



O FATOR CONFIANÇA NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS:
UMA PROPOSTA DE FERRAMENTA DE ANÁLISE APLICADA AO CASO DAS
ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Fernando Otávio de Freitas Peregrino

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, COPPE, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários para à obtenção do título de Doutor em Engenharia de Produção.

Orientadores: Fabio Luiz Zamberlan

Marcos do Couto Bezerra Cavalcanti

Rio de Janeiro

Julho de 2012

O FATOR CONFIANÇA NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS:
UMA PROPOSTA DE FERRAMENTA DE ANÁLISE APLICADA AO CASO DAS
ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Fernando Otávio de Freitas Peregrino

TESE SUBMETIDA AO CORPO DOCENTE DO INSTITUTO ALBERTO LUIZ
COIMBRA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA DE ENGENHARIA (COPPE) DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO COMO PARTE DOS
REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE DOUTOR EM
CIÊNCIAS EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO.

Examinada por:

Prof. Fábio Luiz Zamberlan, D. Sc.

Prof. Marcos do Couto Bezerra Cavalcanti, D. Sc.

Prof. André de Faria Pereira Neto, D. Sc.

Prof. Paulo Rogério dos Santos Baía, D. Sc.

Prof. Emmanuel Piseces Lopes Passos, D. Sc.

Prof. César Leopoldo Camacho Manco, D. Sc.

RIO DE JANEIRO, RJ-BRASIL

JULHO DE 2012

Peregrino, Fernando Otávio de Freitas

O Fator Confiança na Implementação das Políticas Públicas: Uma Proposta de Ferramenta de Análise Aplicada ao Caso das Organizações Sociais/ Fernando Otávio de Freitas Peregrino - Rio de Janeiro: UFRJ/ COPPE, 2012.

X, 83 p.: il.; 29,7 cm.

Orientadores: Fábio Luiz Zamberlan

Marcos do Couto Bezerra Cavalcanti

Tese (doutorado) – UFRJ/ COPPE/ Programa de Engenharia de Produção, 2012.

Referências Bibliográficas: p. 66-70.

1. Políticas Públicas. 2. Confiança. 3. Teoria da Troca. 4. Organizações Sociais. I. Zamberlan, Fábio Luiz, *et al* . II. Universidade Federal do Rio de Janeiro, COPPE, Programa de Engenharia de Produção. III. Título

Agradecimentos

Meus agradecimentos iniciais vão para os meus orientadores, os professores Fábio Zamberlan e Marcos Cavalcanti, ambos do Programa de Engenharia de Produção. Sem a assistência e o incentivo que me deram com certeza não chegaria aonde cheguei. Não poderia deixar de agradecer também ao professor Paulo Baía, sociólogo, professor do IFCS/UFRJ, que iluminou esse trabalho com contribuições acadêmicas importantes que consolidaram seu caráter interdisciplinar. Sou grato também a Fátima, secretária do Programa de Produção, e aos demais funcionários e colegas.

Minha gratidão também aos demais integrantes da banca que contribuíram com suas críticas e sugestões para o aperfeiçoamento final do trabalho. Refiro-me aos professores Emmanuel Lopes Passos (IME), André Pereira Neto (FIOCRUZ) e Cesar Leopoldo Camacho (IMPA).

Agradeço também aos funcionários públicos federais, Valdir Agapito Teixeira (CGU), Maria Cristina Marçal (MCT) e Carlos Roberto Mendes dos Santos (OS-IMPA), sem os quais a pesquisa de campo não teria sido realizada. Estendo esses agradecimentos ao Secretário-Executivo do MCT, Luiz Antônio Elias, que com sua ajuda tornou possível à viabilização da pesquisa de campo.

Sou grato também à diretoria da COPPE, nas pessoas dos professores Luiz Pinguelli Rosa, Aquilino Senra, Segen Farid, Edson Watanabe, Guilherme Travassos e José Carlos Pinto. A solidariedade e a compreensão deles durante todo o processo de estudos e pesquisas, em harmonia com minhas atividades, foram fundamentais para que fosse possível realizá-los.

A todos os funcionários da COPPETEC minha gratidão. Eles me possibilitaram realizações importantes na minha vida profissional e acadêmica nesses anos de convívio.

Gostaria de destacar o suporte operacional da secretária Paloma aos meus trabalhos acadêmicos que, embora jovem, mostrou-se uma profissional dedicada e competente.

Ao CBPF, minha instituição de origem, meus agradecimentos na pessoa do Diretor Fernando Lázaro por ter compreendido a importância do trabalho acadêmico que realizei nesses anos na COPPE visando o aperfeiçoamento da gestão pública, especialmente na área de ciência e tecnologia. Estendo essas referências de agradecimento a todos os demais colegas do CBPF que sempre me apoiaram, nas pessoas de Marcio Portes, Jabur, Elaine, Nelson Rial e Cátia.

Aos governadores e líderes políticos, Leonel de Moura Brizola, Darcy Ribeiro, Anthony Garotinho e Rosinha Garotinho, meus agradecimentos pelas oportunidades que me deram de exercer importantes funções públicas as quais me possibilitaram obter um conhecimento melhor sobre os desafios do tema da presente tese.

Finalmente, dedico esse trabalho, à minha querida esposa Edir, minha incentivadora-mor, desde o primeiro dia, dessa minha jornada acadêmica, assim como reitero a ela as minhas desculpas pelo tempo roubado de nosso convívio. Ofereço também esse meu esforço aos meus queridos filhos, Pedro, Tiago e Bruno, às minhas noras Luciana e Moema e aos meus netos, Miguel e Dora. A todos os demais familiares e amigos por terem me incentivado.

Não poderia deixar de homenagear *in memoriam* a meu pai e à minha mãe, pois eles sempre priorizaram a educação de seus dez filhos. Hoje, acredito ter correspondido, mais um pouco, ao sacrifício que sempre fizeram pela minha formação.

Fernando Peregrino

Resumo da Tese apresentada à COPPE/UFRJ como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Doutor em Ciências (D. Sc.)

O FATOR CONFIANÇA NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA
PROPOSTA DE FERRAMENTA DE ANÁLISE APLICADA AO CASO DAS
ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Fernando Otávio de Freitas Peregrino

Julho/ 2012

Orientadores: Fabio Luiz Zamberlan

Marcos do Couto Bezerra Cavalcanti

Programa: Engenharia de Produção

O objetivo desta tese é propor uma ferramenta de análise para avaliação do fator confiança entre os agentes públicos envolvidos na execução da política pública das Organizações Sociais no setor de ciência e tecnologia. O processo de implementação é considerado como uma fase crucial para o alcance dos objetivos das políticas públicas. É neste momento que os agentes tomam decisões em vazios do planejamento e de suas falhas. A teoria da troca é um dos suportes teóricos para a construção dessa ferramenta que visa melhorar o desempenho da administração pública.

A metodologia de estudo de caso foi empregada para testar a ferramenta de avaliação do fator confiança como variável dependente da percepção dos agentes acerca de alguns elementos selecionados.

O trabalho concluiu pela viabilidade da ferramenta de análise assim como de sua utilidade pelos gestores tendo em vista reduzir as falhas de implementação das políticas públicas.

Abstract of Thesis presented to COPPE/UFRJ as a partial fulfillment of the requirement for the degree of Doctor of Science (D.Sc.)

THE CONFIDENCE FACTOR IN THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICY:
A PROPOSAL FOR A TOOL FOR ANALYSIS APPLIED TO THE CASE OF SOCIAL
ORGANIZATIONS

Fernando Otávio de Freitas Peregrino

July/ 2012

Advisors: Fábio Luiz Zamberlan

Marcos do Couto Bezerra Cavalcanti

Department: Production Engineering

The goal of this thesis is to propose create an analysis tool to be applied in evaluation of the confidence factor among the public policies agents involved in its implementation process of Social Organization Project in science and technology sector. The implementation process is taken here as crucial phase for the goals and success achievement of the public policies and as a need of those agents take decision on a missing links left by the formulation failure. The Exchange Theory is one of the theoretical support for this tool construction.

The case study was the methodological applied for the test of the analyses tool and take the confidence factor as dependent variable by the agent's perception about some selected elements.

This thesis has demonstrated the viability of the analysis tool as well as its utility for the agents in order to reduce the public policy implementation failures.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	1
1. ESTADO, SOCIEDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	5
2. POLÍTICAS PÚBLICAS: TEORIAS, MODELOS E CONCEITOS.....	8
2.1. Introdução.....	8
2.2. O campo da pesquisa sobre políticas públicas.....	8
2.3. Modelos de políticas públicas.....	9
2.4. A problemática da implementação	14
2.5. O contexto social e cultural.....	20
2.6. A teoria das trocas e as políticas públicas.....	25
2.7. Confiança.....	31
2.8. Conclusão do Capítulo.....	36
3. OBJETIVO DA TESE.....	36
3.1. Introdução.....	36
3.2. Pergunta de Partida.....	40
3.3. Hipótese.....	40
4. METODOLOGIA DA PESQUISA.....	42
4.1. Estratégia de Estudo de Caso.....	42
4.2. Ferramenta de Análise.....	44
4.3. Unidade de Análise: Política da OS.....	46
5. PESQUISA.....	48
5.1. Coleta de dados documentais complementares.....	48
5.2. Entrevistas semi - estruturadas.....	48
5.3. Análise.....	51
CONCLUSÃO.....	56
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	58
APÊNDICE I.....	63
APÊNDICE II	66
APÊNDICE III	71
APÊNDICE IV.....	74

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Comparação entre os processos <i>top-down</i> e <i>bottom-up</i>	11
Quadro 2: Comparativo entre as vertentes – cooperação / gerencial	38
Quadro 3 Diagrama Resumo	45
Quadro 4: Ferramenta de Análise - Variáveis e Parâmetros	46
Quadro 5: Visão dos agentes e a comparação com parâmetros de maior confiança	52

LISTA DE SIGLAS

ABEPRO - Associação Brasileira de Engenharia de Produção

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

CGU - Controladoria Geral da União

COPPE - Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia

FMI - Fundo Monetário Internacional

IMPA - Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada

MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia

NAP - Nova Administração Pública

NEPP – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas

NPM – *New Public Management*

ONGs – Organizações Não Governamentais

OS – Organização Social

PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PNDAAE - Política Nacional de Desenvolvimento das Atividades Espaciais

STF – Supremo Tribunal Federal

TCU – Tribunal de Contas da União

INTRODUÇÃO

Um dos maiores desafios dos governos na atualidade é a demonstração de eficiência na prestação de serviços e implementação de políticas públicas. As estruturas governamentais são, em todos os níveis de atuação, complexos sistemas organizacionais, os quais se apoiam em recursos humanos, equipamentos, tecnologia, e outros meios, com o objetivo de operar a diversidade de serviços à sociedade. Além de dar conta dos déficits sociais acumulados, sobretudo no caso de países em desenvolvimento, os governos lidam com interesses sociais, econômicos e políticos distintos que refletem a diversidade da sociedade. Essa heterogeneidade torna a gestão governamental e das políticas públicas um exercício difícil de ser realizado satisfatoriamente. Neste contexto, com frequência ocorrem reformas nos Estados a fim de camuflar uma crise de ineficiência e fortalecer a legitimidade e a confiança dos cidadãos em seus governos.

Diversos fatores contribuem para a eficiência das políticas públicas, materiais e de ordem subjetiva. Nestes últimos estão inclusos os fatores que emergem do contexto cultural e político próprio de cada sociedade e governo. A pesquisa bibliográfica exploratória e a experiência do autor em gestão de políticas públicas demonstram a importância de se considerar a interferência do comportamento dos agentes participantes no funcionamento dos sistemas organizacionais e de planejamento e, na implementação dessas iniciativas.

Nesta direção, a presente tese diz respeito ao processo de implementação das políticas públicas, considerada como uma de suas etapas mais importantes, dado que sobre ela influi a ação dos governos, de seus agentes, da sociedade e das instituições. O objetivo aqui é aprofundar o conhecimento sobre as causas das falhas das políticas públicas. Essas falhas se refletem na frustração das metas e, por conseguinte, no desgaste dos governos perante seus governados, além de trazerem prejuízos financeiros e sociais para a sociedade.

O tema deste trabalho está ligado a uma das principais motivações do envolvimento do autor com a gestão pública: a crença na potencialidade do povo brasileiro de construir uma nação justa e equânime. Com essa perspectiva política, desde 1968 o autor se engaja por um Estado democrático e do bem estar social máximo possível, que seja protagonista das transformações sociais, com o objetivo de diminuir as desigualdades. Dessa forma, aposta em políticas públicas que defendam os seres

humanos das humilhações e os levem, em sua maioria, à felicidade e às realizações, mesmo que pontuais.

A diversificada experiência com implementação e gestão de políticas públicas no governo federal e no governo do Rio de Janeiro, desde 1981, tornou mais complexa a percepção do autor acerca das ações governamentais. Vale dizer que não se chegou a uma compreensão completa sobre as mesmas, nem é este o objetivo. O que se construiu foi uma visão diferenciada, em função da combinação do olhar de dentro, empírico, com os estudos acadêmicos e o desejo de transformação da realidade. Trata-se, portanto, de uma atividade teórico-prática em que a o aprendizado teórico se modifica constantemente com a experiência prática que, por sua vez, se modifica constantemente com a teoria, de modo reflexivo e transformador.

Desse patamar, este trabalho opõe-se às políticas neoliberais importadas pelo Estado brasileiro. Os consumos, com proporções cada vez maiores, substituem os direitos sociais, coletivos e difusos, na medida em que o protagonismo político é, predominantemente, definido pelo mercado. Os seres humanos costumam ser tratados como um número e/ou índice de estatísticas oficiais e de Organizações Não Governamentais (ONGs). Nesse contexto, e por uma diversidade de fatores, muitas políticas públicas apresentam falhas e não são bem avaliadas pela população.

Paralelamente, este trabalho também entende que os processos de formulação, implementação e gestão de políticas envolvem uma heterogeneidade de agentes, públicos e privados, com distintos interesses e repertórios, e pertencentes a uma rede de poder. Nesta rede, os movimentos sociais e os indivíduos isolados, mas solidários e empreendedores, têm autonomia e protagonismo político. Todos os agentes são fazedores e contribuem com os rearranjos comunitários, políticos e sociais. Acredita-se, aqui, na mediação das diferenças entre os agentes e no reconhecimento de que todos são sujeitos sociais portadores do inalienável direito à cidadania e à dignidade. Assim, são grandes as possibilidades de se estabelecer mudanças com reflexos em políticas públicas amplas e perenes, de modo que o eixo seja as relações sociais que aplicam as solidariedades e coletivismos.

Ao considerar a existência de uma heterogeneidade de agentes, e da bagagem sócio-cultural-afetiva de cada sujeito, percebe-se que as políticas públicas estão atreladas a fatores subjetivos. O êxito de uma política depende de os objetivos, interesses e desejos das ações estarem direcionados para sociabilidades solidárias e coletivas. Neste processo, a confiança exerce um papel fundamental, por isso a

motivação de se criar um instrumento para avaliar, planejar e executar a variável confiança, tal como foi feito aqui.

O foco da presente tese não é discutir ou propor novos modelos e sistemas organizacionais para as estruturas governamentais. A proposta é questionar em que medida aspectos subjetivos são levados em conta, principalmente na fase de implementação, e de que maneira os mesmos interferem na pré-disposição de agentes públicos e privados para cooperarem entre si em direção ao alcance dos resultados dos projetos e programas governamentais. Não se trata também de julgar se a política pública é a melhor ou não, mas discutir elementos subjetivos, como a confiança, que interferem em sua execução e em seus resultados.

Este trabalho representa um desdobramento da dissertação de mestrado defendida pelo autor em 2009 no Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, COPPE, da Universidade Federal do Rio de Janeiro. O estudo consistiu em uma análise do funcionamento do modelo de organizações sociais proposto pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), aplicado em unidades de ciência e tecnologia, tendo como estudo de caso a Associação Instituto de Matemática Pura e Aplicada (IMPA). A partir da constatação de que as organizações apresentam indícios de restrições, os quais podem ameaçar estabilidade das mesmas, devido ao controle burocrático que predomina na administração pública do país, a decisão aqui foi elaborar um instrumento que possa contribuir positivamente com a concepção de política pública defendida pelo autor.

Para atingir os objetivos acima apontados, foi construída uma ferramenta de análise dos fatores subjetivos intervenientes, notadamente o da confiança. A intenção é que esta ferramenta possa ajudar gestores, agentes políticos e sociais a aperfeiçoarem o processo de implementação das políticas públicas e, a reduzirem os danos sociais e financeiros causados pelas falhas das políticas.

O trabalho se enquadra no campo da Engenharia de Produção, pois, segundo a Associação Brasileira de Engenharia de Produção (ABEPRO), esta ciência se “*dedica a projeto e gerencia de sistemas que envolvem pessoas, materiais, equipamentos e o ambiente*”, públicos, privados e de iniciativas sociais. As engenharias são, em geral, práticas e funcionais. A de produção é uma espécie de engenharia social, do trabalho, da industrialização e das gestões produtivas, em todas as áreas de atuação humana e institucionais. Engenheiros, tal como gestores, são fazedores. Trata-se, portanto, de uma

tese multidisciplinar: envolve, além das ciências da engenharia de produção, as da administração e as sociais, como a sociologia, ciência política, entre outras.

Ademais, o sentido prático e de intervenção na realidade da engenharia fortalece as discussões e conclusões deste trabalho. Para além de uma proposta puramente conceitual/abstrata, inovadora apenas como modelo do tipo ideal, esta tese pretende formular um modelo operacional de intervenção gerencial, técnica e política, de modo efetivo e concreto, na realidade cotidiana das instituições e de seus gestores. Este trabalho compreende que um modelo hipotético é lógico, inteligente e sedutor e impressiona, no entanto, quase sempre é ineficaz e/ou inaplicável concretamente como instrumento de gestão, avaliação e planejamento de Estado, governos e instituições em geral que trabalham com políticas públicas. Neste sentido, tendo como âncora os modernos e sofisticados fundamentos teóricos, conceituais e epistemológicos, foi formulado aqui um instrumento que enfatiza as praticidades e utilitarismos. Trata-se de uma ferramenta de trabalho para gestores interferirem no aperfeiçoamento da gestão pública e no processo de implementação de suas políticas.

Com o intuito de expor esta construção, no primeiro capítulo foi situado o tema do Estado Moderno, da sociedade e das políticas públicas, a partir da revisão das principais teorias e conceitos, abrangendo as recentes reformas do Estado. No segundo capítulo, visita-se a questão das políticas públicas; teorias, modelos, tipologias, contextos nos quais se inserem, com destaque à fase de execução, além da teoria da troca e dos conceitos vigentes sobre confiança.

No terceiro capítulo é apresentada a ferramenta de análise através da definição de hipóteses, variáveis e indicadores, a fim de testá-la empiricamente. O quarto capítulo projeta a aplicação da ferramenta na realidade de uma política pública por meio da metodologia de estudo de caso e do método de pesquisa qualitativa. Foi escolhido o caso das Organizações Sociais (OS), especificamente sua implantação no IMPA. O capítulo cinco trata da pesquisa e da análise dos dados. Na conclusão estão as considerações finais.

1. ESTADO, SOCIEDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS

O Estado Moderno tem origem na Europa, século XVIII, com um arranjo político e administrativo que centralizou o poder, ao contrário do sistema anterior, baseado na distribuição de poder entre os senhores feudais. As relações desse Estado com a sociedade são complexas e múltiplas, sendo uma das delas a relação dicotômica entre o Estado de Direito e o Estado Social. O primeiro é baseado nos direitos fundamentais, no princípio de não intervenção sobre a vida do cidadão e na liberdade econômica e política. O Estado Social é baseado no direito do cidadão de participação do poder político e de lutar pelo compartilhamento das riquezas.

Esse comportamento é observado ao longo da trajetória do Estado Moderno. Na sociedade dos direitos fundamentais, típica do capitalismo burguês, o Estado deve prover os serviços jurídicos, diplomáticos e de polícia. Já na sociedade dos direitos sociais, há o desejo de se modificar a estrutura do Estado, em forma e conteúdo, visando o atendimento das aspirações. Nas sociedades capitalistas, o Estado do Bem Estar Social está, dessa forma, em contraste com o Estado Liberal Puro. Como será abordado adiante, esse processo ocorre a partir da intensidade da intervenção das políticas públicas na sociedade. (BOBBIO *et all*, 2009)¹.

De uma maneira geral, a possibilidade de um país alcançar seu desenvolvimento está associada ao desempenho das políticas públicas em direção ao bem estar social. Essa possibilidade, porém, é dificultada, em diferentes proporções, em função da imposição de modelos inflexíveis de políticas públicas, alheios às possibilidades do país (RAMOS, 2009)

As reformas do Estado contemporâneo, advindas da crise do Estado do Bem Estar Social, a partir do final dos anos de 1980, parecem seguir tais prescrições uniformes e rígidas. Elas estão na raiz do importante movimento de reformas surgido em continentes como Europa, Américas do Norte e Latina. Tais reformas também foram pauta de discussão entre acadêmicos, políticos e da sociedade em geral, além de serem objeto de políticas públicas explícitas em países como Reino Unido, Nova Zelândia, Estados Unidos da América e, propostas para a América Latina, inclusive o Brasil. As

¹ BOBBIO, N., MATTEUCI, N. E PASQUINO, G. Dicionário de Política. Brasília: Editora UnB, 2009.

reformas do Estado contemporâneo, portanto, repercutem nos países desenvolvidos e nos países em desenvolvimento (BOBBIO *et al*, 2009)².

Segundo os defensores dessas reformulações estatais, que seguiam uma nova teoria chamada Nova Administração Pública (NAP), o momento político-econômico corresponde a uma reforma gerencial nos marcos do capitalismo e da democracia, voltada para o cidadão (FERLIE *et al*, 1999). De acordo com essa teoria, a reforma necessária à crise de desempenho dos governos na prestação de serviços e na implantação das políticas públicas teria que dar conta, dentre outras coisas, da redução da intervenção do Estado no mercado. Isso seria feito a partir de programas de privatização de empresas estatais e da emulação de princípios gerenciais do mundo privado pelo setor público, em oposição ao modelo *weberiano* de burocracia.

Começou, assim, um intenso programa de desconstrução do Estado do Bem Estar Social, nascido no pós II Guerra Mundial. O objetivo era reduzir a crise fiscal, atender à demanda do cidadão por serviços públicos mais eficientes e suprir o déficit social em termos de emprego, educação, saúde e segurança (BRESSER PEREIRA, 1999).

No Brasil, a NAP foi assumida como política pública em 1995, através do – PDRA, iniciativa do governo Fernando Henrique Cardoso, com apoio de organismos multilaterais como o Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), seguindo orientações emanadas do *Consenso de Washington* (1988). SOLA (1999)³ problematiza o caráter democrático da reforma, ao sustentar que a teoria e as prescrições eram universalistas para realidades distintas, como nos casos dos países da América Latina. A autora questiona se aplicar os mesmos receituários para países de diferentes culturas, grau distintos de desenvolvimento político, econômico e social, indica comprometimento de seu sucesso.

Por conta deste formato das reformas, estudos têm demonstrado que muitas das promessas da NAP não foram alcançadas. Como consequência, recentemente essa política foi colocada numa posição de desprestígio na comunidade internacional. Entrou

² RAMOS, A.G. A modernização em nova perspectiva: em busca do modelo da possibilidade, *in* HEIDEMANN, F.G.; SALM, J.F., (Orgs) Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília:Ed. UnB,2009

³ SOLA, Lourdes. Reformas do Estado para qual democracia? O lugar da política. *In*: PEREIRA, L. C. B., *et al* (org.) *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Unesp, 1999. p.28.

em cena o estímulo à busca de alternativas à crise de funcionamento do Estado e às falhas de suas políticas (ANDREWS, 2008)⁴.

⁴ ANDREWS, C. *Legitimacy and Contest: Implications for public sector reform in developing countries*. Public Administration and Development, 2008 (171-180).

2. POLÍTICAS PÚBLICAS, TEORIAS E CONCEITOS

2.1. Introdução

Toda política pública é formulada com base no desejo de desenvolvimento da sociedade. No entanto, dependendo da abordagem teórica adotada, essa busca pelo desenvolvimento poderá seguir o caminho fatalista das necessidades ou o das possibilidades. No caminho das necessidades espera-se, por exemplo, que todos os países sigam o arquétipo dos Estados Unidos e da Europa. Os que estão na periferia são chamados de países em desenvolvimento e os que estão no centro são chamados de países desenvolvidos. De acordo com este modelo, os primeiros devem seguir o caminho trilhado pelos segundos. Tal modelo representa a negação do caminho das possibilidades, fruto da escolha humana e do processo de interação contínua entre fatores objetivos e subjetivos (RAMOS, 2009).

Um levantamento histórico revela que no século XIX o mercado e o liberalismo dominavam quase todo o sistema econômico e suas instituições. Não havia necessidade de o Estado intervir na produção. A responsabilidade estatal era, basicamente, a educação, diplomacia e a justiça. A partir do século XX, o Estado passou a exercer ações reguladoras na economia, através da produção de bens pelas empresas estatais e, depois, da regulação da relação entre empregadores e empregados. Neste momento o Estado assume iniciativas, através das políticas públicas (HEIDEMANN, 2009) ⁵.

2.2. O campo da pesquisa sobre políticas públicas

Segundo SOUZA (2006) ⁶, a pesquisa sobre políticas públicas no Brasil convive com várias limitações, entre elas: a) a baixa acumulação de conhecimentos devido a pouca interação entre os pesquisadores que produzem na área; b) grande número de estudos de casos empíricos que se espalham horizontalmente e abordam uma variedade de setores e políticas públicas, com baixo aprofundamento conceitual ou teórico, o que parece decorrer do crescimento quantitativo da área; c) a proximidade da área com os governos que influenciam a pauta dos pesquisadores, sem levar em conta uma perspectiva acadêmica. Observa-se um grande número de trabalhos sobre o tema,

⁵ HEIDEMMAN, F.G. *Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento*. In: *Públicas Públicas e Desenvolvimento*. SALM J ; HEIDMMAN, F. Brasília: UnB: 2009.

⁶ SOUZA, C. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. Revista Sociologia, Porto Alegre, ano 8, numero 16, pp 20-45. 2009. Disponível em: (<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>)

sobretudo após a redemocratização do país, mas que ignoram aspectos importantes das políticas públicas, como a fase da implementação e suas falhas.

A teoria formulada por LIPSKY (1980)⁷, denominada de *Street Level Bureaucrats*, despertou a atenção de pesquisadores sobre a importância da fase da implementação das políticas públicas. Neste contexto, houve uma divisão das perspectivas metodológicas: a *top-down*, com ênfase nos agentes decisores, e a *bottom-up*, apoiada no papel dos agentes implementadores. Esta última perspectiva influencia modelos gerenciais participativos, menos hierárquicos, e a contribuição desses agentes, desde o seu planejamento aos ambientes de governo. Essas teorias serão abordadas com mais detalhes no tópico seguinte, no Quadro 1.

Paralelamente, a crise do Estado do Bem Estar Social do pós-guerra, com déficits fiscais e baixa eficiência dos governos, impulsionou o campo das políticas públicas, porém em um ambiente de restrição de gastos, que contrastava com as políticas *keynesianas*, pois passou a exigir maior rigor no equilíbrio orçamentário. A questão dos desenhos de políticas públicas mais eficientes passa a entrar na pauta dos governos e da pesquisa. O objetivo é identificar os fatores externos e internos que interferem no ciclo da elaboração, decisão e implementação, assim como os mecanismos de controle de conflitos naturais presentes nas decisões e opções dessas políticas. (SOUZA, 2006)⁸

2.3. Modelos de políticas públicas

Vale destacar, inicialmente, algumas definições sobre políticas públicas. Segundo EASTON (1993) *apud* HEIDEMANN (2009)⁹, política pública pode ser definida como alocação oficial de valores para a sociedade. Para LASSEN E KAPLAN (1970) *apud* HEIDEMANN (2009)¹⁰, trata-se de um programa com metas, recursos e técnicas definidas a serem empregadas e, para DYE (2005) *apud* HEIDEMANN (2009)¹¹, política pública é tudo o que os governos decidem não fazer ou fazer.

Uma política pública segue, basicamente, um ciclo de quatro etapas. A primeira, a etapa da formulação e da decisão, na qual os agentes políticos tomam as decisões com

⁷ LIPSKY, Michael (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Nova York: Russell Sage Foundation.

⁸ SOUZA, C. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. Revista Sociologia, Porto Alegre, ano 8, numero 16, pp 20-45. 2009. Disponível em: (<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>)

⁹ HEIDEMANN, F. (2009). *Op. Cit.*

¹⁰ *Ibidem*

¹¹ *Ibidem*

base em diagnósticos previamente feitos. A segunda, a etapa da implementação, que corresponde ao plano de ações. A terceira é a verificação do impacto da política sobre o público alvo. A última etapa é a avaliação, para aperfeiçoamento ou descontinuidade. O processo, no entanto, não é linear, em que um conjunto de atividades sucede o outro sem reversão ou alteração (HEIDEMANN, 2009) ¹². Constata-se que a relação transparente entre os agentes públicos e a sociedade contribui com uma maior eficácia dos serviços públicos.

A implementação de uma política pública é considerada por muitos pesquisadores como um processo “*top-down*” ou “*bottom-up*”. O primeiro, como um processo que nasce dos níveis superiores da hierarquia e segue degrau por degrau da estrutura através de regulamentos prescritos; o segundo nasce dos níveis de prestação de serviços que fazem interface com agentes externos, como o próprio público-alvo, e eleva-se na cadeia da organização implementadora. No Quadro 1, na página seguinte, está a comparação entre esses dois tipos. A literatura recente indica ser também um processo intercalado por “elos críticos” de decisão, em geral afetado por obstáculos de várias ordens, como restrições operacionais dos agentes implementadores, vazios de informação e decisões, trocas políticas e enfrentamentos de boicotes externos e internos à máquina pública (NEPP, 1999)¹³.

¹² Ibidem

¹³ Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. Avaliação Qualitativa de Programas Sociais Prioritários. Campinas: Unicamp, 2009.

Quadro 1: Comparação entre os processos *top-down* e *bottom-up*

	<i>Top-down</i>	<i>Bottom-up</i>
Ponto de Partida Principal	Decisões governamentais	Demandas do público alvo
Implementadores	Estrutura e agentes do governo	Agentes prestadores de serviços e público alvo
Características	Objetivos claros, número pequeno de atores, número pequenas de adaptações, agencia implementadora que assuma os objetivos	Dois níveis de implementação, macro planejamento e nível local, muitas adaptações no <i>nível de rua (street level bureaucrats)</i>
Críticas	Excesso de normatização e desprezo ao conhecimento dos agentes prestadores dos serviços (<i>street level bureaucrats</i>)	Autonomia dos implementadores locais fere a democracia, ou seja, a autoridade dos eleitos;

Fonte: MATLAND, 1995¹⁴

Para dar conta de uma compreensão mais aprofundada acerca das diferentes abordagens sobre políticas públicas, é conveniente sintetizar os distintos modelos e tipologias que as definem. Cabe esclarecer, todavia, que não é possível aplicar a uma política um único modelo, dado a complexidade das realidades.

De acordo com DYE (2005), as políticas públicas seguem os seguintes modelos de construção ou formulação:

a) Modelo institucional: Leva em conta as instituições clássicas governamentais republicanas, como os poderes legislativo, judiciário e executivo. Tais instituições assumem três características: legitimidade, cobrança das obrigações legais ao cidadão; universalidade, dizem respeito a todos os cidadãos; e coerção, somente o governo pode punir os transgredirem as normas. Este modelo, em geral, questiona a

¹⁴ SABATIER, P.A. *Top down e bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. Journal of Public Policy*, vol. 6, p. 21-48. 1986.

gestão, os arranjos institucionais específicos para as políticas e, como os três níveis de governo interagem numa determinada política pública.

b) Modelo de processo: Visto como o resultado da atividade política em si, abrange o estudo dos comportamentos dos diversos grupos de interesse; eleitores, parlamentares, governantes, burocratas e outros *players*, públicos e privados. Este modelo de análise leva em conta um conjunto de processos político-administrativos formado pelas seguintes etapas: identificação de problema, definição de agenda (*agenda setting*), proposta de política, legitimação da política, implementação e avaliação. A ênfase dado ao processo, inclusive o de decisão, reduz o estudo sobre o conteúdo das políticas.

c) Modelo de grupo: Parte da premissa de que a política é a interação entre pessoas que conformam grupos em torno de interesses comuns para influenciar os governos. Tais grupos se constituem em ponte entre os indivíduos e o sistema político, que deve instituir as regras do jogo; equilíbrio de interesses dos diversos grupos dentro da sociedade, negociação e cumprimento dos acordos. A melhor visualização deste modelo é a imagem de uma balança, em que os grupos situados em cada um dos pratos tentam fazer com que a balança penda para seu lado. Assim, é conveniente a adoção da competição entre os grupos para que seja possível manter o equilíbrio.

d) Modelo de elite: É fundamentado nos valores e preferências da elite dominante e não nos interesses do povo, apesar do discurso de atendas às demandas populares: “... *as elites influenciam as massas mais do que as massas influenciam as elites*” (SALM & HEIDEMAN, 2009)¹⁵. A imagem que representa este modelo é a de uma pirâmide, em que as elites, no topo, traçam as diretrizes políticas; no meio, a burocracia executa; e na base, o povo é o alvo. O modelo assume uma posição paternalista, na medida em que são as elites que definem o que é necessário para o bem estar do povo, que é considerado apático.

e) Modelo racional: Baseado na relação de custo/benefício, ou seja, os ganhos devem ser maiores que os investimentos sociais, financeiros, políticos e econômicos realizados pelos governos nas políticas. A racionalidade plena é inatingível, em função de variáveis como: existência de valores difíceis de serem medidos, incapacidade dos formuladores de prever todas as etapas do processo de implementação e, incerteza quanto ao comportamento dos *players*.

¹⁵ SALM, J.F., e HEIDEMAN, F. (2009, p. 110)*Op. Cit*

f) Modelo incremental: É considerado um modelo conservador, pois parte da premissa de que o formulador não revisa todas as políticas existentes, tampouco os benefícios alcançados e seus custos, como prescreve o modelo racional. Diante da dificuldade de precisar cálculos e custos, este modelo assume que as políticas devam ser modificações incrementais, de acréscimo ou decréscimo. O modelo se baseia na incapacidade de simular consequências de cada alternativa, por conta do custo impeditivo, mesmo considerando os avanços da informática. Politicamente, o modelo incremental é bastante útil para manter a governança e satisfazer a tendência do homem em buscar o caminho mais fácil que possa também lhe satisfazer.

g) Modelo da teoria dos jogos: A política pública é como um jogo de opções interdependentes. Quando se toma uma decisão, ela não é a melhor em si, deve-se levar em conta as posições dos demais participantes. Trata-se de um modelo racional em que o processo de decisão é uma competição entre os participantes, como os grupos de interesses vistos no modelo de grupos.

h) Modelo de opção pública ou da *public choice*: Trata-se de uma analogia com o que ocorre com a busca dos interesses privados no mercado, com os benefícios políticos almejados na arena política, sejam eles políticos, legisladores, burocratas ou partidos. Segundo James Buchanan, ganhador do Prêmio Nobel de Economia, “*os indivíduos se associam politicamente pelo mesmo motivo pelo qual se reúnem no mercado*” (SALM e HEIDEMAN, 2009)¹⁶. Para os teóricos deste modelo, o governo deve consertar as falhas do mercado. Talvez este modelo explique porque os partidos tendem a não apresentar propostas concretas nas campanhas eleitorais, pois o que interessa para os candidatos é a maximização dos votos através de posições que atraiam os eleitores, sem fixar compromissos.

i) Modelo sistêmico: Baseado em um diagrama de uma caixa com *inputs* e *outputs*, no qual os *inputs* são as demandas trazidas do meio ambiente, o interior com o conjunto de processos e instituições, e os *outputs* são as políticas públicas (SALM e HEIDEMAN, 2009)¹⁷.

Essa resumida descrição dos modelos serve para mostrar que dificilmente um deles pode representar uma visão completa sobre o processo de formulação de uma política pública. Em geral, é razoável supor a presença de vários modelos ao se analisar uma política, sempre levando em conta que sua destinação é a explicação de uma

¹⁶ *Ibidem* (p. 121)

¹⁷ *Ibidem*

realidade empírica. Para o presente trabalho, serão destacados os modelos que enfatizam a influência dos fatores subjetivos e comportamentais, como o fator confiança, no desempenho da implementação das políticas.

2.4. A problemática da implementação

A realidade tem evidenciado um descompasso entre a formulação e decisão e, o processo de implementação das políticas públicas. O mero estabelecimento de objetivos e a correspondente alocação de recursos pelos governos não têm sido suficientes, nem decisivos para alcançar os resultados de uma determinada política pública.

Essa limitação do planejamento e a subestimação do ajuste de uma política pública durante o processo de implementação geram inúmeras frustrações. Ao considerar suficiente a alocação de recursos financeiros e o estabelecimento de objetivos e prazos, os governos falham no atendimento das expectativas dos cidadãos. Dessa forma, realimentam a falta de confiança nas instituições e na participação dos cidadãos no processo de implementação dessas políticas. Em vários países, as recentes falhas das políticas de Reforma do Estado, em particular no Brasil, são alguns dos exemplos, na medida em que resultaram na discrepância entre os objetivos visados, maior eficiência do Estado, e os implementados.

Após a reforma da Política Nacional de Desenvolvimento das Atividades Espaciais (PNDAE), em 1998, restou o modelo burocrático, em detrimento do modelo gerencial, em setores estratégicos das políticas públicas, como educação, saúde e segurança. Tais fracassos têm produzido elevados custos para a sociedade, não apenas materiais e financeiros, como político, na medida em que representa um descrédito para a democracia (MOISES, 2010) ¹⁸.

De acordo com a literatura revisada, é possível afirmar que a crise do Estado brasileiro assume dimensões de diferentes naturezas. Uma delas é a gerencial, vista como uma falha do modelo de organização da burocracia. Em geral, é resultado da escolha entre o modelo que prioriza a formalização, a hierarquia e o controle, e o modelo que visa o desempenho, as metas e o resultado. Outra dimensão é a econômica ou fiscal, que se manifesta pela escassez de recursos destinados a dar conta dos serviços públicos, cada vez mais complexos, e de uma sociedade demandante por serviços universalizados e básicos, como saúde, educação e segurança.

¹⁸ MOISES, J. A. Democracia e Confiança: por que os cidadãos desconfiam das Instituições Públicas? São Paulo: Edusp, 2010.

Há ainda a dimensão subjetiva da crise, em geral não tratada com a ênfase necessária. Esta dimensão é expressa, por exemplo, pelo fenômeno da perda de legitimidade, ou de confiança, (SOLA *et all*, 1999)¹⁹ para estabelecer um ambiente de trocas e de cooperação entre os agentes. Como consequência, isso se reflete na insatisfação do cidadão com o funcionamento do Estado.

Embora a perda de confiança do cidadão para com os governos seja reconhecida e estudada, o interesse aqui é a interferência de fatores comportamentais, como o da confiança, nas decisões dos agentes ao longo do processo de cooperação para a implementação das políticas públicas. Assim, considera-se a hipótese de que as falhas das políticas públicas na atualidade não devem ser atribuídas a apenas uma crise de fatores econômicos, fiscais, gerenciais ou de desempenho burocrático, mas também a fatores subjetivos, como o de confiança para troca entre os agentes. Essa troca favorece a existência de esforços comuns, tendo em vista o alcance das metas da política.

Esses fatores, segundo a literatura visitada, compõem o ambiente das relações entre o Estado, a sociedade e as instituições e, moldam comportamentos e decisões durante o processo de implementação das políticas. O grau de confiança entre o cidadão e as instituições públicas, por exemplo, afeta o funcionamento dessas e pode mitigar, ou, retroalimentar a crise governamental e as falhas das políticas públicas. (SOLA *et all*, 1999)²⁰.

Como foi visto, a literatura desta área contempla mais os processos de decisão sobre as políticas e os modelos de avaliação do que a implementação. Para muitos pesquisadores, a implementação era mera execução dos planos formulados e decididos. Essa visão mudou com a descoberta da complexidade do processo de implementação. Hoje é possível levantar três gerações de metodologias de estudo sobre implementação. A primeira serviu-se de um estudo de caso; a segunda deu conta de testes de modelos de análise; e a terceira objetiva sintetizar modelos analíticos.

A questão da implementação é vista como um problema de cooperação entre as pessoas participantes do processo. Isso significa que essa fase depende mais da predisposição das pessoas para cooperar, participar e dialogar do que dos sistemas de comunicação e gerência. (CLINE *et all*, 2000;)²¹. Os estudos sobre modelos gerenciais

¹⁹ SOLA, L. *et all*. (1999) *Op. Cit*

²⁰ *Ibidem*

²¹ CLINE, K. *Defining the Implementation problem: organizational management versus cooperation*. Journal of Public Administration Research Theory, 10 (3), p.551-71, July, 2010.

têm desprezado essas predisposições para a cooperarção, no entanto, será este o foco trabalho.

PRESSMAN e WILDASKY (1984)²² estão entre os primeiros autores que chamaram a atenção e se aprofundaram na etapa da implementação. Eles avaliaram de um projeto do governo federal norte-americano que visava a criação de empregos para trabalhadores afrodescendentes na região de Oakland, nos Estados Unidos, no início da década de 1960. A região de Oakland estava inserida no ambiente de conflitos raciais do país e, por isso, o Departamento de Desenvolvimento Econômico propôs um conjunto de medidas para recuperar a economia devastada e implantar projetos que pudessem criar empregos. Entre esses projetos, havia uma obra em um aeroporto, um terminal marítimo, um porto com um parque industrial e um acesso rodoviário a um estádio, os quais somavam quase US\$23 milhões. Projetos similares tinham dado certo em áreas rurais. No entanto, com o decorrer do tempo, começaram os atrasos e os custos estimados foram revistos. A quantidade de empregos criada foi pequena, o entusiasmo inicial diminuiu e foram percebidas diferenças do projeto em área rural em relação a um em área urbana.

Uma das conclusões desse estudo de PRESSAMN e WILDASKY foi que uma boa implementação de uma política pública nasce no planejamento da própria política. No caso analisado, a ação envolvia cooperações entre agentes públicos e privados, e os três níveis de governo, federal, estadual e local. O objetivo principal da política era gerar empregos, ou seja, o foco era o conhecimento de todos os agentes que dela participavam. A questão era saber “como” e “quanto” empregar. Os autores perceberam que o projeto tinha muito entusiasmo e planejamento, mas não havia conhecimento dos detalhes de como implementá-lo. Uma análise deste caso indica que a racionalidade dos passos a serem dados para o alcance dos objetivos possa ter sido substituída pelo entusiasmo. Ao ignorar o planejamento e pensar apenas nos resultados da política, a tendência dos formuladores e dirigentes é a de falhar na estimativa de recursos e de tempo necessário, assim como subestimar o complexo conjunto de fatores que influem na implementação, delegando aos subordinados essa tarefa.

Outra observação de PRESSAMN e WILDASKY é que a fase da implementação não é um processo revolucionário, mas incremental ou evolucionário. O

²² PRESSMAN J. L.; WILDAVSKY A. *Implementation*. Los Angeles of California Press. , England: Ltd. London, 1984.

trabalho dos dois autores considera que os efeitos do entusiasmo dos implementadores são, eventualmente, prejudiciais às decisões práticas. Isso não condiz com o estabelecimento de um clima de cooperação e confiança entre os agentes participantes, que, segundo ANDREWS (2008)²³, contribui com o desenvolvimento das políticas públicas.

A avaliação durante o processo de implementação é fundamental para ajustes, principalmente para corrigir planos, evitar atrasos e perdas de tempo. BARDACH (1995)²⁴, no entanto, contestou a conclusão de PRESSMAN e WILDASKY (1984)²⁵ de que a implementação é um processo ininterrupto. O autor defende que os atrasos são importantes para o alcance dos resultados, pois os conflitos entre os atores produzem maior controle através do jogo de barganhas, persuasão e tomada de decisões acertadas em ambientes de incertezas. O conflito de interesses dos agentes participantes pode ainda contribuir com o levantamento de detalhes despercebidos e geração de ideias a partir da participação atenta de todos.

PRESSMAN E WILDAVSKY (1984) também consideraram em suas análises os fatores políticos e subjetivos. Para eles, há um sentimento de elitismo no processo de separação entre quem decide e quem implementa as políticas. Os que decidem não estão conscientes das etapas e das ações que devem ser dadas para se chegar aos resultados pretendidos. Os subordinados devem procurar os meios para dar conta da implementação. Trata-se da imposição de uma racionalidade de submissão àqueles responsáveis pelo alcance dos objetivos. Cabe destacar o pensamento desses autores sobre o sentimento de elite que paira sobre as políticas públicas:

“A visão do topo é hilariante. Separados dos problemas da implementação, líderes do governo federal e das agências internacionais, além dos ministros de países pobres, tem grandes pensamentos e ideais juntos. Mas eles têm dificuldade em imaginar a seqüência de eventos que suas ideais precisam para serem implementadas. Outros homens, eles acreditam, irão caminhar sobre a estrada uma vez eles tenham iluminado o caminho. Alguns oficiais perguntarão se existe mais do que conexão retórica entre a palavra e a realidade”. PRESSMAN E WILDAVSKY (1984)²⁶.

²³ ANDREWS, C. (2008) *Op. Cit.*

²⁴ BARDACH, E. *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law.* Cambridge: MIT Press, 1977.

²⁵ PRESSMAN J. L; WILDAVSKY A. (1984). *Op. Cit.*

²⁶ *Ibidem* (p. 136-137)

PUTNAM (1976)²⁷ também aborda o espírito elitista que, segundo ele, impacta em muitos erros no processo de implementação, além de deixar o implementador dependente da elite. Isso ocorre porque tal sentimento desconsidera a participação e a cooperação, essenciais para a implementação, como visto em CLINE *et all*.

No caso de Oakland, um dos erros foi considerar a cidade como devastada. Ela era pequena, cercada por áreas em crescimento, e os empregos criados seriam preenchidos por trabalhadores especializados e não pela população a que se destinava a política pública de Washington (PRESSMAN e WILDAVSKY, 1984)²⁸. Constata-se aí um erro de diagnóstico. Seria mais eficiente, por exemplo, subsidiar a folha de pagamento assim que fossem criados os empregos para a população afrodescendente, ao invés de dar empréstimo para as empresas abrirem vagas de trabalho.

ELMORE (1978)²⁹, em seu importante trabalho “*Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions*”, discute uma nova abordagem das políticas públicas. Segundo o autor, a perspectiva *Forward Mapping* é hierárquica e formal. O *policymaker* tenta influenciar diretamente o processo de execução, que começa no topo das estruturas de poder, com as definições iniciais e, a cada nível da implementação, estabelece ações específicas, até atingir o que deve ocorrer no final de todo o processo. Em oposição a essa visão, ELMORE parte do pressuposto de a implementação emerge em meio à compreensão por parte dos analistas de que as políticas públicas não são facilmente programáveis. O mais importante, para ele, é conhecer o último estágio do processo, quando ocorrem as escolhas privadas. O autor defende que é neste momento que política tangencia a sociedade e, a partir daí, constrói o que se deseja realizar, para então atingir o topo da sociedade, passo a passo, agência por agência. Segundo BARDACH apud ELMORE (1978)³⁰, a implementação exige ajustes, os quais devem ser feitos por um implementador, sem grandes preocupações com a hierarquia das organizações. Assim, a resolução dos problemas provenientes de uma política pública não é competência dos formuladores da mesma. As falhas se remetem à falta de confiança que a administração dos governos tem no arbítrio dos agentes que operam no último estágio de uma política pública.

²⁷ PUTNAM, R. *The Comparative Study of Political Elites*. New Jersey: Prentice Hall, 1976.

²⁸ PRESSMAN J. L; WILDAVSKY A. (1984). p. 152-153. *Op. cit*

²⁹ ELMORE, R. *Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions*. Political Science Quarterly. vol 94, nº 4. Winter, 1980.

³⁰ *Ibidem*

Segundo KAUFMANN *apud* ELMORE (1980), grande parte do arbítrio da administração pública ocorre no último estágio, ou nos chamados “*street level bureaucrats*” (LIPSKY, 1980)³¹, como exemplifica com os casos das relações entre o policial e o motorista e, o inspetor de saúde e a lavanderia do hospital. De acordo com o relatório do NEPP (1999)³², são os chamados “*elos críticos de decisão*”.

Assim, um dos momentos em que a escolha ocorre é o “*street level bureaucrats*”. Agentes públicos que conhecem com profundidade o problema decidem a escolha privadamente. Segundo essa visão, em geral as expectativas com as políticas públicas deixam os burocratas de rua (*street level bureaucrat*) com mais liberdade, dado a incapacidade de controlar suas ações, as quais podem simplificar, ou distorcer os objetivos visados pelas políticas. Dessa forma, esses agentes fortalecem a adoção do controle hierárquico como solução de padronização de comportamento nesses níveis operacionais.

Entretanto, o excesso de padrões e conformidade ignora o saber dos operadores dos níveis mais baixo e dificulta a solução dos problemas não previstos pelos formuladores. Assim, ao limitar a dosagem de arbítrio na utilização do saber específico detido por aqueles que conhecem o ponto de contato da política com a sociedade, a capacidade de adaptar criativamente é reduzida.

Outro aspecto destacado em ELMORE (1978)³³ é a barganha como instrumento poderoso de união de esforços entre níveis de governo ou de unidades organizacionais, tendo em vista o objetivo pretendido. Os recursos não são suficientes. É essencial também a construção de arenas onde cada ator barganha seus interesses. O poder é constituído por pedaços de poder, os quais devem ser articulados e conectados através do apoio dos governos. Neste sentido, as cidades, sobretudo, dependem de incentivos dos agentes de Estado e do governo federal.

A barganha está atrelada ao ato de arriscar, mas as políticas hierarquicamente controladas impedem a flexibilidade. A arena torna-se, assim, ponto de união de todos os atores. Sobre isso, MATUS (1997)³⁴ argumenta que os planejamentos públicos e privados são diferentes. Nos primeiros, a cada passo a arena política define novos arranjos, portanto, exige flexibilidade e barganha. Nos planejamentos privados as

³¹ LIPSKY, M. (1980) *Op. cit.*

³² NEPP (2009) *Op. cit.*

³³ ELMORE, R. (1980) *Op. cit.*

³⁴ MATUS, C. *Adios Senior Presidente*. São Paulo: Fundap, 1998.

variáveis dependem, sobretudo, de quem controla o investimento do capital realizado (ELMORE, 1978) ³⁵.

É mais atrativo para os *policymakers* fixar agenda de políticas públicas a implementá-la. Para eles, anunciar os objetivos é mais importante a saber como alcançá-los ou implementá-los efetivamente, sobretudo em países com grandes desigualdades, baixo nível de escolaridade e participação política reduzida. Essa diferença nas prioridades é perceptível através do sofisticado uso do marketing político para divulgar as intenções de realizar projetos públicos, sobretudo em sociedades de baixo nível de escolaridade e informação.

Diante da predominante escassez de tempo e de recurso, ingerências políticas em detrimento da racionalidade técnica, dentre outras circunstâncias, deduz-se que os formuladores de políticas públicas não operem com grande domínio cognitivo sobre o ambiente em que elas são implementadas. Os autores estudados consideram que a fase de implementação está mais próxima de um processo de *policy learning*, no qual as decisões são tomadas por implementadores a cada passo crítico, segundo um modelo causal bem definido, e não simplesmente executadas conforme um plano distante e burocrático. (MATUS, 1998).

Atualmente, a dimensão política e participativa no processo de implementação passou a ser vista como positiva e realista, diferentemente do passado, quando predominava a visão racionalista. Com a mudança, foram adotadas as descrições das características dos agentes internos e externos, as quais podem ser contra, ou, darem suporte à implementação da política (NEPP, 1999) ³⁶.

Em resumo, as teorias existentes reforçam a importância do papel da implementação, tanto por ser um conjunto de ações que compõem um elo no interior do ciclo das políticas públicas, quanto um processo dinâmico de decisões cruciais para o alcance dos resultados almejados. Neste sentido, a participação através da cooperação dos agentes pode influir na qualidade e nas possibilidades de sucesso. A predisposição para cooperação depende de fatores subjetivos, como confiança e legitimidade, os quais serão estudados nesta tese.

2.5. O contexto social e cultural

Ao analisar uma ação governamental, é de extrema importância considerar o contexto cultural, social e político em que estão inseridos os indivíduos e as instituições

³⁵ELMORE, R. (1980) *Op. cit.*.

³⁶ NEPP (2009) *Op. cit.*

envolvidos. Esse contexto influencia o comportamento dos agentes internos e externos ao Estado, os quais participam das decisões e formulações da implementação das políticas, e das relações entre as instituições e a sociedade. Para compreender tal influência, este trabalho se ancorou em contribuições da sociologia, em pesquisas empíricas e em experiências internacionais, comparadas às especificidades do Brasil.

Como já foi explicitado, esta análise parte da premissa de que os agentes internos e externos aos governos se envolvem nos processos de decisão e de barganha relacionados à formulação e implementação de políticas públicas. Trata-se, portanto, de um processo político. Assim, por trás das atitudes desses agentes há valores como ética, legitimidade, confiança e capital social, os quais estão associados à sociedade considerada. Alguns autores chamam esses valores de moralidade cívica, outros de capital social. O foco aqui será dado à confiança, como um valor presente nas relações entre indivíduos e entre indivíduos e instituições (PUTNAM, 1993)³⁷.

O caso da Itália, por exemplo, estudado durante vinte anos por PUTNAM (1993), ilumina bem a influência desses valores na implementação de políticas públicas. Segundo o autor, o norte e o sul da Itália, a partir da década de 70, foram submetidos a uma nova instituição de governo, os governos regionais, ou governos intermediários entre os governos das cidades e o governo central. A política pública foi a mesma no norte e no sul, entretanto, o desempenho de sua implantação foi distinto entre as regiões, em função da formação cultural e política diferenciada. Assim, o sul ficou mais atrasado e o norte avançou, tanto no que tange aos aspectos políticos, quanto aos culturais, sociais e econômicos.

O extenso trabalho de PUTNAM (1993) concluiu que o contexto social e a história condicionam o desempenho das instituições. No sul, havia escassez de capital social, confiança, respeito às normas e sistema de participação, fundamental para a prática da democracia e cooperação entre os cidadãos. A seguinte parábola entre dois agricultores, contada por um filósofo escocês do século XVIII, ilustra essa circunstância:

“Teu milho está maduro hoje; o meu estará amanhã. É vantajoso para nós dois que eu te ajude a colhê-lo hoje e que tu me ajudes amanhã. Não tenho amizade por ti e sei que também não tens por mim. Portanto não farei nenhum esforço em teu favor; e sei que se eu te ajudar, esperando alguma retribuição, certamente me decepcionarei, pois não

³⁷ PUTNAM, R. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1993.

poderei contar com sua gratidão. Então, deixo de te ajudar-te; e tu me pagas na mesma moeda. As estações mudam; e nós dois perdemos nossas colheitas por falta de confiança mútua” (DAVID HUME *apud* PUTNAM, 1993)³⁸

Mas as ações não obedecem à lógica da irracionalidade ou da ignorância, como aparenta neste caso dos dois agricultores e no dilema dos prisioneiros, retratado logo abaixo. A presença do capital social molda o comportamento do cidadão enquanto agente que influencia ou participa do processo de formulação e implementação de uma política.

“No dilema do prisioneiro, dois cúmplices são mantidos incomunicáveis, e diz-se a cada um deles que, se delatar o companheiro, ganhará a liberdade, mas se guardar silêncio, e outro confessar, receberá uma punição especialmente severa. Se ambos mantivessem silêncio, seriam punidos levemente, mas na impossibilidade de continuarem suas versões, cada qual faz melhor em delatar, independentemente do que o outro venha a fazer” (PUTNAM, 1993)³⁹.

Na contramão da teoria dos jogos, que justifica a não cooperação, há a cooperação voluntária, como as ações coletivas que ocorrem na Itália e nos Estados Unidos. Para impor a cooperação, o Estado utiliza a coerção, e promove os indivíduos a fazerem o que não fariam por si próprios, com evidentes custos financeiros, os custos de transação. Conforme a confiança aumenta, tais custos diminuem, fomenta-se o empreendedorismo e a participação cívica. Concretiza-se, dessa forma, o capital social de uma sociedade PUTNAM (2005).

Estendendo essa visão para a questão ética que interfere na relação entre os governos e o cidadão, alguns autores defendem que há culturas mais tolerantes à corrupção do que outras. HELLSTEN e LARBI (2006) *apud* ANDREWS (2008)⁴⁰ admitem que o contexto seja um importante fator a considerar, mesmo reconhecendo que a corrupção pode ser reduzida com uma maior profissionalização dos funcionários públicos. Segundo eles, as reformas para correção do funcionamento dos governos devem levar em conta o contexto cultural, social e econômico, no qual se inserem as instituições. Isso dificilmente tem ocorrido nas recentes tentativas de reformar o Estado, aqui assinaladas.

³⁸ PUTNAM, R. (1993) *Op. cit.* p analfabetismo (PNAD, 2010), em torno de 10%, essa tolerância pode ser expressiva.. 173

³⁹ *Ibidem* (p. 173 e 174)

⁴⁰ ANDREWS, C. (2008) *Op. cit*

De acordo com ALMEIDA (2007)⁴¹, após vasta pesquisa sobre o pensamento do brasileiro, constatou-se que quanto menor o grau de escolaridade da população, mais tolerante ela é com a corrupção. Levando em conta o elevado grau de analfabetismo, em torno de 10% (PNAD, 2010)⁴², essa tolerância pode ser expressiva.

Na mesma direção, a Pesquisa Sobre Valores Éticos (2009)⁴³, trabalho da Comissão de Ética Pública da Presidência da República coordenado pelos professores Roberto DaMatta e Ricardo Caldas, considera que o futuro da administração pública depende da contratação, por meio de concurso, de cidadãos com nível elevado de educação, de forma a garantir a ética como instrumento de gestão da administração pública. Segundo este estudo, a trajetória brasileira é marcada por reformas que desconsideram a mudança no comportamento da população. O estudo conclui também que, em geral, as reformas visam manter os privilégios das elites.

Nos países em desenvolvimento, há uma tendência dos próprios funcionários públicos em participarem dos processos de corrupção devido às falhas das instituições na distribuição de recursos à sociedade e, aos baixos salários (ANDREWS, 2008)⁴⁴. A Pesquisa Sobre Valores Éticos (2009) confirma esse envolvimento ao revelar que 42% dos servidores públicos entrevistados atuam para beneficiar a políticos, familiares ou a si mesmo, e apenas 33% atuam com preocupação voltada para a sociedade. .

De acordo com esses trabalhos, as reformas nos países em desenvolvimento visam o fim da corrupção e a criação de organizações confiáveis. No entanto, por desprezarem o contexto social, político e cultural em que estão inseridas, tornam-se regras, leis e normas inócuas. Além disso, nesses países as causas das falhas políticas públicas não são pontuadas, como as relacionadas aos fatores subjetivos, entre eles os culturais.

Um desses fatores, a confiança nas instituições, entendido como o nível de legitimidade nas instituições de governo, foi objeto de uma avaliação empírica, desenvolvida em 25 países, com base no banco de dados *World Value Survey Project*⁴⁵.

⁴¹ ALMEIDA, A.C. *A Cabeça do Brasileiro*, Record, Rio de Janeiro: Record, 2008.

⁴² PNAD. Síntese de Indicadores 2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

⁴³ BRASIL. Presidência da República. Comissão de Ética Pública. *Pesquisa sobre valores éticos*. Brasília, 2009.

⁴⁴ ANDREWS, C. (2008) *Op. cit*

⁴⁵ O WVS é um banco de dados que reúne diversos *surveys* realizados em dezenas de países, com amostras de 1000 a 2000 pessoas, aleatoriamente escolhidas em cada país, abordando assuntos como: política, convivência, expectativas, religião, moral, comportamento, educação, renda, sociedade, trabalho. Trata-se de uma grande investigação sobre mudanças sócio-culturais e políticas, executada por uma rede global de cientistas sociais. Disponível em: <http://www.worldvaluessurvey.org>. Consulta feita em 24/06/12 às 20h.

O resultado é que a confiança em instituições tem impacto positivo no nível de moralidade cívica, ou seja, no comportamento dos indivíduos. Percebe-se, assim, que a criação de instituições eficientes é um importante fator para o desenvolvimento de uma cultura de honestidade e moralidade. ANDREWS (2008) ⁴⁶

Os autores YOU e KHAGRAM (2005) *apud* ANDREWS (2008) ⁴⁷, com base em um estudo realizado com 125 países, constatam que a desigualdade contribui com o aumento do nível de corrupção, e que a população classifica tal comportamento imoral como aceitável. Segundo a pesquisa, é por este motivo que nas sociedades mais desiguais o nível educacional é baixo. A moralidade cívica é mais influenciada por fatores como o desemprego e a desigualdade, sendo baixa a relação entre a confiança nas instituições públicas e a moralidade cívica. A cultura percebida induz o indivíduo a um determinado comportamento internalizado. Em países desiguais estabelece-se, portanto, um círculo vicioso: baixa confiança nas instituições, baixa capacidade de prestar serviços públicos com qualidade, os quais deixam de ser um bom exemplo para os cidadãos (ANDREWS, 2008).

Em ambientes de baixa confiança do cidadão com as instituições, a discussão sobre reforma estatal e implementação de políticas públicas representa um esforço para que o Estado não retroceda. Por essa razão, prescreve-se para países com maiores desigualdades a realização de uma reforma vertical, ou seja, profunda e completa em todos os órgãos. Nas reformas horizontais, quando nem todos os subsistemas do Estado que são atingidos, a implementação é dificultada. (MATUS, 1996) ⁴⁸

No Brasil, aconteceu situação parecida a partir do PDRAE, em 1995. As Organizações Sociais (OS), projetadas para funcionarem com flexibilidade gerencial, foram impedidas de operarem de tal modo em função do controle externo da Controladoria Geral da União (CGU), que tentou impor-lhes as mesmas regras dos órgãos públicos tradicionais, os da administração direta e indireta. Este controle representa um sinal de desconfiança sobre os gestores em relação ao zelo com gasto público, como se infere nos estudos de casos sobre o IMPA e de outras experiências do setor de Ciência e Tecnologia (PEREGRINO, 2009) ⁴⁹.

⁴⁶ ANDREWS, C. (2008) *Op. cit*

⁴⁷ *Ibidem*

⁴⁸ MATUS, C. (1998) *Op. cit*

⁴⁹ PEREGRINO, F. *A Nova Administração Pública no Brasil (1995/2009): uma avaliação do modelo de organização social na área de ciência e tecnologia*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 2009.

Do ponto de vista mais geral, a elevação do nível educacional, é considerada uma forma eficaz de mudar a trajetória do ambiente de baixa confiança e promover transformações sociais permanentes (ANDREWS, 2008)⁵⁰. Em direção oposta, ZUSSMAN (1998)⁵¹ sustenta que quanto mais elevado for o grau de educação do cidadão, menos confiança ele tem no governo, e quanto maior esse desapontamento, mais o cidadão reclama por participação democrática. Assim, para evitar frustração e redução da confiança nas instituições, é importante esclarecer ao cidadão qual de fato é o papel do governo. Tais considerações são pano de fundo das políticas públicas, cuja fase de implementação será examinada com maior atenção nessa tese.

2.6. A teoria das trocas e as políticas públicas

Segundo BREDEMEIER (1978)⁵², em todas as sociedades os indivíduos mantêm relação de dependência uns com outros, o que implica na necessidade deles realizarem trocas entre si. As sociedades se mantêm graças a essa interdependência entre os indivíduos e a estabilidade das mesmas está relacionada a um pacto sobre quem troca, ou deveria, o quê, com quem e por quais razões troca. Assim, na teoria da troca estão envolvidas questões como poder, capacidade de negociação, cooperação, conflito, entre outros objetos de estudo das Ciências Sociais.

Para entender esta teoria, BREDEMEIER (1978) recorda a experiência do psicólogo Skinner, na qual pombos sempre bicam manchas redondas porque trocam recompensas com o ambiente. Skinner dá o alimento que o pombo quer, e não pede nada que ele não possa lhe oferecer. O pesquisador descobre, assim, que os pombos bicam as manchas redondas graças à recompensa do alimento. Na direção deste experimento, HOMANS (1958) *apud* BREDEMEIER (1978)⁵³ considera que a teoria da troca é a psicologia do comportamento aplicada à interação entre os homens e, para otimizar a adaptação, os indivíduos fazem o que estiver ao alcance. Segundo HOMANS (1962)⁵⁴, essa interação envolve bens materiais e imateriais. As trocas materiais ocorrem, por exemplo, no campo econômico; o homem troca moeda por mercadorias e o mercado, enquanto instituição, detém regras que condicionam as trocas

⁵⁰ ANDREWS, C. (2008) *Op. cit*

⁵¹ ZUSSMAN, D. Do *citizens trust their governments?* Canadian Public Administration. vol 40, n 2, pp 234-254. Toronto, 1997.

⁵² BREDEMEIER, C. H. Teoria da Troca. In: História da Análise Sociológica. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1978.

⁵³ BREDEMEIER, C. (1978) *Op. cit*

⁵⁴ HOMANS, C. G. Comportamento social como troca. *Sentiments and Activities*. trad. Antonio Carlos da Rocha Costa. Nova York: Press, 1962

entre o consumidor e o ambiente, ou fornecedor, com o objetivo de adaptar o indivíduo às suas necessidades de consumo.

Essas questões suscitaram em quatro processos relacionados à adaptação, contidos na teoria da troca: “*obter coisas do ambiente, dispor de coisas em favor dele, evitar coisas que estão nele e conservar coisas no interior do ator que poderiam escapar*” (BREDEMEIER, 1978) ⁵⁵. Neste sentido, quanto maior a relação entre recompensa e custo, maior é a otimização. A racionalidade também está presente na decisão que as pessoas podem tomar quando o indivíduo opta, entre duas alternativas, por aquela em que o resultado V (valor) multiplicado por P (probabilidade) alcançar o maior valor. A teoria da escolha racional, atribuída a Anthony Heath (1978) e vista anteriormente aqui, se apóia, fundamentalmente, na constatação de que as pessoas sempre calculam as recompensas, os custos e as probabilidades das alternativas acontecerem.

É interessante também destacar, como afirmou SIMMEL (1907) *apud* BREDEMEIER (1978), que “*a troca ocorre não por um objeto previamente possuído por outra pessoa, mas pelos nossos próprios sentimentos em relação a um objeto*” ⁵⁶. A teoria da troca tem como base a teoria da escolha racional, portanto, não diz respeito à natureza da recompensa, como o valor da honestidade, e independe do prazo de recebimento e de deliberação consciente do ator. Cada pessoa atribui valores próprios ao que é trocado e, por isso, possui “*sinais de referencia*” característicos, os quais são percebidos com o fluxo de obtenção ou perda, de acordo com os “*sinais de percepção*”, ou seja, com a necessidade que o ator tem dos objetos (BREDEMEIER, 1978).

Conforme visto, a formulação e a implementação de políticas públicas demandam a participação de agentes internos e externos aos governos e interferem no alcance das metas desejadas. Através das trocas entre os agentes, é possível preencher as lacunas e definições insuficientes dos planos e, inclusive, satisfazer os interesses afetados desses agentes).

A teoria da troca enumera onze fatores que influem na probabilidade de que uma pessoa (A) faça uma ação X, segundo BREDEMEIER (1978):

1. Na medida em que (A) considere as conseqüências potencialmente compensadoras;

⁵⁵ BREDEMEIER, C. (1978) *Op. cit.* (pág. 553)

⁵⁶ *Ibidem* (p. 556)

2. A consequência é considerada privilegiada na hierarquia de seus valores, ou dos “sinais de referencia”;

3. Se for grande a diferença entre seu “sinal de referencia” e seu “sinal de percepção”. Assemelha-se ao princípio da utilidade marginal, pois quanto mais a pessoa tiver recebido a recompensa no passado, menor será seu valor para ela.

4. Se for grande o resultado do cálculo da probabilidade que (A) fizer de obtenção das vantagens;

5. Se (A) achar que a recompensa será honrada logo em seguida ao ato que a gerou.

(A) implementará (X) se os custos forem suficientemente pequenos para ele:

6. Se (A) não tiver consciência dos custos que essa coisa representa para ele. Em SIMMEL (1971: p. 49-50) *apud* BREDEMEIER (1978), tais custos foram definidos como “*o desconforto que aceitamos (...) ligado ao próprio trabalho incômodo e perturbador é o custo de desutilidade, e quando alcançamos um objeto, a custo de negar-nos outro, chamamos de custo de oportunidade”⁵⁷. (grifos nossos)*

7. Quando os custos previstos estiverem embaixo no ranking dos valores de (A);

8. Quando a diferença entre os “sinais de referencia” e os “sinais de percepção” de (A) for pequena, ou seja, o ator possui muita quantidade daquilo que pode renunciar;

9. Quando (A) considerar baixa a probabilidade de ter que pagar os custos;

10. Quando (A) considerar que os custos deverão ser pagos em futuro distante;

11. Quando (A) considerar que tem os recursos para honrar os custos, ou, a capacidade de produzi-los.

Esses elementos de controle emergem do princípio de que as pessoas farão o que puderem para otimizar sua adaptação, a partir de dois tipos de ações de (A): as realizadas sobre o ambiente para obter o melhor retorno, ou sobre si mesmas afim de se adaptarem melhor. Essas ações ocorrem de ambas as partes, através, por exemplo, de movimentos simultâneos e de aproximação sucessiva da otimização (BREDEMEIER, 1978).

As interações anteriores de uma pessoa com o ambiente condicionam o valor dado por ela a uma determinada consequência. SIMMEL (1971) *apud* BREDEMEIER (1978)⁵⁸, considera que “*dar um valor diferencial às coisas é uma das principais operações realizadas pela pessoa em si mesma para otimizar sua adaptação*”.

⁵⁷ *Ibidem*

⁵⁸ *Ibidem* (p. 562)

Conforme visto, os elementos de controle condicionam a probabilidade que um indivíduo (A) faça uma ação determinada X. Será discutido agora a possibilidade de o ator poder realizar a ação diante de alguma resistência. Segundo WEBER (1947) *apud* BREDEMEIER (1978) ⁵⁹, poder é “*a probabilidade de que um ator estará em condições de realizar sua própria vontade a despeito da resistência, independentemente da base em que essa probabilidade repousa*”. Assim, como todos procuram aperfeiçoar suas trocas, percebe-se que todas as interações encontram resistência: o ator (A) se adapta ao ator (B) se ele supera a resistência de (B). SIMMEL (1908) *apud* BREDEMEIER (1978) ⁶⁰ analisa, inclusive, o uso da força física cruel, típica do tirano, como meio de vencer a resistência. Esta estratégia será desconsiderada aqui, pois o objeto em estudo sobre políticas públicas se dá em um ambiente de formulação e implementação no regime democrático.

Segundo KUHN (1974) *apud* BREDEMEIER (1980), o poder de (A) é diretamente relacionado ao êxito de ele se adaptar, ou seja, vencer as resistências de (B). Assim, (A) tem muito poder sobre (B) na medida em que:

1. As ofertas potenciais que faz a (B) são muito valorizadas por este;
2. O número de atores (B) é grande;
3. Não há muitos atores iguais a (B);
4. Os atores (B) estejam dispostos a atender a (A).
5. O ator (A) está disposto a colocar sua oferta de recompensa para o (B);
6. O ator (A) controla o que (B) deseja muito;

Enquanto Simmel não deu atenção à justiça das trocas, Max Weber o fez distinguindo duas hipóteses alternativas a partir da constatação de que os homens são dotados de condições intelectuais, morais e físicas desiguais. A primeira hipótese é justiça ser a redução dessas desigualdades através de políticas sociais. A segunda é que as políticas devem recompensar na base das qualidades iniciais. Para Weber, não cabe à ciência a escolha da hipótese a ser adotada. Outros autores, ao contrário, como HOMANS (1961) *apud* BREDEMEIER (1978), ⁶¹ consideram que o que é justo deve se transformar em norma, tese considerada essencial para o modelo institucional de política pública.

⁵⁹ *Ibidem* (p. 574)

⁶⁰ *Ibidem*

⁶¹ *Ibidem*

A teoria da troca, tal como visto em BREDEMEIER (1978), prevê também instituições condicionadoras das trocas, que atuem no nível macro, não mais no interior dos indivíduos, ou seja, no nível micro. Essas instituições moldam o comportamento dos indivíduos e contribuem com a manutenção da sociedade. A norma em que uma política pública se assenta, por exemplo, condiciona o comportamento dos agentes implementadores.

Os modelos de coordenação procuram responder à questão “Por que devo eu?”, quando A pede para B concordar com sua recompensa. Os modelos básicos de coordenação são:

a) **Coerção:** Modelo utilizado pelas ditaduras e tiranias e, em gerências centralizadas, hierárquicas e autoritárias. Enxerga a pessoa como coisa, e não como ser cultural;

b) **Mercado:** Regulador das trocas econômicas, onde (A) e (B) aceitam as trocas sob preços barganhados ou fixados;

c) **Tradição, Leis e Burocracias:** (A) em resposta à pergunta de (B), pode reivindicar o direito de dizer o que deve ser feito, porém sob dois tipos de argumentos, o de “tradição” (assim é e deve ser) e o “burocrático-jurídico”, propício à barganha, análogo ao que ocorre no modelo de mercado entre o preço fixo (tradição) e a barganha (burocrático-jurídico). No primeiro caso, é previsível o comportamento de (B). No segundo, cabem estratégias e táticas, as quais, em geral, mudam com grande velocidade;

d) **Solidariedade:** (A) e (B) se adaptam mutuamente de maneira altruísta, porque ambos querem o bem do outro. Exemplo mais notório é a família, uma organização corporativa;

e) **Cooperação:** (A) responde à pergunta de (B) dizendo-lhe que fazer o que ele pede estará (B) ajudando a si próprio a atingir a meta que deseja e com a qual (A) concorda. Tudo indica ser esse o modelo que estará presente cada vez mais no desenho das políticas públicas e nos processos de implementação atualmente, os quais consideram a participação dos agentes nas definições que podem levar ao sucesso ou insucesso das políticas públicas. Quanto mais o ator estiver investido de competência e munido de argumentos, mais previsível é o resultado da troca, mais confiança terá (B) em (A). Caso contrário, restará (A) persuadir (B), o que trará menos previsibilidade sobre a adaptação. Mais adiante será discutida a implicação que tal conceito tem no objeto da presente tese.

Nas sociedades complexas, onde não há interações diretas entre todos com todos, as normas exercem um papel importante na coordenação. Elas contribuem com a formação do consenso de valor que existe entre os agentes, com os consensos relacionados às ações e aos meios simbólicos que reforçam as referidas ações.

BREDEMEIER (1978)⁶² formula um entendimento de trocas sociais ancorado nas ideias de sentimentos morais de Adam Smith, presente em “*The Theory of Moral Sentiments*”. Smith acreditava em uma moral e uma ética de mercado, princípios universais e inerentes à natureza do ser humano. Para ele, o mercado é totalmente subordinado à lógica das trocas econômicas, mesmo nas relações não comerciais estrito senso, como as doações. Assim, o conceito de moral também é lastreado pela lógica dos contratos de natureza comercial. Os sentimentos morais, portanto, só são considerados éticos se forem oriundos de um contrato de troca entre as partes envolvidas. De acordo com esse paradigma, as diferenças e naturezas das trocas são irrelevantes, assim como as desigualdades sociais.

Apesar de ser essa a visão dominante na sociedade brasileira e no mundo, este trabalho não compartilha de tal percepção. Compreende-se aqui que as trocas sociais só são justas em um Estado e sociedade socialmente justos, de natureza ética, moral, social e democrata. A desigualdade social não é vista como algo “natural”, mas como uma construção social que justifica a riqueza de poucos e a pobreza e miséria de muitos.

Outro valor relevante levantado por BREDEMEIER (1978)⁶³ é o respeito próprio, entendido “*como a obtenção e conservação da informação de que fazemos com competência alguma coisa que tem valor e é considerada difícil*”. A resposta favorável à abordagem de (A) sobre (B) deve-se ao fato de (A) saber fazer coisas valiosas, seja por ser difícil de realizar, ou porque (A) o faz com competência. Trata-se de um valor essencial na interdependência entre os agentes de troca, que procuram maximizá-lo para tornar legítima a adaptação.

As virtudes morais, como as oito que Aristóteles elegeu, veracidade, coragem, gentileza, altruísmo, justiça, temperança, generosidade e amizade, são tão fortes que são acolhidas em todas as sociedades. Ter tais virtudes imprime respeito e maior poder de adaptação.

Os meios de troca são símbolos, ou representações, que representam os argumentos que convencem (B) a obedecer (A). Exemplo desses meios é o dinheiro em

⁶² Ibidem

⁶³ BREDEMEIER, C. (1978) *Op. cit.* (p. 578)

uma troca coordenada pelo modo mercado, tido como valor de consenso. No modo burocrático-jurídico, insígnias e respeito, os meios representam o direito de (A) sobre (B), assim como o reconhecimento do direito de (B). O modo cooperativo, de competência e aceitação de objetivos, é o que mais se encaixa ao caso em estudo, na medida em que os ambientes de cooperação são cada vez mais essenciais nas políticas públicas. Neste modo, (A) deve mostrar competência e (B) é essencial para a realização dos objetivos pretendidos, por isso deve ser recompensado com o atendimento da meta de (B) por (A). Trata-se, portanto, de uma questão de confiança.

A teoria da troca pode ser compreendida como suporte teórico para sustentar que os agentes públicos e privados que participam das políticas públicas, sobretudo na implementação procuram converter seus interesses em benefícios materiais ou imateriais. Para que a troca ocorra e seja honrada, infere-se que os agentes devam estar imersos em um ambiente de confiança mínima. Os modos de coordenação dessa troca dizem respeito aos mecanismos presentes disponíveis aos atores. No próximo tópico, será analisada a confiança enquanto fator relevante entre esses agentes para realização da troca e colaboração com vistas às metas da política pública.

2.7. Confiança

São muitas as definições da literatura sobre confiança. Segundo MOISES (2010)⁶⁴, confiança se refere à crença na ação futura de instituições as quais, se não lhe trouxerem benefícios, ao menos não lhes tragam prejuízos. No caso das instituições públicas, a confiança preenche o vazio decorrente da falta de uma visão completa das pessoas de baixa escolaridade sobre a rede de instituições que compõe o sistema democrático. Assim, no Estado Moderno, que se apóia na cooperação da comunidade, esta necessita ser capaz de antecipar o comportamento das instituições e das regras que condicionam o processo político e decisório. A confiança é, por isso, considerada um fator estratégico para a governança democrática, na medida em que interfere no processo de formulação e implementação das políticas públicas, sw modo condicionado pela aquiescência e cooperação dos cidadãos.

Sobre este tema, é relevante a conclusão do trabalho *Democracia, Desconfiança Política e Insatisfação com o Regime*, de José Álvaro Moisés:

“Uma vez que sejam capazes de sinalizar universalismo, imparcialidade, justiça e probidade, assegurando que os interesses do cidadão sejam levados em conta

⁶⁴ MOISÉS, J. (2010) *Op. cit* (p. 181)

no processo político, as instituições ganham a confiança dos cidadãos. Em sentido contrário, quando prevalece a ineficiência ou a indiferença institucional diante das demandas para fazer valer direitos assegurados por lei, ou práticas de corrupção, fraude ou desrespeito ao interesse público se generalizam, instala-se uma atmosfera de suspeição, descrédito e desesperança, comprometendo a aquiescência dos cidadãos à lei e às estruturas que regulam a vida social; florescem, então, a desconfiança e o distanciamento dos cidadãos da política e das instituições democráticas.” (MOISES, 2010. p. 181)

A desconfiança do cidadão brasileiro se expressa sobre várias instituições, como o partido político, instituição cujo funcionamento regular é básico para a qualidade do sistema democrático tendo em vista seu papel de representação dos distintos interesses da sociedade. No Brasil, 45% da população apóia uma democracia sem partidos e 44% apóia o sistema democrático sem o funcionamento do Congresso, instituição considerada essencial para a democracia representativa. (MOISES, 2010)

No entanto, a desconfiança do cidadão com instituições, como as do sistema democrático, não se distribui uniformemente pelos segmentos da sociedade. Os segmentos de baixa escolaridade, os que mais precisam da ação do Estado, preferem os regimes autoritários à democracia. No Brasil, a população de nível superior tem preocupação inversa. (MOISES, 2010) ⁶⁵.

Para melhor compreender a visão que a sociedade tem sobre as instituições da democracia republicana, será utilizada aqui a contribuição da sociologia. A tese sociológica de DAMATTA (1997) ⁶⁶, demonstrada empiricamente em seu livro “*Casa & Rua*”, é de que os indivíduos de baixa escolaridade são mais tolerantes à corrupção nas instituições. Compreende-se, assim, que sejam menos críticos em relação a valores como o da ética nas instituições que compõe a democracia republicana (DAMATTA, 1997).

Ainda segundo os estudos de Roberto Damatta, no Brasil convivem distintos comportamentos e múltiplas éticas, dependendo dos espaços de que se fala: da casa, da família, o da rua, do mundo público, e do sobrenatural, ou religioso. O indivíduo fica entre esses espaços e suas respectivas regras. A sociedade é, por isso, “*relacional, ou seja, o seu valor fundamental é juntar, confundir, conciliar, ficar no meio, incluir, jamais excluir*” (DAMATTA, 1997) ⁶⁷.

⁶⁵ *Ibidem*

⁶⁶ DAMATTA, R. *Casa & Rua: Espaço, Cidadania, Mulher e Morte no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1997.

⁶⁷ *Ibidem* (p. 108)

Tal característica remete à origem da ambiguidade das políticas públicas do país. A ideologia dominante brasileira é a de sintetizar modelos. Diferentemente das sociedades protestantes, esta é uma sociedade hierarquizada e de junção. Essas condições se refletem na dificuldade de as políticas públicas alcançarem seus objetivos, tal como se verifica nas definições vagas, ambíguas e às vezes contraditórias das políticas nos parlamentos.

Assim, muitos autores explicam as falhas das políticas públicas em função da escassez de confiança do cidadão para com os governos e de baixa legitimidade de suas instituições, que se reflete na baixa disposição para trocas entre os agentes que interferem na consecução dos objetivos. A confiança também é vista como reflexo do contexto social, sobretudo do grau de escolaridade, ou mesmo do padrão cultural da região. Em PUTNAM (1993) ⁶⁸ esse fenômeno revelou-se nas diferenças de desenvolvimento dos governos regionais do norte e do sul da Itália. Nos últimos quarenta anos, a variável confiança tem sido cada vez mais utilizada para a compreensão dos fenômenos sociais, nos campos das ciências políticas, sociais e econômicas, sobretudo com as recentes crises de ineficiência dos governos. (MOISES, 2010). A literatura apresenta vários tipos de confiança, dentre elas a interpessoal e a generalizada. Segundo ROSENBERG (1956) ⁶⁹ “*a confiança relaciona-se com a fé nas pessoas, que está provavelmente ligada ao fato de que alguém manterá sua palavra*”. O conceito de confiança se baseia, portanto, na previsibilidade da ação do interlocutor. PUTNAM (1993) ⁷⁰ considera a confiança como uma variável que tem seu valor flutuante; aumenta quando é utilizada e diminui quando não é.

Como previsibilidade não representa certeza, segundo DEUTSCH (1958) *apud* LUNDASEN (2002) ⁷¹, há um risco em confiar. Essa definição é confirmada em MOISES (2010) ⁷², que vê a confiança como “*a crença das pessoas na ação ou inação futura das pessoas*”, face à incerteza dos resultados.

Mas a confiança não se refere apenas à relação interpessoal, também abrange a relação de pessoas e instituições. Esse conceito é de extrema importância para o presente trabalho, pois nas políticas públicas, o comportamento do cidadão, de (A) para (B), por exemplo, condiciona-se segundo instituições implementadoras.

⁶⁸ PUTNAM, R. (1993) *Op. cit.*

⁶⁹ ROSENBERG, M. Misanthropy and political ideology. *American Sociological Review*. 1956. p. 306

⁷⁰ PUTNAM, R. (1993) *Op. cit.*

⁷¹ LUNDÅSEN, S. *Podemos confiar nas medidas de confiança?* Opinião Pública: Campinas. v. VIII, n. 2, p. 304-327, 2002.

⁷² MOISES, J. (2010) *Op. cit* (p. 9)

A abordagem racional da confiança vista como um comportamento ressalta a capacidade cognitiva do indivíduo em processar informações sobre a situação. Porém, segundo visto em LUNDASEN (2002)⁷³, para alguns autores, a confiança é uma variável exógena e dependente da qualidade da informação disponível, é, portanto, racional, e relacional, pois depende do outro para existir. Outros autores vêem a confiança como elemento chave para o estabelecimento da cooperação entre agentes públicos e privados que interferem no processo de implementação das políticas públicas.

Outro conceito de confiança útil para esta tese é o de instrumento de simplificação da sociedade, conforme LUNDASEN (2002)⁷⁴. A elaboração de leis, regras e/ou normas simples com o mesmo significado para todos representa a construção uma ponte de negociações, entendimentos, mediações e confiança entre população, instituições e governo. Isso ocorre porque normas simples e comportamentos esperados propiciam, quase sempre, tranquilidades sociais, políticas e afetivas nos convívios com os diferentes e/ou desiguais. Dessa forma, as sociabilidades, as interações sociais e /ou as redes de trocas político-sociais tornam-se quase naturais, em função das práticas rotinizadas com alteridades. Com base nessa compreensão, LUNDASEN constrói como tipo ideal, um cenário societário de sensações de bem estar generalizado nos convívios humanos, ou seja, um sistema político confiável pelos membros da sociedade analisada. A autora sustenta que esse modelo deve ser universal, aplicável a todos os grupos sociais.

Percebe-se a importância da confiança para o desenvolvimento das relações entre indivíduos através de exemplos como a família, o Estado e de redes estabelecidas no interior da sociedade. Quando essas redes são horizontais, ou seja, todos são tratados de forma semelhante, elas propiciam um ambiente de reciprocidade, diferentemente das redes hierárquicas, que promovem o clientelismo. (PUTNAM, 1993; LUNDASEN, 2002).

Na obra de PUTNAM (1993)⁷⁵, o conceito de confiança generalizada, ou confiança social, é associado ao de capital social. Quanto maior a confiança, maior o capital social da sociedade. Segundo a teoria dos jogos, para contrabalancear a falta de

⁷³ LUNDASEN, S. (2002) *Op. Cit*

⁷⁴ LUNDASEN, S. (2002) *Op. Cit*

⁷⁵ PUTNAM, R. (1993) *Op. cit.*

confiança em uma sociedade, a prescrição é não confiar, como nos jogos dos prisioneiros. (LUNDASEN, 2002).

De acordo com BOBBIO (2009), conflito é uma forma de interação que abrange indivíduos, grupos, partidos, organizações sociais, entre outros tipos de agrupamentos, e que incorpora choques e disputa por recursos, em geral escassos. Esta tese não vai se ater aos conflitos psicológicos, o foco são os sociais e políticos.

Hoje as sociedades buscam canalizar os conflitos, de modo a ordená-los e, se possível, prever ou dirigir o desfecho que terão. Para autores como Durkheim e Pareto, o conflito é algo nefasto, a ser reprimido, afinal a sociedade deve viver em equilíbrio. Outra corrente teórica, composta por Karl Marx, John Stuart Mill e George Simmel, entende o conflito como inerente à sociedade, o desequilíbrio é considerado como uma norma, sendo, portanto, algo benéfico. (BOBBIO, 2009). Essa associação entre conflito e mudança está presente nas políticas públicas, na medida em que objetivos e metas são fixados a fim de reverter uma situação de vulnerabilidade social. No que tange ao processo de implementação em análise esse conceito será útil para identificar a presença de conflitos e a forma de dirigi-lo através de uma interação natural entre implementadores e agentes participantes. Neste contexto da implementação, os canais por onde fluem os conflitos devem apresentar alguns requisitos, estabelecidas em comum acordo.

Cabe reiterar que a confiança é essencial para o desenvolvimento de um ambiente de interações e trocas, sendo conferida quando expressa a previsibilidade do comportamento de alguém, ou de um conjunto de pessoas, diante de diferentes circunstâncias. A confiança é também um ingrediente importante para o estabelecimento de trocas entre diferentes agentes que almejam recompensas com custos reduzidos. Conforme visto acima, o cumprimento das recompensas no prazo esperado é um fator relevante que favorece a interação e a troca. Os modos institucionalizados de coordenação das trocas, segundo a teoria da troca vista em BREDEMEIER (1978) ⁷⁶, influem na presença do fator confiança, como o modo de cooperação.. Outro exemplo é o que ocorre nas trocas econômicas, ao pagar por uma mercadoria, o comprador espera que o vendedor não o engane e que a mercadoria seja boa. O vendedor espera que a moeda que o comprador lhe der não seja falsa.

⁷⁶ BREDEMEIER, C. (1978) *Op. cit*

2.8. Conclusão do capítulo: conceito de confiança

Como visto, a confiança é um fator relevante quando se trata de interações humanas e, portanto, para criação de um ambiente de cooperação entre agentes de uma política política.

Nos diversos modelos de política pública, nos quais se requer interação entre os formuladores ou implementadores, esta característica tem como consequência a troca, barganha ou permuta de bens materiais e imateriais com o ambiente e entre os agentes.

A interação ocorre em um ambiente condicionado por distintas instituições, e com permuta de valores, mesmo que não consciente, conforme a teoria da troca. Não se trata aqui de discutir valores morais ou éticos dessas trocas ou barganhas, embora importantes, mas se fosse feito desviaria o foco do problema objeto do presente trabalho.

O conceito de Confiança que adotaremos é aquele, que permite que agentes negociem seus pontos de vista nas decisões faltantes no período da implementação de políticas públicas, visando obter vantagens como o reconhecimento, gratidão, espaços de trabalho e outros interesses legítimos.

Foi visto também que para aperfeiçoar as trocas é preciso que os atores busquem reduzir seus custos e ampliem as vantagens, de modo que as trocas sejam otimizadas. São necessários alguns requisitos para que tais interações ocorram em um ambiente de colaboração dos agentes em torno das metas previstas, ou seja, para que (A) faça o que (B) deseja. É preciso que sejam construídos elementos de controle das probabilidades de troca com o ambiente, ou internamente a si próprio, e que (B) considere que as recompensas serão honradas, ou seja, que haja confiança entre os agentes.

Diante dessas condições, o modo de coordenação de cooperação é o mais aplicável às políticas públicas e às tendências de gestão dos governos. Conforme (CLINE, 2000), a implementação está associada a um ambiente de cooperação, ou seja, de trocas entre os agentes.

3. O OBJETIVO DA TESE

3.1. Introdução

A revisão da literatura revelou grande quantidade de abordagens e teorias sobre o processo de gestão da implementação de políticas públicas. A opção aqui foi por

sintetizá-las em duas vertentes básicas para melhor analisar o papel da confiança: a da cooperação e a gerencial, ou administrativa. Ambas refletem dois níveis distintos de abordagens da problemática da gestão: os fatores relacionais entre os agentes, como os psicológicos, culturais ou políticos, e o fato de se apoiarem em modelos e estruturas de gestão, hierárquicos, tecnológicos, funcionais ou gerenciais.

Segue abaixo um quadro comparativo desses dois tipos-ideais extremos de políticas públicas. O objetivo é sistematizar e polarizar os modelos de políticas a fim de se fazer planejamentos, constatações, análises e avaliações dos mesmos. Assim, como instrumento de comparação analítica e descritiva, o quadro aponta dois caminhos táticos e estratégicos com metas definidas.

Quadro 2 - Comparativo entre as vertentes: modelo de cooperação e modelo gerencial

VERTENTE COOPERAÇÃO	VERTENTE GERENCIAL
A participação de diversos atores é legítima	Adaptações dos atores são vista como subversão dos objetivos originais da política
Obter maior grau de cooperação em um contexto de conflito	A comunicação é vista como ferramenta para reforçar o papel da autoridade
Inserir a implementação no contexto social e político	Visão centralizadora do processo mesmo em políticas de descentralização
Conflito é visto como uma competição entre idéias e valores sociais	Negligencia a discussão estratégica do contexto, reduzindo o alcance das políticas públicas.
A política é vista no interior do processo de implementação como continuidade do desenvolvimento político da sociedade	Isolamento do contexto social e político e tecnificação da gestão pública
A análise que resulta desse modelo prover uma visão completa sobre as variáveis cruciais para o processo	Tem como virtude vê o processo para além da dicotomia falha e sucesso e examina seus detalhes
A primeira tarefa da implementação é criar um contexto que induza os participantes à cooperação na presença de conflitos	Os objetivos das políticas públicas estão subordinados aos objetivos nacionais formulados pelo governo central
Cooperação ocorre como consequência dos conflitos dos participantes	Foco no modelo de gestão e na precisão dos objetivos da política
Cooperação exige troca, mas ajuda na criatividade.	Não consegue ver que os comportamento distintos dos atores não decorrem apenas dos interesses pessoais, mas de valores das instituições que integram.

Fontes: Baseado em CLINE (2000) e FARIAS (2003)

Para o desenvolvimento da problemática aqui levantada, optou-se pelo modelo de cooperação como suporte teórico que melhor viabiliza esse estudo sobre implementação das políticas públicas. O modelo gerencial não seria apropriado, pois é

focado na questão da administração em si, ou na gestão, através de fatores como habilidade, competência, adequação ao modelo de gestão, profissionalização da burocracia, recursos técnicos e materiais disponíveis. Além de propugnar por definição precisa de objetivos, este modelo está associado à capacidade do gestor de comandar e controlar recursos e subordinados e de exercer uma boa comunicação com os níveis inferiores da burocracia. Tal modelo considera a influência de agentes políticos e os conflitos como ilegítimos. O processo de implementação é resolvido no insulamento do mundo político e cultural, em obediência a um planejamento rígido, tecnocrático e descontextualizado, porém muito estimulado nas últimas décadas por agências internacionais, através de uma visão empresarial do funcionamento do Estado. (CLINE, 2000)

Já no modelo de cooperação, predominam as arenas de barganha, a flexibilidade para criação e adaptação, as trocas, aceitação de conflitos e o reconhecimento da participação de valores e posição política no comportamento dos agentes. Este modelo foi adotado como suporte teórico à ferramenta de análise proposta por reconhecer que o processo de implementação ocorre, necessariamente, em um ambiente de troca e conflitos de interesse entre agentes internos e externos à máquina pública. Além disso, o principal foco é promover a cooperação entre os agentes, tendo em vista os objetivos definidos. Dessa forma, reconhece-se a barganha como ferramenta legítima dos atores, em contrapartida ao exercício da cooperação e da criatividade coletiva. Conforme LOTTA (2010, pág. 47) ⁷⁷, a implementação “*é o resultado da interação entre atores no interior de ambientes institucionais e relacionais presentes nas comunidades*”.

Nesse sentido, o objetivo perseguido aqui é construir uma ferramenta específica de análise que identifique e quantifique a presença do fator confiança na execução de políticas públicas. A partir de uma determinada política, a intenção é que este instrumento mostre como o gestor público pode identificar e quantificar a presença do fator confiança entre os atores, tendo em vista a cooperação em sua implementação e a adaptação dos agentes, conforme os conceitos e ferramentas da teoria da troca.

Este trabalho reconhece a existência de uma diversidade de fatores que influenciam no desenvolvimento de uma política. A proposta aqui, portanto, não é arrolar um infindável número desses fatores a serem levados em conta no processo de

⁷⁷ LOTTA, G. *Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família*. Tese de Doutorado. USP, 2010.

implementação, mas identificar, isolar e pesar a importância do fator confiança entre os agentes que participam da implementação de uma política pública.

Percebe-se a complexidade da questão a ser enfrentada pelo presente trabalho, em função da quantidade e diversidade das variáveis e critérios envolvidos. Além disso, os comportamentos são influenciados pela alteração das condições do andamento do processo, devido às decisões autônomas tomadas pelos agentes que operam nos diversos níveis. Diante dessas condições, o esforço aqui será o de isolar a variável confiança entre os agentes públicos e privados e a empregá-la como variável dependente.

Assim, o presente trabalho está limitado a uma ferramenta de análise para detectar a influência do fator confiança na implementação de uma política pública. Considera-se como hipótese este fator ser um elemento básico nas trocas entre agentes no modo de cooperação. Como visto na revisão, a colaboração dos agentes à implementação das ações de uma política pública requer uma troca entre eles, a qual somente ocorrerá na presença de confiança, em maior ou menor grau.

3.2. A pergunta de partida

Para que uma pesquisa tenha uma direção e não perca o foco, é um fundamental ter uma pergunta de partida. A resposta é a conclusão do trabalho científico. Entretanto, isso só ocorre se a pergunta for bem formulada e apresentar determinadas características. É preciso ter clareza, ou seja, concisão, não ser vaga e não ser confusa; ter exequibilidade, poder ser respondida em um tempo e com recursos compatíveis disponíveis; e pertinência ao tema e ao tipo da pesquisa proposto. (QUIVY *et all*, 1992)
78 .

Considerando que a colaboração entre os agentes que participam do processo de implementação das políticas públicas visando o alcance dos objetivos formulados ocorre em função da troca dos agentes, este trabalho questiona:

- a) Esses agentes reconhecem sua interdependência para alcance dos resultados?
- b) Os agentes sabem do risco de uma parte se comportar de maneira distinta da que a outra espera?

3.3. Hipótese central a ser testada

⁷⁸ QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. V. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Tradução de João Minhoto Marques e Maria Amélia Mendes. Lisboa: Editora Gradiva, 1992.

A hipótese deve ser entendida como uma afirmação a ser comprovada ou não, com base na observação feita através da pesquisa. Trata-se de um instrumento do método científico que serve para orientar o trabalho. Para que a hipótese seja bem formulada, é necessário retomar o objeto de estudo apontado no quadro teórico e a pergunta feita no item anterior.

O conceito de implementação compreende que o processo é dinâmico desde o primeiro momento. Conforme MATUS (1998)⁷⁹, as condições iniciais mudam com o começo do processo e alteram os comportamentos e as posições de agentes.

A hipótese central é que a confiança entre os agentes é reflexo da disposição dos mesmos para colaborarem entre si, tendo em vista os objetivos das políticas públicas. Assim, muitas vezes, as arenas de barganha e de trocas entre os agentes estão presentes na formulação das políticas. Entretanto, não é claro o que essas arenas representam para a promoção da confiança entre os agentes. A fim de se chegar a essa compreensão, a ferramenta de análise sobre a avaliação do fator confiança entre os agentes será testada a partir do método do estudo de caso, como será visto adiante.

⁷⁹ MATUS, C. (1998) *Op. Cit.*

4. METODOLOGIA

A metodologia é o caminho delineado para a apreensão da realidade a ser pesquisada. A escolha da mesma implica em encontrar os instrumentos adequados para a coleta de dados que ajudem a descrever o fenômeno investigado. Optou-se pela pesquisa qualitativa, em razão da possibilidade de este método dar suporte à descrição de uma realidade nem sempre visível através das estatísticas, sobretudo nos trabalhos das ciências sociais. A pesquisa qualitativa visa conhecer e interpretar ações humanas, caso desta tese, que tem como objetivo descrever o fator confiança e a influência do mesmo na implementação das políticas públicas (MINAYO *et all*, 2004)⁸⁰. A estratégia a ser adotada dentro da metodologia qualitativa foi o estudo de caso, instrumento bastante utilizado para conhecer os fenômenos sociais. (SIQUEIRA *et all*, 2007)⁸¹

4.1. Estratégia de Estudo de Caso

Os procedimentos para realização de uma pesquisa no campo das ciências sociais devem ser tão rigorosos quanto aqueles empregados nas ciências exatas da natureza (QUIVY *et all*, 1992)⁸². Como visto no capítulo anterior, a problemática inspira o modelo teórico, o qual ajuda a definir a metodologia mais adequada para testar as hipóteses na realidade. Nesse sentido, a literatura abrange diversas estratégias de metodologia: experimento, levantamento, análise de arquivos, pesquisa histórica e estudo de caso.

Para a escolha da melhor estratégia, YIN (2002)⁸³ recomenda que seja levado em conta o tipo de questão de pesquisa, o controle que o pesquisador tem sobre o evento analisado e a natureza do fenômeno focado, se é histórico ou contemporâneo. No caso desta tese, a questão é saber em que medida e como o fator confiança participa da implementação de uma política pública. Trata-se de não apenas descrever a gestão de um processo governamental, mas de entender como ocorre, sob quais circunstâncias e o tipo de interferência que sofre do grau de confiança entre os atores que participam desse

⁸⁰ MINAYO, M. C. (org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Editora Vozes. Ltda, 23ª Edição, 2004.

⁸¹ SIQUEIRA, F, KAHLMEYER-MERTENS, R. FUMANGA, M, TOFFANO, C. B. *Como elaborar projetos de pesquisa*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

⁸² QUIVY *et all* (1992) *Op. Cit*

⁸³ YIN, R. *Estudo de caso, planejamento e método*. Espanha: Editora Bookman, 2002.

processo. Não será feito, portanto, um levantamento sobre os impactos de uma política pública, como os resultados de um programa de formação profissional sobre o índice de emprego em uma região, tampouco como foi a disseminação da dengue no Rio de Janeiro no início da década. A estratégia é explanatória e menos descritiva, afinal o objetivo da tese é compreender com profundidade a influência da confiança no estabelecimento da cooperação entre atores públicos e privados que interferem na consecução de uma política pública. Para isso, buscou-se identificar os mecanismos que potencializam ou reduzem uma política, e as consequências para o desempenho da mesma.

O uso do estudo de caso como método de pesquisa qualitativo e fundado no significado do comportamento, dos valores e atitudes das pessoas foi introduzido no departamento de sociologia da Universidade de Chicago, no início do século passado, em oposição ao método quantitativo intensivo em estatística. Durante muitos anos, o emprego deste método decaiu face ao crescimento dos adeptos da corrente positivista nas ciências sociais. O ressurgimento se deu nos anos 1980, mantendo-se até os dias atuais. (SILVA, 2005) ⁸⁴

Os estudos de caso podem ser descritivos, interpretativos ou avaliativos. O descritivo é um relatório sobre um fato social, traduzindo estruturas internas e suas relações internas e externas, em geral é empregado na atividade de ensino. O tipo interpretativo não apenas descreve o caso, como também gera padrões e conceitos que confirmam ou rejeitam teorias ou modelos propostos. O tipo avaliativo, além de gerar dados, visa avaliar o mérito de uma política ou programa. (SILVA, 2005) ⁸⁵

A estratégia de estudo de caso pode ser considerada um eficiente olhar sobre uma determinada unidade social, independente do tamanho, como um programa, uma organização, ou uma etnia, afinal o objetivo é compreender o funcionamento e as relações internas com o mundo exterior. Embora não seja uma amostra, como a pesquisa estatística, o uso dessa estratégia não impede de serem feitas extrapolações de acordo com a qualidade e a experiência do próprio pesquisador.

Em razão de tais condições, a escolha da metodologia recai sobre o estudo de caso como estratégia de pesquisa mais adequada ao trabalho, segundo as dimensões e variáveis apresentadas.

⁸⁴ SILVA, Mary Aparecida Ferreira da. *Métodos e técnicas de pesquisa*. 2 ed. Curitiba: Ibpe, 2005.

⁸⁵ *Ibidem*

4.2. Ferramenta de Análise

O fator confiança entre agentes que realizam trocas está inserido na revisão da teoria feita por BREDEMEIER (1978)⁸⁶, segundo a qual o funcionamento do modo coordenação pode ser de quatro tipos: coerção, solidariedade, cooperação e burocrático. Neste contexto teórico, confiança é um fator importante para que um agente (A) realize a troca com (B), e vice-versa, pois a recompensa a ser honrada é base para o alcance dos comportamentos esperados. Embora tais recompensas nem sempre sejam materiais, (B) precisa acreditar que (A) compartilha e aprova suas metas.

Conforme defende BACHRACH (1975)⁸⁷, é importante estabelecer uma definição operacional para o fator confiança a fim de testar a hipótese levantada nesta pesquisa. Apenas desse modo será possível observar e avaliar a presença deste fator na troca relacional e cooperação desejada entre os agentes, assim como quantificar sua influência.

Com base na revisão conceitual acima, fundamentada em categorias da sociologia, segundo ROSSI *et all* (2005)⁸⁸, a confiança desdobra-se inicialmente em pelo menos duas características: risco e interdependência. Tais características servirão como variáveis para definir operacionalmente a ferramenta de análise e, com isso, avaliar a presença do fator confiança na realidade a ser estudada.

Neste sentido, quando não há confiança, o risco de (A) e/ou (B) não estabelecerem a troca é maior, assim como em caso contrário, haverá maior probabilidade de cooperação entre (A) e (B). Quanto à interdependência, também é uma dimensão relevante, pois reflete o reconhecimento de que sozinhas ambas as partes são frágeis para alcançarem seus objetivos e, por isso, necessitam uma da outra para somar esforços.

Tendo em vista a revisão teórica e os fatores que podem influir nas relações de troca de uma política pública, são consideradas as dimensões operacionais abaixo, as quais refletirão a presença da confiança a ser avaliada junto aos agentes:

- a) **Interdependência** - Avalia o grau de reconhecimento do agente sobre a interdependência de ambos para que os objetivos da política pública sejam

⁸⁶ BREDEMEIER, C. (1978) *Op. Cit.*

⁸⁷ BACHRACH, A.J. *Introdução à Pesquisa Psicológica*. São Paulo: Editora EPU, 1975.

⁸⁸ ROSSI, C. A. ; BREI, V.A. *Confiança, valor percebido e lealdade em trocas relacionais de serviço: um estudo com usuários de internet banking no Brasil*. RAC, v.9, n.2, Abr/Jun:145-168. 2005.

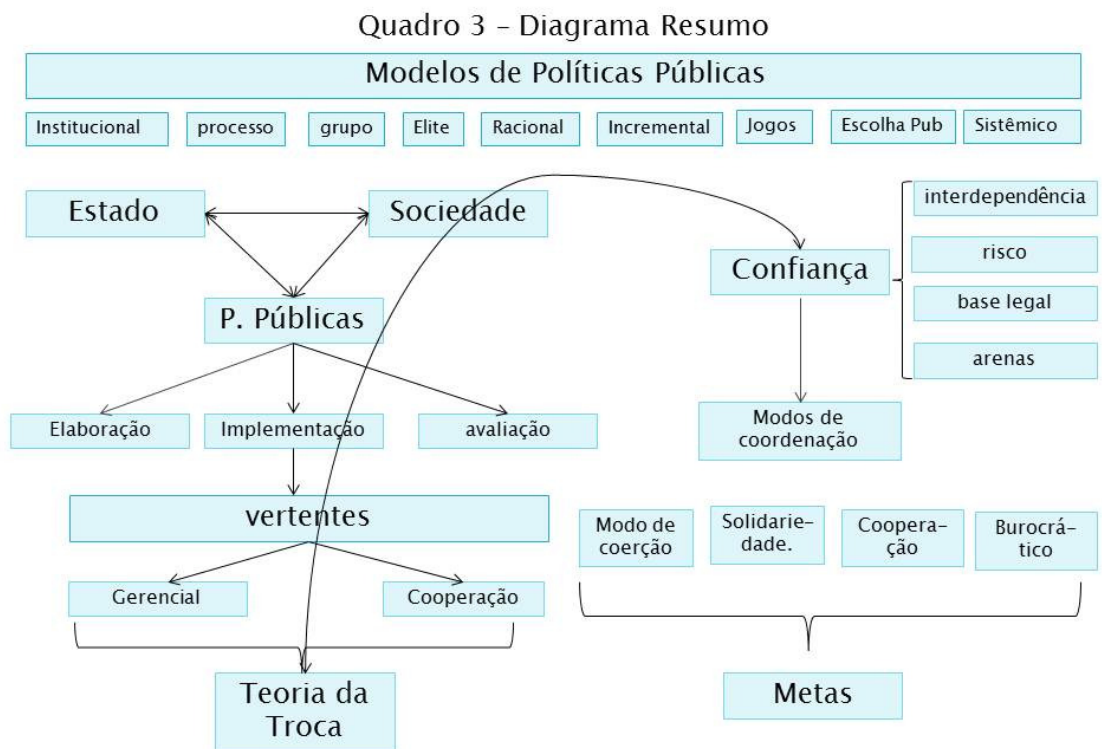
alcançados. Quanto maior o reconhecimento da interdependência, maior a probabilidade de se estabelecer um ambiente de confiança nas trocas;

b) Risco - Avalia o reconhecimento do risco de um agente em não atender o que o outro espera dele. Quanto maior o risco, menor a presença da confiança na troca relacional.

c) Base jurídica - Avalia a importância que os agentes atribuem ao quadro legal sólido. O quadro normativo é visto como condicionador de um ambiente de troca. Quanto mais sólida for a base legal, maior a capacidade de se estabelecer uma relação de cooperação e confiança.

d) Arenas de trocas institucionalizadas - Avalia a percepção das arenas pelos agentes. As arenas são ambientes favoráveis à cooperação e à confiança. Quanto maior for a importância atribuída pelos agentes às arenas, maior a probabilidade de um ambiente de cooperação e confiança.

Para sistematizar este trabalho até o momento, da revisão bibliográfica às proposições sobre a ferramenta e à pesquisa, apresentamos o Diagrama no Quadro 3 abaixo.



Fonte: Autor

Para construção da ferramenta de análise, foram elencadas, conforme o Quadro 4, as variáveis e os parâmetros desejáveis para um ambiente de maior confiança. A gradação estabelecida é proporcional a ênfase com que será percebida a posição do agente sobre as variáveis apresentadas. As entrevistas serão o principal instrumento de levantamento dessa posição..

Quadro 4 - Ferramenta de Análise: Variáveis e Parâmetros

	Grau	Interdependência	Risco	Base Jurídica	Arenas (importância)
Confiança	Alto	Alto	Baixo	Alto	Alto
	Médio	Médio	Médio	Médio	Médio
	Baixo	Baixo	Alto	Baixo	Baixo

Fonte: Autor.

Os parâmetros das variáveis independentes, alto, médio e baixo, correspondem a valores obtidos a partir das entrevistas de campo e da interpretação do autor. A variável dependente confiança é produto dos valores assumidos pelas variáveis interdependência, risco, base jurídica e arenas.

4.3. Unidade de análise: política de OS

Conforme o PDRAE de 1995, o projeto das OS se enquadra em uma política pública explícita, portanto, foi utilizado aqui como unidade de análise para examinar o fator confiança, especificadamente no IMPA. O presente trabalho não pretende examinar a política das OS enquanto representação de uma ideologia, mas sob a ótica do comportamento dos agentes que interferem ou participam de sua execução.

Como visto em PEREGRINO (2009)⁸⁹, a política de OS foi inspirada na *New Public Management* (NPM), oriunda da Europa e EUA nos anos 80, no contexto da Reforma dos Estados, pós o Estado do Bem-Estar Social, sendo um dos projetos previstos no PDRAE, instaurado no FHC. Apesar da forte argumentação em relação às vantagens gerenciais de flexibilidade, em contraposição ao modelo burocrático vigente do Estado Brasileiro, o processo de implementação das Organizações Sociais enfrentou

⁸⁹ PEREGRINO (2009) *Op. cit*

resistência de setores da sociedade. A crítica era em razão de o novo modelo representar a privatização do público, eixo de grande parte da política neoliberal em curso no Brasil e no mundo.

Brasil, Argentina e Chile foram uns dos primeiros países a adotarem a política das OS, sob os auspícios do Banco Mundial e do FMI, como forma de diminuir os gastos do Estado, através da redução da prestação de serviços, da alienação de empresas e de outros ativos do governo. Tal estratégia visou, explicitamente, equilibrar as finanças e salvaguardar os interesses do sistema financeiro, credor de grande parte dos Estados endividados.

No Brasil, as OS foram implantadas pioneiramente, e com destaque, em entidades do setor de ciência e tecnologia, cuja burocratização era objeto de críticas da comunidade científica há muito tempo. Vide a Lei 8010, de 1990, que elimina os impostos de importações de insumos para pesquisa, percebe-se a luta deste setor por reformas na legislação que favoreçam a agilização gerencial,

A implementação da política de Organização Social no IMPA, instituto de pesquisa do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), credenciado pelo Decreto 3605/2000, envolveu diversos agentes, notadamente os órgãos de controle do Estado Brasileiro, como a CGU, a Coordenação Geral de Supervisão e Acompanhamento das OS e o próprio Instituto. A implementação foi marcada por dificuldades, em parte devido às reações internas e externas ao Estado. De acordo com PEREGRINO (2009)⁹⁰, *“as reformas têm esbarrado em grandes obstáculos internos. Um deles relaciona-se à ausência de cooperação entre as vertentes do controle e gerencial”*.

A sociedade reagiu ao projeto das OS representando-o de forma semelhante à privatização do Estado e dos serviços públicos abrangidos com o novo modelo. Nas conclusões da dissertação de mestrado deste autor, percebe-se a necessidade de aprofundamento das causas das dificuldades de implementação dessa política pública. Nesse sentido, aponta-se a importância da realização complementar de um *“estudo sobre mecanismos que interferem na decisão do gestor público quando se trata de escolha do modelo mais adequado à prestação de serviços.”* (PEREGRINO, 2009)⁹¹

No caso da OS-IMPA, REZENDE (2004)⁹² observou que a vertente de controle dentro do Estado, representada pela CGU e TCU, emanava normas e procedimentos que

⁹⁰ Ibidem (p 28)

⁹¹ Ibidem (p. 76)

⁹² REZENDE, C. F. *Por que falham as Reformas Administrativas?* São Paulo: Ed. FGV, 2004.

contrariavam o suporte jurídico do projeto das OS, ou seja, a Lei 9.637/98⁹³. Exemplo dessas normas são os decretos 5.504 e 6.170/07, que restringiram o funcionamento do novo modelo, submetendo-o à legislação dos órgãos públicos estatais (BRESSER-PEREIRA, 1999; PEREGRINO, 2009). Este caso, portanto, requer a análise do fator confiança nas trocas entre os agentes responsáveis pelo controle dentro do Estado e entre os agentes implementadores das políticas públicas, o IMPA e sua OS.

A revisão da literatura e o estudo de caso da instituição do MCT apontam que os agentes representantes do pólo de controle do Estado desconfiam da capacidade de controle dos agentes implementadores sob os meios públicos disponibilizados para as metas a serem atingidas no contrato de gestão. Como visto, a hipótese é de que a baixa presença do fator confiança entre os agentes favorece a baixa cooperação entre eles para preencher os elos vazios do processo de implementação e construir soluções para a convivência da vertente do controle, elemento constitucional, e as metas de serviços públicos mais eficientes.

Com o objetivo de conhecer a presença do fator confiança no processo de implementação, serão delimitados aqui o comportamento de três agentes destacados do poder executivo: o elemento de controle, no caso da CGU, o elemento de coordenação da implementação do MCT, responsável pelas OS das entidades de pesquisa deste Ministério, e o agente da OS do IMPA.

5. PESQUISA

5.1. Coleta de dados documentais complementares

Um levantamento da documentação sobre o comportamento dos agentes elencados e de suas interações, à luz das dimensões, variáveis e parâmetros da ferramenta de análise, tendo como base o modelo definido na Lei 6.936/98 (APENDICE 4), assim como trabalhos acadêmicos anteriores sobre a temática.

5.2. Entrevistas semi-estruturadas

Foram realizadas uma série de entrevistas semi-estruturadas com um representante da CGU, do órgão supervisor do MCT para as OS, e da OS do IMPA. O objetivo foi detectar o comportamento das variáveis e as dimensões relacionadas ao

⁹³ Esta lei dispõe, entre outros assuntos, sobre a qualificação de entidades como organizações sociais.

fator confiança. O questionário procurou extrair a visão dos entrevistados sobre as dimensões operacionais apontadas no Quadro 5, disposto a seguir.

A entidade a desfrutar do novo modelo de gestão das OS, no caso o IMPA, recebe do poder concedente maior grau de flexibilidade, distinto dos órgãos tradicionais da Administração Pública, podendo comprar e contratar através de mecanismos menos burocráticos. Além, disso, a entidade conta com regras fixadas pelo seu próprio conselho de administração. Em contrapartida, o IMPA tem o dever de cumprir metas previamente negociadas com o órgão supervisor através do contrato de gestão. Como se trata de um modelo gerencial, mas sem as amarras que caracterizam a administração burocrática e hierárquica weberiana, espera-se a colaboração dos agentes selecionados, de modo que (A) observe o controle, (B) supervisione e acompanhe o órgão supervisor e (C), o agente prestador de serviços de ciência e tecnologia, receba o credenciamento para ser uma OS.

Abaixo as definições dos agentes:

- (A) A Controladoria-Geral da União é um órgão do Poder Executivo Federal encarregado de assistir diretamente ao Presidente da República quanto à defesa do patrimônio público e ao incremento da gestão, através das ações de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção, combate à corrupção e ouvidoria. A CGU ainda pode supervisionar tecnicamente os órgãos que integram o sistema de controle interno, o sistema de correição e as unidades de ouvidoria dos órgãos do Poder Executivo Federal, com orientações sobre as normas necessárias. Para representar esse agente, foi escolhida a Secretaria de Controle Interno, principal unidade de controle no âmbito do Poder Executivo.
- (B) O MCT é o órgão supervisor das OS vinculadas ao Ministério, desempenha, portanto, um dos papéis chaves na implementação das políticas, pois é ele que estabelece metas, recursos e firma o contrato de gestão com a entidade credenciada, como as OS. O departamento escolhido para representar o agente foi a Coordenação Geral de Supervisão e Acompanhamento das OS, núcleo responsável pela negociação das metas e dos recursos do contrato de gestão e, conforme

PEREGRINO (2009) ⁹⁴, principal instrumento da implementação das políticas públicas,.

(C) A Organização Social do IMPA foi uma das primeiras OS implantadas no setor de ciência e tecnologia. Esta OS foi avaliada pela dissertação de mestrado do autor (PEREGRINO, 2009) ⁹⁵ tendo apresentado restrições gerenciais impostas pelos agentes de controle, em função do modelo de resultados, conforme a Lei 9637/98.

Considerando a CGU como agente (A), o MCT como agente (B) e a OS-IMPA como agente (C), segue abaixo questões abordadas nas entrevistas.

Para o (A)

1. Com que grau de risco, a OS tem capacidade de exercer, a contento, o controle sem desvios dos recursos públicos postos a disposição? Ou o modelo demandaria maior atenção de (A) sobre elas?
2. Há a compreensão de que é preciso a colaboração entre (A) e (B) para implantar esse novo modelo? Ou a colaboração é desnecessária e basta a lei?
3. O suporte legal para o novo modelo é claro e sólido, ou paira dúvida sobre a eficácia e sustentação do mesmo?
4. O custo a ser pago por (A) no que tange às suas finalidades institucionais frente aos objetivos de um modelo flexível de gestão como a OS é suportável, alto ou baixo?
5. Há disposição para (A) implantar fóruns de diálogo com (B), tendo em vista a preservação do foco do modelo de flexibilidade da OS?

Para o (B) e (C)

1. A implantação das OS vem sofrendo restrições ao modelo gerencial definido na legislação?
2. As entidades implementadoras tinham consciência de que dependiam do comportamento da esfera do controle (A) para implantar o modelo de OS?
3. Durante o processo de implantação houve por parte de (A) ações dissonantes em relação ao que preconiza a lei sobre a flexibilidade do modelo? Ou a lei foi obedecida rigorosamente?

⁹⁴ PEREGRINO, F. (2009) *Op. cit.*

⁹⁵ *Ibidem*

4. Qual o custo da sua organização para colaborar com (A) na implantação do modelo?
5. Houve em sua opinião fórum de debate com (A), no sentido de construir em conjunto soluções para conflitos e interpretações que implicariam em perda para o modelo?

De acordo com MINAYO *et all* (2004)⁹⁶, essas são as perguntas básicas. Será utilizada aqui, entretanto, a combinação das modalidades estruturadas e semi-estruturadas da entrevista para flexibilizar a abordagem dos agentes no processo e melhor obter os significados de suas posições e atitudes. Esta é uma metodologia de pesquisa qualitativa que, como visto procura conhecer e descrever a realidade não através de sua quantificação, mas com “*o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes*” (MINAYO *et all*, 1994)⁹⁷, no qual se insere o fator confiança entre os agentes.

Os questionários foram aplicados aos representantes das entidades do Poder Executivo que, a principio, deveriam cooperar para a implementação do novo modelo de gestão OS: o órgão de controle interno, a CGU (A) e o Ministério da Ciência e Tecnologia, enquanto órgão supervisor (B).

5.3. Análise dos dados e documentação

O decreto 5.504/2005 e a polêmica que o sucedeu sobre a adoção do pregão eletrônico para aquisição de bens para as OS são indícios da baixa solidez da legislação que institui o novo modelo, com implicações sobre a relação de cooperação entre os agentes. A polêmica durou até 2010, quando a Advocacia Geral da União aprovou parecer da Consultoria do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que excluía as OS da abrangência do referido instrumento legal, conforme revelado no Apêndice II.

Caso houvesse um ambiente de forte cooperação e troca entre os agentes, junto à declaração de constitucionalidade da lei 9.637/98 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), certamente essa polêmica teria sido dirimida mais cedo, pois no artigo 4º desta lei está dito:

“Para fins de atendimento dos requisitos de qualificação, devem ser atribuições privativas (nossos grifos) do Conselho de Administração, dentre outras:... IX – aprovar por maioria, no mínimo, de dois terços de seus membros, o regulamento próprio contendo os procedimentos que

⁹⁶ MINAYO, C. *et all*. (2004) *Op. cit.*

⁹⁷ *Ibidem* (p. 22)

deve adotar para a contratação de obras, serviços, compras e alienações e o plano de cargos, salários e benefícios dos empregados da entidade.” (Artigo IV - lei 9.637/98).

Abaixo o Quadro 5 que resume os valores atribuídos a cada uma das variáveis frente aos parâmetros desejáveis para a obtenção de um ambiente de maior confiança entre os agentes.

Quadro 5 – Visão dos agentes e a comparação com parâmetros de maior confiança

Agente	Interdependência	Risco	Solidez Base legal	Arenas (importância)
Parâmetros de maior confiança	Alta	Baixo	Alta	Alta
(A)	<i>Média</i>	<i>Alto</i>	<i>Baixa</i>	<i>Média</i>
(B)	Alta	<i>Médio</i>	Alta	Alta

Fonte: autor

Os dados levantados a partir das entrevistas realizadas com os representantes da CGU (A), do órgão supervisor do MCT (B) e da OS-IMPA, (C) trazem à luz elementos importantes para a discussão sobre o fator confiança entre os agentes responsáveis pelo processo de implementação da política pública, conforme as dimensões preestabelecidas. A primeira consideração é que a posição expressa por (C) reforça o que foi analisado na dissertação de mestrado do autor (PEREGRINO, 2009)⁹⁸. Dessa forma, constata-se que, embora, segundo o entrevistado, as instituições mantenham relações de colaboração institucional, pode haver desconfiança a partir do comportamento dos agentes. Isso confirma o elemento pesquisado na presente tese (Apêndice III).

Como o objetivo aqui é testar a ferramenta descrita acima na relação entre agentes, como expressão dos representantes entrevistados, o foco agora será a análise do comportamento dos dois agentes (A) e (B), considerando que (C) representa o conjunto das OS do setor de ciência e tecnologia. Conforme esclarecido, a análise comportamental foi feita a partir da interpretação das variáveis independentes.

a) Interdependência.

⁹⁸ PEREGRINO, F. (2009) *Op. cit*

Essa dimensão espelha a importância que os agentes dão à cooperação entre eles, como uma questão de disposição e, como condição para implementação e alcance dos interesses. Na entrevista, (A) verbaliza que o sucesso da política depende da cooperação mútua, e que existem lacunas a serem preenchidas através da contribuição entre as partes envolvidas. A colaboração desse agente, entretanto, ocorre de uma posição superior em relação aos agentes (B) e (C), como se demonstra na afirmativa: “*mapeamos os pontos críticos de sua execução, pois esses demonstram o que deve ser corrigido*” (Apêndice I). O agente (B) revela o desejo de que todos os agentes possam sentar em uma mesma mesa e discutir soluções que atendam as partes (Apêndice II).

Apesar de os agentes reconhecerem a interdependência entre eles (Apêndices I, II e III), percebe-se que há, da parte de (B), certa subordinação em relação a (A), sob um modo de coordenação mais próximo de coerção do que de colaboração. Constata-se, assim, nesse caso, uma interdependência assimétrica e, portanto, de média influência na confiança entre os agentes.

b) Risco:

Os agentes reconhecem de maneira diferente os riscos. As declarações abaixo sintetizam essas percepções: (A) “*em princípio não encaramos as OS como perigosa*” (Apêndice I); (B) “*...sim, mas é natural que haja riscos...*” (Apêndice II).

Nessa medida, a desconfiança surge quando o agente (A) reivindica o cumprimento, pelas organizações sociais, de dispositivos legais típicos da administração pública convencional, restritivos de liberdade, por exemplo, nas compras e nas contratações da mão de obra. (A) propõe um mecanismo adicional de controle por fase, um “*... contrato de gestão que ao meu deve ver ser avaliado em fases, com indicadores intermediários...*” (Apêndice I). Na visão de (B), (A) impõe um plano de providências que refletem conceitos da administração pública convencional. (Apêndice II)

A flexibilidade do modelo é, na prática, considerada um problema por (A): “*temos de ter cuidado (com as OS), como temos com as demais entidades e órgãos integrante da Administração Pública*” (Apêndice I). Nesse sentido, (A) entende que devem ser aplicados às OS os mesmos mecanismos de controle que a administração convencional, não sendo adequando diferenciar as políticas públicas com ênfase nos resultados e não o controle.

A entidade (A), portanto, expressa pouca confiança em relação ao controle dos recursos públicos através desse modelo, mesmo quando são aplicados sob um contrato

de gestão. A experiência também revela que se trata de uma cultura desenvolvida pelo controle, daí a dificuldade em adaptar-se a um novo modelo de gestão, como é o da OS.

De uma maneira geral, é possível inferir que os agentes reconhecem risco na ação do outro. É preciso considerar que existe uma diferença entre a declaração expressa por (A), como: “*não encaramos as OS como perigosas (do ponto de vista do controle de recursos públicos)*” (Apêndice I) e as medidas efetivas que são impostas como controle e que limitam a flexibilidade do modelo, por exemplo o plano de providências. (B) aponta o decreto 5.504 como instrumento de engessamento das OS.

Como informado na entrevista, o Tribunal de Contas da União (TCU) já elogiou a OS do IMPA pela gestão das Olimpíadas. Trata-se de uma atividade importante, porém não é a que revela maior relação com sua missão enquanto instituição de pesquisa e de formação de recursos humanos de alto nível, mestrado, doutorado e pós-doutorado). (Apêndice II). Infere-se, nessas condições, o significado de baixa confiança entre os agentes nessa dimensão.

c) Base Legal.

Essa dimensão está relacionada ao ambiente legal onde se implementa a política. O objetivo é analisar em que medida esse parâmetro é sólido para contribuir com a troca e a confiança. A pesquisa revelou na entrevista que (A) vê a “*abrangência das OS muito pequena e que seja qual for a decisão do STF sobre a ADI 1.923 o impacto será pequeno*”. (Apêndice I). Já o agente (B) considera que a ausência da decisão do STF gera desconfiança dos órgãos de controle e, como consequência, normatiza os planos de providências e Acórdão do TCU (Apêndice II). Assim, a indefinição da base legal e a falta de julgamento da ADI 1.923 ⁹⁹ contribuem com o desenvolvimento de um ambiente de baixa confiança entre os agentes.

d) Arenas

Os agentes revelaram que as arenas são bem-vindas. Para (A), entretanto, há o princípio da “*segregação de função*” (Apêndice I), ou seja, a participação não é de compromisso com as decisões dessas arenas para não haver comprometimento do papel de (A), o que poderia gerar de desconfiança pelos demais. De forma diferente, (B)

⁹⁹ Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) promovida pelo PT e pelo PDT solicitando a inconstitucionalidade da lei 9637/98, que qualifica entidades privadas como Organizações Sociais e permite a terceirização de serviços públicos de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação ao meio ambiente, cultura e saúde para as referidas organizações. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo474.htm#transcricao1>. Consulta feita em 02/07/2012 às 9h20.

considera importante as arenas onde todos os órgãos que interferem na implementação da política possam participar (Apêndices I, II e III). Nesse caso, o grau de confiança é considerado médio, em função dessa restrição da parte de (A).

CONCLUSÃO

A presente tese teve como objetivo propor a criação de uma ferramenta de análise que auxilie o gestor público a identificar e avaliar a importância da presença do fator confiança entre agentes que participam da implementação da política pública de Organização Social.

Como se verificou, o fator confiança está presente com limitações na implementação do novo modelo de OS. Isso foi demonstrado através dos valores assumidos pelas variáveis, discrepantes em relação aos parâmetros desejáveis para um ambiente de maior confiança.

A tentativa de se construir uma ferramenta prática e aplicável ao dia a dia da administração pública capaz de detectar a presença do fator confiança entre esses agentes mostrou-se viável. A abordagem inovadora de introduzir a categoria sociológica confiança também foi bem sucedida, embora careça de estudos complementares visando o aperfeiçoamento da mesma, sobretudo em relação à aplicação na análise do comportamento de múltiplos agentes.

As variáveis escolhidas para avaliar a presença do fator confiança entre agentes foram: interdependência, risco, base jurídica e arenas de barganha. Tais variáveis foram extraídas da teoria da troca, do conceito operacional do fator confiança e das condições do ambiente que cercam o processo de execução da política assinalada.

A revisão bibliográfica e a pesquisa de campo demonstraram que a confiança é um fator relevante para a construção de um ambiente de cooperação entre os agentes obrigados a tomar decisões sobre lacunas e elos críticos que emergem no processo de execução de uma política pública, como é o caso da política de criação das OS.

O trabalho demonstrou também que é possível utilizar essa ferramenta e aplicá-la, por meio de gestores públicos, no exame do comportamento dos agentes de outras políticas de forma ampla. Para isso, os parâmetros e variáveis escolhidas ao desenho e contexto de cada uma das políticas devem ser adaptados. É importante ressaltar que a ferramenta proposta consegue detectar através dos questionários e das variáveis escolhidas uma distinção entre a retórica do agente e sua prática funcional

Entre os benefícios trazidos pela ferramenta aos governos tem-se a redução de falhas nas políticas públicas, por meio de ações preventivas e de uma melhor gestão de conflitos de interesses que ameacem os objetivos e metas perseguidas. Com o uso desse instrumento, os governos poderão desenvolver programas de estímulo para fomentar um

ambiente de confiança, cooperação e soma de esforços, tendo em vista o alcance dos objetivos da política.

É razoável supor que cada política pública pode selecionar variáveis distintas, no todo ou em parte, das que foram empregadas aqui visando dar conta das especificidades das mesmas. A pesquisa trabalhou com um modelo de ferramenta para dois agentes. Neste sentido, recomenda-se que estudos sobre o uso desta ferramenta sejam feitos em situações com múltiplos agentes, inclusive externos e privados, mas que interferem na execução de uma política pública.

Para isso, recomenda-se a instalação de um fórum de debates entre agentes de políticas públicas como um instrumento mais dinâmico para testar a ferramenta de análise e ampliar seu alcance. Esse fórum, além de dar continuidade ao teste de sua aplicabilidade, poderá ajudar ao seu desenvolvimento com o uso de mais variáveis e o envolvimento de mais agentes por meio de um processo de interações entre eles permitido por esse mecanismo, no lugar de entrevistas realizadas pela presente.

Nesse sentido, atenção especial deve ser dada à promoção do modo de coordenação de cooperação para que haja as trocas e assim conduzir os agentes à colaboração, além de gerir eventuais conflitos e evitar isolamentos.

Ficou demonstrado que a confiança, enquanto uma ferramenta, modelo e variável sócio-política de formulação e execução de políticas públicas, é um poderoso instrumento transformador de atitudes e comportamentos.

Outra contribuição da tese foi perceber que a confiança pode ser um parâmetro simples, e que produz comportamentos esperados de bem estar e felicidade em relação às metas e objetivos das diversas políticas públicas. A confiança gera, quase sempre, envolvimento, participação e adesões sinceras e entusiasmadas dos cidadãos, agentes públicos e privados, na medida em que produz tranquilidades sociais, políticas e afetivas nos convívios dos atores.

Assim, esta ferramenta de gestão, execução e planejamento pode ajudar a construir um Estado mais eficiente, de forma inovadora para os padrões de uma sociedade que se assenta nas desconfianças, descréditos e individualismos metodológicos e epistemológicos da atual sociedade da informação e do conhecimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, A.C. *A Cabeça do Brasileiro*, Record, Rio de Janeiro: Record, 2008.
- ANDREWS, C, 2008, *Legitimacy and Conteat: Implications for public sector reform in developing countries*, Public Administration and Development, 28 (171-180).
- BACHRACH, A.J. *Introdução à Pesquisa Psicológica*. São Paulo: Editora EPU, 1975.
- BAIA, P. R. *A tradição reconfigurada: Mandonismo, Municipalismo e Poder Local no Município de Nilópolis e no Bairro da Rocinha na Região Metropolitana do Rio de Janeiro*. Tese de doutorado, UFRRJ. 2006
- BAHIA, L. H. N. *O poder do clientelismo, raízes e fundamentos das trocas políticas.* , Rio de Janeiro: Livraria e Editora Renova Ltda, 2004.
- BARDACH, E. *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*. Cambridge: MIT Press, 1977.
- BOBBIO, N., MATTEUCI, N. E PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora UnB, 2009.
- BRASIL. Presidência da República. Comissão de Ética Pública. *Pesquisa sobre valores éticos*. Brasília, 2009.
- BREDEMEIER, C. H. *Teoria da Troca*. In: História da Análise Sociológica. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1978.
- BRESSER-PEREIRA, L.C., PACHECO, R., S, *A Reforma do Estado Brasileiro e o Desenvolvimento*, in Crise Política e Reforma das Instituições do Estado Brasileiro, org. Reis Velloso, João Paulo e Roberto Cavalcanti de Albuquerque, José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 2005
- BRYNARD, P. *Policy Implementation Lesson for service delivery*. African Association for Public Administration Management. 27th Roundtable. 2005
- CANEN, A.G.; CANEN, A. *Multicultural Competence and Trust: a new road for logistic management?* Cross Multicultural Management: An International Journal, Bradford-Inglaterra, v.11, n.3, p.38-53. 2004.
- CAVALCANTI, M. ; NEPOMUCENTO, C. *Conhecimento em Rede*. Rio de Janeiro, 2007
- CLINE, K. *Defining the Implementation problem: organizational management versus cooperation*. Journal of Public Administration Research Theory, 10 (3), p.551-71, July, 2000.

COLE, C. *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. 1989.

Disponível em:

<<http://userwww.sfsu.edu/~ccole/documents/Implementation%20paper.pdf>>

COLEMAN, J. S. *Social Capital in the creation of Human Capital*. American Journal of Sociology. vol 94. 1988

COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA. Pesquisa sobre Valores Éticos. 2009

DAMATTA, R. *Casa & Rua: Espaço, Cidadania, Mulher e Morte no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1997.

DAGNINO, R. *Metodologia de Análise das Políticas Públicas*. UNICAMP, GAPI, 2002. Disponível em: www.oei.es/salactsi/rdagnino1.html

DYE, Thomas. *Understanding public policy*. 11, ed. Upper Saddle, New Jersey: Prentice-Hall, 2005

EASTON, D. *Modalidades de Análise Política*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1966.

ELMORE, R. *Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions*. Political Science Quarterly. vol 94, nº 4. Winter, 1980. Disponível em: <http://rds.epiucsf.org/ticr/syllabus/courses/68/2009/04/07/Lecture/readings/elmore1979.pdf>

ECO, H. *Como se faz uma tese*. São Paulo: Editora Perspectiva S.A, 1932

FARIA, C.A.P. *Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas*. RBS, vol.18, no. 51. 2003,

ELMORE, R., F., *Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions*, Political Science Quarterly, vol.94, number 4, 1980

FERLIE, F., ASBURNER, L., FITZGERALD, L, PETTIGREW, A., *A Nova Administração Pública em Ação*, Editora da UnB: ENP., 1999

GAMBETTA, D. *Can we trust trust? Trust making and breaking cooperative relations, electronic edition*. Department of sociology. University of Oxford, chapter 13, pp213-237. 2000. Disponível em: <[http:// www.sociology.ox.ac.uk/papers/gambetta213-237.pdf](http://www.sociology.ox.ac.uk/papers/gambetta213-237.pdf)>

HAM, C. ; HILL, M. *The Policy process in the modern capitalist state*. Londres, 1993

HEIDEMMAN, F.G. *Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento*. In: *Públicas Públicas e Desenvolvimento*. SALM J ; HEIDMMAN, F. Brasília: UnB: 2009.

- HOMANS, C. G. *Comportamento social como troca: sentiments and activities*. trad. Antonio Carlos da Rocha Costa. Nova York: Press, 1962.
- IPEA, Brasil. O Estado de uma Nação: mercado de trabalho, emprego e informalidade. Rio de Janeiro.
- KONDER, L. *O futuro da filosofia da práxis*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- LINDBLOM, C. *The science of "muddling trough"*. 1959. Disponível em: <<http://www.emerginghealthleaders.ca/resources/Lindblom-Muddling.pdf>>
- LIPSKY, M. *Street-Level Bureacracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Nova York: Russell Sage Foudantion, 1980
- LOTTA, G. *Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família*. Tese de Doutorado. USP, 2010.
- LUNDÅSEN, Susanne. *Podemos confiar nas medidas de confiança?* Opinião Pública: Campinas. v. VIII, n. 2, p. 304-327, 2002.
- MATLAND, R. E. *Synthesing the Implementation Literature: the Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation*. Journal of Public Administration Research and Theory. pag 145-174, 1995.
- MATUS, C. *Adios Senior Presidente*. São Paulo: Fundap, 1998.
- MENDONÇA, C, *Solidariedade do Conhecimento*, Editora Ao Livro Técnico, Rio de Janeiro, 2000.
- MINAYO, M. C. (org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Editora Vozes Ltda, 23ª Edição, 2004.
- MOISES, J. A. *Democracia e Confiança: por que os cidadãos desconfiam das Instituições Públicas?* São Paulo: Edusp, 2010.
- NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. *Avaliação Qualitativa de Programas Sociais Prioritários*. Campinas: Unicamp, 2009.
- NUNES, E. *A gramática política do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Garamond Universitária, 2003.
- PEREGRINO, F. *A Nova Administração Pública no Brasil (1995/2009): uma avaliação do modelo de organização social na área de ciência e tecnologia*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 2009.
- PIERRE, J. ET PETERS, B. G. *The Handbook of Public Administration*. SAGE Publications, 2003.
- PNAD. Síntese de Indicadores 2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

- PRESSMAN J. L.; WILDAVSKY A. *Implementation*. Los Angeles of California Press. , England: Ltd. London, 1984.
- PUTNAM, R., “Comunidade e Democracia, a experiência da Itália Moderna”. Ed. FGV, trad de Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, Rio de Janeiro, 2005.
- QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. V. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Tradução de João Minhoto Marques e Maria Amélia Mendes. Lisboa: Editora Gradiva, 1992.
- PUTNAM, R. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1993
- _____. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna*. São Paulo: Editora FGV, 5ª. Edição, 2009.
- _____. *The Comparative Study of Political Elites*. New Jersey: Prentice Hall, 1976.
- REZENDE, C. F. *Por que falham as Reformas Administrativas?* São Paulo: Ed. FGV, 2004.
- ROCHA, S. L. F. *Das Organizações Sociais*. Tese de Doutorado. PUC-SP. Direito. São Paulo, SP, Brasil. 2002.
- ROSENBERG, M. *Misanthropy and political ideology*. American Sociological Review. 1956.
- ROSSI, C. A. ; BREI, V.A. *Confiança, valor percebido e lealdade em trocas relacionais de serviço: um estudo com usuários de internet banking no Brasil*. RAC, v.9, n.2, Abr/Jun:145-168. 2005.
- ROUSSEAU, D. *Not so diferente after all: a cross discipline view of trust*. Academy of Management Review, Briarcliff Manor, Iss 3, V.23, p. 393-404, jul 1998.
- SALM, J.F., e HEIDEMAN, F, 2009, Políticas Públicas e Desenvolvimento, UnB, Brasília.
- GODOY, A. S. *Estudo de caso qualitativo*. capítulo 4 do livro Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais, paradigmas, estratégias e métodos. SILVA, A. B. (org.) São Paulo, 2004.
- SABATIER, P.A. *Top down e bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis*. *Journal of Public Policy*, vol. 6, p. 21-48. 1986.

- SILVA, Mary Aparecida Ferreira da. *Métodos e técnicas de pesquisa*. 2 ed. Curitiba: Ibplex, 2005.
- SIQUEIRA, F, KAHLMEYER-MERTENS, R. FUMANGA, M, TOFFANO, C. B., *Como elaborar projetos de pesquisa*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- SOLA, L, WHILHEIM, J, PEREIRA, B. *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo: Unesp, 1999..
- SOLA, L. *Reformas do Estado para qual democracia? O lugar das políticas*. In: *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo: UNESP, 1999.
- SOUZA, C. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. Revista Sociologia, Porto Alegre, ano 8, numero 16, pp 20-45. 2009. Disponível em: (<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>)
- THEODOULOU, S.Z.; KOFINIS, C. *The Art of the Game: Understanding American Public Policy Making*. Thomson Wadsworth: Belmont, CA, 2005.
- YIN, R. *Estudo de caso, planejamento e método*. Espanha: Editora Bookman, 2002
- ZUSSMAN, D. *Do citizens trust their governments?* Canadian Public Administration. vol 40, n 2, pp 234-254. Toronto, 1997

Apêndice I

ENTREVISTA – RESUMO¹

VALDIR AGAPITO TEIXEIRA - SECRETÁRIO DE CONTROLE INTERNO DA CGU

(Valdir.teixeira@cgu.gov.br)

DATA: 11/04/2012

LOCAL: CGU – BRASÍLIA

A) Você acha que as OS darão conta das melhorias esperadas na gestão pública? Elas não teriam muita flexibilidade no uso dos recursos públicos? Não é um risco?

1. Na verdade, o modelo da OS pouco avançou. Entretanto, temos exemplo de Organizações Sociais bem sucedidas. Posso citar as Pioneiras Sociais que vem desempenhando bem o seu papel na área de saúde, tanto em termos de atendimento, quanto na aquisição de insumos. A flexibilidade que ela tem para atuar permite que ela adquira medicamentos, por exemplo, com mais agilidade do que a Administração Direta, e com custos razoáveis.

Há outras experiências na área de ciência e tecnologia, como o IMPA, LNLS, onde a relação com o Poder Público é boa dentro das regras adotadas.

Enfim, em relação às OS não temos identificado problemas graves ou aumento de custo. O Contrato de Gestão das OS é, a meu ver, um bom instrumento, embora eu entenda que ele deveria ser avaliado em fases, com indicadores intermediários que permitissem a correção de rumos no decorrer da execução e não apenas na prestação de contas final quando as falhas já ocorreram.

B) Mas elas não são perigosas para o controle de recursos públicos? O Controle não tem tido mais cuidado com elas?

Em princípio não encaramos as Organizações Sociais como perigosa. Entretanto, temos preocupação com o cumprimento do artigo 37 da CF. A missão da CGU é avaliar todos os programas do governo que estejam sendo executados tanto por entes públicos como por entes privados. Assim, as OS, na execução de recursos públicos transferidos por meio de contrato de gestão, se submetem aos princípios da Administração Pública contidos nesse artigo da Constituição. E, nesse sentido, temos ficado atentos à atuação das OS. Inclusive o Contrato de gestão é objeto de auditoria. Dessa forma, temos, para com essas organizações, o mesmo cuidado que temos com as demais entidades e órgãos integrantes da Administração Pública, naquilo que diz respeito ao uso dos recursos públicos.

¹ Entrevista concedida ao aluno do Doutorado de Engenharia de Produção da COPPE/UFRJ, Fernando Otávio de Freitas Peregrino, cuja tese trata da relação entre os órgãos que participam da implementação das políticas públicas.

C) A CGU entende que há interdependência entre os implementadores do modelo das OS? Acha que se houver maior cooperação entre todos poderá haver mais probabilidade de sucesso dessa política?

1. Sem dúvida, o sucesso de qualquer política leva em conta a cooperação dos entes envolvidos. Nessa linha, a CGU atua para cobrar dos responsáveis a implementação das políticas a seu cargo. É certo que entre a formulação e a implementação existem lacunas que devem ser preenchidas. Por essa razão, em geral, mapeamos os pontos críticos de sua execução, pois estes demonstram o que deve ser corrigido. Para ajudar, a CGU faz um relatório de situação, conversa com o gestor: - o que falta? O que não tens? Sabes como validar os dados? (em geral ninguém sabe validar). Não há testes dos dados. Eles são aceitos como premissa, sem validação. Por isso, a CGU procura cooperar para resolver problemas de execução.

D) A indefinição no julgamento da ADI – 1923 (proposta pelo PT e PDT contra as OS, em 1998) que está parada no STF não gera desconfiança dos órgãos de Controle em relação as OS? Por que?

Não temos um estudo jurídico sobre o assunto. Mas a abrangência das OS é muito pequena, pois, como dito acima, esse modelo pouco avançou. Assim, seja qual for a decisão do STF não haverá um grande impacto para o Controle.

E) A CGU concorda com a implantação de comitês conjuntos entre o agente controle e o agente gestor? Deles participaria?

Concorda e participa como observador de alguns comitês de gestão. Apenas como observador porque ela, a CGU, não pode se comprometer, pois deve-se preservar o princípio da segregação de função. Isso não impede, contudo, que a CGU apoie a gestão. Esse tem sido um exercício de persistência, paciência e perseverança.


29/11/12
Valdir Agapito Teixeira
Secretário Federal de
Controle Interno

Apêndice II

ENTREVISTA – RESUMO

MARIA CRISTINA MARÇAL – COORDENADORA GERAL DE SUPERVISÃO E ACOMPANHAMENTO DAS OS DO MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO.

(cperez@mct.gov.br)

DATA: 12/04/2012

LOCAL: MCT- BRASÍLIA

Você acha que as OS darão conta das melhorias esperadas na gestão pública?

1. Creio que as OS's, sozinhas, não darão conta das melhorias esperadas na gestão pública. A Lei das OS's carece de regulamentação para que seja melhor compreendida e a Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, gestora desse modelo, tem papel preponderante nesse contexto.

Elas não teriam muita flexibilidade no uso dos recursos públicos?

2. Sim, o objetivo era esse. A maior flexibilidade traz, também, maior agilidade, eficiência e serviços ao tempo certo e com qualidade, mas, para isso, também devem ser cobradas pelos resultados pactuados nos seus Contratos de Gestão.

3. As flexibilidades de gestão das OS's estão refletidas nos seus regulamentos próprios que contêm os procedimentos que devem adotar para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, bem como o plano de cargos, salários e benefícios dos seus empregados. Tais regulamentos são aprovados pelos Conselhos de Administração de cada uma delas, dos quais o MCTI, na forma estabelecida no art. 3º da Lei 9.637/98, se faz representar em conjunto com as entidades da sociedade civil e de pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral.

4. Em 2005, com a Edição do Decreto 5504, as cinco OS's perderam parte da flexibilidade contida em cada um dos regulamento de contratação de obras, serviços, compras e alienações, devido à obrigatoriedade do uso do pregão eletrônico para compra de bens e serviços comuns – que acabou sendo incorporada nos contratos de gestão vigentes das cinco OS's parceiras do MCTI. O Decreto acabou por representar uma ingerência nos Conselhos de Administração das OS's que tem como atribuição privativa, dentre outras, aprovar por maioria, no mínimo, de dois terços de seus membros, o citado regulamento.

5. Em 2010 a Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP, aprovou parecer informando que o Decreto 5.504/2005 não deveria ser aplicado às OS's. A CONJUR do MCTI, após receber o parecer e proceder sua análise, discordou do parecer da CONJUR do MP gerando, portanto, um conflito recentemente dirimido pela Advocacia Geral da União que, por sua vez, concordou com a CONJUR do MP. Diante desses fatos e, após entendimentos mantidos com a CONJUR do MCTI, os termos aditivos das OS's para 2012 deverão prever a retirada dos Contrato de Gestão da obrigatoriedade do uso do pregão eletrônico para a compra de bens e serviços comuns.

Não são um risco?

6. Sim, mas é natural que haja maiores riscos. A burocracia é para minimizar os riscos e por isso se torna lenta e recursiva. Quando se visa o resultado e deposita



confiança em uma instituição para realizar determinada ação, se assume os riscos de que isso não ocorra e o curso público se perca em uma ação sem as realizações objetivadas.

7. As Comissões de Avaliação dos Contratos de Gestão previstas no art. 8º da Lei 9.637 e instituídas pelo MCTI, por sua vez, o apoiam no acompanhamento e na avaliação dos resultados pactuados.

Mas elas não são perigosas para o controle de recursos públicos?

8. Não acredito que haja risco de desvio de recursos nas OS's. Certa ocasião, creio que 2001, numa reunião de trabalho promovida pela CGOS/SCUP para orientar as OS's acerca de suas prestações de contas, um auditor da CGU que participou da reunião comentou que na área de Ciência e Tecnologia é difícil haver desvio de recursos. Bem, mas essa afirmação não dá garantias.

9. Os Conselhos de Administração das OS's, também tem como atribuições privativas: fixar o âmbito de atuação da entidade para consecução de seu objeto; aprovar a proposta de contrato de gestão da entidade; aprovar a proposta de orçamento da entidade e o programa de investimentos; designar e dispensar os membros da diretoria; aprovar e dispor sobre a alteração dos estatutos e a extinção da entidade; aprovar o regimento interno da entidade, que deve dispor, no mínimo, sobre a estrutura, forma de gerenciamento, os cargos e respectivas competências; aprovar e encaminhar ao MCTI os relatórios gerenciais e de atividades da entidade e fiscalizar o cumprimento das diretrizes e metas definidas e, ainda, aprovar os demonstrativos financeiros e contábeis e as contas anuais da entidade com o auxílio de auditoria externa contratada. O controle social é exercido por meio de seus representantes, indicados na forma da Lei, que não são remunerados pelos serviços que prestam à OS mas respondem com seus bens se houver, por exemplo, qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública.

10. No entanto, mesmo que na elaboração dos Contratos de Gestão sejam observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e economicidade, os processos que suportam sua execução, tanto no órgão supervisor quanto nas OS's devem ser auditados para se buscar possíveis irregularidades ou execuções indevidas. Os processos internos do MCTI de cada uma das OS's bem como os Relatórios pertinentes à execução dos Contratos de Gestão elaborados pelas OS's, não contêm detalhes suficientes que permitam uma análise pormenorizada do uso dos recursos públicos.

O Controle não tem tido mais cuidado com elas?

11. Sim, inclusive tenta legislar por meio de planos de providências permanentes após auditorias anuais realizadas pela CGU e por meio de acórdãos do Tribunal de Contas da União, inserindo em sua execução obrigações típicas de contratos administrativos ou convênios, visando obter mais informações ponderáveis à sua busca por execuções irregulares.

12. O TCU, por exemplo, recentemente elogiou o IMPA pela boa utilização dos recursos públicos na realização das Olimpíadas Brasileiras de Matemática nas Escolas Públicas – OBMEP e o citou como referência.



O MCT entende que há interdependência entre os implementadores do modelo das OS?

13. Sim, há interdependência e o governo federal, na figura deste MCTI e propriamente a CGOS/SCUP, é referência para implementadores do modelo OS na esfera estadual. Quanto à Secretaria de Gestão Pública – SEGEP, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, “guardiã/gestora” do modelo, tem estado alheia ao seu desenvolvimento nos últimos anos.

Quanto aos órgãos de controle, não acho que não reconhecem a SEGEP/MP como gestora do modelo OS.

Acha que se houver maior cooperação entre todos poderá haver mais probabilidade de sucesso dessa política?

14. Isso é evidente. O nível de cooperação é essencial para o bom desenvolvimento das sociedades modernas mas, para a cooperação, deve haver o entendimento para a grande maioria da sociedade, que esta é mesmo a política correta para melhor servi-la e de onde emana todo o poder público. Esse convencimento só se dará com o sucesso das iniciativas piloto em plena atuação hoje.

A indefinição no julgamento da ADI – 1923 (proposta pelo PT e PDT contra as OS, em 1998) que está parada no STF não gera desconfiança dos órgãos de Controle em relação as OS?

15. Claro.

Por que?

16. Porque os órgãos de controle têm uma posição de desconfiança na execução do modelo e, como dito em outra resposta, acabam normatizando por meio de planos de providências permanentes após auditorias anuais realizadas pela Controladoria Geral da União – CGU e por meio de acórdãos do Tribunal de Contas da União - TCU, inserindo em sua execução obrigações típicas de contratos administrativos ou convênios, visando obter mais informações ponderáveis à sua busca por execuções irregulares.

O que você acha da implantação de comitês conjuntos entre o agente controle e o agente gestor?

17. Acho excelente. É o que gostaria que acontecesse: CGU, TCU, MP, MCTI, todos juntos construindo soluções, mas infelizmente não acontece na prática. Os órgãos de controle não podem, por conta de suas normas internas, fazer parte de comitês. Os órgãos de controle foram criados para atender o princípio do equilíbrio dos poderes “checks and balances”. O controle interno procura manter a “casa em ordem” e coibir o risco de desvios evidenciáveis pelo controle externo, que tem por missão julgar a regularidade das contas do poder executivo na função fiscalizadora da sociedade no estado exercida pelo poder legislativo. A oposição é o sentido da sua existência, afinal consenso já se chegou pela parte do poder executivo ao celebrar os atos.

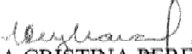
Você acredita que há desconfiança entre o Controle e o Gestor?

18. Mais uma vez é evidente. É quase certo que algum ato administrativo fugirá aos princípios da administração pública, ou alguma norma de um imenso arcabouço legal. Em algum momento, algum gestor pode vir a cometer ato com vício, e os órgãos de



controle, com base na desconfiança prévia dos gestores, buscam indícios destes vícios em todos os processos.

Brasília, 18 de maio de 2012.


MARIA CRISTINA PÉREZ MARÇAL
Coordenadora-Geral de Supervisão e Acompanhamento das
Organizações Sociais

Apêndice III

RESUMO DA ENTREVISTA COM CARLOS ROBERTO MENDES DOS SANTOS DA OS – IMPA

Carlos Roberto Mendes dos Santos

Função: Assessor da Direção do IMPA para Controle Interno, onde trabalha há 10 anos.

Data: 25 de maio de 2012

Local: IMPA – RJ

- a) Quanto ao risco no comportamento dos agentes.

Não vejo risco, o IMPA está seguro de que fez uma boa escolha quando optou pelo modelo de OS. Quanto aos demais órgãos, eu vejo que a Lei garante o repasse dos recursos, por exemplo. Porém, eu sei que o CGU cobra muito do MCT como ele aferiu as metas do nosso contrato de gestão.

O modelo tem sido muito eficiente, sobretudo por permitir a renovação do quadro de pesquisa do Instituto, através da contratação de pesquisadores renomados, inclusive do exterior.

Por ser uma entidade privada sem fins lucrativos, o IMPA conta com uma auditoria independente, conforme diretriz do Conselho de Administração, e é responsável por auditar e emitir os relatórios contábeis e financeiros, onde constam a aprovação quanto a legalidade da aplicação dos recursos.

- b) Há interdependência entre os órgãos que participam da política?

Somos independentes. Mas a interdependência entre os 3, CGU-MCT-IMPA, é clara. Ultimamente tem havido maior aproximação entre os três, mas o IMPA tem notoriedade e a segurança institucional dele.

- c) Temos uma relação excelente com a CGU?

Mantemos uma excelente relação com a CGU. O Contrato de Gestão firmado entre o MCTI e o IMPA fixa indicadores e metas a serem cumpridas. O cumprimento delas por parte do IMPA é fator fundamental e preponderante para a liberação dos recursos alocados, bem como para a continuidade do modelo de gestão.

- d) Quanto ao custo ao IMPA caso os demais agentes não se comportem como se espera?

O IMPA é um centro de excelência, existe há mais de 50 anos, e sólido, nós estamos seguros do que somos e de nossa capacidade. Não temos receio porque sabemos de nossa capacidade e da respeitabilidade que temos.

e) Você vê desconfiança entre o CGU, MCT e IMPA?

Não. Creio apenas que, a desconfiança, se vier a existir, será em consequência da atuação dos gestores. Se o gestor for seguro e consciente, não há porque ter desconfiança entre os agentes. Ultimamente, tem havido uma maior aproximação entre o CGU-MCTI-IMPA.

Quanto ao pregão, em sua forma eletrônica, tem se mostrado uma modalidade muito boa de compra, apesar da controvérsia que ainda existe quanto a sua obrigatoriedade de utilização pelas OS's, principalmente, em virtude do entendimento das áreas jurídicas do MCTI e MPOG. As OS's conforme preceitua a Lei, por serem entidades privadas, podem realizar suas aquisições de bens e serviços através de Regulamento próprio.

f) A indefinição da Lei 9637 por conta do seu questionamento junto ao STF não gera problemas entre os agentes?

Há sim insegurança por conta da Lei ainda em julgamento, mas basta seguir a legislação que não há problema. A insegurança deve-se aos gestores que não entendem que somos entidades privadas. O relacionamento entre as pessoas dos diversos agentes é importante e se baseia em confiança e seriedade recíprocas.

g) Sou a favor de ambientes de intercambio e trocas entre os agentes, que ao meu ver, já deveriam estar ocorrendo, pois esta troca de experiências é muito importante. O MCT tem seminários anuais de encerramento de exercício que as OS participam.



Carlos Roberto Mendes dos Santos

Apêndice IV

Lei nº 9.637, de 15.05.1998

Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Seção I Da Qualificação

Art. 1º O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e a saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei.

Art. 2º São requisitos específicos para que as entidades privadas referidas no artigo anterior habilitem-se à qualificação como organização social:

I - comprovar o registro de seu ato constitutivo, dispondo sobre:

- a) natureza social de seus objetivos relativos à respectiva área de atuação;
- b) finalidade não-lucrativa, com a obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades;
- c) previsão expressa de a entidade ter, como órgãos de deliberação superior e de direção, um conselho de administração e uma diretoria definidos nos termos do estatuto, asseguradas àquele composição e atribuições normativas e de controle básicas previstas nesta Lei;
- d) previsão de participação, no órgão colegiado de deliberação superior, de representantes do Poder Público e de membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral;
- e) composição e atribuições da diretoria;
- f) obrigatoriedade de publicação anual, no Diário Oficial da União, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão;
- g) no caso de associação civil, a aceitação de novos associados, na forma do estatuto;
- h) proibição de distribuição de bens ou de parcela do patrimônio líquido em qualquer hipótese, inclusive em razão de desligamento, retirada ou falecimento de associado ou membro da entidade;
- i) previsão de incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações que

Ihe foram destinados, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, em caso de extinção ou desqualificação, ao patrimônio de outra organização social qualificada no âmbito da União, da mesma área de atuação, ou ao patrimônio da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, na proporção dos recursos e bens por estes alocados;

II - haver aprovação, quanto à conveniência e oportunidade de sua qualificação como organização social, do Ministro ou titular de órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao seu objeto social e do Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado.

Seção II

Do Conselho de Administração

Art. 3º O conselho de administração deve estar estruturado nos termos que dispuser o respectivo estatuto, observados, para os fins de atendimento dos requisitos de qualificação, os seguintes critérios básicos:

I - ser composto por:

- a) 20 a 40% (vinte a quarenta por cento) de membros natos representantes do Poder Público, definidos pelo estatuto da entidade;
- b) 20 a 30% (vinte a trinta por cento) de membros natos representantes de entidades da sociedade civil, definidos pelo estatuto;
- c) até 10% (dez por cento), no caso de associação civil, de membros eleitos dentre os membros ou os associados;
- d) 10 a 30% (dez a trinta por cento) de membros eleitos pelos demais integrantes do conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral;
- e) até 10% (dez por cento) de membros indicados ou eleitos na forma estabelecida pelo estatuto;

II - os membros eleitos ou indicados para compor o Conselho devem ter mandato de quatro anos, admitida uma recondução;

III - os representantes de entidades previstos nas alíneas "a" e "b" do inciso I devem corresponder a mais de 50% (cinquenta por cento) do Conselho;

IV - o primeiro mandato de metade dos membros eleitos ou indicados deve ser de dois anos, segundo critérios estabelecidos no estatuto;

V - o dirigente máximo da entidade deve participar das reuniões do conselho, sem direito a voto;

VI - o Conselho deve reunir-se ordinariamente, no mínimo, três vezes a cada ano e, extraordinariamente, a qualquer tempo;

VII - os conselheiros não devem receber remuneração pelos serviços que, nesta condição, prestarem à organização social, ressalvada a ajuda de custo por reunião da qual participem;

VIII - os conselheiros eleitos ou indicados para integrar a diretoria da entidade devem renunciar ao assumirem funções executivas.

Art. 4º Para os fins de atendimento dos requisitos de qualificação, devem ser atribuições privativas do Conselho de Administração, dentre outras:

I - fixar o âmbito de atuação da entidade, para consecução do seu objeto;

II - aprovar a proposta de contrato de gestão da entidade;

III - aprovar a proposta de orçamento da entidade e o programa de investimentos;

IV - designar e dispensar os membros da diretoria;

V - fixar a remuneração dos membros da diretoria;

VI - aprovar e dispor sobre a alteração dos estatutos e a extinção da entidade por maioria, no mínimo, de dois terços de seus membros;

VII - aprovar o regimento interno da entidade, que deve dispor, no mínimo, sobre a estrutura, forma de gerenciamento, os cargos e respectivas competências;

VIII - aprovar por maioria, no mínimo, de dois terços de seus membros, o regulamento próprio contendo os procedimentos que deve adotar para a contratação de obras, serviços, compras e alienações e o plano de cargos, salários e benefícios dos empregados da entidade;

IX - aprovar e encaminhar, ao órgão supervisor da execução do contrato de gestão, os relatórios gerenciais e de atividades da entidade, elaborados pela diretoria;

X - fiscalizar o cumprimento das diretrizes e metas definidas e aprovar os demonstrativos financeiros e contábeis e as contas anuais da entidade, com o auxílio de auditoria externa.

Seção III

Do Contrato de Gestão

Art. 5º Para os efeitos desta Lei, entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º.

Art. 6º O contrato de gestão, elaborado de comum acordo entre o órgão ou entidade supervisora e a organização social, discriminará as atribuições, responsabilidades e

obrigações do Poder Público e da organização social.

Parágrafo único. O contrato de gestão deve ser submetido, após aprovação pelo Conselho de Administração da entidade, ao Ministro de Estado ou autoridade supervisora da área correspondente à atividade fomentada.

Art. 7º Na elaboração do contrato de gestão, devem ser observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e, também, os seguintes preceitos:

I - especificação do programa de trabalho proposto pela organização social, a estipulação das metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade;

II - a estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais, no exercício de suas funções.

Parágrafo único. Os Ministros de Estado ou autoridades supervisoras da área de atuação da entidade devem definir as demais cláusulas dos contratos de gestão de que sejam signatários.

Seção IV

Da Execução e Fiscalização do Contrato de Gestão

Art. 8º A execução do contrato de gestão celebrado por organização social será fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada.

§ 1º A entidade qualificada apresentará ao órgão ou entidade do Poder Público supervisora signatária do contrato, ao término de cada exercício ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse público, relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro.

§ 2º Os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão devem ser analisados, periodicamente, por comissão de avaliação, indicada pela autoridade supervisora da área correspondente, composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação.

§ 3º A comissão deve encaminhar à autoridade supervisora relatório conclusivo sobre a avaliação procedida.

Art. 9º Os responsáveis pela fiscalização da execução do contrato de gestão, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de

recursos ou bens de origem pública por organização social, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

Art. 10. Sem prejuízo da medida a que se refere o artigo anterior, quando assim exigir a gravidade dos fatos ou o interesse público, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização representarão ao Ministério Público, à Advocacia-Geral da União ou à Procuradoria da entidade para que requeira ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e o seqüestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.

§ 1º O pedido de seqüestro será processado de acordo com o disposto nos arts. 822 e 825 do Código de Processo Civil.

§ 2º Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações mantidas pelo demandado no País e no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais.

§ 3º Até o término da ação, o Poder Público permanecerá como depositário e gestor dos bens e valores seqüestrados ou indisponíveis e velará pela continuidade das atividades sociais da entidade.

Seção V

Do Fomento às Atividades Sociais

Art. 11. As entidades qualificadas como organizações sociais são declaradas como entidades de interesse social e utilidade pública, para todos os efeitos legais.

Art. 12. Às organizações sociais poderão ser destinados recursos orçamentários e bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão.

§ 1º São assegurados às organizações sociais os créditos previstos no orçamento e as respectivas liberações financeiras, de acordo com o cronograma de desembolso previsto no contrato de gestão.

§ 2º Poderá ser adicionada aos créditos orçamentários destinados ao custeio do contrato de gestão parcela de recursos para compensar desligamento de servidor cedido, desde que haja justificativa expressa da necessidade pela organização social.

§ 3º Os bens de que trata este artigo serão destinados às organizações sociais, dispensada licitação, mediante permissão de uso, consoante cláusula expressa do contrato de gestão.

Art. 13. Os bens móveis públicos permitidos para uso poderão ser permutados por outros de igual ou maior valor, condicionado a que os novos bens integrem o patrimônio da União.

Parágrafo único. A permuta de que trata este artigo dependerá de prévia avaliação do bem e expressa autorização do Poder Público.

Art. 14. É facultado ao Poder Executivo a cessão especial de servidor para as organizações sociais, com ônus para a origem.

§ 1º Não será incorporada aos vencimentos ou à remuneração de origem do servidor cedido qualquer vantagem pecuniária que vier a ser paga pela organização social.

§ 2º Não será permitido o pagamento de vantagem pecuniária permanente por organização social a servidor cedido com recursos provenientes do contrato de gestão, ressalvada a hipótese de adicional relativo ao exercício de função temporária de direção e assessoria.

§ 3º O servidor cedido perceberá as vantagens do cargo a que fizer juz no órgão de origem, quando ocupante de cargo de primeiro ou de segundo escalão na organização social.

Art. 15. São extensíveis, no âmbito da União, os efeitos dos arts. 11 e 12, § 3º, para as entidades qualificadas como organizações sociais pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, quando houver reciprocidade e desde que a legislação local não contrarie os preceitos desta Lei e a legislação específica de âmbito federal.

Seção VI

Da Desqualificação

Art. 16. O Poder Executivo poderá proceder à desqualificação da entidade como organização social, quando constatado o descumprimento das disposições contidas no contrato de gestão.

§ 1º A desqualificação será precedida de processo administrativo, assegurado o direito de ampla defesa, respondendo os dirigentes da organização social, individual e solidariamente, pelos danos ou prejuízos decorrentes de sua ação ou omissão.

§ 2º A desqualificação importará reversão dos bens permitidos e dos valores entregues à utilização da organização social, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

CAPÍTULO II

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 17. A organização social fará publicar, no prazo máximo de noventa dias contado da assinatura do contrato de gestão, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público.

Art. 18. A organização social que absorver atividades de entidade federal extinta no âmbito da área de saúde deverá considerar no contrato de gestão, quanto ao

atendimento da comunidade, os princípios do Sistema Único de Saúde, expressos no art. 198 da Constituição Federal e no art. 7º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.

Art. 19. As entidades que absorverem atividades de rádio e televisão educativa poderão receber recursos e veicular publicidade institucional de entidades de direito público ou privado, a título de apoio cultural, admitindo-se o patrocínio de programas, eventos e projetos, vedada a veiculação remunerada de anúncios e outras práticas que configurem comercialização de seus intervalos.

Art. 20. Será criado, mediante decreto do Poder Executivo, o Programa Nacional de Publicização - PNP, com o objetivo de estabelecer diretrizes e critérios para a qualificação de organizações sociais, a fim de assegurar a absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União, que atuem nas atividades referidas no art. 1º, por organizações sociais, qualificadas na forma desta Lei, observadas as seguintes diretrizes:

I - ênfase no atendimento do cidadão-cliente;

II - ênfase nos resultados, qualitativos e quantitativos nos prazos pactuados;

III - controle social das ações de forma transparente.

Art. 21. São extintos o Laboratório Nacional de Luz Síncrotron, integrante da estrutura do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, e a Fundação Roquette Pinto, entidade vinculada a Presidência da República.

§ 1º Competirá ao Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado supervisionar o processo de inventário do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron, a cargo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, cabendo-lhe realizá-lo para a Fundação Roquette Pinto.

§ 2º No curso do processo de inventário da Fundação Roquette Pinto e até a assinatura do contrato de gestão, a continuidade das atividades sociais ficará sob a supervisão da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

§ 3º É o Poder Executivo autorizado a qualificar como organizações sociais, nos termos desta Lei, as pessoas jurídicas de direito privado indicadas no Anexo I, bem assim a permitir a absorção de atividades desempenhadas pelas entidades extintas por este artigo.

§ 4º Os processos judiciais em que a Fundação Roquette Pinto seja parte, ativa ou passivamente, serão transferidos para a União, na qualidade de sucessora, sendo representada pela Advocacia- Geral da União.

Art. 22. As extinções e a absorção de atividades e serviços por organizações sociais de que trata esta Lei observarão os seguintes preceitos:

I - os servidores integrantes dos quadros permanentes dos órgãos e das entidades extintos terão garantidos todos os direitos e vantagens decorrentes do respectivo cargo ou emprego e integrarão quadro em extinção nos órgãos ou nas entidades indicados no Anexo II, sendo facultada aos órgãos e entidades supervisoras, ao seu critério exclusivo, a cessão de servidor, irrecusável para este, com ônus para a origem, à organização social que vier a absorver as correspondentes atividades, observados os §§ 1º e 2º do art. 14;

II - a desativação das unidades extintas será realizada mediante inventário de seus bens imóveis e de seu acervo físico, documental e material, bem como dos contratos e convênios, com a adoção de providências dirigidas à manutenção e ao prosseguimento das atividades sociais a cargo dessas unidades, nos termos da legislação aplicável em cada caso;

III - os recursos e as receitas orçamentárias de qualquer natureza, destinados às unidades extintas, serão utilizados no processo de inventário e para a manutenção e o financiamento das atividades sociais até a assinatura do contrato de gestão;

IV - quando necessário, parcela dos recursos orçamentários poderá ser reprogramada, mediante crédito especial a ser enviado ao Congresso Nacional, para o órgão ou entidade supervisora dos contratos de gestão, para o fomento das atividades sociais, assegurada a liberação periódica do respectivo desembolso financeiro para a organização social;

V - encerrados os processos de inventário, os cargos efetivos vagos e os em comissão serão considerados extintos;

VI - a organização social que tiver absorvido as atribuições das unidades extintas poderá adotar os símbolos designativos destes, seguidos da identificação "OS"

§ 1º A absorção pelas organizações sociais das atividades das unidades extintas efetivar-se-á mediante a celebração de contrato de gestão, na forma dos arts. 6º e 7º.

§ 2º Poderá ser adicionada às dotações orçamentárias referidas no inciso IV parcela dos recursos decorrentes da economia de despesa incorrida pela União com os cargos e funções comissionados existentes nas unidades extintas.

Art. 23. É o Poder Executivo autorizado a ceder os bens e os servidores da Fundação Roquette Pinto no Estado do Maranhão ao Governo daquele Estado.

Art. 23-A. Os servidores oriundos da extinta Fundação Roquette Pinto e do extinto Território Federal de Fernando de Noronha poderão ser redistribuídos ou cedidos para órgãos e entidades da Administração Pública Federal, independentemente do disposto no inciso II do art. 37 e no inciso I do art. 93 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, assegurados todos os direitos e vantagens, inclusive o pagamento de gratificação de desempenho ou de produtividade, sem alteração de cargo ou de tabela remuneratória.

(Art. 23-A acrescido pela Lei nº 12.269, de 21.06.2010) Parágrafo único. As disposições do caput aplicam-se aos servidores que se encontram cedidos nos termos do inciso I do art. 22 e do art. 23 desta Lei.

(Parágrafo único acrescido pela Lei nº 12.269, de 21.06.2010)

Art. 24. São convalidados os atos praticados com base na Medida Provisória nº 1.648-6, de 24 de março de 1998.

Art. 25. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 15 de maio de 1998, 177º da Independência e 110º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Pedro Malan

Paulo Paiva

José Israel Vargas

Luiz Carlos Bresser Pereira

Clovis de Barros Carvalho

Publicado no DOU de 18/05/1998, Seção I, Pág. 8