

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

Kátia Prux Landmeier Kronbauer

PARCERIAS VS. CONVÊNIOS: um estudo comparativo entre os dois
instrumentos da Administração Pública no serviço social do Estado do Rio
Grande do Sul

Porto Alegre
2021

Kátia Prux Landmeier Kronbauer

PARCERIAS VS. CONVÊNIOS: um estudo comparativo entre os dois instrumentos da Administração Pública no serviço social do Estado do Rio Grande do Sul

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Administração Pública no Século 21.

Orientador: Prof. Dr. Lucas Casagrande

Porto Alegre
2021

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Reitor: Prof. Dr. Carlos André Bulhões Mendes
Vice-reitora: Profa. Dra. Patrícia Helena Lucas Pranke

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

Diretor: Prof. Dr. Takeyoshi Imasato
Vice-diretor: Prof. Dr. Denis Borenstein

COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO SÉCULO 21

Coordenador Geral: Prof. Dr. Paulo Ricardo Zilio Abdala
Coordenador de Ensino: Prof. Dr. Rafael Kruter Flores

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

KRONBAUER, Kátia Prux Landmeier
Parcerias vs. Convênios: um estudo comparativo entre os dois instrumentos da Administração Pública no serviço social do Estado do Rio Grande do Sul / Kátia Prux Landmeier Kronbauer. -- 2021.

54 f.:il.

Orientador(a): Lucas Casagrande.

Monografia (Especialização) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, BR – RS, 2021.

1. Publicização de políticas públicas. 2. Convênio. 3. Parceria. I. Casagrande, Lucas. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pela autora.

Atenção: a Ficha Catalográfica poderá ser elaborada gratuitamente pela ferramenta que a UFRGS dispõe: <http://www.ufrgs.br/bibfbc/servicos/ficha-catalografica>

Escola de Administração da UFRGS

Rua Washington Luiz, 855, Bairro Centro Histórico
CEP: 90010-460 – Porto Alegre – RS
Telefone: 3308-3801
E-mail: eadadm@ufrgs.br

Kátia Prux Landmeier Kronbauer

PARCERIAS VS. CONVÊNIOS: um estudo comparativo entre os dois instrumentos da Administração Pública no serviço social do Estado do Rio Grande do Sul

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Administração Pública no Século 21.

Aprovada em 29 de outubro de 2021.

Banca Examinadora

Examinador: Prof. Dr. Lucas Casagrande

Examinador(a): Dra. Vanessa Marques Daniel

Orientador(a): Prof. Dr. Lucas Casagrande

RESUMO

Este estudo buscou analisar a existência ou não de vantagens com base nos indicadores de economicidade, eficiência administrativa, eficácia e equidade na transferência voluntária de recursos públicos por meios de dois tipos de instrumentos: os convênios e as parcerias, visando compará-los de forma objetiva. Essa comparação foi feita com base nas teorias de Administração Pública surgidas no último século, o patrimonialismo, a burocracia e a nova Administração Pública, trazidas no referencial teórico pesquisado. Por meio de dados quantitativos foi possível realizar a comparação dos indicadores, de forma a verificar a existência de conexão entre a simplificação do instrumento de repasse (de convênio para parceria) e a melhora ou piora dos indicadores de avaliação *ex post* de políticas públicas. Os convênios, enquanto instrumentos baseados em legislações com cunho mais burocrático, como a Constituição Federal de 1988 e a Lei Federal nº8.666/93 e as parcerias, tendo como base legal a Lei Federal nº13.091/14, inspirada na administração gerencial, logo, direcionada à simplificação e à publicização de atividades anteriormente estatais. Pautado nesta divergência de perspectiva teórica entre os dois instrumentos, encontra-se o referencial teórico estudado.

Palavras-chave: Publicização de políticas públicas. Convênio. Parceria.

ABSTRACT

This study sought to analyze the existence or not of advantages based on indicators of economy, administrative efficiency, effectiveness and equity, in the voluntary transfer of public resources through two types of instruments: agreements and partnerships, aiming to compare them in a way objective, based on the theories of public administration that emerged in the last century, patrimonialism, bureaucracy and the new public administration, brought into the researched theoretical framework. Through quantitative data, it was possible to compare the indicators, in order to verify the existence of a connection between the simplification of the transfer instrument (from an agreement to partnership) and the improvement or worsening of the ex-post evaluation indicators of public policies. The agreements, as instruments based on legislation with a more bureaucratic nature, such as the Federal Constitution of 1988 and Federal Law n°8.666/93 and partnerships, having as legal basis the Federal Law n°13.091/14, inspired by managerial administration, therefore, aimed at simplifying and publicizing formerly state-owned activities. Based on this divergence of theoretical perspective between the two instruments, there is the theoretical framework studied.

Keywords: Publicizing public policies. Covenant. Partnership.

LISTA DE QUADROS E FIGURA

Quadro 1	Convênios STCAS e SJCDH 2013 a 2015.....	37
Quadro 2	Parcerias STCAS e SJCDH 2017 a 2019.....	37
Quadro 3	Comparativo convênios e parcerias.....	38
Figura 1	Divisão do RS em Coredes.....	39
Quadro 4	Apontamentos em Relatórios de Auditoria do Exercício.....	42
Quadro 5	Percentual de apontamentos em Relatórios de Auditoria do Exercício.....	42
Quadro 6	Repartição convênios STCAS e SJCDH por Coredes em 2013 a 2015.....	44
Quadro 7	Repartição parcerias STCAS e SJCDH por Coredes em 2017 a 2019.....	45

LISTA DE SIGLAS

Coredes	Conselhos Regionais de Desenvolvimento
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
FPE	Finanças Pública do Estado
FMI	Fundo Monetário Internacional
Idese	Índice de Desenvolvimento Socioeconômico
LOA	Lei Orçamentária Anual
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
NAP	Nova Administração Pública
OS	Organizações Sociais
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PPP's	Parcerias Público Privadas
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PROA	Processos Eletrônicos do Estado
SJCDH	Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos
SPGG	Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão
STAS	Secretaria de Trabalho e Assistência Social
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
1.1	OBJETIVOS E PROBLEMÁTICA.....	10
1.1.1	Objetivo geral.....	10
1.1.2	Objetivos específicos.....	10
1.1.3	Problemática	10
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	12
2.1	AS FORMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	12
2.1.1	O Patrimonialismo	12
2.1.2	A Burocracia	13
2.1.3	A Administração Pública Gerencial	16
2.2	A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.....	19
2.3	POLÍTICAS PÚBLICAS E A ASSISTÊNCIA SOCIAL	27
2.3.1	Convênios	29
2.3.2	Parcerias	32
2.3.3	Avaliação de políticas públicas.....	33
3	METODOLOGIA E PROBLEMÁTICA.....	35
4	ANÁLISE COMPARATIVA	40
4.1	ECONOMICIDADE.....	40
4.2	EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA	40
4.3	EFICÁCIA.....	41
4.4	EQUIDADE	42
	REFERÊNCIAS.....	49
	ANEXO A – IDENTIFICAÇÃO DO INSTRUMENTO DE REPASSE	54

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho traz um estudo através da comparação de indicadores de economicidade, eficiência administrativa, eficácia e equidade nas transferências de recursos voluntários para as Organizações Sociais (OS), efetivadas por meio de convênios no Estado do Rio Grande do Sul nos anos de 2013, 2014 e 2015, e nos anos de 2017, 2018 e 2019, mediante de parcerias. Essas transações foram realizadas através da Secretaria de Trabalho e Assistência Social (STAS) e da Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos (SJCDH).

Há dois ou três séculos, atestam Motta e Bresser-Pereira (2004), as sociedades eram formadas por inúmeros sistemas sociais desconectados. Contudo, as mudanças ocorridas no mundo, em especial nos últimos duzentos anos, têm feito com que as organizações passassem a ser cada vez maiores e mais organizadas, de tal forma que “a sociedade moderna se caracteriza pelas organizações.” (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004, p.2).

Ainda Motta e Bresser-Pereira (2004) afirmam que a existência das organizações é pressuposto para o desenvolvimento, assim entendido como um processo de transformação social, e o desenvolvimento seja econômico, político ou social demanda da existência das organizações. Por sua vez, essas organizações necessitam da eficiência como condição de existência. “Sem eficiência, sem produtividade, não há organizações; sem aumento de eficiência, não existe desenvolvimento”. (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004, p.4).

Na Administração Pública, a correlação entre o crescimento e o desenvolvimento das organizações restou vinculada à racionalização, à sistematização do trabalho e ao aumento da eficiência. Dessa forma, para melhor compreensão do objeto deste estudo, faz-se necessário conhecer as mudanças teóricas da Administração Pública no último século, abordadas nesta pesquisa no referencial teórico e que impactaram de maneira inequívoca os entendimentos relativos à eficiência e ao desenvolvimento.

Embora não seja considerado Administração Pública por autores como Motta e Bresser-Pereira (2004), pois é um sistema de dominação que não tem fim no interesse público, o patrimonialismo foi a primeira forma de Administração Pública existente no Brasil, coexistindo com o clientelismo, ambos herdados dos séculos de dominação portuguesa.

Por meio de reformas que visavam enfraquecer os sistemas clientelistas, estruturas burocráticas foram adotadas a partir da década de 1930 no Brasil, propondo um sistema baseado em normas que vinculavam a ação dos administradores e tornavam, na teoria, os atos da Administração Pública impessoais. A partir da Constituição Federal de 1988, que operou como um movimento de contrariedade ao patrimonialismo e clientelismo ocorridos ainda no período da ditadura militar, houve o insulamento burocrático, potencializado pela ingerência estatal, através da ascensão de políticas intervencionistas e a criação de serviços públicos gratuitos teve seu ápice no Brasil, tendo como fundamento o estado do bem-estar social.

Já no início da década de 1990, a eficiência estatal passou a ser novamente indagada, abrindo espaço para a reforma gerencial, com a Nova Administração Pública (NAP), buscando antagonismo à sistemática existente na Administração Pública. Essa nova realidade era baseada em sua essência no neoliberalismo, focada na redução do tamanho do Estado e na publicização das atribuições. Nesse sentido, o Estado transita do papel de executor para o papel de intermediário, como financiador e fiscalizador das ações repassadas para a administração privada, através de contratos, convênios e parcerias, tendo por base a previsão constitucional contida no artigo 204, que traz a possibilidade do desempenho de forma subsidiária de atividades atinentes aos direitos sociais, antes exclusivas do Estado.

Quanto aos convênios, na esfera federal, a utilização foi estatuída com a edição da Lei nº 8.666/93, uma lei que instituiu normas gerais para licitações e contratos da Administração Pública. Nos demais entes federativos, a adesão a tal legislação se deu de forma compulsória, em razão do disposto no inciso XXVII do artigo 22 da Constituição Federal de 1988, que dispõe sobre a competência concorrente.

Quanto ao instrumento parcerias, tratado como o marco regulatório do Terceiro Setor, entrou em vigor para a União e Estados em 2016 e para os municípios em 2017, tendo substituído os convênios, nas transferências de recursos voluntários para OS para a execução de políticas públicas, trazendo não somente alterações nos instrumentos de contratação, mas também simplificações, perfilando-se com o ideário da NAP, fazendo com que a sua análise, por meio de indicadores, seja relevante para o entendimento do contexto atual da administração pública brasileira.

1.1 OBJETIVOS E PROBLEMÁTICA

Neste capítulo se abordará os objetivos, geral e específicos, bem como a problemática da pesquisa.

1.1.1 Objetivo geral

Verificar se a edição da Lei Federal nº 13.019/14, que trouxe o marco regulatório das parcerias, possibilitou melhoria nos indicadores de economicidade, eficiência administrativa, eficácia e equidade na aplicação dos recursos no Estado do Rio Grande do Sul entre os anos de 2017 e 2019.

1.1.2 Objetivos específicos

- a) Revisar a teoria referente ao Estado Brasileiro, patrimonialismo, burocracia e gerencialismo;
- b) Analisar como a edição da Lei Federal nº 13.019/2014 e as normas regulamentadoras no estado, referentes às transferências voluntárias de recursos para OS se introduziu neste contexto;
- c) Avaliar os impactos nos indicadores de economicidade, eficiência administrativa, eficácia e equidade na aplicação dos recursos no Estado do Rio Grande do Sul transferidos por meio de parcerias entre os anos de 2017 e 2019;
- d) Analisar as diferenças na capacidade de controle pelo estado do Rio Grande do Sul entre a legislação dos convênios e a legislação das parcerias.

1.1.3 Problemática

Considerando que a edição da Lei Federal nº 13.019/2014, a qual instituiu as normas gerais para as parcerias, baseadas no gerencialismo, não trouxe somente a simples alteração do instrumento jurídico para descentralização das políticas públicas, através das transferências voluntárias para as OS, mas tem seu ponto nodal na simplificação e desburocratização dos instrumentos de repasse. Dito isso, questiona-se se tal simplificação no instrumento de repasse voluntário de recursos proporcionou

melhorias ou novos problemas para a sociedade? Proporcionou ganhos na economicidade, na eficiência administrativa, na eficácia e na equidade nas políticas públicas sociais do Rio Grande do Sul?

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O referencial teórico busca subsidiar o entendimento da proposição deste trabalho, através da literatura da área da Administração Pública, com conceitos e referências históricas relevantes para a análise dos dados obtidos.

2.1 AS FORMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Conforme Bresser-Pereira (1998), existem basicamente três formas históricas de administração: o patrimonialismo, a burocracia e a Administração Pública Gerencial (ou NAP). Essas formas baseiam-se no questionamento sobre o papel do Estado, suas funções como organizador da sociedade, diferenciando-se uma da outra em razão das expectativas da sociedade e do momento histórico vivenciado.

2.1.1 O Patrimonialismo

O patrimonialismo, como um modelo de administração, ensina Costin (2010), foi o modelo originário de administração nas monarquias absolutas, com o Estado sendo propriedade do rei e, conseqüentemente, a não existência de separação entre os bens do Estado, os bens públicos e os bens do rei, os bens privados. Essa foi uma forma de dominação tradicional, ou seja, baseada na tradição do até então existente.

A lógica patrimonialista tem como fundamento todo o poder gerencial e todo o poder econômico nas mãos de uma pessoa, nesse sistema não havia qualquer separação entre os interesses privados do mandatário e os interesses públicos, tornando todas as decisões pessoais e personalizadas por meio do chefe maior, inclusive na seleção de funcionários públicos.

A concepção do patrimonialismo, típica dos Estados no período pré-capitalista, caracteriza-se por um Estado concentrador de privilégios, onde a administração é do Estado, mas não é pública, visto que não vislumbra ao interesse da coletividade, e sim ao do detentor do poder, sendo um poder central.

Nesta esteira, assevera Bresser-Pereira (1998) que a qualificação como 'pública' à administração patrimonialista não seria possível, pois tal forma de administração não tem como base o interesse público, tornando-se inaceitável em momentos históricos assentados na democracia e nas demandas da sociedade.

2.1.2 A Burocracia

As organizações burocráticas, embora tenham sido estudadas por Weber (2014), não foram por ele objeto de definição, mas somente de listagem em um rol de características. Alertam também Motta e Bresser-Pereira (2004) que Weber (2014) não concebia a burocracia como um tipo de sociedade, mas sim uma espécie de poder ou de dominação, tal como o patrimonialismo, o patriarcalismo e o feudalismo.

Weber (2014) foi um estudioso dos sistemas sociais e um dos precursores da sociologia moderna, apresentando às ciências sociais a percepção de entendimentos até então não explorados. Esses estudos influenciaram diversas áreas de conhecimento, como, por exemplo, a Administração Científica proposta por Taylor.

No entendimento de Weber (2014), a dominação se caracteriza em três tipos fundamentais ou três tipos puros de autoridade. Já Denhardt e Catlaw (2017) defendem que o tipo de dominação está relacionado ao tipo de *staff* que sustenta a autoridade. Para Weber citado por Motta e Bresser-Pereira (2004), os tipos de dominação são a dominação carismática, a dominação tradicional e a dominação racional-legal.

A dominação carismática é a que nos ensinamentos de Weber (2014) se refere a um dom extraordinário de uma pessoa, conforme indicam Motta e Bresser-Pereira (2004), não sendo típica da burocracia, a autoridade é respaldada pela devoção afetiva. A dominação tradicional é aquela que se confronta com as mudanças sociais, foca-se no tradicionalismo e não possui base racional ou preocupação com a eficiência, tampouco há a exigência de as normas tradicionais serem escritas. O patriarcalismo e o patrimonialismo são tipos de dominação tradicional.

O terceiro tipo de dominação, a dominação racional-legal, é aquela que a legitimidade tem por princípio as normas, racionalmente definidas, aplicadas universalmente à toda a população, escritas e exaustivas e não por sustentadas apenas pela tradição, concedendo o caráter formal às organizações. Asseguram Motta e Bresser-Pereira (2004) que o predomínio deste tipo de dominação em um determinado sistema social demonstra a existência de uma organização burocrática.

No entendimento de Motta (2000, p.29) “O aparato administrativo que corresponde à dominação legal é chamado burocracia”.

Já Denhardt e Catlaw (2017) chamam a atenção de que a existência da dominação racional-legal depende da existência de um *staff* administrativo

burocrático, com supremacia do sistema legal, e que, embora o termo burocracia seja majoritariamente utilizado na Administração Pública, a forma de organização burocrática também ocorre na administração privada, tais como empresas, associações, instituições religiosas, entendimento este igualmente abrigado por Motta (2000).

Segundo Motta (2000, p.8) “A sociedade moderna é uma sociedade de organizações burocráticas submetidas a uma grande organização burocrática que é o Estado.”

A superioridade puramente técnica da organização burocrática foi sempre a razão decisiva do seu progresso com relação a toda outra forma de organização. O mecanismo burocrático é para as demais organizações como a máquina o é para os modos de produção não mecanizados. (WEBER, 2014, p.37).

Dessa forma, Weber (2014) advogava que a burocracia possuía certa superioridade técnica, dado que é decorrente da possibilidade de efetivação do princípio administrativo da especialização das funções, com a utilização de regulamentações objetivas pelos funcionários, sendo, em última instância, despersonalizadas.

De acordo com Denhart e Catlaw (2017, p.46) “A organização burocrática é tão atrativa porque parecer ser a abordagem mais eficiente para o controle do trabalho de um grande número de pessoas em busca de objetivos predeterminados”.

Essa atratividade da burocracia é derivada da sua base, intrinsecamente relacionada à racionalidade funcional e à eficiência, proporcionando às organizações a separação entre os executores e os pensadores. Nesse sentido, fez com que a cisão entre a função produtiva e a função diretiva, ao mesmo tempo que agrega valor a cada uma das funções, também as restringe em possibilidades, exigindo sincronização na divisão do trabalho.

A burocracia para Weber (2014) traz em seu bojo a especialização, tendo, ao contrário da delimitação tênue entre a área pública e a privada na monarquia, uma robusta separação do administrador dos meios e dos recursos da administração, com a atividade do burocrata concebida em planos de carreira, que se consuma na aposentadoria.

Destaca o autor, a burocracia não é um sistema novo, visto que o país com a administração estatal burocrática mais antiga foi o Egito, criada, sobretudo, em razão

de fatores técnicos relacionados ao conjunto de canais e de rios existentes no país (WEBER, 2014). Ratificam Motta e Bresser-Pereira (2004) que as burocracias são um fenômeno antigo, contudo tornaram-se um fator social dominante modernamente, em razão de mudanças na unidade de produção, antes a família para hoje as empresas, com a crescente busca por eficiência.

Observa ainda Weber (2014) que a concentração de recursos materiais pelos chefes é uma das características da estrutura burocrática na administração privada, onde o conjunto de funcionários se denomina 'escritório', ocorrendo de forma análoga na Administração Pública, onde o conjunto de funcionários se denomina 'repartição'.

Na Administração Pública, a qual outrora a administração era realizada por notáveis, houve a substituição por profissionais remunerados, atuando de forma monocrática e proporcionando benefícios como a precisão, a velocidade e a continuidade. Dentro dessa perspectiva, garante aos administrados a possibilidade de apelar de decisões à autoridade superior, por intermédio de procedimentos pré-estabelecidos.

Embora a burocracia na Administração Pública seja repleta de críticas, suas características essenciais, como a adoção de procedimentos previamente pactuados e a impessoalidade, trazem estabilidade à ação estatal e aos usuários, salvaguardados de influências patrimonialistas.

Weber (2014) considerava que a estrutura burocrática é amparada na sua superioridade técnica e a condição da sua instalação em seu estado puro é um determinado grau de desenvolvimento de uma economia monetária, sendo, portanto, uma decorrência do desenvolvimento. Essa ideia também é argumentada por Motta (2000), que defende que o Estado moderno e o capitalismo proporcionaram o predomínio da burocracia, oportunizando eficiência, uniformidade e continuidade nas organizações.

Todo sistema social administrado segundo critérios racionais e hierárquicos é uma organização burocrática. Haverá organizações burocráticas mais flexíveis ou mais rígidas, mais formalizadas ou menos, mais ou menos autoritárias. Mas todas serão organizações burocráticas, desde que o sentido básico do processo decisório seja de cima para baixo. (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004, p. XVII).

O aparato administrativo cunhado de burocracia por Weber (2014) corresponde na prática à efetivação da dominação legal nas organizações, por meio da utilização

de normas impessoais, estruturas sociais pré-definidas e, conseqüentemente, a especialização das tarefas. Esse cenário gera um controle do planejamento centralizado, proporcionando ao mesmo tempo ganhos, sobretudo nas organizações com ganho de escala, mas também perdas na autonomia e na criatividade.

No entendimento de Motta e Bresser-Pereira (2004) a emergência das burocracias está vinculada à problemas de eficiência, sendo a burocracia um sistema social em que a administração é justamente baseada na eficiência. Nesse caso, a eficiência é obtida com o formalismo, a impessoalidade e o caráter profissional, conduzindo as ações dos membros das organizações à previsibilidade, e está umbilicalmente ligada ao planejamento e ao controle.

Conforme Torres (2004, p.21) “Sem dúvida, a estrutura burocrática de controle propicia conhecimentos vitais sobre a composição, o modelo de funcionamento, o gerenciamento de estoques e os processos organizacionais internos das corporações.”

Já a eficiência, como um dos motivos da expansão da burocracia enquanto sistema social, atestam Motta e Bresser-Pereira (2004), passou a ser um requisito a partir da emergência do sistema capitalista. Dessa forma, considerando a dificuldade de mensuração de eficiência em um trabalho artesanal, a concorrência entre as empresas no sistema industrial necessitava de comparativos de eficiência, sendo esta obtida por meio da previsibilidade.

Segundo Motta e Bresser-Pereira (2004, p.34) “A previsibilidade é, pois, o principal traço das organizações, é a característica que assegura a “eficiência” desse tipo de sistema social.”

Enfatiza Torres (2004) que as estruturas burocráticas são tanto maiores e melhores quanto os níveis e sofisticação do controle, os quais são utilizados em virtude de sua relação custo/benefício. Em vista disso, é intensa a relação entre a burocracia e o controle, este adotado de forma crescente e cada vez mais aprimorado, onde a estrutura burocrática possibilita o conhecimento do funcionamento das organizações.

2.1.3 A Administração Pública Gerencial

A partir da segunda metade da década de 1970, com a crise do petróleo e a conseqüente crise fiscal nas principais economias do mundo, houve a renovação do

liberalismo com o surgimento da doutrina neoliberal, que passou a ser a agenda dos governos. Essa nova doutrina encontrou suas origens a partir de um conjunto de políticas econômicas que se opunha ao modelo do *welfare state*, com críticas ao excesso do tamanho estatal e à administração burocrática, atrelado a um discurso contundente de que o Estado deveria ser mínimo, focado na aplicação do modelo gerencialista, na sujeição ao mercado e na diminuição dos gastos sociais.

Costin (2010) argumenta que a crise decorrente dos déficits, a perspectiva de globalização e o panorama liberal de governança pública convergiram para o surgimento da Administração Gerencial, também denominada de NAP. Esse modelo, conforme defendem Paula e Oliveira (2014), se transformou em um sistema hegemônico de gestão em resposta à crise do Estado surgida na década de 1980.

O modelo de Administração Pública Gerencial é tido como um rompimento com a administração burocrática e foi inspirado nas empresas privadas, as quais o cidadão é alçado à condição de contribuinte e de cliente dos serviços públicos.

Traz Costin (2010) que a Administração Pública Gerencial teve seus primórdios na Inglaterra, na figura de Margaret Thatcher, com reformas de contenção fiscal e o fortalecimento de uma visão liberal na gestão pública. Essas mudanças se deram através da utilização dos pressupostos organizacionais das empresas privadas na Administração Pública, se difundindo para outros países, entre os quais os Estados Unidos, a Austrália, a Nova Zelândia, o Chile e o próprio Brasil.

Asseguram também Santana e Iglesias (2015), a pobreza e a desigualdade social, características seculares da América Latina, somados aos baixos índices de crescimento econômico e altos índices de pobreza, tornaram a América Latina o palco de um laboratório para a aplicação de medidas econômicas ortodoxas, surgindo após o golpe de Estado no Chile, em 1973, como legitimação do neoliberalismo.

Assevera Paula (2005) que o enfoque da Administração Pública Gerencial são os aspectos instrumentais da gestão e não os sócio-políticos, é uma teoria normativa, priorizando a eficiência dos processos à análise dos impactos para a sociedade. Nesse sentido, foi uma resposta à necessidade de aumentar a eficiência e a diminuição dos custos dos serviços ora prestados pelo Estado.

Na mesma esteira é o entendimento de Denhardt e Catlaw (2017), de que a NAP se alicerça em um conjunto de valores do setor privado e em fundamentos da economia, no qual o papel do Estado é o de suprir as demandas do cidadão-cliente,

atuando de forma descentralizada e por resultados, com a atuação do Estado em patamares mínimos, desvinculando a formulação e a execução de políticas públicas.

Conforme ensina Paula (2005), a NAP, seguindo os princípios do gerencialismo que prezam o controle de resultados, a maior autonomia do administrador público e a prestação de serviços públicos focadas no cidadão-cliente, surgiu como um protótipo para o gerenciamento do Estado em razão da sua pretendida interrupção do modelo burocrático de administração ora vigente.

Observa ainda Torres (2004) que, em que pese a disseminação global de reformas neoliberais a partir da década de 1970, estas foram muito mais fortes nos países com menor renda e desenvolvimento econômico. Por outro lado, em países mais ricos não houve redução da ingerência do Estado em comparação ao período anterior às reformas, não tendo o Estado se ausentado de atuar nas áreas da saúde, educação e previdência.

Segundo Torres (2004, p. 30) “A experiência internacional mostra que, sob regimes democráticos, não houve redução significativa do Estado e tampouco constatamos a queda no nível do bem-estar da população.”

Contudo, apesar do ímpeto reformista surgido a partir da NAP com profundas críticas ao sistema burocrático, na maior parte dos países houve a manutenção de características significativas dos sistemas burocráticos. Afirma Costin (2010), as reformas foram essencialmente baseadas na busca pela eficiência na utilização de recursos públicos e, posteriormente, na utilização de instrumentos como contratos, convênios e parcerias para a transferência de serviços anteriormente prestados pelo Estado. Essas mudanças geraram resultados limitados na profissionalização dos burocratas, entretanto, sem a redução de custos governamentais esperados.

Como um problema teórico decorrente da adoção da NAP, explicam Denhardt e Catlaw (2017), é a recomendação de que os governos utilizem técnicas de administração privada e valores empresariais, contudo, tendo como alicerce a ideia do interesse público.

Embora a ideia de uso de conhecimentos e técnicas da administração privada para a pública parecesse atrativa, os modismos gerenciais, ideias e ferramentas de gestão privada, nem sempre são eficientes no setor público, pois ignoram a complexidade e os fatores sociopolíticos existentes na Administração Pública. A propriedade pública não é do governante, muito menos privada e, se vista em tal perspectiva, o risco da ocorrência do patrimonialismo e do clientelismo são efetivos.

Paula e Oliveira (2014) ressaltam, entretanto, a incompatibilidade existente entre a perspectiva gerencialista e o interesse público, onde a postura discricionária adotada na Administração Pública e voltada para a aceleração dos processos decisórios levou a riscos aumentados de adoção de posturas individualistas e a riscos de corrupção.

Dessa forma, o entendimento de cliente e consumidor, explana Misoczky (2001), somente podem ser aplicados a indivíduos portadores de direitos, não sendo possível aplicá-los a grupos sociais excluídos de relações na sociedade ou até mesmo pela pobreza. Os serviços públicos devem ser acessíveis a todos, ou seja, as práticas do setor público precisam atender de forma plena a todos aqueles que necessitem de determinada política pública.

Dentro desse contexto, complementa a professora, que na aplicação das políticas públicas pode haver situações em que haja incompatibilidade no critério de escolha do modelo de gerenciamento das organizações, ou a eficiência econômica ou a justiça social (MIZOCZKY, 2001). A adoção do critério de justiça social, em áreas em que as políticas públicas são determinantes, tais como a educação, a saúde e a previdência social, eis que tais políticas são garantidas como direitos e tem as características de serem públicas, universais e igualitárias, vão na contramão do receituário neoliberal, que entende o papel do Estado somente em tarefas básicas.

2.2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

No que diz respeito à Administração Pública Brasileira, discorre Torres (2004), esta não passou por momentos de transição linear entre os modelos patrimonialista, burocrático e gerencial. Porém, tais modelos coexistiram e ainda coexistem, sendo possível somente a identificação de dominância de um ou outro em determinados momentos históricos.

No entendimento de Andrews e Bariani (2010), a Administração Pública no Brasil traz, inclusive, particularidades do Brasil Colônia (1500-1822), com características como o patrimonialismo o clientelismo e o formalismo, herdadas dos sistemas ora existentes em Portugal e na Espanha. Nesses sistemas, os servidores e funcionários de origem plebeia eram treinados para o cumprimento estrito da 'letra da lei', tal qual a tradição do direito romano, tornando o formalismo um dos principais aspectos da Administração Pública Brasileira.

O modelo patrimonialista, informa Torres (2004) prevaleceu no Brasil até a Revolução de 1930, no primeiro governo de Getúlio Vargas, quando passou a dividir espaço com o modelo burocrático. Tal momento que foi considerado o primeiro movimento reformista na Administração Pública Brasileira, teve como arcabouço, conforme preceitua Fadul e Souza (2005), os modelos de administração de Taylor e Fayol.

Como uma consequência da industrialização e da urbanização, a Revolução de 1930 ocorreu como um rearranjo político, aponta Torres (2004), em um processo de modernização social e industrial, resultando na criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), visando a implantação do modelo racional-legal, com uma estrutura administrativa formatada com o estereótipo burocrático.

A promoção do modelo weberiano na Administração Pública através do DASP ocorreu visando a desconstrução do modelo patrimonialista até então arraigado e predominante, controlado por uma elite agrária brasileira. Embora utilizado por Getúlio Vargas para manutenção do regime autoritário, culminou na criação de “Daspinhos” nos Estados, o que garantiu o um controle centralizado.

Contudo, alerta Torres (2004), a implantação do DASP, além de ter buscado o estabelecimento de uma burocracia profissional na Administração Pública Brasileira através da modernização de procedimentos, foi também um instrumento político que procurou minimizar a herança patrimonialista, o que, com a utilização de um poder centralizador, corroborou para a sustentação de Getúlio Vargas no poder na ditadura do Estado Novo.

Ainda, segundo Andrews e Bariani (2010), o funcionamento do DASP como um “super órgão” federal vinculado à Presidência da República e com representação em todos os Estados do país, trouxe como consequência a instituição de um poder central essencialmente autoritário. Essa nova realidade propiciou o insulamento burocrático e o corporativismo, direcionando o país para uma política antiliberal, situação semelhante ao cenário internacional do momento, como o avanço de políticas intervencionistas em vários países, influenciadas pela teoria econômica keynesiana, materializando-se mediante a forte ingerência estatal na economia.

Tal modelo de Administração Pública era baseado no estado do bem-estar social ou o *Welfare State*, sendo um modelo de gestão pública onde há a intervenção estatal, direcionada para a defesa dos direitos dos cidadãos, tais como saúde, educação, moradia, infraestrutura e a garantia de emprego e renda, com a criação de

serviços públicos gratuitos e estatização de empresas atuantes em áreas consideradas estratégicas.

Após a Segunda Guerra, Andrews e Bariani (2010) sustentam que houve pressões para democratização do Estado Novo, além de pressões da política externa norte-americana praticada com os países da América Latina, como forma de continuidade no poder. Ainda, houve o acirramento da tensão entre o sistema racional-legal e as demandas clientelistas, tal como a nomeação de funcionários extranumerários, e com o formalismo do DASP, manipulado conforme as circunstâncias, sucumbindo a interesses particulares.

No período de 1945 a 1964, posteriormente à ditadura Vargas, houve poucas intervenções no que diz respeito à modernização da Administração Pública Brasileira, o que voltou a ocorrer durante o período do regime militar.

A revolução de Cuba em 1959 atemorizou os governos da América Latina e no Brasil promoveu o engrandecimento das forças de direita, culminando no golpe militar de 1964 e garantindo apoio à burocracia militar por grande parte do empresariado brasileiro, cujos interesses estavam focados em um ideal desenvolvimentista e nacionalista, direcionado para a industrialização nacional.

Ponderam Fadul e Souza (2005), que a reforma administrativa de 1967 foi baseada na criação de estratégias de desenvolvimento através da utilização dos princípios do planejamento, descentralização, coordenação e controle.

A reforma administrativa efetivada no transcurso do regime militar, informa Costin (2010), foi, sucintamente, uma reforma descentralizadora e baseada na profissionalização e na estruturação das atividades da Administração Pública, com caráter desenvolvimentista. O seu ápice se deu na edição do Decreto-lei nº200 de 1967, com forte expansão da burocracia governamental por meio de um enorme crescimento da administração indireta, além de um intenso sucateamento da administração direta.

Na concepção de Andrews e Bariani (2010), o Decreto-lei nº200/1967 pode ser considerado como a vivência inicial da administração gerencial no país, com a incorporação de procedimentos gerenciais do setor privado na Administração Pública Brasileira, tendo como motivação as demandas de desenvolvimento existentes no país à época. Esse novo cenário perpassou pela modernização do Estado, com o aumento da eficiência, da gestão por resultados e da estruturação das atividades da

Administração Pública, com a descentralização e a flexibilização como peças-chave na reforma.

De acordo com os autores Andrews e Bariani (2010, p.69) “A excessiva centralização, combinada à ausência de planejamento institucionalizado, tornava a Administração Pública ineficaz, ineficiente e irresponsável”.

A descentralização foi operacionalizada por meio da separação entre administração direta, composta em nível federal pela Presidência da República, pelos ministérios e pelos órgãos vinculados à Presidência; já a administração indireta, passa a ser formada pelas autarquias, pelas empresas públicas e pelas sociedades de economia mista.

As mudanças ocorridas no período da ditadura que se deu após o golpe militar de 1964, assim como na ditadura de Vargas, foram os maiores processos de transformação na Administração Pública Brasileira, sobretudo em razão da impossibilidade de controle político e social. No entanto, ambas perpetraram o patrimonialismo, utilizando a máquina estatal para compartilhamento de privilégios e apoio político.

Todavia, conforme observam Andrews e Bariani (2010), ainda que a reforma de 1967 buscasse blindar a Administração Pública das interferências políticas, o resultado foi um Estado inchado em virtude do clientelismo e da impossibilidade de fiscalização de suas ações, tendo em vista o regime ditatorial em curso. Dessa forma, gerou o enfraquecimento dos princípios éticos na gestão pública em razão da flexibilização dos procedimentos burocráticos, fazendo com que prevalecessem os interesses dos grupos que detinham o poder, o que terminou por não trazer à Administração Pública a eficiência almejada, mas somente a sua expansão.

Tendo em vista que a inexistência de obrigatoriedade de concurso público para a administração indireta à época ocasionou o insulamento burocrático e a blindagem das instituições, atesta ainda, Torres (2004), que tal situação favoreceu o surgimento de lobistas, institucionalizando a defesa de interesses privados frente à alta burocracia das entidades da administração indireta.

O apoio da classe empresarial brasileira à ditadura militar baseou-se no interesse do aumento da participação do Brasil no comércio internacional, efetivado, principalmente, por meio do aumento de setores da administração indireta, cujo crescimento no período ditatorial foi acentuado e aprofundou o sucateamento e a desvalorização impostos à administração direta.

Não obstante o cenário global, afirmam Motta e Bresser-Pereira (2004), no final da década de 1970 as empresas e o Estado Brasileiro deslocaram-se rumo a um processo de burocratização, no qual as características de nepotismo e empreguismo, até então vigentes na Administração Pública, perderam espaço, tendo o Estado permanecido como o principal promotor do desenvolvimento nacional no transcorrer do regime militar, segundo Paula (2005).

Tal contexto de predominância na promoção do desenvolvimento pelo Estado deu-se através de financiamentos internacionais, conforme ensinam Andrews e Bariani (2010), proporcionando o “milagre econômico”, período de 1968 a 1973, em que a taxa de crescimento da economia foi de 11% ao ano, em média.

Contudo, ressaltam os autores que, posteriormente à euforia provocada pelo “milagre econômico”, ainda em meados da década de 1970, e com o choque do petróleo em 1973, o que levou à grande majoração dos valores dos projetos de desenvolvimento em execução, sobretudo nos países dependentes de importação, houve um aumento ainda maior da dívida externa do Brasil e de outras economias da América Latina (ANDREWS; BARIANI, 2010).

Não obstante o grande e crescente endividamento externo, houve o fim dos recursos internacionais com baixo custo, tendo como resultado a recessão ocorrida na década de 1980, com o Brasil acumulando *déficits* e sobrevivendo à necessidade de utilização de empréstimos emergenciais do FMI, conforme relatam Andrews e Bariani (2010).

No Brasil houve profundas mudanças na gestão pública já a partir da Constituição Federal de 1988, conforme relata Farah (2016), com a descentralização político-administrativa, o aumento do poder dos municípios e a descentralização das políticas sociais, proporcionando mecanismos de participação popular. Entretanto, conforme afirma Bresser-Pereira (2017), em oposição a estratégia utilizada no regime militar, com a descentralização e a possibilidade de contratações de pessoal de forma direta, impedindo a edificação de uma burocracia civil forte, a Constituição Federal de 1988 direciona a Administração Pública para o extremo oposto, por meio de um enrijecimento burocrático.

A Constituição Federal de 1988, alicerçada na participação popular, moldou-se como uma resposta à redefinição do papel da Administração Pública, buscado pela sociedade naquele momento histórico. Nesse sentido, mostrou-se também como um movimento reflexo de contraposição à forma de atuação patrimonialista corrente do

período ditatorial, sobretudo na administração indireta, com alterações no regime de pessoal e de compras.

Atesta, ainda, Bresser-Pereira (1998), que como resultado do caldo de cultura formado com a globalização, a recessão da década de 1980, a hiperinflação no início da década de 1990 e a ineficiência do Estado, ressurgiram os questionamentos quanto ao tamanho da sua eficiência, sendo o pontapé para a reforma gerencial brasileira iniciada na década de 1990.

O retorno à democracia na década de 1980, sobretudo após a Constituição Federal de 1988, trouxe consigo novos e múltiplos papéis de atuação do Estado Brasileiro e um rearranjo de suas funções. Como consequência direta dessa redemocratização ocorreu o aumento da máquina estatal, não obstante o recrudescimento da dicotomia entre a democracia, recém surgida e propulsora do reconhecimento do papel do cidadão e a burocracia, como responsável pela ineficiência estatal, levando à ênfase modernizadora emergente na década de 1990.

Entretanto, ressaltam Fadul e Souza (2006), que a reforma gerencial brasileira teve também como ponto de partida o ajuste ocorrido pela adesão do governo Collor, na década de 1990, aos ditames do Consenso de Washington, que representavam a ótica do governo americano, do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI), cujos preceitos, baseados nos mandamentos neoliberais, de desregulamentação financeira e comercial e desestatização, foram impelidos ao Brasil e aos países endividados.

Tal reforma, assegura Bresser-Pereira (1998), buscava ressignificar o papel do Estado, de um Estado promotor direto do desenvolvimento econômico e social para um Estado atuante como moderador e financiador do desenvolvimento social.

Dado tal contexto, por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), foi efetivada a reforma gerencial brasileira, conforme ensinam Fadul e Souza (2006), consubstanciada em duas frentes: uma referente às reformas estruturais do Estado e a outra quanto às reformas da Administração Pública, nesta incluído o gerencialismo.

Sustentam, Andrews e Bariani (2010), que tais reformas foram baseadas no *New Public Management* utilizado nos países anglo-saxões na década de 1980, com foco nas forças do mercado, na diminuição do tamanho do Estado e da sua interferência na economia, e a segmentação entre as funções de formulação e

implementação de políticas públicas, de forma a garantir o “Estado Mínimo” são repostas à necessidade de mais eficiência na Administração Pública.

Como resultado de tal esforço em prol da eficiência, consoante Loureiro, Abrucio e Pacheco (2010) e Bid (2007 *apud* SANTANA; IGLESIAS, 2015), o serviço público civil no Brasil é um dos que possui maior nível de profissionalização, com o recrutamento realizado por um sistema formal e impessoal de provas, levando o país a ser o primeiro na América Latina a possuir corpos permanentes de Estado, salvaguardados por legislações e, deste modo, protegidos de manobras clientelistas.

Observa, também, Torres (2004), que o caráter democrático no recrutamento universalista realizado por concurso público distancia o quadro efetivo da Administração Pública de manobras nepotistas ou clientelistas, com a atuação do agente público na maior parte das vezes vinculada, não permitindo juízo de valor pelo servidor, com exercício universalista e abstrato.

Entretanto, na década de 1990, no governo de Collor de Melo, o ponto focal da modernização da Administração Pública Brasileira passou a ser a desconstrução do setor público, conforme afirmam Fadul e Souza (2005), com hostilidade e ataques aos servidores público, aliado à importante redução do tamanho da máquina pública. Como consequência, houve uma devastação do *know-how* gerencial e de elaboração e execução de políticas públicas pela Administração Pública Brasileira ao implementar políticas de desregulamentação e de abertura econômica, já em sintonia com os preceitos do Consenso de Washington.

Não obstante tal desmonte, e tendo em vista o contexto político-institucional ora atuante no país, com uma coalizão social-liberal capitaneada por Fernando Henrique Cardoso, despontou-se e consolidou-se na Administração Pública Brasileira um novo modelo, o modelo de administração gerencial, a NAP, denominada por Bresser-Pereira (2017) de “Nova Gestão Pública”, com conceitos atuais de administração e eficiência, controle de resultados e visualização do cidadão como um “cliente”.

A reforma do aparelho de Estado emergente em diversos países, desde a década de 1970 com influência preponderante da Inglaterra (Thatcher em 1979) e dos Estados Unidos (Reagan em 1980), chegou de maneira definitiva com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, em 1994, e foi iniciada com a reforma administrativa gerencial, buscando contrapor-se ao modelo burocrático até então vigente.

A reforma administrativa, como consequência do ajuste estrutural na economia e o aceite das recomendações do Consenso de Washington, teve como ponto nodal a Emenda Constitucional nº19, de 4 de junho de 1995, e incluiu a eficiência como princípio administrativo. Essa reforma resultou na possibilidade de execução de serviços assistenciais e de utilidade pública por OS e por Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), proporcionando a descentralização da execução de políticas públicas, sobretudo na área social.

Ressaltam, Andrews e Bariani (2010), que a participação da sociedade civil se deu pela crise do *welfare state* e a disseminação de políticas neoliberais, assentadas em países como o Brasil pela implementação de reformas administrativas fundamentadas no *New Public Management*, afirmando ideias de Estado Mínimo.

A reforma gerencial de 1995, certificam os autores, lançada através do PDRAE, buscava reduzir o tamanho do Estado, mediante programas de privatização, terceirização e publicização, pois considerava um retrocesso burocrático alguns instrumentos previstos na Constituição Federal de 1988 (ANDREWS; BARIANI, 2010).

Ainda que o PDRAE buscasse uma reforma cultural na Administração Pública Brasileira, com a implantação de políticas gerenciais, tal reforma seria limitada a alguns setores do Estado, devendo permanecer a administração burocrática nas atividades desempenhadas pelo núcleo estratégico do Estado e um tipo misto de administração gerencial e administração burocrática nas atividades exclusivas do Estado (ANDREWS; BARIANI, 2010). Ou seja, embora a administração gerencial fosse considerada tecnicamente superior à administração burocrática, esta permaneceria nas atividades cerne do Estado, e a implantação da administração gerencial seria introduzida nos serviços não exclusivos do Estado, que poderiam ser repassados para as OSCIP e para as OS.

Sustentam Andrews e Bariani (2010), que durante a existência do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), de 1995 a 1998, incumbido da adoção da reforma gerencial, os resultados obtidos em outros países eram pífios e havia críticas crescentes ao fato do modelo adotado ser baseado fundamentalmente na eficiência em desfavor da participação e do controle social.

Da necessidade de inclusão de agendas de participação e de controle social na Administração Pública, a Administração Pública Societal emerge e redefine o papel do Estado, através de um modelo de desenvolvimento centrado nos conceitos de participação e deliberação, provindo da democracia.

Atesta Paula (2005) que a concepção societal é fundamentada na participação de atores sociais no estabelecimento da agenda política e, conseqüentemente, no controle social, com a construção de espaços públicos de negociação e de cogestão, por meio de novos canais de participação popular, tais como conselhos gestores de políticas públicas e fóruns temáticos.

A Administração Pública Societal tem como proposta a atuação do público-alvo das políticas públicas na construção de soluções para as necessidades de cidadãos e não de consumidores, sob uma perspectiva de gestão social, em substituição à gestão tecnoburocrática e individual do gerencialismo, reafirmando a cidadania e a democracia.

2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E A ASSISTÊNCIA SOCIAL

A proteção de seus integrantes, afirmam Andrews e Bariani (2010), é um dos predicativos desenvolvidos por todas as sociedades, suprindo as carências dos integrantes impossibilitados de fazê-lo, onde o Estado tem o papel de redutor das diferenças sociais existentes.

Comumente é prerrogativa do governo central, nos regimes federativos, a busca de soluções para as desigualdades sociais, o que não é diferente no sistema adotado no Brasil, contudo, a concentração de receitas pela União exigiria mais esforços de planejamento. Sendo assim, a descentralização mostra-se como uma opção de efetivar tais políticas públicas, desde que fundamentada em um processo coordenado e gradual.

Tendo em vista que o regime democrático é recente em nosso país e com interpolação de momentos com a presença da ditadura, diferentemente de países europeus, por exemplo, é imensa a responsabilidade da Administração Pública de ultrapassar uma herança de profunda exclusão social e de uso do Estado por pequenos grupos sociais (TORRES, 2004). Nesse contexto, resta demonstrado, como no mínimo inoportuna, a redução do Estado e da estrutura da Administração Pública.

Para Santana e Iglesias (2015, p. 324) “A pobreza é um problema estrutural na América Latina, decorrente do modelo de inserção da região na economia mundial, desde o início do século XVI, por conta de sua colonização pelas potências europeias”.

Como consequência da redemocratização, da Constituição Federal de 1988 e da própria Reforma Administrativa de 1995, efetivada com o PDRAE, houve uma

intensa descentralização por meio da transferência de serviços competitivos e não exclusivos de Estado para o setor público não estatal. Essa transferência também se deu nas OS, onde o papel de executor do Estado passa a ser de promotor e regulador dos serviços prestados.

A descentralização preconizada pelo PDRAE, com forte apelo neoliberal, foi tida como a solução dos problemas na execução das políticas públicas diretamente pelo Estado e garantidora de eficiência, uma vez que o Estado era considerado inapto, corrupto e ineficiente (ANDREWS; BARIANI, 2010). Todavia, na prática, tal ação descentralizadora resultou na desarticulação e fragmentação do poder estatal.

O desequilíbrio gerado na descentralização é solucionado com uma política planejada de cooperação e coordenação entre União e entes federados, com os objetivos do desenvolvimento e da promoção da igualação das condições sociais de vida, não com o desmonte puro e simples ou o retrocesso da recentralização de receitas na esfera federal. (AFONSO, 1994 *apud* BERCOVICI, 2002, p.10).

A publicização do cumprimento das políticas ocorreu no Brasil como uma das consequências do processo de descentralização, sendo decorrente da impossibilidade de atuação dos entes federados, sobretudo em virtude da desvalorização e do sucateamento da Administração Pública, incapacitada de agir periféricamente.

Segundo Costin (2010), a publicização é uma das características relevantes da administração gerencial intentada no país após a Reforma Administrativa de 1995, com a criação de novos atores políticos para a prestação de serviços não caracterizados como exclusivos do Estado, tais como as Parcerias Público Privadas (PPP's), as OS e as OSCIP, com as quais o Estado firma convênios ou parcerias.

A participação das OS como atores do processo de políticas públicas, seja de forma individual, seja através de redes, passou a ser mais efetiva, conforme informam Andrews e Bariani (2010), a partir das últimas décadas do século XX. Isso se deve sobretudo em razão da disseminação das políticas neoliberais e pela crise do *welfare state*, atuando como interlocutoras de setores da sociedade civil, capazes de atuação em espaços políticos de difícil acesso pelo Estado.

Entendem, Santana e Iglesias (2015), que a elaboração e a efetivação de políticas públicas têm sofrido alterações desde a década de 1980, com consistentes mudanças, sobretudo na área social, a qual, antes era mediada por práticas pontuais,

paliativas e desarticuladas. Nesse sentido, essas políticas públicas passaram a ter sua ação delineada por princípios técnicos e profissionais, sendo institucionalizadas e reconhecidas como direito e dever do Estado com uma perspectiva voltada para a descentralização administrativa, esta implementada via reformas administrativas.

Costin (2010) chama atenção para o fato de que, já na Constituição de 1988, houve a ampliação dos direitos sociais, trazendo o conceito de seguridade social e, conseqüentemente, universalizando o acesso a tais direitos, efetivados com a descentralização e a publicização das políticas sociais através de convênio e parcerias.

2.3.1 Convênios

O convênio, enquanto instrumento jurídico, possibilita à Administração Pública, seja ela federal, estadual ou municipal, a descentralização da prática dos projetos ou atividades do governo, de forma a garantir a efetivação de objetivos comuns. No entanto, sem a transferência da competência institucional do poder público, tornando viável para a Administração Pública a execução de políticas públicas por meio de um acordo entre partes para a consecução de um objetivo em comum, com inviabilidade de competição.

Conforme defende Costin (2010), diferentemente dos contratos, nos quais os interesses dos signatários são opostos, nos convênios, os interesses são baseados na colaboração, por serem comuns às pessoas jurídicas envolvidas, decorrendo da crescente complexidade das funções do poder público.

Trazem, Sá e Rabello (1988, p.1):

O vocábulo originário do latim 'cum + venire', significa ação conjunta de aproximação, quase sinônimo de acordo — que sugere mais a ideia de superação de um conflito ou a preocupação de preveni-lo — e visa construir as bases de uma colaboração mútua.

Os autores defendem, ainda, que a administração por convênios proporciona que o Estado priorize a abordagem de assuntos sociais através da execução de políticas públicas de forma descentralizada e ainda assim, de forma técnica e organizada, com a delegação de funções, atuando como promotor e fiscalizador da ação não estatal.

A partir de 1993, com a edição da Lei Federal nº 8.666, a transferência de serviços não caracterizados como exclusivos do Estado, bem como as transferências de recursos para as entidades, materializava-se por meio de convênios, uma espécie de instituto de colaboração entre partes na conquista de objetivos, conforme conceituam Sá e Rabello (1988).

No Rio Grande do Sul a primeira base legal regulamentadora foi a Instrução Normativa Cage nº01/2006, e atualmente a regulamentação é dada pela Instrução Normativa Cage 06/2016, a qual regulamenta de forma detalhada todos os documentos e fases de um convênio, tendo a prestação de contas detalhada no artigo nº30, constando dos seguintes documentos essenciais:

- a) Ofício de encaminhamento, dirigido à autoridade máxima do órgão ou entidade estadual;
- b) Cópia do Termo de Convênio e respectivas alterações;
- c) Plano de Trabalho;
- d) Relatório da execução físico-financeira, evidenciando as etapas físicas e os valores correspondentes à conta de cada partícipe;
- e) Demonstrativo da execução da receita e da despesa do convênio, de modo a evidenciar as receitas, classificadas segundo a natureza econômica dos ingressos (transferências, contrapartidas, rendimentos das aplicações financeiras), as despesas realizadas e o saldo dos recursos não aplicados, firmado por Contador ou Técnico em Contabilidade devidamente habilitado;
- f) Cópia das notas de empenho/liquidação, em caso de pessoa jurídica de direito público;
- g) Relação de pagamentos, evidenciando: número e modalidade da licitação, número do contrato, nome e CNPJ ou CPF do contratado, número do empenho, número do cheque ou Ordem Bancária (Transferência Eletrônica), número do documento fiscal, e data e valor do empenho, do pagamento e do documento fiscal, em ordem cronológica;
- h) Relação dos bens adquiridos, produzidos ou construídos à conta do convênio, indicando o seu destino final, quando estabelecido no convênio;
- i) Extrato da conta bancária específica, desde o recebimento do primeiro depósito, até o último pagamento, a movimentação dos rendimentos auferidos da aplicação financeira e a respectiva conciliação bancária;

- j) Demonstrativo do Resultado das Aplicações Financeiras adicionado aos recursos iniciais com os respectivos documentos comprobatórios;
- k) Comprovantes de recolhimento dos saldos não utilizados;
- l) Relatório da realização de objetivos e metas avançadas, acompanhado dos elementos necessários à comprovação do cumprimento do objeto do convênio, através da emissão de termo de que os objetivos foram atingidos, ou de que os bens adquiridos estão instalados e em funcionamento ou, quando se tratar de obra, termo de conclusão da obra ou de recebimento definitivo, emitido pela equipe ou pelo órgão estadual competente;
- m) Certidões de quitação dos encargos incidentes sobre a obra, na forma da legislação em vigor e o documento hábil expedido pelo Poder Público Municipal em relação à liberação da obra para uso e utilização, em observância aos fins autorizados, quando for o caso;
- n) Ata de aprovação pelo controle social respectivo, através do Conselho Municipal ou comissão de cidadãos, que congregue, no âmbito municipal, ações incluídas no objeto do convênio, quanto à execução física e ao seu atingimento ou declaração, sob as penas da lei, de que o Conselho e a comissão inexistem;
- o) Cópia do despacho adjudicatório e homologação das licitações realizadas ou justificativas para sua dispensa ou inexigibilidade, com o respectivo embasamento legal, quando o conveniente pertencer à administração pública;
- p) Justificativa expressa da opção utilizada, no caso de entidades privadas não sujeitas ao procedimento licitatório, por quem detém a responsabilidade pela aplicação dos recursos públicos, em atendimento ao princípio da economicidade, sob pena de responsabilização por ato de gestão antieconômica;
- q) Parecer do Órgão de Controle Interno Municipal quanto à correta e regular aplicação dos recursos objeto do convênio, quando se tratar de Municípios e, no caso de entidade privada, parecer contábil que deverá ser emitido por profissional habilitado, declarando que os recursos foram utilizados de acordo com as despesas previstas no plano de trabalho;
- r) Cópias dos documentos fiscais comprobatórios das despesas realizadas, apresentadas conjuntamente e em ordem cronológica;

- s) Fotografias dos bens adquiridos, produzidos ou construídos à conta do convênio;
- t) No caso de realização de curso, treinamento ou instrução, relação contendo as seguintes informações: nome do evento, local onde foi realizado, data ou período de realização, nome do docente, treinador ou instrutor, e a carga horária executada; nome completo, número do CPF e do telefone, e-mail e assinatura dos participantes; listas de presença assinadas em cada etapa do evento; cópia dos certificados de conclusão do curso, treinamento ou instrução; e, fotografias do evento.

Dessa forma, resta evidente a vinculação dos convênios, como instrumentos de transferência voluntária de recursos, como ferramentas típicas das administrações burocráticas, com uma vasta exigência de documentos na prestação de contas, porém, com poucas exigências formais para a seleção dos convenientes.

2.3.2 Parcerias

Em 2014, a partir da edição da Lei Federal nº13.019, o instrumento jurídico de transferência da execução de políticas públicas em regime de mútua cooperação com as OS passou a ser as parcerias, tendo como fundamento a gestão pública democrática e a participação social, com transparência na aplicação dos recursos públicos. Nesse sentido, a regra geral é a realização de chamamento público para a seleção da organização parceira pública, já a dispensa e a inexigibilidade são exceções.

Importante observar que a edição da Lei Federal nº13.019/2014 com a instituição de normas gerais para as parcerias não trouxe somente a simples alteração do instrumento jurídico para descentralização das políticas públicas através das transferências voluntárias para as OS, mas tem seu ponto nodal na simplificação e na desburocratização dos instrumentos de repasse, sendo um instrumento com um número menor de exigências documentais, quando comparado aos convênios, na prestação de contas dos recursos.

Com fulcro no artigo nº 24 da Constituição Federal de 1988, que trata das competências concorrentes entres os entes da federação, no Rio Grande do Sul as parcerias são regulamentadas pelo Decreto nº53.175/2016 e pela Instrução

Normativa Cage nº05/2016, tendo entrado em vigor no ano de 2016, evidenciando a simplificação através do artigo 73 da Instrução Normativa Cage 05/2016, o qual prevê como documentos essenciais para a prestação de contas final:

- a) Relatório de Execução do Objeto;
- b) Relatório de Execução Financeira;
- c) Cópia dos documentos comprobatórios das despesas realizadas;
- d) Cópia dos comprovantes de pagamentos realizados
- e) Extratos bancários, inclusive das aplicações financeiras, da conta corrente específica da parceria.

Assim como os convênios têm nítida vinculação à burocracia, tendo em vista um amplo rol de documentos necessários para a prestação de contas, resta notório o elo das parcerias, enquanto instrumentos de transferência voluntária de recursos à administração gerencial, com reduzidas exigências de documentos na prestação de contas. Nessa modalidade não há obrigatoriedade de comprovação de documentos essenciais, tais como fotografias, listagens de presenças, parecer contábil e, inclusive, não há obrigatoriedade de inclusão de manifestação do controle social quanto à execução do objeto da parceria, documento este que tem caráter democrático, de proporcionar a efetiva participação da sociedade civil na condução das políticas públicas, contudo, suprimido pela lógica desburocratizadora do gerencialismo.

2.3.3 Avaliação de políticas públicas

Ao mesmo passo que a publicização de políticas públicas acarreta menos execução direta pelo Estado, determina maior controle através de avaliações, prévia, concomitante e à posterior.

Conforme Secchi (2017), as políticas públicas vinculam-se à tentativa de contraposição a um problema público, possuindo, portanto, um processo de elaboração, conhecido como "ciclo de políticas públicas", no qual a avaliação é uma das sete fases, que por vezes apresentam-se misturadas ou até mesmo alternadas.

Na fase de avaliação *ex post* das políticas públicas são utilizados critérios de análise que para Secchi, Coelho e Pires (2019), são dispositivos que oferecem bases para seu julgamento, de forma a parametrizar os resultados obtidos.

Os critérios de avaliação das políticas públicas são instrumentalizados por meio da utilização de indicadores, argumentam Secchi, Coelho e Pires (2019), ou seja, são *proxies* elaborados para a mensuração das entradas, das saídas e do resultado final.

No entendimento de Secchi, Coelho e Pires (2019), os critérios de análise podem ser: economicidade, eficiência econômica, eficiência administrativa, eficácia, efetividade, igualdade e equidade. Já na ótica de Secchi (2017), esses critérios apresentam-se como: economicidade, produtividade, eficiência econômica, eficiência administrativa, eficácia e equidade.

Kanaane, Fiel Filho e Ferreira (2010) trazem em sua obra que a avaliação das políticas públicas deve ser baseada sob a ótica das suas relevâncias, bem como adequação social, além de aspectos relativos à eficiência, eficácia e efetividade.

Por fim, há um referencial teórico relativo aos critérios de desempenho de políticas públicas, o qual encontra-se consubstanciado em um manual elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2020, denominado “Referencial de Controle de Políticas Públicas”, que traz como aspectos condicionantes do desempenho das políticas públicas os relativos à implementação eficiente, eficaz, efetiva, econômica e conforme os preceitos legais.

Ainda no que tange a avaliação de políticas públicas, Subirats (1989 *apud* SECCHI; COELHO; PIRES, 2019) defende que esta pode ter uma conotação jurídica ou legal, uma conotação técnica ou gerencial ou uma conotação política.

O enfoque jurídico tem o cerne nos aspectos jurídicos, tais como a legalidade e eficiência administrativa. A conotação diz respeito aos aspectos técnicos gerenciais, tais como a eficácia e a economicidade ou política. Já a conotação política tem por essência os aspectos de efetividade e equidade da política pública.

Ressaltam Kanaane, Fiel Filho e Ferreira (2010), que a avaliação das políticas públicas não pode estar limitada à conformidade entre o que foi programado na lei orçamentária e o que foi efetivamente executado, mas devem buscar a compatibilização entre os resultados esperados e os alcançados, não bastando o estabelecimento de metas, programas e projetos se não forem efetivamente avaliados.

3 METODOLOGIA E PROBLEMÁTICA

A definição dos procedimentos metodológicos busca expor a forma como o problema será tratado, descrevendo os procedimentos a serem implementados através da apresentação do método de investigação escolhido, do delineamento da pesquisa, do universo da pesquisa, das fontes de dados utilizadas e da forma como tais dados serão analisados.

Neste estudo, os procedimentos metodológicos selecionados buscam verificar se a simplificação do instrumento de repasse (de convênio para parceria), proporcionou a economicidade, a eficiência administrativa, eficácia e equidade na execução das políticas públicas.

Conforme o entendimento exposto por Gil (2019), esta pesquisa enquadra-se como do tipo exploratória, já que tem por objetivo oportunizar uma visão geral de um fato específico e pouco explorado. Nesse sentido, busca-se o conhecimento sobre o tema, através de um processo de investigação direcionado ao melhoramento das ideias e conceitos existentes.

No que diz respeito à natureza, segundo os ensinamentos de Gil (2019), esta pesquisa pode ser classificada como quantitativa, visto que serão utilizados números e indicadores estatísticos que possibilitarão verificar a relação entre as variáveis economicidade, eficiência administrativa, eficácia e equidade e o instrumento de repasse utilizado (convênio ou parceria).

Considerando o contexto da Administração Pública de nosso país, e em especial do Rio Grande do Sul, com a escassez de recursos públicos e a indispensabilidade crescente de serviços públicos, sobretudo na área social, demandada pelas crescentes sociais, questiona-se se a simplificação do instrumento de transferência de recursos voluntários para as organizações da sociedade civil, efetivada no estado do Rio Grande do Sul a partir da regulamentação da Lei Federal nº13.019/2014, proporcionou a economicidade, a eficiência administrativa, eficácia e equidade nas políticas públicas sociais do Rio Grande do Sul.

Baseado no arcabouço teórico, a comparação busca verificar se há conexão entre a simplificação do instrumento de repasse de convênio para parceria, evidenciada através dos documentos exigidos para a prestação de contas, descritos nos itens 2.3.1 e 2.3.2 deste estudo, e a melhora ou piora dos indicadores de avaliação *ex post* de políticas públicas implementadas por intermédio de transferências

voluntárias de recursos da área social pelo estado do Rio Grande do Sul, através de convênios (2013, 2014 e 2015) com as transferências voluntárias de recursos realizadas através de parcerias (2017, 2018 e 2019), bem como analisar a capacidade de controle pela Administração Pública na execução das políticas públicas publicizadas.

A aferição da economicidade, nos moldes do entendimento de Secchi (2017) e de Sacchi, Coelho e Pires (2019), por meio da verificação do nível de utilização dos recursos, ao aproveitamento dos *inputs*.

A eficiência administrativa, medida analisada por Secchi (2017), ou seja, verificado o seguimento de prescrições, com os métodos preestabelecidos, no nível de *compliance* do que foi implementado ao regramento preexistentes, conforme ensinam Secchi, Coelho e Pires (2019).

A eficácia, avaliada a partir do o ponto de vista de Secchi (2017), de Secchi, Coelho e Pires (2019) e de Kanaane, Fiel Filho e Ferreira (2010), pela verificação do alcance das metas e objetivos inicialmente estabelecidos.

Por derradeiro, a equidade, mensurada no entendimento de Secchi (2017), analisando a isonomia na partilha dos benefícios entre os destinatários da política pública. Considerando o entendimento de Secchi, Coelho e Pires (2019), baseada nas características iniciais dos beneficiários, de forma a realizar a justiça social, um atributo fundamental nas políticas redistributivas, através da utilização do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese).

As bases de dados acessadas para responder ao questionamento foram os instrumentos firmados pelas STAS e pela SJCDH, tendo em vista que entre os anos de 2013 e 2019 houve mudanças nas atribuições e nomenclaturas das referidas secretarias.

Foram analisados os convênios firmados pela área social do Estado do Rio Grande do Sul nos anos de 2013, 2014 e 2015 (totalizando 1.491) e as parcerias firmadas nos anos de 2017, 2018 e 2019 (totalizando 100), conforme Quadro 1 a seguir.

Quadro 1 – Convênios STCAS e SJCDH 2013 a 2015

Convênios STCAS			Convênios SJCDH			Total duas secretarias	
Ano	Convênios assinados	Valor total (em R\$)	Ano	Convênios assinados	Valor total (em R\$)	Convênios assinados	Valor total (em R\$)
2013	461	5.997.978,18	2013	94	15.943.883,21	555	21.941.861,39
2014	462	6.986.242,54	2014	36	3.256.677,17	498	10.242.919,71
2015	424	2.138.773,36	2015	14	1.117.240,80	438	3.256.014,16
Total	1.347	15.122.994,08	Total	144	20.317.801,18	1.491	35.440.795,26

Fonte: Elaborado pela Autora com base no sistema de FPE/RS (2021).

Embora a SJCDH tenha assinado pouco mais de 10% do número total de convênios assinados pela STCAS nos três anos analisados, o valor total repassado foi maior em cerca de 35%, tendo como média o valor conveniado de R\$141.095,84, enquanto na STCAS a média do valor conveniado foi de R\$11.227,17, ou seja, a quantidade de convênios firmados pela SJCDH é menor, mas os valores médios são maiores.

Com relação às parcerias, nos três anos da existência do instrumento, a STCAS firmou somente um instrumento, no ano de 2018, enquanto a SJCDH firmou 99, com a maioria dos instrumentos firmados nos anos de 2017 e 2018, conforme Quadro 2 a seguir.

Quadro 2 – Parcerias STCAS e SJCDH 2017 a 2019

Parcerias STCAS			Parcerias SJCDH			Total duas secretarias	
Ano	Parcerias assinadas	Valor total (em R\$)	Ano	Parcerias assinadas	Valor total (em R\$)	Parcerias assinadas	Valor total (em R\$)
2017	0	0	2017	53	20.066.709,93	53	20.066.709,93
2018	1	300.000,00	2018	40	13.920.475,88	41	14.220.475,88
2019	0	0	2019	6	6.521.313,88	6	6.521.313,88
Total	1	300.000,00	Total	99	40.508.499,69	100	40.808.499,69

Fonte: Elaborado pela Autora com base no sistema de FPE/RS (2021).

O quantitativo total de instrumentos firmados consta na tabela a seguir, restando evidenciado o quantitativo de instrumentos firmados para a transferência de valores não muito distintos, como mostra Quadro 3 a seguir.

Quadro 3 – Comparativo convênios e parcerias

Convênios STCAS e SJCDH			Parcerias STCAS e SJCDH		
Ano	Convênios assinados	Valor total (em R\$)	Ano	Parcerias assinadas	Valor total (em R\$)
2013	555	21.941.861,39	2017	53	20.066.709,93
2014	498	10.242.919,71	2018	41	14.220.475,88
2015	438	3.256.014,16	2019	6	6.521.313,88
Total	1.491	35.440.795,26	Total	100	40.808.499,69

Fonte: Autora (2021).

Para a elaboração de tais comparativos foi feita coleta dos dados entre os dias 02 de julho a 13 de julho de 2021. Como documentos de fontes primárias foram utilizados os convênios (nos anos de 2013, 2014 e 2015) e as parcerias nos anos de 2017, 2018 e 2019 (três anos posteriores à implementação do novo instrumento), firmados pelo Estado do Rio Grande do Sul, por intermédio da SJCDH e da STCAS, os quais estão registrados no sistema de Finanças Pública do Estado (FPE), no Portal de Convênio e Parcerias do Estado e no sistema de Processos Eletrônicos do Estado (PROA).

No sistema FPE ficam registrados todos os convênios com trâmites iniciados, mesmo os que não tenham sido assinados, motivo pelo qual a coleta de dados restringiu-se à busca somente dos convênios que tenham chegado à etapa final, ou seja, tenham sido assinados pela STCAS e pela SJCDH nos anos de 2013, 2014 e 2015.

Tratamento análogo foi realizado na coleta de dados referentes às parcerias em que somente foram utilizadas aquelas que tenham sido assinadas pela STCAS e pela SJCDH nos anos de 2017, 2018 e 2019.

Como documentos de fontes secundárias foram utilizadas as Informações e Pareceres emitidos pela Seccional da Cage, arquivados na rede de informática da Cage bem como os Relatórios de Auditoria de Exercício das Secretarias STCAS e SJCDH dos exercícios de 2013, 2014, 2015, 2017, 2018 e 2019.

Através dos dados coletados foi possível a elaboração de tabelas e gráficos para que se pudesse visualizar a distribuição dos recursos pelo Estado do Rio Grande do Sul por meio de convênios (nos anos de 2013, 2014 e 2015) e por meio de parcerias (nos anos de 2017, 2018 e 2019), através da divisão territorial dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes).

4 ANÁLISE COMPARATIVA

Por meio de dados quantitativos foi possível realizar a comparação dos indicadores de economicidade, eficiência administrativa, eficácia e equidade, de forma a verificar a existência de conexão entre a simplificação do instrumento de repasse de convênio para parceria e a melhora ou piora dos indicadores de avaliação *ex post* de políticas públicas.

A análise dos dados obtidos foi efetivada através da verificação da ocorrência de cada um dos indicadores selecionados: a economicidade, a eficiência administrativa, a eficácia e a equidade.

4.1 ECONOMICIDADE

A análise da economicidade se deu pela verificação do valor total à disposição da convenente ou entidade parceira e do valor total aplicado na política pública descentralizada e executada.

A inclusão da política pública na Lei Orçamentária Anual (LOA) e a não execução total ou mesmo parcial pode ser objeto de apontamento pela Seccional da Cage, visto que o valor alocado em determinado projeto ou atividade e posteriormente não executado traz prejuízos à execução orçamentária. Esse prejuízo atinge também à sociedade como um todo, pois são recursos que poderiam ter sido disponibilizados para a realização de outras despesas públicas.

A análise de tal requisito se deu por meio da busca nos Relatórios de Auditoria de Exercício e nas informações e pareceres emitidos pela Seccional da Cage com devolução de recursos pelas entidades convenentes ou parceiras. Nesse contexto, não foram localizados convênios ou parcerias com devolução de valores e o consequente apontamento no Relatório de Auditoria, de forma que tanto os convênios quanto as parcerias demonstraram-se instrumentos que atendem à economicidade.

4.2 EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA

A análise da eficiência administrativa obtida pela apuração da ausência de prestação de contas, tornando factível a mensuração quanto ao seguimento das prescrições preestabelecidas nos termos de convênio e parceria, no que diz respeito ao cumprimento das formalidades legais na execução das parcerias ou convênios.

Neste quesito foram verificados convênios ou parcerias que não tenham apresentado as prestações de contas, tendo em vista tratar-se de formalidade essencial na execução dos mesmos.

Em busca efetuada no FPE, foram incluídos os dados dos convênios sem prestação de contas incluída, alcançando-se, nos três anos estudados, um percentual de 0,87% do total de convênios firmados, representando 7,55% do valor total conveniado.

No que diz respeito as parcerias, examinou-se que um percentual de 2% das parcerias firmadas restaram sem prestação de contas nos três anos examinados, representando cerca de 0,61% do valor total repassado.

Dos dados analisados, os convênios têm menor percentual de instrumentos sem a devida prestação de contas, já as parcerias têm um percentual menor do valor total repassado, de tal forma que para tal indicador, em termos financeiros, é possível afirmar que as parcerias foram mais eficientes.

4.3 EFICÁCIA

A análise de eficácia foi efetivada pelo exame das prestações de contas dos convênios e parcerias, sendo averiguada a existência de ressalvas, glosas ou devolução de recursos nas prestações de contas. Nesse sentido, refere-se ao cumprimento de metas do estabelecido no instrumento. Os dados relativos à eficácia foram obtidos através dos Relatórios de Auditoria de Exercício das Secretarias STCAS e SJCDH dos exercícios de 2013, 2014, 2015, 2017, 2018 e 2019.

Para os convênios, firmados nos exercícios de 2013, 2014 e 2015, não constou apontamento no Relatório de Auditoria de Exercício, demonstrando a eficácia em tal forma de transferência de recursos.

Para as parcerias assinadas nos exercícios de 2017, 2018 e 2019, os apontamentos constantes no Relatório de Auditoria do Exercício são os constantes no Quadro 4 a seguir, em valores absolutos.

Quadro 4 – Apontamentos em Relatórios de Auditoria do Exercício

Parcerias STCAS			Parcerias SJCDH			Total duas secretarias	
Ano	Parcerias com apontamento	Valor total com apontamento (em R\$)	Ano	Parcerias com apontamento	Valor total com apontamento (em R\$)	Parcerias com apontamento	Valor total com apontamento (em R\$)
2017	0	0	2017	3	149.039,30	3	149.039,30
2018	0	0	2018	0	0	0	0
2019	0	0	2019	0	0	0	0
Total	0	0	Total	3	149.039,30	3	149.039,30

Fonte: Autora (2021).

Já em percentuais, os apontamentos constantes no Relatório de Auditoria do Exercício são os constantes no Quadro 5 a seguir.

Quadro 5 – Percentual de apontamentos em Relatórios de Auditoria do Exercício

Parcerias STCAS			Parcerias SJCDH			Total duas secretarias	
Ano	Percentual de parcerias com apontamento	Percentual do valor total com apontamento	Ano	Percentual de parcerias com apontamento	Percentual do valor total com apontamento	Percentual de parcerias com apontamento	Percentual do valor total com apontamento
2017	0	0	2017	5,66	0,74	5,66	0,74
2018	0	0	2018	0	0	0	0
2019	0	0	2019	0	0	0	0

Fonte: Autora (2021).

Por meio da análise dos dados é possível concluir que os convênios são mais eficazes, visto que não houve apontamento no Relatório de Auditoria do Exercício nos anos de 2013 a 2015 quanto a existência de glosa, ressalva ou devolução de recursos, enquanto que as parcerias tiveram um percentual de 5,66% dos instrumentos firmados ressalvados na prestação e contas, representando 0,74% do valor total repassado.

4.4 EQUIDADE

Para análise do critério de equidade foi verificada a distribuição dos recursos no território do Estado do Rio Grande do Sul em comparação com o Idese, um índice sintético que mensura o grau de desenvolvimento socioeconômico dos municípios do Rio Grande do Sul, das microrregiões, das mesorregiões e dos Coredes, através da

agregação de doze indicadores, divididos em três blocos (renda, saúde e educação), elaborado e calculado pelo Departamento de Economia e Estatística da SPGG.

Ainda no indicador equidade, a comparação tem por base o Idese do respectivo Corede e a distribuição voluntária dos recursos pelas SJCDH e STAS, também por Corede, de forma a verificar se os recursos foram destinados para os municípios pertencentes aos Coredes com os menores índices de desenvolvimento socioeconômico.

A comparação da distribuição dos recursos no território do Rio Grande do Sul, dividido através dos Coredes, possibilita a verificação de qual instrumento atuou de forma mais equânime.

A partir dos dados coletados no módulo de Convênios e Parcerias do sistema FPE se verificou a distribuição dos recursos através de convênios (anos de 2013, 2014 e 2015) e através de parcerias (anos de 2017, 2018 e 2019) nos respectivos Coredes, sendo possível identificar a pulverização ou não da distribuição dos recursos, no caso dos convênios, e a centralização na distribuição dos recursos, no caso das parcerias, conforme demonstrado nos Quadros 6 e 7 a seguir.

Quadro 6 – Repartição convênios STCAS e SJCDH por Coredes em 2013 a 2015

CONVÊNIOS STAS e SJCDH												
Coredes/ano	2013				2014				2015			
	Valor	Percentual	Índice Idese	Ranking Idese	Valor	Percentual	Índice Idese	Ranking Idese	Valor	Percentual	Índice Idese	Ranking Idese
Alto da Serra do Botucaraí	195.933,38	0,89%	0,707	22	229.078,44	2,24%	0,713	22	80.555,63	2,47%	0,727	20
Alto Jacuí	371.533,95	1,69%	0,778	5	172.957,17	1,69%	0,783	6	48.228,38	1,48%	0,786	4
Campanha	136.564,49	0,62%	0,698	25	184.106,41	1,80%	0,712	23	29.078,08	0,89%	0,718	22
Campos de Cima da Serra	96.849,45	0,44%	0,709	21	140.907,00	1,38%	0,715	21	26.989,90	0,83%	0,717	23
Celeiro	235.881,43	1,08%	0,724	17	286.760,14	2,80%	0,731	17	93.512,68	2,87%	0,736	17
Central	718.224,46	3,27%	0,738	13	360.687,25	3,52%	0,751	13	76.092,40	2,34%	0,753	13
Centro-Sul	218.773,94	1,00%	0,676	28	271.164,07	2,65%	0,686	28	58.838,19	1,81%	0,68	28
Fronteira Noroeste	380.501,40	1,73%	0,777	6	294.456,93	2,87%	0,789	5	89.797,90	2,76%	0,781	5
Fronteira Oeste	163.865,48	0,75%	0,685	26	430.701,37	4,20%	0,697	26	40.666,06	1,25%	0,703	26
Hortênsias	78.454,69	0,36%	0,738	12	107.498,19	1,05%	0,751	12	36.536,92	1,12%	0,755	11
Jacuí Centro	612.400,45	2,79%	0,701	24	183.375,35	1,79%	0,711	25	34.574,47	1,06%	0,705	25
Litoral	253.989,66	1,16%	0,703	23	349.737,50	3,41%	0,711	24	87.526,03	2,69%	0,71	24
Médio Alto Uruguaí	379.883,18	1,73%	0,725	16	359.175,29	3,51%	0,737	16	94.055,94	2,89%	0,747	14
Metropolitano Delta do Jacuí	10.566.161,24	48,16%	0,762	8	2.056.428,70	20,08%	0,770	8	1.094.348,71	33,61%	0,768	8
Missões	340.487,02	1,55%	0,733	15	553.832,16	5,41%	0,740	15	107.847,66	3,31%	0,747	15
Nordeste	231.110,41	1,05%	0,744	11	228.670,58	2,23%	0,754	11	58.522,77	1,80%	0,754	12
Noroeste Colonial	265.668,58	1,21%	0,790	3	136.662,76	1,33%	0,797	2	34.769,27	1,07%	0,795	3
Norte	640.229,84	2,92%	0,791	2	400.216,46	3,91%	0,796	3	100.171,38	3,08%	0,797	2
Paranhana Encosta da Serra	233.041,02	1,06%	0,716	19	179.736,24	1,75%	0,728	20	20.999,28	0,64%	0,726	21
Produção	733.888,87	3,34%	0,775	7	271.728,26	2,65%	0,781	7	110.476,71	3,39%	0,78	6
Rio da Várzea	280.431,53	1,28%	0,752	10	287.448,10	2,81%	0,763	9	68.813,82	2,11%	0,767	9
Serra	605.602,92	2,76%	0,814	1	552.249,65	5,39%	0,823	1	327.825,97	10,07%	0,815	1
Sul	1.178.902,69	5,37%	0,683	27	397.311,84	3,88%	0,690	27	165.514,32	5,08%	0,689	27
Vale do Cai	194.785,31	0,89%	0,758	9	429.717,34	4,20%	0,761	10	50.258,39	1,54%	0,761	10
Vale do Jaguarí	171.224,45	0,78%	0,713	20	184.497,21	1,80%	0,728	19	54.340,17	1,67%	0,732	19
Vale do Rio dos Sinos	1.679.819,42	7,66%	0,723	18	351.827,20	3,43%	0,729	18	52.946,97	1,63%	0,735	18
Vale do Rio Pardo	393.932,52	1,80%	0,733	14	426.276,51	4,16%	0,745	14	93.971,80	2,89%	0,74	16
Vale do Taquari	583.719,61	2,66%	0,784	4	415.711,59	4,06%	0,790	4	118.754,36	3,65%	0,779	7
Total	21.941.861,39	100%			10.242.919,71	100%			3.256.014,16	100%		

Fonte: Autora (2021).

Quadro 7 – Repartição parcerias STCAS e SJCDH por Coredes em 2017 a 2019

PARCERIAS STAS E SJCDH										
Corede/ano	2017				2018				2019	
	Valor	Percentual	Índice Idese	Ranking Idese	Valor	Percentual	Índice Idese	Ranking Idese	Valor	Percentual
Alto da Serra do Botucará	-	0,00%	0,737	20	59.999,99	0,42%	0,742	20	-	0,00%
Alto Jacuí	-	0,00%	0,791	4	60.000,00	0,42%	0,799	4	-	0,00%
Campanha	-	0,00%	0,732	23	-	0,00%	0,734	23	-	0,00%
Campos de Cima da Serra	-	0,00%	0,734	22	-	0,00%	0,737	22	-	0,00%
Celeiro	50.000,00	0,25%	0,748	18	-	0,00%	0,754	19	-	0,00%
Central	60.000,00	0,30%	0,766	12	59.999,99	0,42%	0,772	12	-	0,00%
Centro Sul	-	0,00%	0,7	28	-	0,00%	0,706	28	139.610,00	2,14%
Fronteira Noroeste	207.379,30	1,03%	0,786	7	176.939,50	1,24%	0,786	7	-	0,00%
Fronteira Oeste	-	0,00%	0,716	26	-	0,00%	0,720	24	-	0,00%
Hortências	-	0,00%	0,764	13	-	0,00%	0,769	13	-	0,00%
Jacuí Centro	-	0,00%	0,718	24	-	0,00%	0,718	25	-	0,00%
Litoral	-	0,00%	0,717	25	51.240,00	0,36%	0,712	27	-	0,00%
Médio Alto Uruguai	49.671,00	0,25%	0,755	16	146.064,98	1,03%	0,754	18	-	0,00%
Metropolitano Delta do Jacuí	2.003.475,59	9,98%	0,774	9	12.829.440,93	90,22%	0,780	9	6.381.703,88	97,86%
Missões	98.041,09	0,49%	0,756	14	-	0,00%	0,764	15	-	0,00%
Nordeste	-	0,00%	0,772	10	-	0,00%	0,783	8	-	0,00%
Noroeste Colonial	65.562,68	0,33%	0,798	2	-	0,00%	0,806	2	-	0,00%
Norte	49.998,00	0,25%	0,797	3	171.819,92	1,21%	0,804	3	-	0,00%
Paranhana Encosta da Serra	45.000,00	0,22%	0,736	21	-	0,00%	0,741	21	-	0,00%
Produção	-	0,00%	0,767	5	-	0,00%	0,793	5	-	0,00%
Rio da Várzea	-	0,00%	0,774	8	-	0,00%	0,777	11	-	0,00%
Serra	286.477,59	1,43%	0,822	1	60.000,00	0,42%	0,829	1	-	0,00%
Sul	184.905,70	0,92%	0,715	27	96.386,57	0,68%	0,717	26	-	0,00%
Vale do Cai	-	0,00%	0,769	11	-	0,00%	0,777	10	-	0,00%
Vale do Jaguari	-	0,00%	0,755	15	-	0,00%	0,766	14	-	0,00%
Vale do Rio dos Sinos	5.107.817,82	25,45%	0,748	19	144.470,00	1,02%	0,754	17	-	0,00%
Vale do Rio Pardo	6.812.341,00	33,95%	0,754	17	199.869,90	1,41%	0,759	16	-	0,00%
Vale do Taquari	5.046.040,16	25,15%	0,787	6	164.244,10	1,15%	0,788	6	-	0,00%
Total	20.066.709,93	100,00%			14.220.475,88	100,00%			6.521.313,88	100,00%

Fonte: Autora (2021).

Da observação dos dados, percebe-se que os convênios tiveram mais equidade na distribuição dos recursos em comparação às parcerias, visto que nos anos de 2013 a 2015 os convênios contemplaram a todos os Coredes com transferência de recursos, enquanto nas parcerias houve concentração. Assim, é possível afirmar que os convênios foram instrumentos mais equânimes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base no referencial teórico abordado, observam-se as mudanças do enfoque da Administração Pública no Brasil, antes estritamente baseada na dominação tradicional patrimonialista até por volta da década de 1930, quando passou a coexistir com a administração burocrática, originalmente pensada como uma forma de contraposição ao patrimonialismo, com a ação estatal supostamente blindada das influências do patrimonialismo.

Também como uma forma de antítese ao modelo até então prevalente, surge a NAP, com o foco no cidadão como cliente, buscando simplificar processos e procedimentos adotados pela Administração Pública e a publicização da execução de políticas públicas, sobretudo para organizações da sociedade civil.

Na área social, por meio da edição da Lei Federal nº13.019/2014, a transferência voluntária de recursos da administração para as organizações da sociedade civil passou a ser realizada através de parcerias.

À luz do estudo realizado, é possível verificar que quanto ao indicador de economicidade, tanto os convênios quanto as parcerias tiveram o mesmo resultado, ou seja, não houve apontamento no Relatório de Auditoria do Exercício para convênios ou parcerias com devolução de recursos.

Em relação ao indicador de eficiência, que diz respeito ao cumprimento das formalidades legais, apurado neste estudo através da existência ou não de prestação de contas, nos convênios do período de 2013 a 2015, houve 0,87% do total de convênios firmados que não prestaram contas, representando 7,55% do valor total repassado. Desse modo, as parcerias tiveram um índice maior do número de instrumentos assinados, chegando a 2% no período de 2017 a 2019, representando 0,61% do valor total repassado.

Neste indicador, as parcerias, enquanto instrumentos de transferência voluntária de recursos possuíram um percentual quantitativo maior que o dos convênios, indicando maior número de parcerias com ausência de prestação de contas. Entretanto, com percentual referente aos valores totais de instrumentos firmados sem a devida prestação de contas, menor, restando evidente a superioridade das parcerias quanto à eficiência.

No indicador de eficácia, efetivada através da existência de ressalvas, glosas ou devolução de recursos nas prestações de contas, refere-se ao cumprimento de metas do estabelecido no instrumento.

Para os convênios do período de 2013 a 2015 não constou apontamento no Relatório de Auditoria de Exercício, demonstrando a eficácia em tal forma de transferência de recursos. Já as parcerias do período de 2017 a 2019, 0,74% do valor total repassado foi objeto de apontamento, representando 5,66% do número total de parcerias firmadas, demonstrando que no critério da eficácia, os convênios tiveram resultados superiores.

Por derradeiro, quanto ao indicador de equidade, que verifica a distribuição dos recursos no território do Estado do Rio Grande do Sul por Coredes, em comparação com o Idese, é possível verificar que os convênios foram mais equânimes, visto que é observável a existência de convênio firmado em todos os Coredes no período de 2013 a 2015. No entanto, no que diz respeito às parcerias, do total de 28 (vinte e oito) Coredes, no ano de 2017, só houve parcerias em 14 (quatorze), no ano de 2018 em 13 (treze) e no ano de 2019 somente 2 (dois) dos 28 (vinte e oito) Coredes (Centro Sul e Metropolitano Delta do Jacuí) receberam recursos por meio de parcerias, restando evidente que a equidade é muito superior na distribuição através de convênios.

Não obstante tais achados em relação a economicidade, eficiência, eficácia e equidade, na documentação necessária para a prestação de contas dos recursos, os convênios possuem requisitos mais robustos, conforme os itens 2.3.1 e 2.3.2 deste trabalho, dentre os quais podem ser citados a necessidade de apresentação de fotografias, de listagens de presença, de formalidades para contratações, seja por entidades privadas ou por órgãos da Administração Pública, de parecer contábil, e por fim, talvez o mais relevante, a existência da necessidade de ata de aprovação da prestação de contas pelo controle social, ou seja, pelo Conselho Municipal ou comissão de cidadãos.

Pelo exposto, conclui-se que as parcerias, na forma de instrumento de transferência voluntária de recursos, são ferramentas que refletem a visão do gerencialismo, de simplificação e de publicização das ações do Estado. Nesse sentido, são teoricamente mais neutras no momento da seleção de entidade, pois a regra é a realização de chamamento público e a exceção, a dispensa e a inexigibilidade. Em contrapartida, os convênios são instrumentos mais vinculados à

visão burocrática do Estado, e embora a legislação não exija nenhuma espécie de competição entre os interessados, possibilitando a existência de direcionamentos conforme interesses políticos, os convênios têm resultados mais consistentes, sobretudo na divisão dos recursos. Assim, mesmo sendo um instrumento típico da administração burocrática, têm melhores indicadores de avaliação *ex post* de políticas públicas.

Já no que diz respeito à prestação de contas, as parcerias têm uma relação ínfima de documentos, constando, inclusive no artigo nº63 da Lei Federal nº13.019/2014 como premissas, a simplificação e a racionalização dos procedimentos. Essas premissas são essencialmente vinculadas ao gerencialismo, não postulando nem ao menos a necessidade de aprovação pelo controle social, de fotos, de parecer contábil e de formalidades na contratação com os recursos públicos repassados para as OS. Nesse contexto, fica evidenciada a superioridade técnica dos convênios quando da comprovação da execução das ações publicizadas pela Administração Pública, requisito indispensável nas políticas públicas.

Dessa forma, podemos constatar que há maior robustez no controle dos recursos repassados por meio de convênios, exemplificada pelo controle social, inexistente nas parcerias. Por outro lado, a lógica de aumentar eficiência e eficácia, argumentos em prol do instrumento de parcerias não foi verificada. Portanto, pode-se dizer que, ao menos no escopo estudado, as parcerias não ofereceram maior eficiência nem eficácia, ao passo que diminuíram a equidade e o controle social. Entende-se isso como reflexo da visão de Administração Pública, que nos últimos anos derivou de uma ideia mais ligada a uma burocracia impessoal para um gerencialismo.

Sugere-se, tendo como base o disposto no §4º do artigo 64 da Lei Federal nº13.019/2014, que traz redação possibilitando a existência de regras específicas de acordo com o valor repassado e previsão no plano de trabalho e no termo de colaboração ou de fomento, que haja a inclusão regulamentação por meio da Instrução Normativa da Cage. Percebe-se a necessidade de documentos mais robustos na prestação de contas, tais como fotos, parecer contábil e aprovação da prestação de contas pelo controle social, não tornando a prestação de contas das parcerias como a dos convênios, vinculada à burocracia, mas visando garantir que houve a execução da política pública para a qual os recursos foram repassados e assegurando a participação social.

REFERÊNCIAS

ANDREWS, Christina W.; BARIANI, Edison. **Administração Pública no Brasil: Breve História Política**. São Paulo: Editora Unifesp, 2010.

BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v. 3, n. 1, mar. 2002. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/81291>. Acesso em: 26 maio 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 maio 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1967]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 5 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1993]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 5 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 5 maio 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de Controle de Políticas Públicas**. Brasília, DF: TCU, [2020]. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjDi9jPx8PzAhVpqZUCHQwIAeoQFnoECAIQAQ&url=https%3A%2F%2Fportal.tcu.gov.br%2Fflumis%2Fportal%2Ffile%2FfileDownload.jsp%3FfileId%3D8A81881F77D527280178281D7B004F9B&usg=AOvVaw112m5EubK8okrZxZgXzQK5>. Acesso em: 5 maio 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional**. São Paulo: Editora 34, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. Reforma gerencial e legitimação do estado social. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p.147-156, jan./fev. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612166376>. Acesso em: 20 maio 2021.

COSTIN, Cláudia. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

DENHARDT., Robert B.; CATLAW, Thomas J. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

FADUL, Élvia; SOUZA, Antônio Ricardo de. Políticas de Reformas da Administração Pública Brasileira: Uma Compreensão a partir de seus Mapas Conceituais. *In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, 29., 2005, Brasília, DF. **Anais [...]**. Brasília, DF: ENANPAD, 2005. Disponível em: http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/9/enanpad2005-apsb-1721.pdf. Acesso em: 05 maio 2021.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 959-979, dez. 2016. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/64710>. Acesso em: 05 maio 2021.

FIORI, Tomás Pinheiro Fiori *et al.* **Atlas FEE**. Porto Alegre: FEE, 2017.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2019.

KANAANE, Roberto; FIEL FILHO, Alécio; FERREIRA, Maria das Graças. **Gestão pública: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas**. São Paulo: Atlas, 2010.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

MISOCZKY, Maria Ceci. Dilemas da Burocracia no Campo das Políticas Públicas: Neutralidade, Competição ou Engajamento? **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 8, n. 20, 2001. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/10540>. Acesso em: 05 maio 2021.

MOTTA, Fernando C. Prestes. **O que é burocracia**. 16. ed. São Paulo: Brasiliense, 2000.

MOTTA, Fernando C. Prestes; BRESSER-PEREIRA, Luis C. **Introdução à Organização Burocrática**. 2. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

OLIVEIRA, Kamila Pagel de; PAULA, Ana Paula Paes de. Herbert Simon e os limites do critério de eficiência na nova administração pública. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 64, jan./jun. 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/12605>. Acesso em: 20 maio 21.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

RIO GRANDE DE SUL. **Decreto nº 45.436, de 09 de janeiro de 2008**. Introduz alterações no Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994, alterado pelo Decreto nº 42.777, de 22 de dezembro de 2003, e pelo Decreto nº 42.986, de 26 de março de 2004 e dá outras providências. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, [2008]. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjhs83c2cPzAhW1ppUCHacFBYcQFnoECAYQAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.al.rs.gov.br%2Ffilerpository%2Freplegis%2Farquivos%2Fdec%252045.436.pdf&usq=AOvVaw07PG9nsP0Eac7A9BPosmkx>. Acesso em: 05 maio 2021.

RIO GRANDE DE SUL. **Lei 10.283, de 17 de outubro de 1994**. Dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e dá outras providências. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, [1994]. Disponível em:

http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=12666&hTexto=&Hid_IDNorma=12666. Acesso em: 05 maio 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Decreto Estadual nº 53.175, de 25 de agosto de 2016**. Regulamenta o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública Estadual e as organizações da sociedade civil, previstas na Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Porto Alegre: SEFAZ, [2016]. Disponível em: <https://www.convenioseparcerias.rs.gov.br/legislacao>. Acesso em: 05 maio 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Instrução Normativa Cage 01/2006, de 21 de março de 2006**. Dispõe sobre os convênios a serem celebrados no âmbito dos Poderes Executivo, inclusive Autarquias e Fundações, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, e dá outras providências. Porto Alegre: SEFAZ, [2006]. Disponível em:

<http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Document.aspx?inpKey=108475&inpCodDipositive=&inpDsKeywords=>. Acesso em: 05 maio 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Instrução Normativa 05/2016, de 28 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre os convênios a serem celebrados no âmbito do Poder Executivo, inclusive Autarquias e Fundações, Poder Legislativo e Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Tribunal de Contas do Estado. Porto Alegre: SEFAZ, [2016]. Disponível em:

<https://www.convenioseparcerias.rs.gov.br/legislacao>. Acesso em: 05 maio 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Instrução Normativa 06/2016, de 27 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre convênios e termos de cooperação, a serem celebrados no âmbito dos Poderes Executivo, inclusive Autarquias e Fundações, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Tribunal de Contas do Estado, e dá outras providências. Porto Alegre: SEFAZ, [2016]. Disponível em:

<http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Document.aspx?inpKey=259753&inpCodDipositive=&inpDsKeywords=>. Acesso em: 05 maio 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Relatório de Auditoria de Exercício das Secretarias STCAS e SJCDH do exercício de 2013**. Porto Alegre: SEFAZ, [2013].

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Relatório de Auditoria de Exercício das Secretarias STCAS e SJCDH do exercício de 2014**. Porto Alegre: SEFAZ, [2014].

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Relatório de Auditoria de Exercício das Secretarias STCAS e SJCDH do exercício de 2015**. Porto Alegre: SEFAZ, [2015].

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Relatório de Auditoria de Exercício das Secretarias STCAS e SJCDH do exercício de 2017**. Porto Alegre: SEFAZ, [2017].

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Relatório de Auditoria de Exercício das Secretarias STCAS e SJCDH do exercício de 2018**. Porto Alegre: SEFAZ, [2018].

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Relatório de Auditoria de Exercício das Secretarias STCAS e SJCDH do exercício de 2019**. Porto Alegre: SEFAZ, [2019].

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão. **Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: SPGG, [2018]. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/indice-de-desenvolvimento-socioeconomico-novo-idese>. Acesso em: 05 maio 2021.

SÁ, Evelin Naked de Castro; RABELLO, Maria Celina Guimarães. Administração por convênios, um instrumento gerencial de políticas: uma análise dos convênios da secretaria de estado da saúde de São Paulo – 1987. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 22, n. 2, abr. 1988. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-89101988000200011>. Acesso em 26 maio 2021.

SANTANA, Carlos H.; IGLESIAS, Wagner. **Estado, burocracia e controle democrático**. São Paulo: Alameda, 2015.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SECCHI; Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir . **Políticas Públicas: Conceitos, Casos Práticos, Questões De Concursos**. 3. ed. São Paulo,; Cengage Learning, 2019.

TORRES, Marcelo D de F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

WEBER, M. **O que é a burocracia?** Brasília: CFA, 2014. Disponível em:
https://cfa.org.br/wp-content/uploads/2018/02/40livro_burocracia_diagramacao.pdf .
Acesso em: 05 maio 2021.

ANEXO A – IDENTIFICAÇÃO DO INSTRUMENTO DE REPASSE

IDENTIFICAÇÃO DO INSTRUMENTO DE REPASSE		
() Convênio		() Parceria
Ano assinatura		
Nº FPE		
Valor repassado (em R\$)		
Município		
Corede do Município		
Idese do Corede		
Análise dos indicadores		
Indicador	Atende (100%)	Não atende (%)
Economicidade (percentual utilizado)		
Eficiência administrativa (ressalva ou glosa nas prescrições - forma)		
Eficácia (ressalva ou glosa no cumprimento de metas)		
Equidade (distribuição conforme o Idese)		