

# DOM CONTEXTO

EDIÇÃO ESPECIAL  
**GESTÃO  
PÚBLICA**



DEZEMBRO/2021



◆ Governança Colaborativa

CONFIRA MAIS A SEGUIR



# CARTA DO EDITOR

A governança pública colaborativa não é propriamente uma novidade, porque governos nunca atuaram sozinhos para formular e implementar políticas públicas, mas é um fenômeno que vem se intensificando nas últimas décadas por conta da complexidade crescente dos problemas públicos – que exige uma sinergia de capacidades instaladas na sociedade em geral de modo a fortalecer a atuação estatal.

O Brasil tem suas tradições e longa história de colaboração. Como exemplo, podemos citar, o primeiro hospital do Brasil, a Santa Casa de Olinda. Ela foi fundada em 1540 e era parte de um arranjo colaborativo. Hoje temos o SUS, um dos maiores arranjos colaborativos do planeta.

Mas os desafios para estabelecer e manter arranjos colaborativos são imensos. Há muitas questões de contexto que influenciam as motivações para formação de parcerias, a oferta e disposição de potenciais parceiros, a disponibilidade de recursos, o ambiente regulatório, a incidência de disfunções, dentre elas a corrupção. Há também inúmeras questões que são pertinentes à própria dinâmica colaborativa, relacionadas às formas como os parceiros se descobrem, estabelecem entendimentos, mantem a confiança em níveis aceitáveis e são capazes de efetivamente trabalharem em conjunto.

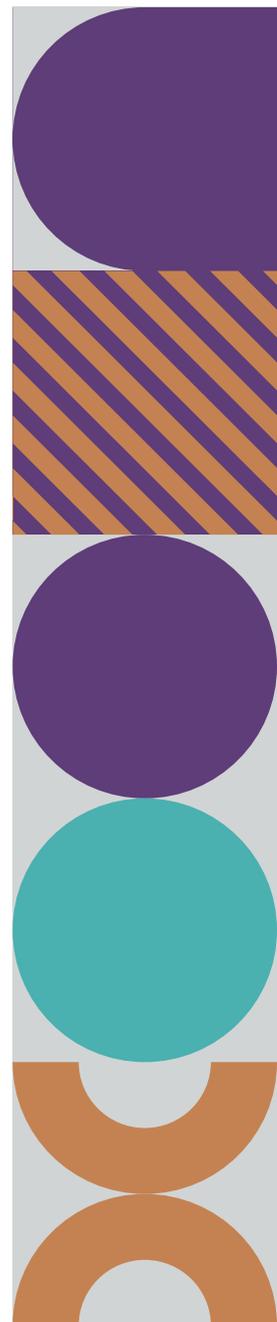
Esta edição busca abordar estes desafios sob múltiplas perspectivas: dirigentes de entidades parceiras, gestores públicos e especialistas. Marca também a disposição do Centro de Gestão Pública da Fundação Dom Cabral em abraçar este tema que será objeto de muitas outras iniciativas de debates e pesquisas no futuro.

**Paulo Resende**  
Editor-Executivo



# SUMÁRIO

<b>Percepção de profissionais da gestão pública sobre a dinâmica colaborativa</b> por Humberto Falcão Martins, Renata Vilhena e Sofia Antonelli	<b>04</b>
<b>Governança Compartilhada: uma nova abordagem na solução de problemas públicos</b> por Regina Estevez	<b>12</b>
<b>O SUS como o maior espaço de governança colaborativa do setor público brasileiro</b> por Valéria Alpino Bigonha Salgado	<b>16</b>
<b>Desafios da gestão colaborativa na cultura municipal: o caso do Theatro Municipal de São Paulo</b> por Letícia Schuwarz	<b>22</b>
<b>Quatro impulsionadores das organizações sociais federais de CT&amp;I</b> por Nelson Simões	<b>29</b>
<b>Governança Colaborativa: uma perspectiva a partir da sociedade civil organizada</b> por Thiago Alvim	<b>35</b>
<b>Modelo Organização Social está consolidado?</b> por Luiz Arnaldo Pereira da Cunha Junior	<b>41</b>





Créditos da Imagem: Depositphotos

# Percepção de profissionais da gestão pública sobre a dinâmica colaborativa

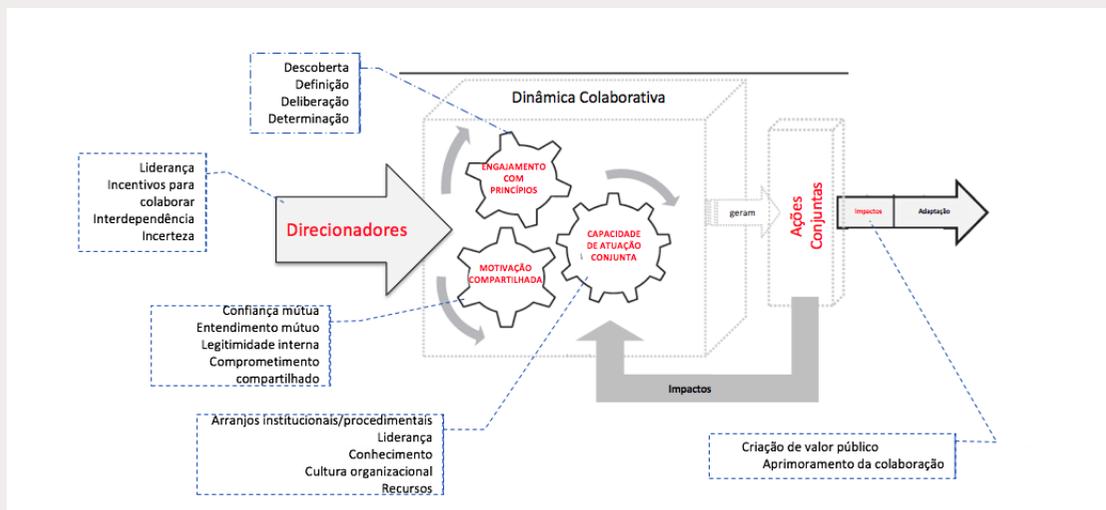
por **HUMBERTO FALCÃO MARTINS,**  
**RENATA VILHENA** e **SOFIA ANTONELLI**

Com o objetivo de instigar o ciclo de debates sobre Governança Pública Colaborativa, a Fundação Dom Cabral Gestão Pública promoveu um levantamento exploratório sobre como profissionais da gestão pública percebem a dinâmica colaborativa

em experiências de parcerias multi-institucionais de natureza público-público e público-privada (envolvendo empresas e organizações da sociedade civil).

A ideia de dinâmica colaborativa está ilustrada na Figura 1, a partir do modelo analítico de Emerson, Nabatchi e Balogh (2011). Nele, elabora-se uma visão da dinâmica colaborativa como um mecanismo sistêmico contextualizado, que a partir de direcionadores (*inputs*) engendram três principais forças (engajamento com princípios, motivação compartilhada e capacidade de atuação conjunta) para produzir ações conjuntas (*outputs*) que resultam em valor público e aprendizado colaborativo (*outcomes*).

**FIGURA 1:** DINÂMICA COLABORATIVA - A PARTIR DO MODELO ANALÍTICO DE EMERSON, NABATCHI E BALOGH



O questionário refletiu o modelo analítico descrito acima e suas divisões, com questões que buscaram caracterizar os respondentes e captar suas percepções sobre o contexto e cada elemento da dinâmica colaborativa. Há respondentes de quatorze estados brasileiros, com predominância de Minas Gerais (30%), São Paulo (16%), Rio de Janeiro (14%) e Distrito Federal (14%). Há uma significativa concentração de respondentes que atuam no Executivo (79%) e 49% são servidores efetivos. Já a distribuição entre as esferas estadual, federal e municipal foi

mais balanceada, com aproximadamente 40%, 38% e 20%, respectivamente. Cerca de 73% dos respondentes têm entre 30 e 59 anos, 85% possuem alguma forma de pós-graduação, mestrado ou doutorado, e 71% atuou predominantemente ou exclusivamente no setor público. Não foram observadas grandes variações no padrão de respostas fornecidas pelos distintos perfis destacados, que se dividem em seis blocos.

O primeiro bloco está voltado a detectar percepções sobre áreas de atuação do setor público com maior potencial de agregar valor em um cenário de colaboração (Figura 2). As três áreas mais mencionadas foram educação, ciência e tecnologia e desenvolvimento social. As três áreas que receberam o menor número de votos foram segurança, administração prisional e adolescente autor de ato infracional. As áreas com maior consolidação de experiências colaborativa no Brasil, tais como saúde e cultura, não receberam a consideração máxima – a área de ciência e tecnologia, embora tenha uma boa implementação de experiências colaborativas, está muito restrita à esfera federal. Isto reflete, portanto, uma percepção de que experiências colaborativas devem ser expandidas para o segmento das políticas sociais, educação incluída e ciência e tecnologia.

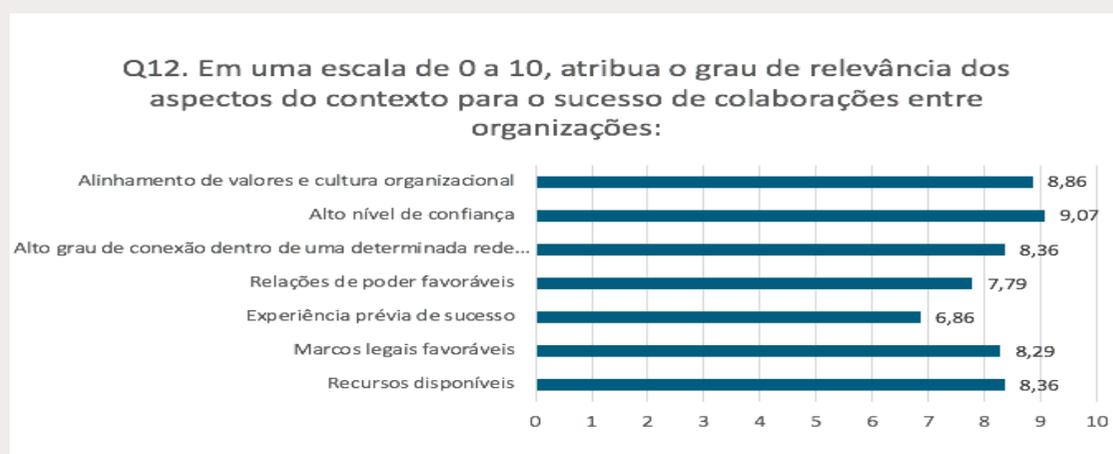
**FIGURA 2: ÁREAS DE ATUAÇÃO COM MAIOR POTENCIAL DE CRIAÇÃO DE VALOR**



O segundo bloco trata dos aspectos do contexto para o sucesso de colaborações entre organizações (Figura 3). A partir de uma escala de 0 a 10, sendo 0 sem relevância e 10 extremamente relevante, os respondentes atribuíram como mais relevante a existência de um alto nível de confiança, que obteve uma mé-

dia de 9,06. Em seguida, com uma média de 8,78, os respondentes apontaram para a relevância do alinhamento de valores e das culturas organizacionais. Com a menor média (7,33), a experiência prévia de sucesso é considerada o aspecto do contexto com menor relevância para o sucesso de colaborações entre organizações. Em que pese o fato de que sucesso prévio e confiança estejam correlacionados, apenas o sucesso prévio per se não significa muito se não houver confiança e alinhamento valorativo. Isto revela um caráter experimental às experiências colaborativas, posto que confiança é um processo em contínua construção, embora possua um componente reputacional. Também revela, por essas razões, uma grande dificuldade dos processos de seleção aferirem confiança e alinhamento valorativo *ex ante* – exceto sucesso prévio, que pode ser aferido por meio de certificações e atestados de experiências pregressas.

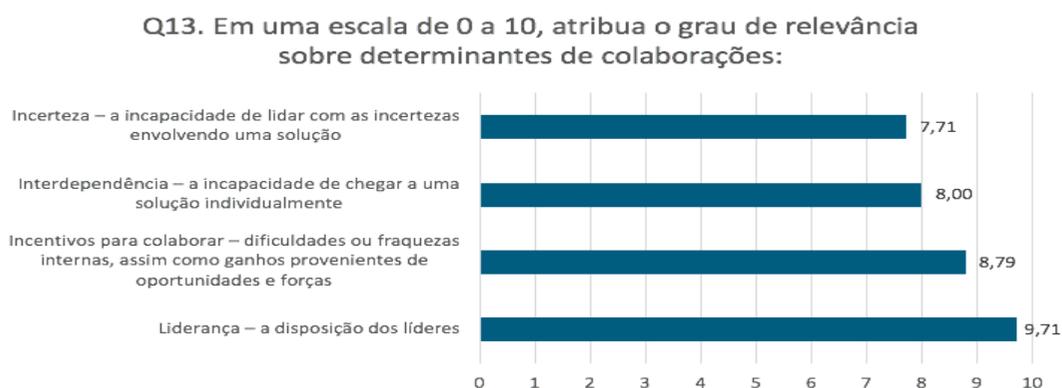
**FIGURA 3.** RELEVÂNCIA DOS ASPECTOS DO CONTEXTO PARA O SUCESSO DA COLABORAÇÃO



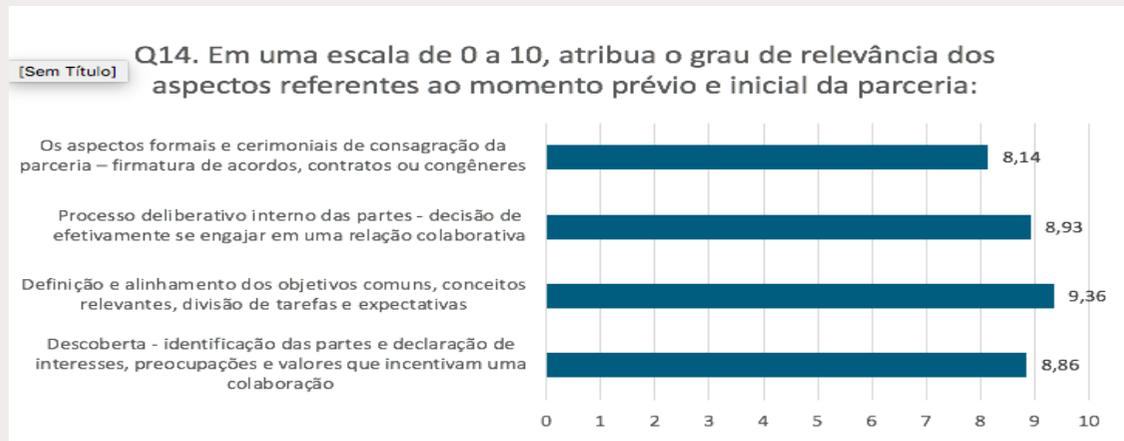
O terceiro bloco trata dos determinantes das colaborações (Figura 4). Também em uma escala de 0 a 10, com uma média de 9,56, liderança e disposição dos líderes são considerados os determinantes mais relevantes. Em contrapartida, a incapacidade de lidar com incertezas envolvendo soluções foi considerado o determinante menos relevante, com uma média de 7,72. Isto corrobora o cerne

da literatura sobre governança colaborativa a respeito do papel dos líderes como os grandes tecelões de redes pluri e multi-institucionais (BRYSON, CROSBY & STONE, 2006; EMERSON, NABATCHI, & BALOGH 2011; ANSELL & GASH 2008; AGRANOFF & MCGUIRE, 2003). Também se alinha com a percepção a respeito do caráter experimental das experiências colaborativas, no sentido de considerar incertezas na busca de soluções como parte do processo.

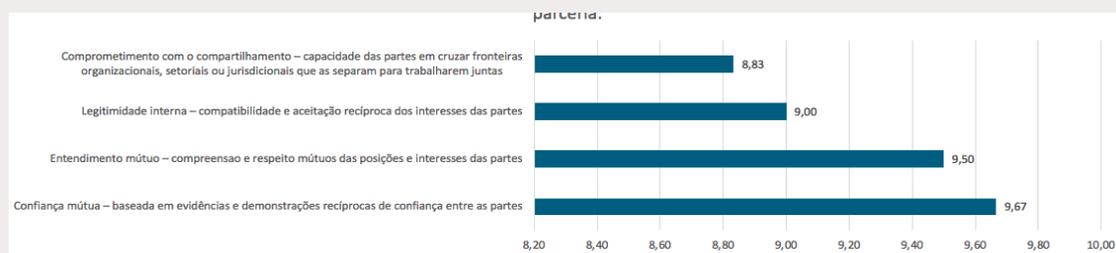
**FIGURA 4:** DETERMINANTES DA COLABORAÇÃO



O quarto bloco trata dos aspectos referentes ao momento prévio e inicial da parceria (Figura 5). Definição e alinhamento dos objetivos comuns e de conceitos relevantes, assim como a divisão de tarefas e expectativas, foi o aspecto considerado mais relevante para os respondentes, com uma média de 9,17. A média mais baixa (7,89) foi dada para os aspectos formais e cerimoniais da consagração da parceria. O ponto a destacar aqui é a precedência das questões estratégicas direcionadoras e modeladoras das parcerias sobre as questões formais – tão presentes na legislação, onde muitas parcerias ocorrem por meio de modelos estruturados, e nos mecanismos de controle.

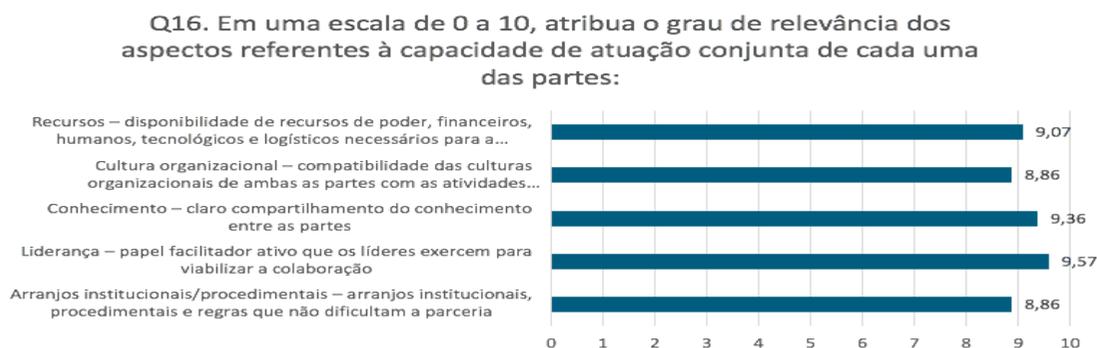
**FIGURA 5: MOMENTO PRÉVIO E INICIAL DAS PARCERIAS**

O quinto bloco trata dos aspectos referentes à motivação e confiança para manter a parceria (Figura 6). Confiança mútua, baseada em evidências e demonstrações recíprocas de confiança entre as partes é o aspecto considerado de maior relevância, com uma média de 9,31, enquanto o aspecto de entendimento mútuo, a compreensão e o respeito mútuo das posições e interesses das partes aparece em segundo lugar, com uma média de 9,22. Com uma média de 8,75, legitimidade interna, compatibilidade e aceitação recíproca dos interesses das partes, é o aspecto que apresenta menor grau de relevância. Reitera-se aqui o entendimento de que confiança é um ingrediente vital, acima dos demais. Reafirma-se o caráter de processo, de “fazer com”, que requer confiança e alinhamento (de valores e objetivos), em que pese diferenças entre as partes.

**FIGURA 6: MOTIVAÇÃO E CONFIANÇA NAS PARCERIAS**

O sexto e último bloco compreende os aspectos referentes à capacidade de atuação conjunta de cada uma das partes (Figura 7). Com uma média de 9,31, o papel facilitador e ativo que os líderes exercem para viabilizar a colaboração é considerado o aspecto com maior relevância, seguido do claro compartilhamento de conhecimento entre as partes, com 9,06 de média. Com uma média de 8,61, a disponibilidade de recursos de poder, financeiros, humanos e tecnológicos necessários para a colaboração é o aspecto com menor grau de relevância dentre os apresentados. Uma vez mais, reitera-se o papel dos líderes, neste caso aqui como compartilhadores de capacidade de mobilização para o alcance de resultados, como líderes relacionais facilitadores, moduladores do compartilhamento de conhecimento e da alocação de recursos.

**FIGURA 7:** CAPACIDADE DE ATUAÇÃO CONJUNTA



Em suma, os resultados apresentados indicam uma convergência entre os diferentes perfis dos respondentes. Nenhuma variação significativa foi observada e os aspectos mais e menos relevantes se mantêm em sua maioria constantes entre as diferentes variáveis levantadas.

Percebe-se um vasto espaço colaborativo nas políticas sociais em geral, destacadamente educação e também nas políticas de ciência e tecnologia.

O papel da liderança se sobressai em duplo sentido, dos líderes como articuladores das parcerias e, ao mesmo tempo, gestores da dinâmica colaborativa,

artífices do engajamento com princípios, da motivação e confiança compartilhadas e da capacidade de trabalho em conjunto.

Essas percepções iniciais indicam a necessidade de que se difunda, qualifique e amplifique o desenvolvimento de competências colaborativas em líderes de dentro e de fora do setor público e nas parcerias já estabelecidas. Também indica a necessidade de que o espaço da modelagem das parcerias possa contemplar da melhor forma possível o alinhamento de valores, propósitos, objetivos e iniciativas, até mesmo como etapa pré-decisional dos processos formais de seleção de parceiros.

### PARA DE APROFUNDAR NO TEMA

AGRANOFF, R.; MCGUIRE, M. (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Government*. Washington, DC: Georgetown University Press.

ANSELL, C.; GASH, A. 2008. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18:543-71.

BRYSON, J. M.; CROSBY, B. C.; STONE, M. M. (2006). The design and implementation of Cross-Sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review*, 66(s1), 44-55.

EMERSON, K.; NABATCHI, T.; BALOGH, S. (2011). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal Of Public Administration Research And Theory*, 22, 1-29.



**HUMBERTO  
FALCÃO  
MARTINS**



É professor da Fundação Dom Cabral e Doutor em Administração pela EBAPE/Fundação Getúlio Vargas.



**RENATA  
VILHENA**



É professora associada da Fundação Dom Cabral. Ex-Secretária de Estado de Planejamento e Gestão do Governo em Minas Gerais (2007-2014).



**SOFIA  
ANTONELLI**



É estagiária de pesquisa e desenvolvimento em Gestão Pública na Fundação Dom Cabral, graduanda em Relações Internacionais pela Fundação Getúlio Vargas.



Créditos da Imagem: Depositphotos

# Governança Compartilhada: uma nova abordagem na solução de problemas públicos

por REGINA ESTEVEZ

A pandemia do novo coronavírus no Brasil e no mundo, em 2020, fez surgir algumas questões antes menos evidentes aos olhos da sociedade brasileira, expondo novos mecanismos de articulação entre sociedade e Estado, que contribuiram para que o setor público pudesse atuar de

modo rápido e inovador, com o objetivo de amenizar a crise que se instalou. Em meio a um contexto inédito, novas práticas de governança, ainda pouco disseminadas na administração pública, ganharam relevo no ambiente governamental.

Assim, a governança compartilhada ganhou visibilidade e importância, construindo novos caminhos para a gestão pública no país. Como conceito, a governança compartilhada incorpora, como prática central, a articulação institucional dos diferentes setores da sociedade – público, privado e sociedade civil organizada – que, em conjunto, buscam soluções cooperativas para a resolução dos problemas enfrentados no cotidiano do cidadão.

Essa articulação institucional se caracteriza principalmente por colocar em relevo estratégias cooperativas de resolução de problemas públicos, que passam a contar com múltiplos olhares em busca de sua solução. Neste contexto, a atuação da Comunitas vem se fundamentando na visão de que as instituições públicas podem ser influenciadas positivamente por um ambiente decisório, em que a cooperação entre os diversos setores da sociedade é chave para o alcance dos objetivos da gestão pública.

Sendo assim, a geração de valor para a sociedade compreende a tarefa de construir pontes baseadas nos pilares do conceito de governança compartilhada, tais quais confiabilidade, flexibilidade, descentralização e busca por resultados, como exposto por Angelis (2015). Resolver problemas complexos por meio de olhares plurais e abrangentes dos diversos atores permite ampliar os espaços públicos de decisão, fortalecendo a democracia, que passa também a ser exercida para além do sistema eleitoral, por meio do engajamento cidadão na resolução dos problemas, o que consequentemente garante a manutenção e sustentabilidade do processo de desenvolvimento.

Como observamos nos últimos dois anos com sucesso, o poder público deixou de ser somente aquele que monopoliza a criação e aplicação das soluções para os problemas públicos e passou a funcionar como uma plataforma de impulso do desenvolvimento da sociedade de forma unificada. Assim, a prática

do conceito de governança compartilhada se firmou como um formato inovador de cocriação de políticas públicas que buscam endereçar solução para os desafios da sociedade. Além disso, a prática da governança compartilhada permite entender melhor as demandas e distinguir quais são as melhores maneiras para auxiliar a administração e o gestor público no enfrentamento dos desafios.

Durante a pandemia, a atuação da Comunitas reforçou o conceito, através da articulação de diversas iniciativas, que, de forma colaborativa, apoiaram o setor público no fornecimento de EPI's, respiradores e outros materiais hospitalares que estavam em falta nos hospitais da rede pública. Essa articulação demonstrou o quanto a iniciativa privada foi essencial para auxiliar na rápida solução do problema.

Outra iniciativa importante que consolidou a prática da governança compartilhada se originou no estado de São Paulo e foi replicada para outros estados, o Renda Merenda. O programa teve como objetivo amenizar as dificuldades das famílias mais vulneráveis, que já não mais contavam com a merenda escolar para a alimentação de seus filhos, através de um apoio financeiro emergencial, no formato de transferência de renda para aquisição de bens alimentícios. Neste caso, com base no orçamento público e apoio de recursos privados, buscou-se garantir a segurança alimentar das famílias, em um contexto marcado por outras múltiplas privações.

Por último, e dessa vez fora do contexto da pandemia, também vale mencionar o projeto Pacto Pelotas pela Paz, que é mais uma iniciativa de articulação institucional entre a gestão pública e a sociedade civil, no formato de um pacto celebrado, através do poder público municipal, com o setor privado, órgãos públicos ligados à segurança e a sociedade civil, para apoiar ações e política que reduzam índices de violência no território municipal.

Esse projeto tem obtido resultados muito satisfatórios, como uma queda de 79% nos índices de homicídios dolosos, 74% na incidência de roubos a pedestres e 95% em roubos nos transportes públicos. Por conta do sucesso obtido e pelo baixo custo para implantação, o projeto foi replicado para todo o estado do Rio

Grande do Sul. Portanto, em mais um exemplo, vemos a articulação institucional, através do conceito de governança compartilhada, provocar mudanças significativas na melhoria na prestação de serviços ao cidadão.

Esses projetos evidenciam o potencial que a governança compartilhada tem, não só na resolução de problemas, mas também na reforma do Estado e modernização do setor público. Entender que a colaboração intersetorial é um passaporte para o desenvolvimento sustentável do país é fundamental, pois além de unificar os princípios dos 5Ps (paz, pessoas, planeta, prosperidade e parcerias), ela dá um passo na direção do futuro da gestão pública. Não à toa, quanto mais olhamos para fora do território nacional, mais identificamos as novas tendências de fazer governo de uma forma mais holística, priorizando os múltiplos olhares da sociedade.

Por fim, ressalta-se a importância de enxergar a mudança na gestão pública de uma perspectiva mais estrutural, de modo que a sociedade consiga avançar e mobilizar uma ampliação das parcerias, as quais têm como objetivo transformar a sociedade através da geração de impacto social de maneira equitativa para todos.

É inegável que o que vivemos nos últimos dois anos no período da pandemia serviu não só para aprendermos a trabalhar juntos, mas também possibilitou a promoção de novas oportunidades, as quais abriram muitas portas para criar vínculos e fortalecer laços antes mais distantes. No mais, esse período extraordinário evidenciou o quão imprescindível é, para nós, como sociedade, pertencer a uma causa e dividir desafios, sejam eles grandes ou pequenos, de baixa ou alta complexidade. O importante é caminharmos juntos para um desenvolvimento mais justo e próspero. Essa é a grande chave para o sucesso da administração pública brasileira.



**REGINA  
ESTEVEZ**



É diretora-presidente da Comunitas. Conselheira junto a Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado (Fecap), Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e Confederação Nacional da Indústria (CNI) e é articulista fixa da Revista Exame. Eleita uma das 20 mulheres de sucesso deste ano pela Revista Forbes Brasil.



Créditos da Imagem: Depositphotos

# O SUS como o maior espaço de governança colaborativa do setor público brasileiro

por **VALÉRIA ALPINO BIGONHA SALGADO**

O modelo de organização político-administrativa das ações e serviços de saúde pública do Brasil, estabelecido pela Constituição Federal de 1988, introduziu o desafio de implantar um sistema de saúde unificado, descentralizado, com ênfase na municipalização de sua execução, em uma federação de proporções continentais, caracterizada por diferentes realidades políticas, econômicas, culturais e sociais.

Na forma idealizada no art. 198 do texto constitucional, regulamentado pela Lei nº. 8.080, de 1990, o Sistema Único de Saúde (SUS) nasceu como uma rede interfederativa, hierarquizada e regionalizada de ações e serviços públicos de saúde, aberta à participação e ao controle social e permeável à participação da iniciativa privada, na condição de parceira ou de prestadora de serviços ao Poder Público.

Nasceu, portanto, como um sistema eminentemente público, de natureza intra-sistêmica, integrado por órgãos e entidades públicos com objetivos comuns e competências complementares disciplinadas em lei, que devem atuar de forma colaborativa, integrada e harmônica; cujo processo decisório se dá por meio de instâncias interfederativas, que viabilizam a concertação e a pactuação organizada entre os cinco mil, quinhentos e noventa e oito órgãos gestores das políticas públicas de saúde, nos âmbitos federal, estadual, distrital e municipal.

O modelo organizativo do SUS, conforme comando constitucional, é regionalizado, onde as regiões de saúde correspondem a agrupamentos de municípios limítrofes, com identidades socioculturais e econômicas semelhantes, instituídas para viabilizar a gestão compartilhada das políticas públicas locais de saúde.

Essa lógica de organização é, inclusive, uma singularidade do SUS, que o diferencia dos demais sistemas de políticas públicas existentes no País e lhe impõe a adoção de instrumentos jurídico-administrativos e tecnologias gerenciais que permitam o planejamento e a gestão integrada dos serviços; a transferência de recursos e o referenciamento mútuo e sistêmico, em uma interdependência política, administrativa e financeira entre os entes federativos – ou seja, em um modelo próprio de governança colaborativa. A articulação e a coordenação das funções diretivas dos órgãos gestores de saúde são garantidas pelas comissões intergestores, na qualidade de instâncias de pactuação consensual entre os entes federativos, para a definição das regras de organização e funcionamento das ações e serviços de saúde.

Além disso, e conforme conciliado no próprio texto constitucional, o SUS é aberto à participação e ao controle social, que se concretiza pela ação das con-

ferências e dos conselhos de saúde; e permeável à participação complementar da iniciativa privada, quando necessária para suprir lacunas e insuficiências da atuação da rede pública de saúde, em reconhecimento, inclusive, ao papel fundamental e histórico das Santas Casas na prestação de serviços aos cidadãos.

Congrega, portanto, agentes públicos, privados e sociais em direção ao objetivo comum de efetivar o direito à saúde; dotado de uma arquitetura complexa, que tem suas bases na pactuação, na concertação e na contratualização de compromissos; o que justifica a sua qualificação, no título deste artigo, como o maior ou o mais significativo *lócus* de governança colaborativa, dentre os sistemas nacionais de políticas públicas.

Quanto às relações de colaboração mútua entre os órgãos de saúde e as entidades privadas sem fins lucrativos, é importante destacar que, muito embora remontem à própria gênese do SUS, ainda hoje, evidencia-se a necessidade de revisão e aperfeiçoamento nos arranjos colaborativos e nos institutos jurídico-administrativos, especialmente no que tange à sua adequação à natureza de prestação continuada das ações e serviços de saúde, que não devem sofrer solução de continuidade; e à perenidade que tem caracterizado as relações do Poder Público com as entidades privadas prestadoras de serviços de saúde, no âmbito do SUS, em especial, as filantrópicas.

Decorridos quase 30 anos da criação do SUS, persistem inseguranças jurídicas quanto ao uso dos institutos do contrato administrativo, do convênio, do contrato de gestão e outros similares para formalizar os vínculos de colaboração mútua entre os órgãos gestores do SUS e as entidades privadas parceiras; assim como proliferam questionamentos sobre a retração na atuação direta do Poder Público pela terceirização de serviços, em especial, quando da extinção de órgão ou entidade pública para a transferência de serviços para entidades qualificadas como organizações sociais.

Impõem-se, nesse debate, vários aspectos importantes, sendo o primeiro relacionado à necessidade de promover a formação de competências, dentro da

máquina pública, acerca dos modelos de contratação e de colaboração público-privada, possíveis à luz da legislação vigente, notadamente no que se refere aos seus aspectos conceituais, à natureza jurídico-administrativa de cada um e seus respectivos campos de aplicação.

A ausência da compreensão clara e objetiva sobre esses institutos, muitas vezes por impropriedades presentes na própria lei ou na norma que os instituiu, abre margem para interpretações criativas por parte de gestores, órgãos jurídicos e de controle; e contaminam, com insegurança jurídica, as relações contratuais ou de parceria, afetando negativamente os interesses públicos e da entidade parceira.

Parcerias são tratadas como contratação de serviços e vice-versa, perdendo-se, nesse processo, o cerne da governança compartilhada – da relação colaborativa, da busca comum da geração de valor público, da concertação e do compartilhamento de responsabilidades.

Arranjos colaborativos estabelecidos para a execução de atividades e serviços são tratados como transferência da gestão de órgãos e entidades públicos para o setor privado, incorrendo-se no equívoco de considerar possível transferir a gestão de um órgão público para um terceiro. Gestão pública não é terceirizável, serviços são; e nada obstante, pode-se encontrar, frequentemente, o uso de expressões como “contratação da gerência de hospitais públicos”, que dão a entender que uma entidade privada pode gerenciar uma unidade pública; em um equívoco perigoso pelo seu potencial de indução, a médio ou longo prazo, ao entendimento de que é permitido delegar ao particular a gestão da coisa pública.

Não se trata de mero jogo de palavras, mas uma questão de fundo a ser considerada, que exige que se renovem e fortaleçam as balizas legais e normativas disciplinadoras da atuação dos setores público e privado na execução das atividades e serviços de saúde, especialmente as que orientam suas relações colaborativas.

A ausência de marcos conceituais claros, que delimitem e referenciem os espaços de articulação e cooperação entre o público e o privado, especialmente o sem fins lucrativos, tem favorecido o alastramento de um fenômeno preocupante, no âmbito do SUS, que é o de desvirtuamento do instituto da parceria para sanar problemas endógenos da administração pública, tais como o burocratismo excessivo e a ausência de autonomia e flexibilidade, indispensáveis à gestão eficiente das políticas públicas de saúde.

Pelas dificuldades político-administrativas em obter êxito na flexibilização da rigidez legal e normativa imposta às estruturas da Administração Direta e Indireta, alguns gestores do SUS, premidos contra o tempo e pela demanda urgente e crescente da população, lançam mão dos institutos de parceria e da contratação de entidades filantrópicas e outras sem fins lucrativos como estratégia de fuga do Direito Público; recaindo em um quadro de terceirização excessiva e indiscriminada de atividades e serviços junto ao setor privado, ausentes, nesses casos, requisitos básicos da governança colaborativa, tais como a existência de capacidade instalada e conhecimentos técnicos e profissionais nas entidades parceiras; a comunhão de objetivos entre os partícipes, relacionados ao atendimento ao interesse público; e a capacidade do Poder Público de gerenciar, com eficiência e efetividade, suas relações de parceria.

São situações em que é comum a ocorrência de desvios de finalidade e de outras irregularidades que culminam por penalizar o gestor e as entidades parceiras ou contratadas, ao tempo em que contribuem para fomentar um clima de desconfiança e de criminalização das relações público-privada, que conduz ao enrijecimento legal e normativo da participação complementar da iniciativa privada, no SUS.

Assim, de forma contraditória, o fenômeno tem conduzido a um movimento de autarquização de parceiras, promovido, em alguns casos, pelos próprios gestores, por meio da extensão gradativa de regras de direito público para o setor privado sem fins lucrativos, na tentativa de *“criar entidades públicas por con-*

trato”, com medidas tais como limitação do teto remuneratório do setor público, extensão a elas de regras de combate ao nepotismo, de regras de licitação e controle de despesas, dentre outros.

Ainda que a curto prazo a estratégia de fuga do regime administrativo possa gerar resultados positivos, por viabilizar a realização da atividade ou serviço, seus efeitos a médio e a longo prazo podem se mostrar negativos, desorganizadores e desorientadores. Desviam o investimento do fortalecimento, da ampliação e da consolidação da rede pública de saúde; afetam a sua capacidade operativa e a sua legitimidade perante à população; e, adicionalmente, põem em suspeição o uso dos modelos de contratação e de parceria entre o Poder Público e o setor privado não lucrativo, contribuindo para demonizar as intenções e as práticas de um e de outro lado.

Os problemas acima reportados não esgotam o assunto, mas, com certeza, são questões prioritárias a serem enfrentadas para assegurar segurança jurídica e estabilidade à participação colaborativa das entidades privadas no SUS.



É Consultora da Direito e Gestão Pública -  
Consultoria.

**VALÉRIA  
ALPINO  
BIGONHA  
SALGADO**





Créditos da Imagem: Depositphotos

# Desafios da gestão colaborativa na cultura municipal: o caso do Theatro Municipal de São Paulo

por LETÍCIA SCHUWARZ

Ainda antes da promulgação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (OSC), em 2014, já havia uma discussão crucial quanto às parcerias com as Organizações da Sociedade Civil: a tensão entre autonomia da Organização e as determinações da administração pública

contratante. Esse debate se dava no âmbito da ADI 1931 que tramitava no STF sobre as Organizações Sociais, instituições especialmente qualificadas para o desempenho de atividades em áreas específicas, habilitadas a celebrar Contrato de Gestão com o ente público.

Argumenta-se aqui que essa tensão, além de estruturante da relação de parceria, adquire muita intensidade na dimensão municipal, onde a entrega de serviços é praticamente “de nível de rua”. Isso se dá independentemente do instrumento usado para a concretização da parceria, seja ele Contrato de Gestão ou Termo de Colaboração.

As indefinições e interpretações mais burocráticas dos acordos de parceria apresentam relativa segurança jurídica, ainda que os órgãos de controle possam avançar na compreensão da natureza da parceria e que os gestores municipais possam avançar em ferramentas de controle de resultados mais eficientes. A predominância do controle de meios ainda é a regra.

No entanto, o principal ponto de tensão, a meu ver e ao menos no caso da cultura, se dá na concretização da política pública. A definição de quais são as ações específicas que dão vida a um conjunto de diretrizes da política específica é um campo de disputa entre a contratante e a contratada. E esse campo, argumento aqui, configura uma tensão estrutural na relação de parceria.

## CONTEXTO GERAL

Vários dispositivos foram criados para proteger a OS da interferência da administração (na indicação de funcionários, por exemplo), bem como para limitar a ingerência do gestor público, reputando ao quadro de metas de cada parceira a formalização dos resultados pactuados, de forma a cravar a máxima de que a OS deveria ter autonomia necessária para atingir os resultados. O acórdão do STF, em 2015, pôs fim à disputa, ao menos no universo dos conceitos jurídicos.

O MROSC se aproximou muito da Lei das OS ao fixar a gestão de resultado como prioritária na celebração de parcerias. Dessa forma, pretendia-se dar ênfa-

se e foco às metas acordadas entre as partes para que só em caso de descumprimento de metas se realizasse o chamado controle de meios, a verificação formal da execução de despesas da OSC.

Assim, fossem com OSC ou OS, as parcerias pareciam se encaminhar cada vez mais para a ideia do foco em resultados, que traz o pressuposto de que a organização deverá poder lançar mão das suas “vantagens” de ente de direito privado para atingir as metas, com autonomia para tal.

### CONTEXTO ESPECÍFICO

O Theatro Municipal de São Paulo, entre 2017 e 2021 (atualmente), foi gerido tanto por meio de Contrato de Gestão quanto por Termo de Colaboração. Não é objeto desse breve ensaio comparar os dois modelos, cabe apenas mencionar que em ambos a contratação se deu com prioridade no estabelecimento de metas. E na execução dos dois modelos, não foi desprezado o acompanhamento dos meios e procedimentos necessários.

No entanto, tanto em um modelo quanto no outro, a tensão entre a autonomia da OSC ou OS e a interferência da administração na gestão foram mantidas. Pretende-se elencar algumas possíveis razões para tal.

É certo que a história malsucedida do primeiro contrato de gestão de cultura, realizado no município de São Paulo, no período 2013-2016, não ajudou. Com valores que correspondem em média a um terço do orçamento da Secretaria Municipal de Cultura, que em valores atuais (2021) giram em torno dos R\$ 100 milhões/ano, aquele Contrato de Gestão virou assunto de polícia, com diversas denúncias de desvios, cuja apuração ainda está em desenvolvimento.

Ao que tudo indica, a gestão do Theatro Municipal, que deveria ter sido acompanhada e monitorada pela Fundação Theatro Municipal, ficou fora de controle. E isso acabou por determinar o posicionamento de muitos dos agentes envolvidos nas contratualizações posteriores, sobretudo os órgãos de controle que, se já são usualmente desconfiados, *a priori*, se tornaram ainda mais

cautelosos em relação a todos os acordos que tivessem o Theatro Municipal como objeto.

A lei das OS no município de São Paulo é de 2006 (14.132/2006) e só foi regulamentada por decreto em 2008 e, posteriormente, em 2011 (52.858/2011). Recentemente, foi alterada, em redação dada pela Lei nº 17.542/2020, para aceitar também a qualificação de OS, cujas atividades estejam voltadas às áreas de esporte, lazer e recreação, educação, assistência social, meio ambiente e promoção de investimentos, além das anteriores saúde e cultura. Até o momento (2021), o maior volume de contratualizações se deu no setor da saúde, com a exceção do mencionado Contrato de Gestão com o Theatro Municipal, em 2013.

O Poder Público Municipal, no caso da Cultura, optou por um modelo desde o início calcado em uma instância especialmente desenhada para supervisionar o Contrato de Gestão, a Fundação Theatro Municipal. A Lei que autoriza a criação da FTM (15.380) é de 2011 e traz uma modelagem institucional voltada para tomar as decisões e demandar a execução da OS. Importante notar a data, pois esse desenho foi prévio ao acórdão do STF e claramente entra em conflito com ele. O acórdão que assegura a autonomia das OS é de 2015 (ADI 1931 STF). O Decreto que regulamenta a instalação plena da FTM é de 2012 (53.225/2012).

Assim, pode se antever o primeiro problema de modelagem institucional: a FTM foi criada a partir do Departamento do Theatro Municipal como órgão da Administração Indireta, que deveria ter o status de uma autarquia ou empresa pública. Mas nunca foi efetivamente regulamentada como tal (ela não tem carreira própria, por exemplo, nem envergadura para captação de patrocínio). O artigo 6º da lei de criação, que prevê autonomia administrativa e de gestão, nunca foi implementado (*"art. 6º - A autonomia administrativa, financeira, patrimonial, artística e didática da Fundação, bem como as prerrogativas e os direitos inerentes à sua personalidade jurídica de ente público da Administração Indireta, serão exercidos, especialmente, pela capacidade de..."*)

Porém, o segundo problema de modelagem é bem mais severo, já que a Lei também instituiu uma arquitetura de governança altamente complexa, **sem previsão** de participação da OS: um Conselho Deliberativo que tenha membros provenientes de outros dois conselhos consultivos – o de orientação artística e o de patrocínio (esse último nunca instalado) e a prerrogativa de aprovar 3 comissões ligadas ao eventual Contrato de Gestão, sendo uma delas com a participação do Conselho Fiscal. Além disso, um representante eleito dos servidores da FTM e outro dos artistas do TM (funcionários da OS, celetizados). Nenhum dirigente da OS está previsto em nenhum dos Conselhos, ainda que funcionários da OS estejam (maestros, por exemplo). Enfim, uma estrutura de colegiados com competência de tomada de decisão sobre todas as atividades a serem desempenhadas pela OSC ou OS, sem a participação dela.

O primeiro Contrato de Gestão foi, portanto, celebrado em 2013, com o Instituto Brasileiro de Gestão Cultural, especialmente criado para isso. Na época, não havia instituições qualificadas no âmbito municipal. Não houve processo seletivo.

De 2017 a 2021, a gestão do Theatro Municipal (TM) foi realizada por meio de uma OSC, pelo modelo do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC (13.019/2014). Os mecanismos formais de monitoramento foram formalizados apenas em 2019 e o *gaming* (MARTINS, 2016) foi a tônica no período inteiro.

A tensão estrutural na gestão colaborativa da cultura no município é explicitada na síntese das disputas entre a Secretaria Municipal de Cultura, a FTM e a OSC, que se concentra em um aspecto ao mesmo tempo objetivo (agenda) e subjetivo (inclinações e preferências deste ou daquele ator) do TM: a agenda e a programação do TM. Tangencialmente, existe também uma segunda tensão, que é a disputa mais sindical e corporativa dos corpos artísticos, que envolvem a FTM e a SMC nos conflitos trabalhistas com a OS ou OSC.

É importante notar que o arranjo todo permite essas disputas. Um dos motivos é que a gestão do TM pela OS é quase que integralmente financiada pelo orçamento público. Os recursos de captação respondem por 10%, no máximo 15%

do total. Assim, em momentos de dissídio, por exemplo, a OS repassa a pressão para a SMC e a SMC transfere para a OS a responsabilidade por fechar a equação.

No entanto, o ponto-chave do *gaming* se dá na definição da programação. A implementação da política municipal de cultura no principal equipamento cultural da cidade não é trivial. Na concretização da programação ficam explicitadas as diretrizes da política municipal de cultura. Se ela tem ênfase na periferia, nas linguagens populares, na expansão do acesso, na valorização deste ou daquele suporte, todos esses fatores se refletem nos eventos que acontecem no TM. Dessa forma, praticamente todos os atores relevantes querem, em alguma medida, incidir sobre a programação do Teatro, para além do que está acordado nas metas que, por sua vez, traduzem apenas numericamente a quantidade de eventos que devem ocorrer, eventualmente com algum grau de qualificação (se externos, se com maestros convidados, se com transmissão em *streaming*, etc.).

O último edital de seleção, de março de 2021, previu a instituição de um comitê para monitoramento da programação, na tentativa de dar transparência e institucionalidade a um *locus* específico para a discussão da programação. No entanto, corroborando os resultados da pesquisa “Percepções sobre Governança Colaborativa”, realizada por Vilhena e Martins (Fundação Dom Cabral em outubro de 2021), se os dirigentes não “patrocinam” de fato a implementação das regras, os ganhos de aprendizagem não se realizam e as regras não apresentam vantagem.

Em resumo, se a gestão colaborativa é um caminho sem volta, ao menos no setor cultural, ainda é um caminho cheio de obstáculos. No entanto, a propensão do poder público, ou da contratante, é encarar a contratada como uma prestadora de serviço. Uma instituição que pode administrar, comprar e contratar, com a liberdade que ele, o poder público, não tem. A potência que as ideias de parceria e de colaboração trazem no seu bojo tende a ser desprezada, infelizmente.

## PARA SE APROFUNDAR NO TEMA

Martins, Humberto Falcão (2016) “Governança colaborativa na prática: Desafios das parcerias com organizações sociais no Brasil”. Revista de Gestão dos Países de Língua Portuguesa, vol. 15, núm. 1, pp. 17-30, 2016.

Vilhena, Renata e Martins, Humberto Falcão (2021) “Levantamento de Percepções sobre Governança Colaborativa”. FDC Gestão Pública.



**LETÍCIA  
SCHUWARZ**

É formada em antropologia pela UNICAMP, mestre em sociologia pela UFPB e especialista em gestão do Setor Público - London School of Economics and Political Science. Ex-Diretora de Gestão da Fundação Theatro Municipal (2019-2021). Atualmente está na Coordenação de Parcerias com o Terceiro Setor da Secretaria de Gestão do município de SP.



Créditos da Imagem: Depositphotos

# Quatro impulsionadores das organizações sociais federais de CT&I

por NELSON SIMÕES

A RNP (Rede Nacional de Ensino e Pesquisa) nasceu como um projeto de pesquisa do CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), em 1989, e surgiu porque a comunidade de investigação em redes e computação concluiu: precisamos nos organizar para trabalhar esse novo campo das mídias di-

gitais, o que à época significava desenvolver a internet para a academia. Uma aspiração inicial de interconectar professores e pesquisadores, e como todos sabemos, expandiu-se para toda a sociedade. Dessa origem como projeto de pesquisa, a RNP, só dez anos depois, se constituiu em uma instituição da sociedade civil. Esse percurso ficou marcado em sua cultura de governança e se consolidou, essencialmente, na representação do seu conselho de administração. Um alinhamento de atores da comunidade e do poder público que a transformou em uma Organização Social (OS) de ciência, tecnologia e educação, suportada em um programa interministerial que, também ao longo do tempo, passou a atrair e integrar outras políticas intersetoriais.

Concluimos, há pouco, um ciclo de dez anos do contrato de gestão, que foi inicialmente planejado para um prazo de seis anos. Esse programa de fomento, além do benefício direto que aportou à comunidade de alunos, professores e pesquisadores, também demonstrou articular ganhos de escala, característicos do uso de tecnologia de informação e comunicação, que permitiram atender necessidades ainda sem solução viável no setor da educação superior, da pesquisa e da inovação.

Nesse período, a RNP deixou de ser uma infraestrutura de pesquisa em rede para ser um sistema de aplicações digitais, um Sistema RNP, cocriado e completamente apoiado em universidades e instituições de pesquisa que operam em conjunto com a Organização Social, formando arranjos locais e redes de colaboração, por exemplo, entre hospitais de ensino ou de grupos de pesquisa, que se organizam para oferecer uma plataforma de serviço de colaboração. Esse sistema também produziu externalidades que habilitaram ações entre outras políticas públicas e passou a dar suporte a novas iniciativas digitais em interfaces construídas com a cultura e com a saúde. Passamos a integrar o sistema nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (CTI), construindo e desenvolvendo parcerias com o setor privado e entes públicos da federação, com o propósito de impulsionar a ciência e a educação para todos.

O modelo OS viabilizou os resultados da RNP. Na prática, pode-se concluir, considerando as avaliações e estudos sobre sua aplicação em CTI em âmbito federal, que todas as Organizações Sociais relatam uma história de sucesso, por diferentes razões e em distintos campos, incluindo desenvolvimento sustentável, novos materiais, matemática aplicada, gestão estratégica e inovação industrial.

Na experiência da RNP, quatro fatores contribuíram para o êxito nesse período de operação do modelo OS, sendo eles:

**GOVERNANÇA** - O conselho de administração da RNP foi e tem sido um espaço muito privilegiado para conquistar e manter o valor da organização. Não só pela qualificada representação dos ministérios (Ciência e Tecnologia; Educação) que fundaram o programa de fomento em 2002, mas porque foi possível mantê-la e, conseqüentemente, aportar integração e sustentação ao processo de fomento. Dessa forma, em conjunto com a sociedade civil, a representação dos constituintes ligados ao tema da educação superior, da pesquisa e dos parceiros que operam em conjunto o Sistema RNP legitimam as metas e visões de futuro que são construídas e conseguiram ajustar controvérsias e superar problemas. Alguns obstáculos que enfrentamos ainda têm a ver com a maturidade do modelo em si, mas também da cultura de governança constituída e praticada ao longo dos anos; elaborar conflitos e reconhecer responsabilidades dos conselheiros, que por vezes podem ser mais representantes dos constituintes do que conselheiros; atuar pela organização e para os desafios compartilhados; manter o equilíbrio e a integração entre o conselho com a gestão executiva; reconhecer que estamos construindo no conselho de administração um modelo que é também conduzido pela comunidade beneficiária, para o qual devemos competência, transparência e uma visão de futuro de valor, elaborada para desenvolver o espaço de atuação da Organização Social.

**FOMENTO** - É um processo construído pelos atores institucionais da parceria. E como processo, ele nasce dessa visão articulada entre a representação da organização em suas várias instâncias de liderança, avaliação e assessoramen-

to. Para alimentar os resultados da RNP, no alvo de políticas públicas, as visões de futuro e os roteiros cocriados com parceiros alimentam a formulação desse processo de fomento. Um exemplo foram as parcerias alavancadas com o setor privado para a interiorização da infraestrutura de pesquisa no território, a partir 2005, com as redes comunitárias, apoiando o último ciclo de forte expansão da educação superior pública. Mas, também, recentemente, em consequência da pandemia, conectando unidades de saúde da família isoladas ou integrando intensivistas em tempo real via telessaúde e interligando alunos com baixa renda familiar e sem internet. Um processo de fomento previsível é capaz de lidar com as situações inesperadas, mesmo as impensáveis. Por outro lado, a ausência desse processo ou a sua fragmentação não permitem a inovação e inviabilizam a experimentação e a formação de capacidades. Se o fomento for resposta a uma situação contingente, não será possível manter o valor da Organização Social. Por outro lado, o fomento na RNP tem permitido desenvolver e atrair as competências e talentos para alcançar nossos resultados. O Brasil tem muitos talentos, e mobilizá-los para os propósitos da organização nos ajudou muito. O processo de fomento cria um ciclo virtuoso.

**SUPERVISÃO** - No caso das organizações sociais federais, a supervisão não só é papel essencial do órgão supervisor, responsável pela qualificação, contratualização e fiscalização, com o qual dialogamos continuamente na execução da estratégia de fomento, mas também da comissão de avaliação externa, composta por especialistas que trazem o conhecimento e a crítica sobre os resultados e os desdobramentos da ação no campo. A comissão de avaliação, no caso da RNP, nos ajudou a evoluir. Foi ela que vislumbrou alvos que julgávamos complexos e que nos trabalhos conjuntos semestrais foram sendo metodologicamente requalificados, ajustados e se transformaram em melhores resultados. As sugestões foram instigantes, construtivas e aliadas a mecanismos de avaliação e acompanhamento regulares e exigentes. A participação de especialistas competentes e interessados no fortalecimento da Organização Social e nos seus resultados

para a comunidade beneficiária é uma virtude do modelo e uma necessidade para a sua boa prática. Adicionalmente, desde a contratualização dos indicadores e metas, com o órgão supervisor, e ao longo do processo de avaliação, com a comissão externa, foi relevante espelhar e manter a representação completa da ação da organização nos instrumentos de parceria, mesmo que nossa área de atuação esteja localizada em um espaço extremamente dinâmico. Por isso, o trabalho e a maturidade do órgão supervisor do contrato são imprescindíveis, pois ao final do dia ele será também um impulsionador e precisará ser um bom custodiante desse modelo, ao proteger, desenvolver e aprimorar sua aplicação.

**PARCERIA** - Se não houvesse essa parceria muito forte entre um grupo de instituições e atores, que propuseram esse engajamento e demonstraram a capacidade de atuar em conjunto, dificilmente teria sido possível construir a confiança ao longo do tempo para a consolidação do fomento. É a parceria entre atores que estão na sociedade civil que permite alistar outros atores e artefatos ao modelo. Usando o mesmo exemplo da interiorização da educação superior, foi fundamental para nós trabalharmos com as empresas do setor elétrico, porque elas reconheceram o nosso propósito e compartilharam um insumo precioso (fibras ópticas) para alcançar com alta capacidade 1.600 *campi* no território. A parceria, baseada na lógica da interdependência entre um cronograma de metas público e a Organização Social, concretizou os resultados de políticas públicas de educação, ciência, tecnologia e, posteriormente, saúde e cultura. Em nosso caso, foi sendo produzido um espaço previsível e valioso para empreender. Muitas das iniciativas que tivemos sucesso, há dez anos, como a Rede Universitária de Telemedicina ou as Redes Comunitárias nas cidades com alta densidade de instituições, se tornaram uma espécie de *template* para futuras ações conjuntas. Como toda parceria, seu modelo de promoção está baseado em seus instrumentos. Em especial, a concepção e o aperfeiçoamento do Contrato de Gestão e do sistema de relatórios de acompanhamento e avaliação os tornaram veículos extremamente importantes para nossa evolução. A parceria entre o poder público e a

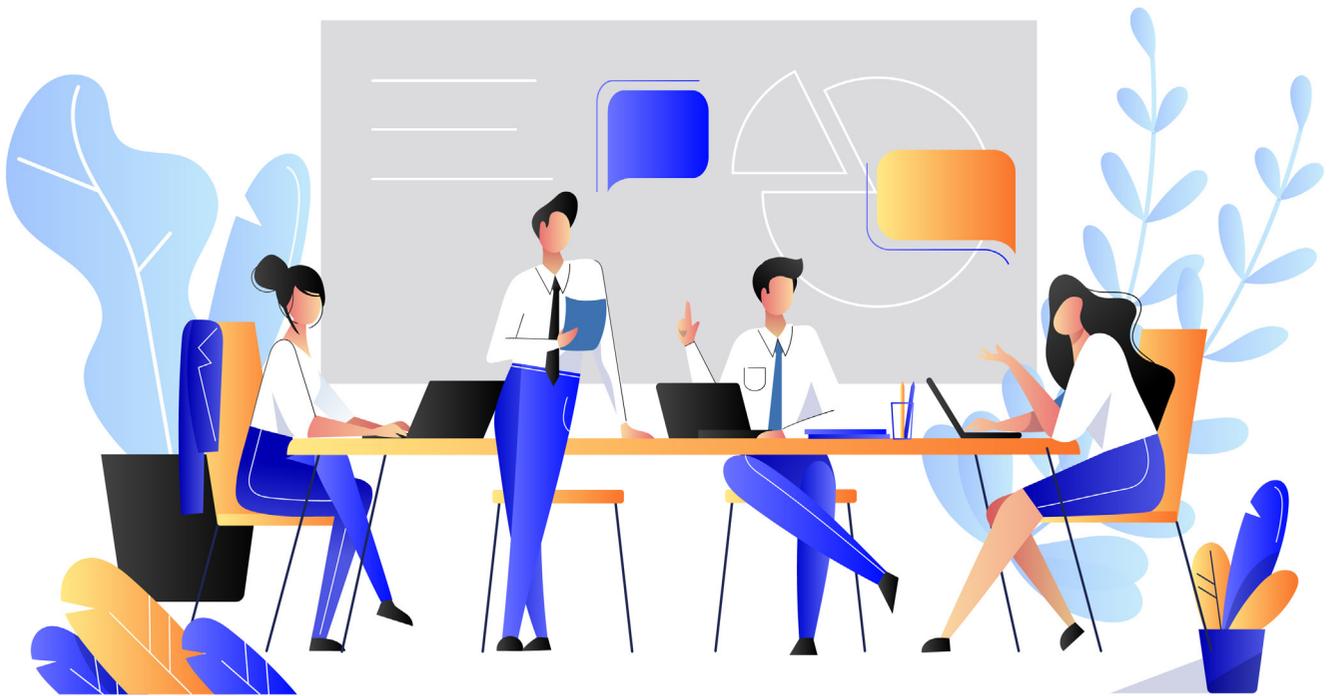
sociedade civil precisa ser, sempre que possível, previsível. Assim, a organização será capaz de comunicar, planejar e executar com excelência.

O papel da Organização Social é manter essa rede de governança colaborativa entre os vários atores e campos, construir esse modelo de confiança entre todos e alcançar os resultados de sua missão pública.



**NELSON  
SIMÕES**

É engenheiro de computação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e mestre em Políticas de Comunicação pela Universidade de Brasília. Diretor-geral da Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP-OS).



Créditos da Imagem: Depositphotos

# **Governança Colaborativa: uma perspectiva a partir da sociedade civil organizada**

por **THIAGO ALVIM**

O marco mais importante do debate sobre Governança Colaborativa nas últimas décadas ainda pode ser atribuído à publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado pelo extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE. O próprio nome do plano diretor deixa claro que o debate é cons-

truído a partir do que se entende como função do Estado e o que poderia ser delegado para a iniciativa privada. O Plano Diretor propunha, grosso modo, um modelo de análise para que a Administração Pública pudesse olhar para dentro e classificar suas atividades como Exclusivas de Estado, não Exclusivas de Estado e Produção de Bens e Serviços para o Mercado. A partir desse diagnóstico, as atividades exclusivas deveriam ser mantidas sob a gestão direta da Administração Pública; as atividades não exclusivas deveriam ser objeto de parceria com organizações sem fins lucrativos e a produção de bens e serviços para o mercado deveria ser privatizada.

Passados mais de 20 anos, o debate proposto pelo Plano Diretor ainda segue válido. Permanece a confusão que reduz serviços públicos àqueles prestados diretamente pelo Governo, sem a incorporação do conceito básico de que serviço público não se limita a serviço estatal. Debater Governança Colaborativa a partir da visão do Estado é fundamental, considerando a grande estrutura legada. Nesse sentido, não temos como não considerar a trajetória que nos trouxe até aqui e a gigantesca estrutura administrativa existente.

Este artigo defende que o tema da Governança Colaborativa pode ser abordado a partir da visão do Poder Público e a partir da visão da Sociedade Civil, mas que o debate é muito concentrado nas demandas da Administração Pública, especificamente pela necessidade de flexibilização dos processos para prestação de serviços públicos.

Mas a visão aqui proposta busca resgatar a sociedade civil organizada como protagonista na construção de soluções de interesse público, que se mobiliza e atua independentemente da demanda do Poder Público e que possui competências e experiências únicas, forjadas no contato direto com a população. A defesa que se faz é que esses atributos deveriam ser objeto de desejo da Administração Pública e que um modelo de Governança Colaborativa deveria refletir sobre como fomentar o desenvolvimento de organizações sociais transparentes, capazes e realmente conectadas com as necessidades da sociedade. E, a partir

desse mercado social, estruturar um amplo modelo de parcerias que tornasse a oferta direta de serviços públicos secundária, aplicada apenas quando não fosse possível identificar parceiros aptos para a prestação de determinados serviços públicos ou nos casos de exercício do poder de polícia.

Vale destacar que é muito comum que a sociedade civil tenha se organizado para atender às demandas da sociedade muito antes de qualquer formulação de políticas públicas para o setor. Foi assim com as centenárias Santas Casas, que já atuavam muito antes do SUS. Na educação, uma infinidade de creches comunitárias se organizou para resolver a necessidade de atendimento da primeira infância muito antes da política educacional tratar do tema. Em Belo Horizonte, o Movimento Pró-Creche é da década de 70, enquanto o atual Plano Nacional de Educação prevê apenas 50% das crianças atendidas ao final de sua vigência. Em outras áreas, como o acolhimento dos idosos, o atendimento é quase integralmente ofertado pela iniciativa privada com ou sem fins lucrativos, enquanto o país ainda carece de uma política nacional de financiamento para o setor. Situação semelhante acontece no tratamento de dependentes químicos.

Como contribuição para a construção de um modelo de governança colaborativa criado a partir da Sociedade Civil, alguns pontos devem ser abordados: i) a diferenciação das verdadeiras OSCs daquelas organizações criadas pelo próprio Estado (braço estatal); ii) a questão tributária; iii) a necessidade de incorporar a governança colaborativa nas políticas setoriais; iv) a urgência em desenhar modelos sustentáveis de parcerias.

Para início, é importante diferenciar as verdadeiras organizações da sociedade civil das entidades criadas pelo próprio Estado para execução de serviços públicos de forma mais flexível, mas que seguem operando, mesmo que informalmente, dentro do modelo hierárquico da Administração Pública. São exemplos dessas organizações as funções de apoio, criadas para viabilizar a gestão das universidades públicas, as caixas escolares ou associações de pais e mestres, que gerenciam recursos para o funcionamento das escolas públicas, os serviços so-

ciais autônomos, criados por Lei, entre outros exemplos. O próprio programa de Organizações Sociais do Governo Federal, no final da década de 90, foi estruturado a partir da criação de organizações privadas, no formato determinado pelo Estado, para que pudessem assumir funções antes executadas diretamente pela Administração Pública.

Embora tenham naturezas completamente diferentes, quando analisamos a execução orçamentária dos Governos, encontramos as transferências para entidades sem fins lucrativos como uma classificação comum para esses dois tipos, gerando um efeito miragem, onde a aparência de um grande volume de parcerias com a sociedade civil não é nada mais do que a execução direta de serviços pelo Estado, mas com operação por seus braços “não governamentais”.

A incorporação da perspectiva da governança colaborativa deveria considerar também a reforma do sistema tributário. Nosso ordenamento atual tributa doações e estabelece imunidade e incentivos fiscais setoriais e altamente burocráticos, favorecendo a criação e crescimento de organizações em setores específicos e tornando o empreendedorismo social mais caro em outros. Regras gerais e mais simples seriam muito bem-vindas.

Um rápido exemplo do nosso manicômio tributário aplicado ao setor social é o fato de ser mais vantajoso, do ponto de vista da carga de impostos, criar um Lar de Idosos como empresa no Simples do que como Associação Sem Fins Lucrativos. Caso a associação venha a conseguir o certificado que garante imunidade tributária, acessará um modelo mais vantajoso, mas esse desenho não será alcançado no primeiro momento. E para outras áreas, como a ambiental, que não têm previsão de imunidade tributária, a operação como empresa enquadrada no Simples será mais vantajosa em relação ao pagamento de tributos.

Em relação às políticas setoriais, pouco adianta um arcabouço legal geral para a colaboração, pensado a partir das áreas centrais do Governo, se as políticas de educação, saúde ou assistência social criarem entraves para a celebração de parcerias. O caso mais evidente dessas amarras está na legislação da educa-

ção. Embora a Constituição Federal defina de forma expressa que os recursos públicos da educação poderão ser transferidos para organizações sem fins lucrativos, a Lei que regulamenta o FUNDEB, principal fonte de financiamento do setor, limita as parcerias a poucos casos específicos. Assim, mesmo o Brasil contando com uma grande quantidade de organizações capazes de ofertar ensino de qualidade, as regras do financiamento mantêm o sistema público de ensino de costas para a sociedade civil organizada. Até mesmo a reconhecida capacidade instalada e competência técnica do Sistema S é ignorada em nome de um sistema público de ensino quase que exclusivamente estatal.

Por fim, não podemos deixar de considerar que as parcerias precisam ser sustentáveis financeiramente para as Organizações da Sociedade Civil parceiras. E, nessa dimensão, temos pelo menos duas questões a serem abordadas: a necessidade de que as parcerias não sejam deficitárias e que possam gerar excedentes de livre aplicação conforme as necessidades da organização.

Nada mais óbvio do que dizer que uma parceria não deveria ser deficitária, mas não é o que se observa na prática. É muito comum que o Poder Público simplesmente ignore estudos prévios de custos e estabeleça tabelas de preços com valores insuficientes para prestação dos serviços, deixando para as OSCs que atuam no setor o jogo do pegar ou largar. E se a organização já atua por missão, entrará para o jogo, mesmo que a parceria cubra apenas um percentual do custo. O caso mais clássico é a tabela SUS, mas também vale para lares de idosos, acolhimento de menores sem vínculo com a família e diversos outros serviços.

Já um ponto mais polêmico diz respeito à possibilidade de gerar superávit a partir da gestão adequada da parceria ou mesmo o estabelecimento de taxas de administração. O que importa é que uma parceria bem gerida possibilite a geração de algum excedente que possa ser aplicado livremente pela organização, desvinculado do objeto da parceria. Temos que diferenciar aqui uma organização sem fins lucrativos de uma parceria que exige que a totalidade do recurso seja aplicada no objeto. Se toda parceria traz riscos para o parceiro privado, mas

nenhuma parceria permite a apropriação de superávit, de onde sairá o recurso quando algum risco se tornar um problema real? Se na relação com o Estado só for possível empatar ou perder, será questão de tempo até que as organizações tenham sua sobrevivência comprometida.



**THIAGO  
ALVIM**



Mestre em Administração pela UFMG e graduado em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro/MG. É Co-Fundador da Nexo Investimento Social.



Créditos da Imagem: Depositphotos

# Modelo Organização Social está consolidado?

por **LUIZ ARNALDO PEREIRA  
DA CUNHA JUNIOR**

Em 2017, quando da tentativa de organização da IX edição do “Seminário Terceiro Setor e Parceiras na área de Saúde”, escutamos, de algumas entidades que haviam patrocinado edições anteriores, que o evento não tinha mais necessidade, pois o modelo Organização Social já estava consolidado.

Esse texto concentra-se na esfera federal, com destaque especial para as Organizações Sociais que atuam em pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico, com foco em dois temas em debate: o processo de seleção de organização Social federal e a natureza jurídica dos recursos recebidos pelas organizações sociais e suas repercussões.

Resgatando um pouco da história, o modelo Organização Social Federal nasceu com a Medida Provisória nº 1.591, de 9 de outubro de 1997, convertida na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. No final de 1998, foi apresentada a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1923/DF junto ao Supremo Tribunal Federal, cujo julgamento e publicação do Acórdão ocorreram 2015. Em 1º de novembro de 2017, foi publicado o Decreto Federal nº 9.190, regulamentando o art. 20 (publicação) da Lei nº 9.637/1998. E, por fim, diversas decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) fixaram a interpretação de que dirigentes de Organizações Sociais se qualificam, para efeitos penais, como funcionários públicos por equiparação.

O Decreto nº 9.190/2017 apresenta uma interpretação equivocada do que foi decidido no Acórdão da ADI 1923/DF, incorporando, ao processo de seleção de organização social, a etapa de qualificação, suprimindo, assim, um filtro do modelo para afastar ou evitar entidades “inadequadas” ou “aventureiras”, como pode ser observado na figura sobre o “Processo de Parcerias com Organizações Sociais”.



Na prática, os §§ 1º a 4º do art. 4º, conjugado com o inciso VI do art. 10, e o inciso II do art. 21, do Decreto nº 9.190/2017, equipararam o modelo de Organização Social e o contrato de gestão ao instrumento de parceria previsto na Lei nº 13.019/2014, que trata do regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

A dimensão do equívoco se clarifica, ainda mais, quando se analisa a finalidade de um modelo e do outro, onde o de organização social é destinado a parcerias por períodos de longo prazo, renováveis, para implementação de políticas públicas, inclusive gestão de equipamentos públicos, e o outro para realização de parcerias, na forma, principalmente, de projetos, com início e fim.

A incorporação da fase de qualificação de Organizações Sociais, ao processo de seleção, fragilizou o modelo federal, permitindo que qualquer entidade privada participe da publicização, sem observância de requisitos estatutários mínimos, em especial de governança, sujeitando políticas federais relevantes, algumas estratégicas para o país, a grupos, como tem ocorrido na área de saúde, em entes das demais esferas, inclusive com entidades “lideradas” por organizações criminosas ou grupos que buscam “lucro”.

O outro tópico que merece reflexão aprofundada é a questão da “Natureza jurídica dos recursos orçamentários e financeiros transferidos a título de fomento público para OS Federal”. Inicialmente, quando da elaboração da legislação, pretendia-se que os recursos após a transferência para a Organização Social se tornassem privados, por isso adotou-se na Lei nº 9.637/1998 o conceito de fomento e um novo instrumento denominado “contrato de Gestão”.

O Acórdão do STF na ADI 1923/DF trouxe nova interpretação, que mereceu, entre 2020 e 2021, reanálise por parte das Organizações Sociais, qualificadas no âmbito da união, sob supervisão do Ministério da Ciência Tecnologia e Inovações (MCTI) e pelo próprio ministério, provocada, principalmente, pela equiparação penal que trataremos adiante.

O Acórdão do STF na ADI 1923/DF trouxe elementos que apontavam que os recursos públicos transferidos para as Organizações Sociais não eram privados, mas qual seria a sua natureza? Quais as implicações?

A compreensão resultante é de que há uma “**gestão privada de recursos públicos para fins públicos**”, o que implica uma revisão do modelo e um novo regime de gestão e execução destes recursos. No caso do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (OS), foi adotado um regime prudencial, com recomendação de observância de diversos quesitos, tais como:

- os princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, caput, da CRFB) e economicidade;
- seleção e contratação de fornecedores, em que os contratos a serem celebrados com terceiros, com recursos públicos, sejam conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do *caput* do art. 37 da CRFB, ... nos termos do regulamento próprio a ser editado pelo Conselho de Administração;
- seleção de pessoal, que seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do *caput* do art. 37 da CRFB e nos termos do regulamento próprio a ser editado pelo Conselho de Administração;
- o Estatuto, Regramento Interno e, em especial, a questão orçamentária e supremacia do Conselho de Administração em relação ao tema;
- a *accountability* democrática, com respeito à transparência, à publicidade e ao dever de prestação de contas [...];
- a vedação ao nepotismo e ao favorecimento, em contratação de pessoas ou fornecedores [...];
- as regras ou os limites fixados no Contrato de Gestão;
- o núcleo essencial dos princípios e procedimentos típicos das despesas orçamentárias [...];
- a vinculação à finalidade prevista no orçamento empenhado da função, subfunção, programa e ação, inclusive, com segregação contábil; e, su-

gere-se, adicionalmente, que os recursos sejam contabilizados de forma apartada, e, por segurança, em contas bancárias distintas.

Apesar de alguns quesitos parecerem óbvios, nem todos eram, anteriormente, observados de forma integral por nenhuma das Organizações Sociais federais supracitadas.

A nova abordagem, apesar de permitir algum grau de segurança para os administradores das Organizações Sociais, apresenta-se como uma inflexão do modelo, aproximando-o das regras de gestão pública, reduzindo, assim, a flexibilidade e a agilidade preconizadas na origem.

Associadas à forma de gestão dos recursos de origem pública, tratada acima, as repercussões sobre a gestão destes recursos e de como coibir desvios merecem um aprofundamento.

A Lei nº 9.637/1998, em seus arts. 9º e 10, já continha elementos para tratar de desvios na aplicação de bens e recursos públicos destinados às Organizações Sociais.

A lei de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992), recentemente alterada, previa o alcance de parte de seus dispositivos aos dirigentes de entidades que recebiam bens e recursos de origem pública, situação aprofundada com a Lei nº 14.230/2021.

Entretanto, a situação foi amplificada, entre os anos de 2018 e 2020, em diversas decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), tanto da primeira quanto da segunda turma, que ratificaram o entendimento de que *“Associação civil qualificada como Organização Social é considerada entidade paraestatal para os fins do disposto no § 1º do artigo 327 do Código Penal, o que torna legítima a qualificação de seus dirigentes, para efeitos penais, como funcionários públicos por equiparação”*, entendimento já recepcionado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ).

O entendimento do STJ e do STF decorre do que já estava assentado no Acórdão do STF na Adi nº 1923/DF, de 2015, referente à natureza jurídica dos recursos públicos transferidos para as Organizações Sociais, mas consolida uma si-

tuação de aproximação do modelo à gestão e ao direito públicos, incorporando, inclusive, conceitos largamente adotados por órgãos de controle sobre gestores públicos, de dolo (intenção ou assunção de risco) e culpa (negligência, imprudência ou imperícia), pelos atos, deliberações e ações, inclusive por “culpa *in vigilando*”, ou por “culpa *in eligendo*”, dos administradores das entidades, assim como aos responsáveis pela supervisão do contrato de gestão.

Como pode-se observar, o modelo Organização Social, preconizado no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, não é mais o mesmo nem na esfera federal.

A esperança para a revisão da situação acima exposta, no caso federal, é a revisão do Decreto nº 9.190/2017 e o Projeto de Lei nº 10.720/2018, que altera a Lei nº 9.637/1998, cujo autor foi o Senador José Serra, em que pese o mesmo necessite de ajustes na versão aprovada pelo Senado Federal.

Neste texto não se abordou a realidade da relação das Organizações Sociais qualificadas por estados, Distrito Federal e municípios, com os diversos órgãos supervisores do contrato de gestão ou de controle, com destaque para tribunais de contas e ministérios públicos.

Concluindo, o modelo Organização Social, infelizmente, em que pese os 24 anos de existência, ainda não se encontra consolidado.



**LUIZ  
ARNALDO  
PEREIRA  
DA CUNHA  
JUNIOR**



É Diretor do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (OS-CT&I), Diretor-Geral da Neopública, Membro do Conselho de Administração do Centro Nacional de Pesquisa em Energias e Materiais (OS-CT&I), e Presidente do Conselho de Administração do Instituto Actum (OS-Saúde).

## FALE COM A DOM CONTEXTO

REVISTA.FDC@FDC.ORG.BR

0800 941 9200

### EDITOR-EXECUTIVO

Professor Paulo Resende

Coordenador do Núcleo de Logística, Supply Chain e Infraestrutura

**FUNDAÇÃO DOM CABRAL**

### EDITORIA E PRODUÇÃO

Cintia Maria Lamounier Coelho

Denise d'Assunção Leite

Professor Humberto Falcão Martins

Professora Renata Vilhena

**FUNDAÇÃO DOM CABRAL**

### PROJETO GRÁFICO E REVISÃO

Criação&Design

Anderson Luizes – Designer Gráfico

Euler Rios – Coordenador

Rubens Cupertino – Revisor

**FUNDAÇÃO DOM CABRAL**

### IMAGENS

Designed by Freepik

Depositphotos

As opiniões expressas nos artigos são de responsabilidade de seus autores. Não refletem necessariamente a opinião da publicação. É permitida a reprodução das matérias publicadas, desde que citada a fonte.

A **Fundação Dom Cabral** é um centro de desenvolvimento de executivos, empresários e empresas. Há mais de 40 anos pratica o diálogo e a escuta comprometida com as empresas, construindo com elas soluções educacionais integradas, resultado da conexão entre teoria e prática. A vocação para a parceria orientou sua articulação internacional, firmando acordos com grandes escolas de negócios. A FDC está classificada entre as dez melhores escolas de negócios do mundo, no ranking do jornal Financial Times, e é a primeira na América Latina.



# O QUE MUDA COM

# A NOVA LEI

# DE LICITAÇÃO?

ESTE NOVO CURSO DA FDC STORE TRAZ PARA VOCÊ:

- UMA VISÃO CLARA E OBJETIVA DA NOVA LEI DE LICITAÇÃO, APRESENTADA POR ESPECIALISTAS DA FDC.
- DESTAQUE PARA AS MUDANÇAS E INOVAÇÕES OCACIONADAS POR ESTE NOVO MARCO LEGAL.
- DISCUSSÃO SOBRE OS PONTOS MAIS POLÊMICOS.
- ENTREVISTAS COM ESPECIALISTAS.

Atue de forma segura na administração pública para licitações e contratações. Um curso voltado tanto para quem trabalha na administração pública quanto para aqueles que pretendem realizar negócios com este setor.

## CURSO ONLINE E ASSÍNCRONO.

COMPRE E COMECE AGORA: [STORE.FDC.ORG.BR](https://store.fdc.org.br)

**FDC**  
Para ser relevante.

45  
ANOS

HÁ 15 ANOS ENTRE AS  
MELHORES ESCOLAS DE  
NEGÓCIOS DO MUNDO.

9º LUGAR NO RANKING  
FINANCIAL TIMES 2020.