03 de 20 de novembro de 2003. Disponível em: <<http://www.seti.gov.br/UGF/index.html>> Acesso em 31 out. 2005.

PARANÁ. **CPI SEDU/PARANACIDADE – Relatório Final**. 10 nov. 2003.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Mandado de Segurança 136.483-4. Relator: Des. Bonejos Demchuk. 21 nov. 2003.

PARANÁ. Resolução SETI 021/04 de 11 de maio de 2004. Disponível em: <<http://www.seti.gov.br/UGF/index.html>> Acesso em 02 nov. 2005.

PARANÁ. Resolução SETI 045/04 de 29 de outubro de 2004. Disponível em: <<http://www.seti.gov.br/UGF/index.html>> Acesso em 31 out. 2005.

PARANÁ. Tribunal de Contas. Resolução 6340/2005 Relator: Fernando Augusto Mello Guimarães. 11 ago. 2005.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Mandado de Segurança 180718-3. Relator: Rosene Arão de Cristo Pereira. 20 set. 2005. Disponível em: <<http://www.tj.pr.gov.br/consultas/judwin/ListaTextoAcordao.asp?Codigo=180718300&CodigoInt=284600&Selecionar.x=13&Selecionar.y=7>> Acesso em 10 nov. 2005.

PARANÁ. **Projeto de Lei ° 060/2006** (Mensagem ° 013/06). Institui o Serviço Social Autônomo PARANACIDADE e convalida os atos praticados com base na Lei Estadual 11.498, de 30/07/1996 alterada pelas Leis Estaduais 12.651, de 23/09/1999, 12.966, de 25/10/2000 e 14.045, de 05/05/2003.

PARANÁ.PARANAPREVIDÊNCIA. Disponível em:
<<http://www.paranaprevidencia.pr.gov.br>>. Acesso em 16 mai. 2006.

PARO, Denise. Dependência do SUS está fechando hospitais no PR. **Gazeta do Povo**. 24 mar. 2006. p. 3.

PARO, Denise. Repasse irregular levanta suspeitas. **Gazeta do Povo**. 30 abr. 2006. p. 10.

PARANÁ. Lei n 15.123, de 18 de maio de 2006. Dá nova redação nos dispositivos que específica da Lei 12.020. de 09 de janeiro de 1998, que criou o FUNDO PARANÁ

PASTOR, Juan Alfonso Santamaría. **Principios de Derecho Administrativo**. 4 ed. Madrid : Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2002. v. 1.

PEDRAJA, Francisco y SALINAS, Javier. Es posible medir la eficiencia de los servicios públicos ? **ECONOMISTAS – COLEGIO DE MADRID**, Madrid, n° 105, p. 86-93, jul 2005.

PEREIRA, E. S. Organizações sociais, instituições federais de ensino e autonomia universitária. In: PETRUCCI, V. **Administração pública gerencial: a reforma de 1995**. Brasília : Editora UNB, 1999.

PERRY, Amanda J. The relationship between legal systems and economic development: integrating economic and cultural approaches. **Journal of Law and Society**, v. 29, n. 2, jun. 2002, p. 282-307.

PIMENTA, Carlos. César. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. **Revista de Administração Pública**, 32 (5), 173-199, set./out. 1998.

PINTO JÚNIOR, Mário Engler. Experiências em parcerias no Estado de São Paulo. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coordenador). **Parcerias Público-Privadas**. São Paulo : Malheiros, 2005. p. 544-566.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. 3 ed. Rio de Janeiro : Graal, 1990.

REBOLLAR, Miguel Navajas. **La nueva administración instrumental**. Madrid : COLEX, 2000.

RIECHMANN, Carmen Román et al. Líneas de reforma del empleo público. In MORENO, Fernando Sáinz (director). **Estudios para la reforma de la Administración Pública**. Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2004. p. 479-516.

ROBBINS, S. P. **Administração – mudanças e perspectivas**. São Paulo : Saraiva, 2000.

ROCHA, Cármem Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte : Del Rey, 1994.

ROCHA, S. L. F. **Terceiro setor**. São Paulo : Malheiros, 2003.

RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. La Vuelta al Derecho Administrativo (a Vueltas con lo Privado y lo Público). **A & C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 5, n. 20, p. 11-39, abr-jun. 2005.

RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. El marco constitucional del acceso a la función pública en el derecho administrativo español. **Scientia Iuridica**, v. LIV, n. 303, p. 493-525, jul.-set. 2005.

RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. **Comunicação Pessoal**. 2005.

RUA, M. G. Administração pública gerencial e ambiente de inovação. In: PETRUCCI, V. **Administração pública gerencial: a reforma de 1995**. Brasília : Editora UNB, 1999.

RUEDIGER, Marco Aurélio. Governança democrática na era da informação. **Revista da Administração Pública**, v. 37, n. 6, p. 1257-1280, nov./dez. 2003.

RUIZ, Lorenzo Mellado. El sistema jurídico de la contratación pública en España: novedades del régimen de los contratos realizados por entes públicos de gestión sujetos al Derecho Privado. **Revista española de Derecho Administrativo** 127, p. 383-416, jul./sep. 2005.

SANO, Hironobu. **Nova gestão pública e accountability: o caso das organizações sociais paulistas**. São Paulo, 2003. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.

SANTOS, Caroline Lopes. **Comunicação Pessoal**. 2006.

SANTOS, Indianara Pereira Ramos. **Comunicação Pessoal**. 2006.

SÃO PAULO (Estado). Lei complementar nº 846, de 04 de junho de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, 5 jun. 1998.

SÃO PAULO (Estado). Resolução SS-106 de 10 de junho de 1998. Dispõe sobre a realização da primeira convocação pública para os fins que especifica. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 13 jun. 1998, p. 21-22.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas. Resolução 946/02. Relator: Antonio Roque Citadini. 09 set. 2003.

SÃO PAULO (Município). Lei 14.134, de 24 de janeiro de 2006. Dispõe sobre a qualificação de entidades sem fins lucrativos como organizações sociais.

SARAIVA, L. A. S. A nova administração pública e o foco no cidadão: burocracia X marketing. **Revista de Administração Pública**, 34 (2), p. 59-77, mar./abril 2000.

SCAFF, F. F. Contrato de gestão, serviços sociais autônomos e intervenção do Estado. **Revista Direito Administrativo**. 225, p. 273-297, jul-set. 2001.

SCHERMERHORN JR, J. R. **Administração**. 5 ed. Rio de Janeiro : LTC, 1999.

SCOTT, Colin. Accountability in the Regulatory State. **Journal of Law and Society**. v. 27, n. 1, mar. 2000, p. 36-60.

SEIXAS, Paulo Henrique D`Ângelo. **As organizações sociais de saúde em São Paulo, 1998-2002** – uma visão institucional. São Paulo, 2003. 192 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo : Malheiros, 2001.

SILVA, J. A. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6 ed. São Paulo : Malheiros, 2002.

SILVA, Antonio Toledo. **Comunicação Pessoal**. 2006.

SIMON, Herbert. **Comportamento administrativo**. 3 ed. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1979.

SMITH, Peter C.; Maria Goddard. Los indicadores de gestión en el sector público. **Papeles de Economía Española**, n 95, 2003, p. 35-46.

SOUZA, Gumercindo Andrade. **Comunicação Pessoal**. 2006.

STIRTON, Lindsay; LODGE, Martin. Transparency mechanisms: building publicness into public services. **Journal of Law and Society**, v. 28, n. 4, dec. 2001, p. 471-489.

STONER, J.; FREEMAN, R. E. **Administração**. 5 ed. Rio de Janeiro : LTC, 1999.

TÁCITO, C. A reforma do estado e a modernidade administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 215, p 1-7, jan./mar. 1999.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. Disponível em
<<http://www.transparencia.org.br/index.html>> Acesso em: 4 nov. 2005.

TORRES, Lourdes; PINA Vicente. Reshaping public administration: the spanish experience compared to the UK. **Public Administration**, v. 82, n. 2, 2004, p. 445-464.

TORRES, Lourdes. Service charters: reshaping trust in government – the case of Spain. **Public Administrative Review**, v. 65, n. 6, 2005, p. 687-699.

VASCONCELOS, Flávio Carvalho. Racionalidade, autoridade e burocracia: as bases da definição de um tipo organizacional pós-burocrático. **Ravista da Administração Pública**, v. 38, n. 2, p. 199-220, mar./abr. 2004.

VÁZQUEZ, Isabel-Cecilia del Castillo. Administración pública y fundación privada – Las complejas relaciones de las administraciones públicas con sus entes instrumentales de naturaleza fundacional. **Revista de Administración Pública**, n. 167, may.-ago. 2005, p. 339-367.

WEBER, Max. **Parlamento e governo na Alemanha reordenada** – crítica política da burocracia e da natureza dos partidos. Petrópolis : Vozes, 1993.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Trad. Regis Barbosa e Karen Barbosa, revisão técnica Gabriel Cohn. 3^a ed., 2 v. Brasília : Ed UNB, 1999.

WHITEHOUSE, Lisa. Railtrack is dead – Long live Network Rail ? Nationalization under the Third Way. **Journa of Law and Society**, v. 30, n. 2, jun. 2003, p. 217-235.

WISE, Lois Recascino. Bureaucratic posture: on the need for a composite theory of bureaucratic behavior. **Public Administration Review**, v. 64, n. 6, p. 669-680, nov./dec. 2004.

WOITOWICZ, Valéria. **Comunicação Pessoal**. 2006.

ANEXOS