

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E
DE EMPRESAS (EBAPE)

MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

FÁBIO G. DE OLIVEIRA

O ESTADO ARTICULADOR E
O DIRECIONAMENTO DE REDES DE POLÍTICA PÚBLICA

Rio de Janeiro, agosto de 2009

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

FÁBIO G. DE OLIVEIRA

**O ESTADO ARTICULADOR E
O DIRECIONAMENTO DE REDES DE POLÍTICA PÚBLICA**

Dissertação de Mestrado em Administração Pública
Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas

Orientadora: prof^{ca}. Alketa Peci

Rio de Janeiro, agosto de 2009

FÁBIO G. DE OLIVEIRA

**O ESTADO ARTICULADOR E
O DIRECIONAMENTO DE REDES DE POLÍTICA PÚBLICA**

Dissertação de Mestrado em Administração Pública
Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas

Aprovação em: 9/11/2009

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Prof^a. Alketa Peci, pela paciência com minhas experimentações, disponibilidade e suporte decisivo nas viagens de pesquisa.

A cada um dos entrevistados dos governos de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro e das organizações sociais visitadas, pela ajuda na pesquisa, pela disponibilidade para entrevistas que frequentemente estenderam-se por horas mas, principalmente, pela abertura e confiança.

À Aline Felix Gouveia, fundamental na logística e sucesso das entrevistas.

Ao Prof. Ricardo Correa Gomes, pela crítica e incentivo à continuidade deste trabalho.

Aos professores e colaboradores da FGV/Ebape, que formam um grupo realmente voltado para a pesquisa em administração.

Aos meus amigos de mestrado, especialmente os que de alguma forma contribuíram para este trabalho: Juliana Figale, Alexandre Barragat, Carolina Siqueira, Monica Rocha, Marcelo Veras e Massashige Takiguchi.

À minha esposa, Marina, que me sugeriu o mestrado que ora se encerra e suportou carinhosamente minhas divagações.

E a todos que graças à uma memória cada vez mais idiossincrática me esqueço de mencionar neste momento,

Muito obrigado.

RESUMO

Parcerias entre governo e organizações sociais vêm tornando-se uma importante ferramenta para a execução de políticas públicas. Paulatinamente, estas associações ampliam seu escopo abarcando governos de diferentes jurisdições, ONGs e comunidades. À medida que se intensifica a interdependência dos atores, a linha entre público e privado é redesenhada, surgindo novas formas de ação social coordenada ou governança. Este estudo baseia-se nas evidências empíricas obtidas a partir de entrevistas em profundidade, feitas com praticantes dos governos dos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, para estabelecer o modelo conceitual dessas parcerias, identificado aqui como *direcionamento de redes de política pública*. Esse modelo facilita o entendimento das relações existentes no Brasil entre governos estaduais e seus parceiros, e auxilia praticantes e políticos a isolarem falhas e a aperfeiçoarem a execução de seus programas em conjunto com a sociedade civil.

ABSTRACT

Government–nonprofit partnerships are becoming an important means of governing and managing public programs. They increasingly involve community, nonprofit organizations and government bodies of multiple jurisdictions. As the interdependence among actors increase, the line between what is public and what is private is redefined and models of social co-ordination or governance evolve. This study uses empirical evidence gathered from in-depth interviews of practitioners from three prominent Brazilian states to set out a model of the local cooperation, the *steering of public networks*. The model assists in understanding the relations between state governments and nonprofits, as established in Brazil, and helps practitioners and politicians locate failures and improve on their execution.

ILUSTRAÇÕES

Índice de figuras

Figura 1 – Os atores potenciais da satisfação de uma demanda social.	16
Figura 2 – Modelo de parcerias	30
Figura 3 – Campo e recorte.....	31
Figura 4 – Estratégia da reforma de 1995.....	36
Figura 5 – Conceitos de NPM e governança em perspectiva.	64
Figura 6 – Motivações para a atuação em parceria com a sociedade.....	70
Figura 7 – A categoria central: direcionamento das redes de política pública e seus principais constituintes	84

Índice de quadros

Quadro 1 – Estágios das parcerias entre governo e instituições não-governamentais	12
Quadro 2 – <i>New public management</i> x governança	18
Quadro 3 – Tipologia de bens e serviços.	25
Quadro 4 – Quantitativo por tipo de parceria da Secretaria de Saúde de SP ⁵⁴	
Quadro 5 – Estágios das parcerias entre governo e instituições não-governamentais: a posição relativa de SP, RJ e MG.	62
Quadro 6 – Direcionamento de redes de política pública.....	116
Quadro 7 – Avaliação das conjecturas nas organizações pesquisadas	129
Quadro 8 – Comparativo da características institucionais.....	140
Quadro 9 – Comparativo de regimes administrativos.	141

SUMÁRIO

1 PROBLEMA	8
1.1 Introdução.....	8
1.2 Objetivos	10
1.3 Delimitação do estudo	11
1.4 Relevância do estudo.....	12
2 REFERENCIAL TEÓRICO	14
2.1 Compreendendo o Estado-rede.....	14
2.2 Definindo os tipos de governança e suas relações.....	27
2.3 O caso brasileiro	32
2.4 Subsídios para a análise.....	39
3 METODOLOGIA	47
3.1 Posicionamento paradigmático	47
3.2 Tipo de pesquisa	49
3.3 Universo e amostra.....	49
3.4 Apresentação dos sujeitos.....	50
3.5 Coleta dos dados	56
3.6 Tratamento dos dados.....	57
3.7 Limitações dos métodos	58
4 RESULTADOS	61
4.1 Retomando o referencial teórico.....	62
4.2 Emergindo dos dados: motivações para a estratégia de executar políticas públicas fora da hierarquia	69
4.3 Emergindo dos dados: conceituação do direcionamento de redes de política pública	82
4.3.1 Governança de múltiplos atores interdependentes	85
4.3.2 Administrando a relação agente x principal	96
4.3.3 Gestão da parceria por comparação e indicadores	103
5 CONCLUSÃO	114
5.1 Sugestões para pesquisas sobre o tema	119
REFERÊNCIAS	121
APÊNDICES	129
Apêndice 1 – Respondendo às conjecturas do referencial teórico.....	129
Apêndice 2 – Revisão das opções institucionais disponíveis no Brasil	140

1 PROBLEMA

O modelo organizacional do Estado está em transição. Paulatinamente, a estrutura hierárquica provedora verticalizada de complexos bens e serviços cede espaço para o que Castells (2001) denomina Estado-rede: um novo papel de articulador de complexas relações envolvendo sociedade civil e mercado. Consequentemente, as fronteiras desse Estado-rede passam a ser problemáticas e a administração pública contemporânea deve lidar com o desafio de como gerir essas complexas relações visando atender a uma dada demanda social.

Apesar dessas novas dificuldades, experiências em que Estado e sociedade atuam simultaneamente numa política pública são cada vez mais numerosas. Assim, uma vez que o Estado assume o papel de articulador entre sociedade e mercado, o que caracteriza e diferencia a gestão desse novo arranjo de múltiplos atores? Apresento, portanto, um modelo analítico que visa descrever e operacionalizar essas novas relações do Estado com seus parceiros, construído a partir de evidências de campo colhidas em Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro.

1.1 Introdução

No mundo das ciências naturais, a adoção da teoria da relatividade e da física quântica provocou uma mudança epistemológica radical: a ciência deixou de procurar leis imutáveis, que descrevessem o suposto mecanismo cartesiano da natureza, e passou a enxergar um universo onde as conexões importam mais que os objetos, em que sistemas são as unidades explicativas e a incerteza, um princípio subjacente. A nova física lida com um mundo descrito por Capra (1982) como holístico, orgânico e ecológico.

Num paralelo tardio com as ciências naturais, os paradigmas fundadores das ciências sociais também estão sendo abandonados ou confinados à posição de explicações de situações particulares. Assim como a separação entre onda e matéria, provada falsa por Einstein, antigas categorizações no campo das ciências sociais se revelam insuficientes para explicar fenômenos na sociedade. De fato, Santos (2002, p. 15) afirma que as dicotomias sujeito/objeto e sociedade/natureza são verdadeiras “violências epistemológicas”.

O campo¹ da administração pública é pródigo em distinções e, no escopo deste estudo, interessam de perto oposições como governo/sociedade, público/privado e Estado/indivíduo. Diante das crises econômicas e políticas do final do século XX, do concomitante surgimento das novas tecnologias de informação e comunicação, das múltiplas identidades do cidadão e do dramático crescimento do terceiro setor, até que ponto essas dicotomias ainda têm poder explicativo? Estará um novo modelo de Estado emergindo para superar o Estado de bem-estar social?

O modelo de Estado responsável pelo bem-estar social foi disseminado após a devastação causada pela II Guerra Mundial, e alcançou, principalmente na Europa ocidental, os mais variados aspectos da vida de seus cidadãos. Nas democracias sociais, o cidadão passou a contar não só com variados serviços públicos de qualidade como também com garantias de renda mínima em caso de fracasso no mercado de trabalho. Esses Estados foram paulatinamente ampliando seu tamanho e atribuições para responder a uma demanda sempre crescente, tornando-se o padrão pelo qual o Estado Brasileiro é frequentemente medido.

No entanto, mesmo nas democracias mais ricas do planeta, esse modelo verticalizado de Estado entra em crise e novas forças centrífugas ganham impulso. O imperativo da eficiência em tempos de crise e a “revolução associativa” que criou um terceiro setor global (SALAMON, 1994, p. 109), além da busca da participação da sociedade civil e das soluções e recursos do mercado – aliados à variedade das demandas de uma sociedade cada vez mais plural e diferenciada –, forçam a fragmentação do monólito estatal. A consequência disso é que a gestão pública no Brasil e no mundo passa por grandes e seguidas reformas que enfraquecem ortodoxias passadas, gerando configurações mais plurais de gestão pública, conhecidas, segundo o caso, por administração gerencial, *new public management* ou governança (PECI, 2007a; RIBEIRO, 2002; SARAIVA; GOMES, 2008).

O Estado resultante de todos esses embates caracteriza-se por, progressivamente, compartilhar a autoridade com uma intrincada constelação de organizações. Mercado e organizações não-governamentais (ONGs) passam a integrar com o Estado uma rede de instituições, variável segundo a política pública em questão. O centro dessa rede é menos

¹ Em uma das definições de Pierre Bourdieu, campo é uma arena em que estão em jogo forças intelectuais e relações de poder, de uma maneira ampla, incluindo evidentemente não apenas a academia, mas também todos os atores participantes.

óbvio e os nós apresentam diferentes dimensões, além de terem relações frequentemente plurais e assimétricas.

De fato, sucessivos governos vêm tentando alavancar todos os ativos disponíveis em mãos de terceiros, pertençam esses ativos ao mercado ou à sociedade. Em um ambiente de permanente restrição fiscal, atrair capitais privados por meio de parcerias público-privadas (PPPs), por concessões ou privatizações – e, pelo lado da execução das políticas públicas, a articulação com a sociedade civil organizada – apontam um caminho que vem sendo progressivamente experimentado no Brasil pelas diferentes esferas de governo, notadamente, as subnacionais.

Este estudo buscou nesse ambiente diversificado iniciativas que constituam experimentos de uma estrutura organizacional na qual a hierarquia ceda sua centralidade a uma maior participação e organicidade. Embora as iniciativas nessa direção se multipliquem por todo o país, este trabalho utiliza as experiências de três estados² brasileiros para responder ao problema de pesquisa: São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Trata-se de um estudo amplamente exploratório sobre as especificidades de gestão da execução em parceria. O resultado da investigação não carrega pretensões normativas³, tendo como objetivo criar um modelo analítico fundamentado nas evidências de campo, que habilite a investigação sistemática da coordenação entre Estado, mercado e sociedade.

1.2 Objetivos

Este trabalho tem um objetivo principal e quatro objetivos intermediários, descritos a seguir.

² Neste trabalho, sempre que a palavra estado referir-se à sub-unidade da Federação, será grafado com minúscula. A grafia Estado será utilizada apenas para referir-se aos Estados nacionais e soberanos.

³ Em outras palavras, não se produzirá um *dever ser*, mas, a partir das regularidades encontradas nas diversas iniciativas estudadas, será criado um modelo analítico coerente, uma taxonomia das relações não hierárquicas entre Estado e seus parceiros.

1.2.1 Objetivo principal

Desenvolver um arcabouço analítico para descrever e operacionalizar as especificidades da gestão das parcerias do Estado com organizações da sociedade civil, visando à execução de políticas públicas.

1.2.2 Objetivos intermediários

Como forma de direcionar a pesquisa, e visando reunir os subsídios necessários para se chegar a uma resposta à questão central, foram estabelecidos os seguintes objetivos intermediários:

1. examinar a dicotomia entre bens públicos e privados, buscando seus meios-tons e uma tipologia que facilite seu agrupamento;
2. criar uma grade analítica a partir do referencial teórico para orientar a pesquisa de campo e a codificação inicial dos resultados;
3. identificar, nos estados escolhidos, as secretarias e (pelo menos) três organizações relevantes em que a atuação seja conjunta com o Estado – mas sem subordinação hierárquica –, para nelas executar o campo da pesquisa;
4. conceituar, a partir da análise dos dados obtidos no campo, as particularidades da gestão dessas iniciativas por parte do Estado.

1.3 Delimitação do estudo

Embora grande parte do chamado terceiro setor execute efetivamente políticas públicas ao complementar de forma independente as ações do Estado – notadamente, em áreas como educação, serviço social e saúde –, este estudo não tenta comparar e obter dados dessas iniciativas. Tipicamente, essas ações são majoritariamente financiadas com recursos de origem privada, com pouca ou nenhuma coordenação da esfera governamental.

Um primeiro recorte do estudo é, portanto, o dos casos em que há uma ação coordenada entre sociedade civil e Estado, com este no papel de coordenador, financiando parcela significativa – mas idealmente não a totalidade – dos bens ou serviços prestados. Por não visarem ao lucro, as organizações da sociedade civil também trazem para a parceria seus

ativos e sua captação de recursos junto a terceiros. Essa esperada captação de recursos externos, ainda que se trate simplesmente de trabalho voluntário, exclui do recorte aqui pretendido o mercado ou as empresas contratadas pelo Estado, não importando a finalidade do contrato.

Outro vetor de delimitação é o tipo de gestão dessas parcerias: aqui são abordados governos que, em vez de optarem por parcerias submetidas a controles formais tradicionais, realizaram um efetivo compartilhamento da formulação, da implementação e do controle, configurando o ambiente chamado no Quadro 1 de governança social.

Estágio 1	Estágio 2	Estágio 3
Convênios, contratos, termos de cooperação: controles formais e procedimentais	Implementação de modelos de parceria: Organizações Sociais, OSCIP & modelos híbridos	Governança social: gestão de redes multi-institucionais – capacidade de formulação, implementação e controle compartilhados

Quadro 1 – Estágios das parcerias entre governo e instituições não-governamentais

Fonte: Martins (2007).

Esse critério nos leva a considerar um número reduzido de governos estaduais – notadamente, Minas Gerais, São Paulo e Pernambuco – e apenas uma iniciativa federal, a Casa Brasil.

1.4 Relevância do estudo

A relação do Estado com a sociedade civil e o mercado vem sendo profundamente alterada desde a publicação em 1995 do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995). Tendo como fonte de inspiração o *new public management* (NPM) (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2006; RIBEIRO, 2002; SARAIVA; GOMES, 2008), foi criada, em nível federal e em vários estados, legislação específica agregando o setor voluntário a iniciativas governamentais. Muitas vezes, por razões técnicas – e também pressionados a cumprirem leis como a de responsabilidade fiscal –, os governos passaram a atuar com o mercado ou com a sociedade civil, em vez de recorrerem a funcionários públicos.

No entanto, a literatura brasileira sobre gestão que trata desse fenômeno ainda é incipiente. Está centrada no estudo da sua principal ferramenta gerencial, o contrato (PACHECO, 2006; SALGADO, 2006), e, principalmente, na análise comparativa de desempenho entre as unidades sob administração direta e sob parceria (CANABRAVA et al, 2007; CARDOSO, 1999; COSTA, 2005; IBAÑEZ et al, 2001; QUINHÕES, 2008).

Praticamente, inexistente literatura focada na gestão das relações interorganizacionais que se produzem entre as diferentes jurisdições governamentais e seus parceiros numa determinada política pública. Trata-se, certamente, de uma área de interesse para os estudos de administração e para a qual este trabalho tem a pretensão de contribuir, ao elaborar rudimentos de uma teoria operacionalizável, um modelo aplicável à gestão pelo Estado de suas relações com as redes executoras de políticas públicas.

A expectativa é a de que este estudo sirva como instrumento de reflexão, com vistas ao aprimoramento da teoria, para que esta dê conta da crescente complexidade da administração pública brasileira.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A gestão e as próprias organizações prestadoras de serviços públicos no Brasil atravessam um período de transformação desde a redemocratização e a promulgação da nova Constituição Federal em 1988. Por todo o mundo, independentemente da existência de marcos tão claros como o brasileiro, governos vêm lançando grandes programas de “reforma” já há mais de 20 anos. Ortodoxias e *modus operandi* naturalizados desde o pós-guerra já não funcionam. Há uma direção comum a essas reformas?

NPM, governança, reformas de *publicização* e administração gerencial em oposição à burocrática, todas utilizam elementos da gestão privada, tomada como virtuosa.⁴ Talvez, justamente, a erosão dessa fronteira entre a gestão pública e a privada seja um dos aspectos unificadores dessa onda de reformas. Embora a recente crise financeira nos países desenvolvidos tenha criado demanda por maior regulação e, conseqüentemente, trazido o Estado de volta para o centro da arena econômica, os métodos estatais de gestão baseados na codificação e na hierarquia não foram igualmente reabilitados.

Esta seção começa mobilizando a teoria que permite ampliar a compreensão desse Estado articulador de mercado e sociedade civil, especialmente, na execução de políticas públicas de cunho social. Em seguida, detalha o caso brasileiro e delimita o campo de estudo. Finalmente, com base nas referências teóricas abordadas, levanta questões a serem levadas ao campo.

2.1 Compreendendo o Estado-rede

Esta subseção aborda a literatura de ciências políticas e seu estudo sobre governança e redes de política pública. As contribuições principais vêm da vertente anglo-saxônica, embora suas contrapartidas originadas na Europa continental e no Brasil – esta, normalmente, centrada em estudos de casos – também sejam abordadas. Por outro prisma, o da teoria econômica, são discutidos a tomada de decisão sobre o melhor candidato a fornecer

⁴ Esse parece ser o *ethos* destes tempos: a administração burocrática deve, segundo a ideologia corrente, ter seu campo de trabalho drasticamente reduzido, sendo aplicados os princípios da gestão privada onde for possível. Mesmo os críticos dessa idéia alegam que não é a burocracia que não funciona, mas sua implementação parcial ou degenerada (LYNN, 2001). No Brasil, é comum ouvir-se a alegação de que antes de se implementar a administração gerencial, seria o caso de implementar primeiro a burocrática. Isto é, apenas a burocracia ideal encontra defensores.

determinado bem e alguns prováveis conflitos gerados pela opção de se firmar contrato para esse fornecimento.

2.1.1 O debate entre governança e NPM

A aceitação crescente de governança⁵ como um conceito-chave da organização de um Estado menos hierárquico e mais horizontal, coordenador de atores da sociedade civil e do mercado, é muito difundida, chegando mesmo a substituir a ideia de administração pública em textos de ciência política (FREDERICKSON, 2006; MILWARD; PROVAN, 2000; PETERS; PIERRE, 1998).

Descontado o gosto por novo jargão por parte da academia e de outras comunidades epistêmicas, essa substituição procura evidenciar a transição fundamental para um Estado articulador. Como aponta Peci (2007a), “a gestão pública é caracterizada atualmente pelo reconhecimento dos limites de sua atuação”, o que significa também reconhecer que o Estado não pode dar conta sozinho de todas as novas e variadas demandas sociais.

Um dos pressupostos deste estudo é justamente o de que as políticas públicas não têm o seu *locus* de execução definido *a priori*. Os arranjos entre governo, mercado e sociedade civil dependem do contexto e devem ser definidos caso a caso (PRATS I CATALÁ, 2006). As antigas fronteiras entre governo, mercado e sociedade civil são cada vez mais fluidas e se impõe na administração pública uma perspectiva, digamos, holística.

Na Figura 1 estão representadas as combinações possíveis para o fornecimento de um determinado bem ou serviço. Adiado a tarefa de alocar bens a atores, é fácil imaginar que as relações se tornam muito mais complexas quando o arranjo institucional escolhido está nas interseções entre as diferentes esferas.

⁵ Uma definição provisória de governança é a oferecida pelo glossário da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2006): 1. gestão dos assuntos públicos; 2. método (modo) de governo.

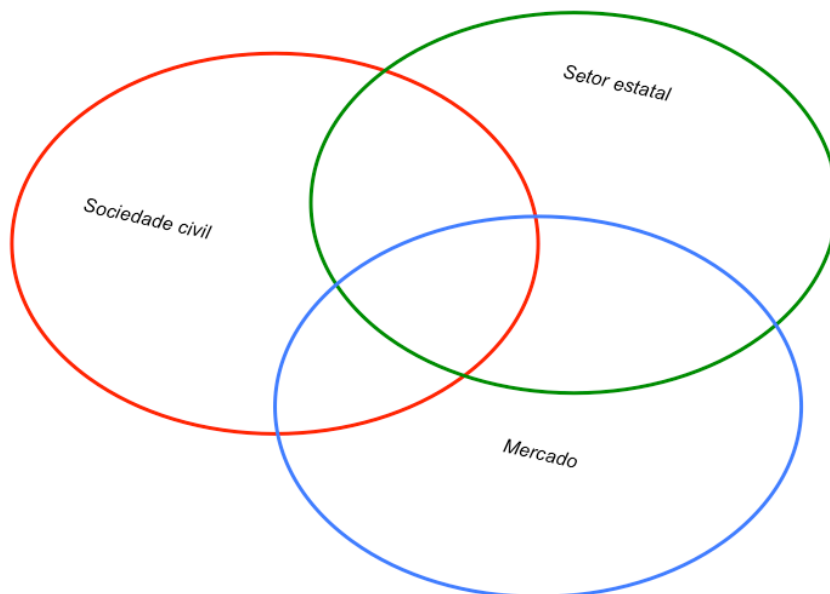


Figura 1 – Os atores potenciais da satisfação de uma demanda social.

Fonte: elaboração própria.

Um exemplo marcante dessa interpenetração é o setor filantrópico norte-americano, comumente associado a benfeitores privados, mas que passou a ter como seu principal financiador o governo, responsável por dois terços do total investido (SALAMON, 1994, p. 120). No Brasil esse número é certamente maior, se reconhecermos que a filantropia pessoal é praticamente inexistente e que quase toda a filantropia empresarial é, na verdade, resultado de renúncias fiscais. Portanto, dinheiro público gasto com pouco ou nenhum controle do Estado.

Outros exemplos de interseções são as concessões públicas, as PPPs, as diversas leis de incentivo à cultura e a descentralização promovida pelo Sistema Único de Saúde (SUS) (COLLINS; ARAUJO; BARBOSA, 2000). É justamente nessas interseções que a boa governança – ou a boa interação entre governo, sociedade civil e setor privado (PRATS I CATALÁ, 2006) – torna-se essencial.

Por trás desse quase senso comum, há, no entanto, duas grandes correntes que se opõem no debate entre *new public management* e governança. A NPM tem origem na Grã Bretanha de 1979 com a administração de Margareth Thatcher, que buscou incorporar as práticas gerenciais da iniciativa privada aos serviços públicos, visando o atingimento de objetivos de gestão. No ano seguinte, Ronald Reagan chega ao poder nos Estados Unidos com

um ideário semelhante (SANO, 2003). Naquela época, o cidadão passou a ser visto como cliente dos serviços públicos, sendo-lhe facultada, por exemplo, a escolha do provedor de serviços educacionais por meio de *vouchers* concedidos pelo Estado. Os conceitos ligados à NPM espalharam-se por grande parte dos países da OCDE⁶, sendo adotados em maior ou menor escala, com diferentes níveis de êxito, repercutindo até hoje em todo mundo. É o paradigma hoje adotado pelo Banco Mundial em suas operações e provavelmente a maior influência da transformação da administração burocrática em gerencial preconizada por Bresser-Pereira (BRASIL, 1995).

Uma vez que a NPM está tão enraizada na cultura anglo-saxônica, não chega a surpreender que no Brasil nunca se tenha avançado significativamente na aplicação de seus conceitos. Mesmo nos estados governados pelo partido de Bresser-Pereira, o PSDB, as reformas nunca chegaram à distribuição de *vouchers*⁷, dando ao cidadão-cliente a possibilidade de escolher seu prestador de serviços.

Em suma, há alternativas à NPM que não concordam inteiramente com seu ideário. Para Peci (2007a), existe um movimento paralelo que busca distinguir-se da NPM por sua orientação para a sociedade civil, em vez de prioritariamente para o mercado. Um sumário das diferenças apontadas pela autora é reproduzido no Quadro 2.

⁶ Para um relato sobre as significativas diferenças de implementação dos conceitos da NPM entre os países membros da OCDE, veja Hood (1995)

⁷ Paradoxalmente, há importantes programas da administração federal petista que encampam a ideologia dos *vouchers*: a de que os cidadãos possuem maior capacidade para determinar suas necessidades e escolher seus fornecedores que o Estado. Seu maior exemplo é o ProUni, que concede bolsas de estudo em universidades particulares, mas inclui também o Bolsa Família, que, mais radicalmente, entrega dinheiro a seus beneficiários.

Conceito	<i>New Public Management</i>	Governança
Desenvolvimento de novos instrumentos para controle e <i>accountability</i>	Ignora ou reduz o papel dos políticos eleitos, recomendando a independência dos burocratas	Enfatiza a capacidade de liderança dos políticos eleitos, responsáveis pelo desenvolvimento e a gestão de redes público-privadas
	<i>Accountability</i> é uma questão pouco resolvida; foco na implantação dos mecanismos de mercado	<i>Accountability</i> continua uma questão pouco resolvida e o foco está na participação de <i>stakeholders</i> ; especialmente, no cliente-cidadão
Redução da dicotomia público/privada	A dicotomia é considerada obsoleta por causa da ineficiência do Estado	A dicotomia é considerada obsoleta por causa da maior participação de outros atores
	Solução proposta: importação de técnicas gerenciais do setor privado.	Solução proposta: o setor público deve assumir um papel de liderança na mobilização de redes público-privadas
Ênfase crescente na competição	A competição é estratégia central para o aumento da eficiência da gestão pública e para uma melhor resposta ao cliente	A competição não é vista como estratégia central; o foco está na mistura de recursos públicos e privados, com maior competição, onde for o caso
Ênfase no controle dos resultados ao invés do controle dos insumos	Foco nos resultados e crítica ao controle dos insumos	Dificuldade de especificar os objetivos e, conseqüentemente, os resultados das políticas públicas
	Mecanismos como contratos de gestão e acordos de resultados são incentivados	Mecanismos como contratos de gestão ou acordos de resultados são incentivados
Ênfase no papel articulador do Estado	O Estado deve ser capaz de cortar gastos, ao mesmo tempo em que responde às expectativas crescentes e diversificadas da clientela	O Estado deve ser capaz de aumentar as coalizões com outros atores, definindo prioridades e objetivos
		A comunicação entre os diversos atores é estimulada pela ação do Estado
Desenho das estruturas organizacionais	Estruturas governamentais mínimas	Estruturas interorganizacionais acompanhadas por modificações na estrutura de pessoal, nos procedimentos, instrumentos de gestão, planejamento e orçamento e transparência
	Diferença entre formulação e execução de políticas, a partir da lógica <i>agent/principal</i>	

Quadro 2 – *New public management* x governança

Fonte: Peci (2007a).

O Quadro 2 sistematiza a reflexão sobre a NPM e a governança, permitindo reconhecer padrões em uso no cenário brasileiro e contrastá-los com o movimento que inspirou a NPM. Normalmente, não existe solução superior a outra, mas uma opção derivada das escolhas políticas do governo, da cultura, da interação dos atores com seu contexto ambiental.

Esta dissertação reconhece o debate e utiliza o Quadro 2 como insumo para a construção da grade inicial de interpretação do trabalho de campo (para mais informações

sobre diferenças ver PETERS; PIERRE, 1998). Contudo, antes de eventuais diferenças de enfoque, é interessante observar a convergência de diagnósticos: a ação do Estado é marcada por encontros mais ou menos desejados com outros atores. Da inevitável fragmentação da ação estatal decorre o problema da governança, no sentido adotado neste texto daqui em diante.

Uma definição de governança

A palavra governança não será usada neste trabalho como uma alternativa europeia continental à NPM britânica, mas como um termo que procura descrever um *modus operandi* diferente daquele compreendido na palavra governo. Mas diferente de governo como?

O primeiro grande diferenciador é que o termo governança implica que o governo e, por extensão, partes do Estado continuam importantes, embora tal importância tenha decrescido. Para Le Galès e Thatcher (1995), o Estado torna-se um ator entre outros no processo de elaboração e implementação de políticas públicas.

A tarefa de dar precisão ao termo governança representa um considerável desafio. A acepção, provavelmente, mais comum seja de governança dentro das organizações, ligada a práticas consistentes de gestão e à definição clara de processos e atribuições para uma determinada área de responsabilidade. Embora sejam possivelmente desejáveis em qualquer organização, não é desses atributos intraorganizacionais a ocupação deste texto.

Concentrando-nos na ideia de governança entre organizações – especificamente, quando o objetivo dessas organizações é fornecer algum bem ligado à coisa pública –, ainda persiste uma considerável variação na acepção de governança. Pelo fato de governança ser “**a** *power word, a dominant descriptor, and the current preference of academic tastemakers*” (FREDERICKSON, 2006, p. 6), ela é associada a diferentes fenômenos. Para tentar reduzir ambiguidades, a seguir, serão listados pontos que fazem parte da definição sobre o que seja idealmente governança para este trabalho. Esta definição baseia-se, em parte, no trabalho de Rhodes (2007):

1. é relacional e interorganizacional. Como já mencionado, neste texto, governança não se refere a práticas dentro das organizações, mas a relações estáveis entre elas;

2. há interdependência entre as organizações envolvidas. Governança engloba o governo e outros atores não-estatais, com ou sem finalidade de lucro, quando engajados em trocas voluntárias de recursos complementares;
3. diz respeito a um processo contínuo de interações entre atores que se conhecem e se respeitam, compartilhando objetivos comuns, que são negociados e atualizados;
4. as organizações que se tornam parceiras do Estado para atender a alguma demanda pública preservam, contudo, um significativo grau de autonomia, ainda que haja dependência de recursos financeiros.

Em suma, neste texto, o termo governança corresponderá a uma modalidade de atuação governamental que busca engajar organizações relativamente autônomas e respeitadas, com objetivos harmonizáveis com os da administração, estabelecendo um processo estável, porém dinâmico, de trocas voluntárias, visando à execução conjunta de uma política pública.

2.1.2 As redes de política pública

As organizações que se tornam parceiras do Estado para suprir uma demanda pública, quase sempre também mantêm conexões com outras organizações interessadas no mesmo campo. Assim, aos quatro pontos da governança explicitados na subseção anterior, é possível acrescentar que as relações de governança não são do tipo 1:1, mas de 1:n, são relações com redes de política pública.

Existe todo um corpo da literatura de ciências políticas dedicado à compreensão do conceito de “*policy networks*” (BÖRZEL, 1998; MILWARD; PROVAN, 2000; RHODES, 2007), mas uma boa definição de rede de política pública é proposta por Le Galès e Thatcher (1995, p. 14, tradução nossa do original em francês):

Em um ambiente complexo, as redes são o resultado da cooperação mais ou menos estável, não hierárquica, entre organizações que se conhecem e se reconhecem, negociam, trocam recursos e partilham normas e interesses.

Especificamente focando no termo rede, a definição proposta por Provan e Kenis (2007, p. 3) ajuda a esclarecer sobre as origens das redes de política pública, baseada em objetivos coletivos:

[...] groups of three or more legally autonomous organizations that work together to achieve not only their own goals but also a collective goal. Such networks may be self-initiated, by network members themselves, or may be mandated or contracted, as is often the case in the public sector.

Finalmente, fazendo uso das características listadas por Bevir e Richards (2009, p. 4), as redes de política pública apresentam:

1. número limitado de participantes, com a exclusão propositada de alguns grupos;
2. ideologia, valores e linha seguida para a política pública em questão compartilhados por todos participantes.

As redes de política pública oferecem-se como solução, a um só tempo, para o problema de eficiência da hierarquia e também para o de falta de legitimidade do mercado (BÖRZEL, 1998, p. 266). O conceito de redes de política pública ajuda a conciliar a visão tradicional de Estado unitário com a crescente diversidade dos atores preocupados com o público, em especial, as organizações sem fins de lucro, parceiras prioritárias dos governos na execução de políticas públicas.

Organizações sem fins lucrativos

Salomon (1994, p. 109) destacou o fenômeno internacional do surgimento do terceiro setor, chamando-o de “revolução associativa global”: *“a massive array of self-governing private organizations, not dedicated to distributing profits to shareholders or directors, pursuing public purposes outside the formal apparatus of the state”*.

Organizações privadas que visam fins públicos em vez do lucro incluem as sociedades civis, associações, organizações caritativas ou filantrópicas, ONGs e fundações (LANDIM, 1993). O eventual lucro das operações dessas organizações chama-se comumente superávit, não pode ser distribuído para os seus associados ou colaboradores e deve ser integralmente reinvestido em sua finalidade social.

Entre as organizações associativas, as de caráter público mais evidente são as filantrópicas e beneficentes, orientadas para a prestação de serviços sociais como educação, saúde e assistência social. Distinguem-se de outras associações, como sindicatos ou de classe, por terem como beneficiários os não-associados e também por sua missão. A missão é o motivador para se associar a uma organização desse tipo, estando sempre relacionada a melhorias e, se possível, à transformação da vida daqueles que a organização toca (DRUCKER, 2005). Frequentemente, organizações dessa natureza têm base religiosa, constituindo-se em redes que operam escolas, hospitais e outros equipamentos de cunho social.

Outro grupo integrante de redes de política pública é o das organizações não-governamentais da sociedade civil. Trata-se de típicas associações, uma vez que o termo ONG não é juridicamente reconhecido no Brasil. Seu significado está associado ao comprometimento com a sociedade civil e a orientação para terceiros, distinguindo-se das organizações caritativas por seu caráter não-religioso, por rejeitarem o valor do assistencialismo e por preconizarem autonomia, participação e igualdade (LANDIM; THOMSON, 1997).

Neste texto, o termo ONG corresponderá a organizações sem fins lucrativos, fora do aparelho de Estado, cuja finalidade não seja beneficiar seus associados, excluindo, portanto, entidades de classe, clubes, cooperativas, sindicatos e fundações de apoio, mas englobando o setor filantrópico.

Produção de bens ou *advocacy*

Um aspecto a ser esclarecido é o fato de que algumas ONGs se propõem exclusivamente à *advocacy*,⁸ à defesa de bandeiras públicas pela atuação no processo político, opondo-se decididamente à execução de serviços públicos, papel que consideram exclusivo do Estado (ABONG, 2009). Outras, talvez mais numerosas, entendem que a intervenção nesse terreno é parte indissociável de suas atribuições. Por fim, existem aquelas que declaradamente rejeitam conferir qualquer conotação política a suas ações, pois avaliam que estas devem estar voltadas apenas para fins humanitários.

⁸ “*Advocacy is the pursuit of influencing outcomes — including public-policy and resource allocation decisions within political, economic, and social systems and institutions — that directly affect people’s lives.*” (COHEN; DE LA VEGA; WATSON, 2001, p. 8)

As ONGs de *advocacy* podem organizar-se em redes – também conhecidas como *issue networks* (BEVIR; RICHARDS, 2009 – mas não se enquadram na definição proposta para as redes de política pública:

1. relações com o Estado instáveis e frequentemente antagônicas, ocorrendo constantes conflitos;
2. interação baseada em consultas, em vez de negociação ou atuação conjunta, pois muitos participantes dispõem de poucos recursos. Concentração de poder nas instâncias representativas;
3. muitos participantes, com associação aberta à rede;
4. ideologia, valores possivelmente diferentes entre os membros.

Da perspectiva da administração pública, a diferença entre *advocacy* e redes de política pública pode ser melhor compreendida pelo ponto de contato dessas organizações com o Estado. Por esse ângulo, a *advocacy* é a interação no nível da representação política e a execução de serviços públicos, uma potencial colaboração no nível de projetos ou mesmo programa. Embora concordando com a proposta de Brinkerhoff e Brinkerhoff (2002) de que o exame das relações governo/ONGs deveria observar tanto o lado da produção de serviços como o da *advocacy*, intencionalmente⁹ este trabalho foca o primeiro deles.

Sem entrar no mérito da qualidade ou eficiência da execução,¹⁰ o importante nesse ponto é reconhecer que há um setor não estatal da sociedade, significativamente heterogêneo, que tem objetivos públicos e que eventualmente articula-se em redes de política pública para produzir bens ou serviços de caráter público, com ou sem articulação com a esfera governamental. Entretanto, além do reconhecimento da existência de redes ou sua governança, persiste um problema mais elementar. Existe um equilíbrio adequado entre os atores no fornecimento de um bem ou serviço? A próxima subseção apresenta uma resposta baseada na teoria econômica.

⁹ Vide seção 2.2 para a justificativa.

¹⁰ Para uma discussão sobre se as redes de política pública chegariam a resultados superiores aos obtíveis por uma organização monolítica veja Agranoff e McGuire (2001, p. 318).

2.1.3 Bens públicos, bens privados. Onde estão as redes de política pública?

Se a fronteira entre o público e o privado se fluidifica, tornando-se até certo ponto móvel, como se dá a escolha do ator que produzirá um determinado bem ou serviço? Quando, além dos setores público e privado, reconhecemos a emergência do terceiro setor, a questão complica-se um pouco mais. Uma resposta é dada pela teoria econômica: a própria natureza do bem indica quem o deveria produzir.

Bens públicos típicos são bens essenciais, cujo consumo por um cidadão não impede ou sequer reduz a possibilidade de consumo dos demais. Um cidadão que usufrui de boa segurança pública não diminui em nada a possibilidade de consumo por outro (REZENDE, 2007). Bens dessa natureza são tipicamente fornecidos pela administração direta do Estado: Justiça, polícia, leis e regulamentos. No outro extremo, estão os bens não essenciais, que, uma vez consumidos por um cidadão, não poderão concomitantemente ser consumidos por outro. Aqui, o mercado competitivo é geralmente aceito como o melhor locador de recursos.

Para Picciotto (1995), um desafio acontece quando o bem, apesar de essencial, gera competição para que seja obtido. O mercado não é eficiente, porque a oferta finita e inelástica aumenta a competição gerando exclusão. É o caso dos bens quase públicos, melhor gerenciados por persuasão e cooperação para o manejo, visando à exploração sustentável. Os bens ligados ao ecossistema – como águas limpas, ar suficientemente puro ou ainda irrigação – são exemplos de bens quase públicos. Para estes bens, a sociedade civil, em cooperação com o governo, é, segundo Picciotto (1995), a melhor combinação.

Fechando a nossa tipologia, temos os bens não essenciais, mas de uso compartilhado. Nesse caso, o mercado pode ser o fornecedor, desde que regulado pelo Estado. O custeio do serviço é obtido diretamente do seu usuário direto. São chamados bens de acesso restrito ou pedagiados (chamados em inglês de *toll goods*). Para bens dessa natureza, é importante a existência de uma instância para dirimir conflitos e que possua capacidade de *enforcement* dos contratos. Mais do que isso, é essencial a crença dos atores no comprometimento desse regulador com o processo regulatório (NORTH, 1993). O importante é permitir a participação do mercado e, se possível, estimular a competição de fornecedores. O Quadro 3 organiza essa tipologia.

		Grau de rivalidade – ou “subtractibilidade” – um consumidor por vez	
		Sem rivalidade	Rivalidade
“Excludabilidade” – é possível excluir certos indivíduos do consumo	Não	Bens públicos típicos	Bens quase públicos (<i>common pool goods</i>): irrigação, florestas, pastos
	Sim	Bens de acesso restrito (<i>toll goods</i>): estradas, clubes, água encanada, telefonia	Bens privados típicos. Só aqui o mercado é eficiente

Quadro 3 – Tipologia de bens e serviços.

Fonte: elaborado a partir de Picciotto (1995).

Uma breve explicação sobre o sentido do neologismo “excludabilidade”: para efeito da avaliação dessa dicotomia, não está em discussão o mérito dessa exclusão, se ela é justa, benéfica ou, simplesmente, dadas as condições do momento, se é inevitável. Assim, é viável excluir-se um indivíduo do serviço de alfabetização, mas impossível excluí-lo do consumo do ar da sua cidade.

Bens meritórios

Há bens que desafiam a classificação nesses quadrantes. Tome-se o exemplo da educação: até um certo limite prático de tamanho de turma, receber um novo aluno não implica decréscimo do consumo de educação pelos restantes. Não há, portanto, rivalidade. Com a excludabilidade positiva, educação seria, segundo a tipologia, um bem de acesso restrito.

Entretanto, o contrato social brasileiro – a Constituição Federal de 1988 – prevê a universalização do ensino fundamental como um direito social do cidadão, por seu valor para o indivíduo e sua externalidade positiva para toda a sociedade. Bens assim são chamados de meritórios (REZENDE, 2007): aqueles que, como a educação fundamental, apesar de facilmente poder-se negar seu consumo a um cidadão, há um entendimento geral de que devem ser garantidos pelo Estado, sem excluir a possibilidade de provimento pela iniciativa privada ou pela sociedade civil.

A saúde também se encaixa nessa categoria, por ser outro direito social garantido pelo Estado a todos os brasileiros, independentemente de contribuição previdenciária: até 1988, a assistência médica era um serviço da previdência social, prestado apenas aos contribuintes do Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social (INAMPS). Com a nova Carta, a assistência médica e farmacêutica deixou de ser benefício previdenciário, passando a ser direito social.

Decidir que bens são meritórios é uma escolha de cada sociedade. Nos EUA, uma das promessas que ajudaram a eleger Barack Obama foi a de universalizar a saúde. No país mais rico do mundo, somente as crianças e idosos têm proteção incondicional do Estado. Os demais cidadãos costumam se segurar através de seu empregador. Os que não têm emprego nem renda, normalmente, não têm acesso à saúde, e isto é aceito por grande parcela da sociedade como natural e benéfico.

Diante do exposto, onde estão as redes de política pública? Do ponto de vista da *advocacy*, elas podem atuar de alguma forma em todos os quadrantes: pressionando a agenda da representação política, liderando a questão ecológica ou atuando na defesa do consumidor. Entretanto, o interesse deste trabalho é a execução de políticas públicas em coordenação com o governo. No caso do *service delivery*, os bens meritórios são a área de concentração da oferta do terceiro setor e a maior oportunidade para um papel governamental de articulador. Tal conclusão é coerente com o argumento de que as parcerias do governo com a sociedade para a produção de bens têm origem no reconhecimento do fracasso de uma ou ambas instâncias:

The rationale for nonprofit participation, and for government–nonprofit relations more generally, derives from a number of failures associated with each sector; these include market and contract failures, government failure, voluntary failure and even political failure. Most of the failure arguments concentrate on government–nonprofit relations in the context of public service delivery. (BRINKERHOFF; BRINKERHOFF, 2002, p. 5)

Além do mais, se realmente os bens meritórios têm sua origem nas preferências da sociedade, a atuação das ONGs representa, simultaneamente, uma alternativa de execução para os programas de governo atuais e um laboratório para as políticas públicas futuras, substanciando a tese de Brooks (2002), que afirma que os métodos gerenciais das ONGs

podem ajudar a responder às questões da administração pública e servir de inspiração para os administradores governamentais.

2.2 Definindo os tipos de governança e suas relações

Determinar os candidatos ideais para o fornecimento de cada tipo de bem ajuda a compreender as alternativas disponíveis para um determinado problema social. Entretanto, mesmo no caso de bens públicos puros como segurança pública – fornecida idealmente pelo monopólio estatal –, a articulação das esferas locais, regionais e central é desejável.

Nesta subseção, é elaborada uma tipologia das relações de governança para subsidiar o estudo no campo, das diferenças, com solução centralizada na hierarquia. Como nem todas as relações de um dado governo com outras organizações são do interesse desta pesquisa, toma-se por base a literatura sobre governança e parcerias para especificar com precisão as relações abordadas neste estudo.

É vasta a contribuição da literatura de ciências políticas sobre o que é e como se dá na prática a governança. Hill e Lynn Jr. (2005) inventariaram mais de 800 estudos para concluírem que, apesar do aparente desejo de parte da academia de ver as práticas mais horizontais de governança substituírem completamente a hierarquia, é a autoridade constitucional, por excelência vertical, a condição necessária para a existência, o aparecimento e a continuidade de estruturas horizontais:

[...] the seemingly “paradigmatic” shift away from hierarchical government and toward horizontal governing (hence the increasing preference for “governance” as an organizing concept) is less fundamental than it is tactical: new tools or administrative technologies are being added that facilitate public governance within a hierarchical system. Shedding the strictures of hierarchy may seem refreshing (in a normative, positive, or symbolic sense), but constitutional authority (manifested in hierarchy) and the “fiscal spine” of appropriated funds remain the structures within which relational and networked forms are enabled to flourish. (HILL; LYNN, 2005, p. 189)

Certamente, esse também é o caso do Brasil, onde o Estado e a política mantêm-se hierárquicos e jurisdicionais. Tendo em mente que a hierarquia continua importante e que é no fornecimento de bens meritórios que se encontra a oportunidade de articulação com as ONGs, que relações de governança se procura compreender aqui para que se tenha uma

resposta ao problema de pesquisa? Há diversas classificações possíveis (por exemplo, uma taxonomia das PPPs britânicas por Skelcher (2005), todas com um grau variável de subjetivismo. O objetivo desta subseção é obter uma classificação adequada ao problema de governança brasileiro.

2.2.1 Tipos de governança pública

Em uma tentativa de dar maior precisão à pesquisa de governança, Frederickson (2006, p. 20) propõe uma classificação da teoria, no que se refere à administração pública, em três categorias: (1) governança interjurisdicional; (2) governança de terceiros e (3) governança pública não-governamental.

Aqui, a categorização de Frederickson é adaptada, tornando-o mais precisa em relação aos fenômenos encontrados no Brasil. Nesta pesquisa, a governança interjurisdicional refere-se exclusivamente às relações verticais ou horizontais entre jurisdições distintas, ao contrário do verificado em Frederickson, que inclui certas relações com entidades com e sem fins de lucro. No caso brasileiro, as jurisdições incluem os poderes Legislativo e Executivo da União, dos estados e dos municípios. Tipicamente, a governança interjurisdicional inclui os consórcios entre municípios, os convênios entre entes federativos, mas excluem a gestão de fundos originados nas transferências constitucionais obrigatórias, como os fundos de participação dos estados (FPEs) e municípios (FPMS) nas receitas da União ou o fundo para a educação básica (FUNDEB), porque não são cooperações voluntárias.

Já a governança de terceiros amplia o alcance do Estado ao transferir para terceiros tarefas e responsabilidades de sua jurisdição em uma política pública. É importante não confundir essas relações com as tradicionais terceirizações de funções como limpeza e segurança, reguladas por contratos com prestadores de serviço que não ampliam o alcance do Estado, mas entregam produtos ou atividades meio bem definidos.¹¹ Frederickson usa o termo terceiros por considerar o Legislativo como primeira parte e o Executivo como segunda.

¹¹ A Lei nº 8.666, de 21-06-1993, no art. 6º, inciso II, define serviço como “toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais”. Outros exemplos correntes incluem refeições, serviços técnicos especializados, como exames de diagnóstico, e até mesmo consultas médicas.

Outras características desse recorte da governança incluem a descrição das responsabilidades transferidas em um contrato com prazo determinado, celebrado entre quem detém a jurisdição e a organização contratada, que no Brasil é típica, mas não obrigatoriamente uma entidade sem fins lucrativos. Exemplos incluem as parcerias público-privadas para construir estradas e os contratos de gestão de equipamentos culturais por fundações, bem como a gestão de hospitais por organizações sociais em São Paulo.

Fechando a tipologia, a governança pública não-governamental inclui as atividades de construção de agenda (KINGDOM, 1995), de formulação e, em menor grau, de implementação das políticas públicas, sempre que controles ligados à jurisdição tenham pouco efeito regulatório ou fiscalizador. As atividades de *advocacy*, de ativismo ambiental, identitário e político por parte das ONGs, além do *lobby* do setor privado, encaixam-se nessa categoria. Exemplos recentes desse tipo de governança são comuns nas questões ligadas ao meio ambiente, que atravessam jurisdições. O investimento norueguês de US\$ 1 bilhão no Fundo da Amazônia em troca de redução do desmatamento nas florestas brasileiras serve para ilustrar esse ponto (LOPES, 2008).

O objetivo dessa categorização das modalidades de governança pública é o de dar precisão ao objeto deste estudo. Das três categorias recém-explicitadas, este estudo concentra-se na governança de terceiros, que aumenta o alcance do Estado, dentro de sua jurisdição, por meio de acordos, com frequência, na forma de contratos de gestão, tipicamente com organizações sem fins lucrativos. Deve ser observado ainda que, embora a governança de terceiros inclua o setor privado atuando na execução de partes de uma política pública, as concessões e PPPs estão fora do escopo desta dissertação. Um refinamento adicional do recorte escolhido é dado pelo tipo de acordo que pode ser estabelecido nessas relações, sendo objeto da próxima subseção.

2.2.2 Parcerias, contratos ou terceirizações?

O termo parceria é comumente o preferido para descrever esses acordos que o Estado faz com terceiros. Brinkerhoff (2002) propõe uma sistematização das diferenças das parcerias com contratos ordinários entre duas partes, utilizando como discriminantes as identidades de cada organização e a mutualidade da relação. A definição de parceria nesses termos é:

Partnership is a dynamic relationship among diverse actors, based on mutually agreed objectives, pursued through a shared understanding of the most rational division of labour based on the respective comparative advantages of each partner. Partnership encompasses mutual influence, with a careful balance between synergy and respective autonomy, which incorporates mutual respect, equal participation in decision making, mutual accountability and transparency. (BRINKERHOFF, 2002, p. 21)

Dessa definição vem o modelo de quadrantes da Figura 2, que diferencia parcerias, contratos, extensão e absorção. A própria organização do diagrama demonstra a preferência da autora por esquemas de elevada mutualidade – dependência mútua entre atores – e parceiros com forte identidade organizacional – valores, crenças e constituintes estáveis.

A situação oposta, chamada de extensão, ocorre quando uma organização – no caso deste estudo, quase sempre o governo – é incontestavelmente o polo dominante da relação e, além disso, a outra parte não possui forte identidade organizacional. No caso das entidades sem fins lucrativos, o compartilhamento interno de valores e missão é o que efetivamente garante a sobrevivência da organização durante processos intensos de mudança (DRUCKER, 2005) e impede sua absorção ou cooptação quando do estabelecimento de um convênio com o governo.

		Mutualidade	
		Baixa	Alta
Identidade organizacional	Alta	2 Contratação	1 Parceria
	Baixa	3 Extensão	4 Absorção

Figura 2 – Modelo de parcerias

Fonte: extraído de Brinkerhoff (2002).

A dinâmica dos relacionamentos pode ser capturada por movimentos entre os quadrantes. Consideremos uma atividade que o governo não deseje mais executar dentro da hierarquia; por exemplo a gestão de um museu. Nesse sentido, vamos imaginar a extinção da unidade administrativa correspondente ao museu no âmbito da Secretaria de Cultura e a criação de uma entidade sem fins lucrativos. Inevitavelmente, nesse primeiro momento, tratar-se-á de uma extensão, quadrante 3 do modelo. À medida que o museu ganha respeitabilidade na sociedade (considerando-se uma boa gestão), tanto sua captação de recursos na sociedade

quanto sua identidade própria são reforçadas. Paulatinamente, esse museu tende a caminhar para o quadrante 1, no qual a mutualidade aumenta e há uma grande identidade organizacional. Um percurso similar a esse pode ser observado na literatura sobre a orquestra sinfônica de São Paulo (COSTIN, 2005), uma das organizações estudadas na fase de campo deste trabalho.

2.2.3 O recorte da pesquisa

Agora é possível definir precisamente a combinação entre de um lado, o tipo de governança da fronteira entre hierarquia e mundo exterior e de outro, o formato desse relacionamento. A Figura 3 combina essas duas dimensões e situa o recorte adotado nesta dissertação.

		Tipos de governança		
		Interjurisdicional	De terceiros	Não-governamental
Formas de parceria	Parceria		1	
	Contatação			
	Extensão		2	
	Absorção			

Figura 3 – Campo e recorte.
Fonte: elaboração própria.

As áreas hachuradas 1 e 2 destacam o objeto desta pesquisa. Dentro da governança de terceiros, são excluídas todas as situações melhor representadas por contratos com o mercado e também aqueles contratos em relação aos quais se avaliou que, por sua baixa identidade organizacional e alta mutualidade com o governo, tendem a ser absorvidos no futuro. Estão fora do objeto, por exemplo, contratos para coleta de lixo ou para manutenção de frotas com a iniciativa privada, bem como acordos com creches comunitárias para públicos não especializados, que tendem a ser cooptados e absorvidos pelo Estado.

Recapitulando, em meio à enorme variedade de relações de que participa o Estado, este trabalho busca compreender as particularidades do arranjo que verificado quando o

Estado transfere a terceiros tarefas e responsabilidades de sua jurisdição, numa relação que possui também:

1. regras de governança da relação claramente definidas em contrato;
2. duração determinada;
3. uma área de determinada política pública, como, por exemplo, educação, cultura ou saúde;
4. um terceiro que é tipicamente uma organização sem fins lucrativos com elevada mutualidade e forte identidade organizacional ou, pelo menos, possibilidade de atingir esse estado num futuro relativamente próximo.

Esta discussão conclui a revisão conceitual necessária para a compreensão geral do objeto da pesquisa. Na próxima subseção serão abordados o Estado brasileiro e suas reformas de desconcentração, particularmente, a mais recente, de 1995, quando, pela primeira vez, foram propostas parcerias com o setor sem fins lucrativos para determinadas áreas da atividade estatal.

2.3 O caso brasileiro

A retórica e mesmo as práticas reformistas da administração pública brasileira não são fenômenos recentes. Esforços por reforma e modernização¹² vêm sendo empreendidos desde a reforma burocrática do governo Vargas até os dias de hoje.

2.3.1 Breve histórico

Especificamente quanto à descentralização, o Estado brasileiro já passou por várias tentativas de abandono do seu modelo original, o de prestação direta dos serviços públicos

¹² Embora usados indistintamente com frequência, “reforma” e “modernização” são termos que podem ser conceitualmente separados, com benefício. Reformas são mais difíceis de realizar, já que produzem ganhadores e perdedores, pois são alterações no equilíbrio dos *stakeholders*. Conceitualmente, na modernização do Estado não haveria perdedores, porque todos os *stakeholders* beneficiam-se igualmente. O governo eletrônico é um exemplo de modernização, aproveitando-se a emergência de tecnologias de informação e comunicação, que enfrenta bem pouca oposição. (PINTO, 2006)

pelos órgãos da administração direta centralizada na capital federal. Os anos do período autoritário de Getúlio Vargas deram partida ao processo de descentralização do Estado, com a criação de autarquias exercendo não apenas funções administrativas, mas também industriais e comerciais. Os exemplos incluem o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), as Caixas Econômicas Federais, a Estrada de Ferro Central do Brasil, a Administração do Porto do Rio de Janeiro e também os institutos de Aposentadoria e Pensões, entre outras (NASCIMENTO, 2002).

Também nesse período tornaram-se comuns concessões em favor de pessoas privadas – nacionais e estrangeiras – seguidas da criação de pessoas jurídicas de direito privado, de sociedades de economia mista e de empresas públicas (GROTTI, 2004). Cabe observar que, embora, juridicamente haja uma variedade razoável, é o Estado, de fato, o grande protagonista.

O regime militar de 1964 reforçou o papel central exercido pelo Estado no barateamento do custo de produção de capital, quando este passou a arcar com os investimentos mais importantes nas áreas de telecomunicações, transportes, portos e energia (COSTIN, 2005). As empresas estatais foram os principais motores de um modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações. Foi também nesse ponto em que se deram as condições para a centralização da receita tributária na União, sendo reformulado o financiamento aos estados (LOPREATO, 1997).

A partir da década de 1990, esse movimento começou a ser revertido pelo governo Collor, com a extinção ou privatização de diversas autarquias e empresas estatais, entre elas o mencionado IAA e a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), ambos símbolos da era Vargas. Nesse sentido, várias outras empresas estatais e áreas absorvidas pelo Estado foram transferidas para o setor privado durante os oito anos da administração Fernando Henrique Cardoso. No regime de exploração dos serviços públicos, passou a ser estimulada a gradativa competição entre prestadores, sujeitando-se esses serviços tanto a regimes de regulação como às regras de defesa da concorrência (GROTTI, 2004).

Dessa breve discussão, nota-se que o movimento de desconcentração não é natural nem irreversível. É, antes de tudo, uma resposta à conjuntura, e sua continuidade uma incerteza.

Este movimento de descentralização seguida de nova concentração pode ser explicado por uma tentativa de aplicar o *modus operandi* da hierarquia a novas realidades mais plurais:

Governments fail because they are locked into power-dependent relations and because they must work with and through complex networks of actors and organizations. To adopt a command operating code builds failure into the design of the policy. Such centralization will be confounded by fragmentation and interdependence which, in turn, will prompt further bouts of centralization (RHODES, 2007, p. 1258).

Como sugerido por Rhodes no trecho acima, os métodos devem mudar quando a política deixa de ser centralizada, sob pena de nova centralização.

2.3.2 O novo papel do Estado: articulador

No campo da administração pública existe sempre mais de uma solução para qualquer problema. Entretanto, no Brasil, a escolha das instituições para responder a uma dada demanda social pareceu encontrar como resposta pronta o Estado. Só a partir de 1995, com a publicação do Plano da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), que dicotomias como público/privado começaram a perder a força de determinar automaticamente a solução institucional.

O plano tentou responder a um problema de gestão do Estado brasileiro: suas estruturas historicamente tinham sido criadas para cumprir dois objetivos fundamentais: primeiro, o já mencionado barateamento do custo de produção de capital, com investimentos executados pelas estatais; segundo, a geração de emprego e renda (COSTIN, 2005) ainda hoje essencial nas cidades menores, onde o Estado é o único empregador de qualidade. No entanto, é a necessidade de prestação de serviços universalizados de qualidade que muda profundamente o perfil do funcionário público, levando o Estado à posição de gestor e formulador, não mais necessariamente de executor das políticas públicas.

Como já foi dito, é pressuposto do estudo que os arranjos entre governo, mercado e sociedade civil são dependentes do contexto e devem ser definidos caso a caso. Já existe na legislação brasileira, e na prática de vários governos, um amplo leque de opções institucionais envolvendo governo, mercado e sociedade civil. A próxima subseção vai tratar dessas opções e dos conceitos centrais da reforma do Estado de 1995.

2.3.3 Reforma de 1995: um arranjo normativo de Estado, sociedade e mercado

Como escolher as instituições que produzirão determinados bens e serviços? Uma resposta alternativa à da teoria econômica é proceder à análise funcional do Estado. Foi o que fez o Ministério da Administração e Reforma do Estado (BRASIL, 1995) na primeira administração de Fernando Henrique Cardoso.

Considerando a atuação do Estado, Bresser-Pereira (2006) propôs a seguinte tipologia:

1. atividades exclusivas do Estado: remetem ao “poder de Estado”, ao poder de legislar e punir, bem como de tributar e realizar transferências de recursos. Tipicamente, dizem respeito a fornecedores monopolistas de bens públicos;
2. serviços sociais e científicos do Estado: não são exclusivos do Estado, mas significativamente subsidiados por este. São setores competitivos, nos quais participam mercado e sociedade civil. Como exemplo temos educação, pesquisa, saúde e equipamentos culturais. Fornecem os bens meritórios;
3. produção de bens e serviços para o mercado. Apesar de dominada por empresas privadas, era prevista intervenção do Estado em alguns setores como os de infraestrutura, indústria e mineração. Aqui, vale observar que este documento é de início de governo, portanto, antes das privatizações (por exemplo) da Vale do Rio Doce e da Embraer. De qualquer forma, a ideia era acabar com os monopólios industriais do Estado.

A exemplo do que ocorre na teoria econômica, há a preocupação com a definição e a garantia da propriedade. O Plano de Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995) apresenta uma tipologia para esse fim, a de formas de propriedade:

1. propriedade estatal (ou pública) – voltada para o cumprimento das atividades exclusivas de Estado. Outras finalidades deverão ser transferidas à iniciativa privada ou ao setor não-estatal;
2. propriedade privada – voltada para o interesse dos indivíduos e famílias;

3. propriedade pública não-estatal – composta das entidades do terceiro setor, as organizações voluntárias, as ONGs e as entidades sem fins lucrativos. Realizam atividades públicas e são controladas pela sociedade.

Vale atentar para o fato de que a terceira modalidade de propriedade visa adequar o capitalismo à emergência do terceiro setor. Combinando-se as modalidades de atuação do Estado e os tipos de propriedade chega-se à estratégia da reforma de 1995, de só manter no Estado o que não for passível de absorção pelo mercado ou pela sociedade civil e adotar, onde possível, a administração gerencial. A Figura 4 sumariza essa estratégia.

	FORMA DE PROPRIEDADE			FORMA DE ADMINISTRAÇÃO	
	ESTATAL	PÚBLICA não-ESTATAL	PRIVADA	BUROCRÁTICA	GERENCIAL
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Forças Armadas	○				○
ATIVIDADES EXCLUSIVAS Controle, Fiscalização, Subsídios, Seguridade	○				○
ATIVID. NÃO-EXCLUSIVAS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	Publicização →	○			○
PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais	→	Privatização →	○		○

Figura 4 – Estratégia da reforma de 1995.

Fonte: Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995).

Como mostra a figura, as atividades não-exclusivas não são privatizadas e sim *publicizadas*, um neologismo que significa que apesar de a gestão tornar-se privada, sua propriedade continua nas mãos do Estado. A diferença é maior que um cuidado meramente semântico para não ferir suscetibilidades. Cláudia Costin, ex-ministra de estado à época dessas reformas, explica:

A publicização é fenômeno diferente da privatização, pois não envolve preço, lucro ou aquisição de ativos por particulares. O que é transferido à sociedade é a gestão de um equipamento ou serviço público, mediante a qualificação de uma organização não-governamental (ONG) e a assinatura de um contrato de gestão que estabelece as bases da parceria. Concretamente, fixam-se metas associadas a serviços a serem prestados por esta ONG e, como contraprestação, valores que o poder público deve repassar. (COSTIN, 2005, p. 2)

Intencionalmente, o campo desta dissertação inclui dois hospitais públicos em São Paulo que passaram por esse processo de publicização e onde foi possível verificar os resultados dessa estratégia.

2.3.4 Publicização nos estados da Federação

O tema da execução de políticas públicas pela sociedade civil é altamente ideologizado e, apesar de historicamente no Brasil remontar à reforma de 1995, vem tendo seu maior aprofundamento em certos estados e municípios. De fato, a perplexidade – e mesmo a revolta – com a execução de serviços culturais por organizações sociais (OSs), entidades de direito privado e finalidade pública, pode ser ilustrada por esses trechos extraídos de texto da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG, 2009) sobre o modelo implantado no estado de São Paulo:

O sentido público dos serviços, no modelo das OSs, se desloca para uma concepção de mercado, em que o(a) usuário(a) passa a ser o(a) "cidadão/cidadã-cliente" [...] A qualificação é uma atribuição do(a) chefe do Executivo; não há licitação. A Assembleia Legislativa de São Paulo, encarregada de fiscalizar esses contratos, reclama da falta de transparência.

[...] Quase todos os equipamentos da Secretaria de Cultura do Estado são geridos por OSs. Espaços conhecidos e prestigiados nacionalmente como a Orquestra Sinfônica do Estado, Pinacoteca¹³ e o recém-criado Museu da Língua Portuguesa são todos OSs.

Uma OS é antes de tudo uma ONG. É uma associação ou fundação sem fins lucrativos e que tem liberdade para captar recursos e ampliar suas receitas para além do repasse do recurso proveniente dos cofres públicos. [...] o caso da Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo. Em virtude do seu prestígio artístico e grande visibilidade, a OSESP consegue ter um orçamento que é seis vezes maior do que todos os museus da cidade de São Paulo. No limite, essa situação pode resultar no descolamento desta Orquestra da política de cultura do Estado, tamanha a sua "independência" financeira.

[...] essa política, embora concebida pelo PSDB, tem sido adotada por governos de outros partidos, inclusive do PT. [...] Somos organizações [os associados à Abong] que formulam e assessoram a implementação de políticas públicas, mas não é nosso papel executá-las. Queremos participar da gestão, mas por meio do controle social. O modelo das OSs, portanto, não

¹³ Tanto a Pinacoteca do Estado de São Paulo quanto a OSESP foram incluídas na pesquisa de campo, o que permitirá avaliar a pertinência do debate.

nos diz respeito. Ao contrário, colabora para a despolitização e o esvaziamento das atribuições do Estado e isto se contrapõe aos nossos princípios.

Alguns pontos chamam a atenção e, possivelmente, representam o estado atual do debate na sociedade:

1. é um tema com forte carga ideológica, mas que tem sido adotado por partidos adversários na disputa eleitoral;
2. parece haver um déficit de controle na seleção das contratadas;
3. algumas ONGs se propõem exclusivamente à *advocacy*, ao avanço de bandeiras públicas, opondo-se decididamente a executarem serviços públicos, pois atribuem tal papel exclusivamente ao Estado;
4. há indícios de sucesso, de que em alguns casos o Estado deixa de contribuir com a totalidade do orçamento e, simultaneamente, os serviços prestados ao cidadão melhoram. É o caso da OSESP, hoje, a principal orquestra sinfônica do Brasil, e também o de todos os outros equipamentos citados. No entanto, existe o receio de perda de controle por parte do Estado;
5. finalmente, não há proposta alternativa, a não ser a manutenção da estrutura hierárquica do Estado, com aumento do controle social pelas representadas da ABONG.

Compondo o quadro, e mostrando que a solução de flexibilização da gestão pública é uma tendência que atravessa governos e partidos, em meados de 2008, o governo Lula propôs um projeto de lei complementar regulamentando o inciso XIX do art. 37 da Constituição Federal: a fundação estatal, parte da administração indireta do Estado, mas uma pessoa jurídica de direito privado (veja o Apêndice 2 para as opções organizacionais disponíveis para o Estado brasileiro). É nesse ambiente juridicamente complexo e socialmente turbulento que avançam as experiências atuais.

A subseção seguinte apresenta um modelo analítico que permite iniciar a investigação sistemática no campo dos limites entre Estado, mercado e sociedade. Esse modelo será retomado no relatório de pesquisa, confrontando com as evidências obtidas do campo.

2.4 Subsídios para a análise

O quadro analítico apresentado nesta subseção deve muito, em forma, ao que Robertson e Verona (2006) criaram ao identificar a superação do modelo verticalizado de corporações – o modelo Chandleriano – num ambiente de mudança tecnológica repetitiva, criadora e destruidora de competências. No âmbito do Estado, de modo diferente do verificado no âmbito privado, as mudanças tecnológicas podem ser motivo de modernizações administrativas, mas as motivações para a reforma terão de vir da política (PINTO, 2006).

Entretanto, não é exagero reconhecer que o Estado se transformou, foi parcialmente substituído pelo mercado e hoje se engaja numa infinidade de mecanismos de negociação, como contratos, concessões e parcerias. As causas são múltiplas e potencialmente distintas das da esfera privada. O levantamento de algumas dessas causas é feito a seguir, tomando como inspiração as apresentadas por Robertson e Verona (2006).

Cada possível causa é submetida ao referencial teórico, produzindo uma conjectura que vai compor o roteiro das entrevistas semiestruturadas. Pela própria natureza do questionamento, em alguns casos será necessária a complementação da teoria. No capítulo de resultados o quadro será confrontado com evidências empíricas coletadas para testar sua capacidade de explicação.

Antes de avançar, vale esclarecer o que aqui se entende quanto à função e natureza das conjecturas enunciadas a seguir. Cada conjectura é uma *generative question*, no sentido atribuído por Strauss (1987): perguntas que estimulam a linha de investigação em uma direção vantajosa, que facilitam integrar teoria aos dados e que, embora possam resultar em assunções não realistas, a pesquisa continuada poderá mostrar o sim-não-talvez; principalmente, o porquê do sim-não-talvez.

2.4.1 A variável jurídico-legal

Com a adoção – inicialmente, no governo federal e, hoje, em diversos governos estaduais – dos preceitos da *new public management*, foi sendo criada no nível federal e em vários estados, legislação específica¹⁴ para incorporar o setor voluntário ao governo, bem como parâmetros gerenciais à burocracia. Estimulados pela legislação, seja para atender à Lei

¹⁴ Para uma descrição extensiva das legislações específicas dos estados da Federação, veja Sano (2003).

de Responsabilidade Fiscal ou para driblar as restrições procedimentais, como as impostas pela Lei nº 8.666, os governos passaram a executar políticas públicas em conjunto com o mercado ou a sociedade civil, em vez de se valerem de funcionários públicos.

Conjectura 1: quando a legislação tenta enrijecer o Poder Executivo, os governos tenderão a criar alternativas para exteriorizar a execução.

2.4.2 Natureza dos bens produzidos

Bens públicos dividem-se em típicos – normalmente, fornecidos pela administração direta do Estado: Justiça, polícia, leis e regulamentos – e quase públicos – de natureza coletiva: ar e água puros e florestas.

Conjectura 2: os bens não-públicos tendem a ter sua produção – regulada pelo Estado no caso de não haver rivalidade – e entrega realizada pelo mercado ou pela sociedade civil.

Os bens não-públicos incluem os meritórios. Vide seção 2.1.3 para a discussão aprofundada dos tipos de bem, segundo sua natureza.

2.4.3 Custos de produção e transação

À medida que os governos tendem a exteriorizar atividades para reduzir os custos percebidos de sua operação (vide conjectura 1), passa a ser relevante investigar onde se localiza a vantagem dessa opção organizacional. O conceito de custos de transação – delineado originalmente por Coase (1937) e refinado, entre outros, por North (1992) – é, no âmbito das organizações complexas, uma poderosa ferramenta de análise e explicação.

Aqui, cabe uma explicação do que seja o conceito de custos de transação utilizado neste trabalho. Para simplificar, são adotadas as definições de Williamson (1985), que vê como custos de transação os problemas ligados à exteriorização de uma tarefa pela contratação de outra parte, seja essa contratação explícita ou implícita. Exemplos de custos de transação envolvem gastos para alinhar objetivos entre agente e principal, gastos com a coordenação da produção e sua avaliação. Outra forma, também compatível, é definir os custos de transação negativamente; ou seja, todos aqueles que não dizem diretamente respeito à transformação das entradas em saídas – a produção do bem ou serviço.

Uma crítica a essa abordagem é a de que nela os custos de produção pouco diferem entre organizações e que são tidos como exógenos (VON TUNZELMANN, 1995) o que implica dizer que os custos de governança seriam os principais diferenciadores em uma dada atividade. No entanto, a comparação de custos realizada pelos governos tende a limitar-se aos custos de transformação, ignorando os custos de transação. E realmente, os custos de transformação de uma ONG ou empresa privada tendem a ser inferiores aos do Estado, principalmente pela flexibilidade em buscar no mercado seus recursos humanos e materiais sem obedecer a compromissos como concursos e licitações públicas.

Mas como há novos custos de transação em que os governos incorrem quando desejam exteriorizar algumas atividades – como fiscalizações e a nomeação de supervisores do Estado, além da própria sujeição dos parceiros a instituições do Estado como tribunais de Contas e Ministério Público – o custo total poderia ser menos favorável. Contudo, a prática dos governos é a de considerar os custos dessa natureza como dados e irrecuperáveis, fazendo com que, ao contrário da literatura, os custos de transação sejam ignorados na decisão entre executar dentro da hierarquia ou exteriorizar a atividade.

Conjectura 3: quando os custos de transformação de um bem são significativamente mais baixos no âmbito do mercado ou da sociedade civil, sua produção tende a ser exteriorizada.

A conjectura 3 poderá ser também criticada em seu mérito no caso de serviços complexos, pois ignora o processo de acumulação de competências necessário ao provimento de um determinado bem. Esse aspecto da aprendizagem será tratado mais adiante.

2.4.4 Ativos específicos

Essa característica das transações é definida por Williamson (1985) como a perda de valor dos ativos envolvidos em determinada transação, no caso desta não se concretizar, ou no caso do rompimento contratual. Em outras palavras, *sunk costs* (WILLIAMSON, 1985), ou custos irrecuperáveis, que têm seu emprego limitado pela sua localização. Alta especificidade de ativos significa que, pelo menos, uma das partes envolvidas perderá, caso a transação não se concretize por não se encontrar outro uso que extraia valor do ativo tornado ocioso.

O fato de uma das partes ter esses custos irrecuperáveis gera um incentivo ao comportamento oportunista da outra parte, de usufruir desses ativos sem ter que participar no custo de sua construção. É justamente esse comportamento oportunista que pode levar um governo a exteriorizar algumas de suas atividades. A situação é, na verdade, mais aceitável eticamente do que pode parecer à primeira vista. Considere-se o exemplo de uma entidade de base comunitária que ofereça cursos de trabalhos manuais para idosos: são ativos específicos sua sede – que não pode ser vendida – seus voluntários e suas atividades de divulgação local, entre outros, que dificilmente têm valor fora da comunidade.

Imaginemos agora a prefeitura local querendo iniciar um curso de alfabetização para idosos: o incentivo para pegar uma carona nos ativos da organização comunitária pode ser irresistível. Entretanto, ao contrário do que poderia ser verdadeiro numa empresa privada, uma oportunidade para aumentar seu escopo pode ser muito bem vinda pela organização. Os custos de transformação percebidos pelo governo caem dramaticamente.

Conjectura 4a: quando uma organização tem ativos específicos de interesse do governo, há a tendência a alavancá-los exteriorizando a produção de bens que deles dependam.

Por outro lado, quando uma organização detém um ativo específico tornado obsoleto, o procedimento comum é desfazer-se dele por qualquer valor (mesmo doando-o a qualquer interessado), quando o custo de mantê-lo operando supera o benefício obtido. No caso de governos, não é incomum ocorrer uma inovação ou uma mudança de orientação política que torne um ativo específico de propriedade do Estado ultrapassado, mas ilíquido.

Conjectura 4b: quando é o governo quem detém ativos específicos, a dificuldade legal (exemplos: estabilidade, sindicatos fortes, pressão popular) pode impedir que seja dada baixa nesses ativos, preservando o *status quo*.

A dificuldade enfrentada pelas privatizações seria um exemplo dessa conjectura, uma vez que a percepção popular de que se está doando a coisa pública (por exemplo, a reação dos funcionários públicos) faz com que frequentemente o cálculo econômico seja desconsiderado.

2.4.5 Competências acumuladas e inovação

O tema do aprendizado e manutenção de competências tecnológicas é frequentemente ignorado nas organizações burocráticas. Pelo seu próprio funcionamento, as burocracias obedecem rigidamente a normas legais detalhadas e estão sujeitas aos ditames do direito administrativo, que veda a execução do que não está na lei, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar (MEIRELLES, 2001).

Assim, a burocracia da administração direta torna-se um ambiente inóspito às práticas inovadoras dependentes da experimentação e do aprendizado de novas competências. A gestão burocrática tem evidentemente sua razão de ser, quando menos para evitar a captura da máquina estatal pelo governante da ocasião.¹⁵ No entanto, quando o Estado está no papel de fornecer um bem meritório, a capacidade de inovação não só é desejável, como muitas vezes requerida. O caso da administração hospitalar ilustra um domínio em que a burocracia pode impossibilitar a gestão eficaz (CHERCHIGLIA; DALLARI, 2006; IBAÑEZ; VECINA NETO, 2007).

Devido à diversidade de ambientes e recursos com que contam, por exemplo, escolas e hospitais no Brasil, é razoável buscar valorizar os conhecimentos locais e garantir que as experiências gerem aprendizado, no sentido atribuído por Figueiredo (2004, p.328): “[...]processos pelos quais conhecimentos técnicos (tácitos) de indivíduos são transformados em sistemas físicos, processos de produção, procedimentos, rotinas e produtos e serviços da organização.”.

É importante observar que a aprendizagem organizacional é, idealmente, um processo contínuo, que gera um acúmulo de capacidades nas diversas funções da organização, não sendo substituível por compilações de melhores práticas ou consultorias pontuais. O conhecimento cumulativamente gerado é o que permitirá à organização inovar (PAVITT, 1990; ROBERTSON; VERONA, 2006).

Conjectura 5a: quando o bem ou serviço implica inovação derivada da experimentação de alternativas no campo, sua produção tende a ser exteriorizada.

¹⁵ Para uma interessante defesa do governo burocrático, pelo mérito do seu respeito à lei, à cidadania, aos valores democráticos e à política, ver Lynn Jr. (2001).

No início das atividades do Comunidade Solidária, Cardoso (1997, p.10) escreveu:

[Trata-se de] reconhecer que a ação do terceiro setor no enfrentamento de questões diagnosticadas pela própria sociedade nos oferece modelos de trabalho que representam modos mais eficazes de resolver problemas sociais.

Ainda que intuitivamente se possa concordar com tal afirmação, verificá-la é uma tarefa bastante complexa, que requer uma capacidade acumulada da parte do avaliador, obtida somente pela acumulação de experiências.

Conjectura 5b: para que uma dada tarefa possa ser transferida para fora da administração estatal, é necessária a retenção de capacidade de monitoramento.

A conjectura anterior, certamente, será verdadeira caso o governo seja o único comprador daquele produto ou serviço e se não houver um mercado competitivo para criar uma referência de preços. Nesse caso, o incentivo para os contratados inflarem custos será grande demais. Para essas situações Milward e Provan (2000) sugerem que o Estado deveria manter uma capacidade produtiva reduzida, mesmo que apenas para conhecer os reais custos de produção.

2.4.6 Agentes e principais

As complexas relações de governança nas quais os governos se engajam com outras jurisdições, com a iniciativa privada e o terceiro setor para atender às demandas sociais, frequentemente, tomam a forma de uma relação contratual na qual o governo tem a posição de financiador e, por exemplo, uma ONG assume o papel de executor do serviço público.

Quando o Estado brasileiro responde a uma demanda social usando um contrato de parceria com uma organização da sociedade civil, o Estado torna-se o principal e a organização o agente executor. Esse arranjo pode hoje ser encontrado, principalmente, em hospitais, equipamentos culturais e escolas, nas esferas federal, estadual e municipal.

A teoria agente-principal, ao contrário das demais apresentadas nos tópicos precedentes, entende o agente econômico como um maximizador da utilidade (JENSEN; MECKLING, 1976). Ora, se o agente e principal maximizam suas respectivas utilidades,

qualquer nuance nos objetivos – ainda que geralmente compartilhados – fará com que a execução se afaste do padrão desejado pelo principal/governo. A tarefa do principal é tentar antecipar as respostas do agente – racional e maximizador – para criar um marco legal e incentivos tais, que o agente comporte-se como esperado (MILWARD; PROVAN, 2000).

Conforme foi exposta, essa teoria está em conflito com a racionalidade limitada e a busca pela solução satisfatória, em vez da ótima. Esse sujeito onisciente e maximizador opõe-se também ao posicionamento paradigmático exposto na seção seguinte. Por esses motivos, neste trabalho, a abordagem considera como principal causa de desalinhamentos entre agente e principal, o fato comum de que agentes – pelo simples fato de serem os produtores dos serviços – têm mais conhecimento sobre custos e rotinas que os principais. Isso causa a assimetria de informação e possibilita divergir impunemente dos melhores interesses do contratante (WATERMAN; MEIER, 1998).

Conjectura 6: para serviços complexos e importantes, a inevitável assimetria de informações levará o Estado a preferir a execução na burocracia em vez da exteriorização.

Waterman e Meier (1998, p. 179) também criticam a ideia de que a relação agente-principal seja 1:1 (ou diádica). Citando estudo precedente da burocracia dos EUA, afirmam terem encontrado nada menos que 14 principais para a burocracia norte-americana, o que lhe permitiria arbitrar com quais objetivos de política alinhar-se ou até seguir seus próprios. Essa discussão torna simples compreender a sugestão de Milward e Provan (2000, p. 8) de que uma clara relação principal-agente (ou “*direct, non fragmented external control, between a state and a large [...] provider*”) aumenta a possibilidade de efetiva governança das redes de política pública.

Conjectura 6b: as oportunidades de arbitragem do executor decrescem com a clara negociação de objetivos e o estabelecimento de um principal, dados pela contratualização de políticas públicas.

Embora desde já seja considerado improvável comprovar tal proposição neste estudo, pois a burocracia não faz parte do campo, ela foi enunciada aqui porque os principais poderão dar sua versão dos fatos. Em qualquer caso, inevitavelmente, haverá diferenças de objetivos

que causarão conflitos, os quais deverão ser gerenciados. É essa a ideia a ser retida para o campo e a subsequente interpretação dos dados.

Esta subseção encerra a revisão das teorias que irão compor a grade inicial de pesquisa e informar a interpretação. A próxima seção detalha as escolhas metodológicas e procura dar a perspectiva pessoal do pesquisador a respeito das teorias utilizadas.

3 METODOLOGIA

Nesta seção serão abordados o tipo de pesquisa e suas etapas, os sujeitos, a opção pela *grounded theory* e as limitações do método utilizado.

3.1 Posicionamento paradigmático

Após detalhar a literatura na qual o estudo exploratório de campo foi fundamentado, é relevante explicitar a visão de mundo aqui considerada de maior potencial explicativo das complexas estruturas de governança cada vez mais frequentemente utilizadas por governos de todos matizes. Para isso, será utilizada a classificação de Burrell e Morgan (1979).

3.1.1 Qual é a sociologia do Estado-rede? Mudança radical ou regulação?

Essa escolha não representa desafio real. O discurso de choque, mudança e ruptura com a burocracia está calcado na adaptação ao *zeitgeist* de limitação do poder do Estado, em cheque por suas dificuldades fiscais, pelas demandas diversas da sociedade civil e pela exigência de eficiência comparável à da iniciativa privada. Governança é uma evolução, não uma descontinuidade no funcionamento do Estado.

In most of the more precise scholarly literature, despite the rhetoric of reform, governance is mostly about order and about how politicians and bureaucrats adapt in orderly ways to changing circumstances and values. [...] Most descriptions of elements of governance— networks, interorganizational and interjurisdictional cooperation, power-sharing federations, public-private partnerships, and contracting-out—are forms of institutional adaption in the face of increasing interdependence. (FREDERICKSON, 2006, p. 14)

Assim, não há dúvida que no discurso sobre as atuais reformas trata-se de adaptação, evolução ou, nos termos de Burrell e Morgan, de regulação.

3.1.2 Epistemologia

A adaptação institucional a que se refere Frederickson no trecho anteriormente citado poderia sugerir uma estrutura que conforma os atores. Não é essa a abordagem deste trabalho. De acordo com o que parece ser uma tendência dos estudos sobre governança, também este estudo se filia ao interpretativismo ou construtivismo (BEVIR; RHODES; WELLER, 2003;

BÖRZEL, 1998; FREDERICKSON, 2006; RHODES, 2007). Instituições, por exemplo, não são consideradas aqui fenômenos concretos, com existência independente. Antes, os atores ao mesmo tempo formam as instituições e conformam-se a elas.

Em outras palavras, as instituições não são estáticas e estão permanentemente sob tensão dos atores que tentam moldá-las. O mundo social é essencialmente processual e surge da interação entre seres humanos.

3.1.3 Perspectiva evolucionária

Embora não faça parte da discussão original de Burrell e Morgan, esse tema é aqui incluído porque serve para rechaçar a ideia de que tais interações poderiam, a exemplo da economia neoclássica, levar a um mundo estático, em equilíbrio. Em um ambiente complexo e dinâmico, é impossível a qualquer grupo conhecer, processar e calcular as consequências de cada ato baseando-se na informação limitada do momento. Em outras palavras, a racionalidade limitada impede que se chegue à melhor solução dentre todas as possíveis, inviabiliza a solução ótima. Para as organizações, tal limitação vai levá-las a uma rotina que consolida ações que já apresentaram um resultado satisfatório (SIMON, 1979).

É fundamentalmente através do aprendizado organizacional que se consegue explicar a evolução das organizações (NELSON; WINTER, 1982; ROBERTSON; VERONA, 2006). Como já foi dito ao ser apresentado o referencial teórico, o papel de articulador assumido pelo Estado requer capacidade de aprendizagem para operar num ambiente novo, com outros protagonistas influentes. Deve ser levando em conta que nas ciências sociais o termo “evolução” é usado como uma analogia ao processo biológico de mutações e seleção natural. Evidentemente, nas organizações, as mutações e adaptações não são aleatórias, mas intencionais; muitas vezes, por imitação. Paralelos semelhantes vêm sendo estabelecidos em todas as áreas do conhecimento.

A aprendizagem resulta de um processo de longo prazo, incerto, mas consciente, além de voluntário e cumulativo, que pode e deve ser mensurado e gerenciado (PAVITT, 1990). Tratar o aprendizado como algo contínuo e gerenciável representa pôr em cheque, por exemplo, o direito administrativo, com suas infundáveis prescrições – fundamento da atuação burocrática do Estado –, frequentemente divorciadas do mundo da prática. A interpretação de que períodos de reformas do Estado se sucederam tanto no Brasil (PECI, 2007) quanto no

exterior (quanto à NPM, ver CHRISTENSEN; LAEGREID, 2007) também adota a perspectiva histórica, levando em conta adaptações e aprendizagem contínuas.

3.2 Tipo de pesquisa

A pesquisa obteve percepções e avaliações dos praticantes em seu ambiente de trabalho, com sua principal indagação respondida a partir da interpretação de entrevistas em profundidade.

Quanto à sua finalidade, usando a taxonomia proposta por Vergara (2007, p. 47), essa pesquisa é:

- exploratória. Há muito pouco conhecimento sistematizado sobre a interação de governos com redes de política pública. O que se pretende é conceituar as características que favorecem a colaboração e melhoram o desempenho. As entrevistas dos envolvidos e a posterior análise de seus discursos poderão produzir intuições sobre esse novo campo;
- de forma secundária, uma pesquisa descritiva, embora, não tenha como foco descrever as organizações em profundidade, mas sim compará-las, para gerar conceitos. De todo modo, principalmente, na área de saúde, há estudos descritivos especializados que expõem as características da crescente participação da sociedade civil como executora direta de políticas públicas sob contrato com o Estado (ALCOFORADO; SILVA, 2006; BARATA; MENDES, 2006; CANABRAVA et al, 2007; CARDOSO, 1999; COSTA, 2005 IBAÑEZ et al, 2001).

Finalmente, o estudo tem a pretensão de produzir os rudimentos de uma teoria operacionalizável, um modelo aplicável à gestão pelo Estado de suas relações com as redes de política pública.

3.3 Universo e amostra

O universo desta pesquisa é o conjunto das iniciativas que visam à execução de políticas públicas com a atuação coordenada entre sociedade civil e Estado, em que este

exerce o papel de contratante, financiando parcela significativa (excepcionalmente, a totalidade) dos bens ou serviços prestados.

No Brasil atual, as experiências mais interessantes do enfoque gerencialista para a administração vêm sendo desenvolvidas no âmbito dos estados da Federação, não mais no da União. Minas Gerais, São Paulo e Pernambuco são apontados como líderes na execução de políticas públicas em parceria com a sociedade civil (PACHECO, 2006; MARTINS, 2007).

Entretanto, as iniciativas nessa direção multiplicam-se por todo o país, não só nos estados, mas também nos municípios. Como os objetivos de pesquisa são largamente exploratórios, optou-se por abordar aqui os casos dos três maiores estados da federação: São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais.

A amostragem foi feita por tipicidade. Como proposto em 2.2.3, buscou-se em cada um dos três estados relações de governança de terceiros que tivessem uma perspectiva de alta mutualidade. A análise se concentrou nas iniciativas das áreas da cultura e da saúde, limites da legislação paulista referente às organizações sociais. A escolha é um subconjunto do que Bresser-Pereira (2006, p. 34) chama de serviços não-exclusivos de Estado. Em suma, é uma amostragem informada pela teoria, como define Eisenhardt (1989, p. 537): “[...] *the goal of theoretical sampling is to choose cases which are likely to replicate or extend the emergent theory*”.

3.4 Apresentação dos sujeitos

A pesquisa de campo foi realizada em três etapas. A primeira, em Minas Gerais, com os praticantes do Estado ligados à contratualização dos serviços junto às OSCIPs (PECI et al, 2008). Em seguida, no Rio de Janeiro, com responsáveis potenciais por um trabalho análogo, servindo também de preparação para a fase mais extensa e crucial, o caso paulista.

3.4.1 1ª fase: Minas Gerais

Foram considerados critérios de seleção da amostra:

1. o volume de recursos destinados à parceria;

2. o tempo de contrato, a fim de se obter um conhecimento acerca de projetos que já apresentam algum tipo de resultado; e
3. a diversidade:
 - uma entidade que assuma projetos anteriormente providos diretamente pelo Estado;
 - uma parceria de execução de projetos de duração predeterminada; e
 - uma organização da sociedade civil “pura” (ou seja, preexistente à atual gestão), que empregue majoritariamente trabalho voluntário e se financie no mercado.

Feitas essas considerações, vale o critério da proximidade geográfica em relação a Belo Horizonte, onde foi realizada a pesquisa de campo.

A pesquisa de campo abordou três parcerias do governo mineiro: Associação para o Desenvolvimento da Radiodifusão (ADTV) de MG, Instituto Hartmann Regueira e o Movimento das Donas de Casa (MDC), apresentados resumidamente a seguir:

- **Associação para o Desenvolvimento da Radiodifusão de Minas Gerais (ADTV)** – constituída por iniciativa do Executivo mineiro para ser o braço operacional responsável por produzir programação para a Fundação Rede Minas de Televisão (FRM), assumindo, dessa forma, atividades antes exercidas pela própria Rede Minas. Não possui website. O endereço <<http://www.adtv.org.br>> remete à Rede Minas;
- **Instituto Hartmann Regueira (IHR)** – começou como uma ONG há cinco anos até se transformar numa OSCIP. Tem foco na gestão de empreendimentos sociais e foi contatado para implementar um projeto de capacitação tecnológica nas 3.920 escolas de referência e associáveis, localizadas em áreas de risco. Website: <<http://www.institutohr.org.br>>.
- **Movimento das Donas de Casa (MDC)** – surgiu em 1983, com o objetivo de defender os consumidores. Dos três entrevistados, é o que mais se aproxima da ideia de sociedade civil organizada. Hoje, mantém serviços de assistência jurídica, de orientação e atendimento ao consumidor e de elaboração de pesquisa de mercado, além de preparar testes comparativos, promover a educação para o

consumo e oferecer cursos diversificados a seus associados. É relativamente independente do governo, o qual apoia sua ampliação. Website: <<http://www.mdcmg.com.br>>.

Nessa fase, por um cuidado metodológico, que depois se mostrou excessivo, foi prometido anonimato aos entrevistados.

3.4.2 2ª fase: Rio de Janeiro

O aparato do governo do estado do Rio de Janeiro vem sendo reestruturado, visando claramente a algumas experiências de seus pares mais avançados. Um exemplo é a constituição da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), claramente, inspirada na experiência mineira. Origem de numerosas organizações filantrópicas e não-governamentais, o estado do Rio de Janeiro trabalha exclusivamente voltado para a execução com burocracia.

Até a data de conclusão deste relatório de pesquisa, apesar de numerosos estudos e algumas tentativas frustradas (vide o exemplo do Teatro Municipal: FRADKIN, 2009a e 2009b), o governo fluminense ainda não havia iniciado nenhum processo de execução de políticas públicas em parceria com a sociedade civil organizada.

O universo então limita-se à própria SEPLAG. Entrevistados: Francisco Antônio Caldas Andrade Pinto, subsecretário-geral de Planejamento e Gestão, e Paulo Vicente dos Santos Alves, subsecretário de Planejamento. Website: <<http://www.planejamento.rj.gov.br>>.

3.4.3 3ª fase: São Paulo

Provavelmente, o estado de São Paulo seja o que apresenta a experiência mais avançada de contratualização de uma área fim importante, com seus hospitais públicos operando em parceria com organizações sociais (ENHANCING performance..., 2006).

A lei estadual nº 846/98 (SÃO PAULO, 1998) criou a figura das organizações sociais (OSs) para as áreas da cultura e saúde. Essas duas áreas, de maneiras marcadamente diferentes, avançaram bastante na operação de equipamentos públicos por entidades de direito

privado sem fins lucrativos, as referidas OSs. As duas secretarias e uma amostra de suas OSs foram abrangidas pela pesquisa de campo.

A exemplo de Minas Gerais, foram critérios de seleção da amostra o volume de recursos destinados à parceria e o seu tempo de operação. Entretanto, as OSs paulistas têm porte significativamente maior: com a exceção da Pinacoteca do Estado, todas as organizações visitadas têm orçamento superior ao da maior OSCIP mineira, a ADTV, além de existirem como instituições há mais tempo. Por esta razão, um fator determinante da escolha das organizações da área da cultura foi buscar aquelas com maior potencial de conflitos, ou seja, as preexistentes à lei das organizações sociais. Na área de saúde, foi deixado a cargo da secretaria propor dois hospitais gerais, com a condição de que fossem localizados na periferia da cidade. A pesquisa de campo foi realizada em São Paulo e em Santo André, nos quatro primeiros dias de dezembro de 2008.

A seguir, o Quadro 4 mostra o universo das organizações sob parceria com a Secretaria de Saúde de São Paulo. São ao todo 43 equipamentos de saúde, de variada complexidade. Esses equipamentos são administrados por 20 organizações parceiras, divididas entre contratos de gestão com organizações sociais de saúde (OSS) – ONGs qualificadas pelo Estado para operar equipamentos de saúde – e convênios de saúde com órgãos de governo de diferentes jurisdições. Estes convênios foram um desdobramento recente da operação das OSSs, sempre que havia algum impedimento jurídico para a adesão completa ao modelo. Observa-se que as unidades conveniadas são em tudo semelhantes às OSS, com as mesmas obrigações e deveres. Exemplos típicos destes convênios de gestão são os hospitais mantidos por universidades como a UNICAMP e UNIFESP.

Instituições Parceiras	
Instituições qualificadas como OSSs	12
Instituições filantrópicas	4
Universidades	4
Total	20
Contratos de Gestão OSS	
Hospitais	14
Ambulatórios	9
Centros de Referência	1
Laboratórios	3
Total	27
Convênios de Gestão	
Hospitais	13
Ambulatórios	3
Total	16
Total de Unidades sob Parceria	
Hospitais	27
Ambulatórios	12
Centros de Referência	1
Laboratórios	3
Total	43

Quadro 4 – **Quantitativo por tipo de parceria da Secretaria de Saúde de SP**
 Fonte: extraído de apresentação da secretaria (CGCSS, 2008).

As organizações visitadas e os entrevistados:

· **Secretaria de Estado da Cultura** – responsável pelo padrão de circulação de espetáculos e atividades artísticas, pelo suporte técnico e operacional dos numerosos museus e arquivos estaduais, por programas de iniciação e formação em diversas linguagens artísticas e também por atividades relativas ao tombamento, restauro e cadastramento do patrimônio histórico do estado. Passou por uma reestruturação recente, para adequar-se ao modelo em que a secretaria formula as políticas públicas e a sua execução fica a cargo das numerosas OSs culturais. Entrevistados: secretário João Sayad, titular desde o início do governo José Serra, e Lerroy Lima, técnico da Comissão de Avaliação de Contratos OS. Website: <<http://www.cultura.sp.gov.br>>;

- **Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo** – fundada em 1954, a OSESP tem uma história tumultuada, com períodos de sucesso e paralisações de suas atividades. A partir de 1997, comandada por John Neschling, a orquestra transformou-se na principal referência em música sinfônica no Brasil. Suas atividades são desenvolvidas a partir da Sala São Paulo, criada naquela época, com a reforma da estação terminal da ferrovia Sorocabana. Entrevistado: o diretor executivo e músico Marcelo Lopes. Website: <<http://www.osesp.art.br>>;
- **Pinacoteca do Estado** – instituição centenária, abriga um acervo de mais de seis mil obras em dois espaços na região da Luz: o premiado prédio da pinacoteca, propriamente dita, e o da Estação Pinacoteca, local, principalmente, de exposições temporárias. Entrevistado: o diretor executivo Marcelo Araújo. Website: <<http://www.pinacoteca.org.br>>;
- **Coordenadoria de Gestão de Contratos de Serviços de Saúde da Secretaria de Estado da Saúde (CGCSS)** – coordena as atividades relacionadas à contratação de serviços de saúde. Realiza a gestão e os controles administrativo e financeiro dos contratos e convênios – para as unidades de governo –, além de avaliar a atuação dos provedores, o impacto e os resultados dos serviços de saúde contratados e conveniados. Todas as unidades contratadas atendem 100% pelo SUS¹⁶, com todos os serviços oferecidos sem ônus direto ao paciente. Certamente, trata-se, hoje, no Brasil, da experiência mais semelhante ao conceito de redes de política pública. Entrevistadas: a assessora do coordenador, Sílvia Regina Oliveira, e a responsável pela área financeira dra. Sonia Aparecida Alves. Website: <<http://portal.saude.sp.gov.br>>;
- **Hospital Geral de Pedreira** – é uma organização social de saúde, resultado de uma parceria com a Associação Congregação de Santa Catarina (ACSC), instituição filantrópica centenária que opera diversas unidades de saúde espalhadas pelo país, como, por exemplo, a Casa de Saúde São José, no Rio de Janeiro. O HGP iniciou suas atividades em junho de 1998 e atende, com seus mais de 300 leitos, a cerca de 500 mil habitantes dos bairros de Pedreira, Campo Grande e

¹⁶ O Sistema Único de Saúde (SUS) é regido pelo princípios da universalidade, equidade, financiamento público, descentralização, participação popular e provimento integrado de serviços. O sistema opera nos três níveis de governo: união, estados e municípios utilizando-se do princípio da subsidiariedade (COLLINS et al, 2000).

Cidade Ademar. Entrevistados: o diretor-geral do HGP, Cid Pinheiro de Oliveira, e o dr. Hésio Vicente Juliano, diretor técnico. Website: <<http://www.pedreira.org.br>>;

- **Hospital Estadual Mário Covas de Santo André** – é uma OSS fruto da parceria com Fundação e Faculdade de Medicina do ABC. Atende aos sete municípios do Grande ABC, cobrindo cerca de 3 milhões de moradores. Assim como no HGP, são mais de 300 leitos com utilização acima de 90%. O HEMC tem cerca de 1.500 colaboradores e quase 30 mil metros quadrados de área, divididos em sete pavimentos. A Fundação do ABC foi criada em 1967 pelas três prefeituras do ABC paulista. Em abril de 2001, transformou-se em organização social de Saúde. É mantenedora da Faculdade de Medicina do ABC e de outras unidades assistenciais espalhadas pelo estado. Entrevistados: o diretor-geral do HEMC, dr. Geraldo Reple. Website: <<http://www.hospitalmariocovas.org.br>>.

3.5 Coleta dos dados

A pesquisa de campo baseou-se em entrevistas semiestruturadas com servidores das secretarias e colaboradores das organizações parceiras nos três estados, para avaliar a presença e a efetividade de incentivos ao desempenho, orientação a resultados e parâmetros de governança, planejamento, avaliação. Os dados foram coletados por meio de:

- investigação bibliográfica, com uso extensivo das ferramentas SciELO e *Web of Science*, para localização dos artigos científicos relacionados a redes de política pública;
- arquivo do jornal *Folha de São Paulo* e de órgãos do governo sobre as organizações e pessoas visitadas, como preparação para as entrevistas;
- levantamento de percepções de representantes das parceiras e de governos dos três estados, através de entrevistas individuais semiestruturadas baseadas nas conjecturas do referencial teórico e num roteiro de perguntas abertas e fechadas. Quando permitido, as entrevistas foram gravadas e posteriormente transcritas;

- observação direta do resultado dos trabalhos, com eventuais conversas com beneficiários nas dependências das organizações visitadas, especialmente, nos hospitais e na produtora de programas de televisão.

O material bruto resultante, somente das etapas do Rio de Janeiro e de São Paulo, excedeu 12 horas de gravações, parcialmente, transcritas em 350 laudas, que serviram de entrada para um programa de QDA.¹⁷ As entrevistas, com os arquivos de áudio e transcrições, fotos e sua codificação – além de interpretação – estão disponíveis para consulta e reinterpretação por outros pesquisadores.

3.6 Tratamento dos dados

Em virtude do componente altamente exploratório do objetivo da pesquisa e da pretensão de criar um modelo conceitual ampliável, optou-se pela *grounded theory* para o tratamento dos dados (GLASER, 2002; STRAUSS, 1987). Há, contudo, uma importante diferença: os requisitos de uma dissertação de mestrado obrigam à elaboração de um referencial teórico antes do campo do trabalho. Por esse motivo, foi levada para o campo uma grade de análise e um roteiro de entrevistas derivados do referencial teórico. A grade inicial foi muito expandida e reinterpretada, o que torna o trabalho também classificável como uma análise de conteúdo com grade mista (VERGARA, 2006), que sinteticamente podemos dizer que consistiu nos seguintes passos:

- 1- revisão da literatura, levantando-se os primeiros dados da pesquisa, de caráter eminentemente teórico;
- 2- definição de uma grade fechada, oriunda de categorias derivadas do referencial teórico;
- 3- trabalho de campo com entrevistas semiestruturadas. Ao seu final, os arquivos gravados foram transcritos e os textos usados como documentos primários do software de QDA;

¹⁷ O programa de *qualitative data analysis* utilizado foi o Atlas.ti. Um dos benefícios imediatos de uma ferramenta desse tipo é o acesso rápido, a partir dos conceitos de alto nível, às citações no material bruto.

- 4- leitura da transcrição de entrevistas, codificando as frases e parágrafos de acordo com a grade;
- 5- expansão da grade anteriormente criada, como resultado do trabalho interpretativo, constituindo uma grade de análise mista;
- 6- mapeamento gráfico em redes relacionais das passagens codificadas, memos (ideias geradas durante o processo de interpretação) e categorias, buscando subir um degrau na escala de abstração e criando uma teoria representada na categoria central, explicada em suas propriedades, estratégias, causas e consequências por sua rede – veja Figura 7;
- 7- finalização da análise de conteúdo, resgatando o problema de pesquisa, confrontando-o com a categoria central e produzindo as conclusões do trabalho.

Uma nota sobre o termo *teoria* empregado no penúltimo passo: trata-se de uma teoria substantiva, embasada nos dados e que só é estritamente válida para esse conjunto de dados. Entretanto, a teoria substantiva pode e deve ser recontextualizada, ou seja, submetida a outros conjuntos de dados, visando à sua ampliação rumo a uma teoria formal (GLASER, 2002; MORSE, 1995).

Assim, a pretensão imediata é produzir os rudimentos de uma teoria operacionalizável, um modelo aplicável à gestão pelo Estado de suas relações com as redes de política pública. Isto é, estudos futuros podem aplicar a teoria sobre direcionamento de redes de política pública produzida neste trabalho e testá-la em outros contextos, ampliando-a, modificando-a e ampliando sua validade.

3.7 Limitações dos métodos

Estudos dessa natureza têm a limitação de não permitirem a generalização imediata das conclusões obtidas, as quais devem ser recontextualizadas no caso de aplicação em outro conjunto de dados. Entretanto, a alternativa de construir uma amostra estatística seria, de qualquer maneira, alvo de controvérsias, pois no Brasil contratar organizações da sociedade civil para executar políticas públicas ainda é uma atividade incipiente.

De acordo com os preceitos da *grounded theory*, segundo Glaser (2002), o pesquisador pode aspirar à generalização, pelo cuidado metodológico de separar os conceitos de artefatos descritivos. A diferença entre os dois se deve ao fato de que um conceito – essencialmente, uma categoria de trabalho – deve ser independente de lugar, pessoas e tempo. Esse cuidado foi adotado na interpretação dos dados que levou a uma categoria central representativa da gestão em rede, mas há grande controvérsia se esse tipo de resultado consegue se libertar da descrição, e mesmo se isso seria desejável:

The procedures of grounded theory are designed to develop a well integrated set of concepts that provide a thorough theoretical explanation of social phenomena under study. A grounded theory should explain as well as describe. It may also implicitly give some degree of predictability, but only with regard to specific conditions. (CORBIN; STRAUSS, 1990, p. 5)

No caso das entrevistas semiestruturadas, será um desafio representar adequadamente o conjunto de gestores e técnicos executores das políticas públicas. Uma amostra foi intencional previamente estabelecida, buscando-se fundamentalmente o mais alto nível na hierarquia de cada organização analisada; tendo sido procuradas outras fontes sempre que verificadas inconsistências. Foi considerada, mas depois descartada uma alternativa de trabalho com grupos em formato de oficina.

Não foi buscada a validação externa da teoria – pelos próprios entrevistados ou por outros – nem, conseqüentemente, foi atingida a saturação dos conceitos propostos, impraticável para uma pesquisa de mestrado. A saturação implicaria não só ter de retornar ao campo mais de uma vez, como também a reinterpretar, até que o ganho marginal pudesse ser desconsiderado (EISENHARDT, 1989; STRAUSS, 1987).

Como em toda reforma, o jogo não é de soma zero; existem ganhadores e perdedores. Portanto, as percepções pessoais devem apresentar vieses de caráter político e ideológico. Uma tentativa de contornar esse problema está na triangulação de opiniões de atores de interesses divergentes – como políticos e administradores profissionais – e da atenção aos aspectos não verbais que permitam inferir restrições ou motivações pessoais.

Finalmente, deve ser ressaltado que o pesquisador não é totalmente neutro. Por conta de seu histórico de atuação na iniciativa privada e no terceiro setor, é possível que tenha

adotado, inconscientemente, um viés favorável a arranjos que se assemelhem a ambientes já vivenciados.

4 RESULTADOS

Esta seção apresenta os resultados da pesquisa de campo,¹⁸ divididos em três grandes subseções. Na primeira subseção, o referencial teórico é resgatado explicitamente e confrontado com os dados coletados. Uma classificação relativa dos três estados visitados é proposta, sendo, em seguida, reinterpretado o Quadro 2, grade inicial de análise da primeira fase da pesquisa, em Minas Gerais. A primeira subseção termina com as respostas colhidas a partir das *questões geradoras* (STRAUSS, 1987) incluídas no roteiro básico das entrevistas (veja Apêndice 3 para o questionário inicial).

A segunda subseção descreve os principais motivadores da estratégia de execução de políticas públicas em parceria com a sociedade. O discurso dos praticantes é interpretado, sendo estabelecida uma hierarquia das pressões, por conformidade e incentivos que levaram os operadores de Minas Gerais e de São Paulo a adotar a estratégia de parceria com a sociedade civil. O interesse desta subseção é compreender o contexto desses estados e também permitir identificar situações similares em outras jurisdições.

Por fim, a terceira subseção discute o conceito central que emerge da pesquisa: o direcionamento de redes de política pública. Nesta subseção é apresentado o resultado principal da pesquisa, a conceituação de um triângulo sobre o qual os governos operacionalizam sua interação com as redes executoras: governança de múltiplos atores interdependentes, administração da relação agente x principal e gestão por comparação e indicadores. Com base nas evidências empíricas, cada uma dessas atividades é apontada como da alçada de um ator específico na administração, respectivamente o político eleito, o administrador de alto escalão e o corpo técnico. Mais do que isso, é proposto que a falta de atenção com, pelo menos, um desses vértices deste triângulo explique o sucesso limitado ou o malogro de iniciativas desse tipo.

¹⁸ No caso de Minas Gerais, este trabalho é a reinterpretação dos dados primários coletados em pesquisa realizada durante o ano de 2007, cujo objetivo era verificar como os responsáveis pela contratação – governo – e pela provisão – OSCIPs – dos serviços estabelecidos nos principais termos de parceria com o governo daquele estado percebem e justificam o modelo de gestão por resultados (PECI et al, 2008).

4.1 Retomando o referencial teórico

O referencial teórico apresentado na segunda seção foi o ponto de partida para a ida ao campo. Nesta subseção, serão apresentadas partes selecionadas desse referencial às evidências de campo, em três etapas. Na primeira, é feita uma avaliação atualizada da posição relativa dos governos pesquisados. Em seguida retorna-se ao Quadro 2, base das primeiras categorias de análise, hierarquizando-as e ordenando-as por ordem de relevância. Finalmente, a terceira etapa reporta ao resultado da avaliação das *questões geradoras* do quadro analítico em cada organização pesquisada.

4.1.1 Parcerias: onde estão Minas, Rio e São Paulo?

Martins (2007) situa os estados de Minas Gerais e São Paulo no terceiro estágio de seu modelo. Considerando as evidências empíricas, é proposta aqui a seguinte classificação alternativa:

Estágio 1	Estágio 2	Estágio 3
<p>Rio de Janeiro. Convênios, contratos, termos de cooperação: controles formais e procedimentais</p>	<p>Minas Gerais e São Paulo – Cultura. Implementação de modelos de parceria: organizações sociais, OSCIP e modelos híbridos</p>	<p>São Paulo – Saúde. Governança social: gestão de redes multi-institucionais (capacidade de formulação, implementação e controle compartilhados)</p>

Quadro 5 – Estágios das parcerias entre governo e instituições não-governamentais: a posição relativa de SP, RJ e MG.

Fonte: adaptado de Martins (2007).

O interesse dessa classificação é situar o leitor na discussão que se segue. Como será evidenciado adiante, tratar a experiência de São Paulo como uma unidade é uma simplificação que destrói informação, por abrigar estágios muito diferentes no relacionamento com redes de política pública. Por essa razão, a área de saúde e a de cultura são tratadas aqui como entidades distintas.

Minas Gerais, por seu lado, tem na SEPLAG um ponto central uniformizador, aceitando em suas parcerias praticamente qualquer área, embora seja vedada a qualificação de OSCIP às entidades mantenedoras de hospitais e escolas pagas. Incompreensivelmente, para quem não seguiu o processo político mineiro, a lei de Minas exclui, justamente, algumas das organizações que propiciaram o sucesso paulista. É o caso da Congregação de Santa Catarina e das irmãs Marcelinas, entidades filantrópicas sem fins lucrativos, que também mantêm

escolas e hospitais privados. Na pesquisa de campo, foram visitadas OSCIPs ligadas à educação, à cultura e à assistência social.

A rede de hospitais OS de São Paulo é, de fato, uma rede multi-institucional composta de organizações que têm suas próprias redes, como as citadas Marcelinas e Santa Catarina, mas também a UNIFESP, a Fundação do ABC e tantas outras que mantêm e administram numerosos equipamentos de saúde públicos e privados. Os incentivos e razões que levam essas entidades a serem parceiras do Estado serão discutidos na subseção seguinte.

A Secretaria de Cultura de São Paulo, por sua vez, não se engaja na gestão de uma rede semelhante. As suas principais OSs são criaturas suas, administradoras de equipamentos públicos. Entretanto, como será visto adiante, apesar de terem sido iniciadas pelo Estado, são de fato e de direito entidades de direito privado, que participam ativamente nas redes de sua especialidade, como nas de museus e de orquestras filarmônicas e sinfônicas, gozando de relativa independência.

No caso do Rio de Janeiro, embora faça parte dessa análise comparativa, não foi possível encontrar nenhum exemplo mais avançado de parcerias com instituições não-governamentais. Como explica Paulo Vicente Alves, o estado do Rio de Janeiro está realmente numa etapa anterior:

Então esse discurso [sobre alternativas à execução na hierarquia] que eu falei é de como iriam ser, ou como poderiam ser - e não como a gente está pensando. A gente está em um estágio mais atrasado - a gente está no fundo, no fundo remontando: por um lado, controlando, tirando da área pública, coisas que não deveriam estar aqui. Para depois a gente poder, um dia, debater a política público-privada mais profundamente.

Finalmente, é importante observar que a classificação proposta no Quadro 5 não é um julgamento sobre a qualidade dos resultados dessas instituições, mas apenas o processo de engajamento mútuo da sociedade civil organizada com o Estado. Alguns dos equipamentos da Secretaria de Cultura, por exemplo, são certamente identificados com níveis de excelência de classe mundial e suas gestões são extremamente profissionais, com pessoas oriundas, inicialmente, do funcionalismo público.

4.1.2 Reinterpretando a grade inicial da pesquisa

O Quadro 2 forneceu a grade de comparação dos dois enfoques principais para a governança de terceiros: o *new public management* e a abordagem europeia continental, então, chamada simplesmente de governança. O interesse desta subseção é o de ordenar e relacionar os conceitos alinhados com a pesquisa de campo. Mais que informar para que lado pendem os governos estaduais pesquisados, o objetivo é verificar que conceitos são mais relevantes e que tipo de relação é mantida entre esses conceitos, no caso brasileiro. Assim, dessa interpretação dos dados resulta a rede¹⁹ mostrada na Figura 5:

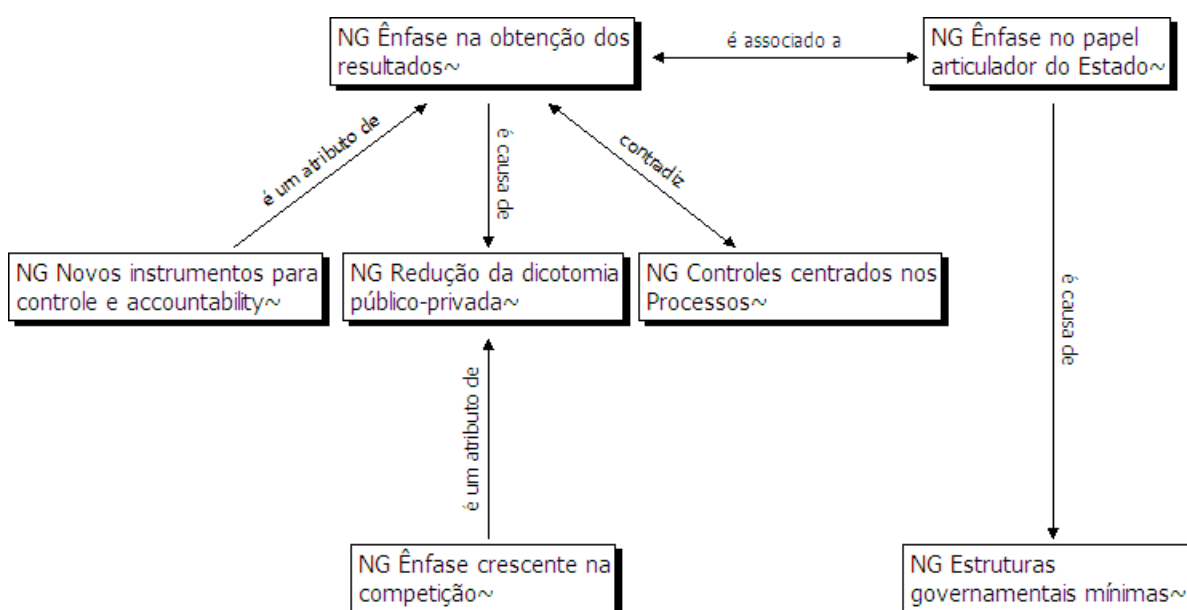


Figura 5 – Conceitos de NPM e governança em perspectiva.

Fonte: elaborado pelo autor.

Ao desenhar a rede baseada nos dados de campo, os conceitos da literatura ganham peso e importância relativos. Deve ser observado que se esse mesmo exercício fosse feito na Inglaterra de Thatcher, a categoria *ênfase crescente na competição*, por exemplo, ocuparia uma posição de muito mais relevo. Na realidade brasileira, a posição central é ocupada pela *ênfase na obtenção dos resultados*, como revela o exemplo retirado da fala de Silvia Regina Oliveira, da Secretaria Estadual de Saúde de São Paulo:

¹⁹ As redes apresentadas nas figuras 5, 6 e 7 deste trabalho são mapeamentos gráficos das relações entre as categorias de pesquisa, fruto da interpretação das evidências de campo. O “NG” é uma abreviação para NPM x Governança, indicando que estas categorias não vieram dos próprios dados, mas da grade inicial de pesquisa. O “~” após os nomes das categorias foi introduzido pelo programa de QDA e não tem significado para este texto.

Uma boa imagem [como analogia] é uma loja. A loja é nossa [o hospital], a gente contrata um gerente e diz pra ele o que queremos vender, a quantidade, o tipo de atendimento que quero que deem pra quem chega lá, a qualidade do atendimento, o quanto vou dar pra capital de giro todo mês. Mas não interfiro se ele quiser contratar a vizinha dele pra ser a caixa, a mulher dele pra ser balconista – eu administro resultado. Eu, secretaria. Eu cobro resultado e qualidade do cardápio que eu defini. A gente define, nesses hospitais, mais do que em qualquer serviço complementar ao SUS: a secretaria é o verdadeiro gestor estadual do sistema. Porque: é a gente que define o que vai ser feito, em que quantidade e com que qualidade a gente exige.

Um dos aspectos da ênfase na obtenção dos resultados é a redução e, em alguns casos, o abandono da postura tradicional centrada no controle dos insumos e processos.²⁰ No caso específico da Secretaria de Saúde esta nova forma de atuar parece enraizada, com o Tribunal de Contas e demais instâncias fiscalizadoras encaradas como colaboradores do processo:

[...] nós não somos um órgão auditor. A auditoria é com o Tribunal de Contas e o Ministério da Fazenda. [...] A gente faz acompanhamento do contrato de gestão. [As] pessoas acham que ao contratar, ao fazer essa contratação, tem que fazer auditoria [...]. A nossa função não é de auditoria, é de acompanhamento e avaliação do contrato, do cumprimento do contrato. [Por] exemplo: muita gente fala assim, “você não exigem que toda vez eles mandem um comprovante de que eles recolheram fundo de garantia?” “Não.. Quem tem que fiscalizar isso é o Ministério do Trabalho, não nós”. Eles [os parceiros] têm que cobrar isso. Até porque estão respondendo isso no CNPJ deles e não no meu. Eles têm que ser responsáveis perante o mundo (Silvia Regina Oliveira).

Evidentemente, a ênfase no controle dos resultados finais está em tensão com outra categoria da Figura 5, a dos controles centrados nos processos. Frequentemente, a insegurança sobre o modelo – ou simplesmente a falta de treinamento do servidor – faz com que os controles recaiam nas atividades meio, como no exemplo da OSESP:

O estado acaba se atendo mais ao processo do que à meta. [...] um controle mais burocrático do que finalístico, por isso tava dizendo que tem que ter um treinamento para eles entenderem melhor a atividade em questão. Então, eles acabam fazendo um controle de processo, da atividade meio, enquanto o espírito é fazer o controle da atividade fim. O espírito da OS é falar o seguinte: quero de vocês metas; como vocês fazem, pouco importa, mas eu

²⁰ Uma nota metodológica: sempre que possível, as informações foram validadas por triangulação com outros informantes. No caso da redução da ênfase na auditoria, todas as organizações executoras informam que a carga processual quanto à comprovação das despesas não difere de suas outras operações, sendo compatível com os seus hospitais privados.

quero que o povo seja atendido [...] Então, eles acabam fazendo o controle mais dos processos do que do finalístico (Marcelo Lopes).

Ainda em relação à Figura 5, um aspecto da ênfase nos resultados é a busca de novos instrumentos para seu controle. Na Secretaria de Saúde isso se traduz, por exemplo, a uma preocupação de controlar não apenas as despesas, mas também de realizar o custeio de cada atividade do contrato. Assim, por intermédio de rateio criterioso dos custos indiretos, exemplificados por eletricidade, limpeza ou segurança, a secretaria consegue chegar a custos de procedimentos especializados como um exame de endoscopia. Infelizmente, esse mesmo controle ainda não está disponível para as unidades sob administração direta:

Com o paciente-dia de uma obstetrícia, tudo está incluído, quanto custou. Quando eu falo os custos de uma paciente com obstetrícia, eu falo de tudo: dos medicamentos que ela tomou, da alimentação, da luz que gastou no quarto, do telefone, do custo da hora médica despendida, da enfermeira. É o custo total. [Já no caso da administração direta,] aí eu tenho quanto o hospital gastou de luz, ponto (Silvia R. Oliveira).

Outro exemplo da especificidade local é a posição da categoria “redução da dicotomia público-privada”. Antes de se tratar de um valor que orienta a reforma, é muito mais uma consequência nos locais em que a reforma é bem-sucedida. Assim, no caso dos hospitais de São Paulo, os resultados obtidos pelos que são administrados por entidades filantrópicas motivaram, depois de muita resistência inicial dos funcionários públicos às práticas privadas, a assinatura voluntária de contrato de gestão para hospitais da administração direta. Essa é uma experiência que se inicia e que, embora ainda não apresente resultados, mostra a diluição do poder definidor da oposição público \times privado na administração direta:

Eu acho que esse primeiro termo de compromisso de gestão que vai firmar com os hospitais agora – eu acho isso uma ideia muito interessante. Eu, Estado, contratualizar meus próprios hospitais. Tudo bem com o dinheiro que estou dando. É meu e pronto, mas o da OS é meu e eu também estou dando dinheiro. Estabelecer uma parceria com os hospitais que são meus, da [administração] direta (Silvia R. Oliveira).

É claro que com métodos de gestão e objetivos semelhantes se possa imaginar um futuro com maior ênfase na competição entre os equipamentos que operem por contratualização. Entretanto, a competição assim compreendida é apenas um atributo do

menor afastamento entre público e privado, não um valor organizador: uma diferença ideológica importante em relação à NPM. A menção à palavra “competição” ou a conceitos afins está ausente do discurso dos operadores do Estado, e também, em larga medida, do dos executivos das organizações sociais, embora, haja passagens mostrando uma preocupação espontânea com a adoção de práticas identificadas como positivas:

As OS se aventuram mais, enquanto as diretas [os hospitais da administração direta] são mais presas. Aí, deu certo. Claro que ele tem que adaptar sua realidade de direta, mas as OS empurram muita coisa disso nas [para as] diretas. Eu fui direta, percebo isso. Eu fui em um hospital do lado do Pedreira [um dos hospitais do campo desta pesquisa] e a gente percebia isso. “Eles estão fazendo, vamos lá ver” (Sonia Alves) .

De uma forma inesperada para o pesquisador, há também indícios de uma competição virtuosa que vai além da administração pública, como conta o diretor-geral do hospital Mário Covas:

Porque tem resposta, a população se sente bem atendida. E o objeto de desejo, hoje, chama-se Mário Covas. Todos querem vir pra cá. Isso também foi bom, porque os prefeitos [da região do ABC] também tiveram que melhorar seu atendimento lá [nas unidades de atenção básica à saúde das prefeituras]. Até os privados aqui da região também tiveram que [melhorar, senão,] acaba virando uma concorrência ao contrário, não é?

Na observação da rotina da emergência – que funciona apenas com referenciamento – a impressão foi a de que a maior diferença entre o HEMC e um hospital privado carioca utilizado pelo pesquisador reside no volume de atendimentos. O protocolo de estabelecimento dos casos prioritários, os percursos, os locais e o tempo de espera pareceram comparáveis. A “concorrência ao contrário” a que se refere o informante parece inteiramente plausível.

Ênfase no papel articulador do Estado

Uma vez mais reportando à Figura 5, verificamos que a pesquisa aponta uma categoria não subordinada logicamente à ênfase na obtenção dos resultados e que enfatiza o Estado no papel de articulador, não mais no de principal executor das políticas públicas. Novamente, é a área da saúde que oferece o exemplo mais didático de paradigma. O Sistema Único de Saúde propõe uma clara divisão jurisdicional em três níveis, com as prefeituras fornecendo a atenção básica e os estados e a União ocupando os níveis superiores (COLLINS; ARAÚJO; BARBOSA, 2000). Ademais, a opção do governo do estado de São Paulo pela

contratualização posiciona-o como o articulador²¹ privilegiado da rede, preservando os instrumentos necessários à gestão da política pública: “o Estado não como executor, mas como gestor. Esse é o papel do SUS. Não é mais de execução, o próprio sistema preconiza. Então a gente fala: esses hospitais em parceria realmente seguem os princípios do SUS” (Silvia R. Oliveira).

Uma decorrência desse novo papel é a redução das estruturas do Estado. A Coordenadoria de Gestão de Contratos de Serviços de Saúde, responsável final pela gestão dos 43 equipamentos de saúde do Quadro 4, ocupa um andar do edifício do Instituto Adolfo Lutz e abriga cerca de 30 pessoas. A estrutura é bastante reduzida para qualquer organização com responsabilidade semelhante, seja ela pública ou privada:

[...] sempre foi nossa intenção [trabalharmos com] muito poucas pessoas. No departamento econômico-financeiro tem três pessoas que cuidam de prestações de contas, que é receber, falar no Tribunal de Contas. Uma coisa processual. Tem a Sônia, diretora [de finanças, também entrevistada], que tem seis pessoas: dois contadores e quatro pessoas que fazem o dia a dia, montar todos os convênios, todos os contratos, acompanhar toda a parte econômica financeira, fazer toda a orçamentação [sic]. São quatro. Na área assistencial, tem a diretora Helena Rabesco, que é médica, e ela tem a Catarina, a Maria José [e] a Marizete. Faz toda parte assistencial das 43 unidades. Agora, está chegando uma que vai ajudar, cuidar dos ambulatórios. Na área de informática, nossos meninos pensantes, que montam nossos sistemas [...] – tem um bandinho de homem lá, o clube do Bolinha [...] Na área de informação, são duas pessoas. Se uma sai de férias, fica uma! O que a gente sempre fez é: a gente informatiza tudo, as informações vêm todas via internet. Pra tudo a gente corta papel – tem papel demais. A gente diminui. Vamos agilizar, porque somos muito poucos. Não dá pra ficar afogado em papel sendo poucos (Silvia R. Oliveira).

Evidentemente, uma estrutura enxuta assim não é sempre o caso, mas oferece um parâmetro para outras iniciativas de mesma natureza. Entre os casos abordados nesta pesquisa, esta subseção se concentrou nos exemplos da Secretaria Estadual de Saúde de São Paulo, caso mais avançado de gestão de redes de política pública, conforme adiantado no Quadro 5. Vale chamar a atenção para o fato de que em São Paulo há outras organizações sociais com nível de excelência, possivelmente, igual ou até superior ao alcançado pelos hospitais OS. Apesar dos exemplos notórios da OSESP, da Pinacoteca e do Museu da Língua Portuguesa, é na área de saúde onde efetivamente encontramos uma rede que mesmo não

²¹ Como ficará claro mais adiante, o termo *articulador* é muito fraco para o nível de controle exercido e a capacidade de sanção que tem o governo em suas relações com as OS. Por outro lado, o termo *gestor* também soa inadequado, entre outras razões, por sugerir um controle dos insumos e meios de produção. Assim, é adotada a palavra *direcionador*, que captura melhor o fenômeno encontrado no campo.

estando subordinada ao Estado, é direcionada por ele. Esse rede se estende muito além da jurisdição do estado paulista; caso, por exemplo, da Congregação Santa Catarina, das irmãs Marcelinas ou da Fundação do ABC.

Outros exemplos da área de saúde serão apresentados nas próximas subseções, somados aos casos da área de cultura em Minas Gerais e no Rio de Janeiro.

4.1.3 Respondendo às conjecturas do referencial teórico

A proposta desta subseção era a de resgatar as questões geradoras do referencial teórico – as conjecturas – e confrontá-las com as evidências empíricas obtidas no campo. Apesar de importantes nas fases iniciais do estudo exploratório, as conjecturas tornaram-se secundárias para a explicação da categoria central de pesquisa. Por isso, toda a avaliação foi movida para o Apêndice 1. Sua leitura é recomendada aos interessados em vetores de natureza econômica para decidir entre executar políticas públicas dentro da hierarquia ou através de organizações sociais.

A retomada explícita do referencial teórico termina aqui. As demais subseções desta seção serão integralmente baseadas na interpretação dos dados do campo da pesquisa. Uma parte significativa dos conceitos continuará a ser informada pela teoria, ainda que necessariamente alicerçada – *grounded* – nas observações de campo. A maioria dos conceitos da pesquisa, contudo, vem da interpretação dos próprios dados.

4.2 Emergindo dos dados: motivações para a estratégia de executar políticas públicas fora da hierarquia

A discussão dos motivos que levam à atuação concertada de governo e sociedade civil é relevante se conseguir ir além do senso comum. A proposta desta subseção é discutir, com base nos dados de campo, as forças centrífugas que não foram antecipadas pelas conjecturas avaliadas no Apêndice 1, mas descobertas no campo. A rede das motivações mostrada na Figura 6 é a referência desta discussão.

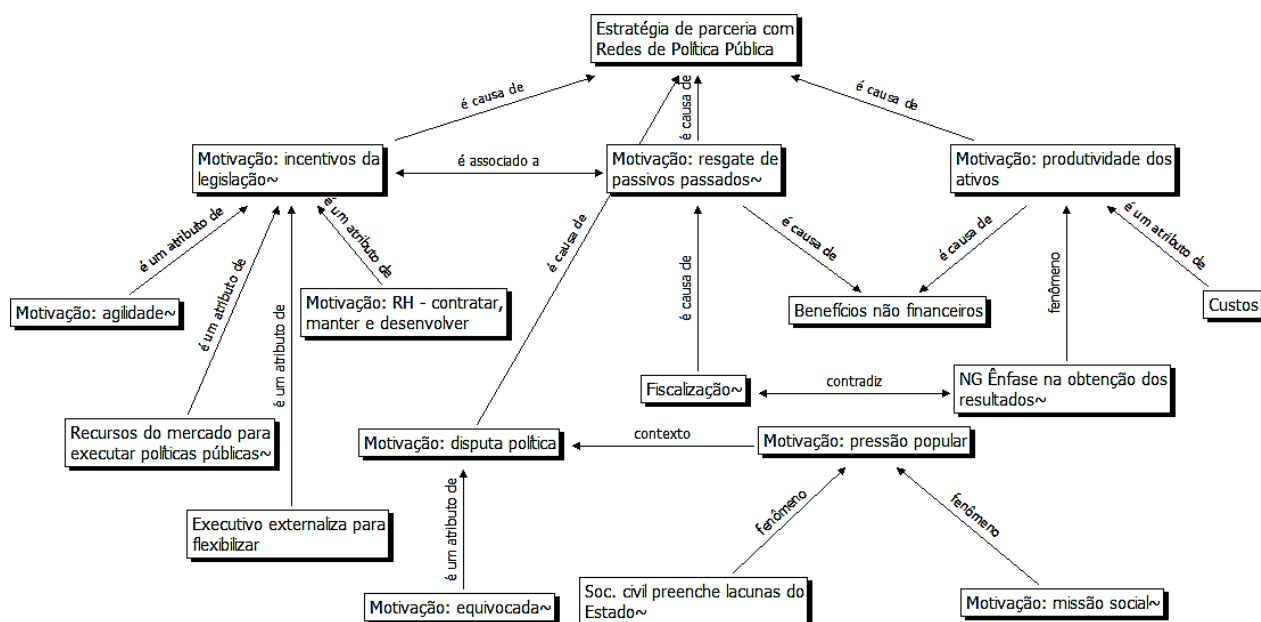


Figura 6 – Motivações para a atuação em parceria com a sociedade.

Fonte: elaboração própria.

A rede está dividida em quatro grandes grupos de motivos que, apesar de interagirem, organizam a complementação à resposta ao problema de pesquisa fornecida pelo quadro analítico de conjecturas. São eles: os *incentivos da legislação* em associação com o *resgate de passivos passados*, o desejo de aumento da *produtividade dos ativos* de que dispõe um dado governo e a *disputa política*, no contexto de uma pressão popular esporádica ou antecipada.

4.2.1 Incentivos da legislação: diretos e indiretos, positivos e negativos

A legislação existente oferece incentivos positivos: os explícitos, no sentido de estimular a execução em parceria, mas também os negativos, que, como discutido na conjectura 1, entram o Executivo. A opinião do diretor da Pinacoteca de São Paulo sobre esses incentivos negativos é exemplar: “acho também que existe, aqui no Brasil, todo um processo histórico de um acúmulo de legislações que foram gradativamente engessando essa síndrome de controle, que torna tudo absolutamente rígido e inviável”.

A história dos primeiros hospitais OS em São Paulo envolve as respostas dadas a incentivos da legislação. Havia hospitais prontos, mas que não podiam operar por não disporem de profissionais especializados. Silvia Regina conta como a legislação da época, a Lei Camata, acabou levando à contratação da sociedade civil para operar hospitais:

Estimava-se que seis [hospitais públicos] iam ficar prontos. Em julho de 1998 estariam prontos e equipados. Aí [só então], iam colocar profissionais. [...] faltava esse “pequeno” [tom irônico] detalhe. [...] Na época, não tinha a Lei da Responsabilidade Fiscal, mas tinha a Lei Camata, que limitava [a] 60% da arrecadação do ICMS [o] gasto com [a] folha de pessoal do estado. [...] São Paulo estava muito próximo de estourar o limite: cada um desses hospitais, nos moldes da administração direta, teria em torno de 1.500, 1.800 funcionários. Significava 10 mil funcionários públicos, e não dava. Aí, surgiu essa ideia [de criar uma lei estadual para organizações sociais]. [Então,] o projeto de lei nasceu dentro da secretaria, pra atender a essas cidades. A lei foi pra Assembleia Legislativa. Por acaso, eu tava lá [onde]. trabalhei um ano e meio. Ela foi objeto de três audiências públicas, [foi] extremamente discutida [e] alvo de várias emendas; muitas das quais foram incorporadas à lei.

O caso da cultura em São Paulo é exemplar de como a legislação e a sua consequente fiscalização acabam inviabilizando a execução dentro da hierarquia. Para contratar pessoas para essa área especializada – e, por outro lado, fugir dos concursos públicos que levariam o estado a inchar sua folha além dos limites da legislação –, foi adotada a figura do credenciamento, originalmente, pensada para a contratação de trabalho temporário.

[...] este sistema chamado credenciamento [...] era um sistema totalmente irregular, extremamente injusto com os funcionários, porque as pessoas eram contratadas sem nenhum tipo de estabilidade ou direito legal. Eram contratadas como autônomas; pessoas que passaram mais de 10 anos nesse sistema. Obviamente, foi um sistema que acabou sendo objeto de questionamentos, principalmente, por parte do Ministério Público, do Tribunal de Contas. Esses questionamentos foram se avolumando, se exacerbando até o ponto de se colocar um limite para essa situação. Então, o estado se viu na obrigação de buscar um novo modelo de gestão, ou seria obrigado a abrir concursos. Mas nesse caso cairíamos em outro problema [pois] pela Lei de Responsabilidade Fiscal,²² [o estado] já estava muito próximo do limite. Era um número relativamente grande. Abrir concurso era um investimento enorme, um compromisso político [...]. Acho que essa foi uma das razões, talvez a mais concreta, que levou o estado de São Paulo a adotar esse novo modelo de gestão (Marcelo Araújo).

Contudo, há também incentivos que fogem a essa classificação simples de “positivos” e “negativos”; muitas vezes, passando despercebidos. Um deles possibilita a utilização de recursos de mercado oriundos notadamente de renúncias fiscais de impostos federais, para executar políticas públicas nos estados e municípios. As diversas associações de amigos e fundações de apoio foram criadas para dotar de personalidade jurídica as instituições culturais, educacionais e de pesquisa, e captar recursos destes incentivos em nome da

²² Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

instituição. Continuando com a narrativa do diretor executivo da Pinacoteca do Estado, Marcelo Araújo:

Ao longo da década de 90, essa pressão que surgiu para as instituições buscarem novas fontes de financiamento acabou gerando situações esdrúxulas e delicadas, até em termos de legalidade. [...] Algumas instituições [...] tinham uma série de fatores, capacidades de levantar verbas próprias, [assim] como algumas [...] tinham visitação muito alta, [...] boa verba com bilheteria e, paralelamente, conseguiram uma ajuda da Associação de Amigos, por exemplo, [para] desenvolver linhas de produtos que são vendidos nas lojas, [o que] acabava dando uma boa fonte de verba. Dentro de uma visão legalista, essas verbas originárias das bilheterias e das lojas entrariam para o orçamento dos equipamentos gerais nos quais as instituições estavam inseridas. Ou seja, elas não beneficiavam essas instituições. Você capta, aquilo entra para o orçamento, se perde no orçamento geral e, depois, não tem retorno para a instituição. Então, [...] vários convênios [foram estabelecidos] com as associações de Amigos. Atualmente, outro ponto positivo em relação às OSs [...] é que esse sistema criou uma situação jurídica clara para esse tipo de ação. O que nós levantamos com a bilheteria e a venda de produtos nas nossas lojas fica como item de composição do orçamento interno da Pinacoteca. É o mais lógico. Pra que eu me esforçaria para desenvolver e vender produtos, se esse dinheiro não iria para a nossa Pinacoteca? Claro, que ele seria utilizado para alguma coisa. Mas ele não teria uma repercussão direta para o museu.

A Pinacoteca de São Paulo é a organização social que menos depende do orçamento do estado, captando no mercado quase 50% de seus recursos anuais. O que não é muito evidente nesse arranjo é que os patrocínios de empresas são também recursos públicos, com a diferença de serem oriundos de outra jurisdição, em seu caso mais freqüente, destinação do imposto de renda²³ a pagar através da lei Rouanet.²⁴ Isto é, ao retirar seus equipamentos da administração direta, estados e municípios passam a contar com auxílios de outras esferas na composição do orçamento destes equipamentos.

É importante observar que os incentivos da legislação não funcionam apenas como um estímulo para que o governo execute suas políticas com a hierarquia ou em conjunto com o mercado e entidades filantrópicas. Também estimulam – às vezes, de forma certamente não intencional – as entidades da sociedade civil a procurar o governo para executarem sua missão. Tal descoberta, feita no campo, é da maior relevância para que o governo de São

²³ O Imposto de Renda Pessoa Jurídica é da competência da União e, como todos impostos, partilhado com os demais entes federativos. No caso do IRPJ, cabem 22,5% aos municípios e 21,5% aos estados.

²⁴ Lei federal de incentivo à cultura: Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991.

Paulo tenha conseguido contar com gestores especializados, interessados em ampliar suas atividades sem receber nenhuma remuneração direta por esses serviços.

Para a Congregação de Santa Catarina é estratégico manter seu *status* de organização filantrópica junto ao governo federal, pois isso garante isenção de pesados impostos e taxas²⁵ que, se cobrados, inviabilizariam a operação tal como é hoje. O diretor-geral do Hospital Geral de Pedreira, Cid Pinheiro de Oliveira, explica como esse incentivo da União beneficiou São Paulo e a congregação:

O lado executivo e prático [...] A [lei de] filantropia diz: se eu fizer 1 milhão de atividades e reverter tudo em benefício dessas mesmas atividades, eu entendo como filantrópico. O grande mote que se diz, de acordo com a lei, “você é filantrópico se tiver, pelo menos, 60% dos seus leitos ocupados por SUS [totalmente gratuitos]”... Essa é a lei. Só que eu joga mil leitos [hospitais OS do estado de SP] com 90% de ocupação, nessa estrutura da congregação. Aí, eu pulo não de 60, mas para 78%, graças aos 100% desses três hospitais [...].

Embora nos hospitais mantidos pela congregação também haja leitos destinados aos pacientes do SUS, eles possuem um volume de atendimentos significativamente menor do que o verificado nos hospitais que operam sob contrato de gestão e não permitiriam a qualificação da entidade como filantrópica. Esse caso mostra como os incentivos da legislação podem ser decisivos para um governo atingir os objetivos de política pública. Governos como o do Rio de Janeiro, por exemplo, que executam praticamente todas suas políticas dentro da hierarquia, não alavancam tais incentivos e também deixam de aproveitar a capacidade acumulada pelos hospitais filantrópicos de excelência (JATENE, 2008).

No que diz respeito aos incentivos proporcionados pela legislação, ainda falta abordar a categoria motivacional agilidade. Essa justificativa é muito citada como a razão motivadora dos contratos de gestão. Sua relação com a legislação está intimamente ligada a um modelo de funcionamento do Estado aferrado ao seu antigo papel de empregador e gerador de renda, divorciado do papel atual de formulador e gestor de políticas públicas.

²⁵ O Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS) possibilita a isenção das contribuições da seguridade social – como a cota patronal do INSS, a COFINS, o PIS e a CPMF. Igualmente permite receber recursos públicos, bem como certas isenções de tributos estaduais e municipais. O regras e o processo de concessão do CEBAS estão sendo modificados pela Medida Provisória nº 446, tramitando no Senado Federal.

O Estado vem perdendo este papel de empregador. Mas a lógica e os ordenamentos jurídicos que o regem ainda mantêm cuidados típicos deste tipo de função. Toda a legislação referente ao serviço público foi elaborada para impedir o mau uso de recursos humanos e materiais por políticos ou dirigentes com más intenções, garantindo-se a impessoalidade, legalidade e publicidade dos atos (COSTIN, 2005, p. 7)

Os praticantes veem nas OSs e OSCIPs o benefício a agilidade como intrínseco a esta modalidade organizacional, embora os entraves do Estado resultem do processo histórico brasileiro, sendo em certos casos contornáveis. Vejamos algumas das alegações, começando pela da Rede Minas de Televisão/ADTV:

[...] essa questão de agilidade [...] do processo de compra. Hoje, mesmo, eu estava conversando com o gerente-geral da supervisão, que a gente está precisando de um computador. O estado demora, sei lá, três meses, se for rápido. Ele [o responsável pela compra na OSCIP] falou: “Ah, sexta-feira que vem“. Então, é uma semana, entendeu? [...] Então, tem esse tipo de coisa, que no dia a dia da televisão é muito complicado você se submeter aos processos normais do estado; muito embora, eu repito, a ADTV [tenha] um regulamento de compras que é muito rígido [...], mas [que] ainda assim é melhor do que o [do] estado (informante da Rede Minas de Televisão).

A questão das compras repetitivas, entretanto, já não parece explicar a diferença entre hospitais da administração direta de São Paulo e suas contrapartidas. Um processo chamado atas de compras permite que a compra seja feita competitivamente de uma só vez e que as unidades adiram a ela conforme suas necessidades. Em Minas Gerais, há um esquema semelhante chamado registro de preços. Sonia Alves, secretária de Saúde, explica seu funcionamento:

Ela aprendeu a comprar muito melhor, a Direta. Compra pelo pregão, BEC (Bolsa Eletrônica de Compras), atas, as famosas atas. A secretaria [...] ganhou vários prêmios por conta disso. Se se usa muito soro, porque cada hospital vai comprar? Tem uma ata que [...] é assim: “Vou comprar um milhão de soros por mês. Por quanto é que você me faz?” Aí, o hospital só adere. Isso agilizou muito; tanto que, hoje, é só por incompetência do diretor que o hospital fica sem. Isso acabou. Já o RH, esse imobiliza mesmo, acho que esse é o grande [problema].

Outro exemplo da mesma natureza, dessa vez ligado ao RH, é dado pelo diretor do HEMC, em oposição a um processo longo e incerto de contratação desse mesmo treinamento, caso fosse da administração direta: “Vamos supor, tem um problema na recepção. Eu consigo

montar um treinamento para esse pessoal e em uma semana [...] estou treinando esse pessoal. Então, isso é interessante, não é?”

Seguindo a linha dos males autoinfligidos, derivados do processo histórico e consolidados na legislação, vem a gestão de recursos humanos. Em uma lógica pela qual o Estado é fornecedor de empregos para toda a vida, onde a discricionariedade dos agentes é bastante reduzida – sujeitos às normas de validade e penalidades do direito administrativo –, não chega a surpreender que os servidores não formem uma categoria especialmente dinâmica. Além do mais, quando verificamos que o Estado amplia significativamente sua atuação, assumindo atribuições que atendem a uma sociedade cada vez mais plural, é inevitável concordar com Lerroy Lima, da Secretaria de Cultura de São Paulo:

Isso deu um problema de gestão de recursos humanos, porque os recursos humanos são muito específicos pra cada uma das unidades culturais. Fica difícil de você manter, contratar de forma competitiva no estado essa mão-de-obra qualificada. Acho que esse é o principal ponto.

Quanto ao novo funcionamento, o técnico da Comissão de Avaliação de Contratos OS acrescenta que: “Com as organizações sociais, aumentou essa possibilidade de se conseguir completar o quadro específico que interessa pra administração. Elas pagam melhor do que se paga na administração pública”.

Na Pinacoteca do Estado, podemos observar com clareza que à dificuldade para contratar se soma a dificuldade de demitir:

Eu trabalhei toda a minha vida funcional na esfera estatal. [Acho] muito difícil, como está consolidado o regulamento jurídico do funcionário público no Brasil, tanto a nível federal quanto estadual, que isso seja uma situação positiva; pelo menos, para alguns equipamentos da área da cultura. [Acho] que todas essas características que configuram a situação do funcionário público, em termos de estabilidade de uma carreira [...] não correspondem mais à realidade do trabalho dentro da área cultural. Atualmente, você tem, até por influência de dinâmicas e de procedimentos tecnológicos, uma necessidade de mudanças, de substituições, de dinamismo... (Marcelo Araújo).

Aliada aos obstáculos enfrentados para se obter um bom desempenho, quando muito pouco é oferecido em troca:

[...] a grande massa da sua despesa são pessoas que não têm um plano de cargos de salário. São pessoas que não têm interesse em melhorar, porque sempre vai ganhar aquilo o resto da vida, e também não será mandado embora. Então, “eu vou fazer o meu. Acabou o meu, vou embora”. Não se consegue capacitar essas pessoas. Elas não têm interesse nisso (Cid Pinheiro).

No caso de equipamentos que buscam a excelência, o problema da falta de motivação é especialmente sentido, como no caso da OSESP, conforme depoimento um tanto pessoal de seu diretor executivo, Marcelo Lopes, que como músico viu a orquestra funcionando sob administração direta do estado:

[...] sentia um desestímulo muito grande. Qual era a meta desse ano? Qual é o estímulo que se sentia? Vou tocar para uma plateia mais exigente? Vou tocar em Viena? Vou gravar e esse disco será lançado mundialmente? Essa sinfonia nunca foi tocada, e vamos fazê-la pela primeira vez? Vai ter que ser bem feita porque vai ser gravada e tocada na Europa? Não existia esse estímulo, esse desafio. É desafio; a palavra é essa. Não é ameaça, é o desafio, desafio do artista.

O artista tem que sentir o desafio de um novo projeto, isso é que renova o sangue. Renova o desejo dele de continuar fazendo isso em um patamar de excelência, alto. E se ele não aceita esse desafio, ou se ele não quiser esse desafio, automaticamente, ele passa a ser passível de exclusão

Mas por que a busca pela superação, o gosto pelo desafio não pode ser também experimentado por um funcionário público? Pela amostra pesquisada, essa pergunta parece encontrar como resposta algo assim:

Se ele não pode ser demitido, se ele não vai ser avaliado, por que ele vai estudar? “Agora, não vou ser demitido. Então, por que eu vou praticar? Para que eu vou comprar um instrumento melhor?” E as orquestras acabam se tornando silos burocráticos. Perde o sentido (Marcelo Lopes).

O interessante é que, como acontece em grande parte do país, muitos dos que trabalham com a coisa pública têm vínculos precários, como o credenciamento de São Paulo, o contrato administrativo em Minas ou os médicos cooperativados do Rio de Janeiro. Com a passagem para organizações sociais, um primeiro passo é a regularização do contrato de trabalho, e a estabilidade deixa de ser um valor da categoria, para tornar-se preocupação dos executivos da organização, nesse caso, a Pinacoteca:

Com essa assinatura e com o recebimento das verbas do Estado, a Associação [de amigos do museu] contratou um número grande desses

funcionários que já prestavam serviços nessa categoria de credenciados e os contratou regularmente por regime de CLT. Hoje em dia, toda a nossa situação funcional está plenamente regularizada; todos os funcionários contratados, legalmente, com salários e benefícios. Isso, em si, já foi uma enorme vitória, não só pelo aspecto formal, que é obviamente um ganho. Para o trabalho de uma instituição, você ter uma situação estável do seu corpo funcional é uma condição importantíssima para o trabalho produtivo e saudável da instituição (Marcelo Araújo).

4.2.2 Preocupação com a produtividade dos ativos

Voltando à Figura 6, um aspecto ainda não comentado é a busca pela produtividade dos ativos da administração. Como já exposto na discussão dos conceitos sobre governança, um orientador fundamental de todos os casos aqui abordados é a ênfase na obtenção dos resultados. Além desse deslocamento do foco dos processos para os resultados finalísticos, temos a questão da economicidade ou, como coloca Silvia Regina, da Secretaria de Saúde de São Paulo:

Eu acho que tem todas as características que fazem você procurar parcerias, que tem todas as características que diferem da administração pública. Por isso, facilita a gestão de uma unidade de saúde. Mas eu acho que a motivação tem que ser a coisa de buscar resultado. Buscar com menos dinheiro fazer mais coisa. A gente consegue, com o mesmo dinheiro, fazer mais coisa, hoje.

Graças ao sistema de custos especificado pela secretaria de Saúde, as OSs podem verificar a evolução de sua produtividade melhorá-la a cada ano. Muito mais complexo é avaliar a economicidade dos equipamentos da administração direta, pois não há qualquer sistema de contabilidade que favoreça a obtenção de informações gerenciais. A questão do acompanhamento de custos será aprofundada mais adiante.

4.2.3 Motivação exógena: disputa política e sociedade

A subseção anterior abordou as motivações que com frequência nascem dentro do próprio aparelho do Estado. Ainda que, certamente, a cobrança da sociedade seja indutora, por exemplo, da ênfase na obtenção de resultados, muitas vezes, a vontade de servir bem aos cidadãos ou de simplesmente fazer bem feito seu trabalho é igualmente responsável pela busca de parcerias com a sociedade civil e o mercado. Esta subseção irá se concentrar nos casos em que a motivação veio de fora do Estado.

A primeira razão externa é o processo político. A primeira experiência em larga escala com a sociedade civil numa área crucial de atuação do Estado foi em São Paulo, com os hospitais OSS. Recebidos como herança da administração anterior, os hospitais tinham sido alvo de promessa política do então governador Mario Covas, que garantira que iria deixá-los funcionando. Silvia Regina se lembra de junho de 1998, quando a lei das OSs foi aprovada:

Faltavam quatro meses pra eleição – quatro meses pra abrir seis hospitais, achar parceiros, achar instituições que atendessem às exigências da lei e que se qualificassem como OS para poder gerenciar e que topassem fazer o contrato de gestão com o estado – que era uma coisa absolutamente inédita, que ninguém sabia o que era, como ia se desenvolver; tanto que o primeiro contrato era extremamente simples. A redação dele foi muito rápida.

Nesse caso, o calendário político foi responsável não só pelo prazo exíguo, mas também pela baixa especificidade da lei, fato que perdura até hoje, compreendido pela entrevistada como uma vantagem de São Paulo em relação a outras experiências:

Às vezes, [a lei] limita em algumas coisas, te restringe e dificulta a execução do contrato [...]. Outros estados que tiveram leis de OS e decretos regulamentadores, acho que esbarram em dificuldades maiores que as nossas (idem).

Um problema que seguidamente aparece na mídia pode minar qualquer administração. A área de saúde é especialmente suscetível de comprometer a imagem do governo. A execução com parcerias pode contribuir para, rapidamente, por sua agilidade e *know-how*, contribuir para limitar os danos de imagem:

Tem umas áreas, principais, em que as OSs têm um papel fundamental. Quando as OSs começaram, o grande problema do município de São Paulo era a área de saúde materno-infantil – tinha gestante que dava à luz em cima da calçada, em pia de pronto-socorro. Às vezes, estava procurando vaga em hospital e dava à luz no carro da polícia. Era um horror! Era! Olha, tem anos que não tem uma notícia dessa no jornal. Porque notícia boa na saúde é não ter notícia no jornal; a gente não acha. E não temos mais notícias. [...] Quase ninguém elogia, mas, pelo menos, não temos reclamação (ibidem).

Quando o benefício é menor, como é atualmente o caso de Minas Gerais, pode gerar uma relação de risco/retorno desfavorável, atuando no sentido oposto: o de trazer a execução para a hierarquia. Um investimento relativamente pequeno, potencialmente causador de um dano grave de imagem. João Sayad comenta um desses exemplos, que foi solucionado com a troca do gestor.

O MIS, o Museu da Imagem e do Som, tinha uma OS que [...] emitiu notas frias, trabalhou com notas frias. De fato, nota fria, fria, fria. Aliás, foi pedido pela própria Secretaria de Cultura. Cheguei ao governo, tava todo dia na *Folha* [*Folha de São Paulo*] e o Ministério Público pedindo a troca da OS, e a dirigente [Graça Seligman] era amicíssima do Serra. Eu propus a ela uma solução ornamental: ela trabalhar aqui. Ela não topou: troquei. O Ministério Público veio reclamar: eu troquei. Não é isso que queriam: troquei. Nota fria é problema dela. Ela que vai resolver. Foi muito caro esse trocar, [pelo] que eu recebi. Recebi cartas desaforadas.

Outro vetor externo de relativa influência é a voz da sociedade civil (HIRSCHMAN, 1970). Nesse caso, os praticantes não acreditam que essa voz acabe empurrando a administração para a busca por resultados, mas que acabe pressionando-a a impedir o retorno das instituições geridas por organizações sociais para a administração direta dentro da hierarquia.

[a OSESP] é uma entidade reconhecida pela sociedade civil, pelo povo do São Paulo. É uma marca, bem desenvolvida. Está bem capilarizada e disseminada. Hoje, ela tem mais de 11.200 assinantes. Você vê a programação o ano inteiro, e não falha. Então, a OSESP é hoje uma instituição que dá orgulho ao povo paulista. O povo paulista a quer, mesmo o que nunca esteve aqui ou que raramente a assistiu. Mas quando você fala da OSESP a ele, ele a defende: “eu defendo a OSESP. Meu estado tem uma orquestra sinfônica de qualidade”. Ele sente um Brasil que ele gostaria que assim o fosse em todos os aspectos: na saúde, na segurança, em todas as áreas. Eu digo: hoje, a OSESP é um desejo do povo de São Paulo. Sendo um desejo do povo de São Paulo, o custo político de alternar ou de mudar ou de você mexer na forma que ela está estruturada é um custo muito alto. Mesmo [para] um governo contrário, oposto a esse que aí está.

Essa argumentação de Marcelo Lopes parece fazer sentido diante da grande cobertura que a mídia deu à substituição do maestro John Neschling na condução da orquestra (NATALI, 2008; NESTROVSKI, 2009). Variações sobre esse mesmo tema foram constatadas em diversas entrevistas. Na Pinacoteca:

Eu acho que a única coisa que dificultaria ou impediria seria o êxito desse modelo, e, como um componente desse êxito, uma participação grande dos setores da sociedade civil que iriam defender esse modelo. Acho que a única coisa que pode garantir seria isso (Marcelo Araújo).

E no HEMC:

Mas, por outro lado, você tem o contrário, você tem a população do teu lado. A população aprovou o modelo, mesmo. Se você perguntar aqui na região, nós temos um índice de aprovação com mais de 95%. E a média das OS é de mais de 90%. E não somos nós que dizemos, não. A própria secretaria, como é uma meta nossa a qualidade... Então, a gente tem um questionário que é aplicado, e tabulado por eles.²⁶ (Dr. Geraldo Reple)

Entretanto, embora a satisfação da sociedade e as vantagens no jogo político possam ser determinantes, é difícil acreditar que sejam empecilho suficiente para um governante determinado a mudar e a arcar com o eventual ônus político dessa mudança. O caso do Projeto Guri, de inclusão social pela música, percebido pela atual administração como ineficaz, ilustra esse ponto:

Mexer aqui foi muito difícil, porque o Guri agradava a três agentes: [1] o prefeito. “Pô, faz uma obra aqui que não me custa nada. Arranja uma sala e pronto”. Eu digo que tô ensinando música para criança pobre. [2] o governo [do estado] porque aliciava o prefeito. [e 3] os pais das crianças [que] ficavam abismados porque o filho deles, negrinho, está tocando violino – e não pode ser pandeiro, tem que ser violino porque foi promovido. E, na realidade, o cara não tocava violino e inclusão social não acontecia. É mexer numa coisa que aparentemente tava boa – e nós mexemos. E na hora da apresentação, eles colocam no meio, músicos profissionais, um bom violinista, que não é da escola, é cachê, e os meninos para acompanharem.

No caso do Projeto Guri, a OS que gere o projeto foi substituída pelas irmãs Marcelinas na cidade de São Paulo, continuando com a administração do interior, responsável por cerca de metade do orçamento do projeto.

Contudo, a sociedade civil não apenas incentiva ou inibe os governos em sua ação. Cada vez mais, entidades da sociedade civil organizada buscam executar políticas de natureza pública, com ou sem a parceria do Estado. Normalmente, sua atuação é complementar, preenchendo lacunas e movida por um sentido de missão. O Movimento das Donas de Casa é um exemplo dessa atuação, já há mais de 20 anos:

[Nosso] caso especificamente [...] é a proteção e a defesa do consumidor, porque a gente já tem essa tarimba de muito antes da Constituição de 88. O Movimento é de 86. Tivemos uma participação muito grande na abertura do Código do Consumidor, não é? (informante do MDC)

²⁶ A pesquisa a que se refere o entrevistado é conduzida pelo Ibope, contratado pela Secretaria de Saúde para aferir a satisfação popular.

Mesmo nos hospitais, a preocupação em fazer um trabalho social mais amplo do que simplesmente gerenciar um hospital leva a uma atuação sensivelmente diferente daquela do setor público, que é restrito, por exemplo, na contratação de profissionais por concurso público:

[...] eu acho fantástico em uma OS, eu [poder] mexer na comunidade em que eu vivo. De que forma? Eu não preciso fazer um concurso público que a pessoa do Pará vem, entra, ganha e começa a trabalhar. Eu falo que vou contratar em primeira mão os da região em que eu vivo. Eu tenho hoje entre 80% e 85% do meu pessoal [vindo] da nossa região [do HEMC], a zona sul. Nesses últimos 10 anos, o IDH – em números é até assustador – da nossa região mudou a olhos vistos. Eu tenho aqui o Pedreira, o Ambulatório Jardim dos Prados, o antigo PSF [Posto de Saúde da Família], que é hoje uma OS municipal que pega toda a rede básica. Isso tudo que estou falando é [da gestão da] Santa Catarina. Então, imagine que eu pego essa região da zona sul e devolvo, todo mês, cerca de R\$ 6 milhões em salários diretos (Cid Pinheiro).

Além do recrutamento preferencial de residentes da região – estratégia também importante para evitar absenteísmo e altos custos de transporte numa megalópole como São Paulo –, outra diferença substancial é a utilização do poder de compra do hospital no comércio local, como explica Cid Pinheiro:

Entenda que se eu vou fazer uma construção como essa [aponta pela janela para a obra de ampliação do hospital para mais 300 leitos], eu poderia ter que engolir um pregão, porque alguém decidiu jogar pra baixo pra fazer alguma coisa etc. Não. Quais são as melhores ofertas? São essas. Eu chamo a Leroy Merlin: [...] faça igual, mas abaixe um pouco o preço pra justificar o meu contrato – Ok, dentro da minha região. É importante modificar a sua região – isso é importante em uma OS.

Entender o que leva o governo a atuar através de parcerias e não dentro da própria hierarquia é fundamental para a compreensão do Estado-rede. A descrição das principais motivações feita nesta subseção justifica-se não apenas pelo objetivo de compreender o histórico, mas também para que se possa identificar situações similares em outras jurisdições.

Na subseção seguinte, a pretensão é menos descritiva e mais conceitual. O objetivo é identificar em que medida a parceria com redes de política pública exige um novo tipo de gestão da coisa pública.

4.3 Emergindo dos dados: conceituação do direcionamento de redes de política pública

Aqui será discutido o resultado principal da pesquisa de campo, sendo abordada de maneira mais conceitual a gestão das redes de política pública, ou como os governos operacionalizam sua interação com os executores de uma determinada política pública. Em contradição com o título da subseção, talvez seja evidente a essa altura que a palavra gestão é demasiado forte quando se trata de uma rede de políticas públicas; ao menos, daquelas que atendem à definição apresentada no referencial teórico:

Em um ambiente complexo, as redes são o resultado da cooperação mais ou menos estável, não hierárquica, entre organizações que se conhecem e se reconhecem, negociam, trocam recursos e partilham normas e interesses. (LE GALÈS; THATCHER, 1995)²⁷

O exemplo mais bem acabado dessa definição entre as organizações pesquisadas é, sem dúvida, o da Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo e de seus hoje 20 parceiros diretos. Ora, a Congregação de Santa Catarina é uma entidade filantrópica centenária, que mantém prestigiosos hospitais privados e filantrópicos e gere hospitais não só do governo do estado de São Paulo, mas também outros equipamentos de saúde pertencentes a municípios. O orçamento anual total da congregação chega a quase a R\$ 1 bilhão. Destes, cerca de 30% são graças a parcerias com o Estado, em suas diferentes esferas. Em escala menor, o mesmo se verifica com vários dos parceiros da secretaria. Assim, a relação de gestão completa é não apenas impossível, mas também indesejável, como mostra Silvia Regina:

Foi uma postura que a gente assumiu desde o começo, e essa foi intencional: a gente não queria patrocinar do tipo “Vamos todos adotar o mesmo esquema.” Não. A postura nossa foi sempre da não-ingerência, na sua forma, até mesmo porque eles se espelham na sua entidade-mãe. Alguns trabalham de forma centralizada, na questão administrativa, do RH, das contas a pagar, e aí a gente respeita a individualidade de cada um.

Além disso, a atividade de gestão de relações mais horizontais é significativamente mais complexa do que a encontrada na hierarquia. Mesmo no caso da Secretaria da Cultura, onde em alguns casos as OSs foram criadas por iniciativa da administração, não ocorre uma subordinação aos desejos dos governantes. João Sayad relembra a negociação para que a

²⁷ Tradução do autor a partir do original em francês.

OSESP aumentasse o número de concertos populares em detrimento de uma turnê internacional:

Na OSESP, depois de uma grande briga com o conselho [da Osesp], falei: “precisa ter concerto público. Vocês são uma organização pública!” Consegui mais ou menos – “em vez de viajar pra Europa e fazer uma autopromoção mentirosa, façam uma turnê pelo estado e uma turnê pelo Brasil”. Consegui. Aí o maestro [John Neschling] ficou bravo porque eu falei que conseguimos – “Isso não foram vocês, fomos nós” e tal. Mas o importante é que, em vez de ir para como eles foram quando eu cheguei: Concertgebouw de Viena [por precisão, Amsterdã] faça turnê no estado, faça turnê no Brasil. Esse ano, eles estão fazendo no Brasil. É uma meta qualitativa. O público da OSESP é apaixonado, presente. São assinantes, mas são mais velhos e classe média. Porque [...] se você puser um neguinho escutando a OSESP, ele fica encantado. Mas como o neguinho pode entrar? Então, conseguimos. Conseguimos pouco – um concerto matinal domingo aberto ao público.

Administrar uma relação horizontal, com agendas, frequentemente divergentes, é um desafio novo para os governantes que se engajam em parcerias. A categoria central que emerge dos dados de campo é justamente esse desafio; não de gestão, mas de **direcionamento das redes de política pública**. Isto é, quando o modelo weberiano de gestão hierárquica não é mais possível, outro modo, mais sutil, cooperativo – baseado tanto em contratos quanto em persuasão – deve tomar seu lugar. Aqui, o uso da palavra “direcionamento” tem essa conotação de encorajamento, de definição de grandes objetivos, mas evita o microgerenciamento do dia a dia. Os conflitos que surgem recebem uma abordagem negocial, diplomática: “*Diplomacy, or management by negotiation, is the hands-off alternative to hands-on management*” (RHODES, 2007, p. 1248).

Resultado da interpretação das evidências de campo, a Figura 7 é referência para a discussão que se segue, a qual trata do que constitui o direcionamento das redes de política pública nos governos estaduais pesquisados. Há três grandes componentes nos quais se subdivide a categoria central: (1) a estrutura de governança das relações mais ou menos horizontais, estabelecidas entre os vários atores que colaboram em uma política pública e que são relativamente estáveis na vida da rede; (2) a administração dos inevitáveis conflitos entre contratante e contratado – agente e principal – enquanto perdura a parceria e (3) a gestão de curto prazo das diversas parcerias estabelecidas com uma finalidade específica, efetuada fundamentalmente por comparação. As subseções a seguir tratam cada uma dessas perspectivas com mais profundidade.

4.3.1 Governança de múltiplos atores interdependentes

Conforme a definição de governança adotada no referencial teórico, a governança de terceiros amplia a área de atuação do Estado, à medida que, para implementar políticas públicas, transfere para terceiros tarefas e responsabilidades de sua jurisdição em uma área específica de atuação.

Essa atuação estatal mais ampla gera relações de interdependência. Mas de qual natureza? Em primeiro lugar, o prazo tenderá a ser tão mais longo quanto a relação seja vantajosa, ou sinérgica como destaca Marcelo Araújo:

Então, uma das razões para o modelo de OS foi essa expectativa de que esse modelo pode afastar ou “proteger” essas instituições de eventuais mudanças políticas partidárias que ocorram nas gestões do Estado. Eu confesso que não confio muito nisso. Eu acho que o modelo como está implantado, e não vejo como ele pode ser diferente se não houver uma sinergia muito grande entre a proposição das OSs e dos gestores ou dos administradores públicos, ela acaba sendo inviabilizada a médio prazo. Existem contratos que são assinados, existem garantias jurídicas de continuidade, mas se não houver uma sinergia com o poder público responsável por aquele equipamento, ou se houver até um conflito, o sistema não vai funcionar.

Segundo, à medida que as entidades ganham um histórico positivo na administração e criam raízes na sociedade civil, aumentam as chances de sucesso da parceria e maior a interdependência entre governo e OS. Nesse sentido, os entrevistados citam alguns episódios como exemplos. É o caso de Cid Pinheiro, quando fala sobre a entrada da congregação na operação de parte do Programa de Saúde da Família (PSF) da prefeitura de São Paulo:

De vez em quando, o governador liga, ou o prefeito. Por exemplo, estivemos no gabinete do Kassab e ele nos disse: “preciso do Santa Catarina aqui”. As irmãs, às vezes, se assustam, porque nós crescemos rápido e o número de irmãs não cresce do mesmo jeito...

Terceiro, os atores múltiplos podem ser realmente muitos, de várias jurisdições e matizes ideológicos. Um caso, talvez, extremo seja o consórcio de municípios do Grande ABC, onde vários municípios cooperam em assuntos de política pública. Geraldo Reple, diretor do HEMC, conta como foi o processo de persuasão dos políticos municipais da posição terciária do hospital. Isto é, o HEMC só pode ser procurado quando referenciado por

outra unidade de saúde, normalmente, a cargo de alguma prefeitura e somente para procedimentos complexos.

São sete municípios. Nunca todos são da mesma “linha política”, vamos chamar assim. Nós fomos conversar com todos os prefeitos. Isso, periodicamente, eu vou. Até para que eles entendessem esse modelo e nos ajudassem, pra não ficar... Por exemplo, se Santo André resolve fechar o pronto-socorro e falar “vai todo mundo pra lá [para o HEMC]”, seria o caos. Então, o que a gente conseguiu? Olha, que nós fomos explicando qual seria a ideia, qual que era o modelo e tal, e eles foram sensíveis a isso. E eles perceberam. Aliás, a própria criação desse hospital, o motivo foi esse também; que, realmente, o que o ABC precisava era um hospital desse porte. Para atender, por exemplo, neurocirurgia, ortopedia, coisas bem complexas. E eles ficariam com a coisa mais básica, não é? E todos entenderam e sempre nos ajudaram.

ENTREVISTADOR: Que é, finalmente, o modelo do SUS sendo aplicado. Não é?

GR: Exatamente. E aqui tem um consórcio dos municípios. O consórcio também foi sensível: os prefeitos se reuniram, perceberam a ideia, viram que era bom, e hoje eles devem estar satisfeitos, não é? Porque tem resposta, a população se sente bem atendida.

Mútuo reconhecimento

Um atributo da definição de governança apresentada no referencial teórico é o processo contínuo de interações entre atores que se conhecem e se respeitam. Algumas vezes, são instituições que vêm do início da República, como aponta Cid Pinheiro: “[...] o estado tem em tão alta imagem a congregação, porque ela faz sério. Ela é séria. Ela tem, de São Paulo, 110 anos de vida”. A Pinacoteca é outra dessas instituições centenárias. Uma implicação do reconhecimento é que o governo deve resistir à tentação de microgerenciar as atividades da OS, como explica Marcelo Araújo:

Até porque isso existe, dentro de todo acordo; principalmente, nesse caso que é um caso de um contrato, e um contrato que o Estado firma com uma organização na qual ele previamente reconhece essa capacidade. Então existe uma questão de confiança. Se eu fui contratado porque minha capacidade de gestão foi reconhecida, é claro que eu preciso ter um crédito naquilo que vou fazer. Se depois que eu fizer, aquilo não estiver a contento, eu preciso responder por isso. Agora, eu preciso ter um crédito, pois eu fui contratado, pois foi reconhecida a capacidade de gestão.

É curiosa a perspectiva do mesmo entrevistado, ao comparar uma imutabilidade de propósitos da Pinacoteca com as metamorfoses sofridas pelo estado paulista:

A Pinacoteca do Estado foi criada em 1905. Quando ela foi criada, o governo do estado de São Paulo se estruturava em torno de três secretarias. Hoje [...] tem em torno de 30. O modelo de organização do estado muda permanentemente. A Pinacoteca existe há 100 anos, e tudo indica que vai continuar existindo daqui a 100 anos, nesse prédio [e] com esse acervo. Espero que de uma maneira muito melhor. Acho que nenhum de nós arriscaria dizer como o estado de São Paulo estará organizado daqui a 100 anos. [...] A dinâmica dos equipamentos, principalmente, os equipamentos da Pinacoteca, que são antigos, consolidados, e mesmo outros [...] mais novos, mas que têm uma visibilidade muito grande, acabam gerando certos atritos com a administração. [A] administração muda regularmente, as orientações mudam, e os equipamentos [tendem] para uma ação mais continuada, pois somos instituições que se caracterizam por trabalho a médio e longo prazo.

Araújo continua historiando a área de cultura, e a transcrição aqui tem o intuito de chamar a atenção sobre como o Estado vai ganhando historicamente novas atribuições, e que as revisões de nosso contrato social certamente acrescentarão outras, impossíveis de serem antecipadas.

Os equipamentos [culturais] têm vida própria, personalidade própria, uma visibilidade, uma dinâmica própria. O que acaba gerando [...] uma tendência de autonomia em relação às estruturas de organização do Estado, até porque elas são muito mais frágeis, mutáveis e maleáveis do que a dinâmica desses equipamentos. [...] O Museu de Artes Visuais está lá dentro desse prédio. Claro, que mudou um monte de coisa. Não estou falando que vai ser a mesma coisa, mas a essência continua a mesma. A Secretaria de Cultura foi criada no começo da década de 70. Na Europa, os ministérios da Cultura, uma autonomia maior para uma instância voltada exclusivamente para a cultura, é coisa do pós-guerra. Até o final dos anos 40, início dos anos 50, não havia nenhuma visão do ponto de vista de administração do Estado voltado especificamente para a área da cultura. O Mário de Andrade tem uma ação, inclusive, extremamente precursora, até em nível mundial, criando o IPHAN em 1937.

As atribuições do Estado vêm continuamente sendo ampliadas e, em regimes democráticos, a custódia temporária deste cabe a um governo eleito. Essa impermanência dos governos cria uma desconfiança natural das entidades parceiras. É aí que entra a importância do *credible commitment* (ou comprometimento crível) da instituição governamental (NORTH, 1993). Silvia Regina conta que esse engajamento das lideranças políticas permitiu superar desconfianças de dentro da administração e dos parceiros:

Eu acho que a gente teve sucesso por algumas razões básicas: uma porque era um programa de governo: secretário e governador e vice-secretário adjunto dizendo pra toda a secretaria e pro mundo que isso tem que dar

certo, que era uma questão de governo; e eles levaram a ideia adiante. E [segundo,] com a pontualidade no pagamento! Porque a única fonte de recurso é o Tesouro do estado. Não pode atrasar um dia. Se atrasam a folha de pagamento, aí eles [as entidades parceiras] perdem a credibilidade com seus próprios funcionários. Outra foi que a gente foi um grupo de trabalho blindado aqui dentro! Assim: o secretário dizia “o que eles precisarem, todo mundo dá: informação, ajuda”. A gente não tinha carro. A gente não tinha sala, não tinha mesa, mas a gente usava a secretaria inteira nesse sentido. Assim, o apoio do secretário foi fundamental. O papel que ele exerceu, a hora que ele chamava pra ele a discussão com esses parceiros. Então, isso criou uma imagem pros parceiros muito positiva, que ninguém tinha antes. Porque quando se fazia contrato com o governo, era complicado, né?

A pontualidade do governo paulista é confirmada por Geraldo Reple, o qual aponta uma grande vantagem em relação à administração direta: “Dia cinco o dinheiro vai entrar? Ele entra dia cinco. Ele não vai entrar dia 10, dia 15, dia 20. Não falha. Isso é interessante.” E isso permite não só o pagamento de salários, mas também a transferência dessa credibilidade aos fornecedores do hospital:

O que aconteceu? Aquela coisa que a gente sabe que “Ah, vou vender pro estado, que um mês tem 90 dias [...]”. O cara acaba botando uma gordura em cima, [Aqui] ele não põe. Porque ele sabe que naquele dia vai estar lá, vai estar certo. E você acaba tendo muita credibilidade no mercado. Você consegue [...] preços muito bons.

Para terminar este tópico, é transcrita uma passagem tão saborosa quanto ilustrativa das dificuldades que um governo enfrenta quando procura iniciar a execução em parceria de uma política pública. É fundamental empenho do governante para vencer justificados receios:

Para abrir seis hospitais, a quatro meses da eleição, ele [o governador] chamou a Santa Marcelina, que eram parceiras do SUS há muitos anos. Elas *adoraavam* o Mário Covas. Ele era amigo pessoal das irmãs. Um dia, elas disseram, o secretário Barradas estava presente: “Governador, você está com 5% de intenção de voto!” E era mesmo: Maluf estava com 49%. Maluf tinha acabado com a saúde pública do município. “Quem nos garante que o Maluf não vai ganhar e vai acabar com isso, assim, que passar dezembro?!” Aí, ele [Covas] falou com elas “Eu não posso garantir, [mas] eu posso dizer que eu vou ganhar essas eleições. Sabe irmã, é uma questão de fé..”. [risos] E ela falou “Tá bom”. Sabe, ele seduziu as pessoas... Elas [as irmãs Marcelinas], o Santa Catarina fazer parceria? O Santa Catarina estava na Avenida Paulista! E fazer parceria com o estado? Elas confiaram no governador Mário Covas.

Objetivos comuns e atualizáveis

Evidentemente, não basta que esses atores se reconheçam. É importante que eles compartilhem objetivos comuns. Ademais, reconhecendo que não se consegue prever tudo em um contrato, pode-se ter a certeza de que novas demandas surgirão, levando à renegociação e à atualização dos objetivos. Essa não é prática comum de governos em seus contratos, a não ser nos setores de praxe, como a construção civil. Além da renegociação, os objetivos comuns permitem o reconhecimento de imprevistos e o tratamento de exceções. Silvia Regina explica o *modus operandi* da secretaria:

um ponto fundamental [...] nos ajuda a sustentar até hoje: a gente tem uma verdadeira relação de parceria com esses hospitais. A gente não os deixa na mão; eles não nos deixam na mão. A gente reconhece as dificuldades, quando elas são justificadas e reais, e a gente os atende nas suas solicitações, quando elas são comprovadamente necessárias.

Do lado das OSs existe o reconhecimento dessa gestão flexível diante de imprevistos. Aqui, Cid Pinheiro refere-se ao orçamento anual do HGP:

Se você pegar o ano de 2008, existe um orçamento, mas existem algumas demandas que ocorrem ao longo do ano que não estavam no orçamento. Então, há um termo aditivo no contrato, visando essas atividades específicas. Então, eu comecei o ano com um orçamento de 81 milhões, e vou fechar o ano com um orçamento de 87 milhões.

Um exemplo prático de como funciona a revisão de um orçamento contratado – curiosamente causada pela competição por recursos entre duas jurisdições que se sobrepõem, estado e município – é contado por Sonia Alves da Secretaria de Saúde:

Quando a prefeitura municipal de São Paulo aumentou a hora médica de seus serviços, eles [os hospitais estaduais administrados por OSs] começaram a perder médicos. Aí, todos começaram a ver que os médicos estavam indo embora. Porque a hora médica estava em torno de R\$ 35, e o nosso pagava R\$ 18, R\$ 20. A gente reconheceu e demos um recurso adicional, que o contrato permite, pra aumento da hora médica pra todos eles, nesse ano. Porque era uma dificuldade real. Então, é uma parceria mesmo.

Evidentemente, é uma via de mão dupla. Nesse caso, aproveitando a agilidade do parceiro com personalidade jurídica privada:

Ao mesmo tempo em que eu falo pra ele [para o hospital O.S.]: “Olha, o hospital do lado aí desabou o teto da maternidade, fecharam 80 leitos, você vai ter que assumir 300 partos por mês”. Claro que eu vou financiar. Mas é do dia pra noite. Eles se viram, mas atendem à solicitação (Silvia Regina).

Aqui, voltamos ao episódio da OSESP já anteriormente abordado por João Sayad – o da inclusão, sem ônus para o estado, de concertos populares e turnês pelo interior –, agora, através do relato de Marcelo Lopes. O caso é interessante, porque, se de um lado houve um conflito entre agente e principal, de outro, os objetivos comuns permitiram a atualização que beneficiou a sociedade, valorizando a relação horizontal entre orquestra e governo.

[...] pela maior eficiência de captação de recursos, ano passado o estado nos pediu que realizássemos 18 concertos a mais, aos domingos, com pelo menos nove da própria OSESP, a preços populares, a R\$ 2, e não deu mais nenhum real por isso. Ele incorporou isso na mesa. Pra nós, foi bom. É bom. A gente acomodou dentro do mesmo valor [do repasse do governo do estado]. Então, esse governo tem como uma das plataformas de política cultural, ampliar o acesso [da] população de baixa renda [e daqueles fora da] capital. O que se fez então? Acomodou-se na meta mais 50 concertos [da] OSESP fora da capital. Fizemos no interior sendo de câmara ou sinfônicos, em um projeto chamado OSESP Itinerante, 54 concertos, 35 workshops [...] Sim, a OSESP inteira, com grupos de câmara dando aulas de metal, aulas de corda, aulas de sopro. Nesse projeto, nós atingimos 70 mil pessoas em 20 dias. Isso tudo dentro daqueles 43 milhões [o repasse anual do estado à orquestra...] E foi maravilhoso, receptividade ótima, com concertos ao vivo com 10, 12 mil pessoas.

Considerando a flexibilidade demonstrada, como seriam os contratos que embasam essas renegociações, que, a julgar pela frequência com que são mencionadas, são parte do funcionamento normal? Aliás, esse é um ponto importante: as trocas de informações e recursos em uma parceria dessa natureza podem ser bastante frequentes, diferentemente de um contrato tradicional de prestação de serviços. No trecho a seguir, Lerroy Lima explica que, na verdade, é menos na assinatura do contrato e mais na determinação conjunta do plano anual de trabalho que o governante pode forçar a renegociação das metas.

[...] no plano de trabalho, é o momento onde a administração define, transforma suas ambições políticas em metas pra cada um dos equipamentos. A gente, normalmente... a OSESP tem um contrato de cinco anos, mas normalmente os contratos são de três anos. Então, ele pode ultrapassar gestões. [Por] exemplo, tem um contrato de três anos e lá está definido que é com ele, que ele é responsável pelos objetivos gerais, fazer qualificação musical de crianças [referindo-se ao Projeto Guri, não visitado], faixa etária e tal. Mas a cada ano você tem um plano de trabalho diferente que te fala... e

ele tem uma abertura significativa. Então, você pode falar onde são os polos que vão ser abertos, qual o número de alunos que você pretende atender, quais os instrumentos que você pretende dar e tal.

Já foi mencionado que a Secretaria de Cultura perdeu a maior parte de seus quadros especializados para as OSs. No caso da Pinacoteca, isso gera a situação um tanto atípica de o plano de trabalho ser produto primário do próprio museu.

A dinâmica maior vem daqui, principalmente no caso da Pinacoteca ser uma instituição consolidada há muitos anos, com programas regulares. Na verdade, o que nós fazemos é desenvolver um plano de trabalho, que no nosso caso é concebido a partir de toda essa avaliação da nossa última década de trabalho. Claro que sempre tem aprimoramentos, novos adendos, mas ele é fundamentalmente um prosseguimento, uma reflexão.

Mas, como se dá a contratação da gestão de um novo equipamento? Novamente, o exemplo da Secretaria de Saúde é o mais apurado, até por haver recebido críticas do TCE, da sociedade civil (ver, por exemplo, ABONG, 2009) e do Ministério Público. Se, inicialmente, as escolhas eram decididas pelo secretário, hoje, a decisão passa por um processo público de qualificação, a partir de parâmetros bastantes diferentes da Lei nº 8.666:

Não é um ranking, com primeiro colocado e tal. Não tem nota. É assim: [...] com o dia e o ano, habilitado em tal, especialidade tal. Os dois [hipotéticos proponentes] apresentaram custos muito parecidos, numa variação muito pequena, mas adequados. Um dos projetos privilegiava investimentos. Ele dizia que queria 1,6 milhões em um ano e um custeio mensal de 1 milhão pra fazer determinada atividade. O outro dizia fazer a mesma atividade inicial com custeio [inicial] de 800 mil, mas [apos a fase inicial] custaria 1,2 milhão [por mês]. Eles não iriam comprar os equipamentos, mas iriam custar 1,2 milhão por causa de um custo crescente por mês, um reajuste. Qual foi nossa avaliação? Melhor investir agora e custar menos por mês. Ao longo do tempo, a relação custo-benefício é melhor nesse do que neste. Essa é a nossa avaliação. E ele [o secretário] sempre acata a comissão técnica. Ele diz “Ok, então” (Silvia Regina).

Participação da sociedade

Para os que veem o modelo de São Paulo pela perspectiva das ciências políticas, o ponto fraco do modelo de OS está numa participação deficiente da sociedade e, conseqüentemente, na *accountability* (SANO, 2003). Contudo, qual seria a referência de participação ideal? Sano refere-se ao célebre documento do MARE (BRASIL, 1995, p. 40):

A modernização do aparelho do Estado exige, também, a criação de mecanismos que viabilizem a integração dos cidadãos no processo de definição, implementação e avaliação da ação pública. Através do controle social crescente será possível garantir serviços de qualidade.

Curiosamente, um documento tido como neoliberal propõe uma estrutura assemelhada a outras que não podem ser acusadas de conservadoras:

Os conselhos operários ou soviets (do russo *sovét*) são conselhos, ou corpos deliberativos, compostos de operários ou membros da classe trabalhadora que regulam e organizam a produção material de um determinado território ou mesmo indústria. Esse termo é comumente usado para descrever trabalhadores governando a si mesmos, sem patrões, em regime de autogestão. (WIKIPEDIA, 2009)

Se tomarmos essa declaração como meta, veremos que dificilmente alguma organização no mundo irá corresponder plena e simultaneamente ao ideal de participação e às expectativas de desempenho. Nesse sentido, o que haveria de participação nas organizações sociais brasileiras? Em Minas Gerais, a legislação propõe diversos conselhos, em diversos níveis. No entanto, a exemplo da experiência deste autor com ONGs, são pouco atuantes, conforme explica a representante da SEPLAG mineira:

Eu acho que aquilo que falei dos conselhos de Políticas Públicas [é] central, eu acho fundamental e tem muita gente que é um pouco descrente com relação a esses conselhos [...] porque alguns, de fato, não funcionam. Agora, eu acho que existe um cargo privilegiado de acompanhamento, de controle da sociedade, e que muitas vezes não é ocupado. Então, eu acho que seria uma forma da sociedade não apenas controlar e acompanhar, mas como o conselho, ele tem acesso a esse instrumento antes até da celebração, de eventualmente contribuir, de direcionar e falar “olha, o Estado, junto com as OSCIPs, está planejando uma política, mas não é bem assim, vamos direcionar isso de outra forma”. É um outro público. É uma outra área geográfica que tem que ser executada. Não sei. Agora, eu imagino que a sociedade poderia contribuir bastante se esses conselhos fossem mais atuantes. E o problema que extrapola da alçada do Estado, [...] uma questão de organização da própria sociedade. Que tem os seus custos e, de repente, ele não está querendo arcar com esse custo. Mas eu acho que seria fundamental para o melhor funcionamento do próprio modelo. Porque isso você teria tranquilidade da sociedade analisar a prestação de contas, analisar os resultados alcançados, cobrar.

No caso da saúde de São Paulo, uma diferença fundamental é a de que o estado não criou O.S.s, mas buscou na sociedade civil quem já tivesse experiência na gestão de

equipamentos de saúde. No trecho a seguir, Lerroy Lima mostra que a legislação federal e a do estado de São Paulo divergiram por razões bem pragmáticas:

As OSs federais têm na sua composição a necessidade de ter membros indicados pela administração. Porque lá, [...] eles queriam desconcentrar. [...] Então, no conselho, que é o controle maior dentro da organização social, você tem uma parte significativa de representantes do Estado [...], você tem 30% [de membros do Estado]. [...] tem mais 30 da própria organização e [...] esse conjunto escolhe o restante na sociedade civil. Então, você acaba tendo uma participação muito grande do Estado na própria OS. No estado [de São Paulo], no caso da saúde, você acaba negociando com entidades que já tinham um histórico maior... Então, você não estava criando organizações como você criou no governo federal [...], você negociou com a Santa Casa, com a Santa Marcelina. Eles não aceitavam ter mudado o seu conselho. Então, a lei estadual é diferente. Nessa composição, ele parece uma OSCIP. Ele não é uma organização da sociedade civil, simplesmente. [Na prática], ele acaba sendo mais sociedade civil aqui do que no governo federal.

O conselho da OSESP

Certamente, o caso mais rumoroso ligado aos conselhos e à governança organizacional²⁸ é o da OSESP e seu maestro e principal executivo, John Neschling. Figura central no reerguimento da orquestra, já há alguns anos, ele vinha desagradando a governantes e músicos, até que foi demitido pelo conselho dois meses após a fase de campo deste trabalho. Esse caso, talvez, seja especialmente ilustrativo da necessidade de gestão ativa – em oposição ao desenho institucional estático – das relações de governança, tanto pela projeção que seu conselho tem diante da sociedade quanto pela forma como este foi instituído, conforme conta João Sayad:

Os conselheiros, até mesmo [os] da OSESP, são indicados pelo [seu principal] executivo. Ainda que de direito não seja assim, de fato é [...]. Então, o Neschling, convidou o Fernando Henrique Cardoso, o Pedro Malan, o Luis Soares [Companhia das Letras], o Horácio Lafer Piva [ex-presidente da Fiesp] [e] o Pérsio Arida. [Na] realidade, eles eram muito mais aliados ao executivo [o maestro] que a um projeto comum que [compartilhassem] com a secretaria.

Em São Paulo, Lei Complementar nº 846, de 4 de junho de 1998, prevê que o conselho de administração seja em sua maioria eleito pelos membros da associação.²⁹ Nas

²⁸ Este tópico é o único ponto, em toda a dissertação, onde a palavra “governança” não é empregada estritamente no sentido interorganizacional. De fato, a maior parte das atribuições do conselho e da OSESP é relativa à própria orquestra.

²⁹ Mais especificamente, até 55 % dos conselheiros eleitos entre os associados, 35% eleitos pelos demais

OSs da cultura, segundo explica Marcelo Araújo, muitas vezes isso remete às associações de amigos, como no caso da Pinacoteca:

No caso de grande parte dos museus, foram as associações de amigos que já existiam. No nosso caso, a associação foi fundada em 1992 e vinha funcionando ininterruptamente, [exercendo um] papel muito importante [...]. [Passou] a ter um papel ainda maior ao ser reconhecida pelo Estado como OS e assinou contrato de gestão. Com essa assinatura, e com o recebimento das verbas do Estado, a associação contratou um número grande desses funcionários que já prestavam serviços nessa categoria de credenciados [...] por regime de CLT.

Na OSESP, a ascendência do maestro era muito grande; tanto que seus 10 anos à frente da orquestra estão sendo chamados pelos meios de comunicação de “*A Era Neschling*”(NESTROVSKI, 2009), o que ajuda a explicar o fato de ter partido dele a nomeação do conselho.

A renovação da OSESP, a partir de 1997, e a construção da Sala São Paulo (inaugurada em 1999) são marcos de um período que será conhecido, com justiça, como a “Era Neschling”. Não só se chegou a resultados musicais de alto nível, mas mudou-se a forma de administrar as coisas, criando um modelo hoje seguido, em alguma medida, por muitas instituições. (NESTROVSKI, 2009)

No entanto, essa organização modelo, de nível mundial, acabou também tornando-se incompatível com a personalidade centralizadora do maestro, o que gerou um desgaste para todos os atores envolvidos: governo, conselheiros, músicos e empregados. Gerou também uma personalização provavelmente excessiva da orquestra, como explica o seu diretor executivo:

[...] a orquestra é muito centrada na figura de seu grande realizador, que é o Neschling. [Com relação a] essas 20 que você viu [referindo-se a um ranking publicado pela revista britânica *Gramophone*, do qual a OSESP não faz parte, mas teria sido citada como *upcoming*], você tem sempre um grande maestro, mas também uma grande estrutura, uma grande instituição – uma grande troca. [...] Você não pode confundir a instituição com a pessoa. Isso é uma coisa que tem que ser amainada e relativizada com o passar do tempo.

Apesar do desligamento de John Neschling ter sido negociado para 2010 e um processo de transição ter sido anunciado em junho de 2008, já nos primeiros dias de dezembro de 2008, João Sayad dava como resolvida pelo conselho a saída iminente do maestro:

Eu estou te revelando aqui, no caso do Neschling havia uma história de que o Serra não ia com a cara dele e coisa e tal. Então o Fernando Henrique [é] presidente [do conselho da OSESP] – eu tenho *hands off*. Ele [o maestro] é muito mais independente que o Meirelles do Banco Central. [mas a OSESP] tem uma boa administração. [O] Neschling é um músico que criou essa linda orquestra, mas hoje é odiado pela orquestra. Por quê? Porque tem um temperamento difícil... e... porque, aqui entre nós, ele se indispôs, graças a Deus, com o conselho. Então, vai sair.

De fato, depois de um longo embate, o conselho demitiu quem o indicara – uma situação que, possivelmente, mostre que a estrutura de governança, afinal, funciona. Voltando à Figura 7, é provável que esse desgaste pudesse ter sido minorado se atenção maior tivesse sido dispensada à relação de governança da OSESP com o governo de São Paulo e, especialmente, seu conselho de administração. Segundo Marcelo Lopes, o próprio conselho está preocupado com a longevidade da instituição:

O conselho é muito ativo. [Na] negociação do contrato de gestão com o governo, [na] criação do fundo, [de] tudo isso, o conselho participa e cobra. [...] E essa coisa da reanálise da governança partiu também deles. [Conforme] expressão do próprio conselho, “precisamos rever quais são as relações internas, ver as formas de reciclagem do próprio conselho”. Eu acho que em um determinado momento, o conselho tem que se renovar. Se a sociedade está bem representada nesse conselho, se não está.

O ponto é que ao executar políticas com OSs, o estado de São Paulo abre mão da autoridade hierárquica, ainda que seja o principal – no caso da saúde, o único – financiador do equipamento. Não se trata de uma situação ruim nem boa por si só. Indica, apenas, a necessidade de se ter cuidado na gestão das relações de governança, para que não seja preciso recorrer ao principal instrumento coercitivo de que o estado dispõe, que é a substituição da organização parceira. Hoje, por razões de imagem, este já parece ser um instrumento usado com alguma frequência, a julgar pelo que diz o secretário:

Então, são organizações ainda novas, que [estou] trabalhando para consolidá-las. A minha regra tem sido assim: se tiver alguma acusação no Ministério Público contra qualquer uma delas, mesmo que falsa – e em muitos dos casos é falsa, é irrelevante – eu proponho, na mesma hora, a troca da OS: pra preservá-las [as instituições] face à opinião pública.

Na área de saúde, a situação é distinta desde o início, já que os parceiros da secretaria submetem-se a um processo diferente de qualificação e, na maioria das vezes, têm longa tradição de serviços prestados na área. Silvia Regina ressalta as diferenças, lembrando que “[...] a lei exige que tenha cinco anos de serviço *próprio* de saúde. Não dá pra eu, você e ela ‘Vamos montar uma OS, vamos gerenciar um hospital?’ De jeito nenhum. Então, nós não temos aventureiros, ou pessoas inexperientes, na condução do nosso processo.”.

As OSSs, contudo, têm personalidade jurídica diferente da de suas entidades mãe. Elas têm, obrigatoriamente, como as da cultura, um conselho de administração, muitas vezes, com a participação da comunidade local, para prestação de contas e acompanhamento.³⁰ Entretanto, apesar dessas instâncias de participação, não resta dúvida de que o maior motivador do modelo das OSs é ser:

um equipamento do Estado, um instrumento público, gerido de uma forma privada, com as prerrogativas de uma entidade privada. E como são essas prerrogativas? Contratados do CLT, fica quem sabe, quem não sabe sai – é o princípio básico. Você capacita as pessoas, porque você tem a autonomia pra fazer isso, porque você é uma entidade privada gerindo em nome do Estado. (CID PINHEIRO, do HGP)

4.3.2 Administrando a relação agente x principal

Voltando à Figura 7, se os parâmetros de governança regulam a articulação de longo prazo do Estado com as redes e a sociedade civil, o propósito da categoria administração de agente e principal é codificar as particularidades do desenvolvimento e da gestão de conflitos durante a vida de uma dada parceria.

Um conflito que chama atenção é o que aparece nas restrições que a ABONG (2009) faz às OSs. Como exemplo, foi citada a OSESP, que poderia tornar-se tão forte e importante, que “no limite, essa situação pode resultar no descolamento desta orquestra da política de cultura do estado, tamanha a sua ‘independência’ financeira”. Diante de queixas como essa, o pesquisador propôs ao diretor executivo um exercício. Foi-lhe indagado se, diante de uma OSESP extremamente forte, um futuro governante, ao tentar interferir, mesmo de maneira

³⁰ Por exemplo, o conselho do HEMC se reúne trimestralmente com foco nas ações qualitativas que envolvem melhorias no atendimento à população. Membros incluem um representante de cada um dos Conselhos Municipais de Saúde das sete cidades do Grande ABC, representantes da Faculdade de Medicina do ABC, do corpo de funcionários do hospital e do Conselho de Curadores da Fundação do ABC. Fonte: site do hospital.

virtuosa (supondo tratar-se de um bom intérprete da vontade de seus constituintes), não terminaria rechaçado pela orquestra.

Isso pra mim é bom, que um governo venha influenciar demais, eu acho... Bom, vamos colocar em termos. Governança existe de várias formas. Uma pelo desejo, vontade e capricho de um governante. A outra pode ser é que ele venha a interpretar de fato, corretamente, os desejos de uma sociedade. Mas não é a única forma: a outra é a própria governança interna, através do conselho que represente os estamentos dessa sociedade. O governo não é o único. O governo pode ser sido eleito por uma conjuntura econômica, por uma tal conjuntura política. Mais ligado, por exemplo, à saúde, à educação, ou à saúde pública, e de repente o projeto para cultura não é adequado a entender a democracia de uma forma mais ampla. Sendo que governos, a sociedade civil, na medida que sejam democráticos e representativos, todos esses vetores contribuem para um determinado resultado. Não é só um governo. E a história mostra que um excesso de influência tem sido mais pernicioso do que benéfico.

Marcelo Lopes exemplifica esse possível conflito com os principais recorrendo a uma frase atribuída a João Sayad – “eu me sinto como um ministro da Fazenda de um país cujo banco central é independente: não estão na minha mão e sou eu que pago a conta”. Em sua entrevista, o secretário da Cultura confirmou divergências com a OSESP, principalmente, em relação a um fundo de R\$ 27 milhões mantidos, segundo o balanço da entidade,³¹ para criar um fundo de capital semelhante a um *endowment*.³²

Realmente, a OSESP, hoje, encontra-se numa situação invejável e invejada: além de uma dotação do tesouro paulista de R\$ 43 milhões anuais, gera receitas próprias de cerca de R\$ 20 milhões e tem um fundo de R\$ 27 milhões para enfrentar algumas temporadas ruins. Ainda que, certamente, seja possível aplaudir a gestão da entidade, é igualmente compreensível o apetite pela mobilização desses recursos por parte do governo. João Sayad comenta:

Aí, eu juntei advogado trabalhista fui e “olha, 13 milhões dá de sobra [para liquidar qualquer eventual passivo trabalhista]. Tem 14 aí sobrando”. Cada

³¹ Os números do balanço ultrapassam R\$ 27 milhões ao somar as rubricas (valores aproximados em milhões de reais entre parênteses): provisão para contingências (3), patrimônio social (7,4), fundo de capital (4,6), fundo de reserva operacional (10,8) e superávit acumulado (3,6). Como existem nesses números contabilização de doações de instrumentos musicais e outras, o número de reservas em 27 milhões pareceu-me acurado (OSESP, 2008).

³² Esses fundos, comuns em fundações filantrópicas estrangeiras, revertem para a entidade anualmente apenas os rendimentos reais de suas aplicações financeiras. Nesses casos, o objetivo é garantir vida longa à fundação, garantindo-lhe a sobrevivência diante de vicissitudes temporárias.

vez que chego lá e tocava nessa ferida, o conselho [da OSESP] ia ao governador. O governador: “pelo amor de Deus, não briga com eles. Eles são todos importantes”. Então, estão lá os 27 milhões. Os torna vulneráveis! Não nesse governo, mas no que o suceder. Se tiver uma crise econômica e um governo mais porra-louca, passa a faca nos 27 de uma forma arbitrária.

Conflitos entre administração e políticos

Este tópico trata da delicada relação entre administração e política, do embate entre técnicos e das ingerências políticas na administração. Naturalmente, quando um equipamento sai da administração direta, os conflitos entre a sua administração e os políticos não são imediatamente resolvidos, mas, ao menos, os administradores ganham uma arma: o contrato de gestão.

Durante uma das entrevistas em São Paulo, fomos interrompidos pela secretária para que o entrevistado pudesse atender à chamada de um deputado da base governista. O entrevistado sai da sala e retorna cerca de 5 minutos depois. Nova interrupção poucos minutos mais tarde e o entrevistado resolve atender na sala da entrevista. Dessa vez, ele diz não à demanda de uso do espaço público ao interlocutor, escudando-se no contrato de gestão, que o obriga a um determinado desempenho.

Na pesquisa de campo de Minas Gerais, encontramos essa tensão, especialmente, no caso da ADTV, uma OSCIP criada pelo governo – a exemplo das OSs da cultura – para dar continuidade a um projeto de governo já existente, o de operar uma TV pública. A ADTV nasceu da cisão da Fundação Rede Minas, que passou a contar com apenas “vinte e nove pessoas, incluindo o presidente, o vice-presidente, os diretores”, cargos de confiança que determinam a programação a ser produzida pela ADTV.

A ADTV concentra os técnicos – “hoje são 350 CLT (diretos) e 100 indiretos via terceirização tradicional”, com uma estrutura de diretoria “espelho da fundação” – e está voltada para a execução da programação definida pela FRM. Evidentemente, conflitos podem surgir entre as demandas políticas e a administração da OSCIP tocada por “uma pessoa que veio da iniciativa privada e era auditor”. Nas palavras de um informante da ADTV, a primeira regra de resolução de conflitos é haver recurso financeiro destinado àquela demanda: “Se não tem dinheiro, não faz”. Em seguida, “o diretor [da FRM] tem suas demandas aceitas desde que seja cultura. Se não for cultura, entra em contato com o presidente da fundação”, que deverá justificar a opção por aquela programação.

Uma das razões para se compreender essas divergências é o fato de que elas não tendem a diminuir com tempo. Embora a estrutura das organizações sociais tenha se mostrado estável, o mesmo, caso o sistema democrático continue funcionando, não deverá ocorrer nem com os políticos nem com seus nomeados para as funções de confiança. Marcelo Araújo ilustra essa dinâmica a partir do ponto de vista da Pinacoteca:

[...] mesmo quando funcionávamos no âmbito da administração direta, já havia certos atritos por visões diferenciadas, até pelo próprio dinamismo, pela própria natureza desse equipamento. Com a adoção do sistema da OS, isso também continua existindo [...]. Só pra ter uma referência, num prazo de quatro anos, tivemos três secretários. Obviamente, uma mudança de secretário, ainda que não tenha havido uma mudança de ordem partidária, são visões específicas e diferentes. Existe, dentro do âmbito do Estado, sempre uma dinâmica que é muito influenciada por mudanças partidárias, políticas, por eleições ou por substituições, quando dentro dos equipamentos existe sempre uma tendência para processos que são mais a médio e longos prazos, mais permanentes e mais fixos.

Papel do funcionário público

Parte importante para a administração da dicotomia entre administração e política, o papel renovado do funcionário público não está claro no governo paulista. Somente recentemente a Secretaria de Cultura começou a estruturar-se com um corpo técnico. Na saúde o treinamento é *on the job*. Sonia Alves conta seu processo de adaptação e aprendizado:

eu estou aqui há dois anos, mas eu já trabalho pro estado tem 20 anos. Trabalhei no hospital “da direta” por cinco anos. Esse dia a dia de hospital... eu sou médica, isso me é familiar. Aí, você vai aprendendo essa história de processos desenvolvidos aqui, os tipos de controle, acompanhamento. Aí, devagar, você vai pegando.

Nesse ponto, o da formação do funcionário público, o governo mineiro parece ter uma enorme vantagem sobre os demais pesquisados: um corpo técnico treinado, oriundo da Fundação João Pinheiro (FJP) e orientado para a administração gerencial. Essa é uma experiência que merece ser melhor investigada, se realmente vai continuar a ser uma vantagem a longo prazo.

Em Minas Gerais, o supervisor é definido por uma respondente da SEPLAG como “[...] um servidor destinado pelo órgão parceiro pra acompanhar a parceria.” Essa respondente considera que “o supervisor é a ponte entre o órgão e a OSCIP.” Para ela, trata-se de uma

figura central na parceria, capaz de dirimir conflitos e identificar previamente dificuldades no desempenho da mesma.

Eu até fiz [...] uma consulta, logo que eu fui nomeada supervisora, [...] à SEPLAG, sobre isso. Para a Comissão de Avaliação, eles têm uma metodologia padrão para o cálculo das notas etc. Tanto é que os relatórios se você pegar o daqui ou o de outra instituição você vai ver que é a mesma forma. Pra [a função de] supervisão não tem.

Assim, também aqui o treinamento *on the job* parece necessário. A questão é que, uma vez que sejam mudados os papéis, deveria também ser modificada a formação dos recursos humanos.

Formulação *versus* execução

A dicotomia entre formulação e execução – pela qual foi codificada essa divisão de papéis entre o principal que formula a política pública e o agente executor – é um aspecto fundamental da NPM britânica, embora não seja levada a ferro e fogo em outros locais. De fato, é inevitável (e, provavelmente, bem-vinda) a colaboração do parceiro na formulação. Mais problemática é a relação inversa, de ingerência do governo no dia a dia da execução do parceiro. Entretanto, é justamente esse o problema encontrado no campo.

Em Minas Gerais, constatamos certa dificuldade de adaptação de alguns servidores ao novo paradigma. Conforme aponta a respondente da SEPLAG, as mudanças ocorreram da seguinte maneira: “[...] a gente tem um órgão que sempre executou as políticas públicas, e, de uma hora pra outra, ele assume um papel de monitorar e coordenar; quer dizer, de não mais executar”. Ademais, quanto ao acordo de resultados, ainda que haja um contrato entre a OSCIP e uma das secretarias de governo, o papel da SEPLAG é tido como fundamental em relação a cada termo firmado, pois esse órgão central apresenta objetivos estratégicos, tal como afirma uma entrevistada:

a SEPLAG [...] entra muito pra conduzir esse processo. Não no sentido de direcionar o objeto do termo de parceria, mas de garantir que a metodologia seja respeitada, que acessos legais sejam observados, porque o modelo é muito novo.

Por sua vez, a divisão das responsabilidades pela formulação e execução entre o Estado e a OSCIP é definida no termo de parceria, cabendo à última, de modo geral, a

execução do que foi pactuado. Na prática, essa relação já foi exemplificada no caso da ADTV, responsável por executar com qualidade e eficiência a produção, ao passo em que a FRM encarrega-se da programação. Falando do juízo de valor em relação ao conteúdo da programação, o entrevistado da ADTV aponta: “A relação é clara. O que vai ao ar [a qualidade da programação] não é um problema meu”.

Em São Paulo, há dois *modus operandis* distintos. Na cultura, a capacidade de formulação acompanhou os executores e reside nas diferentes OSs parceiras. Na saúde, há uma aplicação muito mais clara do princípio, com a formulação ficando a cargo da Secretaria de Saúde, que no caso das OSs, definitivamente, não tem posição executiva. Além disso, é possível identificar outra dicotomia, um refinamento ligado à execução, que coloca para o Estado a escolha entre especificar como o parceiro deve operar ou dar a este autonomia para decidir como fazê-lo. Um exemplo dado por Silvia Regina ajuda a esclarecer a ideia de autonomizar o parceiro:

[...] eu administro resultado. Eu, Secretaria [de Saúde]. Eu cobro resultado e qualidade do cardápio que eu defini. A gente define, nesses hospitais, mais do que em qualquer serviço complementar ao SUS: a secretaria é o verdadeiro gestor estadual do sistema. Porque é a gente que define o que vai ser feito, em que quantidade e com que qualidade a gente exige. [...] A gente só não executa, e não dizemos a eles “como” executar. São 10 anos de parceria - nós nunca dissemos “contrate tal pessoa para o cargo de”. É uma decisão deles.

ENTREVISTADOR: Vocês não decidem quantos enfermeiros por leitos, nada disso?

SRO: A gente acompanha, vê se está dentro dos parâmetros. Tem um indicador de qualidade. É uma decisão gerencial. Eu cobro é resultado.

O desenvolvimento do modelo

Esta categoria agrupou os esforços, no sentido de dotar o modelo de execução em parceria de estabilidade e escala. Segundo Geraldo Reple, do HEMC, “a secretaria tem se esforçado bastante também em desenvolver novos parceiros, novas pessoas para participarem do modelo”, visando evitar a concentração em poucos parceiros.

as entidades também tinham medo, por causa de toda a história do estado, “não, não vai pagar, não vai não sei o quê”. E olha aqui, você fala “não, a coisa é correta”, tem o dia certo, os locais certos, o dinheiro vem certo, não tem nada diferente. Aí, as entidades começaram a perceber que é um negócio

bom. Não é lucrativo, mas você dá um atendimento para a população excelente, excelente.

A estabilidade do modelo atual é dada não só pela quantidade de parceiros, mas também por sua escala e, principalmente, pelos resultados obtidos. Silvia Regina reage à provocação: imagine que outro grupo político chegue ao estado, e que chegue com outra visão, uma visão de hierarquia...

Eles seriam linchados no primeiro quarteirão. Por quem? Pelos próprios usuários, pelos funcionários, por todo mundo, acho. Porque, hoje, a gente tem 43 unidades. Deve dar, no mínimo, uns 30 mil funcionários. Como fazer concurso para 30 mil funcionários públicos?

Aparentemente, um retorno à hierarquia não poderia ser feito diretamente, mas precisaria passar por uma degradação do nível de serviço atual, pela redução dos repasses às OSs. Essa opinião é compartilhada por Geraldo Reple e por Cid Pinheiro:

Mas ele [um novo governo] pode começar a comprometer a imagem das OSs, pela única porta que eles têm, o financeiro. Mas a cobrança da sociedade sempre será grande. Ou seja, é uma ameaça possível.

O desenho dos incentivos é parte importante do desenvolvimento do modelo. Embora não tenha havido uma preocupação de se criar um sistema coerente de incentivos, as consequências daqueles preexistentes já são percebidas no modelo atual. Um exemplo de incentivo não explícito é também uma crítica ao modelo: ao não se prever depreciação para os equipamentos públicos, haveria a tendência de sucateamento destes equipamentos, pela extensão forçada de sua vida útil. Com ou sem fundamento, a ameaça de não poder contar com uma reposição em caso de defeito criou um cultura de forte manutenção dos equipamentos no HEMC.

nós temos um cuidado muito grande, acho que [em] todos esses hospitais, [de] preservar. Como eu te falei, tendo dificuldade, provavelmente, na reposição, nós temos uma manutenção muito forte [Você] prevê, você faz uma coisa preventiva pra não quebrar e [...] ficar sem utilizar aquilo.

O efeito virtuoso desse incentivo também leva ao *leasing*, em vez de imobilização:

Hoje, a maioria dos nossos computadores é alugada. É uma empresa que faz manutenção, substitui, na necessidade. Muita coisa a gente tem alugado. A maioria dos equipamentos mais robustos, tipo tomografia [e] ressonância, o estado comprou. É investimento do estado. Mas, hoje, a gente [os hospitais OS] já tem [...] a responsabilidade pela manutenção... Uma ampola de tomógrafo quebra aqui, custa cinquenta mil dólares. A gente não fica dois dias parado. Em menos de dois dias, tá consertado.

Embora haja iniciativas nessa área, é possível que uma política ativa de desenvolvimento do modelo, reconhecendo e reposicionando os incentivos mais importantes, trouxesse à rede ainda maior estabilidade.

4.3.3 Gestão da parceria por comparação e indicadores

O terceiro grande componente do direcionamento das redes de política pública é outro conceito que emergiu do campo: a gestão por comparação. Esse conceito pretende incorporar o novo papel técnico do Estado, o de gestor da política pública executada de forma distribuída.³³ É essencial observar que a gestão é da parceria e seus resultados, não do parceiro e seu processo produtivo. A “gestão da parceria por comparação” completa o tripé que inclui os componentes já apresentados “governança de atores interdependentes” e “administrando a relação de agente e principal”.

Esta subseção será baseada exclusivamente na experiência da saúde em São Paulo, a única entre todas as iniciativas analisadas a ocupar a etapa 3 do Quadro 1, a posição de gestor social. Entre os entrevistados, como Marcelo Lopes, há o reconhecimento dessa posição de vanguarda:

Na saúde, eles avançaram muito na construção de metas e indicadores. Isso eu sinto falta aqui. Nós não sabemos exatamente as metas. Elas não são tão claras, talvez, por serem culturais, mas são muito heterogêneas. Na saúde, o que deixa essa relação mais estável, cristalina [são] duas coisas: (1) *benchmarking* que eles podem fazer, porque eles têm hospitais que não são geridos por OS; e (2) as metas são muito mais claras! Eles avançaram na construção dessas metas não somente na quantidade, na natureza, também indicadores comparativos entre as instituições, entre os hospitais.

A chave da comparação é essencial para que os dados se transformem em informações gerenciais. A Secretaria de Saúde utiliza instrumentos do SUS para criar essa base de dados e desenvolver sua gestão, impactando ao mínimo as rotinas dos hospitais:

³³ A expressão “execução distribuída” é intencionalmente empregada como alternativa à “execução descentralizada”, pois neste caso é mantido um centro claramente coordenador: a Coordenadoria de Gestão de Contratos de Serviços de Saúde da Secretaria de Estado da Saúde (CGCSS).

[...] o BDA [Boletim Diário de Atendimento] tem um campinho lá, que se você coloca lá o dígito 1, quer dizer que é uma consulta nova, é a primeira vez que o paciente foi ao ambulatório. Se você coloca o dígito 2, é um retorno. Como eu contrato dos hospitais um número X de consultas novas e um número Y de retornos, tem uma proporção [que deve ser respeitada], de um pra quatro, aproximadamente. [...] Porque é no BDA que eu vou ver quantas consultas novas ele fez e quantos retornos. Pro SUS, ele pode estar em branco, ninguém nunca preenche, não interessa: tudo é consulta, pago [pelo governo federal] R\$ 7,20, pra eles, não interessa. Para mim, interessa. Porque eu quero que ele faça cada vez mais consultas novas e que ele seja cada vez mais resolutivo. Não quero um paciente que fica sempre voltando, voltando e com a mesma patologia. Tem que dar um jeito na patologia do paciente. O nosso olhar é outro. Então, a gente usa os mesmos instrumentos, até pra não criar um terceiro, porque dá mão de obra, você ter que treinar todo mundo. Não. AIH³⁴, só que ela tem que ser preenchida.

Aqui são analisadas três grandes linhas da atuação da CGCSS, lugar físico da gestão dessa execução distribuída: (1) a criação e ampliação da capacidade de monitoramento ; (2) as ações para orientar a gestão do parceiro e (3) a gestão do aprendizado e inovação.

Capacidade de Monitoramento

A conjectura 5b já postulava que “Para que uma dada tarefa possa ser transferida para fora da administração estatal, é necessária a retenção de capacidade de monitoramento”. A conjectura foi brevemente avaliada, sendo apresentadas algumas experiências em que esse cuidado não foi tomado. No caso da saúde, que opera diretamente grande parte de seus equipamentos, é razoável supor que a habilidade técnica necessária a essa capacidade nunca tenha sido perdida.

Entretanto, para quem gere uma rede diversa como a Secretaria de Saúde, as oportunidades para ampliar essa habilidade técnica são muito grandes, simplesmente, comparando o desempenho de seus contratados. No próximo exemplo, relatado por Silvia Regina, um formulador regional da secretaria propôs ao hospital OS local a abertura de uma central de hemodiálise. O gestor do hospital elaborou o projeto e levou-o à CGCSS:

³⁴ A autorização de internação hospitalar é o documento do SUS contendo campos que incluem a caracterização do paciente – idade, sexo e demais –, da internação – hospital, especialidade, procedimento solicitado e realizado, diagnóstico, data de internação e alta, motivo de cobrança – e valores cobrados. Embora o preenchimento seja obrigatório para o ressarcimento pelo SUS ao hospital, vários campos não ligados ao faturamento são opcionais, como se a consulta é a primeira ou um retorno. Em São Paulo, a opção foi por utilizar a AIH para gerar informações gerenciais para o sistema.

Hoje, quando um deles [gestores das O.S.] traz um projeto especial: “olha, a regional quer que implante hemodiálise. Eu vou instalar oito máquinas, vou fazer 250 sessões por mês. Preciso de R\$ 150 mil por mês pra manter o serviço”. [a resposta da secretaria de saúde] “- Tá louco?! O hospital de Santo André faz por R\$ 80 mil por mês! Vai lá ver como é que ele faz.” Aí ele volta [dizendo:] “Ah é, você tem razão, dá pra fazer, com isso terceirizado e tal e tal.” A gente faz *benchmarking* com os resultados.

A falta que o *benchmarking* faz em outros contextos é uma ameaça ao próprio modelo.

Marcelo Lopes comenta o caso da OSESP:

No caso da secretaria de saúde, [...] eles têm elementos de comparação de custos entre hospitais públicos e os hospitais que têm OS. O estado não tem uma orquestra que é OS e outra que não é. Não tem *benchmarking*. Eles, da saúde, têm controle maior de cada hospital. Até mesmo para fazer *benchmarking* e defender o modelo. Já a Secretaria de Cultura não tem essa história. O que é infeliz, porque, pela minha experiência, [...] pelo meu *feeling* e pelo tempo que eu estou aqui, eu tenho certeza da eficiência do modelo para a cultura.

Essa fala merece um reparo. A saúde compara apenas precariamente seus hospitais da administração direta com as OSs, porque só há um sistema gerencial de custos para as OSs. A contabilidade pública não permite os rateios e apropriações necessárias à comparação de custos de um determinado procedimento, o que fez com que esta pesquisa, inclusive, abandonasse uma pretensão inicial de cunho quantitativo.³⁵ A comparação feita cotidianamente é entre os equipamentos que possuem o contrato de gestão.

Esse é um achado contraintuitivo. A literatura também prevê que é importante para conhecer os custos operar alguns equipamentos, até para prevenir conluios de preços entre os agentes: “*Principals that produce at least some services will be more effective at governing a set of providers than principals that only govern*” (MILWARD; PROVAN, 2000, p. 17). Todo o conhecimento de custos em São Paulo vem da operação que é direcionada, não da que é diretamente gerida.

³⁵ O caminho de pesquisa posto de lado foi o de testar quantitativamente a economicidade da opção pela contratualização dos serviços públicos, representada pela seguinte suposição: a contratualização eleva os custos de transação pelas despesas inerentes à elaboração e negociação de contratos, monitoramento e auditoria. Entretanto, os custos de produção para um mesmo nível de serviço são reduzidos, levando a um custo total inferior ao da execução integral pela burocracia, tornando essa opção vantajosa para a sociedade. A verificação dessa suposição esbarrou na impossibilidade de se obter bases de custos comparáveis de hospitais da administração direta e de OSs. Com o início da operação dos convênios de gestão em hospitais gerais do estado e a coleta de custos pelo mesmo sistema das OSs, essa comparação deverá ser possível no futuro.

Paradoxalmente, conhecer esses custos permite que São Paulo não use tabelas de preços por procedimento, uma lógica diametralmente oposta à do SUS. Enquanto o SUS paga cada procedimento por um preço tabelado, São Paulo financia o hospital como um todo e depois, o estado se ressarce de parte³⁶ de seus desembolsos junto ao SUS.

De novo, a gente trabalha com resultado. Como ele se processa, da porta do hospital pra dentro, é um problema deles. Eu tenho que ter informação para que eu a trabalhe assim. Porque o sistema de custo pra nós não é tabela. A gente não remunera o hospital com base no custo deles. Até porque cada hospital tem o custo deles. Cada hospital tem uma peculiaridade diferente, complexidade diferente, e a gente respeita isso (Silvia Regina).

Uma das razões para custear o hospital como um todo, e não pelos procedimentos, é remover o incentivo que um hospital remunerado pela tabela tem em fazer mais procedimentos, muitas vezes, inúteis ao paciente. O debate corrente na saúde pública da França sobre a reforma dos hospitais passa, justamente, por uma contratualização que estimula o pagamento por atividades. Lá, o objetivo é aumentar a produção e permitir que o eventual superávit retorne aos hospitais (FRANCE INTER, 2009). O estado de São Paulo conseguiu fazer isso e se afastar do pagamento por procedimentos, como é a norma do SUS.

No caso da cultura, é menos claro como fazer essas comparações, mas, certamente, há saídas possíveis. Exemplificando com o caso de orquestras: a OSESP, uma instituição que visa à excelência, pode buscar seus *benchmarks* nas filarmônicas do exterior, dados que, segundo Marcelo Lopes, estão disponíveis para um grupo fechado de orquestras:

A gente faz parte de uma associação... [A] Liga da Orquestras Americanas [League of American Orchestras]. A OSESP é uma das associadas estrangeiras. Eles dividem as orquestras por tamanho de orçamento. A nossa está em um tamanho “A”. Então, é comparada a Nova York, Filadélfia, etc e tal. Ali eles têm um estudo que é distribuído, confidencialmente, para as instituições que fazem parte. Para se compararem, para fazerem *benchmarking*. Então, já temos isso.

Este é um dos benefícios de se olhar essas contratadas não como organizações estanques, mas como nós, de diversas redes; utilizando o conceito de redes de política pública. Também os museus – até por seu funcionamento à base de empréstimo para

³⁶ Globalmente, menos de 1/3 do custo dos hospitais públicos de São Paulo é coberto pelo SUS.

exposições temporárias – têm contatos com outras instituições assemelhadas e participam de diversas dessas redes.

Gestão interna do agente: valores da administração privada

Este tópico não se detém nos dados primários sobre o modo de gestão do parceiro, por não ser o foco desta pesquisa – a organização interna do parceiro não é preocupação central dos casos mais avançados mas, especialmente, nas experiências ainda não consolidadas. A gestão segundo valores da iniciativa privada é uma fonte de dissonâncias entre agente e principal. Alguns desses ruídos têm origens culturais, como explica Marcelo Lopes:

[...] a capacidade que o estado tem de entender e avaliar – nem sempre os gestores públicos têm capacidade de avaliar a forma de gestão privada: a régua não é a mesma. Vou te dar um exemplo: no momento que você faz mais com menos, e você tem superávit, na empresa privada você tem “parabéns para todo mundo” que o resultado foi melhor. No estado, ele diz “ou você poderia ter repassado menos recurso ou vocês poderiam ter feito mais, porque sobrar dinheiro no final do exercício é sinal de ineficiência” – culturalmente, no âmbito do estado, é sinal de que ou você orçou mal ou você fez pouco.

Todas as OSs visitadas em São Paulo têm a preocupação com a busca da excelência em suas áreas e do uso de ferramentas gerenciais atualizadas: a OSESP já implantou um ERP,³⁷ o HGP faz seu planejamento com BSC.³⁸ A prova de residência do HEMC reuniu 3.000 candidatos de todo o Brasil para 120 vagas.

É importante ressaltar que a excelência não é atingida com poucos recursos; ao contrário. O HGP é pioneiro na adoção, em todo o hospital, de um sistema de imagem que aboliu revelação e circulação de chapas pelo hospital, como conta Cid Pinheiro:

E as OS, apesar de serem em torno de 23 unidades no estado, não são estruturas baratas. Saúde não é uma coisa barata. Por exemplo, temos há três anos um sistema de radiologia digital que se chama PACS.³⁹ É um sistema avançadíssimo, que nós temos no hospital inteiro: abre zoom da tela, fecha. Antes do paciente abotoar a blusa, o aparelho regula a imagem e distribui

³⁷ *Enterprise Resource Planning* – sistema informatizado abrangendo toda a organização.

³⁸ *Balanced score card* – metodologia de planejamento.

³⁹ *Picture archiving and communication system* (Sistema de radiologia digital). No caso do HGP, modelo Synapse 3.1, da FujiFilm. Os exames computadorizados incluem, além do tradicional raio-x, ultrassonografias, tomografias, endoscopias e outros que geram imagens.

para todo o hospital. O próprio Einstein não tem no hospital inteiro, apenas em [determinadas] áreas.

O pesquisador acompanhou algumas rotinas de exame com esse equipamento, que permite, inclusive, a publicação na internet para a produção de laudos remotos. Os exames são anexados ao prontuário eletrônico do paciente, o qual pode ser recuperado, manipulado, anotado e reencaminhado de qualquer ponto da rede de computadores do hospital.

Talvez a principal diferença com a administração direta não esteja na excelência dos resultados, mas na forma como estes são alcançados, pela possibilidade que a estrutura jurídica oferece de se fazer toda a gestão com qualidade. Um exemplo básico é dado pela capacidade de planejamento da Pinacoteca:

[...] essa era uma grande batalha que eu tinha quando estava na administração direta [...]: o museu é uma instituição que trabalha com um planejamento a médio e longo prazo. Nenhum projeto de museu é exequível em curto prazo. Isso não existe. Qualquer projeto de exposição, de investigação demanda um planejamento e acaba sendo feito para médio e longo prazo. [...] Eu sempre digo que prefiro receber pouco, mas com uma data certa, do que receber uma quantia maior, sem ter um prazo estipulado. Seu eu tenho certeza, eu consigo estruturar o meu trabalho dentro daquele limite. Em um museu, é insano você organizar um trabalho sem saber quando terá aquele orçamento disponível. É preferível saber que eu vou ter 10 em junho do que [...] ter 100 ao longo do ano, sem saber exatamente quando. Esse cronograma é fundamental para recebimento, para fixação de datas. E com a assinatura do contrato de gestão, essa é uma situação que passou a ter uma regularização.

Embora o entrevistado tenha o cuidado de limitar seus comentários à sua área de atuação, é fácil reconhecer que sem uma projeção minimamente acurada e confiável dos recursos disponíveis, qualquer processo de planejamento se torna um exercício inútil. No caso das OSs, esse problema não existe – o que não quer dizer que contingenciamentos sejam impossíveis; são apenas exceções absolutas. Essas exceções podem ocorrer também do lado da OS, conforme explica Cid Pinheiro:

ENTREVISTADOR: Em termos de equipamentos, vocês exigem no contrato equipamentos compatíveis com a importância do hospital?

CPO: Nós não podemos exigir nada, pois os equipamentos são [da] minha responsabilidade. O governo me dá o dinheiro, se eu planejei certo, com os equipamentos certos, eu terei meus equipamentos. Se não planejei certo, eu tenho que me virar. Se eu for eficiente o suficiente pra planejar e sobrar

dinheiro, eu invisto em outro lugar. Se não der o dinheiro, eu justifico e aí tento um termo aditivo. Tudo aqui é equipamento do Estado, pois é dinheiro público. *Plaquinha* [sic] do Estado.

Com os instrumentos em suas mãos, o bom gestor sente-se empoderado e responsável pelos resultados que obtém. Contraste essa imagem com o gestor prototípico da administração direta, frequentemente limitado por ter que seguir o direito administrativo e não ter ideia de com que recursos poderá contar. Encerro esta seção com um caso pitoresco relatado por Silvia Regina, sobre o que faz um gestor que tem metas a cumprir e relativa liberdade:

[...] em 2004, por aí, esses hospitais tinham metas quantitativas que eles tinham que cumprir todos os meses [Na] época, a meta era: o hospital tinha 60 endoscopias por semana, pra público externo. Porque uma das linhas de contratações que a gente faz em hospitais é o SADT [Serviço de Apoio Diagnóstico-Terapêutico] Externo. [Como] eles tinham grandes laboratórios com capacidade de produção muito grande, e a gente sabe que usando a capacidade máxima, a relação custo-benefício é melhor, a gente fazia o seguinte: você tem um tomógrafo que pode fazer mil tomografias [Quanto] você usa pro seu ambulatório, pros seus pacientes internados e para o seu pronto-socorro? Uso uns 100? 900 você oferece pros pacientes que vão ser encaminhados ao hospital: faz o exame [e] resultado é devolvido à sua unidade de origem. Então, tinha médico que fazia 60 endoscopias de SADT por semana. Numa terça-feira, o endoscópio dele pifou. Ele ligou para a Philips, para o representante, porque o cabo era importado, americano. “Quanto custa?!” Na época custava US\$ 7 mil, aqui. Prazo de entrega: uma semana. Ficar uma semana parado! São 60 endoscopias! [É] complicado... [Você] não cumpre a meta, [...] tem que justificar. Aí ele entrou na internet, pegou o telefone da Philips de Miami: “Você tem o cabo tal?!” especificou. O cabo lá custava mil dólares. [Ele] fez as contas e perguntou “Quem é que está com o passaporte em dia?!” “Eu”... “Você fala inglês?!” “Falo”. Ok. Comprou uma passagem pro cara, o colocou num avião à noite. Ele estava em Miami, de manhã. Comprou o cabo na Philips e em 24h o cabo estava aqui. Mesmo que pagasse 50%, ainda era lucro. E assim ele voltou a fazer endoscopia. Quem da administração direta consegue fazer isso?! Ninguém! Você leva, no mínimo, dois meses pra licitar, desembarcar na alfândega! Sendo otimista, dois meses. Ele tem uma agilidade administrativa que a administração direta não tem.

Gestão do aprendizado e inovação

Essa é outra área onde há espaço para uma gestão mais ativa, embora, os resultados sejam muito relevantes. Falar de gerenciar o aprendizado e a inovação implica reconhecer que são processos sobre os quais se pode atuar, potencializando-os. Nos casos pesquisados, a abordagem é estática, no sentido de que o *expertise* é reconhecido e procurado, mas sem incentivo ou expectativa sobre sua acumulação. Mesmo na atividade central, o conhecimento

que não foi codificado explicitamente nos contratos e sistemas da secretaria, reside nos praticantes, que o expressam em suas “histórias”:

A gente costuma contar história, temos muitas histórias. Nós principalmente que estamos nesse processo, não escrevemos artigos, não publicamos nada, não temos essa vertente acadêmica, não faz parte do nosso perfil [há] 13 anos exatamente, nunca fez parte desse governo fazer publicidade de seus sucessos [...] A gente conta uma história, vem muita gente aqui, vêm estados, vêm municípios, vem gente do exterior, agora na semana que vem o secretário vai pro Panamá falar do processo aqui, já ganhamos prêmio na Espanha, mas a gente aqui não escreve a respeito, deixa pra outros escreverem (Silvia Regina).

Há, no entanto, vários exemplos de aprendizado que resultaram em inovações ou são resultantes de alguma inovação, mas de forma quase independente do processo de gestão da secretaria. Por essa razão, foi escolhido na Figura 7 o relacionamento “fenômeno”, que procura dar conta dessa espontaneidade.

Uma das medidas práticas de quase todas as OSs pesquisadas foi criar uma política de treinamento, uma deficiência percebida no funcionalismo público, pela maioria dos informantes. No caso da OSESP:

Na média, as pessoas estavam há 10 anos sem estudar: essa é a realidade do estado. Isso não acontece na iniciativa privada. Uma das primeiras medidas que implementei foi dar um auxílio-educação. “Quem ficou e quiser estudar vai ter algum auxílio por parte da fundação”. Hoje, nós damos um auxílio de um salário mínimo ao sujeito que estuda, que faz um curso regular: universidade, pós-graduação, [até] mesmo nível secundário. [Nos] últimos três anos, 90% da mão de obra fez alguma espécie de curso. Mesmo os músicos. [Todos] os funcionários que querem têm aula de inglês regularmente aqui, porque é uma instituição que se pretende internacional. O público tem um nível de sofisticação, e temos relações com o exterior o tempo todo. [Era] comum o sujeito chegar ao palco e o técnico de palco não poder falar com o maestro em inglês.

Um caso raro de uma inovação sendo implantada (portanto, gerenciada) ao mesmo tempo nas OSs e na administração direta é a incentivação ambulatorial (ou o hospital-dia). Sonia Alves conta o processo:

Hoje, qual é a tendência mundial? É você operar mais ambulatorialmente. Porque, antigamente, como você operava uma hérnia? Ficava três dias no hospital. Hoje, você chega de manhã. [o *day-hospital*] começou assim, com a questão da cirurgia ambulatorial [com o objetivo de tornar as] coisas ainda mais simples. Amidalectomia, não tem nem ambulatório hoje. Nem interna a criança. Primeiro porque o custo é muito alto, você ocupa um leito, outra

pessoa com meningite [por exemplo,] pode estar precisando. Começou com a ideia de que tem que desocupar leito, tem que girar mais, tem gente na fila.

Os exemplos de inovação pontual são muito frequentes em todos as OSs, mas alguns exemplos serão destacados por sua relevância para o entendimento do conceito de gestão por comparação, seja na atividade fim ou nos processos que a viabilizam. Aqui temos um exemplo no âmbito da Secretaria de Saúde:

De forma geral, isso é conhecido no país inteiro. O SUS financia [apenas parcialmente] um hospital, em torno de 25 a 30 %, no máximo. Por isso, as Santas Casas do Brasil inteiro têm dificuldades. Aqui na secretaria acontece, tanto [com] os hospitais da direta quanto [com] os [das] indiretas: faturam para o SUS, fazem todo o faturamento, mostram tudo [o] que fazem, vai para o ministério todos os dados, normal, como [em] todo hospital. E o dinheiro do faturamento desses hospitais fica no Fundo Estadual de Saúde. Esses hospitais de OS são totalmente custeados pelo Tesouro do estado.

Um benefício importante trazido por essas inovações é que muitas delas acabam atingindo os hospitais da administração direta. No início da operação das OSs, “era assim: com 8% a mais de orçamento, as OSs faziam 42% a mais de produção, a um custo 24% menor.” (para uma comparação extensiva dos hospitais de São Paulo nessa fase, ver IBAÑEZ et al, 2001). No entanto, com o tempo, o investimento e a aplicação das inovações possíveis para o regime de administração direta, essa diferença está muito menor. A forma mais radical de transbordo é uma experiência que está para começar:

[a secretaria] começou a aplicar na administração direta as boas coisas que a gente descobriu nas OSs. Qualidade de informação, acompanhamento, taxa de ocupação.

Nos últimos anos, a secretaria tem investido muito nos hospitais da direta. Reformou todos eles, comprou equipamento, equipou. Em RH, implantou plantão médico, plantão na área de enfermagem, de auxiliar de enfermagem, melhorou o salário. [Começou] a dar ferramentas para os gerentes da administração direta trabalharem um pouco mais parecidos com gente de OS. Tanto que três hospitais vão assinar contrato de gestão pela primeira vez. Um termo de compromisso de gestão, nos mesmos moldes. É a secretaria, entre aspas, *contratualizando* os próprios hospitais.

Ao tentar ampliar o número e a qualidade dos parceiros, a secretaria esbarrou no fato de que, por impedimentos jurídicos, algumas entidades respeitadas – como, por exemplo, a UNICAMP – não poderiam qualificar-se como OS. A solução foi criar outra figura jurídica, o convênio de gestão:

Nós temos aqui 43 unidades sob contratualização [...] Nós somos 25 OSs, e 18 contratos são convênios de gestão. Sabe qual é a diferença? Essas são entidades que, por diversas razões, não [se] qualificaram como OS. Então, a gente estabelece um convênio para eles gerenciarem hospitais e ambulatórios para nós. Só que o convênio é igualzinho ao contrato de gestão. Se você botar um do lado do outro, onde fala contratante e contratado, no outro, fala conveniente e conveniado. O teor é igual, a avaliação é igual, o tratamento é igual, o acompanhamento é igual. As exigências são tão rígidas como, prestação de dívidas iguais; só que um é convênio. Porque com essa instituição eu não poderia fazer contrato de gestão. [Exemplos incluem a] UNESP (Faculdade de Medicina de Botucatu) e a UNICAMP [que] são instituições do Ministério da Educação. Se elas fossem tentar se qualificar como OSs, iam ter uma dificuldade jurídica muito grande, por causa da legislação: alteração no conselho de administração, etc. Já imaginou o bode que ia dar? Por exemplo, ia abrir o Hospital de Sumaré... Quem é o melhor parceiro? A Universidade Estadual de Campinas, que está ali na região há *trocentos* anos, que é um parceiro sério, competente, respeitado. Então, não dá pra ser OS? É convênio, só que é igualzinho ao contrato de gestão. É tão exigente quanto. E a gente convencionou, o Tribunal de Contas aceitou e também o chama assim: convênio de gestão (Silvia Regina).

O convênio de gestão é um contrato em tudo semelhante à uma parceria com OS com a exceção que celebrado com entidade de direito público, algumas vezes de outra jurisdição, caso da Unifesp – Universidade Federal de São Paulo.

Transbordos interjurisdicionais

O trecho anterior já permite antever que essas redes de política pública podem incluir não só a sociedade civil organizada, mas também órgãos e governos de outras jurisdições. É aí que a associação entre direcionamento de redes de política pública e a governança interjurisdicional acontece. Como já foi mostrado, vários transbordos interjurisdicionais podem ocorrer por iniciativa das OSs. Foi o caso da Fundação do ABC em relação às prefeituras de sua região, ao induzir os prefeitos a investirem em atenção básica e marcação remota, via sistema de informação, de procedimentos no HEMC. Alguns municípios chegaram a entregar ao estado hospitais que administravam “para poderem dedicar-se à atenção básica”.

Outro desses transbordos dignos de nota foi o caso do TCE de São Paulo, inicialmente, hostil à ideia de execução distribuída e, hoje, uma instituição que coevolui com a secretaria, que compreende e consegue fiscalizar o modelo, de acordo com sua filosofia, segundo Sonia Alves: “Isso contaminou até mesmo o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Ele não

avalia processo das OSs. Até avalia, mas ele avalia resultado, coisa que ele nunca tinha feito antes. Hoje, o Tribunal é outro. Ele foi evoluindo também, *né?*”

Nesta seção foi discutido o conceito central que emerge da pesquisa: o direcionamento de redes de política pública. Esse é o resultado principal da pesquisa, a conceituação de um tripé sobre qual os governos operacionalizam sua interação com as redes executoras: governança de múltiplos atores interdependentes, administração da relação agente \times principal e gestão por comparação e indicadores. Aqui, o achado é o de que cada uma dessas atividades é da alçada de um ator específico na administração; respectivamente, do político eleito, do administrador de alto escalão e do corpo técnico. Além do mais, é proposto que a falta de atenção a, pelo menos, um desses vértices explica o malogro de iniciativas dessa natureza.

5 CONCLUSÃO

O Estado-rede identificado por Castells começa a tomar forma também no Brasil, especialmente, na área de saúde pública e em setores de alguns governos estaduais, como cultura e assistência social. Nessas experiências, os governos desenvolveram uma nova forma de atuação, substancialmente diferente da gestão hierárquica, ao trabalhar em conjunto com organizações sociais para prover um determinado bem ou serviço demandado pela sociedade.

Como foi antecipado pela teoria, os bens candidatos a essa produção conjunta não são bens públicos *strictu sensu*, mas os chamados bens meritórios, bens de acesso normalmente restrito, que a sociedade escolhe – pelos mecanismos de participação ou pelo fornecimento direto – como suficientemente importantes por seu valor humanístico ou pelos benefícios à coletividade. Portanto, não chega a surpreender que a experiência mais avançada venha da área de saúde, onde historicamente tem sido verificada uma importante atuação da sociedade civil.

Frequentemente, essas organizações sociais que se engajam com o Estado para suprir a demanda por um bem meritório mantêm também conexões estáveis com outras organizações de seu campo de atuação, com as quais compartilham recursos e objetivos, formando redes de política pública. Estas redes conciliam a visão tradicional do Estado unitário com a crescente diversidade de atores preocupados com o público, formando conceitualmente uma unidade que, em tese, pode ser gerenciada. Desse modo, o objeto de pesquisa foi o processo de prestação de serviços públicos por essas redes do terceiro setor, desde que em colaboração voluntária e horizontal com os projetos e programas do Estado, quando se apresentam como uma alternativa à execução pela burocracia.

No entanto, as organizações pesquisadas diferem da teoria, às vezes, de forma substancial. Além disso, embora a teoria existente tenha se mostrado satisfatória para permitir a compreensão do objeto e para a elaboração das questões levadas ao campo, ela não consegue descrever com precisão e, menos ainda, servir de ferramenta para a operacionalização pelos praticantes da gestão das redes de política pública existentes no Brasil. Especialmente no que diz respeito ao objetivo desta pesquisa – caracterizar a gestão do arranjo entre Estado e múltiplos atores não-estatais –, a literatura afim atualmente disponível é incipiente, sendo voltada para o estudo do contrato, para a comparação de desempenho final

ou focada em experiências marcadamente diferentes da brasileira, como as dos países da *Commonwealth* e a dos EUA.

Essa carência, somada à rejeição epistemológica do positivismo pelo pesquisador, levou à adoção de uma linha construtivista para a investigação de campo e a utilização da *grounded theory*. Assim, através da compreensão de que o mundo social é uma construção dos seres humanos, foram buscadas as principais categorias e suas propriedades, interpretando-se a maneira pela qual os participantes constroem o sentido de suas ações. Da interpretação dos casos de Minas Gerais e, principalmente, daqueles do estado de São Paulo, emerge uma nova forma de atuação estatal que substitui a gestão hierárquica por uma alternativa que envolve negociação, incentivos e controle de resultados.

O modelo de direcionamento de políticas públicas, síntese da interpretação das evidências coletadas no campo, não tem nem poderia ter pretensões normativas. Em que pese os cuidados metodológicos tomados na sua construção, está baseado num contexto histórico; portanto, não é replicável. Sua função principal é a de permitir compreender e, em alguma medida, executar com mais qualidade a atividade de direcionamento das redes envolvidas no fornecimento de um dado bem meritório.

Do lado acadêmico, a eventual aplicação do modelo a outros domínios permitirá seu aperfeiçoamento e a geração de uma teoria com grau crescente de formalidade. Pelo lado dos praticantes, como vários governos de diferentes matizes e jurisdições buscam atrair a sociedade civil para a execução coordenada de políticas públicas, esse modelo informa conceitualmente sobre a atividade de direcionamento de redes de política pública, permitindo sua execução sem que sejam negligenciados os pontos mais importantes.

Executar uma determinada política pública distribuídamente, ou seja, em cooperação com intrincadas redes de organizações e outros atores influentes, mas mantendo um centro coordenador, é uma atividade muito diferente de fazê-lo dentro da hierarquia. Nos casos de maior sucesso, requer esforços de todos os níveis da administração, em um processo contínuo que envolve sedução, convencimento, negociação e disciplina para concentrar o controle nos resultados finais.

O modelo que sintetiza essa nova forma de operar (vide Figura 7) pode ser representado pelo triângulo do direcionamento de redes de política pública, que tem nos seus vértices os três grandes componentes da categoria central:

1. a estrutura de governança das relações mais ou menos horizontais estabelecidas entre os vários atores que colaboram numa política pública, relativamente estável enquanto perdurar a rede;
2. a administração dos inevitáveis conflitos entre contratante e contratado (agente e principal) enquanto perdura cada parceria; e
3. a gestão (essencialmente, contínua e simultânea) das diversas parcerias estabelecidas para uma determinada finalidade, realizada, fundamentalmente, por comparação.

O Quadro 6 reapresenta esses conceitos extraídos da interpretação dos dados da pesquisa:

Conceito	Atividades associadas	Ator principal	Intervenções
Governança de atores interdependentes (governo e RPP)	Liderança na mobilização de redes de política pública	Políticos eleitos	Esparsas, para garantir comprometimento, obter ou atualizar objetivos compartilhados
	Articulação com os diferentes atores sociais		Garante a participação da sociedade
Administrar agente <i>x</i> principal	Garante a estabilidade do modelo, resolvendo conflitos	Primeiros escalões da hierarquia	Regulares, para administrar conflitos com parceiros e burocracia, além de garantir relações estáveis com parceiros, bem como posicionamento adequado de incentivos
	Articula funcionalismo e parceiros		
	Desenvolvimento do modelo pela qualificação de novos parceiros e substituição dos que não <i>desempenham</i>		
	Tradução de ambições políticas em resultados esperados		
	Gerencia a parceria		
Gestão por comparação e indicadores	Tradução de resultados em realizações	Corpo técnico	Frequentes, quase sempre mensais.
	Gestão focada nas realizações e não no controle dos insumos		
	Administra e acumula capacidade de monitoramento pela comparação entre parceiros		Realiza continuamente <i>benchmarking</i> pelo acompanhamento dos resultados
	Gerencia o dia a dia da parceria		

Quadro 6 – Direcionamento de redes de política pública

Fonte: elaboração própria.

Uma das vantagens imediatas do modelo é sistematizar a responsabilidade primária de cada ator do Estado. Os políticos são os grandes responsáveis pela criação do ambiente de governança e pelo *credible commitment* (engajamento crível), através da inclusão desta modalidade de operação em seu projeto de governo e do apoio inequívoco aos secretários durante a execução. Em alguns casos, pode ser necessário seu engajamento pessoal na atração das redes parceiras para a execução conjunta. No Brasil, onde os partidos não definem o estilo administrativo a ser adotado, a liderança política é essencial para o sucesso de um projeto que inicialmente enfrentará, entre outras dificuldades já abordadas, a resistência da burocracia e o ceticismo da sociedade civil.

Já os secretários de governo e os escalões superiores da hierarquia tendem a ser os responsáveis por sanar os conflitos inevitáveis entre principal e agentes, garantindo a continuidade do modelo. Esses atores traduzem as ambições políticas do governante em metas de governo, formulando em alto nível os resultados esperados das políticas públicas.

Finalmente, o corpo técnico é o responsável pela gestão das operações. Quando efetivo, traduz as metas de governo em realizações mensuráveis e negociadas com os parceiros. Operando por indicadores e pela comparação das realizações de cada parceiro, o corpo técnico acumula capacidade diferenciada de gestão, mantendo e ampliando tanto sua habilidade de monitorar quanto o nível de conhecimento indispensável ao controle das realizações e ao estabelecimento de objetivos futuros.

De posse dos conceitos aqui brevemente sumarizados, é possível compreender as causas das falhas e do malogro de experiências desse gênero. Por exemplo, o caso do Rio de Janeiro, que, apesar de ser o estado de origem da Congregação de Santa Catarina e de tantas outras instituições filantrópicas, não tem conseguido mobilizar as redes de política pública nem superar as resistências corporativas ao modelo. Sem essas precondições não é possível sequer iniciar. Como esse tipo de execução é um objetivo declarado da administração, cabe à classe política criar as condições de governança, aproveitando futuras janelas de oportunidade.

Em Minas Gerais, apesar da experiência já ter sido iniciada, persistem as dificuldades para mobilizar as redes de política pública daquele estado, especialmente, porque os setores

nos quais a sociedade civil tem presença mais forte – educação e saúde – estão excluídos da legislação estadual que trata das organizações sociais. Isso faz com que a gestão por comparação seja quase impossível, dificultando muito o estabelecimento de metas. Paradoxalmente, o estado de Minas Gerais está muito avançado na administração das relações entre agentes e principal, com boa parte da burocracia sendo exímia praticante da administração gerencial.

Entretanto, a aplicação do modelo mostra que será muito difícil obter sucesso satisfazendo apenas a um vértice do triângulo. Uma possível saída seria a concentração de esforços na área de assistência social, trabalhando com a sociedade civil para dar escala a programas pontuais, como o apoio à expansão do MDC para o interior. Isso daria maior estabilidade ao modelo, pela admissão de novos parceiros, ao mesmo tempo em que possibilitaria a gestão por comparação.

Diante de seus pares, São Paulo está em situação privilegiada. Mesmo na área da cultura – onde há uma pulverização das iniciativas da sociedade civil comparável à da área de assistência social –, as organizações sociais criadas pelo próprio estado para gerenciar museus e orquestra alcançaram, em vários casos, desempenho de nível internacional. O problema é a dificuldade, admitida pela própria Secretaria Estadual de Cultura, para negociar metas finalísticas relevantes e desafiadoras com as OSs, uma vez que a capacidade técnica está concentrada nas organizações executoras. A dificuldade da gestão de curto prazo gera ruídos que podem ameaçar as relações entre agente e principal, como no caso da crise da OSESP.

Provavelmente, a falha nesse caso seja a falta de capacidade acumulada de monitoramento. Se a Secretaria de Cultura está em desvantagem permanente quanto à capacidade técnica para gerir (por exemplo) museus, é bastante possível, a exemplo do que ocorre na Secretaria de Saúde, que possa capacitar-se para melhor monitorar sua execução – visando atingir os resultados esperados pela administração estadual – através da comparação dos diversos equipamentos afins mantidos pelo estado. Outra lacuna pode ser apontada, em ambas secretarias, na gestão do aprendizado e experimentação, hoje dependente de iniciativas espontâneas, normalmente por parte das OSs.

Nesta breve discussão final, a teoria substantiva (fundamentada nos dados do campo) resultado desta pesquisa permitiu elucidar diferenças entre os casos pesquisados – à primeira vista, muito semelhantes – e oferecer um ferramental conceitual, mesmo que restrito, para o aperfeiçoamento do desempenho das iniciativas pesquisadas. A principal contribuição deste trabalho é essa teoria substantiva, que deverá ganhar em validade e generalidade se for aplicada a outros contextos. Para tanto, todos os dados brutos e sua interpretação estão sistematizados e disponíveis para futuros pesquisadores do tema. Recontextualizações futuras, certamente, aperfeiçoarão o entendimento das falhas e carências a serem supridas para levar outras iniciativas ao nível de execução atingido pela Secretaria de Saúde de São Paulo, dos estados pesquisados, o caso paradigmático de direcionamento de redes de política pública.

5.1 Sugestões para pesquisas sobre o tema

- Por que alguns governos são capazes de alavancar os incentivos fiscais federais proporcionados por CEBAS, Lei Rouanet e afins, enquanto outros adotam exclusivamente o modelo hierárquico?
- A Fundação João Pinheiro forma recursos humanos voltados para a administração pública gerencial. Em que medida isso representa uma vantagem para Minas Gerais sobre os outros estados na implantação desse modelo?
- Custos de Transação são ferramentas utilizáveis no setor público brasileiro? Academicamente têm poder explicativo? Pode-se tomar como exemplo o sistema de custos dos hospitais OSs de São Paulo;
- Como as relações de rede contornam ou interagem com as estruturas hierárquicas de governo? Como essas relações vêm mudando nos diferentes estados?
- A gestão por comparação apresentada pode ser estendida a outros domínios? O exemplo da cultura é especialmente desafiador;

- A implantação das UPAs pelo governo do Rio de Janeiro é uma resposta adequada da hierarquia (através do Corpo de Bombeiros) ao problema da execução da política de saúde pública?
- O que impede o direcionamento das redes de política pública nas áreas de grande presença da sociedade civil, como a educação? O que impede a implantação de um Sistema Único de Educação (MENEZES, 2007)?
- Qual o papel das instituições do Estado nesta nova configuração gerencial? O Tribunal de Contas de São Paulo, apontado por entrevistados como tendo evoluído do controle de insumos para o controle de resultados oferece um caso a ser investigado.

REFERÊNCIAS

ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais. **Nossa Opinião: as OSs – organizações sociais – e o esvaziamento do Estado.** Disponível em: <http://www2.abong.org.br/final/informes_pag.php?cdm=18636> Acesso em: 11 fev. 2009.

AGRANOFF, R.; MCGUIRE, M. Big questions in public network management research. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 11, n. 3, p. 295-327, 2001.

ALCOFORADO, F.; SILVA, R. **Modelos de contratualização do Estado com o terceiro setor no Brasil: lições das experiências.** In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Ciudad de Guatemala, 7-10 nov. 2006.

BARATA, L. SUS, 20 anos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 10 nov. 2008. Opinião, p. 3.

_____; MENDES, J. D. **Organizações sociais de saúde: a experiência exitosa de gestão pública de saúde do estado de São Paulo.** São Paulo: Secretaria Estadual de Saúde, jun. 2006. 20 p.

BEVIR, M; RHODES, R. A. W.; WELLER, P. Comparative governance: prospects and lessons. **Public Administration**, v. 81, n. 1, p. 191-210, 2003.

_____; RICHARDS, D. Decentring policy networks: a theoretical agenda. **Public Administration**, v. 87, n. 1, p. 3-14, 2009.

BÖRZEL, T. Organizing Babylon – on the different conceptions of policy networks. **Public Administration**, v. 76, n. 2, p. 253-273, Summer 1998.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília, DF, 1995.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Projeto Fundação Estatal – principais aspectos.** Brasília, DF, 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BRINKERHOFF, J. Government-nonprofit partnership: a defining framework. **Public Administration and Development**, v. 22, n. 1, p. 19-30, 2002.

_____; BRINKERHOFF, D. Government-nonprofit relations in comparative perspective: evolution, themes and new directions. **Public Administration and Development**, v. 22, n. 1, p. 3-18, 2002.

BROOKS, Arthur. Can nonprofit management help answer public management's "big questions"? **Public Administration Review**, v. 62, n. 3, p. 259-266, May/June 2002.

BURRELL, G.; MORGAN, G. **Sociological paradigms and organisational analysis**. [S.l.]: Ashgate Publishing, 1979.

CAMMAROTA, F. 2005. **Fundação estatal: fundamentos legais e institucionais**. Brasília, DF: Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em:

<http://www.conass.org.br/admin/arquivos/seminario_alternativas_gerencia_unidades_publicas/apresenta_fundacao_estatal_fabio_cidreira.pdf>. Acesso em: 5 out. 2008.

CANABRAVA, C. et al. Sistema Único de Saúde e o terceiro setor: caracterização de entidades, não hospitalares, que possuem serviços em atenção básica de saúde em Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, 2007.

CAPRA, Fritjof. **O ponto de mutação**. São Paulo: Cultrix, 1982.

CARDOSO, M. R. L. **Avaliação do modelo de gestão “Organização social do Hospital de Itapeçerica”**. São Paulo: [s.n.], 1999.

CARDOSO, Ruth. Fortalecimento da sociedade civil. In: IOSCHPE, Evelyn Berg (Org.). **3º setor: desenvolvimento social sustentado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

CGCSS. As Organizações Sociais de Saúde no Estado de São Paulo. A experiência da Secretaria da Saúde – planejamento e mecanismos de acompanhamento, controle e avaliação. Set. 2008. **Apresentação**.

CHERCHIGLIA, M. L.; DALLARI, S. G. Changing times: a public hospital's survival. **RAE eletrônica**, São Paulo, v. 5, n. 2, July/Dec. 2006

CHRISTENSEN, T; LAEGREID, P. **Transcending new public management: the transformation of public sector reforms**. Aldershot: Ashgate Publishing, 2007. 288 p.

COASE, R. The nature of the firm. **Economica**, new series, v. 4, n. 16, p. 386-405, Nov. 1937.

COHEN, D.; DE LA VEGA, R.; WATSON, G. **Advocacy for social justice**. Bloomfield, CT: Kumarian Press Inc, 2001.

COLLINS, C; ARAÚJO, J.; BARBOSA, J. Decentralising the health sector: issues in Brazil. **Health Policy**, v. 52, n. 2, p. 113-127, 2000.

CORBIN, Juliet; STRAUSS, Anselm. Grounded theory research: procedures, canons and evaluative criteria. **Qualitative Sociology**, v. 13, n. 1, p. 3-21, 1990.

COSTA N. R., RIBEIRO J. M. **Estudo comparativo do desempenho de hospitais de hospitais em regime de organização social**. Brasília, DF, 2005. (Report for the World Bank).

COSTIN, Cláudia. Organizações sociais como modelo para gestão de museus, orquestras e outras iniciativas culturais. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Instituto de Direito Público da Bahia, Salvador, n. 2, jun./jul./ago. 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=47>>. Acesso em: fev. 2009.

DRUCKER, P. F. **Managing the non-profit organization: practices and principles**. 1st ed. New York: Collins Business, 2005.

EISENHARDT, K. Building theories from case-study research. **Academy of Management Review**, v. 14, n. 4, p. 532-550, 1989.

ENHANCING performance in Brazil's health sector. [S.l.]: World Bank, 2006. p. 126. (Report n. 35691-BR)

FIGUEIREDO, P. Aprendizagem tecnológica e inovação industrial em economias emergentes: uma breve contribuição... **Revista Brasileira de Inovação**, v. 3, n. 1, jan./jun. 2004.

FRADKIN, E. Artistas do Teatro Municipal protestam contra transferência de gestão para organizações sociais. **O Globo**, 3 abr. 2009a. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/cultura/mat/2009/04/03/artistas-do-teatro-municipal-protestam-contratransferencia-de-gestao-para-organizacoes-sociais-755129240.asp>>. Acesso em: 17 ago. 2009.

_____. Teatro Municipal é excluído da lei das OSs, esvaziando projeto da Secretaria de Cultura. **O Globo**, Rio de Janeiro, 9 jun. 2009b. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/mat/2009/06/09/teatro-municipal-excluido-da-lei-das-oss-esvaziando-projeto-da-secretaria-de-cultura-756277362.asp>>. Acesso em: 17 ago. 2009.

FRANCE INTER - **La Revue de Presse** de 9 fev. 2009. Radio France. Disponível em: <<http://www.radiofrance.fr/franceinter/chro/larevuedepresse/archives.php>>. Acesso em: mar. 2009.

FREDERICKSON, H. **Whatever happened to public administration?** Governance, governance everywhere. [S.l.]: Fudan University, 2006.

GLASER, B. Conceptualization: on theory and theorizing using grounded theory. **International Journal of Qualitative Methods**, v. 1, n. 2, Spring 2002.

GROTTI, D. **Contratos de gestão e outros tipos de acordos celebrados pela administração.** In: II SEMINÁRIO DE DIREITO ADMINISTRATIVO – TCMSP: “LICITAÇÃO E CONTRATO – DIREITO APLICADO”. 2004. Disponível em: <http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/doutrina/14a18_06_04/dinora_mussetti1.htm>. Acesso em: set. 2008.

HILL, C.; LYNN JR., L. Is hierarchical governance in decline? Evidence from empirical research. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 15, n. 2, 2005.

HIRSCHMAN, Albert O. **Exit, voice and loyalty.** Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970.

HOOD, Christopher. **The "new public management" in the 1980s: Variations on a theme.** Accounting, Organizations and Society, v. 20, p. 93-109, 1995.

IBAÑEZ, N. et al. Organizações sociais de saúde: o modelo do estado de São Paulo. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 1, n. 2. 2001.

_____; VECINA NETO, G. Modelos de gestão e o SUS. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, p. 1831-1840, 2007.

JATENE, A. Hospitais de excelência e filantropia. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11 nov. 2008. Opinião, p.3.

JENSEN, M.; MECKLING, W. Theory of firm – managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal Of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.

KINGDOM, J. W. Como chega a hora de uma ideia. In: SARAIVA, E; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas públicas.** Brasília, DF: ENAp, 1995. p. 219-224. (Coletânea, v. 1).

LANDIM, L. **Para além do mercado e do Estado?** Filantropia e cidadania no Brasil. Rio de Janeiro: ISER, 1993.

_____.; THOMSON, A. Non-governmental organizations and philanthropy in Latin America: an overview. **Voluntas**, v. 8, n. 4, p. 337-350, 1997.

LE GALÈS, P.; THATCHER, M. (Dir.). **Les réseaux de politique publique: débat autour des policy networks**. Paris: L'Harmattan, 1995.

LOPES, Roberta. **Noruega doará US\$ 1 bilhão para o Fundo Amazônia**. Agência Brasil, Brasília, DF. 16 set. 2008. Disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2008/09/16/materia.2008-09-16.6549696579/view>>. Acesso em: 13 ago. 2009.

LOPREATO, F. L. C. Um novo caminho do federalismo no Brasil? **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 9, dez. 1997.

LYNN JR., L. E. The myth of the bureaucratic paradigm: what traditional public administration really stood for. **Public Administration Review**, v. 61, n. 2, p. 144-160, 2001.

MARTINS, Humberto Falcão. Experiência estadual em gestão pública: qualificação e avaliação de algumas inovações. In: seminário DIÁLOGO BRASIL ARGENTINA SOBRE GESTÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA, Rio de Janeiro, mar. 2007. **Apresentação**.

MEIRELLES, Hely L. **Direito administrativo brasileiro**. [S.l.: s.n.], 2001

MENEZES, L.C. Estatal, comunitária, privada, não governamental... - Edição 0200 - **Nova Escola**, número 200, mar. 2007. Disponível em: <http://revistaescola.abril.com.br/edicoes/0200/aberto/mt_218021.shtml>. Acesso em: 16 fev. 2009.

MILWARD, H.; PROVAN, K. Governing the hollow State. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 2, p. 359-380, 2000.

MORSE, Janice. **Critical Issues in qualitative research methods**. [S.l.: s.n.], 1995. cap. 3.

NASCIMENTO, B. **A ordem nacionalista brasileira: o nacionalismo como política de desenvolvimento durante o Governo Vargas, 1930-1945**. São Paulo: Humanitas/FFLCH/USP: Instituto de Estudos Brasileiros/USP, 2002.

NATALI, J. B. Magoado, Neschling diz que deixará Osesp nos "píncaros da glória". **Folha de São Paulo**, São Paulo, 25 jun. 2008. Caderno Ilustrada.

NELSON, R.; WINTER, S. **An evolutionary theory of economic change**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1982.

NESTROVSKI, A. Renovação de orquestra e criação da Sala São Paulo são marcos da era

Neschling. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 23 jan. 2009. Caderno Ilustrada.

NORTH, D. C. **Transaction costs, institutions and economic performance**. San Francisco, CA: ICS Press, 1992.

_____. Institutions and credible commitment. **Journal of Institutional and Theoretical Economics**. v. 149, n. 1, p. 11-23, 1993.

OCDE – Organisation de Cooperation et de Developpement Economiques. Glossaire de l'économie de l'OCDE: Anglais-Français. **OCDE Economie Générale et Études Prospectives**, v. 2006, n. 6, p. i-562(563), nov. 2006.

OSESP – Fundação Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo. **Balancos Patrimoniais de 2007**. São Paulo, SP 2008.

PACHECO, Regina Sílvia. **Brasil: avanços da contratualização de resultados no setor público**. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 11., 2006, Ciudad de Guatemala. Disponível em <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0055867.pdf>>. Acesso em 11/08/2007.

PAVITT, K. What we know about the strategic management of technology. **California Management Review**, v. 32, n. 3, p. 17-26, 1990.

PECI, Alketa. Governança e *new public management*: convergências e contradições no contexto brasileiro. In: ENANPAD, 31., 2007, Rio de Janeiro., 2007a.

_____. Reforma regulatória brasileira dos anos 90 à luz do modelo de Kleber Nascimento. **RAC – Revista de Administração Contemporânea**, v. 11, n. 1, 2007b.

_____. et al. OSCIPs e termos de parceria com a sociedade civil: um olhar sobre o modelo de gestão por resultados do governo de Minas Gerais. **RAP – Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 6, p. 1137-1162, 2008.

PETERS, B.; PIERRE, J. Governance without government? Rethinking public administration. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 8, n. 2, p. 223-243, 1998.

PICCIOTTO, Robert. **Putting institutional economics to work: from participation to governance**. Washington, DC: World Bank, 1995. (Discussion paper n. 304).

PINTO, R. **As reformas do Estado e o paradigma da nova economia institucional**. [S.l.: s.n.], 2006.

PRATS I CATALÁ, Joan. Veinte años de modernización administrativa em los países de la OCDE. Lecciones aprendidas. Projeto de modernización del Estado. In: SEMINÁRIO

INTERNACIONAL SOBRE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO, 2006, Buenos Aires. **Anales...** [S.l.: s.n.], 2006.

PROVAN, K.; KENIS, P. Modes of network governance: structure, management and effectiveness. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 15, n. 1, 2007.

QUINHÕES, T. **Análise de um novo modelo de governança para hospitais públicos no Brasil, segundo a abordagem dos custos de transação**: o caso das organizações sociais no estado de São Paulo – Tese de doutorado em administração pública. Fundação Getulio Vargas – Ebape. Rio de Janeiro, 179 páginas, 2008.

REZENDE, F. **Finanças públicas**. [S.l.]: Editora Atlas, 2007.

RHODES, R. Understanding governance: ten years on. **Organization Studies**, v. 28, n. 8, p. 1243-1264, 2007.

RIBEIRO, S. Reforma do aparelho de Estado no Brasil: uma comparação entre as propostas dos anos 60 e 90. In: Congresso Internacional Del Clad Sobre La Reforma Del Estado Y De La Administración Pública, 7., 2002, Lisboa... .

ROBERTSON, P.; VERONA, G. Post-chandlerian firms: technological change and firm boundaries. **Australian Economic History Review**, v. 46, n. 1, p. 70-94, 2006.

SALAMON, L. The rise of the nonprofit sector. **Foreign Affairs**, v. 73, n. 4, p. 109-122, 1994.

SALGADO, V. **Contratualização e modelos institucionais da administração pública**. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 11., 2006, Ciudad de Guatemala. Disponível em <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0055846.pdf>>. Acesso em: set. 2007.

SANO, Hironobu. **Nova gestão pública e accountability**: o caso das organizações sociais paulistas. São Paulo: FGV/EAESP, 2003, 149 p. Dissertação de Mestrado apresentada ao curso de pós-graduação na FGV/EAESP) Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/recipient3.asp?cat=106>>. Acesso em: 21 dez. 2008.

SANTOS, Sousa Boaventura. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SÃO PAULO (Estado). Lei complementar nº 846, de 4 de junho de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, v. 108, n. 106, 5 jun. 1998.

SARAVIA, E.; GOMES, R. **Public management in South America - What happened in the last Ten years?** *Public Management Review*, vol. 10 (4) pp. 492-503, 2008.

SIMON, H. **Rational decision making in business organizations.** *The American Economic Review*, v. 69, n. 4, p. 493-513, 1979.

SKELCHER, C. K. Public-private partnerships and hybridity. In: FERLIE, E; LYNN JR, L. E.; POLLITT, C. (Co-ed.). **Oxford Handbook of Public Management.** Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 347-370.

STRAUSS, A. **Qualitative analysis in social research: grounded theory methodology.** [S.l.: s.n.], 1987.

VERGARA, SYLVIA CONSTANT. **Métodos de pesquisa em administração.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

_____. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

VON TUNZELMANN, G. **Technology and industrial progress: the foundations of economic growth.** [S.l.]: Edward Elgar Publishing Company, 1995. p. 532.

WATERMAN, R.; MEIER, K. Principal-agent models: an expansion? **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 8, n. 2, 1998.

WIKIPEDIA. **Conselhos operários.** 2009 Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Sovietes>>. Acesso em: 12 fev. 2009.

WILLIAMSON, Oliver E. **The economic institutions of capitalism.** New York: Free Press, 1985.

APÊNDICES

Dos apêndices constam discussões que, apesar de importantes nas fases iniciais do estudo exploratório, terminaram por tornar-se secundárias para a explicação da categoria central de pesquisa. Sua leitura é, no entanto, recomendada para uma compreensão aprofundada das motivações para executar políticas públicas através de organizações sociais.

Apêndice 1 – Respondendo às conjecturas do referencial teórico

Neste apêndice, utilizo os dados primários coletados na pesquisa de Minas Gerais e São Paulo para avaliar as conjecturas do modelo analítico apresentado no referencial teórico. Como o objetivo é avaliar a influência na decisão de executar em parceria, as colunas correspondem às organizações sociais visitadas na pesquisa e não aos governos. A opinião dos participantes do governo é considerada, quando referindo-se à atividade da parceria, na coluna apropriada. Por não ter ainda nenhuma iniciativa desta natureza, os respondentes do Rio de Janeiro não foram considerados no quadro a seguir.

	Sentido	ADTV	IHR	MDC	Osesp	Pinacoteca	HGP	HEMC	Total
P1	E	V	V	X	V	V	F	F	2V 1X
P2	E	F	V	V	V	V	V	V	5V
P3	E	V	X	X	X	X	X	X	1V 6X
P4a	E	X	V	V	F	F	F	F	2F 1X
P4b	I	V	X	X	X	X	V	V	3V 4X
P5a	E	F	V	V	F	F	F	F	3F
P5b	I	V	V	X	V	V	V	V	6V 1X

Quadro 7 – Avaliação das conjecturas nas organizações pesquisadas

Fonte: Elaboração própria a partir das evidências qualitativas coletadas no campo

O Quadro 7 mostra o resultado da avaliação de cada conjectura para cada um dos sete

contratos. A coluna Sentido informa se a conjectura, uma vez satisfeita, resultará em uma exteriorização (E) ou uma interiorização (I), integrando uma nova função à estrutura do Estado. Nas colunas ADTV, IHR e MDC é avaliada se, para cada um dos casos, a conjectura é verdadeira (V), falsa (F) ou irrelevante (X).

A coluna total é resultado do cancelamento de verdadeiros com falsos e a contagem dos irrelevantes, e deve ser interpretada como uma tendência. Para uma entendimento mais completo do resultado da conjectura refira-se ao texto a seguir que elabora sua avaliação.

Conjectura 1: Quando a legislação tenta enrijecer o poder executivo, os governos tenderão a exteriorizar a execução.

Dentre os motivos alegados para escapar à restrições impostas ao funcionamento do executivo, é comum apontar a busca por maior agilidade na contratação e demissão de funcionários e nas compras governamentais. Um informante do governo aponta que “essa questão de agilidade mesmo do processo de compra. Hoje mesmo eu estava conversando com o gerente geral da supervisão, que a gente está precisando de um computador. O estado demora, sei lá, três meses se for rápido” ou ainda: “O que se busca nas oscips é: a agilidade, a eficiência que elas têm e também a maior competência em certas áreas, [...] Então ele vai dar mais agilidade nas contratações [...] de pessoal e que busca-se um setor que tenha mais competência em certas áreas, é isso que o Estado quer”.

Outro gestor ligado à ADTV esclarece as razões da constituição da Oscip: “[...] dar tratamento de empresa privada. Agilidade, dinâmica, gestão empresarial para uma empresa que tinha cultura estatal”. No caso do MDC, o Estado estava interessado em aumentar seu escopo sem aumentar sua estrutura, como informa respondente do movimento: “Então agora o consumidor pode ter a certeza de que aqui no Movimento, ele não vai enfrentar aquelas filas, aquelas senhas, etc, etc, de outros órgãos”. Por essa razão, neste caso a conjectura foi marcada como irrelevante (X) para o MDC.

Em São Paulo o secretário João Sayad tem uma visão com mais perspectiva, a de que na verdade é uma correção de um excesso estatal:

Eu não acho que é restringir [versão anterior da conjectura empregava o verbo restringir] o poder executivo, mas sim torná-lo rígido – o que é diferente de restringir. Não acho que as O.S. foram criadas pra dar mais margem de manobra a um governo. E sim dar mais flexibilidade a um

serviço, que de fato de fato não deveria ser feito por um funcionário estatutário, estável. O fiscal ser estável eu entendo. Agora, o curador de um museu – porque ele seria estável? Ele vira o curador permanente, ou maestro ou um cellista? Ele vai ser pra sempre [risos] “o” cellista do estado de São Paulo? Não faz sentido, não é?

No caso dos hospitais, Silvia Regina negou categoricamente que a rigidez fosse motivação para as parcerias: “Falso. Isso não é motivação. Não, não é isso que você busca.”. Apesar de outros atores referirem-se à liberdade de ação como um grande motivador, em especial no caso dos funcionários públicos, aceitei a negação como verdadeira para a secretaria de saúde.

Conjectura 2: Bens não públicos tendem a ter sua produção – regulada pelo Estado no caso de não haver rivalidade – e entrega realizada pelo mercado ou sociedade civil.

A Conjectura 2 foi avaliada como falsa no caso da ADTV, uma vez que ela atua como uma produtora de material áudio-visual, bens tipicamente privados. Apesar de a ADTV ser legalmente uma entidade de direito privado, toda sua estrutura é herdada de uma cisão da Rede Minas de Televisão. A dependência do Estado é evidenciada quando o respondente afirma que “Mudança de governo é uma ameaça. Mesmo cumprindo o desempenho, não está assegurada a sobrevivência da OSCIP.”

Silvia Regina recorre ao conceito da subsidiariedade para justificar sua concordância qualificada:

Eu acho que se o estado... nesse nosso grupo de serviço é onde o estado [SP] executa plenamente seu papel no sistema. Porque os cursos [a teoria] preconizam que o Estado seja o gestor do sistema e não o executor. Que a execução do SUS seja cada vez mais no município, porque é onde está mais próximo do cidadão. Eu acho que o dinheiro tem que ir aonde o cidadão está e não o cidadão correr aonde o dinheiro está.

No caso da cultura, o argumento ganha matizes, por a cultura freqüentemente ser encarada como um bem meritório, a ação do Estado se justifica para prevenir uma perda de memória:

A definição de foco da Secretaria de Cultura é essa que lhe, financiar aquelas atividades artísticas que tem uma comunidade de consumidores, uma comunidade de artistas que não conseguem se viabilizar por si só. Isso implica em apoiar, por exemplo, grupo de congada, que estão caindo aos pedaços, são velhos. Eles desapareceriam – uma perda pública, porque você

teria o desaparecimento de uma tradição.

O mesmo argumento justifica a atuação fora da cultura popular sempre que for inviável a continuidade por meios exclusivamente privados: “a Osesp não se viabiliza sozinha, é erudito, ballet erudito, pinacoteca.”. Como todos os equipamentos mantidos pela secretaria de cultura, apesar de oriundos do estado, obtém uma parcela crescente de seus recursos de fontes privadas, considere, ao contrário da ADTV a tendência ao *delivery* continuar a ser realizado por organizações da sociedade civil, satisfazendo a conjectura.

Finalmente, no caso da saúde, a conjectura é facilmente avaliada como verdadeira pela afirmação de “Agora quando abre hospital é parceria – ou é O.S. ou é convênio.”.

Conjectura 3: Quando os custos de transformação de um bem são significativamente mais baixos no âmbito do mercado ou sociedade civil sua produção tende a ser exteriorizada.

De uma maneira invertida, porque a Oscip foi constituída com o objetivo de baixar custos, um depoente valida esta conjectura na ADTV: “Modelo oscip é um modelo de gestão: fazer a melhor TV pública pelo menor custo [...] tocada sob uma relação empresarial de eficiência”.

Entretanto, na pesquisa de campo de São Paulo ficou mais evidente a dificuldade em verificar esta proposição para além da retórica, pelo simples fato de o governo não fazer o custeio gerencial de suas atividades diretas, como explica Marcelo Lopes da Osesp:

Se você perguntasse, em 2005, quanto custava a Osesp, a Secretaria de Cultura não saberia dizer. Tanto é que a proposta do contrato de gestão foi baseada no orçamento que nós que fizemos. Aliás, foi a única OS que apresentou um orçamento circunstanciado, linha a linha, com encargos sociais, com tudo direitinho, com todas as previsões de impostos, enfim. Porque nós tínhamos já uma gestão um pouquinho mais estrita, mais exata.

Outras falas comprovam que é impossível, salvo refazendo toda a contabilidade, obter números para conceitos como Custo de Transações ou mesmo Custo de Produção.

Então quando eu vou compará-los eu não posso compará-los com o sistema de custo das OS, porque o sistema de custo tem toda uma lógica de rateio [...] e montagens de centros de custos que os das Diretas não têm. Então eu tenho que trabalhar com dinheiro dispendido no ano. Com despesa, com quanto gastou. [Entrevistador]: Então você tem no caso da OS informação gerencial que um hospital público não tem. [SRO]: Sem dúvida.

Por esta razão, avaliei a conjectura como irrelevante para a tomada de decisões sobre a exteriorização de uma dada atividade, com o benefício da dúvida concedido ao caso da ADTV. Nunca é demais ressaltar que todas as comparações de custo para um dado procedimento que constam nos materiais oriundos da secretaria (BARATA; MENDES, 2006), da academia (IBAÑEZ, BITTAR, SÁ, & YAMAMOTO, 2001) e também do Banco Mundial (WORLD BANK, 2006) são exercícios de aproximação.

Conjectura 4a: Quando uma organização tem ativos específicos de interesse do governo, há a tendência a alavancá-los exteriorizando a produção de bens que deles dependam.

O acerto desta conjectura é mais evidente no caso do MDC, a respeito do qual fala um representante da Seplag: “E ela [a fundadora do MDC] conseguiu uma confiabilidade, uma respeitabilidade da sociedade muito grande. Ela tem um grande poder de mobilização dessas donas de casa”. Ou outro informante do governo, falando sobre ativos de outra natureza em um contrato não pesquisado:

“tem áreas que para o Estado atuar e conseguir chegar até lá da forma que uma oscip chega é muito complicado. A gente tem um termo de parceria, que por exemplo, com a Secretaria de Estado de Defesa Social, [...] uma política de prevenção à criminalidade. E o pilar dela é o funcionamento de um núcleo de prevenção à criminalidade. Que pra você implantar um núcleo, por exemplo, numa área de risco, numa favela, você tem que ter uma casa para funcionar o seu programa. Então, em muitos casos a gente percebe que a oscip, ela consegue fazer isso de forma mais dinâmica, não é? Ela consegue chegar, entrar, subir à pé no morro, conversar com as pessoas, conseguir uma casa para alugar, e visitar esses espaços e de repente abrir uma porta.”

Para o caso de São Paulo, esta conjectura só poderá aplicar-se com alguma licença. Nos contratos firmados pela Cultura e Saúde, geralmente o estado entra com todos os ativos tangíveis, paga todos os funcionários, tipicamente pela CLT e arca inclusive com eventuais ônus trabalhistas. Há alguns benefícios de captação de voluntariado e uso de espaços de governos locais por exemplo no projeto Guri –não visitado nesta pesquisa– mas, diante do total desembolsado pelo estado, estes benefícios certamente não poderiam ser apontados como motivadores. O fato de atuar com OSs é significativo no entanto na recuperação de custos *afundados*, como exemplificam os casos da Osesp e Pinacoteca cessionários de prédios do estado:

15 por cento daquilo que a Secretaria nos passa tem que ser aplicado na

manutenção e operação da sala [sede da Osesp]. Por outro lado, nós conseguimos rentabilizá-la. Hoje ela é uma grande sala de espetáculos. E todos os dias praticamente têm alguma espécie de ocupação: ou locação ou através de patrocínios, várias formas. Hoje eu diria a você que hoje a Sala São Paulo quase se paga. [...] Só de locação de espaço nós conseguimos algo em torno de 3 milhões, 3 milhões e pouco.

Também significativo, mas muito mais difícil de mensurar, é o benefício em capital intelectual que a área de saúde tem ao contratar organizações filantrópicas que administram hospitais. A secretaria de saúde cobre todos os custos operacionais dos hospitais mas não paga nenhuma taxa administrativa à entidade mãe, o comumente chamado *overhead*: “*Os recursos que eles recebem – isso é diferencial do resto das OS do Brasil, inclusive da Bahia – não tem taxa de administração, o recurso que eles recebem é um recurso justo para a atividade existencial.*”.

Conjectura 4b: Por outro lado, quando é o governo quem detém ativos específicos, a dificuldade legal pode impedir que seja dada baixa nestes ativos preservando o modelo de atuação.

Esta conjectura foi parcialmente verificada no caso da ADTV, onde investimentos em equipamentos e potenciais passivos trabalhistas impediram uma solução mais radical para a Rede Minas de Televisão, uma herança de governos anteriores:

“E isso já era uma coisa problemática, essa situação tinha que ser resolvida de alguma forma, já existia essa discussão e o termo de parceria [...] a vinda da oscip, ela contribuiu porque teve um aumento de benefício, teve direito à férias, à décimo terceiro. [...] Muito, muita, a mão de obra, a grande parte da mão de obra foi absorvida pela oscip pelo contrato.”

Em São Paulo, esta conjectura se verifica, mas não foi impedimento dadas as condições particulares da área de cultura e saúde. Na cultura, havia a contratação ilegal de funcionários pelo uso dos credenciamentos, o mesmo problema da ADTV. Quando as OSs foram criadas, absorveram estes funcionários. Com o passar dos anos este passivo trabalhista contingencial vai reduzindo-se.

A secretaria de Cultura nunca teve quadro próprio. Ela usava quadro de funcionários contratados por uma empresa do Banespa, o Banesper, famosa [tom irônico] aqui em São Paulo. E o Covas falou “vou acabar com o Banesper”. Que era de fato um cabide de emprego, e de fato acabou. Ele assumiu, foi lá, acabou. Então a secretaria ficou sem funcionário, eu diria, até 2008 – ela tinha credenciados, que é uma figura de contratação temporária nos setores públicos que ficou em vigor 18 anos, etc. Tudo que é

forma de contratação legal e ilegal foi utilizada.

No caso da saúde, somente os novos equipamentos foram operados por OSs e a tentativa de convivência em um mesmo equipamento de funcionários de dois regimes administrativos diferentes se mostrou desastrosa, como mostra o relato a seguir, sobre o Hospital das Clínicas Luzia de Pinho e Melo, que um relatório do Banco Mundial cita (WORLD BANK, 2006, p. 30) como tendo feito um movimento de administração direta para OS.

O Luzia era um hospitalzinho, com 26 leitos – basicamente um pronto-socorro com uns leitozinhos de observação. Daí construiu-se uma torre enorme, um baita de um hospital com trezentos e tantos leitos. Construiu o hospital e aí a tal história, tem que botar [em operação] de novo. Administração Direta?, a gente sabe os problemas. A gente já sabia dos bons resultados com parcerias. E falamos “tem que ser com parceria”, tem que ser um hospital regional, já sabíamos dos problemas da região, que faltava leitos na região – Mogi, Guarulhos, era complicado. Aí a gente fez uma coisa híbrida no começo, uma tentativa: o Pronto-socorro continuou com o pessoal do Estado. Só pra você ver: antes eram 26 leitozinhos e 700 funcionários!

Note-se a semelhança com a origem dos primeiros hospitais administrados por OSs, que eram prédios, muitas vezes invadidos que tinham sido construídos para ser hospitais, sem provisionamento de equipamentos e pessoal. A narrativa prossegue com a utilização do convênio, contrato em tudo semelhante à uma parceria com OS com a exceção que celebrado com entidade de direito público, no caso a Unifesp – Universidade Federal de São Paulo. O objetivo era utilizar as lições aprendidas na administração das parcerias no novo hospital público, dentre elas o referenciamento, ou seja, só receber pacientes indicados pelas unidades de atenção básica – o atendimento de portas fechadas.

Aí a gente fez um convênio pra Unifesp referenciar e já iniciar com o ambulatório e a internação. Os funcionários públicos continuaram com o Pronto Socorro. O que aconteceu? Em dois meses começou a dar bode. Por que?

Por que!?! Era assim: onde eram os refeitórios? Dentro do hospital. Primeiro que, qual foi o acordo que todo mundo concordou em volta de uma mesa? Como é o funcionamento de um refeitório em OS ou em convênio? É catraca, todo mundo com crachá, só pode comer refeição quem trabalha mais de oito horas por dia. [...] o refeitório era dentro do hospital, e pra entrar no pronto-socorro tinha que passar na portaria do hospital. Como é que funciona: a portaria do hospital, eles colocam um armariozinho pra cada funcionário que trabalha no hospital, com segredo. Você deixa lá suas coisas, e entra só com uma nécessaire com escova de dente, pasta, celular e cigarro – seus pertences ficam lá. Não leva bolsa lá pra dentro de jeito nenhum. Assim os funcionários começaram a chiar. Tem “revista” de vez em quando? Ocasional? Tem – blitz, padrão da segurança. Só entra no refeitório passando crachá, se você já comeu uma vez no dia, você não come uma segunda.

Aí os funcionários começaram a não gostar muito dessa coisa – não é muito bom, né. E os pacientes, do pronto-socorro, começam a dizer, eles falavam: “quero sair aqui de alfavela, e ir para o alfaville”, que era o hospital. Aí começou, monte de problemas. Funcionários reclamando do controle. Então passou tudo pra convênio.

Aí o que aconteceu com os funcionários?! No primeiro momento, todos foram afastados, pra Unifesp, pra continuar trabalhando lá, foi perguntado quem queria ficar e quem queria ir. 286 quiseram ficar, os outros 400 e poucos, quiseram sair e foram realocados em hospitais, prefeituras, no entorno. Desses 286, estavam no acordo que a Unifesp tinha liberdade de avaliá-los, de saber com quantos ela queria ficar, acho que ela ficou com 220, 60 e poucos ela devolveu pro Estado.

Assim, embora o estado adote como modelo para todas os novos hospitais a execução por parcerias, não parece viável a conversão de grandes hospitais da administração direta a este modelo. O estatuto dos funcionários públicos tem servido como limitador para o modelo de atuação do estado. Interpretando de forma flexível a palavra “ativos” da conjectura, avalio-o como verdadeira neste caso.

Conjectura 5a: Quando o bem ou serviço implica em inovação derivada da experimentação de alternativas no campo, sua produção tende a ser exteriorizada.

A experimentação e flexibilidade para atingir os objetivos finais das Oscips é defendida pelo representante do IHR:

“Então eu já começo a bater igual um ferrinho de dentista em cima da Secretaria, a SEPLAG empresta e a gente vai ajudando até aí, a SEPLAG não é, é um termo novo, é uma coisa, é novo e inovadora, não é? Ninguém nunca fez, então nós vamos estar colocando para a Secretaria “olha, vamos pensar nisso de uma forma diferente para chegar lá na capacitação”. Então a gente começa a ter assim sensacionais idéias de “vamos criar isso? Vamos! Vamos fazer isso aqui.” E faremos assim, pela legitimidade e pela prioridade de dizer porque a meta em si que foi estabelecida lá, se chega num consenso de que a gente pode melhorar aqui, nós não vamos morcegar.”

Um depoimento menos coloquial e possivelmente mais claro é dado por Lerroy Lima da Secretaria de Cultura: “Então, como você não tem a obrigação de manter aquelas pessoas indefinidamente, se você quer inovar em alguma coisa, você pode contratar, faz uma experiência... não deu certo? Então você esgota sem piores conseqüências.”.

Da secretaria de Saúde, vem a evidência de passa também pelo processo

legislativo, que deve dar à lei a flexibilidade para que alternativas sejam encontradas no campo:

Até hoje o Contrato de Gestão não tem uma orientação específica. o que hoje a gente tem é trabalho do dia-a-dia, não tem nada que o oriente especificamente. [Entrevistador] Vocês sentem falta dessa orientação? – Pra dizer a verdade, não. [riso] Às vezes a lei cria mais ônus do que bônus, não é? Às vezes limita em algumas coisas, te restringe e dificulta a execução do contrato, por enquanto a gente não sente falta. Outros estados que tiveram leis de OS e decretos regulamentadores, acho que esbarram em dificuldades maiores que as nossas. O fato de não haver uma legislação que nos limite, nos permite ser ousados, inéditos e originais, e acho que foi isso que deu certo: a originalidade de algumas iniciativas que a gente tomou.

Em outro trecho, a entrevistada exemplifica a vantagem de não se tentar prever na lei todas as situações, referindo-se ao processo de seleção das organizações parceiras, que inicialmente era por convite e, com a prática passou a ser um processo mais público, sem cair no menor preço da lei 8666.

Nosso processo de convocação pública foi inventado por nós, porque não tinha. A lei inclusive prescinde, ela diz que tem que tornar pública, fazer publicidade da idéia de que a Secretaria vai colocar equipamento sobre gestão de OS pra quem quiser gerenciar. Mas não regulamenta, não diz “como” deve ser feito – e nós criamos um processo de convocação pública: que é porque a lei diz que o secretário decide, na verdade o que a gente começou a pensar, vimos que não dá pra ser desse jeito. Tem que questionar: e “se” o secretário estiver escolhendo os amiguinhos dele, por que esse e não o outro?! Então foi: vamos criar um processo onde concorram de forma igual, que a gente julgue tecnicamente as propostas, porque é uma decisão técnica e não pode ser uma decisão de menor preço – Saúde não se compra com menor preço, não dá. É assim. Então a gente inventou, criou um processo de convocação pública, que é aceito pelo Tribunal de contas.

Evidentemente, a possibilidade de inovação não se restringe ao governo. Muito ao contrário, é provavelmente na execução do dia a dia que surgem mais oportunidades para se experimentar novas formas de operação. O exemplo de, na entrada dos hospitais, tratar desigualmente os cidadãos que chegam, priorizando a fila de atendimento é apontado pela segunda informante da Secretaria de Saúde, Sonia Alves:

O gerenciamento de risco, hoje os prontos-socorros têm aquilo de classificar o pacientes que chega, porque antes ficava na mesma fila a meningite e a gripe – aí quando ia ver, o cara tinha morrido na fila. Então essa coisa de implantar, começou nas OS. As OS tem uma agilidade maior até pra moldar porque isso não é [apenas] assim “ah, eu quero atender por classificação de risco”. Não. Muda toda sua dinâmica interna. Tem que ter lugar diferente, alguém que faça triagem.

Um outro exemplo de inovações que vêm do executor e podem, através dele atravessar as fronteiras da jurisdição é dado por Geraldo Reple da Fundação do ABC, Diretor do HEMC:

[Entrevistador]: Vocês procuraram o município para propor ao município um modelo de atendimento? [GR]: Isso. A gente já faz isso. [...] O paciente não vem marcar consulta. Nós temos um software, nós desenvolvemos um software e ele está no município. Láá no município ele consegue entrar na agenda e agenda um paciente de lá. [...] todos [os municípios da área atendida pelo HEMC] criaram uma central de agendamento.

Apesar destes abundantes exemplos de inovações possibilitadas pelo modelo, não pude detectar que a inovação tivesse sido motivação para nenhuma das parcerias em São Paulo. Talvez se perguntados diretamente, alguns participantes pudessem responder positivamente, mas o fato é que a inovação acontece como um subproduto da flexibilidade e da resposta a incentivos de desempenho. Por esta razão, a conjectura foi considerada falsa.

Conjectura 5b: Para que uma dada tarefa possa ser transferida para fora do administração estatal, é necessária a retenção de capacidade de monitoramento.

Esta preocupação está muito presente no governo de Minas, por razões de desempenho, para evitar fraudes e também para garantir o aprendizado:

quem é esse técnico [do governo]? É alguém que acompanha desde o momento da negociação, ele participa deste movimento todo, de elaboração do instrumento e depois ele propõe uma comissão de avaliação que vai trimestralmente acompanhar, o planejamento de contas, o alcance de resultados deste mesmo termo de parceria. [...] Ele acompanha a vida toda do projeto. [...] [Entrevistador:] Mas a responsabilidade dele é também passar esse histórico pro próximo que vem então? [Seplag] Sim, sem dúvida, e o técnico também tem um papel importante pra ver essas informações para o SEPLAG então na medida que a gente compartilha essas informações a gente consegue sugerir melhores práticas tem uma troca de informações que é muito rica aqui dentro.

A importância da retenção da capacidade de monitoramento é sentida de forma dramática na secretaria de cultura, que inclusive depois de sua recente reestruturação começa a contratar quadros especializados. João Sayad conta como a secretaria de cultura perdeu a maior parte de seus técnicos para as OS e, com eles, a capacidade de monitoramento.

Boa parte das OS no estado de São Paulo, foram criadas a partir de pessoas que já trabalhavam na Secretaria de Cultura e foram deslocadas para as diretorias das OS. Ou seja, elas saíram do estado, de algum departamento da Secretaria da cultura, se formou uma associação, essa associação trouxe para sua gestão pessoas que estavam lá no próprio estado. Isso que estamos falando aconteceu “aqui”... O estado perdeu a capacidade de monitoramento porque... por exemplo.. o diretor da pinacoteca, o Marcelo Araújo. Amanhã você vai falar com ele. Ele trabalhava pra Secretaria de Cultura. Criou-se a associação dos amigos da pinacoteca, qualificou como OS. Aonde foi parar o Araújo? Na OS . Quem ficou no estado? O “José”. Quem é o “José”? O

“José” é o cara que olha se o orçamento está em dia. A Osesp, dentro do estado. Então o Marcelo Lopes, o Neschling, tava dentro do estado. O planejamento artístico da Osesp, a Eneida. Quem ficou lá no estado para avaliar a OS? O “João”. O “João” não entende de música, ele não sabe se a música está bem ou mal feita. Mas o João responde quando a gente manda o relatório, responde “recebido no prazo, confirme...” A mesma coisa foi com a ULM (universidade livre de música), o centro Tom Jobim, tá. Mesma coisa. Clodoaldo Medina que era o diretor da OS, era o diretor do centro Tom Jobim, contratado pelo estado; daí ele foi ser diretor executivo do “centro tom Jobim OS” – quem ficou pra avaliar o ensino da música? Ninguém! “Francisca”, quem é? Pessoa que veio convidada do secretário, ela não tem expertise na área.

Esta conjectura foi talvez a única avaliada como verdadeira em todas as situações. Sempre que a capacidade de avaliar do governo não existe, ou deixa de ser acumulada, há a tentação em questionar o modelo, simplesmente por uma falta de compreensão. O exemplo da construção da capacidade de monitoramento é mais uma vez dado pela área de saúde, desta vez em um exemplo vindo do TCE, uma instituição freqüentemente acusada de não compreender e até se opor abertamente ao modelo:

E hoje a fiscalização que o Tribunal faz em cima das OS é dez vezes maior que em qualquer outro órgão do Estado, posso te garantir. Eles ficam uma semana no hospital, eles ficam na beira do leito. Se a pesquisa de satisfação do hospital está dando 80% de ótimo e de bom, eles vão à beira do leito para comprovar isso. Eles vão perguntar para os pacientes. Eles comem no hospital pra ver a qualidade da comida, é totalmente diferente. Eles saíram daquela lógica de que “a nota fiscal está colada na margem direita, o recibo na margem esquerda”. Que era o que eles faziam. “Ai, está faltando dois centavos na sua conta”. Eles saíram dessa lógica.

Este apêndice resgatou as questões geradoras do referencial teórico – as conjecturas – e confrontou-as com as evidências empíricas obtidas no campo. Neste processo, vários aspectos do modelo de OS puderam ser apresentados, o que justificou a manutenção desta parte no texto. Outra razão para não eliminar completamente esta discussão foi a de mostrar que, ao menos neste caso, estudos exploratórios partem de premissas de difícil verificação no campo, inclusive para os praticantes mais experimentados. Neste trabalho os custos de transação e transformação são a ilustração mais acabada de que conceitos caros à academia algumas vezes não têm relação alguma com a prática, reforçando a meu ver importância de estudos interpretativos para a construção teórica.

Apêndice 2 – Revisão das opções institucionais disponíveis no Brasil

Williamson (1985), na sua abordagem da nova teoria institucional, assevera que “as organizações escolhem as instituições que minimizem os custos de transação”. O Estado brasileiro, caso aprovado o projeto de lei que cria as fundações federais, ampliará ainda mais um já um amplo leque de escolhas institucionais para atender a uma dada demanda social.

O Quadro 8 resume as possibilidades de escolha institucional entre os órgãos da administração direta, as autarquias e as fundações de direito público, as empresas e sociedades de economia mista e outras formas jurídicas do direito privado que atuam em parceria com o Estado: organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público, serviços sociais autônomos e as fundações de apoio.

	Adm. Direta	Autarquias Fund. Pub.	Fundação Estatal	Empresa S/A	OS/OSCIP	SSA	Fundações de apoio e outros
Relação com a Adm. Pública	Administr. Direta	Administr. Indireta	Administr. Indireta	Administr. Indireta	Não é administr. Pública	Não é administr. Pública	Não é administr. Pública
Personalidade Jurídica	Direito Público	Direito Público	Direito Privado	Direito Privado	Direito Privado	Direito Privado	Direito Privado
Normas de Direito Público	Regime Administ.	Regime Administ.	Regime Administ. Mínimo	Regime Administ. Mínimo	Não observa	Não observa	Não observa
Financiam. / fomento	Direto do OGU	Direto do OGU	Contrato de Gestão	Orçament. Investiment.PDG	C. Gestão Termo de Parceria	Subvenção Contribuiç. Parafiscais	Convênio
Autonomia orc. e finan.	Nenhuma	Financeira	Orçament. e financeira	Orçament. e financeira	Orçament. e financeira	Orçament. e financeira	Orçament. e financeira
Supervisão Ministerial	Das atividades do órgão	Das atividades da entidade	Das atividades da entidade	Das atividades da entidade	Do contrato de Gestão ou Termo de Parceria	Supervisão finalística	Do convenio
LRF	Observa	Observa	Não observa	Não observa	Não observa	Não observa	Não observa
Controle interno e externo	Da gestão e dos resultados do órgão	Da gestão e dos resultados da entidade	Da gestão e dos resultados da entidade	Da gestão e dos resultados da entidade	Da aplicação dos recursos do contrato de Gestão/Termo de Parceria	Da aplicação dos recursos para fiscais	Da aplicação dos recursos do convenio

Quadro 8 – Comparativo da características institucionais

Fonte: Projeto Fundação Estatal: principais aspectos (BRASIL, 2007).

A proposta de inclusão da fundação estatal é coerente com a reforma proposta em 1995

e prevê sua atuação “em setores nos quais o Estado não detém a exclusividade, mas atua de forma concorrente com a livre iniciativa em áreas como as de saúde, educação, cultura, esporte e pesquisa científica, entre outras” (CAMMAROTA, 2005). No mesmo projeto está prevista a administração gerencial para essas fundações, e adoção da CLT e possibilidade de captação de recursos através de doações. É nestes pontos que se resume na prática, as diferenças e as resistências do funcionalismo e de setores ideológicos pelo o temor da entrega ou privatização do Estado ou a defesa de direitos adquiridos. O Quadro 9 sumariza as diferenças dos principais regimes administrativos hoje disponíveis.

	Adm. Direta	Autarquia Fund. Pub.	Fundação Estatal	Empresa S/A	OS OSCIP	SSA	Fundação de Apoio e outros
Regime de Emprego	Estatutário	Estatutário	CLT	CLT	CLT	CLT	CLT
Licitações e Contratos	Lei 8.666	Lei 8.666	Lei 8.666 Regulam. próprio	Lei 8.666 Regulam. próprio	Regulam. próprio	Regulam. próprio	Livre para recursos de origem privada
Imunidade Tributária	Sim	Sim	Em alguns casos	Não tem	Sim	Sim	Em alguns casos
Penhorabilidade	Não	Não	Sistema especial de penhora	Sim	Não dos bens públicos	Sim	Sim
Sistema de Governança	Singular	Singular	Colegiado Part. Social	Colegiado	Colegiado	Colegiado	Colegiado

Quadro 9 –Comparativo de regimes administrativos.

Fonte: Projeto Fundação Estatal: principais aspectos (SEGES, 2007).

Embora o projeto de fundações estatais ainda não tenha sido voltado na Câmara dos Deputados dois anos após sua elaboração, mesmo com os esforços públicos e continuados a seu favor dos ministros do governo federal, numerosas modalidades de parceria entre o governo e sociedade civil estão em andamento, em especial nas jurisdições subnacionais.

Ficou claro na pesquisa que a legislação não representa obstáculo ou incentivo determinante para estas parcerias. As leis aprovadas, explicitam muito pouco de como deve ser a gestão das parcerias, limitando-se aos controles formais. Por esta razão, não foi feita análise aprofundada das leis nem uma discussão exaustiva das particularidades das OS mineiras e paulistas. A discussão preliminar que já tinha sido feita foi movida para este apêndice.

Apêndice 3 – Roteiro das Entrevistas

O roteiro a seguir foi utilizado para provocar os respondentes nos – raros – casos em que as aberturas com perguntas abertas não funcionaram. Ao final da entrevista, algumas perguntas foram usadas para cobrir eventuais lacunas não abordadas.

Entrevistado:

Cargo:

1. Trabalhou em outros hospitais/equipamentos culturais? Qual a principal diferença?
2. Falando da organização, quais seus pontos fortes e fracos? Oportunidades e ameaças?
3. O que faz da cultura/saúde/assistência social candidata à exteriorização da execução? (Testar bens / restrições LRF-8666 / custos de produção – transação / ativos específicos)
4. Por que algumas unidades semelhantes continuam na administração direta?
5. Descreva o contrato de gestão , quanto a:
 - Construção do plano de trabalho
 - Objetivos específicos e desafiadores
 - Foco em resultados para os beneficiários externos
 - Avaliação do desempenho periódica
 - Alinhamento dos objetivos individuais
 - Comunicação e educação para todos os níveis
6. Teve continuidade? Por que sim/não?
7. Aprendizado/cumulatividade na organização e no principal.
8. Inovação/experimentação em campo induz exteriorização?
9. Para transferir para fora da administração direta é necessário manter/criar capacidade de monitoramento? O que está sendo feito neste sentido?
10. Como você vê o desempenho da organização após a adoção do modelo de OSs e o que impede/dificulta o retorno à execução na hierarquia?
11. Pensando nas últimas avaliações do desempenho organizacional, quais foram as dimensões mais importantes? Marque apenas três opções
 - Resultados Financeiros e Sustentabilidade
 - Indicadores de qualidade dos produtos ou serviços
 - Resultados Operacionais dos processos internos
 - Inovação e crescimento
 - Grau de satisfação dos beneficiários
 - Grau de satisfação dos doadores de recursos/parceiros
 - Grau de satisfação dos colaboradores
 - Resultados em Imagem

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)