

ORGANIZAÇÕES SOCIAIS DE CULTURA EM SÃO PAULO – DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Danilo Cesar Fiore
Rogério Haucke Porta
Tiago Silva Birkholz Duarte



INSTRUMENTOS DE CONTRATUALIZAÇÃO DE RESULTADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO MECANISMO DE PROMOÇÃO DA *ACCOUNTABILITY*

Renata Anício Bernardo



INSTRUMENTOS DE CONTRATUALIZAÇÃO DE RESULTADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO MECANISMO DE PROMOÇÃO DA *ACCOUNTABILITY*

Renata Anício Bernardo

RESUMO

A Nova Gestão Pública emerge num contexto de crise e reforma do Estado e propõe, dentre outras inovações, os contratos de resultados. Tais instrumentos de gestão emergem como resposta a pressões sobre os governos por aumento da performance e da *accountability*. Com relação ao primeiro aspecto, a literatura demonstra que os instrumentos de contratualização têm sido bem sucedidos no incremento da eficiência governamental (Hood, 2006; Pacheco, 2004; Saravia, 2005). Contudo, como até o momento pouco foi dito sobre seu impacto no aumento da *accountability*, o objetivo geral desse artigo é discutir, do ponto de vista teórico, em que medida os contratos de gestão são capazes de avançar este objetivo. Para tanto, o artigo apresenta uma definição de trabalho de *accountability* e procura identificar quais as dimensões desse conceito são de fato operacionalizadas pelos instrumentos de contratualização. Pressupondo que, assim como o objetivo de aumento da eficiência, o objetivo de aumento da *accountability* não é auto-realizável, procura-se identificar os mecanismos criados para sua promoção.



1 INTRODUÇÃO

Desde o início dos anos 80, o movimento internacional em direção às chamadas reformas do Estado propunha que as organizações públicas se distanciassem da tradicional burocracia e se orientassem para o alcance de resultados. Tais reformas assumiram diferentes rótulos em diferentes países, mas em geral, pregavam a desagregação das burocracias em agências (que se relacionam em bases contratuais), o aumento da eficiência, da autonomia gerencial, da qualidade da gestão, da flexibilidade, da responsabilização e da *accountability*¹.

Segundo Saravia (2005), as transformações do contexto político, econômico, social e tecnológico no qual se inseriam as organizações públicas tornaram obsoletos os sistemas clássicos de gestão. A crise fiscal e as crescentes restrições financeiras dos Estados exigiam um desempenho mais eficaz das instituições públicas e tornavam permanente a preocupação com a estrutura de custos das atividades estatais. Além disso, a nova realidade exigia uma flexibilidade e uma rapidez que não eram compatíveis com a racionalidade normativa e processualística do modelo racional-legal. Tudo isso, num quadro de referência pautado pela crise ética do Estado e pela crescente demanda da sociedade por maior transparência e participação, que tornou imperativa a criação de novas formas de controle sobre o gasto e sobre o desempenho de instituições públicas, bem como de novas formas de controle social.

Nesse contexto, os instrumentos de gestão por resultados emergem como uma ferramenta inovadora para promover o aumento da eficiência e efetividade dos serviços públicos, bem como pelo aumento da *accountability*, da transparência e do controle social.

¹ Diante da ausência de uma tradução direta, o substantivo *accountability* (bem como suas variantes, como o adjetivo *accountable*) será utilizado em inglês nesse artigo. De acordo com Sano (2003), existe um consenso entre os autores de que a dificuldade para se obter uma tradução imediata e precisa para o termo não se deve simplesmente à inexistência do termo no Brasil e na América Latina, mas à falta do próprio conceito. Em outras palavras, a falta um vocábulo que consiga exprimir todo o significado de *accountability* se deve ao fato de que a idéia subjacente ao conceito não faz parte da cultura vigente, mas que pode ser desenvolvida a partir da percepção de sua importância e sua incorporação gradativa.



Do ponto de vista da eficiência, a contratualização pode ser entendida como vetor para melhoria da gestão pública, pois, na medida em que estabelece com clareza metas de desempenho a serem alcançadas, permite que a organização pública se oriente em sua direção. Ao permitir a concessão de flexibilidade na utilização de recursos e na definição de processos, os contratos promovem uma melhor adequação dos meios aos fins visados. Além disso, os contratos instituem um novo tipo de relação entre ministérios e entidades vinculadas, que não é mais hierárquica, mas negociada. Finalmente, ao focalizar essencialmente os efeitos (ou a efetividade) das intervenções públicas, em substituição à coordenação por procedimentos, o modelo ressalta o que de fato importa ao cidadão e à sociedade, que é a mudança real nas condições de vida (Gomes, 2009).

A clareza de objetivos e resultados, por sua vez, propicia maior transparência e permite relações mais diretas de controle. Tendo em vista que as reformas aumentaram os arranjos e instituições para a provisão de serviços, bem como a autonomia dos gestores públicos, os contratos propõem alternativas para ampliação e o aprofundamento do controle externo.

Diante do exposto, pode-se dizer que os contratos de gestão emergem como resposta a pressões sobre os governos por aumento da performance e da *accountability*. Com relação ao primeiro aspecto, a literatura demonstra que os instrumentos de contratualização têm sido bem sucedidos no incremento da eficiência governamental (Hood, 2006; Pacheco, 2004; Saravia, 2005). Contudo, como até o momento pouco foi dito sobre o impacto destes no aumento da *accountability*, o objetivo geral desse artigo é discutir em que medida os contratos são capazes de avançar este objetivo. Para tanto, o artigo apresenta uma definição de trabalho de *accountability* e procura identificar quais as dimensões desse conceito são de fato operacionalizadas pelos instrumentos de contratualização. Pressupondo que, assim como o objetivo de aumento da eficiência, o objetivo de aumento da *accountability* não é auto-realizável, procura-se identificar nos contratos de gestão os mecanismos criados para sua promoção.



2 CONTRATUALIZAÇÃO DE RESULTADOS

Segundo Pacheco (2004), uma pesquisa comparada sobre a reforma do Estado em sete países destacou a contratualização de resultados, ao lado da orçamentação por produto (e contabilidade gerencial) e da normalização dos regimes de trabalho, como as estratégias que mais promoveram mudanças substantivas na qualidade dos serviços públicos.

No Brasil, a chamada contratualização de resultados foi adotada como um dos instrumentos da reforma proposta em 1995 pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE. Desde sua implementação no âmbito federal, o uso modelo de contratualização vem sendo ampliado no país, sendo que atualmente diversos governos estaduais (tais como Pernambuco, Minas Gerais, São Paulo e Sergipe) implementaram seus próprios modelos visando a modernização da gestão nos estados.

Os modelos de contratualização podem assumir diversas formas, como o contrato de gestão entre organizações públicas e as organizações sociais - OSs; entre ministérios responsáveis pela formulação de políticas públicas e entidades a eles vinculadas (agências executivas); entre o chefe do executivo e os dirigentes dos órgãos responsáveis pela implementação de políticas públicas; entre organizações públicas e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs; dentre outros.

Contudo, independente do tipo de arranjo, pode-se dizer que os instrumento se baseia na formalização de acordos bilaterais, conhecidos como contratos de gestão (também conhecidos como contratos de resultados ou contratos de desempenho). Trata-se de um compromisso gerencial entre duas partes que não se baseia na simples delegação ou na imposição de resultados a serem alcançados, mas na negociação.

De modo geral, o contrato de gestão confere autonomia de gestão em troca da assunção do compromisso de atingimento de determinados resultados, propondo, assim, a substituição do controle clássico político (relações hierárquicas verticais) e burocrático (baseado em normas), pelo relacionamento negociados entre os diversos atores do aparelho do Estado (Saravia, 2005). Logo, os acordos têm por base o par “autonomia x responsabilização”, uma vez que a entidade prestadora de serviços se compromete a obter determinados resultados, em troca de algum grau de flexibilidade em sua gestão (Pacheco, 2006).



Contratualizar resultados é também uma alternativa concreta para responder às demandas crescentes de *accountability*, tanto políticas como societárias (Pacheco, 2004). Por ‘necessidades políticas’ de *accountability* a autora se refere ao alinhamento entre serviços prestados e políticas públicas, e ainda à necessidade de informação sistemática e oportuna para os responsáveis políticos; já a *accountability* vista como “demanda societal” se refere às exigências da opinião pública quanto à transparência e eficiência no uso de recursos públicos.

Nesse sentido, Pacheco (2004) nos ensina que a convergência em torno da noção de *accountability* é compreensível, pois sua inspiração encontra bases tanto junto aos defensores da eficiência do gasto público, quanto aos reformadores comprometidos com a elevação do desempenho do setor público, uma vez que o segredo burocrático ou a ausência de informações sobre desempenho não mais são aceitáveis.

Pelo exposto, a noção de *accountability* vem se constituindo como central para as propostas de reformas em curso. Contudo, apesar da defesa do conceito na teoria, a prática tem se mostrado menos animadora e sua discussão torna-se fundamental. Segundo Pacheco (2004), muitos estudos têm mestrado um balanço positivo de casos como as organizações sociais de saúde no Estado de São Paulo: os resultados apontam para avanços na eficiência e na qualidade dos serviços prestados, porém poucos avanços concretos sejam identificados quanto à *accountability*.

3 ACCOUNTABILITY: UMA DEFINIÇÃO DE TRABALHO

O objetivo dessa seção não é oferecer uma definição final de *accountability*, mas sim destacar que o conceito é complexo, elusivo e engloba diferentes sentidos (Behn, 2001). Embora o conceito de *accountability* seja freqüentemente seja assumido como sinônimo de transparência ou responsabilização, nesse trabalho considera-se que, apesar de correlacionados, tais conceitos possuem significados diferentes.



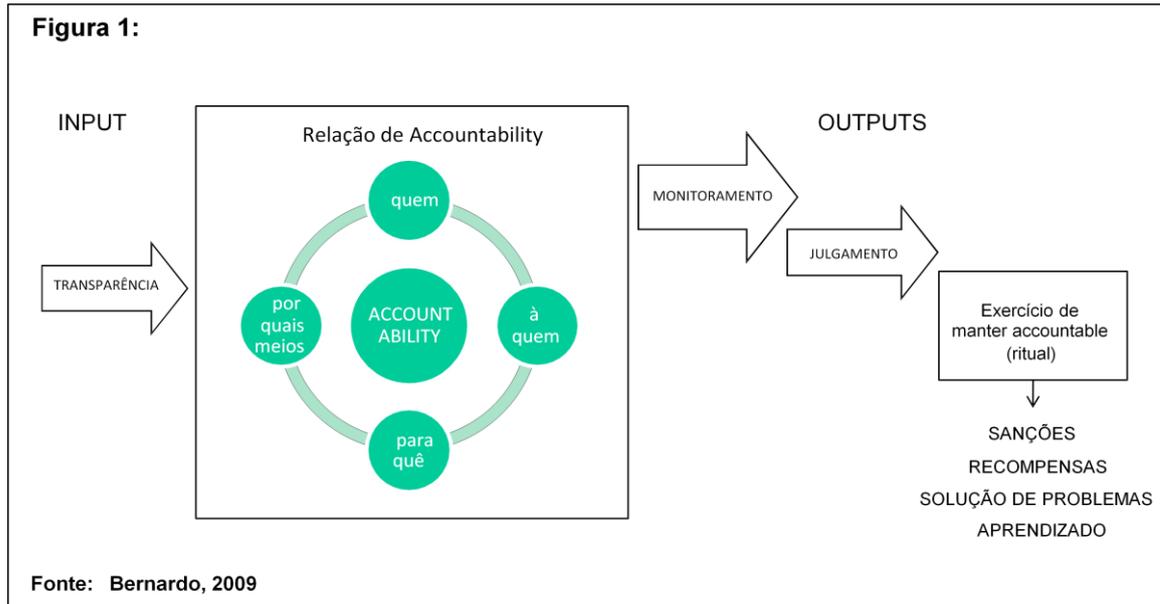
Transparência requer que agentes públicos exponham informações sobre processos e resultados governamentais ao escrutínio público (Hood, 2006). Logo, para que um governo seja transparente, ele precisa garantir que seus procedimentos e resultados sejam acessíveis e compreensíveis ao público, evitando complexidade, desordem e sigilos (Birkinshaw, 2006). *Accountability*, por sua vez, indica o “cumplimiento de una obligación del funcionario público de rendir cuentas, sea a un organismo de control, al parlamento o a la sociedad misma.” (CLAD, 2000: 329). Logo, pode-se dizer que a obrigação de prestar contas é inerente ao termo.

Diante do exposto, pode-se dizer que um governo *accountable* não é apenas aquele que permite que sua atuação seja observada, mas aquele que permite que um ‘titular’ (a autoridade que é capaz e legítima para julgar e sancionar) utilize mecanismos para compelir o ‘responsável’ (aquele que realiza ações que podem ser julgadas e sancionadas pelo titular) a prover justificativas e assumir a responsabilidade por suas ações e resultados (Behn, 2001:220). O ‘titular’ possui mecanismos através dos quais ele pode definir expectativas sobre o desempenho do ‘responsável’ (padrões sobre os quais a performance será medida), redirecionar falhas e impor sanções caso as ações do ‘responsável’ sejam consideradas inaceitáveis de acordo com seus padrões.

Em suma, *accountability* “refers to a relationship or a process where a **recognized authority** holds **someone** into account **for something** through certain **means**” (Bernardo, 2009:8). Portanto, argumenta-se aqui que para haver *accountability* deve existir uma relação ou processo em que os ‘titulares’ dispõem de conjunto de mecanismos (meios) por meio dos quais eles conseguem compelir os ‘responsáveis’ (agentes públicos) a prestarem contas de alguma coisa. Nesse sentido, não é suficiente a existência de valores internalizados, mas são necessárias regras do jogo e restrições institucionais para garantir a *accountability* (Sano, 2003).

Portanto, o conceito de transparência pode ser entendido como um insumo para a relação de *accountability*, pois, ao requerer que instituições e seus dirigentes revelem suas ações, ela prove as bases para que ‘titulares’ monitorem, julguem e garantam que os ‘responsáveis’ assumam as responsabilidades e as conseqüências por suas ações e resultados, promovendo, assim, sanções e prêmios, correção de problemas e aprendizado. A relação entre os dois conceitos discutidos é representada no esquema abaixo.





O modelo acima indica quatro dimensões principais do conceito de *accountability*: **quem é accountable à quem e para que e por meio de quais mecanismos**. Assim, considerando que os modelos de contratualização de resultados se propõem a promover o incremento da *accountability*, na próxima seção será discutido em que medida é possível identificar tais dimensões nesses contratos.

3.1 *Accountability* para quê?

A tendência da NGP em direção à flexibilidade e à orientação para resultados impôs a necessidade de níveis crescentes de *accountability*. Contudo, os governos passaram a ser chamados não apenas a atender as expectativas sobre a conformidade às regras e a prestação de contas, mas também por resultados que deveriam atingir. Em outras palavras, com o avanço da NGP os governos continuavam sendo cobrados pela responsividade com relação às finanças (empregando bem os recursos públicos, de acordo com regras, procedimentos e padrões estabelecidos) e à noção democrática de justiça (tratando empregados, contratados, clientes e cidadãos de acordo com padrões éticos e regras democráticas), mas também, e principalmente, por sua **performance**.



Nas palavras de Behn (2001:10),

“Accountability for finances and for fairness reflects concerns for how government does what it does. But we also care about what government does – what it actually accomplishes. (...). We care about the consequences of government action. Are the policies, programs and activities of government producing the results that they were designed to produce? How much did the elementary students learn? (...) How safer is to walk the streets? The answers provide the basis for holding government accountable for performance”.

Contudo, Behn (2001) destaca que a noção de desempenho não é direta ou inequívoca. Primeiro porque *accountability* por performance busca atender à expectativa dos cidadãos, de modo que estes precisam especificar os resultados que desejam que o governo produza para, somente então, garantir que esse governo seja *accountable* por sua performance (Behn, 2001:10). Em democracias representativas, os cidadãos elegem os políticos para que estes definam padrões de desempenho. Os políticos, por sua vez, delegam a responsabilidade para os burocratas e prestadores de serviços que, apesar de não serem eleitos, possuem uma margem de discricionariedade considerável na tomada de decisões a respeito das políticas públicas (discricionariedade esta que foi ampliada ainda mais com as reformas da NGP).

Para Behn (2001), a difusão da *accountability* promovida pela descentralização e delegação das decisões sobre *quais* resultados devem ser produzidos e *como* produzi-los, requer aos proponentes da NGP que estabeleçam mecanismos para manter os atores *accountable* por sua performance que sejam consistentes com as noções de *accountability* democrática. Um exemplo de mecanismo desse tipo seria o envolvimento do Legislativo em consultas prévias ao estabelecimento das metas.

Um desafio adicional é que, apesar de desempenho e *accountability* geralmente figurarem como duas faces de uma mesma moeda, que é a gestão por resultados, existe um *trade-off* entre eles. *Accountability* geralmente é associada a valores como responsabilidade, conformidade e hierarquia, que podem constranger ou limitar o alcance de maior eficiência, inovação, autonomia e, conseqüentemente, desempenho (Behn, 2001). Isso porque quando gestores são mantidos *accountable* por seu desempenho, eles possuem desincentivos para fazer adaptações em planos previamente aprovados, mesmo quando o desvio do que foi planejado for mais vantajoso para o interesse público, pois a possibilidade de ser culpado por



inconformidade desencoraja a disposição de correr riscos, que é necessária para melhorar o desempenho. Isso não quer dizer que *accountability* e performance são necessariamente incompatíveis, mas que caso um instrumento de gestão por resultados queira promover simultaneamente essas duas dimensões, este instrumento tem que garantir um equilíbrio entre essas duas funções.

3.2 Quem deve ser *accountable*?

Considerando que os contratos de gestão representam um esforço de promover *accountability* por performance, ainda nos resta esclarecer quem é responsável por essa performance. Isso porque, apesar de o conceito de *accountability* estar intrinsecamente relacionado à noção de responsabilidade coletiva, a responsabilização individual parece ser uma parte central do modelo de contratualização.

Nos contratos de resultados o titular do órgão que se compromete com determinadas metas (o signatário do contrato), compromete não apenas a organização com esses resultados, mas também se responsabiliza individualmente pelas políticas públicas da pasta e necessariamente tem que responder por seu desempenho. Isso quer dizer que os dirigentes são pessoalmente responsáveis pela performance da organização em relação ao governo central, uma vez que eles devem prestar informações sobre os níveis de desempenho alcançados, podendo ser considerados culpados pelos desvios.

Contudo, como já foi mencionado, essa noção de responsabilidade individual é conflitante com a idéia de responsabilidade coletiva (inerente à noção de *accountability* por performance). Como as burocracias são, por definição, sistemas coletivos, a contribuição de particular de indivíduos para o sucesso ou fracasso de uma política dificilmente pode ser demonstrado de forma conclusiva. Como demonstra Behn (2001:69),

“a falha na condução das finanças públicas ou no tratamento ético a um cidadão é geralmente uma falha individual. Mas uma falha na performance – uma falha na produção de resultados que os cidadãos esperam – é geralmente uma falha da organização inteira”.

Esse ponto é bem ilustrado pela fala de um diretor geral de saúde sobre a falha de um programa na Inglaterra:



“se ela [a culpa] fosse atribuída a um indivíduo, muitas pessoas respirariam aliviadas e diriam ‘Ah, nós pegamos a pessoa que é culpada por isso. Agora vai ficar tudo bem porque essa pessoa foi embora’. E essa é a situação que estamos vivenciando agora aqui. Houve diversas pessoas envolvidas [com o programa] nos últimos quinze anos. Houve vários – alguns chamariam de erros – mudanças de direção do sistema de saúde ou reestruturação do sistema. Pessoas entraram e saíram de posições-chave nesse sistema e em certa medida todos nós compartilhamos uma responsabilidade coletiva e, a menos que olhemos juntos para o que aconteceu e o que deu errado e busquemos aprender com isso, simplesmente culpar um indivíduo e calmamente seguir em frente não ataca o cerne da questão” (Gregory, 2003:561).

Portanto, a dificuldade de se definir “quem” é *accountable* pela performance num sistema de gestão por resultados está relacionada à ausência de uma teoria compreensiva que integre as dimensões individual e coletiva mencionadas. Como nos ensina Behn (2001), se o objetivo da *accountability* é promover a solução de problemas e o aprendizado institucional na gestão pública, a atribuição de responsabilidade pessoal pode não ter conseqüências práticas. Por outro lado, se o objetivo é garantir o controle, a responsabilidade coletiva não oferece bases para os controladores endereçarem as falhas e exigirem *accountability*, porque se todos são em alguma medida responsáveis ninguém é obrigado a se justificar e a sofrer sanções.

Na ausência dessa teoria, pode-se dizer que os instrumentos de contratualização conciliam, sem muita clareza, os dois aspectos de quem é *accountable*.

3.3 *Accountability* perante quem?

Visando responder à questão acima, é importante considerar que de acordo com padrões democráticos há duas fontes de controle governamental, uma interna e a outra externa. Cada uma delas está associada a um tipo de *accountability* e, conseqüentemente, a um tipo de ‘titular’. Portanto, a *accountability* pode ser perante dois grupos de atores,

A *accountability* interna visa garantir a eficiência e a efetividade das organizações públicas. Ela pode ser promovida quando uma organização é empoderada e passa a monitorar outras agências, garantindo que elas definam objetivos coerentes com as prioridades do governo e que trabalhem para alcançá-los. Esse esforço de gestão converge com as noções de aumento da eficiência, pois as estruturas e estratégias usadas para promover a *accountability* interna e



performance são as mesmas. Por exemplo, quando uma ferramenta de gestão da performance é usada para garantir a adesão de agências às prioridades governamentais e a canalização do esforço organizacional para implementá-las, essa é também uma forma de aumentar a coordenação e o controle por parte do órgão central e, conseqüentemente, promove *accountability* interna.

Por sua vez, a *accountability* externa engloba noções mais amplas de *accountability* democrática. Esta é garantida quando indivíduos e grupos que são afetados pelas ações de governo (cidadãos) ou que são legítimos para monitorar a ação governamental (poder Legislativo) possuem instrumentos que os possibilitam definir prioridades, além de julgar e sancionar o desempenho do governo em direção a essas prioridades.

3.4 Quais os mecanismos de *accountability*?

No tocante à *accountability* interna, é possível identificar nos contratos de gestão mecanismos por meio dos quais o governo central consegue manter os dirigentes dos órgãos e departamentos *accountable*. Nesse sentido, serão apresentados alguns aspectos de diferentes sistemas de contratualização que garantem a existência de mecanismos que sustentam a relação de *accountability*.

No caso do Reino Unido os contratos (Public Services Agreements – PSAs) se baseiam numa motivação implícita nos códigos de conduta do serviço público, ou seja, a maior parte dos atores engajados na atividade pública aceita a autoridade e legitimidade do governo central na definição de metas, no exercício da coordenação e no monitoramento dos PSAs. Nesse processo o governo central intervém ativamente na atividade dos departamentos em nome do ‘direcionamento estratégico’ e consegue fazê-lo porque dele emanam as definições acerca do orçamento departamental. Em suma, no sistema britânico a autoridade central consegue impor a necessidade de contratualização porque é aceita como legítima para exercício desse papel e porque controla os recursos necessários ao funcionamento das organizações públicas.

Ainda nesse sentido, no governo do estado de São Paulo foi criada, dentro da Secretaria de Saúde, a Coordenação de Contratação de Serviços de Saúde – CCSS, uma estrutura específica de controle para monitorar a atuação das OSs, com o objetivo de desenvolver competência interna à Secretaria para definir, negociar e acompanhar os contratos de gestão (Gomes, 2005).



Outro exemplo de mecanismo de *accountability* interna são os diversos instrumentos de gestão criados para a operacionalização dos contratos. No modelo mineiro de Acordo de Resultados são produzidos periodicamente relatórios acerca do cumprimento das metas, estes são avaliados por uma comissão de avaliação, constituída por representantes do órgão 'acordante', do órgão 'acordado', do conjunto de servidores públicos e da sociedade civil. Além desses relatórios, o modelo inglês adota instrumentos interessantes como os encontros de comitê (Stocktakes), que são, na prática, reuniões trimestrais entre o Primeiro Ministro e os ministros responsáveis pelas entregas de resultados, onde são discutidos problemas de performance que não tenham sido resolvidos por meio outros instrumentos de gestão (como reuniões, relatórios, etc). Com isso, cria-se um ritual em que os ministros são cobrados por sua *accountability* perante o Primeiro Ministro e o simples receio do constrangimento dessa cobrança gera comportamentos positivos.

Finalmente, outro mecanismo é a criação de um conjunto de incentivos (objetivos e subjetivos) junto aos sistemas de contratualização. No caso o Acordo de Resultados em Minas Gerais, foi criado um incentivo objetivo que é o prêmio de produtividade, atualmente pago com base no desempenho das equipes de trabalho com relação à metas estabelecidas a partir do desdobramento da estratégia de governo.

No caso dos PSAs do Reino Unido, pode-se perceber a existência de incentivos subjetivos disponíveis no sistema de contratualização. Os Ministros não são obrigados a renunciar caso as metas de seu ministério não sejam atendidas, mas eles enfrentam punições indiretas. Isso porque a avaliação da performance tem implicações para o desenvolvimento de sua carreira, uma vez que o bom desempenho pode influenciar as recomendações do Primeiro Ministro para determinados cargos.

No tocante à *accountability* externa, entretanto, não é tão simples indicar os mecanismos que permitem o estabelecimento de uma relação plena. Isso porque, ainda que as informações referentes ao desempenho de organizações públicas sejam divulgadas, garantindo o 'input' necessário para alimentar a relação de *accountability*, estes são uma condição necessária, mas não suficiente para garanti-la.



Para que essa relação seja estabelecida, os 'titulares' necessitam de mecanismos através dos quais eles podem manter os 'responsáveis' accountable por sua performance. Contudo, nos modelos de contratualização analisados não foi identificada a existência de nenhum mecanismo sistemático no escopo desses modelos que permitisse aos cidadãos especificar os resultados que eles desejam que o governo alcance, bem como mecanismos por meio dos quais eles pudessem compelir o governo a buscar esses resultados e a justificar resultados divergentes de suas expectativas, assumindo a responsabilidade pelas falhas.

Em outras palavras, apesar da tentativa de promoção de maior transparência, os modelos de contratualização não instituem um fórum legítimo onde os 'titulares' possam discutir problemas e obrigar o governo a corrigi-los, mesmo quando esse governo apresenta níveis de desempenho inaceitáveis.

É possível argumentar que os sistemas de contratualização não têm e não deveriam estabelecer mecanismos que garantam *accountability* externa porque estes poderiam se sobrepôr ao mecanismo da eleição já estabelecido pelos princípios democráticos. Contudo, esse mecanismo, apesar de essencial, não é capaz de garantir plenamente *accountability* pela performance. Isso porque as eleições acontecem depois que as falhas de desempenho são identificadas, funcionando mais como um meio de controle/punição de aspectos legais do que mecanismos que garantam controle gerencial e permitam a correção tempestiva em falhas de performance e, conseqüentemente, o alcance dos resultados desejados.

Portanto, *accountability* por performance parece requerer mecanismo por meio dos quais os problemas de desempenho sejam direta e tempestivamente direcionados aos 'responsáveis' promovendo ajustes de desempenho e aprendizado organizacional. Isso não quer dizer que mecanismos gerenciais devam substituir os mecanismos políticos democráticos, mas sim que o desafio de integrar mecanismos gerenciais ao processo democrático precisa ser enfrentado para que a capacidade dos 'titulares' de manter o governo accountable seja ampliada. Como exemplo desses mecanismos, podemos citar as consultas públicas antes da definição das prioridades de governo, a submissão dos relatórios de desempenho ao poder legislativo e até mesmo o envolvimento de cidadãos ou associações nas comissões que avaliam os resultados.



Diante do exposto, conclui-se que os instrumentos de contratualização avançaram na promoção da *accountability* interna, mas obtiveram pouco êxito na promoção da *accountability* externa. Isso porque no escopo de tais instrumentos foram instituídos mecanismos internos por meio dos quais a relação de *accountability* se fundamenta, mas externamente tais instrumentos não foram instituídos. Acredita-se que uma explicação possível para a discrepância entre o avanço das duas dimensões da *accountability* pode ser explicada pelo fato de que internamente ela foi promovida como uma consequência do esforço para aumento da eficiência e melhoria da performance. Ao estabelecer mecanismos de coordenação para garantir o desempenho das organizações públicas, os sistemas de contratualização acabaram por instituir mecanismos (exercício da autoridade central, instrumentos de gestão e incentivos objetivos e subjetivos) para manter os dirigentes e organizações internamente *accountable*. Na ausência de uma ligação direta entre performance *accountability* externa, essa dimensão vem sendo largamente ignorada pelos sistemas de contratualização.

4 CONCLUSÕES

O presente artigo procurou apresentar uma definição de trabalho de *accountability* para, então, discutir do ponto de vista teórico a capacidade dos contratos de gestão para avançar este objetivo. O aspecto empírico desse artigo é limitado, pois, seria necessário avaliar modelos de contratualização específicos para concluir em que medida cada um deles contempla ou não elementos capazes de garantir uma relação plena de *accountability*. Contudo, entende-se que o trabalho propõe uma discussão relevante e que precisa ser aprofundada para que consigamos propor formas de ampliação da *accountability* nesses sistemas e até mesmo para que a idéia subjacente ao conceito de *accountability* seja desenvolvida, a partir da percepção de sua importância, e seja gradativamente incorporada aos sistemas de gestão pública no Brasil.

Nas palavras de Pacheco (2006), a tarefa de reformar o aparelho do Estado, visando maior desempenho e *accountability* das organizações públicas, requer mais do que um auto-estímulo; requer uma política pública para a gestão que aponte caminhos institucionais e assuma o desafio de identificar obstáculos



sistêmicos e construir alternativas para superá-los. Acredita-se que a contratualização de resultados seja um destes caminhos, mas esta ainda precisa ser dotada de mecanismos e instituições que garantam o alcance pleno de seus objetivos.

De modo geral, esse trabalho indica que os contratos de gestão, da forma como estão estruturados, possuem mecanismos por meio dos quais o governo central consegue promover a coordenação, necessária ao alcance de resultados, e com isso acaba por manter os dirigentes dos órgãos e departamentos *accountable*. Contudo, do ponto de vista da *accountability* externa, é necessário reconhecer que os instrumentos de contratualização ainda não dispõem de mecanismos suficientes (que respondem à pergunta *accountability* por quais meios?) para garantir que a relação de *accountability* se realize em sua plenitude.

Em geral os contratos de gestão têm priorizado os mecanismos que promovem melhor desempenho, em detrimento de mecanismos que garantam maior controle social e transparência. Torna-se relevante, portanto, discutir em trabalhos futuros em que medida um mesmo instrumento de gestão será suficiente para promover ambos objetivos e, em caso afirmativo, como garantir um equilíbrio entre essas funções.



5 REFERÊNCIAS

1. Behn, R. (2001). "Rethinking Democratic Accountability". Washington D.C.: Brookings Institution Press.
2. Bernardo, Renata Anício (2009), "Public Services Agreements as a tool of performance accountability: the UK case". Dissertação de mestrado apresentada à London School of Economics and Political Science, Londres, Inglaterra.
3. CLAD (2000). "La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana". Buenos Aires: Eudeba.
4. Gomes, Eduardo Granha Magalhães (2009), "Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais". Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Administração Pública e Governo da FGV/EAESP, São Paulo.
5. Gregory, R (2003). "Accountability in modern government". In Peters, G and Pierre, J. Handbook of Public Administration. London: SAGE Publications.
6. Ferreira Júnior, Walter Cintra (2003), "Gerenciamento de hospitais estaduais paulistas por meio das organizações sociais de saúde". Revista de Administração Pública nº2/2003. Rio de Janeiro: FGV
7. Halachmi, A (2002). "Performance measurement, accountability, and improved performance". Public Performance & Management Review, vol.25, no4, Pp.370-374.
8. Hood, C. (2006). "Transparency in Historical Perspective". in Hood and Heald (eds), Transparency: the key to better governance?, London: British Academy. Pp.3-24.
9. Heald, D (2006). "Transparency as an instrumental value". in Hood and Heald (eds), Transparency: the key to better governance?, London: British Academy. Pp.59-74.
10. Pacheco, Regina Silvia (2004), "Contratualização de resultados no setor público: a experiência brasileira e o debate internacional". IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004.



11. Pacheco, Regina Silvia (2006), "Brasil: avanços da contratualização de resultados no setor público". XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006.
12. Pollitt, C. (1986). "Beyond the managerial model: the case for broadening performance assessment in government and the public services". *Financial Accountability & Management*, vol. 2(3), Pp.155-170.
13. Sano, Hironobu (2003), "Reforma do Estado, Organizações Sociais e Accountability: o caso paulista". Dissertação de mestrado apresentada à EAESP-FGV, São Paulo.
14. Saravia, Henrique (2005), "Contratos de gestão como forma inovadora de controle das organizações estatais". X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.
15. Stirton, L and Lodge, M (2001). "Transparency Mechanisms: Building Publicness into Public Services". *Journal of Law and Society*, Vol.28(4), Pp.471-89.



AUTORIA

Renata Anício Bernardo – SEDESE/MG

Endereço eletrônico: renata.bernardo@social.mg.gov.br



APERFEIÇOAMENTO DO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO CONTRATO DE GESTÃO COM OSS: A RECENTE EXPERIÊNCIA DO HOSPITAL ESTADUAL CENTRAL NO ES

Nara Falqueto Caliman
Fernando Antônio Marins de Albuquerque
Egle Madeira Cristovão



APERFEIÇOAMENTO DO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO CONTRATO DE GESTÃO COM OSS: A RECENTE EXPERIÊNCIA DO HOSPITAL ESTADUAL CENTRAL NO ES

Nara Falqueto Caliman
Fernando Antônio Marins de Albuquerque
Egle Madeira Cristovão

RESUMO

O Hospital Estadual Central - HEC iniciou suas atividades sob a gestão de uma OSS em outubro de 2008. Após seu primeiro ano do Contrato de Gestão e com a demanda de mudança no seu perfil assistencial, sua gestão demandou um processo de aprimoramento de sua metodologia de Monitoramento e Avaliação. O presente artigo traz as lições aprendidas nesse processo, por meio do planejamento construído de forma participativa com a equipe de monitoramento, de capacitação e de redesenho dos indicadores e metas e demais passos, revelando os caminhos para o amadurecimento do programa e consolidação de um modelo de governança na recente experiência do Governo do ES com OSS.

Palavras-chave: Contrato de Gestão. Organização Social. Saúde Pública. Gestão por Resultados.



1 INTRODUÇÃO

Nas parcerias entre o poder público e terceiro setor – Organizações Sociais de Saúde - OSS, o modelo de governança repousa na premissa básica que define a separação de funções entre as partes: *Estado e Parceiro*.

Tal condição estabelece que o *Estado* financia os serviços, induz a política e regula. O *Parceiro*, instituição contratada pelo Estado, atende as necessidades e expectativa da população, presta contas do recurso público, presta serviços eficientes e de qualidade.

O modelo OSS introduz na gestão pública brasileira um mecanismo de governança híbrido pela diferenciação que apresenta em relação aos mecanismos de mercado e ao burocrático/hierarquizado.

Neste sentido, é fundamental reconhecer os diferentes papéis de cada um na relação de parceria que se estabelece entre o poder público e uma instituição da área privada, para o gerenciamento de um serviço de saúde. Esta relação traz consigo uma série de desafios, que tanto o “comprador” (o poder público) quanto o prestador dos serviços (o parceiro privado) deverão enfrentar.

A experiência da separação das funções de comprador das de prestação de serviços e a introdução do contrato como instrumento para torná-la efetiva, leva a um conjunto de elementos de reflexão.

Tais funções - adaptando-se inicialmente o instrumento de relacionamento às peculiaridades da administração, a qual, diante da flexibilidade de gestão existente no setor privado - possibilitam, respeitada a legislação vigente, introduzir gradativamente a vinculação entre a atividade prestada e incentivos de gestão. Isso amplia a sua autonomia, com vistas à sua maior produtividade, eficiência e qualidade dos serviços prestados.

O modelo de Contrato de Gestão possibilita:

- Delimitar e separar as responsabilidades daquele que define os recursos e os níveis de cobertura de assistência, daqueles que gerenciam os hospitais e estabelecimentos de saúde, possibilitando que os serviços cheguem à população;
- Poder aplicar, por parte do comprador, as prioridades da política de saúde e poder aumentar a eficiência do prestador;



- Descentralizar a gestão, de forma que os prestadores/provedores possam centrar-se na produção eficiente dos serviços determinados pelo comprador;
- Incrementar através dos critérios de alocação de recursos, a produção eficiente de serviços, a eficiência global do sistema e melhorar a saúde da população;
- Melhorar e assegurar a equidade na prestação de serviços à população;
- Dispor de mecanismos que permitam uma visão integral do sistema e avançar no conceito de coordenação e integração entre recursos e equipamentos assistenciais.

As inovações do modelo de Contrato de Gestão com OSS conduzem a compromissos mais relevantes sobre as estratégias de gestão, os quais devem ser assumidos por ambos os parceiros, cuja capacitação técnica deve conduzir à habilitação necessária.

1.1 Hospital Estadual Central e OSS: Breve Histórico

O Hospital Estadual Central - HEC iniciou suas atividades sob a gestão de uma OSS em outubro de 2008. O processo que culminou com a celebração do Contrato de Gestão foi conduzido pela Secretaria de Saúde e acompanhada pelas Secretarias de Gestão e de Controle e Transparência, além da Procuradoria Geral do Estado. Esta foi a primeira experiência de contrato de gestão com uma Organização Social de Saúde - OSS feita pelo governo do Estado.

A demanda por avaliar a aplicação do novo modelo de gestão nesse primeiro ano de atividades do HEC tornou-se premente também pela necessidade de expandir o modelo para outras unidades hospitalares no estado.

2 OBJETIVOS

Geral

Avaliar a experiência pioneira em OSS do Hospital Estadual Central e seus resultados;



Específicos

- Aprimorar e fortalecer a metodologia de monitoramento e avaliação de contratos de gestão com OSS;
- Utilizar esta experiência como referência para a expansão do modelo em outras unidades hospitalares do Estado;
- Estruturar e capacitar equipe multidisciplinar para gerenciar este e outros contratos de gestão com OSSs no estado.

3 METODOLOGIA

As etapas do processo de aperfeiçoamento do Monitoramento e Avaliação deste contrato de gestão, listadas aqui de forma concisa, foram baseadas dos relatórios emitidos pela empresa de consultoria, cujo trabalho foi construído coletivamente com a Comissão de Monitoramento e Avaliação de Contratos de Gestão com OSS da Secretaria de Saúde, juntamente com a equipe do Programa Estadual de Parcerias com o Terceiro Setor na Secretaria de Gestão, além de auditores da Secretaria de Controle e Transparência e procuradores da Procuradoria Geral do Estado.

O processo teve duração de oito meses. Como recomendação, foi sugerido pela consultoria que a equipe técnica integrante da comissão de monitoramento abarcasse profissionais de várias áreas, cuja formação individual permitisse ao conjunto:

- a) Conhecimento das bases legais inerentes à relação de parceria;
- b) Expertise em contabilidade geral, finanças e custos;
- c) Fundamentação consistente em gestão;
- d) Habilitação em análise de sistema sanitário e potencial de intervenção;
- e) Capacidade de trabalho em equipe garantindo conjunto integrado e sintonizado.

Acatada a recomendação, foi criada na Secretaria de Saúde uma gerência específica para este fim, contemplando os perfis sugeridos.

A seguir descrevemos, de forma sucinta, as etapas principais do aprimoramento da metodologia de monitoramento e avaliação do contrato de gestão do HEC.



3.1 Avaliação do Instrumento contratual Firmado com a OSS

Antes de proceder com o aprimoramento da metodologia de monitoramento e avaliação propriamente ditos, fez-se necessária uma análise aprofundada e detalhada do contrato vigente.

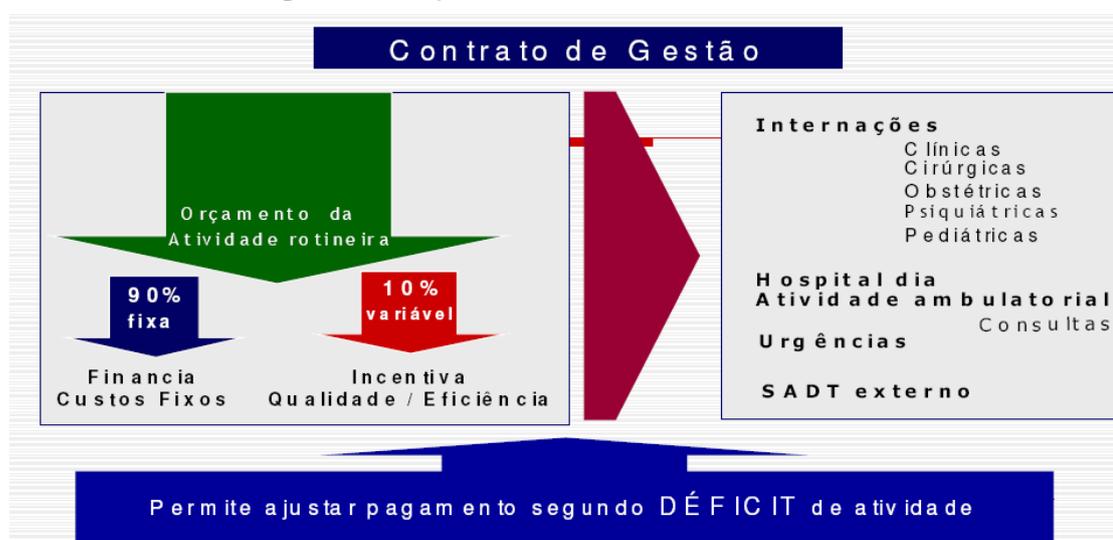
Uma realocação de serviços da rede de saúde estadual demandou a necessidade de *alteração no perfil assistencial do HEC*, acrescentando novas linhas de atendimento, que foram negociadas com a OSS parceira.

Reuniões com a equipe de monitoramento e avaliação, da regulação e profissionais de unidades hospitalares de rede foram feitas para elaborar os parâmetros da nova “encomenda”, ou seja, a *produção assistencial por linha de serviço a ser oferecida pelo HEC*, que foi negociada e repactuada com a OSS parceira. Dessa forma, foi celebrado um *Termo Aditivo* ao contrato contendo as novas linhas de atendimento, procedimento padrão em caso de mudanças em relações de parceria dessa natureza.

O trabalho procedeu paralelamente com a *avaliação do contrato de gestão e seus anexos*, a fim promover ajustes e estabelecer um modelo de contrato padrão que pudesse também ser utilizado como base para os contratos posteriores em outras unidades hospitalares.

A arquitetura do contrato de gestão pode ser explicada pela figura 1:

Figura 1: Arquitetura do Contrato de Gestão

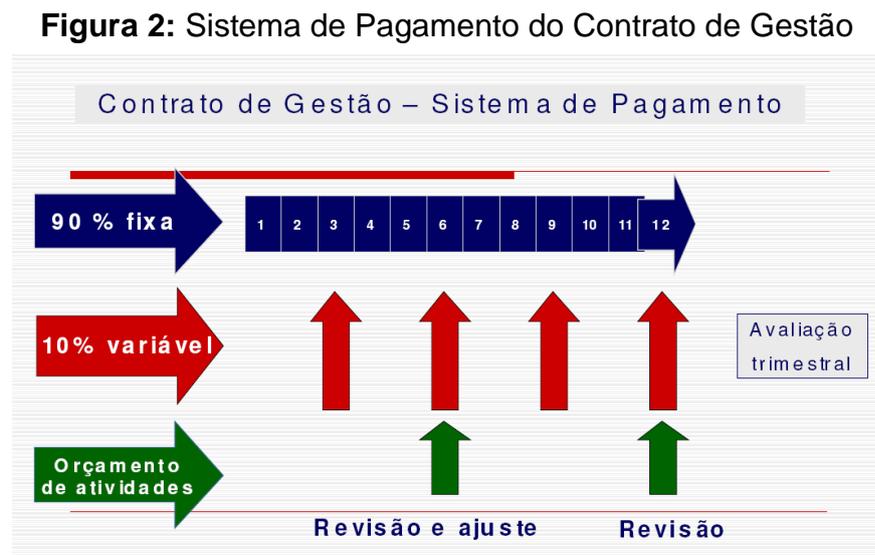


Fonte: Relatórios da Consultoria Atto Gestão e Educação em Saúde, 2010.

O Sistema de pagamento desenhado apresenta as seguintes características:

- Deixa de lado a lógica das “tabelas SUS” para passar a um sistema mais simples baseado na produção de altas pelas principais áreas de atuação;
- O item anterior faz referência à parte “fixa” do orçamento, que constitui 90% do total. Os 10% restantes são variáveis, dependendo da consecução de objetivos de organização, qualidade e eficiência, medidos por indicadores qualitativos estabelecidos no manual de indicadores.

Dessa forma, o sistema de pagamento dos contratos de gestão podem ser representados graficamente na figura 2:



Fonte: Relatórios da Consultoria Atto Gestão e Educação em Saúde, 2010.

Já os orçamentos de investimentos e novas ações são avaliados e, se procedem, são aprovados, independentemente desse orçamento/pagamento de atividades.



3.2 Avaliação dos Resultados Alcançados no Primeiro Ano e Consolidação da Metodologia de Monitoramento e Avaliação

Nos aspectos de execução financeira, para melhor avaliar os resultados, foi utilizada uma *planilha gerencial* intitulada “*Demonstrativo Mensal Contábil*”, acompanhada de glossário para conceituação de cada conta, facilitando a uniformização dos conceitos, tanto para a equipe de monitoramento como da OSS parceira.

Destacamos a distinção que deve ser feita entre *Acompanhamento da Contabilidade* sob as convenções estabelecidas pelo Fisco para organizações do Terceiro Setor (enquadramento fiscal das OSS) e *Prestação de Contas*. Dada a dificuldade comum às Secretarias de Saúde dos vários estados e municípios que optam pelo modelo OSS, de contar em seu quadro de colaboradores com profissionais habilitados nas diferentes convenções contábeis adotadas pela Administração Direta e as Organizações privadas sem fins lucrativos, é importante enfatizar a necessidade dessa expertise nas análises das Contas Movimento do gestor contratado. Considerando-se a busca do estado pela implantação de sistema de custos em suas unidades administradas mediante parcerias, torna-se imprescindível a familiaridade com as convenções contábeis do Terceiro Setor. Pode-se entender que este é um pré-requisito.

Para aprimorar a avaliação dos resultados obtidos, também foi elaborado em conjunto com a equipe um *Manual de Orientação para Acompanhamento Hospitalar*, contendo os conceitos e formas de cálculo dos indicadores de qualidade (tanto da *remuneração fixa* quanto da *variável*) para orientar o cumprimento das metas e resultados pactuados.

Quanto ao cumprimento das metas quantitativas foi implantada *planilha de produção assistencial contratada x realizada*, a ser alimentada mensalmente. A planilha foi alimentada pelo Comitê de Avaliação do Contrato de Gestão. Sobre esta ferramenta foram pontuadas algumas alterações a serem correspondidas

Quanto aos Indicadores de Qualidade a serem sistematicamente apresentados, foram estabelecidos o elenco de Indicadores e suas fórmulas de cálculo. Na sequência, definiu-se o conjunto de Indicadores afetos à parte variável do Contrato de Gestão a serem apurados na vigência do próximo período contratual.



As principais ferramentas estabelecidas para controle e avaliação são sintetizadas na figura 3:

Figura 3: Mecanismos de Controle e Avaliação

Mecanismos de Controle e Avaliação		
Produção	contratada e realizada <i>produção consolidada - meta semestral</i>	mensal
Parte variável	dados brutos <i>dados consolidados - meta trimestral</i>	mensal
Censo de origem	pacientes Ambulatório e SADT	mensal
S A U	Pesquisa Satisfação	mensal
Leitos - estrutura	Atualização cadastral	trimestral
Indicadores		mensal
Posição contábil	planilha	mensal
Extrato bancário	posição do caixa	mensal
Documentação	entrega de documentos	constante

Fonte: Relatórios da Consultoria Atto Gestão e Educação em Saúde, 2010.

O conjunto de ferramentas acima apresentadas, bem como aquelas consignadas no Contrato, estão sinteticamente arroladas no *Quadro Sinóptico* (exemplificado na figura 4), instrumento dinâmico e que demanda constante atualização.

3.3 Orientação para Futuras Negociações de Contratos de Gestão com OSS

Essa etapa enfatizou a lógica de parceria do modelo de governança de contratos de gestão com OSS, distinto de um convênio comumente celebrado pela administração pública para unidades de saúde. Neste sentido, é oportuno destacar o caráter de retroalimentação inerente ao modelo de parceria.

Os trabalhos foram realizados com o propósito de propiciar, inicialmente, visão panorâmica do modelo de parcerias e na sequência a abordagem do acompanhamento da gestão – o que se configura como o ponto forte, dado que não é mais concebível a antiga lógica dos convênios, onde o Estado faz repasses sem acompanhar os resultados e restringe-se apenas às prestações de contas de natureza burocrática.



Correspondidas as etapas da metodologia consignada, foi concluída tanto a *avaliação do primeiro ano de contrato* quanto as *bases para o novo período: definição do quantitativo de produção assistencial de cada linha de serviço*. E por fim foi elaborada a *estimativa de custos* da unidade hospitalar para servir de referência ao processo.

Na sequência, procedeu-se à elaboração em conjunto com a equipe técnica do *quadro sinóptico* consolidando os instrumentos de controle, monitoramento e avaliação de desempenho definidos.

Cabe ressaltar que este Quadro é dinâmico, municia os controles a serem desenvolvidos e deve ser periodicamente revisado para ser mantido atualizado e aperfeiçoado de acordo com a evolução do modelo. A figura 4 demonstra um trecho do quadro sinóptico elaborado:

Figura 4: Trecho do Quadro sinóptico dos instrumentos de controle, monitoramento e avaliação de desempenho

QUADRO SINÓPTICO DOS INSTRUMENTOS DE ACOMPANHAMENTO, AVALIAÇÃO E CONTROLE DO DESEMPENHO DOS SERVIÇOS DE SAÚDE SOB CONTRATO DE GESTÃO .1.				
DISCRIMINAÇÃO	DESTINO	MEIO DE DIVULGAÇÃO	PERIODICIDADE	PRAZO DE ENTREGA
<p>1. Registro das atividades assistenciais (Censo hospitalar)</p> <p>INTERNAÇÃO - apresentação por clínica, identificando:</p> <div style="display: flex; align-items: center; justify-content: center;"> <div style="text-align: center;"> </div> <div style="margin-left: 20px;"> <p>pacientes internados</p> <p>pacientes transferidos</p> </div> </div> <p>altas</p> <p>óbitos</p> <p>> 24h</p> <p>< 24h</p> <p>transferência interna</p> <p>evacuação</p> <p style="text-align: right;">nº leitos instalados nº leitos bloqueados nº leitos operacionais</p> <p>AMBULATÓRIO - apresentação do total por especialidade, identificando a especificidade, qual seja, 1ª vez, subsequente, interconsulta</p> <p>URGÊNCIA e EMERGÊNCIA</p> <p>HOSPITAL DIA</p>	<p>Núcleo de</p> <p>Comitê de Avaliação, Monitoramento e Controle</p>	<p>sistema de gestão MV ou planilha excel</p>	<p>diária</p>	<p>período matinal</p>
<p>2. Apresentação das AIH e do SIA compreendidos no mês de competência, referentes ao total das atividades</p> <p><i>O Sistema de Gestão MV permite fechamento do faturamento em duplicidade. Importante ressaltar que este faturamento refere-se aos serviços realizados e não apenas aos que geram receita</i></p>	<p>Comitê de Avaliação, Monitoramento e Controle</p>	<p>sistema de gestão MV ou planilha excel</p>	<p>mensal</p>	<p>5ª dia útil mês subsequente</p>
<p>3. Atividade cirúrgica hospitalar</p> <p>nº de cirurgias realizadas no mês de competência sob regime de:</p> <p>cirurgia eletiva hospitalar</p> <p>cirurgia eletiva Hospital Dia</p> <p>cirurgia eletiva ambulatorial</p> <p>cirurgia hospitalar Urgência</p> <p>nº de salas cirúrgicas operacionais</p>	<p>Comitê de Avaliação, Monitoramento e Controle</p>	<p>sistema de gestão MV ou planilha excel</p>	<p>mensal</p>	<p>5ª dia útil mês subsequente</p>

Fonte: Relatórios da Consultoria Atto Gestão e Educação em Saúde, 2010.

3.4 Transmissão da expertise pela aplicação prática da metodologia às equipes

A consolidação da *expertise* pelas equipes perpassou todo o processo, mediante contatos constantes, realização de diversos workshops de capacitação e a construção coletiva e participativa por todos os membros da equipe.

A adoção do *Quadro Sinóptico* como ferramenta de gerenciamento das lideranças institucionais e dos liderados mostrou-se importante no fortalecimento no cumprimento dos compromissos – ou seja, induziu ao processo de accountability, o qual é tão almejado

nas administrações modernas.

Observamos que este conjunto de ferramentas é passível de sedimentação não apenas nos Contratos de Gestão, mas, também em outras opções de peça jurídica que formalizem parcerias entre o ente público e o privado. Trata-se de ferramentas de acompanhamento da gestão e, portanto, desde que assumidas pelo contratante, independem do vínculo formal adotado.

4 PRINCIPAIS RESULTADOS E LIÇÕES APRENDIDAS

O trabalho realizado permitiu a consolidação de uma sistemática de monitoramento e avaliação estruturada para um melhor acompanhamento dos resultados gerados. Essa *segurança* proporcionada pelo *aprendizado* e *evolução* dessa primeira experiência com organizações sociais é base fundamental para a expansão do modelo para outras unidades de saúde no estado.

Houve também um fortalecimento da relação de parceria com definição mais clara dos papéis de cada ator no processo. É nítido o aperfeiçoamento e amadurecimento da equipe de monitoramento e avaliação para acompanhamento desse e outros contratos de gestão em Saúde, como todo o aprendizado consolidado também nas equipes de outras secretarias envolvidas.

Destacamos a importância de se constituir uma equipe de monitoramento multidisciplinar que abranja desde profissionais com conhecimentos técnicos em gestão hospitalar a conhecimentos gerenciais em administração e *contabilidade do*



terceiro setor, para acompanhar as prestações de contas, os relatórios gerenciais, o alcance dos resultados pactuados, cuja natureza difere dos modelos tradicionais de convênio com repasse de recursos e sem acompanhamento de resultados.

Por fim, como consequência, o trabalho gerou um movimento de reestruturação da rede estadual de saúde que se inicia com o objetivo de disseminar um modelo de gestão focada em resultados para as demais de unidades hospitalares e uma melhor prestação de serviços à sociedade.



5 REFERÊNCIAS

NASCIMENTO, Eliana Verdade. **Relatórios de atividades de consultoria para o aperfeiçoamento do monitoramento e avaliação do Contrato de Gestão do HEC**. Vitória, 2010.

SOUZA, Hellen. F. ZAICANER, Raquel. **Manual de Orientação para Acompanhamento Hospitalar**. Vitória, 2010.

AUTORIA

Nara Falqueto Caliman – Mestre em Administração/Gestão de Organizações (UFES); Graduada em Comunicação Social/ Publicidade (UFES). Atuou em projetos de desenvolvimento local e planejamento participativo na Prefeitura de Venda Nova do Imigrante/ES de 2001 a 2007, onde coordenou o Projeto Pró-Venda Nova, premiado como Good Practice no Prêmio Best Practices and Local Leadership Programme (ONU/2004). É *Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental* da Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos (ES) desde 2008. Atualmente integra a equipe do Programa Estadual de Parcerias com o Terceiro Setor.

Endereço eletrônico: nara.caliman@seger.es.gov.br

Fernando Antônio Marins de Albuquerque – Administrador, Especialista em Políticas Públicas (UVV). Membro da diretoria do CRA-ES e Assessor Especial da Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos (ES), atuando na gestão do Programa Estadual de Parcerias com o Terceiro Setor.

Endereço eletrônico: fernando.albuquerque@seger.es.gov.br

Egle Madeira Cristovão – Médica (UFES), Especialista em Saúde Pública (Faculdade de Saúde Pública da USP) e em Gestão Hospitalar (UERJ). Assessora Especial da Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos (ES) de 2006 a 2011, atuando no Programa Estadual de Parcerias com o Terceiro Setor. Atualmente é Diretora Geral do Hospital São Lucas.

Endereço eletrônico: egle.madeira@seger.es.gov.br



O MODELO SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO: ALTERNATIVA FLEXÍVEL PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE ATIVIDADES DE INTERESSE PÚBLICO

Thiago Alvim Camargo
Eurípedes Aureliano Júnior
Luiz Arnaldo Pereira da Cunha Junior



O MODELO SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO: ALTERNATIVA FLEXÍVEL PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE ATIVIDADES DE INTERESSE PÚBLICO

Thiago Alvim Camargo
Eurípedes Aureliano Júnior
Luiz Arnaldo Pereira da Cunha Junior

RESUMO

Este artigo tem como objetivo geral traçar um histórico da evolução do modelo Serviço Social Autônomo no Brasil e descrever suas principais características. Para cumprir tal finalidade a pesquisa apoiou-se fundamentalmente na análise primária de documentos, mais especificamente dos normativos que regulamentam a criação e o funcionamento das entidades identificadas como Serviço Social Autônomo. Ao todo foram identificadas vinte e cinco entidades classificadas como Serviço Social Autônomo em funcionamento, sendo doze na esfera Federal, nove na estadual e quatro na municipal. Destes, quatro formam o Sistema “S” original e outros quatro são fruto da expansão deste sistema, já as outros quinze representam a derivação do modelo original, com atuação em diversas áreas: saúde, educação, meio ambiente, desenvolvimento científico e tecnológico, desenvolvimento econômico, desenvolvimento urbano e previdência. Como principais características do modelo na área de gestão de recursos humanos podemos citar a adoção de regime celetista; obrigatoriedade de realização de seleção pública para contratação de pessoal; aprovação do plano de cargos e salários nas instâncias de governança da própria organização; definição salarial não limitada ao teto remuneratório da Administração Pública e a não contabilização das despesas com pessoal para fins da LRF. Em relação a compras e contratos os Serviços Sociais Autônomo, em geral, adotam regras próprias definidas em regulamento aprovado em âmbito interno à organização, devendo observar princípios como isonomia, impessoalidade e publicidade. As instâncias de governanças dessas organizações são definidas por lei que em geral contém a composição e competências destes órgãos, além das regras para nomeação e exoneração dos membros que exercerão as funções diretivas e consultivas. Trata-se de um modelo que opera próximo ao Poder Público sem, contudo, estar submetido estritamente às “regras” públicas. Tem sua instituição autorizada por Lei, e na forma da Lei, é supervisionada pelo Poder Público. É, na prática, tão flexível quanto as Organizações Sociais ou OSCIPs. Enquanto os problemas gerenciais causados pelo excessivo engessamento da administração pública brasileira não são devidamente enfrentados, o modelo SSA desponta como uma alternativa para implementação de atividades de interesse público que alia flexibilidade, sem a perda do controle das ações pelo Poder Público.



INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo geral traçar um histórico da evolução do modelo Serviço Social Autônomo no Brasil e descrever suas principais características. Busca com isso contribuir com exposição de informações aos gestores governamentais sobre uma alternativa para implementação de atividades de interesse público que, segundo nosso entendimento, concilia flexibilidade para a gestão com maior grau de supervisão pelo Poder Público.

Para cumprir tal finalidade a pesquisa apoiou-se fundamentalmente na análise primária de documentos, mais especificamente dos normativos que regulamentam a criação e o funcionamento das entidades identificadas como Serviço Social Autônomo. De forma complementar o artigo fundamentou-se na análise da literatura e da jurisprudência sobre o tema.

Inicialmente buscou-se apresentar uma linha do tempo que mostra a criação dos Serviços Sociais Autônomos nas três esferas da federação, com destaque para derivação do modelo original e a relevante ampliação das áreas de atuação. Embora não tivesse como pretensão de identificar a totalidade das organizações existentes, a pesquisa buscou ser o mais abrangente possível. Com isso todos os Serviços Sociais Autônomos identificados estão citados neste artigo.

Em um segundo momento buscou-se conceituar Serviço Social Autônomo e identificar as principais características que conferem maior flexibilidade ao modelo em relação às entidades públicas da administração indireta e equivalente a modelos como Organizações Sociais e OSCIPS. Ao longo da descrição das características que conferem flexibilidade ao modelo, os atributos que possibilitam alto grau de segurança na supervisão feita pelo Poder Público também foram evidenciados, com destaque para a estrutura de Governança. O artigo é finalizado com considerações dos autores sobre o modelo.

ORIGEM E EVOLUÇÃO DO MODELO

O modelo Serviço Social Autônomo ou simplesmente SSA foi concebido na década de 40, logo, anterior à Constituição vigente de 1988, pelo conjunto atualmente conhecido como Sistema "S". Sua composição originária era SENAI –



Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (1942), SESI – Serviço Social da Indústria (1946), SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (1946) e SESC – Serviço Social do Comércio (1946), todos financiados por contribuição social, também denominada parafiscal.

Após a Constituição de 1988 o Governo Federal realizou a expansão do modelo “S”, mediante a criação de novas entidades. Tal processo iniciou-se com a criação do SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (1990) e pelo SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (1991).

O SEBRAE pode ser considerado como a primeira derivação do modelo Serviço Social Autônomo, pois não se enquadra diretamente no escopo do Art. 240 da CR/88, ou seja, de entidades privadas de serviço social e de formação profissional.

Em um plano diferenciado de ação surgiu a APS – Associação das Pioneiras Sociais (1991) – responsável pela Rede SARAH de Hospitais de Reabilitação, financiada mediante Contrato de Gestão firmado com o Ministério da Saúde, além de outras receitas eventuais auferidas

Por conseguinte, mediante ato legislativo uno, foram criados o SEST – Serviço Social de Transporte (1993) e o SENAT – Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (1993), seguindo-se, anos mais tarde, à criação do SESCOOP – Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (1998), todos com modelagens bastante parecidas.

No limiar deste Século XXI, criou-se a APEX-BRASIL – Agência de Promoção de Exportações do Brasil (2003) e a ABDI - Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (2004), ambas com finalidades e configurações diferentes das demais, com financiamento público assegurado por contribuição social, acrescido de contrato de gestão e outras receitas permitidas.

Ainda no âmbito federal o Projeto de Lei nº 7372/02, em tramitação no Congresso, prevê a expansão do Sistema “S” com a criação do SESF - Serviço Social do Transporte Ferroviário.

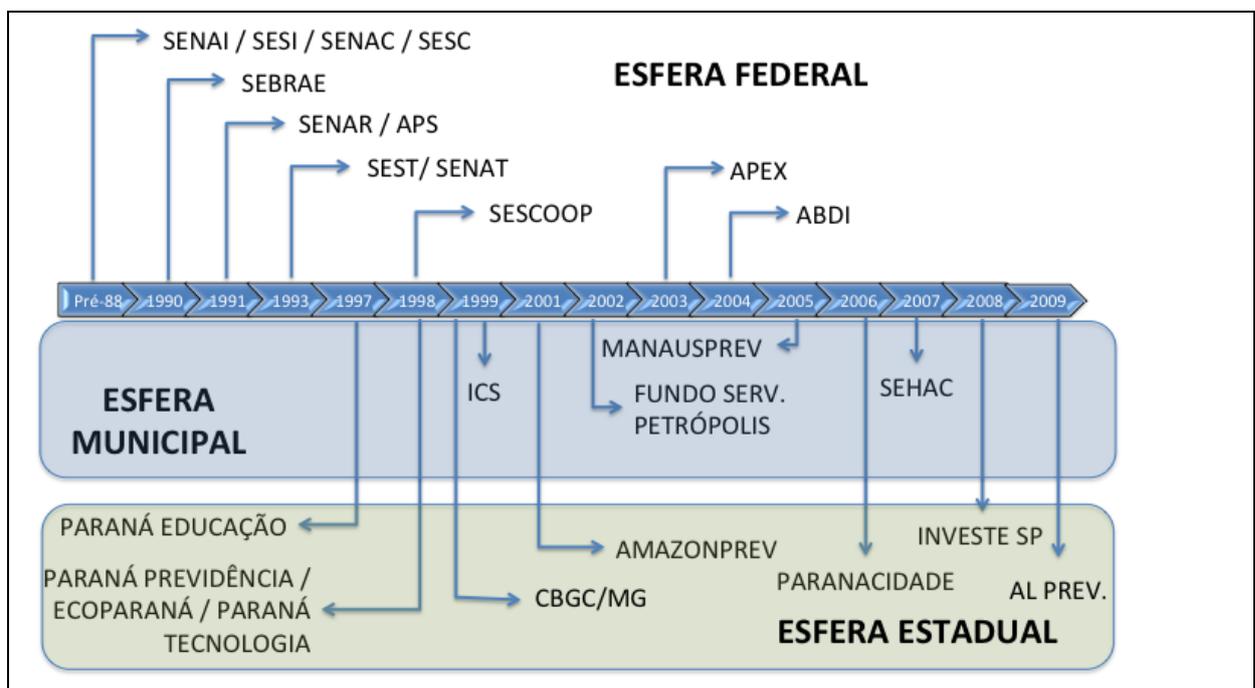
Não obstante a competência exclusiva da União Federal para legislar sobre contribuições sociais (art. 149, caput, da CR), fato este que potencialmente poderia afastar o interesse dos Estados e Municípios em criar Serviços Sociais Autônomos, verificou-se arrojado processo por parte de algumas pessoas políticas,



culminando na criação de SSA's estaduais e municipais, com modelos de financiamento alternativos, por transferência de recursos mediante contrato de gestão ou na modalidade de gestão de fundos públicos.

São exemplos de Serviços Sociais Autônomos criados por pessoas políticas distintas da União Federal: no Estado do Paraná, o Paraná Educação (1997), o Paraná Previdência (1998), o Ecoparaná (1998), o Paraná Tecnologia (1998) e o Paranacidade (2006). Em Minas Gerais, a Caixa Beneficente dos ex-Guardas Civis e Fiscais de Trânsito de Minas Gerais – CBGC (1999). No Amapá, o Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento em Administração Pública – IPESAP (1999) – extinto em 2002. No Amazonas, o Fundo Previdenciário do Estado do Amazonas - AMAZONPREV (2001). Em São Paulo, a Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade - INVESTE SÃO PAULO (2008). E em Alagoas, o mais recente SSA identificado pela pesquisa, o AL Previdência (2009).

Também são citados os exemplos de SSA criados por Municípios: em Curitiba, o Instituto Curitiba de Saúde - ICS (1999), em Manaus, o Fundo Único de Previdência de Manaus – MANAUSPREV (2005) e em Petrópolis, o Fundo de Saúde dos Servidores Públicos do Município de Petrópolis (2002) e o Hospital Alcides Carneiro – SEHAC (2007).



Ao todo foram identificadas vinte e cinco entidades classificadas como Serviço Social Autônomo em funcionamento, além de uma já extinta e da tramitação de um Projeto de Lei para criação de mais uma entidade na esfera federal. Destas, doze foram criadas por Lei Federal, nove por legislação estadual e quatro por legislação municipal.

Em relação ao modelo, quatro formam o Sistema “S” original e outras quatro são fruto da expansão deste sistema, já as outras quinze representam a derivação do modelo original, com atuação em diversas áreas: saúde, educação, meio ambiente, desenvolvimento científico e tecnológico, desenvolvimento econômico, desenvolvimento urbano e previdência.

Após a apresentação do universo de organizações identificadas pela pesquisa, criadas sob a forma de serviço social autônomo, o estudo avança por uma breve análise da doutrina e a jurisprudência sobre o modelo, tendo como objetivo sintetizar um conceito adequado à realidade constatada nesta primeira etapa.

CONCEITO

Segundo o memorável professor Hely Lopes Meirelles¹ Serviços Sociais Autônomos são:

...todos aqueles instituídos por lei, com personalidade de Direito Privado, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais, sem fins lucrativos, sendo mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições parafiscais. São entes paraestatais, de cooperação com o Poder Público, com administração e patrimônio próprios, revestindo a forma de instituições particulares convencionais (fundações, sociedades civis ou associações) ou peculiares ao desempenho de suas incumbências estatutárias.

Acrescenta o autor que tais entidades,

"embora oficializadas pelo Estado, não integram a Administração direta nem a indireta, mas trabalham ao lado do Estado, sob seu amparo, cooperando nos setores, atividades e serviços que lhes são atribuídos, por considerados de interesse específico de determinados beneficiários. Recebem, por isso, oficialização do Poder Público e autorização legal para arrecadarem e utilizarem na sua manutenção contribuições para fiscais, quando não são subsidiadas diretamente por recursos orçamentários da entidade que as criou."

¹ MEIRELLES, Hely Lopes – Direito Administrativo Brasileiro – 36ª ed. rev. e atual – São Paulo: Malheiros, 2010 – p. 405.



A conceituação do professor Hely Lopes Meirelles foi desenvolvida, acompanhando a evolução do conceito de SSA, por diversos juristas, sendo relevante citar dois exemplos.

O professor José dos Santos Carvalho Filho² classifica o Serviço Social Autônomo como pessoa de cooperação governamental e conceitua:

As pessoas de cooperação governamental são pessoas jurídicas de direito privado, embora no exercício de atividades que produzem algum benefício para grupos sociais ou categorias profissionais.

Apesar de serem entidades que cooperam com o Poder Público, não integram o elenco das pessoas da Administração Indireta, razão por que seria impróprio considerá-las pessoas administrativas.

Não há regra que predetermine a forma jurídica dessas pessoas. Podem assumir o formato de categorias jurídicas conhecidas, como fundações ou associações, ou um delineamento jurídico especial, insuscetível de perfeito enquadramento naquelas categorias, como, aliás, vem ocorrendo com várias delas.

Conceitua, também, o Serviço Social Autônomo o jurista Marçal Justen Filho³ como:

Entidade paraestatal ou serviço social autônomo é uma pessoa jurídica de direito privado criada por lei para, atuando sem submissão à Administração Pública, promover o atendimento de necessidades assistenciais e educacionais de certas atividades ou categorias profissionais, que arcam com sua manutenção mediante contribuições compulsórias.

Apesar da evolução doutrinária sobre o tema, restringem-se os doutrinadores jurídicos em sua maioria a compreenderem os Serviços Sociais Autônomos como instituições vinculadas a assistência ou ensino profissional, mantidas por contribuições parafiscais ou dotações orçamentárias.

Tais conceitos, todavia, merecem uma releitura em face da situação fática e jurisprudencial que envolve o tema. Um conceito jurídico não se encerra em si mesmo, sem refletir a realidade no mundo fenomênico e manter-se compatível ao ordenamento jurídico pátrio.

Desta feita, tratando-se de matéria infraconstitucional, a de criação ou qualificação de entidades privadas em colaboração ao poder público, a lei instituidora do ente é que definirá seu limite de atuação e forma de financiamento, observados os regramentos constitucionais atinentes a matéria.

² CARVALHO FILHO, José dos Santos – Manual de Direito Administrativo – 19ª ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008 – p. 478.

³ JUSTEN FILHO, Marçal – Curso de Direito Administrativo – 5ª ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2010 – p. 250/251.



Já foram citados aqui inúmeros casos, como da APEX, ABDI e APS, apenas na esfera federal, de instituições denominadas serviços sociais autônomos não vinculadas a assistência ou ensino profissional.

Neste sentido, o STF, quando do julgamento da ADI 1864/PR que pedia a declaração de inconstitucionalidade da Lei 11.970/1997 do Estado do Paraná, validou a instituição Paraná-Educação, serviço social autônomo de espectro amplo, desvinculado das atividades de assistência e serviço profissionalizante de categoria ou classe, e financiado por intermédio de pactuação em contrato de gestão. Seguem excertos da ementa do julgamento:

O PARANAEDUCAÇÃO é entidade instituída com o fim de auxiliar na Gestão do Sistema Estadual de Educação, tendo como finalidades a prestação de apoio técnico, administrativo, financeiro e pedagógico, bem como o suprimento e aperfeiçoamento dos recursos humanos, administrativos e financeiros da Secretaria Estadual de Educação. Como se vê, o PARANAEDUCAÇÃO tem atuação paralela à da Secretaria de Educação e com esta coopera, sendo mero auxiliar na execução da função pública - Educação. (...) 3. A Constituição federal, no art. 37, XXI, determina a obrigatoriedade de obediência aos procedimentos licitatórios para a Administração Pública Direta e Indireta de qualquer um dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. A mesma regra não existe para as entidades privadas que atuam em colaboração com a Administração Pública, como é o caso do PARANAEDUCAÇÃO. 4. A contratação de empregados regidos pela CLT não ofende a Constituição porque se trata de uma entidade de direito privado.

Frise-se que a referida ADI foi julgada parcialmente procedente somente quanto a extensão do objeto de atuação da entidade, que não poderia absorver todas as atividades da Secretaria de Educação, incluindo formulação de políticas públicas, por se tratarem de atividades típicas de Estado.

Assim sendo, este trabalho conceitua Serviços Sociais Autônomos – SSA como entidades privadas sem fins lucrativos, criadas por Lei, não integrantes da Administração Pública direta ou indireta, que atuam em colaboração com o Poder Público em atividades de interesse coletivo e utilidade pública, sem subordinação hierárquica, segundo regime jurídico privado qualificado por derivações de ordem pública.

Vencidas as etapas de apresentação do histórico de evolução do modelo e sua conceituação, serão apresentadas a seguir as principais características do modelo SSA. Nesta etapa serão explicitados tanto características que reforçam a qualificação do modelo como flexível como as que garantem ao poder público maior segurança na supervisão das políticas públicas implementadas em colaboração com estas entidades.



CARACTERÍSTICAS

O estudo aprofundou sua análise em relação a três aspectos fundamentais para a conformação de um modelo organizacional: a gestão de recursos humanos, o regramento de compras e contratos e o desenho da governança.

No que se refere à gestão de recursos humanos o regime dos trabalhadores dos Serviços Sociais Autônomos é o da Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT. Em diversos casos é prevista a seção de servidores públicos para atuarem em SSA's, notadamente quando estas absorvem atividades até então prestadas por entidades públicas.

É comum a previsão na legislação que cria ou autoriza a criação de SSA's da obrigatoriedade da realização de seleção pública para a contratação dos trabalhadores. Em alguns casos, como o da INVESTE SP, a obrigação estende-se à publicação dos editais de seleção no diário oficial do estado, como garantia da isonomia e publicidade do procedimento.

Na maioria absoluta dos casos os SSA's têm autonomia garantida por Lei para a gestão de seus recursos humanos, seja para o dimensionamento de sua força de trabalho ou para definição de plano de cargos e salários. Nos casos de APEX e ABDI, a legislação é objetiva ao determinar que a autonomia para a gestão de pessoas será assegurada à Diretoria Executiva mediante Contrato de Gestão. Como exceção, o SEHAC estabelece ser competência do Secretário Municipal de Saúde a homologação do regulamento de seleção pública de pessoal e do plano de empregos e salários.

Cabe salientar, conforme sempre defendido pelo doutrinador José dos Santos Carvalho Filho⁴, ser inaplicável o teto remuneratório previsto no artigo 37, inciso XI, da CF/88 aos SSA, entendimento esse adotado em um segundo momento pelo Tribunal de Contas da União.

Fato curioso, também, é identificado na legislação que cria o AL Previdência, que, assim como acontece para entidades que compõem a administração pública, prevê em lei o quadro de cargos em comissão do Serviço

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos – Manual de Direito Administrativo – 19ª Ed. Rev., ampli. e atual. – Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008 – Pág. 483.



Social Autônomo, bem como a respectiva tabela de remuneração. Aparenta-nos tratar-se de ingerência que extrapola o conceito de supervisão inerente aos SSA, desfigurando o modelo.

De forma geral a política de recursos humanos das entidades, mais especificamente suas regras de seleção e os planos de cargos e salários, são definidos de autonomamente, tendo como balizadores a obrigatoriedade de realização de seleção pública e a observância de valores compatíveis com os praticados pelo mercado para política de remuneração.

Por não fazerem parte da Administração Direta ou Indireta do Estado, a despesa de pessoal dos Serviços Sociais Autônomos não é contabilizada para fins dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. Se esta característica pode ser vista como uma vantagem para estados e municípios pressionados pelos limites e consequências estabelecidos pela LRF, a adoção do modelo SSA em áreas intensivas em recursos humanos como saúde e educação poderá significar uma redução artificial da despesa de pessoal do ente federado e comprometer sua capacidade de investimentos. Consequência também observada quando da implementação de políticas públicas em parceria com Organizações Sociais ou OSCIPs.

Assim, as características mais comuns dos Serviços Sociais Autônomos no que se refere à gestão de recursos humanos podem ser resumidas como:

- ✓ Adoção de regime celetista;
- ✓ Obrigatoriedade de realização de seleção pública para contratação de pessoal;
- ✓ Aprovação do plano de cargos e salários nas instâncias de governança da própria organização;
- ✓ Definição salarial não limitada ao teto remuneratório da Administração Pública (TCU – AC-2328-49/06-P UA).
- ✓ Não contabilização das despesas com pessoal para fins da LRF.

O regramento de compras e contratações dos Serviços Sociais Autônomos é definido, em regra, por regulamento próprio da organização aprovado por seu Conselho de Administração ou órgão similar. Por se tratarem de



organizações não integrantes da Administração Pública Direta ou Indireta do Estado, não se aplica aos SSA's, a princípio, a Lei 8.666/93 que normatiza as licitações e contratos públicos.

Embora a Lei 8.666/93 não seja aplicada aos SSA's, é comum a previsão de que sejam observados princípios da Administração Pública nos processos de contratação conduzidos por estas organizações. Comum também é a exigência de que uma vez aprovados os regulamentos internos de compras e contratações, deverá ser garantida a publicidade dos mesmos, por vezes, mediante publicação no diário oficial. Trata-se de adoção de procedimento similar, mitigado quanto a entraves e qualificado por flexibilidades. Exemplo comum é a adoção de dispensa dobrada ou em maior valor pelos SSA.

Caso peculiar é o do SSA ParanáPrevidência que apresenta em seu site a opção por se pautar pela Lei 8.666/93 para realização de seus processos de compras e contratações. A opção acontece mesmo existindo a previsão em sua lei de criação determinando que seu regulamento de compras e contratações será aprovado pelo Conselho de Administração da organização, conferindo, assim, autonomia para definição de regras próprias e mais flexíveis em relação àquelas estabelecidas pela Lei de licitações.

Outro caso diferenciado, assim como na gestão de recursos humanos, é o do SEHAC de Petrópolis, que prevê a aprovação do regulamento de compras e contratações pelo Secretário de Saúde do Município como condição para que seja eficaz.

De uma forma geral as características mais comuns dos Serviços Sociais Autônomos, no que se refere à compras e contratações, podem ser resumidas como:

- ✓ Regras próprias definidas em regulamento aprovado em âmbito interno à organização;
- ✓ Observância de princípios da Administração Pública como impessoalidade e publicidade.

É no desenho da governança de uma organização criada como Serviço Social Autônomo que encontramos a dimensão mais clara das possibilidades de exercício de supervisão da gestão pelo poder Público. A lei instituidora definirá os



órgãos de governança existentes, composição e competências, além das regras para nomeação e exoneração dos membros que exercerão as funções diretivas e consultivas. Na prática, poderão ser modelados SSA's que, uma vez definidas as regras para composição e alternância no comando dos órgãos de governança, podem ganhar vida própria e autônoma, até organizações que terão no Poder Executivo toda a autoridade para nomeação dos dirigentes e conselheiros, em um desenho muito próximo da relação hierárquica observada na administração indireta do Estado.

Um exemplo de SSA que seu modelo de governança permite o desenvolvimento autônomo de suas atividades é a Caixa Beneficente dos ex-Guardas Civis e Fiscais de Trânsito de Minas Gerais – CBGC. Sua Lei de criação define que os membros da diretoria terão mandato de 3 anos e serão escolhidos entre os associados, permitindo ao SSA o desenvolvimento de suas atividades a partir de uma dinâmica própria deliberada *interna corporis*.

Em outro extremo identificamos como exemplo o caso da APEX, onde a nomeação e demissão do Dirigente máximo se dá por ato do Presidente da República.

Vários desenhos intermediários podem ser observados, desde a responsabilidade partilhada entre conselho de administração ou deliberação e o chefe do poder executivo para a nomeação e demissão do dirigente máximo, ou a definição do dirigente por deliberação do conselho. Outro fator que também influencia no grau de autonomia das organizações refere-se à atribuição de mandato aos dirigentes, fato observado em diversas organizações analisadas.

Os SSA's pesquisados contam comumente com Conselho Deliberativo ou de Administração, Conselho Fiscal e Diretoria Executiva. No que se refere a modelos de governança, a característica principal do modelo de Serviço Social Autônomo é a flexibilidade para a definição em Lei do modelo considerado mais adequado em relação ao contexto político-administrativo e a necessidade do poder público de manter a execução da política pública sob supervisão direta.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

O universo de Serviços Sociais Autônomos identificado, seja pela quantidade de organizações em funcionamento, pela sua existência nas três esferas da federação ou pela diversidade de áreas de atuação, faz do modelo, mais do que uma alternativa a ser estudada por tomadores de decisão na área pública, uma realidade na esfera pública brasileira. Gestores públicos espalhados pelo país criaram desde a Constituição de 88, e talvez como uma resposta a essa, praticamente um novo SSA a cada ano.

A falta de uma lei quadro que regule os parâmetros para a criação de entidades no modelo SSA possibilita grande espaço para experimentação pelos gestores públicos. A incorporação de regras e controles comuns à administração pública, como a aprovação de regulamento de compras e planos de carreira, a determinação de quadro de cargos comissionados e valores de remuneração em lei, bem como o desenho de governança da organização, podem fazer de SSA's entidades tão vinculadas à administração que dificilmente se diferenciariam de Fundações Públicas de Direito Privado ou até mesmo outras entidades da Administração Indireta.

Contudo, antes de tratar essa aproximação excessiva como um problema grave, o modelo "SSA derivado" parece ser mais uma resposta que os gestores das mais diferentes áreas e esferas encontraram para superar a rigidez normativa da administração pública brasileira.

Em síntese, o modelo Serviço Social Autônomo opera próximo ao Poder Público sem, contudo, estar submetido estritamente às "regras" públicas. Tem sua instituição autorizada por Lei, e na forma da Lei, é supervisionada pelo Poder Público. É, na prática, tão flexível quanto as Organizações Sociais ou OSCIPs. Enquanto os problemas gerenciais causados pelo excessivo engessamento da administração pública brasileira não são devidamente enfrentados, o modelo SSA desponta como uma alternativa para implementação de atividades de interesse público que garante flexibilidade sem a perda do controle das ações pelo Poder Público.



REFERÊNCIAS

ALAGOAS. Lei nº. 7.114, de 05 de novembro de 2009. Dispõe sobre a reestruturação do regime próprio de previdência funcional do Estado de Alagoas, cria o seu órgão gestor, fixa os regimes financeiros do respectivo plano de custeio e financiamento e dá outras providências. Disponível em <http://www.gabinetecivil.al.gov.br/legislacao/leis/leis-ordinarias/2009/lei-ordinaria-7.114>

AMAPÁ. Lei nº. 447, de 30 de junho de 1999. Dispõe sobre a criação do Serviço Social Autônomo - Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento em Administração Pública - IPESAP, e dá outras providências. Disponível em <http://www.al.ap.gov.br/lei0447.htm>

AMAPÁ. Lei nº. 660a, de 08 de abril de 2002. Extingue o Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento em Administração Pública - IPESAP e dá outras providências. Disponível em <http://www.al.ap.gov.br/lei0660a.htm>

AMAZONAS. Lei Complementar nº.30, de 27 de dezembro de 2001. Dispõe sobre o regime próprio de previdência do Estado do Amazonas, estabelece seu plano de benefícios e custeio, cria órgão gestor e dá outras providências. Disponível em http://www.amazonprev.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/_publicacoes/Lei_Co mplementar_30_de_10.10.08.pdf

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942. Cria o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCivil/Decreto-Lei/1937-1946/Del4048.htm>

BRASIL. Decreto-Lei nº 8.621, de 10 de janeiro de 1946. Dispõe sobre a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/1937-1946/Del8621.htm>

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.403, de 25 de junho de 1946. Atribui à Confederação Nacional da Indústria o encargo de criar, organizar e dirigir o Serviço Social da Indústria, e dá outras providências. Disponível em <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/24/1946/9403.htm>

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.853, de 13 de setembro de 1946. Atribui à Confederação Nacional do Comércio o encargo de criar e organizar o Serviço Social do Comércio e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCivil/Decreto-Lei/1937-1946/Del9853.htm>



BRASIL. Lei nº 10.668, de 14 de maio de 2003. Autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil - APEX-Brasil, altera os arts. 8º e 11 da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.668.htm, acesso em 04 de maio de 2011.

BRASIL. Lei nº 11.080, de 30 de dezembro de 2004. Autoriza o Poder Executivo a instituir Serviço Social Autônomo denominado Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial - ABDI, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11080.htm

BRASIL. Lei nº 8.246, de 22 de outubro de 1991. Autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8246.htm

BRASIL. Lei nº 8.315, de 23 de dezembro de 1991. Dispõe sobre a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) nos termos do art. 62 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8315.htm

BRASIL. Lei nº 8.706, de 14 de setembro de 1993. Dispõe sobre a criação do Serviço Social do Transporte - SEST e do Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - SENAT. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/1989_1994/L8706.htm

BRASIL. Medida Provisória nº 1.715, de 03 de setembro de 1998. Dispõe sobre o Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária - RECOOP, autoriza a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo - SESCOOP, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1715.htm

BRASIL. Projeto de Lei nº 7372, de 25 de novembro de 2002. Dispõe sobre a criação do Serviço Social do Transporte Ferroviário - SESF e altera a redação do art. 3º da Lei nº 8.706, de 14 de setembro de 1993. Disponível em <http://www.camara.gov.br/sileg/MostrarIntegra.asp?CodTeor=105172>

CURITIBA. Lei nº 9.626, de 08 de julho de 1999. Dispõe sobre o sistema de seguridade social dos servidores do Município de Curitiba, altera a denominação e modifica a estrutura e atribuições do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Curitiba - IPMC, e dá outras providências." Disponível em <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/724299/lei-9626-99-curitiba-pr>



CARVALHO FILHO, José dos Santos – Manual de Direito Administrativo – 19ª ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008 – p. 478.

JUSTEN FILHO, Marçal – Curso de Direito Administrativo – 5ª ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2010 – p. 250/251.

MANAUS. Lei n.º870, de 21 de julho de 2005. Reestrutura o Regime Próprio de Previdência Social do Município de Manaus e dá outras providências.

MEIRELLES, Hely Lopes – Direito Administrativo Brasileiro – 36ª ed. rev. e atual – São Paulo: Malheiros, 2010 – p. 405.

MINAS GERAIS. Lei n.º. 13.165, de 20 de janeiro de 1999. Dispõe sobre a Caixa Beneficente dos ex-Guardas Cíveis e Fiscais de Trânsito de Minas Gerais - CBGC - e dá outras providências. Disponível em <http://www.planejamento.mg.gov.br/cgi-bin/wxis.exe/?IsisScript=legist.xis&diretorio=norma/legis/&mfn=009490>

PARANÁ. Lei 12.020, de 09 de Janeiro de 1998. Institui o FUNDO PARANÁ, destinado a apoiar o desenvolvimento científico e tecnológico do Estado do Paraná, nos termos do art. 205 da Constituição Estadual e adota outras providências. Disponível em <http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=8593&indice=1&totalRegistros=1>, acesso em 04 de maio de 2011.

PARANÁ. Lei n.º 12.215, de 10 de julho de 1998. Institui a ECOPARANÁ, sob a modalidade de serviço social autônomo, para as finalidades que especifica e adota outras providências. Disponível em <http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=8592&indice=1&totalRegistros=3>

PARANÁ. Lei n.º 12.398, de 30 de dezembro de 1998. Cria o Sistema de Seguridade Funcional do Estado do Paraná, transforma o Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado do Paraná – IPE em Serviço Social Autônomo, denominado ParanáPrevidência, e dá outras providências. Disponível em <http://www.paranaprevidencia.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=83>

PARANÁ. Lei n.º. 11.970, de 19 de dezembro de 1997. Institui o PARANÁEDUCAÇÃO, pessoa jurídica de direito privado, sob a modalidade de serviço social autônomo, na forma que especifica. Disponível em <http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=8825&indice=1&totalRegistros=11>



PETRÓPOLIS. Lei nº 5.950 de 26 de dezembro de 2002. Regulamenta o fundo de saúde dos servidores públicos do Município de Petrópolis, instituído pela Lei Municipal nº 5.521, de 07 de julho de 1999. disponível em <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/584001/lei-5950-02-petropolis-rj>

PETRÓPOLIS. Lei nº. 6.483 de 14 de novembro de 2007. Autoriza a criação do Serviço Social Autônomo Hospital Alcides Carneiro, e dá outras providências. Disponível em http://www.alcidescarneiro.com/documentos/dariooficial2895_15112007_lei6483.pdf

SÃO PAULO (Estado). Lei nº. 13.179, de 19 de agosto de 2009. Autoriza o Poder Executivo a instituir Serviço Social Autônomo denominado Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade - INVESTE SÃO PAULO, e dá outras providências. Disponível em <http://www.investimentos.sp.gov.br/portal/leiaut>

Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 1.864, de 02 de maio de 2008. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=1864&processo=1864>

BRASIL. LEI Nº 8.029, DE 12 DE ABRIL DE 1990. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8029compilada.htm

BRASIL. DECRETO Nº 99.570, DE 9 DE OUTUBRO DE 1990. Desvincula da Administração Pública Federal o Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (Cebrae), transformando-o em serviço social autônomo. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D99570.htm



AUTORIA

Thiago Alvim Camargo – Sócio-Consultor da Lyncis Consultoria xx.

Endereço eletrônico: thiago@lyncis.com.br

Eurípedes Aureliano Júnior – Sócio-Consultor da Lyncis Consultoria.

Endereço eletrônico: euripedes@lyncis.com.br

Luiz Arnaldo Pereira da Cunha Junior – Sócio-Administrador da Lyncis Consultoria

Endereço eletrônico: luizarnaldo@lyncis.com.br



ORGANIZAÇÕES SOCIAIS DE CULTURA EM SÃO PAULO – DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Danilo Cesar Fiore
Rogério Haucke Porta
Tiago Silva Birkholz Duarte

RESUMO

O objetivo do artigo é discutir os principais desafios e perspectivas para a gestão e aprimoramento do modelo de Organizações Sociais (OSs) na Secretaria Estadual de Cultura de São Paulo (SEC). São utilizadas como fontes de informação a revisão bibliográfica do tema e a experiência de apoio institucional em desenvolvimento pelos autores junto à SEC. O artigo está estruturado da seguinte forma: nas seções 1 e 2 são apresentados os principais aspectos e conceitos relacionados ao modelo de OSs, bem como um pequeno histórico da implementação do mesmo na SEC e a metodologia do artigo. Também é descrito o trabalho atualmente em desenvolvimento pela Secretaria de Gestão Pública com vista ao aprimoramento da gestão de OSs pela SEC. Na seção 3, são listados alguns desafios para a gestão do modelo pela SEC e, na seção seguinte, algumas hipóteses e constatações sobre os avanços e perspectivas futuras do modelo. Conclui-se que o incremento do modelo possui estreita relação com alguns fatores críticos de sucesso referentes à capacidade de gestão estatal.



1 INTRODUÇÃO

A concepção teórica do modelo de Organizações Sociais (OSs) – idealizada em 1995 pelo então Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – pressupõe a autonomia gerencial e financeira das entidades qualificadas para a execução de suas atividades. Com efeito, a literatura aponta como principal vantagem do modelo a flexibilidade orçamentária das OSs para contratação de funcionários e compra de bens e serviços, ao passo que as entidades estatais devem seguir normas legais rígidas para compras, seleção de pessoal e dispêndio de recursos. Com menores entraves burocráticos, as OSs teriam condições de focar-se nos resultados e, assim, oferecer mais e melhores serviços públicos aos cidadãos.

A relação entre Estado e OS é regulada pelo contrato de gestão, documento assinado em comum acordo entre as partes, que define os direitos e obrigações recíprocos. Grosso modo, ao Estado cabe o financiamento das atividades e, em alguns casos, a cessão de equipamentos públicos; às OSs cabe a execução das atividades e a prestação dos serviços públicos. A ideia de contrato de gestão baseia-se nos princípios da Nova Gestão Pública de contratualização de resultados, em que o Estado, em troca de maior autonomia para os prestadores de serviço, cobra resultados e impõe sanções no caso de descumprimento de metas e compromissos (responsabilização)¹. Em última instância, uma entidade que descumpra o contrato de gestão poderá ser desqualificada enquanto OS.

Se no âmbito jurídico-legal e teórico as atribuições e funções do poder público e da OS são distintas e claramente definidas, no cotidiano administrativo essa relação é mais complexa: os limites e possibilidades de atuação das OSs (e do próprio Estado) ainda vêm sendo delineados.

Desse modo, o objetivo deste artigo é discutir, à luz da experiência dos Especialistas em Políticas Públicas na Secretaria de Estado da Cultura (SEC), os

¹ Também podem ser adotadas formas de incentivo em caso de cumprimento de metas, como bonificação aos funcionários, orçamento maior, reconhecimento público da organização, premiação dos dirigentes, entre outros. Sobre os princípios da Nova Gestão Pública e o conceito de contratualização de resultados aplicados ao caso brasileiro, ver BRESSER PEREIRA (1996).



principais desafios e perspectivas para a gestão e aprimoramento do modelo das OSs de cultura no Estado de São Paulo². O debate, seja despertado pela academia ou pela mídia, tem sido restrito, sobremaneira, à área da saúde.

As pesquisas acerca da experiência de contratualização de resultados na área da cultura têm se restringido a setores específicos (como museus, orquestras ou outras iniciativas culturais) ou não tem como foco a análise das principais dimensões do modelo como um todo.

É possível que essa lacuna seja causada, em algum grau, pelo desenvolvimento tardio do modelo no âmbito da SEC. Esse fato, no entanto, não o torna menos interessante ou relevante. Em que pese ter surgido por motivações iniciais específicas, como se verá adiante, rapidamente o modelo ganha importância: após sete anos e um ciclo contratual encerrado, não se trata mais de uma experiência incipiente, o que possibilita algumas reflexões acerca da gestão por OSs.

Deve-se ter em mente que, antes da implementação do modelo, a SEC sofria com diversos problemas de gestão de seus equipamentos e programas. A área da cultura conta com algumas especificidades – em particular no que diz respeito às qualificações necessárias e ao dinamismo das contratações de profissionais da área – que dificilmente se enquadram na rígida forma de administração do setor público.

Assim, ao final de 2004, os dois primeiros contratos de gestão são assinados, com a intenção primeira de “apoiar a regularização de profissionais que foram contratados de forma inadequada frente às normas do setor público, já que as modalidades permitidas de recrutamento não possibilitavam a identificação do perfil ideal” (COSTIN, 2005, p. 8). Desde então, não sem contratempos³, foram firmados dezenas de contratos com as OSs, em consonância com o crescimento constante do orçamento da SEC.

Em 2004, o total de despesas da Pasta (somente administração direta) foi de R\$ 111.734.686,06. Já em 2010, a execução orçamentária registrou R\$ 641.626.972,58. Em valores corrigidos, os gastos com cultura no estado de SP mais

² É de 4 de junho de 1998 a Lei Complementar nº 846 que autorizou a a contratualização com OSs na área da saúde e cultura. O decreto nº 43.493 que regulamenta as OSs de Cultura e estabelece critérios para os contratos de gestão na área data de 29 de setembro de 1998.

³ Sobre os antecedentes e o primeiro ano de implantação do modelo de OS na SEC, ver COSTIN, 2005.



do que quadruplicaram⁴. Observe-se que, nesse último ano, as entidades prestadoras de serviços públicos qualificadas como OSs consumiram 54,6% desse valor.

Atualmente⁵, a SEC conta com 22 contratos de gestão distribuídos por 18 OSs. Há também entidades qualificadas como OS que já firmaram contratos no passado e hoje não possuem mais vínculo com o Estado. A exemplo da Secretaria de Saúde de São Paulo, onde o modelo de OSs está amplamente consolidado, não se pensa em expansão de atividades culturais em São Paulo sem a gestão compartilhada com a sociedade civil. Ademais, a contratualização com OSs está autorizada em duas novas áreas: esporte e promoção dos direitos das pessoas com deficiência⁶.

Este artigo procurará abordar, ainda que de forma preliminar, as seguintes questões:

1. Quais os principais obstáculos e desafios na implementação e gestão das OSs de cultura no Estado de São Paulo?
2. Quais as relevantes vantagens e perspectivas da gestão compartilhada com a sociedade civil por intermédio de OSs para a área da cultura?

2 O PROJETO DA SECRETARIA DE GESTÃO PÚBLICA

Tendo em vista o contexto das Organizações Sociais na SEC, apresentado acima, e a posse dos primeiros Especialistas em Políticas Públicas (EPPs) do Estado de São Paulo na Secretaria de Gestão Pública (SGP) em março de 2010, foi encaminhado à SGP um termo de referência expressando algumas expectativas da SEC com relação ao aprimoramento da gestão de OSs na área da cultura.

A partir de agosto desse ano, uma série de reuniões com gestores e corpo dirigente da SEC subsidiou a realização de uma proposta de trabalho da SGP para atuar na questão das OSs da área cultural.

Desde então, a equipe da SGP trabalha em parceria com a SEC para aprimorar a gestão das OSs, tendo como norte três grandes eixos, a saber: i)

⁴ Valores corrigidos pelo IGP-M calculado pela FGV, com referência a março de 2011. O aumento real foi de 422%. Dados retirados do SIAFEM.

⁵ Em fevereiro de 2011.

⁶ A Lei Complementar nº 1.095, de 18 de setembro de 2009, que altera a LC 846/1998, autoriza a contratualização de OSs nesses dois setores no Estado de São Paulo.



Padronização de Processos e Sistema de Informações; ii) Planejamento e Avaliação; iii) Transparência, Participação e Controle Social.

O objetivo do primeiro eixo é padronizar e informatizar os instrumentos de contratualização e procedimentos administrativos típicos da relação entre Estado e OS, sem perder de vista as especificidades inerentes à área cultural. No segundo eixo, a ideia é aprimorar os indicadores presentes nos diversos contratos de gestão da SEC, os quais devem permitir a medição dos resultados pretendidos para a política cultural do Estado. Outro objetivo deste eixo é fomentar o planejamento da Pasta, ação que vai além do relacionamento da SEC com as OSs. O último eixo ocupa-se de fortalecer as OSs e os órgãos colegiados da SEC, tornando, tanto os agentes executores, quanto a Secretaria supervisora, mais transparentes e propícios à participação.

A análise descritiva deste artigo decorre, portanto, desse trabalho desenvolvido pelo grupo de EPPs – composto pelos autores e outros dez servidores. Foram subsídios para o trabalho entrevistas com membros da SEC e das OSs, questionários aplicados aos últimos, reportagens e artigos da mídia, participações em reuniões de trabalho da SEC e documentos (publicados também no Diário Oficial do Estado), tais como os diversos contratos de gestão, seus aditamentos e relatórios de desempenho⁷. Convém aqui, portanto, agradecer a abertura e a atenção dos dirigentes e gestores da SEC, que gentilmente dispuseram de seu tempo de trabalho para auxiliar a execução do projeto da SGP, disponibilizando documentos e informações diversas, convidando para fóruns e reuniões internas da Pasta, dentre outras atividades.

⁷ Assim, são feitas referências a diversos documentos que não constam na lista de referências bibliográficas deste artigo. No entanto, tais documentos podem ser encontrados utilizando o sistema de busca do *site* do Diário Oficial do Estado de São Paulo.



3 DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO DE OSS NA SEC

3.1 Especificidades do modelo de OS na área da cultura

Conforme destacado na introdução deste trabalho, há vasta literatura sobre OSs na área da saúde. Em contrapartida, encontraram-se poucos trabalhos dedicados especificamente à análise das OSs paulistas na área de cultura⁸.

Debruçar-se sobre a experiência na cultura é interessante para avaliar como o modelo pode ser utilizado em áreas menos homogêneas no que diz respeito à sua atividade-fim.

3.1.1 Especificidade e multiplicidade dos objetos pactuados

Quando se fala em políticas públicas de cultura, estão relacionados museus, bibliotecas, teatros, cinemas, música, dança, circo, entre outros. Fomento e difusão dessas subáreas ocorrem concomitantemente à formação de agentes para atuar no campo da cultura em São Paulo. Portanto, há uma profusão de temas e formas de atuação que compõem a atividade do Estado de São Paulo no que diz respeito à cultura.

Hoje, 18 OSs possuem contrato de gestão com a SEC. Algumas organizações, inclusive, firmaram mais de um acordo – por exemplo, a “POIESIS – Instituto de Apoio à Cultura, à Língua e à Literatura” e seus três contratos de gestão vigentes.

Os objetos contratuais acordados são os mais diversos. Tais objetos podem ser classificados, de maneira geral, em: i) gestão de equipamentos ou ii) gestão de programas e projetos. Não se pretende, com essa classificação, dividir de maneira rígida os contratos de gestão. Entende-se que a gestão de diversos equipamentos pressupõe uma série de programas e projetos, incluindo ações desempenhadas em outros locais (por exemplo, a Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo – OSESP toca com regularidade fora de sua casa na Sala São Paulo). O que se pretende frisar é que há, dentre os contratos de gestão da Pasta, uma parcela de acordos que prevê projetos em sentido estrito (os quais podem ser denominados eventos de cultura), sem a utilização de equipamentos públicos – realidade não recorrente na contratualização realizada pela área da saúde.

⁸ COSTIN (2005), CRUZ (2009), FERRAZ (2008), MENA (2009) e OLIVEIRA (2009).



Por exemplo, a OS “Associação dos Amigos da Pinacoteca do Estado” é responsável pelo gerenciamento de dois equipamentos e de suas atividades museológicas: a Pinacoteca do Estado e a Estação Pinacoteca. Já a OS “Abaçaí Cultura e Arte”, não obstante ter firmado apenas um contrato de gestão, assume diversos programas e projetos da SEC. Nesse caso, a variedade de ações é grande. Por um lado, no âmbito de Programas como o Revelando São Paulo e o Mapa Cultural Paulista, são realizados pelo Estado festivais de música instrumental, canto coral, culinária, artesanato, entre outras manifestações artísticas e culturais; por outro, a “Abaçaí” é responsável pela gestão de projetos com caráter menos “finalístico”, a saber, capacitações realizadas no âmbito da Assessoria de Projetos para Hip Hop ou dos Pontos de Cultura e, até mesmo, a realização do Encontro de Dirigentes Municipais.

Esta diversidade de objetos contratuais encontra correlação na própria organização da SEC. Atualmente, três coordenadorias são responsáveis por todos os contratos de gestão da Pasta. Essas coordenadorias foram organizadas por critérios diversos e, assim, tratam de assuntos desiguais: uma visa o fomento e difusão da cultura (ou seja, não possui uma área cultural específica), outra se ocupa da formação cultural (isto é, do ensino em áreas culturais diversas) e a terceira tem por missão o gerenciamento de uma área cultural específica, os museus do Estado.

Na Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico (UPPM), todos os contratos têm por objeto equipamentos públicos e suas atividades correlatas. Já na Unidade de Fomento e Difusão da Produção Cultural (UFDPC), os contratos podem ter por objeto tanto programas e projetos da SEC (como o exemplo da “Abaçaí” citado acima), quanto equipamentos específicos e suas atividades inerentes (como a Sala São Paulo e as apresentações da OSESP). Por fim, na Unidade de Formação Cultural (UFC), há, por exemplo, o Projeto Guri, cujo objeto dos dois contratos de gestão – duas OSs são responsáveis pelo Projeto, a “Associação Amigos do Projeto Guri (AAPG)” e a “Associação de Cultura, Educação e Assistência Social Santa Marcelina” – é o gerenciamento do projeto de educação musical com inserção social de jovens em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Se nesse caso a UFC contratualiza um projeto específico, outro contrato da mesma coordenadoria tem por objeto o gerenciamento do equipamento São Paulo Escola de Teatro e de suas atividades de formação para as artes do palco. Esses exemplos ilustram o fato de que a contratualização na SEC deve lidar com a especificidade e a multiplicidade dos objetos pactuados nos contratos de gestão.



3.1.2 Indicadores de desempenho específicos à área da cultura

A especificidade e multiplicidade de atividades da SEC implicam um problema adicional à contratualização na área: os indicadores de desempenho. Segundo a concepção dos idealizadores do modelo de OS, “Um contrato de gestão especifica metas (e respectivos indicadores), obrigações, responsabilidades, recursos, condicionantes, mecanismos de avaliação e penalidades” (BRASIL, 1997, p. 36). Todos os contratos de gestão da SEC possuem um anexo chamado “Programa de Trabalho”, onde se encontram os indicadores e as metas para as políticas culturais da Pasta. Nesse aspecto, a diferença com a área da saúde é evidente. Esta herdou uma série de indicadores de desempenho já estabelecidos pelo SUS e pelas melhores práticas de administração hospitalar. Na área cultural pouco foi sistematizado no sentido da criação e estabelecimento de indicadores. Muitas vezes os indicadores presentes nos contratos nem chegam a ser, de fato, indicadores.

O “Programa de Trabalho 2011” de um contrato de gestão com OS da área museológica, por exemplo, tem como indicador de resultado a entrega de diversos planos ou de relatórios. A meta é a quantidade entregue destes documentos por trimestre. São planos de manutenção do equipamento e relatórios diagnosticando o estado de conservação dos diversos acervos. Aparentemente, no intuito de se fazer cumprir obrigações contratuais – tais como “Administrar os bens móveis e imóveis cujo uso lhe fora permitido (...)” e “Manter, em perfeitas condições de uso, os equipamentos e instrumentais necessários para a realização dos serviços contratados” –, a SEC cria os “indicadores” supracitados. No entanto, tais informações não podem ser consideradas indicadores no sentido estrito.

Por outro lado, muitos indicadores presentes nos contratos de gestão são apenas compilações de dados brutos, como número de visitantes em museus, número de polos em funcionamento e quantidade de apresentações teatrais realizadas. Há poucas correlações entre os dados, bem como ausência de indicadores mais sofisticados para aferição de qualidade, de abrangência e de efetividade das políticas culturais⁹. Além disso, como afirmado acima, a área da cultura não possui uma tradição de mensuração de suas atividades.

⁹ Sobre as classificações e possibilidades de aplicação dos indicadores culturais, ver MINAS GERAIS (2010).



Nesse sentido, é mister elaborar uma metodologia de criação e aplicação de indicadores de resultados mais robustos para cada subárea do vasto campo cultural. Para tanto, vale lembrar, segundo Calabre (2009, p. 5), que “a construção de indicadores – e no caso da cultura não pode ser diferente – deve estar assentada em duas perguntas: 1. O que queremos medir?; 2. Por que queremos medir algo?”. Portanto, é fundamental que o Estado tenha clareza dos objetivos e resultados que pretende alcançar. O trabalho de definição dos objetivos e dos mecanismos de mensuração deve envolver diálogo aberto entre os agentes culturais executores (no caso, as OSs) e os gestores da SEC. O modelo de OSs é pautado numa relação de parceria e tem como norte, entre outros objetivos, a melhoria de resultados¹⁰ dos serviços públicos. Estimular o espírito de cooperação e investir na melhor mensuração de resultados são passos fundamentais para a evolução do modelo.

3.1.3 Carência de entidades qualificadas enquanto OSs

A especificidade das diversas subáreas na Pasta traz, para além do desafio do aprimoramento dos indicadores, outro obstáculo: falta um número significativo de especialistas e organizações para assumirem os contratos de gestão da SEC. Aparentemente, essa lacuna não está no mercado privado, mas localiza-se no que podemos chamar de “mercado de Organizações Sociais”. Para assumir um equipamento ou responsabilizar-se por um conjunto de projetos da SEC, a entidade necessita da qualificação de OS. Poucas pessoas jurídicas foram assim qualificadas e, mesmo as que foram, são especialistas em subáreas da cultura.

Se o desempenho de certa OS foi aquém do esperado e o contrato de gestão está para se encerrar (ou, no limite, o contrato teve de ser rescindido por questões mais graves de gestão), a SEC terá um equipamento ou atividade cuja convocação por outras entidades candidatas pode não encontrar respostas. Isso pode ocorrer se a atividade for numa subárea cultural muito específica. Hoje há diversas OSs que cuidam de museus. Nesse caso, uma OS que não tenha sido bem sucedida no seu contrato com o Estado pode ser substituída por outra. No entanto, a gestão da OSESP ou da Companhia de Dança, em sua especialidade e padrões de

¹⁰ Segundo MARE, pp. 11-12: “São objetivos, relativamente aos serviços não-exclusivos (...) lograr, finalmente, maior parceria entre o Estado e a sociedade baseada em resultados. O Estado continuará a financiar as atividades públicas, absorvidas pela organização social qualificada para tal, e esta será responsável pelos resultados pactuados mediante contrato de gestão.”



excelência, não encontra concorrência em outras OSs. Por ora, estes equipamentos são bem gerenciados pelas respectivas OSs e a relação entre o Estado e a entidade privada é fundamentada numa saudável parceria, embora isso não deixe de revelar uma relação de dependência da SEC diante de tais OSs.

Em 2007, a SEC publicou uma resolução objetivando ampliar o número de entidades já cadastradas.¹¹ Vale lembrar que a qualificação não vincula a contratação por contrato de gestão. A ideia era ter um cadastro de organizações previamente qualificadas. Apesar disso, pode-se sugerir algumas hipóteses que dariam conta de explicar porque há poucas entidades qualificadas como OS: dificuldades burocráticas para entidades do terceiro setor preexistentes (como a mudança estatutária), pouco conhecimento do modelo de OS por tais entidades, a falta de garantia de futuramente assinar um contrato de gestão com o Estado e critérios pouco transparentes na escolha da OS que pactuará com a SEC.

Em resposta recente a questionamentos do Tribunal de Contas do Estado (TCE) referentes à aglutinação de equipamentos e projetos muito diferentes em um mesmo contrato, a SEC afirmou que “(...) em 2007, havia poucas OSs cadastradas nesta Secretaria para administrar instituições e projetos culturais de São Paulo. Com o aumento do número de Organizações Sociais cadastradas junto ao Governo, a Secretaria de Estado da Cultura analisa a possibilidade de redistribuir programas, projetos e instituições para aperfeiçoar os controles e melhorar a qualidade dos serviços. Esse estudo ainda não está concluído”.¹² Cabe, agora, levar a cabo essa otimização de programas, projetos e equipamentos culturais dentre as OSs disponíveis, bem como continuar o esforço de qualificar mais entidades.

3.2 Autonomia e estrutura das OSs

Nas palavras de um gestor da Secretaria de Estado da Cultura, pode haver dois tipos extremos de distorção no nível de autonomia das OSs. No primeiro, as OSs seriam completamente autônomas e insuladas, sendo o contrato de gestão mero instrumento de terceirização e repasse de recursos públicos. Nesse caso, a

¹¹ Resolução da Secretaria da Cultura nº 14, de 12 de abril de 2007.

¹² <<http://www.culturaemercado.com.br/cenario/politica/cinematica-propoe-mudanca-em-modelo-de-gestao>>



própria política cultural passaria a ser formulada pela OS, cabendo ao Estado tão somente a apuração dos resultados e o controle contábil padrão – ou seja, sua função seria meramente fiscalizadora.

Já no contexto oposto, as OSs seriam completamente dependentes do Estado e com pouca capacidade de negociação, tornando-se apenas “barrigas de aluguel” para a execução das políticas da Pasta. Nesse caso, o Estado se aproveitaria da estrutura da OS como forma de driblar a rigidez do serviço público, seja para a contratação de serviços fora da Lei de Licitações, seja para a contratação de funcionários sem a necessidade de concursos públicos.

Ainda que de maneira simplificada, os cenários acima expõem os dilemas da complexa relação entre Estado e OSs. Muitas OSs de cultura foram criadas especificamente para assumirem equipamentos públicos¹³, o que as torna completamente dependentes do recebimento de recursos públicos. Em certa medida, tal situação interfere na autonomia da organização para a negociação do contrato de gestão. Por outro lado, algumas OSs tendem a se apropriar dos equipamentos públicos que administram de uma maneira que dificulta a própria capacidade do Estado de interferir nos rumos da política cultural.

Outra questão relevante são as diferenças administrativas entre as entidades. Conforme se verá na seção 3.5.4, há OSs com estruturas administrativas consolidadas, conselhos de administração atuantes e foco organizacional definido; outras, porém, ainda necessitam de aprimoramentos consideráveis em sua gestão interna e nos aspectos de governança corporativa. Esse descompasso dificulta a própria gestão do modelo por parte da Secretaria, dado que a capacidade de resposta é diversa em cada entidade. Por essa razão, em diversas reuniões de trabalho foi recorrente a sugestão (seja dos gestores de OSs, seja de funcionários da Pasta) de criação de espaços de troca de ideias e compartilhamento de boas práticas de gestão entre as OSs e a SEC.

¹³ Diferentemente do caso da Saúde, em que as associações qualificadas como OSs devem comprovar histórico de cinco anos de serviços em assistência à saúde (LC 846/1998, art. 2º, Parágrafo Único).



3.3 Entendimentos díspares do modelo no Estado

Ainda que cercado de polêmicas e objeto de controvérsias jurídicas diversas¹⁴, o modelo de OSs já existe a mais de uma década no Brasil e no Estado de São Paulo. Mesmo assim, não foi possível se chegar a um entendimento comum entre os diferentes órgãos de controle sobre o papel das OSs e as formas de fiscalização às quais tais entidades devem se submeter.

Uma queixa recorrente dos gestores da Secretaria de Cultura e das OSs é o caráter legalista e procedimental das auditorias do TCE, da Secretaria da Fazenda e, muitas vezes, dos próprios órgãos administrativos e jurídicos da Pasta. Entendem os gestores que, apesar da obrigação legal do controle estrito dos recursos públicos, muitos auditores e analistas contábeis não compreendem a essência do modelo de OS. Por isso, focam-se mais nos procedimentos administrativos das entidades do que nos resultados obtidos pelas mesmas e recomendam, muitas vezes, enquadrar as OSs nos mesmos padrões rígidos presentes na administração pública direta. Tal medida, se efetuada, afetaria decididamente o dinamismo e a flexibilidade gerencial das organizações, colocando em xeque o próprio modelo de contrato de gestão.

De todo modo, o controle fiscal e contábil é fundamental e imprescindível quando se trata de dispêndio de recursos públicos. Nesse sentido, não se pretende que seja diminuído o papel essencial dos órgãos de controle externo. Por outro lado, podem ser adotados focos de controle diversos – os quais, ainda que não desprezem a avaliação dos aspectos legais, sejam voltados para a mensuração de resultados¹⁵. Parece faltar ao Estado uma visão minimamente comum sobre as características do modelo, algo que poderia ser dirimido com um diálogo maior entre os diferentes atores (SEC, OSs, órgãos externos de controle, entre outros). O objetivo, vale repetir, não é tolher a diversidade de entendimentos (saudável em muitos aspectos) ou minorar a capacidade de fiscalização do Estado sobre as

¹⁴ A Lei 9637/98, que dispõe sobre a qualificação de organizações sociais em âmbito federal, é objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1923 no Supremo Tribunal Federal (ainda em julgamento). O veredicto poderá repercutir nas legislações estaduais e municipais de OS.

¹⁵ Muitos tribunais de contas e controladorias têm procurado desenvolver novos métodos de auditoria, voltados menos para a avaliação de estrita legalidade dos atos e mais para a análise de aspectos de gestão pública (economicidade, eficiência, eficácia, redesenho de processos, avaliação de desempenho institucional, entre outros). Ver BRASIL (1).



entidades do terceiro setor, mas sim alinhar minimamente as expectativas e os objetivos do Estado ao firmar contratos de gestão com OSs.

Tal entendimento é fundamental para a resolução de questões que têm dificultado a rotina administrativa das OSs e da SEC. Não está definida, por exemplo, a forma de patrimonização (registro e controle) dos bens móveis adquiridos pelas OSs com o uso de recursos públicos. O tema é complexo e não caberia no escopo deste trabalho, mas, em síntese, há instruções normativas divergentes e insuficientes sobre como e por quem deve ser realizado o inventário de bens adquiridos pelas OSs. Isso leva à adoção de procedimentos diferentes por cada OS e dificulta o controle do Estado sobre os bens públicos adquiridos com recursos do contrato de gestão.

Por fim, há também uma consequência administrativa que não deve ser desprezada. É comum as OSs enviarem as mesmas cópias de notas fiscais, recibos e relatórios contábeis para diferentes órgãos de controle (internos e externos), o que demanda quantidade considerável de recursos e de tempo de trabalho.

3.4 Transparência e controle social

A Lei Complementar 846/1998 prevê que a Assembleia Legislativa, com o auxílio do TCE, o Ministério Público Estadual e a sociedade civil (cidadãos, partidos políticos, associações ou entidades sindicais) exerçam o controle externo das OSs qualificadas¹⁶. Esse controle é realizado através dos seguintes meios: auditorias e exames de documentos comprobatórios, denúncias de irregularidades, publicação de balanços e prestação de contas das OSs no Diário Oficial do Estado, entre outros.

Apesar das previsões legais, o panorama atual de transparência e controle social das OSs de cultura paulistas ainda não é satisfatório.

Com relação à transparência, os avanços na comunicação social eletrônica permitem a disponibilização quase instantânea (e a baixíssimos custos) de balanços contábeis, relatórios de desempenho e informações relevantes em geral. A disseminação desses documentos permite aos cidadãos o acesso a

¹⁶ LC 846/98, art. 11.



informações de notório interesse da sociedade, o que aumenta o grau de responsabilização e abertura do poder público.

As informações sobre as OSs, contudo, não estão disponíveis de maneira acessível aos cidadãos. Grande parte das informações sobre contratos de gestão, indicadores e metas de desempenho se encontra apenas no Diário Oficial – veículo de comunicação pouco “amigável” para a população em geral. O próprio *site* da SEC não possui muitas informações (são publicadas apenas as OSs qualificadas e os respectivos equipamentos cedidos; diversas atividades culturais desenvolvidas pelas OSs sequer são informadas). Algumas OSs também não divulgam em seus *sites* balanços contábeis, relatórios de desempenho e editais de compras e de seleção de pessoal (ainda que haja previsão legal para estes últimos)¹⁷.

Com relação ao principal órgão de controle externo, parece não haver um acompanhamento contínuo da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) sobre o tema. Os debates na ALESP dizem respeito sobretudo à maneira às OSs de saúde e concentram-se nos momentos em que há propostas de modificação legal.

A Comissão de Avaliação de OSs de cultura, que tem entre seus integrantes membros da sociedade civil¹⁸, ainda procura definir uma identidade funcional – há pouca clareza sobre seu papel institucional entre funcionários da Pasta, gestores de OSs e integrantes da própria Comissão, conforme será descrito na seção 3.5.1.

O Conselho Estadual da Cultura, órgão de consulta do Secretário de Estado para temas relativos à política cultural paulista, parece existir apenas no âmbito legal, sem nenhuma atividade relevante nos últimos anos. Cabe ao Conselho ser um canal privilegiado de interlocução entre a sociedade e o Estado, possibilitando a participação popular nas instâncias de formulação e avaliação de políticas públicas. Nesse sentido, pode vir a ser um importante parceiro para a discussão e avaliação crítica das OSs, com o objetivo de aperfeiçoar o modelo.

¹⁷ Decreto 50.611/2006.

¹⁸ De acordo com o decreto 43.493/98, a Comissão de Avaliação das OSs de Cultura deve ser integrada por 5 membros da comunidade com notória especialização, 3 funcionários da Pasta e 1 membro do Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo (CONDEPHAAT).



3.5 Sistema de Monitoramento & Avaliação (M&A)

Segundo Alcoforado & Moraes, a adoção de uma administração pública voltada para resultados “pressupõe a confrontação ou comparação entre os compromissos adquiridos pelos governantes, geralmente expressados por meio de metas, com os resultados atingidos com a sua realização” (2008, p. 5). Portanto, a gestão pública baseada em mecanismos de contratualização requer a construção e operação de um sistema de monitoramento e avaliação, por parte das instituições contratante e contratada.

Diagnóstico dos elementos de monitoramento e avaliação de OSs de cultura (realizado pelos EPPs responsáveis pelo projeto da SGP na SEC) tem evidenciado que são vários os desafios enfrentados pela Pasta para articular e integrar este sistema de forma consistente, no que se refere aos seus elementos estratégicos, a saber:

3.5.1 Estrutura organizacional e corpo técnico da SEC

Em que pese a difusão da prática de contratos de gestão por quase todos os serviços da SEC e o substancial aumento do volume de recursos envolvidos com as OSs de cultura ao longo dos últimos anos (conforme mencionado na introdução), a estrutura organizacional da Pasta ainda requer aprimoramentos para dar conta das dimensões de M&A. As três instâncias-chave que respondem pelo acompanhamento das políticas públicas de cultura delegadas às OSs de cultura apresentam fragilidades. Assim ocorre com as Unidades Gestoras (UGs) que têm contratos de gestão sob sua responsabilidade (UFC, UFDPC e UPPM), com o Departamento de Finanças e Orçamento (DFO), setor que tem a atribuição legal de realizar a análise econômico-financeira dos contratos de gestão, e com a Comissão de Avaliação (CA) dos contratos de gestão, órgão colegiado que tem papel fundamental na avaliação conclusiva dos resultados das OSs de cultura no Estado de São Paulo.

As entrevistas com os coordenadores das UGs evidenciam que há carência qualitativa e quantitativa de pessoal técnico para o M&A das atividades das OSs, tanto para visitas técnicas, como para a análise dos relatórios periódicos de prestação de contas. Em alguns casos, há dificuldades na formulação e proposições de ações e metas que vão compor o contrato de gestão, bem como na avaliação da



qualidade e da oportunidade das contribuições dos gestores e conselheiros das OSs quando da elaboração do programa de trabalho.

Neste particular, observam-se dificuldades para a atração e manutenção de profissionais experientes para algumas áreas do setor público. A remuneração defasada em relação ao setor privado, principalmente para os quadros de nível superior, e a ausência de capacitação específica para a gestão dos contratos com OSs são possíveis fatores que contribuem para o problema.

A situação não parece ser diferente no DFO. Com rotina restrita às atividades operacionais relacionadas com a execução financeira da Pasta, o setor não tem em seu corpo técnico a *expertise* necessária para a análise econômico-financeira e o acompanhamento detido dos contratos de gestão, bem como para o exame da saúde financeira das OSs.

Por sua vez, a CA não tem uma identidade funcional claramente definida. Exige-se que a CA avalie aspectos administrativos e contábeis dos contratos de gestão concomitantemente à avaliação de desempenho “finalístico” das OSs (metas da política cultural). Somado ao grande volume de documentos a serem avaliados – que são por vezes extensos e com formatos diversos –, tais fatores sobrecarregam os funcionários da Pasta membros da Comissão e fragmentam os objetos de avaliação do colegiado. Por contar com representantes da sociedade civil que voluntariamente fazem parte de seu corpo, a CA requer uma estrutura dedicada a si compatível na SEC e instrumentos de gestão que permitam uma avaliação substantiva dos resultados das OSs.

3.5.2 Sistema de Informações Estratégicas de M&A de OSs

Atualmente o processo de controle da SEC é burocrático e não está informatizado, o que impede sua aplicação homogênea e abrangente. A verificação de cumprimento de metas e da execução orçamentária referente ao recurso repassado para OSs é realizada fundamentalmente através da análise dos relatórios periódicos de atividades elaborados pelas 18 OSs para os contratos de gestão. Uma das prioridades atuais da Pasta é a implantação de um software para “prestação de contas” eficiente e funcional, que possibilite: (a) o monitoramento das ações e metas pactuadas em cada contrato de gestão através dos indicadores; (b) o acompanhamento das informações de resultados financeiros referente aos recursos



repassados para cada OS, inclusive comparações entre “realizado” e “orçado”; (c) o acesso à documentação necessária à prestação de contas anexada ao Sistema pela OS e; (d) a comparação objetiva de desempenho de duas ou mais instituições, através de indicadores agregados.

Pressupõe-se que tal solução seja: (a) passível de evolução ao longo do tempo; (b) construída em ambiente com interface amigável e simples, onde o usuário possa elaborar suas consultas de acordo com suas necessidades; (c) indutora da prática do planejamento, monitoramento, controle e maior transparência e; (d) passível de conexão com os Sistemas Integrados de Gestão Empresarial (SIGE) de cada OS.

3.5.3 Contratos de Gestão e Programas de Trabalho

Um exame comparativo entre os contratos de gestão e programas de trabalho das diversas UGs da SEC mostra: (a) a ausência de unicidade e padronização de estrutura e conceitos; (b) a presença de indicadores que não traduzem o que se quer mensurar, bem como ações genéricas desprovidas de metas e; (c) ações sem orçamento financeiro específico.

Um sistema único de M&A de OSs requer que a matriz de indicadores tenha um nível robusto de maturidade para todos os aspectos relevantes de monitoramento e avaliação de programas e ações. Por seu turno, a padronização dos documentos visa facilitar o registro e o acompanhamento das metas e indicadores por parte dos atores e, principalmente, da Comissão de Avaliação, que tem a missão de analisar o desempenho de todas as OS. A presença de metas com adequada previsão de custos (e memória de cálculo detalhada) contribui para garantir o equilíbrio econômico financeiro dos projetos com base na realidade dos orçamentos de receita das OSs. Esta é uma dimensão de M&A cuja apuração depende majoritariamente da organização interna das OSs, examinada na seção que segue.

3.5.4. Estruturação das OSs de cultura

Um sistema consistente de M&A exige que a parte supervisionada – a OS – esteja qualificada para dar respostas ágeis e confiáveis à SEC no que se refere às demandas finalísticas, de gestão operacional e econômico-financeiras relacionadas



ao repasse de recursos pelo Estado. A solidez das informações para a prestação de contas, no âmbito das OSs de cultura, depende da existência de ferramentas, estruturas e processos específicos. Destacam-se, entre outras: (a) um plano de contas contábil e sistema de custeio estruturado por atividade; (b) funções de controladoria administrativa e contábil; (c) um Sistema Integrado de Gestão Empresarial (SIGE ou ERP) e; (d) um Conselho de Administração atuante e preocupado com a governança da entidade.

O plano de contas visa proporcionar, por meio da mensuração das atividades e dos processos que são executados pelas OSs, o necessário *feedback* dos resultados reais comparados com o custo planejado. As funções de controladoria, apoiadas num sistema de informações e numa visão multidisciplinar, são as responsáveis pelos sistemas de informações (orçamento, custos, apuração de resultados) e pelos modelos de gestão da organização. O SIGE deverá trazer segurança, confiabilidade e transparência das informações financeiro-contábeis e administrativas repassadas para a SEC. Por fim, os Conselhos de Administração, que têm “responsabilidades legais, éticas e fiduciárias de supervisionar as políticas, práticas, finanças e executivos das organizações do espaço público não-estatal que dirigem” (LARROUDÉ, 2006, p. 47), devem estar atentos ao constante aperfeiçoamento da governança, notadamente sob o viés de *accountability*¹⁹.

Destaca-se que não há consenso, dentro da SEC, de como induzir as OSs a adotarem os sistemas e processos acima mencionados. Uma pesquisa da SGP, realizada por meio de questionário aos dirigentes administrativos e financeiros das OSs, mostrou que somente algumas instituições contam com um SIGE totalmente implantado²⁰, sistema de custeio por atividade e *controllers*. De todo modo, ainda não há um diagnóstico crítico detalhado sobre a governança das OSs nem sobre a estrutura e o funcionamento de seus Conselhos de Administração.

¹⁹ Para a definição do termo *accountability*, ver One World Trust (2005).

²⁰ Alguns contratos de gestão exigiram a aquisição de um SIGE na forma de meta a ser cumprida, ainda que de maneira bastante genérica e sem maiores especificações ou detalhamento.



4 AVANÇOS E PERSPECTIVAS DO MODELO DE OSS

4.1 Expansão da política cultural

Uma das hipóteses deste trabalho é que, a partir da adesão ao modelo de OS (acompanhado do maior investimento em cultura), ocorre uma expansão da política cultural no Estado de São Paulo. Essa expansão tem duas faces: um aumento no volume de atividades culturais e um movimento de interiorização da política cultural.

De um lado, investe-se e realiza-se muito mais em cultura hoje do que há sete anos, quando da implantação do modelo de OSs. Foram criados novos projetos e programas, além da ampliação dos já existentes. Novos equipamentos também foram inaugurados recentemente. Supõe-se que a SEC pôde investir em infraestrutura tendo em mente que a gestão de seus novos equipamentos seria realizada em parceria com OSs. Exemplos disso são o Museu do Futebol, a São Paulo Companhia de Dança e a Biblioteca de São Paulo.

De outro lado, é notória a concentração da produção e difusão de atividades culturais na capital do Estado. A maioria dos equipamentos da SEC (museus, casas de espetáculos, biblioteca, entre outros) localiza-se no município de São Paulo. A intenção de interiorizar a atuação da Pasta foi exposta pelo atual Secretário de Estado em diversas ocasiões recentes²¹.

Aparentemente, o modelo de OS permitiu que a política se descentralizasse. A própria organização da SEC é bastante limitada no que tange à penetração no interior do Estado. Por estar concentrada na cidade de São Paulo, a execução de atividades no interior seria mais difícil caso não houvesse a parceria com OSs com capilaridade regional.

Exemplos dessa disposição de “interiorizar” a política cultural podem ser citados: os acervos de museus da capital passam a circular por museus do interior, o programa Viagem Literária leva escritores para dezenas de municípios, as Orquestras do Estado incluem em suas temporadas anuais cada vez mais cidades do interior e a “Virada Cultural” chegou às madrugadas de outras cidades. A própria

²¹ <http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20110105/not_imp662096,0.php> e <<http://tv.estadao.com.br/videos,SEC-CULTURA-SP-COMPLEXO-CULTURAL-LUZ-PODE-SER-FEITO-EM-REGIME-DE-CONCESSAO,130032,0,0.htm>>



expansão de polos do Projeto Guri ilustra bem os dois movimentos, de interiorização e aumento quantitativo de atividades culturais: de acordo com o segundo contrato de gestão celebrado pela SEC, a partir de 2004 a OS responsável pelo Projeto deveria gerenciar 133 polos em todo o Estado (incluindo a capital); ao final de 2010, foram registrados, só no interior, 366 polos, com um oferecimento de 57.751 vagas.

4.2 Apoio ao modelo entre servidores e agente culturais

A despeito dos desafios que a SEC enfrenta na gestão do modelo de OSs, gestores e funcionários da Pasta demonstram grande satisfação com os resultados conseguidos até o momento. Nos encontros com dirigentes, gestores e funcionários da SEC e de OSs, foram recorrentes os elogios à flexibilidade do modelo e à sua importância para a ampliação dos programas e equipamentos da Pasta.

Parece ser consenso entre agentes culturais e servidores a visão de que o aparato legal rígido do Estado vai de encontro às necessidades gerenciais de estruturas complexas como museus, orquestras, salas de espetáculo e companhias artísticas em geral. Desse modo, as OSs são vistas como formas de garantir o acesso da população a serviços culturais mais qualificados. Outra vantagem é a maior agilidade para captação de recursos externos através de patrocínios privados, leis de incentivo à cultura e exploração de marcas e espaços (como lojas de souvenirs e praças de alimentação).

Também foram exaltadas as potencialidades de participação da sociedade civil na formulação, execução e avaliação das políticas públicas. Com efeito, muitas OSs têm em seus quadros de associados e/ou em seus Conselhos de Administração artistas, gestores culturais e personalidades expressivas da sociedade, o que se coaduna com os ideais participativos da Nova Gestão Pública e vai encontro dos princípios de publicização inerentes ao modelo de OSs²².

Nesse sentido, não se concebe, entre os gestores, qualquer possibilidade de reversão do modelo. Nas palavras de um servidor, tal modificação seria um “grande retrocesso”. Há, todavia, diagnóstico comum em relação à necessidade de ajustes para a melhoria da gestão das OSs pela Secretaria.

²² Sobre o conceito de publicização, ver BRASIL (1997), capítulo 2.



Nas reuniões, os gestores sugeriram algumas possibilidades para aperfeiçoamento da aplicação do modelo. Dentre elas, destacam-se:

- a) Aprimoramento de instrumentos de gestão (indicadores, sistemas de informação e padronização de rotinas e fluxos de trabalho);
- b) Criação de espaços (como fóruns, seminários, encontros temáticos, ambientes virtuais) de gestão do conhecimento, difusão de informações e alinhamento de concepções, com participação das OSs, da SEC e de outras partes interessadas;
- c) Integração maior entre as diferentes áreas e coordenadorias da SEC, de modo a unir esforços para construção de uma visão comum sobre os rumos da política cultural paulista;
- d) Fortalecimento e redefinição do papel dos órgãos colegiados (Conselho Estadual de Cultura, Comissão de Avaliação e câmaras setoriais de artes), conforme descrito na seção 3.4.

Em síntese e de maneira geral, o modelo de OSs é percebido entre gestores da SEC como a melhor alternativa para a execução das políticas culturais, com possibilidades de evolução a partir do fortalecimento da governança e dos instrumentos de gestão da Secretaria de Cultura.

5 CONCLUSÃO

A confrontação dos desafios e oportunidades no processo de implementação do modelo de Organizações Sociais de cultura no Estado de São Paulo – objeto de análise sintética desse trabalho – permite a sugestão preliminar de algumas ações para a melhoria das políticas desenvolvidas na área. O incremento do modelo adotado pela SEC possui estreita relação com alguns fatores críticos de sucesso, dentre os quais:

- a) Fortalecimento do núcleo estratégico da Secretaria de Cultura, com qualificação e capacidade adequadas para formulação, acompanhamento e avaliação dos contratos de gestão;
- b) Aprimoramento da estrutura interna de governança das OSs, de modo a torná-las mais transparentes, eficientes, eficazes e efetivas;



- c) Fortalecimento dos órgãos internos e externos de fiscalização do Estado, bem como do controle social por meio da difusão de informações sobre as OSs para a população;
- d) Aprimoramento dos processos de trabalho e dos instrumentos de pactuação entre Estado e OSs, especialmente com relação aos contratos de gestão e à prestação de contas dos mesmos.

Deve-se ter clareza, porém, que, seja qual for a forma de execução dos serviços públicos (administração direta, contratos de gestão, terceirização, concessão, termos de parceria, entre outros), não se pode prescindir de uma estrutura de Estado compatível. Capacitação da força de trabalho, remuneração adequada dos quadros de pessoal, mecanismos eficazes de participação e controle social, garantia de financiamento de longo prazo e uso de modernos instrumentos de gestão (tais como indicadores acurados, metodologias consistentes de planejamento e avaliação de políticas e sistemas informatizados para monitoramento e avaliação) são algumas das condições fundamentais para o sucesso da ação governamental.

Tais fatores são ainda mais relevantes no cenário atual do campo cultural. Vista durante muito tempo como área de pouca relevância, a cultura passa por um processo paulatino de inserção na pauta política nacional. Para além do crescimento dos recursos públicos destinados à área²³, a economia da cultura tem participação expressiva na economia nacional²⁴ e temas antes restritos aos agentes culturais ganham destaque na opinião pública. As discussões sobre a reforma das leis de incentivo à cultura e da lei de direitos autorais, a aprovação do Plano Nacional de Cultura e a ênfase na gestão integrada da área por meio do Sistema Nacional de Cultura alçam as políticas culturais a um novo patamar de importância na agenda nacional. Nesse contexto, é imperativo uma estrutura de Estado condizente para a garantia do acesso a cultura enquanto direito fundamental da cidadania.

²³ Sobre o orçamento estadual paulista, ver a seção 1; no governo federal, a participação orçamentária do MinC dobrou entre 2004 e 2010 (fonte: Portal da Transparência).

²⁴ De acordo com dados do IBGE, em 2005 a área da cultura respondia por 4,1% do pessoal ocupado e por 5,3% da renda nacional. BRASIL (2).



6 REFERÊNCIAS

ALCOFORADO, Flávio; MORAES, Tiago Cacique. Responsabilização na gestão das políticas públicas e a Contratualização com organizações sociais. In: *Revista Brasileira de Direito Público - RBDP*, Belo Horizonte, ano 7, n. 24, jan. 2008. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=62753>>, acesso em 13/03/2011.

BRASIL (1). Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União. *Boletim do Tribunal de Contas da União*, 29. Brasília: TCU, 2010.

BRASIL (2). *Cultura em Números: Anuário de Estatísticas Culturais – 2ª Edição*. Brasília: MinC, 2010.

BRASIL. Organizações Sociais. *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, 2. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

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

BRESSER PEREIRA, L.C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47. Brasília: ENAP, 1996.

CALABRE, B. *Políticas Públicas e Indicadores Culturais: Algumas Questões*. Paper apresentado ao V Enecult – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura. Salvador: 2009.

COSTIN, C. Organizações Sociais como Modelo para Gestão de Museus, Orquestras e Outras Iniciativas Culturais. In: *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, 02. Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-2-JUNHO-2005-CLAUDIA%20COSTIN.pdf>>, acesso em 24/03/11.

CRUZ, B. A. Museus e Organizações Sociais: uma Parceria Viável. In: GALVÃO, M. C. C. P. et al (Org.). *Gestão Pública Contemporânea: Contratualização de Resultados e Terceirização no Setor Público Paulista*. São Paulo: Edições Fundap; Secretaria de Gestão Pública, 2009.



FERRAZ, I. R. *Indicadores de Desempenho das Organizações Sociais de Cultura do Estado de São Paulo*. Dissertação de Mestrado em Administração (PUC/SP). São Paulo: 2008.

LARROUDÉ, E. R. A. *Accountability de organizações do espaço público não-estatal: uma apreciação crítica da regulação brasileira*. Dissertação de Mestrado em Administração (FGV-EAESP). São Paulo: 2006.

MENA, R. S. *A Visão dos Gestores das Organizações Sociais da Cultura em Relação ao Processo de Contratualização*. In: GALVÃO, M. C. C. P. et al (Org.). *Gestão Pública Contemporânea: Contratualização de Resultados e Terceirização no Setor Público Paulista*. São Paulo: Edições Fundap; Secretaria de Gestão Pública, 2009.

MINAS GERAIS. *Indicadores Culturais: Limites e Possibilidades de Mensuração dos Resultados da Política Cultural*. In: *Textos para Discussão – n° 10*. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, 2010.

OLIVEIRA, C. *Fundação Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo – OSESP: Relato da Implementação do Modelo de Organização Social*. In: GALVÃO, M. C. C. P. et al (Org.). *Gestão Pública Contemporânea: Contratualização de Resultados e Terceirização no Setor Público Paulista*. São Paulo: Edições Fundap; Secretaria de Gestão Pública, 2009.

ONE WORLD TRUST. *Pathways to Accountability, the GAP Framework*. Londres: One World Trust, 2005. Disponível em: <http://www.oneworldtrust.org/index.php?searchword=Pathways+to+Accountability&ordering=&searchphrase=all&option=com_search>, acesso em 14/04/2011.

Legislação

São Paulo

- Lei Complementar nº 846, de 04 de junho de 1998
- Lei Complementar nº 1.095, de 18 de setembro de 2009
- Decreto nº 43.493, de 29 de setembro de 1998
- Decreto nº 50.611, de 30 de março de 2006
- Decreto nº 50.941, de 05 de julho de 2006
- Decreto nº 52.958, de 05 de maio de 2008
- Resolução da Secretaria de Estado da Cultura nº 14, de 12 de abril de 2007

Governo Federal

- Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998



Sites

- Cultura e Mercado <www.culturaemercado.com.br>
- Jornal O Estado de S.Paulo <www.estadao.com.br>
- Imprensa Oficial do Estado de São Paulo <www.imprensaoficial.com.br>
- Ministério da Cultura <www.minc.gov.br>
- Portal da Transparência <www.portaldatransparencia.gov.br>
- Secretaria de Estado da Cultura de São Paulo <www.cultura.sp.gov.br>
- Secretaria de Gestão Pública do Estado de São Paulo <www.gestaopublica.sp.gov.br>
- SIAFEM < <https://www6.fazenda.sp.gov.br>>



AUTORIA

Danilo Cesar Fiore – Especialista em Políticas Públicas da Secretaria de Gestão Pública do Estado de São Paulo .

Endereço eletrônico: dcfiore@sp.gov.br

Rogério Haucke Porta – Especialista em Políticas Públicas da Secretaria de Gestão Pública do Estado de São Paulo

Endereço eletrônico: rporta@sp.gov.br

Tiago Silva Birkholz Duarte – Especialista em Políticas Públicas da Secretaria de Gestão Pública do Estado de São Paulo

Endereço eletrônico: tduarte@sp.gov.br

