

UNIDADE 2

GESTÕES ESPECÍFICAS DE REDES NA ESFERA PÚBLICA

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Descrever a importância da participação e do controle social e seus mecanismos e instrumentos na gestão de prestação de serviços sociais e socioassistenciais pelas redes públicas de cooperação entre o Estado e a Sociedade;
- ▶ Identificar a importância de controle pelo Estado e seus mecanismos e instrumentos na gestão de prestação de serviços de infraestrutura pelas redes públicas de cooperação entre o Estado e o Mercado; e
- ▶ Reconhecer a importância dos pressupostos de isonomia e dos mecanismos de ouvidorias públicas na gestão dos serviços de intervenção do Estado, no mercado e na sociedade, executados pelas redes públicas estatais.

GESTÕES ESPECÍFICAS DE REDES NA ESFERA PÚBLICA

Por meio da Unidade 1, tivemos acesso à introdução do tema *Gestão de Redes de Cooperação na Esfera Pública* e, nela, abordamos diversos aspectos das redes de cooperação tentando uma compreensão inicial das suas especificidades. Agora, chegou o momento de vermos como as redes interorganizacionais são aplicadas na prestação de serviços públicos. Bom estudo!

Propomos a você um estudo sobre a aplicação das redes interorganizacionais na prestação de serviços públicos considerando três grupos básicos, no sentido da Variedade e da Complexidade, quais sejam:

- ▶ o atendimento direto aos cidadãos em serviços públicos de natureza social;
- ▶ o atendimento geral aos cidadãos em serviços de infraestrutura; e
- ▶ os serviços de intervenção do Estado no mercado e na sociedade.

Veremos vários exemplos para cada um desses grupos; certamente alguns você já conhece, mas há outros que tomará conhecimento por esta disciplina.

Aproveitaremos também para correlacionar os casos de aplicação prática que apresentamos na Unidade 1, trazidos exclusivamente para o contexto de gestão das redes, isto é, do planejamento, da execução, da avaliação e do controle dos serviços

públicos, conforme os princípios dos modelos de gestão adotados em cada caso.

TIPOLOGIAS IMPORTANTES PARA GESTÃO

Antes de detalharmos cada caso, vamos lembrar a tipologia proposta por Amado Neto (2000) que utiliza como critério “a cadeia de produção (ou prestação de serviços) e uso de recursos” para a classificação em: redes verticais e horizontais de cooperação.

Consulte o Quadro 2
– Tipologia das Redes:
Critérios e Formuladores,
caso tenha dúvidas.

Inojosa (1999) apresenta, ao utilizar os termos público-alvo e serviços públicos, a distinção entre redes homogêneas e heterogêneas, que será muito importante para o entendimento de alguns aspectos de gestões específicas das redes públicas de cooperação na esfera pública.

Para essa autora, toda rede é criada em função de um objetivo comum que é o da cooperação. Os atores e as organizações buscam articular parcerias em número e em qualidade capazes de realizar esse objetivo.

Nesse contexto, há redes com as quais se buscam parcerias que produzam um serviço ou um produto semelhante e que alcancem públicos diferentes no que diz respeito ao gênero, à faixa etária, ao território ou a outra característica. Essas redes são denominadas homogêneas em relação ao perfil das instituições integrantes, como uma rede municipal de escolas que produz educação básica para atender às crianças em todos os seus distritos.

A autora ainda considera que existem redes nas quais os parceiros produzem serviços ou produtos complementares entre si para servir a um mesmo público. Nessas redes, variados tipos de parceiros são necessários para a prestação do serviço.

Vamos a um exemplo? Para produzir assistência à saúde de uma mesma população, é preciso ter uma rede que contemple unidades básicas de saúde, com ambulatórios de especialidades

e com hospitais de diferentes complexidades, além de serviços complementares, como laboratórios.

Como você pode concluir, além das redes estatais puras e híbridas que consideram a natureza das organizações que compõem as redes, temos como tipologias importantes para classificar as redes de cooperação na esfera pública:

- ▶ redes verticais e horizontais, quando olhamos os processos internos de prestação de serviços; e
- ▶ redes homogêneas e heterogêneas, quando analisamos públicos-alvo e serviços.

O Quadro 4 apresenta uma combinação das três classificações anteriores. Vejamos:

I – NATUREZA DAS ORGANIZAÇÕES COMPONENTES	II – VISÃO INTERNA (PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS)		III – VISÃO EXTERNA (PÚBLICO-ALVO E SERVIÇOS)	
	VERTICAL	HORIZONTAL	HOMOGÊNEA	HETEROGÊNEA
Estatual Pura (somente organizações estatais)	1	2	A	B
Híbridas (organizações estatais e não estatais)	3	4	C	D

Quadro 4: Variedade de Redes de Cooperação em Múltiplas Perspectivas

Fonte: Elaborado pela autora

No **Quadro 4** vemos que números e letras identificam os tipos de redes utilizando o critério “II – Visão interna (Processo de prestação de serviços)” e o critério “III – Visão externa (Público-alvo e serviços)”, considerando também o critério “natureza das organizações componentes”.

Exemplificando: uma rede do tipo estatal pura pode ser classificada em horizontal ou vertical (II – Visão interna) e também em homogênea e heterogênea (III – Visão externa).

Usaremos esse quadro para analisar os casos práticos que vamos apresentar a seguir. Esteja atento!

Vamos aplicar essa estrutura para classificar uma rede de prestação de serviços públicos de segurança no âmbito municipal. Por causa da natureza do serviço público, ela seria uma rede estatal pura do tipo horizontal (2) e homogênea (A).

REDES PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS SOCIAIS

No caso das redes para prestação de serviços sociais, estamos tratando de serviços públicos realizados no contexto da função de distribuição do Estado, a exemplo de atendimentos realizados nos setores de Educação, de Saúde, de Segurança Pública, de Cultura, de Esporte, entre outros; e, também, da função de redistribuição com serviços públicos voltados à redução de desigualdades sociais.

CARACTERÍSTICAS GERAIS DAS REDES DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS SOCIAIS

Vamos caracterizar as redes de prestação de serviços sociais em três grandes grupos:

- ▶ Redes sociais sistêmicas de iniciativa estatal – 1ª fase.
- ▶ Redes sociais sistêmicas de iniciativa estatal – 2ª fase.
- ▶ Redes sociais de iniciativa da sociedade.

Vejamos quais são as características de cada uma dessas redes.

Redes Sociais Sistêmicas de Iniciativa Estatal – 1ª fase

Essas redes são de iniciativa do Estado, em contexto federativo, isto é, envolve a União, os Estados e os municípios, atuando de forma sistêmica.

Exemplos disso são as redes do SUS e do SNE com a definição legal das atribuições de cada unidade federativa.

Com a Constituição de 1988 e as definições de descentralização, os atendimentos aos públicos-alvo ficaram a cargo dos municípios que recebem orientações normativas, isto é, as regras, os procedimentos e as diretrizes, definindo prioridades, volumes e prazos para que os serviços sejam prestados.

Para que essa tarefa seja realizada, os recursos públicos são repassados das instâncias superiores aos órgãos executores por meio de **instrumentos específicos** que definem limites e formas de realizar gastos e de prestar contas.

Essas redes têm como objetivo ou lógica coletiva os ganhos sinérgicos na perspectiva social, isto é, a busca da efetividade e a valorização do capital social, como você pôde ver no Quadro 1 – *Objetivos e Ganhos Sinérgicos por Perspectiva*, que apresentamos na Unidade 1.

Destacamos que uma rede sistêmica, às vezes, desafia o Estado a atender públicos em locais onde não existem unidades de atendimento dos municípios. Também devemos considerar que a especificidade das demandas pode gerar a necessidade de implementação de atendimentos mais personalizados.

Como exemplo, podemos citar o caso da Rede SUS, distribuindo medicamentos, executando consultas e exames e fornecendo informações sobre cuidados sanitários.

Diante dos desafios citados, essa rede estatal buscaria parcerias com organizações não governamentais e com o setor privado. Teríamos, então, agregada à nossa Rede SUS uma rede de ONGs; por exemplo: a fundação de uma instituição bancária com grande capilaridade, e mesmo uma rede de farmácias, ambas já existentes nos municípios onde vivem os públicos-alvo.

Veremos esse assunto, de forma mais detalhada, nas próximas seções desta Unidade.

*Veja como a gestão dessa nova rede ficou mais complexa!
Vamos analisar a evolução da Rede SUS usando o Quadro 4 –
Variedade de Redes de Cooperação em Múltiplas Perspectivas.*

Nossa rede de cooperação para prestação de serviços públicos sociais era de natureza estatal pura e seu processo de prestação de serviços era vertical, pois cada organização componente da rede, da União, dos Estados e dos municípios exercia tarefas diferentes, conforme previsto no sistema implementado.

Com a expansão da rede, cada organização se tornará híbrida, com funcionamento em parte vertical, mas também horizontal, motivado pela inclusão de novas organizações que podem realizar os mesmos processos que as unidades municipais realizam.

Na análise anterior usamos a variável “Processo de prestação de serviços”, presente no Quadro 4. Vamos, agora, considerar a variável “Público-alvo e serviços”.

Nossa rede estatal já era heterogênea, visto que o atendimento contemplava uma variedade de serviços, pois, às vezes, até os públicos-alvo eram diversificados. Com a expansão, ela se tornou uma rede mais híbrida, heterogênea ainda, isto é, agregou organizações de outras naturezas.

Vamos conhecer, agora, outro tipo de rede sistêmica, isto é, aquela que contempla as redes instituídas como sistema após a Constituição de 1988.

Redes Sociais Sistêmicas de Iniciativa Estatal – 2ª fase


Essas são redes idênticas às definidas na 1ª fase. Estamos criando um grupo distinto: 2ª fase, pois suas histórias são bastante diferentes daquelas criadas na 1ª fase e esse fator influenciará os modelos de gestão praticados.

As ações sociais voltadas para questões socioassistenciais somente começaram a ser sistematizadas após a Constituição de 1988 e, mesmo após essa data, algumas ações de governo continuaram sendo pontuais e implementadas por meio de programas e de projetos, de certa forma desarticulados.

Em alguns casos, Estados e municípios já haviam se mobilizado para construção de redes a fim de resolverem problemas sociais, não aguardando iniciativas do governo central.

Exemplos de redes desse contexto são as redes que estão sendo implementadas no contexto do SUAS. Esse sistema busca integrar programas e ações já implementadas com o atendimento de novas demandas prioritizadas nas políticas públicas dos governos federal, estadual e municipal.

Os processos de expansão verificados por meio da análise do **Quadro 4** são os mesmos analisados para redes sistêmicas da 1ª fase. No entanto, as redes sistêmicas da 2ª fase já nascem com a incumbência de administrar uma história de autonomia de cada um dos integrantes.



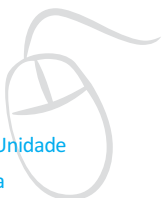
Se tiver dúvidas, volte ao Quadro 4 – Variedade de Redes de Cooperação em Múltiplas Perspectivas.

Redes Sociais de Iniciativa da Sociedade

As redes sociais de iniciativa da sociedade são alianças em que governos, iniciativa privada e sociedade trabalham em conjunto para solucionar problemas sociais. A principal característica dessa forma de atuação é a possibilidade de integrar diferentes capacidades e competências na busca por soluções.

Independente das iniciativas de coordenação do Estado, as redes de cooperação para prestação de serviços públicos sociais começaram a ser implementadas a partir dos **movimentos sociais**.

O relacionamento dessas redes com as organizações estatais pode ocorrer a partir de critérios e de decisões tomadas no âmbito interno, pois como essas redes nascem autônomas, elas podem considerar as trocas de recursos públicos uma desvantagem, por causa da perda de autonomia, isto é, pelo fato de se transformarem em redes tuteladas.



No Quadro 2, na Unidade 1, apresentamos a definição de movimentos sociais. Sugerimos que você releia esse conceito para entender melhor o que estamos tratando aqui.

MECANISMOS DE GESTÃO: PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL, CONTROLE SOCIAL E ÓRGÃO COLEGIADO

Você deve estar questionando a razão da escolha dos temas participação, controle social e órgão colegiado como críticos na gestão da rede, não é?

Então, sugerimos voltar ao Quadro 1, na Unidade 1, que trata dos objetivos e ganhos sinérgicos. Você irá constatar que os resultados pretendidos no objetivo, no que se refere ao social, são a busca da efetividade e a valorização do capital social, o que somente pode ser conseguido com a participação e com o controle social pelos segmentos da sociedade interessados na prestação de serviços públicos.

Isso não significa que o controle pelo Estado não seja importante tanto para as redes estatais quanto para as redes híbridas, pois se houver utilização de recursos públicos as ações desenvolvidas estarão sujeitas às fiscalizações e às auditorias dos tribunais de contas nas três instâncias federativas: União, Estados e municípios.

Nesse sentido, convidamos você a observar cada um dos temas estratégicos na gestão de redes públicas de prestação de serviços sociais. Iniciamos com a participação da sociedade civil na prestação de serviços pelo Estado.

Participação da Sociedade Civil

A participação da sociedade civil pode ser entendida como a ação planejada e implementada no direito dos indivíduos em interferir na condução da vida pública de forma direta ou por meio de mecanismos representativos.

As democracias diretas e participativas, exercitadas de forma autônoma (ou seja, independente do Estado), baseiam-se na ideia de que a sociedade civil deve se mobilizar e se organizar para alterar o **status quo*** governamental.

***Status quo** – expressão latina que significa o estado atual das coisas, isto é, a situação vigente. Fonte: Lacombe (2009).

No final dos anos de 1970, a sociedade brasileira constatou o surgimento de inúmeras práticas coletivas no interior da sociedade civil voltadas à reivindicação de bens, de serviços e de direitos sociopolíticos. Nesse período, novos atores entraram em cena, destacando-se os movimentos sociais populares reivindicatórios de bens e de serviços públicos e de terra e de moradia; assim como os então chamados novos movimentos sociais em luta pelo reconhecimento de direitos sociais e culturais modernos, como: raça, gênero, sexo, qualidade de vida, meio ambiente, segurança, direitos humanos etc.

***Cidadania** – é um conjunto de direitos que permite aos cidadãos participarem ativamente do governo e da sociedade. Fonte: Elaborado pela autora.

Já ao longo dos anos de 1990, o conceito de **cidadania*** passou a ser relacionado diretamente à ideia de participação civil e de responsabilidade social dos cidadãos em arenas públicas, via parcerias entre o governo e a sociedade civil não somente no desenvolvimento das políticas sociais, mas na prestação de serviços públicos de natureza social, como vimos anteriormente.

Essa mudança de foco do papel da participação popular abre caminho para o estabelecimento de um novo espaço público denominado **público não estatal**, no qual começa a se desenvolver os conselhos, os fóruns, as redes e as articulações entre a sociedade civil e os representantes do Poder Público, visando à democratização da gestão da parcela do Estado responsável pelo atendimento das demandas sociais.

***Equidade** – virtude de quem ou do que (atitude, comportamento, fato etc.) manifesta senso de justiça, imparcialidade, respeito à igualdade de direitos. Fonte: Houaiss (2009).

Como percebemos, a organização dos segmentos sociais não se dá apenas em torno de necessidades materiais ou de realização de políticas públicas que atendam a carências históricas, mas também busca a consolidação de uma cultura política de respeito à **equidade*** social e à transparência das ações do Estado.

O reconhecimento dos cidadãos como sujeitos de construção e de efetivação de direitos na prestação de serviços públicos sociais realizados pelas redes que estamos estudando é imprescindível.

Vejamos alguns dos mecanismos de participação dos cidadãos na esfera pública.

Controle Social

O controle social, que é um tipo de ação, é um instrumento democrático no qual existe a participação dos cidadãos no exercício do poder que coloca a vontade social como fator fundamental para a criação de metas a serem alcançadas no âmbito de algumas políticas públicas e para a implementação de mecanismos de fiscalização e de prestação de contas do uso dos recursos públicos.

A evolução dos processos de organização da Administração Pública tem buscado assegurar a efetividade da Gestão Pública e a credibilidade das instituições políticas democráticas por meio da instituição dos mais diversos mecanismos: burocracia profissional, formas de supervisão, controle e auditoria, responsabilização sobre os agentes do Estado (*accountability**), gestão por resultados, controle social e envolvimento da sociedade civil na Gestão Pública.

A concepção de controle de grupos e de instituições, por meio da pressão sobre o Estado na disputa de interesses corporativos, tradicionalmente tem privilegiado os mais favorecidos na estrutura social. Com a emergência dos movimentos sociais, a questão do controle se aprofunda à medida que se busca, por meio de ações coletivas, a aceitação pelo Estado e pelos grupos dominantes de valores e de direitos de segmentos não atendidos.

***Accountability** – remete para dimensões como prestação de contas, responsabilidade social, verificação da qualidade de serviço prestado, escrutínio público etc.
Fonte: <<http://webjournal.blogspot.com/2005/01/accountability-um-conceito-de-traduo.html>>.
Acesso em: 4 fev. 2011.

Percebemos que o controle do poder requer a organização da sociedade civil, sua estruturação e capacitação para esse fim, de forma permanente, em múltiplos espaços públicos, antes e durante a implementação das políticas, tendo como parâmetros não apenas variáveis técnicas, mas também exigências de equidade social.

Nessa direção, além das arenas de participação e de deliberação instituídas pelo Estado, como é o caso dos Conselhos; as associações voluntárias, organizadas em rede, exercem papel fundamental.

Conselhos e Comissões

Os Conselhos são instâncias deliberativas constituídos, em cada esfera do governo, com caráter permanente e composição paritária, isto é, igual número de representantes do governo e da sociedade civil.

O debate ensejado em torno da estratégia a ser adotada para levar a termo a inserção da população no processo decisório acabou por consolidar a organização autônoma da sociedade civil e a partilha de poder. Os canais institucionais, especialmente os conselhos de políticas públicas, seriam espaços nos quais as decisões seriam tomadas de forma compartilhada.

Nesse sentido, predomina no Brasil, atualmente, a democracia participativa na modalidade semi-indireta, exercida nos conselhos de políticas públicas em geral (educação, saúde, cultura, segurança pública, meio ambiente etc.) e mesmo em órgãos que definem e implementam políticas setoriais (como habitação, transportes e assistência social), para os quais a questão central é a de como repartir o fundo público.

As Comissões são como colegiados, ou corpos deliberativos, constituídas de membros incumbidos de acompanhar, emitir parecer e deliberar sobre questões de interesses públicos em âmbito mais restrito do que o dos conselhos e sem a exigência da composição paritária.

Concluindo, queremos deixar claro que, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, o processo de ampliação da chamada esfera pública é consolidado por meio do entendimento de que somente com a sociedade mobilizada a democracia participativa pode avançar e, com isso, a instalação e o funcionamento dos comitês e dos plenários por todo o país tornaram-se uma realidade.

Apesar de sua grande importância, os mecanismos para a participação da sociedade civil e para o controle social, ou seja, os Conselhos e as Comissões, ainda não estão sendo utilizados pela sociedade civil. As comunidades, com raras exceções, mobilizam-se para o exercício desses direitos e essa conduta tem contribuído para o uso inadequado dos recursos públicos, em particular daqueles destinados aos setores de Educação, Saúde e Segurança.

Revistas e jornais têm publicado frequentemente matérias sobre aquisições de bens com preços acima dos praticados no mercado e também sobre a utilização de recursos públicos para beneficiar pessoas ou grupos afins em detrimento do interesse público. Essas distorções não poderiam ser creditadas em parte à ausência de controle social?

INSTRUMENTOS DE FORMALIZAÇÃO PARA A GESTÃO

Você deve ter concluído que existem dois mundos diferentes para as redes públicas de prestação de serviços sociais: o mundo estatal e o mundo não estatal que, frequentemente, têm de se associar para aumentar a eficiência, a eficácia e a efetividade no atendimento de demandas sociais.

A Figura 9 apresenta os Indicadores de Resultados Institucionais e os Ambientes da Organização para que você tenha um conhecimento inicial de como os resultados se situam nas relações das organizações com seus usuários diretos, com os públicos-alvo e com o coletivo dos usuários, quando da prestação de serviços públicos. Vejamos:

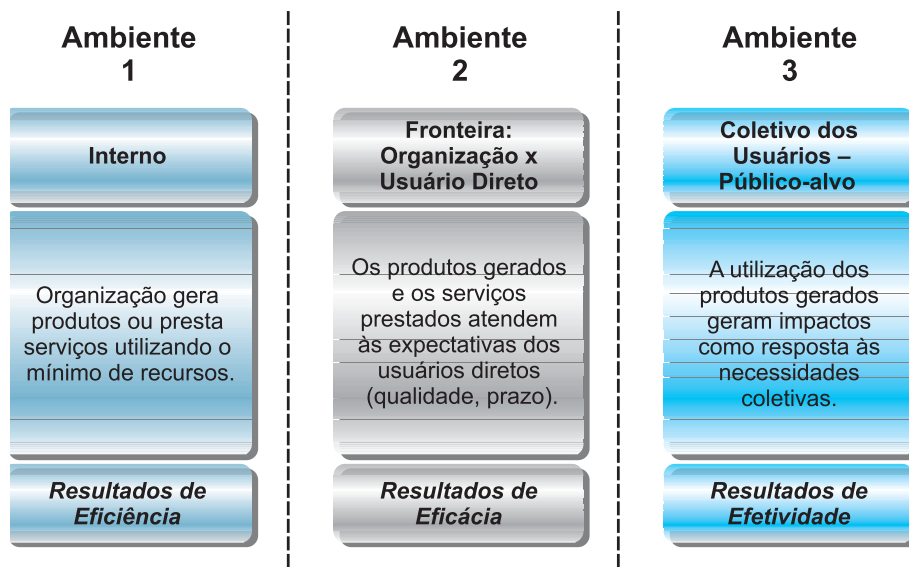


Figura 9: Indicadores de Resultados Institucionais e os Ambientes da Organização

Fonte: Elaborada pela autora

Como observamos na Figura 9, os vários resultados de eficiência, de eficácia e de efetividade são obtidos em ambientes diversos, nos quais verificamos a ocorrência decrescente da influência da organização. Por exemplo, os resultados de efetividade de uma organização dependem de outros atores e aspectos, no ambiente do público-alvo, sobre os quais a influência da organização pode ser bastante reduzida.

Acrescente a essa complexidade o fato de que as obtenções desses resultados nas redes de cooperação irão também depender dos objetivos e das ações de cada um dos parceiros.

O entendimento dessa complexidade é fundamental para você compreender melhor a importância dos mecanismos: participação, controle social e conselho.

Precisamos também, entretanto, de alguns instrumentos formais, pois sempre que estiverem sendo envolvidos recursos públicos, o controle pelo Estado exigirá formalizações nas relações das organizações estatais entre si e com as organizações não estatais.

O uso adequado dos mecanismos citados e de instrumentos formais preconizados pode contribuir para o alcance dos resultados desejados na prestação de serviços públicos.

A Figura 10 apresenta, mesmo que de forma inicial, alguns desses instrumentos formais classificados em dois grupos. Vejamos:

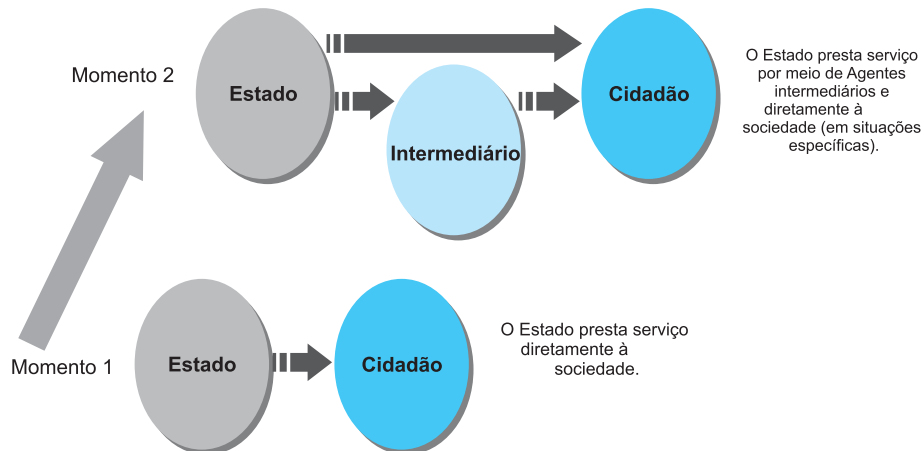


Figura 10: Mudança de Prestação de Serviços Públicos pelo Estado Contemporâneo

Fonte: Elaborada pela autora

Podemos ver, na Figura 10, que o primeiro grupo apoiará as relações entre entes da federação: União, Estados e municípios, isto é, entre entidades estatais. E o segundo apoiará as relações entre organizações estatais e não estatais.

Relação no Âmbito das Organizações Estatais

Nesse primeiro grupo, as relações formais entre as organizações do Estado são definidas para explicitar as metas de prestação de serviços, as formas de financiamentos, isto é, de fornecimento de recursos, principalmente financeiros; e as metas sistemáticas para acompanhamento, controle e prestação de contas, relativos aos serviços contratados.

São utilizados normalmente instrumentos denominados convênios interorganizacionais, definidos especificamente para cada um dos setores sociais: Saúde, Educação, Segurança Pública e

Assistência Social, em documentos legais e normativos, que variam para cada setor ou sistema.

Como o funcionamento das redes varia também em razão de cada instância: federal, estadual e municipal, é fundamental que você complemente os conhecimentos aqui fornecidos com as exigências da situação que você estiver analisando.

***Celeridade** – característica do que é célere; agilidade, rapidez, velocidade. Fonte: Houaiss (2009).

Esses instrumentos são os mais completos, mas existem casos em que são exigidas mais flexibilidade e **celeridade***. O SUS instituiu um instrumento denominado transferência fundo a fundo para financiamento dos serviços, que é muito importante para melhorar a qualidade dos serviços prestados no que se refere ao tempo de atendimento às demandas.

Para viabilizar essa modalidade de movimentação de recursos públicos, foram criados fundos de saúde na União, nos Estados e nos municípios.

Mesmo sendo bastante detalhado, no que se refere a alguns aspectos da prestação de serviços, um convênio interorganizacional pode apresentar lacunas, gerando situações duvidosas. Nesse caso, o controle estatal fica mais complexo. É nesse momento que o controle social assume papel estratégico e fundamental nas três instâncias: União, Estados e municípios.

Além dos convênios interorganizacionais e das movimentações fundo a fundo, o fornecimento de recursos orçamentários e financeiros conta com algumas alternativas próprias dessas funções, como é o caso do destaque orçamentário e do repasse financeiro que, em conjunto, facilitam a transferência de recursos entre estruturas administrativas diferentes, como entre ministérios.

Relação entre Organizações Estatais e Não Estatais

Nesse segundo grupo, podemos deduzir que as relações são mais complexas pelos embates, com entendimentos diversos entre mundos diferentes, que já abordamos anteriormente.

Os instrumentos que apoiarão essas relações são os **convênios administrativos** e outros de mesma natureza, como os **acordos**, os **ajustes** etc.

Como existe o repasse de recursos públicos, de natureza financeira, esses instrumentos seguem regras estabelecidas por leis de contratação, a exemplo da atual **Lei n. 8.666**, de 21 de junho de 1993. Essas regras apontam as seguintes necessidades:

- ▶ plano de trabalho;
- ▶ ciência dos órgãos legislativos;
- ▶ plano de aplicação dos recursos; e
- ▶ condições específicas para extinção do convênio e para o tratamento dos saldos apurados.

A gestão de convênio é uma das tarefas mais importantes no gerenciamento das redes públicas de cooperação e, na instância federal, existem arcabouço legal e sistemas informatizados bastante elaborados que apoiam técnicos e gestores públicos; mas esses suportes podem não existir em todos os Estados e municípios do País.

Os convênios são usados para as entidades do terceiro setor, isto é, as organizações não estatais em geral. Porém, existem duas categorias de organização para as quais esse tema exige alguns aprofundamentos. São elas:

- ▶ as Organizações Sociais (OSs) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP); e
- ▶ os Consórcios Públicos.

As **OSCIPs** usam o **Termo de Parceria***, assinado após consulta aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes.

É importante ressaltar que os termos de parceria são considerados acordos administrativos colaborativos.

Para saber mais sobre essa lei, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, acesse o site: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 4 fev. 2011.

***Termo de Parceria**

– consolidação de um acordo de cooperação entre as partes constituindo uma alternativa ao convênio para a realização de projetos entre OSCIPs e órgãos das três esferas de governo, dispondo de procedimentos mais simples do que aqueles utilizados para a celebração de um convênio. Fonte: Elaborado pela autora.

A título de exemplo, citamos a experiência realizada pelo governo de Minas com o Instituto Hartmann Regueira, que existe há cinco anos e atua na gestão de empreendimentos sociais. O instituto, que iniciou como uma ONG até se transformar em uma OSCIP, foi contatado pelo Governo do Estado de Minas Gerais para implementar um projeto de capacitação tecnológica nas 3.920 escolas de referência e associáveis, localizadas em áreas de risco. Algumas das atividades que fazem parte do projeto são: inclusão digital de professores, de estudantes e de comunidades; associadas; e desenvolvimento de Centro de Referência Virtual do professor.


Além do termo de parceria com a Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais, o instituto é responsável por vários outros projetos. Destacamos que o Conselho e a Diretoria Executiva da OSCIP são formados por voluntários, sem nenhum tipo de remuneração.

Constam do Termo de Parceria conteúdos similares aos convênios administrativos já abordados. É importante mais uma vez chamar sua atenção para aspectos críticos de natureza legal e orçamentária explicitados na **Lei n. 9.790**, de 23 de março de 1999.

As **OSs** usam instrumentos criados recentemente e denominados contratos de gestão. Para primeiro entendimento do conceito de Organização Social, selecionamos o artigo 1º da Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998:

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 prevenção do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendendo aos requisitos previstos nesta Lei. (BRASIL, art. 1º, 1998).

As Organizações Sociais podem, desse modo, ser incluídas nas redes de cooperação para prestação de serviços sociais que estamos estudando, mediante a assinatura de um contrato de gestão



Trata-se da lei que institui e disciplina o Termo de Parceria, um instrumento jurídico novo criado para a realização de parcerias unicamente entre o Poder Público e a OSCIP, disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9790.htm>. Acesso em: 4 fev. 2011.

que é o instrumento firmado com o Poder Público, nas três instâncias federativas.

Os contratos de gestão, do mesmo modo que os outros instrumentos que já abordamos, devem estabelecer de forma objetiva metas de execução da prestação dos serviços públicos e obrigações ou responsabilidades entre as partes envolvidas.

Um exemplo de OS que adota o contrato de gestão é a **Associação das Pioneiras Sociais (APS)**. Trata-se de uma entidade de serviço social autônomo, de direito privado e sem fins lucrativos – é a Instituição gestora da Rede SARAH de Hospitais de Reabilitação.

A Associação, criada pela Lei n. 8.246, de 22 de outubro de 1991, tem como objetivo retornar o imposto pago por qualquer cidadão, prestando-lhe assistência médica qualificada e gratuita, formando e qualificando profissionais de saúde, desenvolvendo pesquisa científica e gerando tecnologia.

O caráter autônomo da gestão desse serviço público de saúde faz da Associação a primeira Instituição pública não estatal brasileira.

A Associação administra a Rede SARAH por meio de um Contrato de Gestão, firmado em 1991 com a União, que explicita os objetivos, as metas e os prazos a serem cumpridos. Os princípios administrativos para alcançar esses propósitos estão regulamentados em manuais internos.

Os **Consórcios Públicos** representam um avanço de cooperação federativa e sua principal novidade é a instituição de instrumentos para que os entes federados atuem de forma conjunta, possibilitando o estabelecimento de relações de cooperação seguras, estáveis e transparentes. Criados por meio da **Lei n. 11.107**, de 6 de abril de 2005, contribuem para dar maior efetividade no federalismo cooperativo da Constituição de 1988 que, ao lado de um legado

Os consórcios públicos foram institucionalizados com o Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007, disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm>. Acesso em: 4 fev. 2011.

Essa lei encontra-se disponível no site: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm>. Acesso em: 4 fev. 2011.

histórico importante, pode se tornar um instrumento estratégico para o desenvolvimento social e econômico brasileiro.

Como não abordamos toda variedade de organizações que compõem essas redes, apresentamos na Figura 11 um esquema que procura mostrar os diversos tipos de organizações que podem participar desses arranjos institucionais de redes públicas.

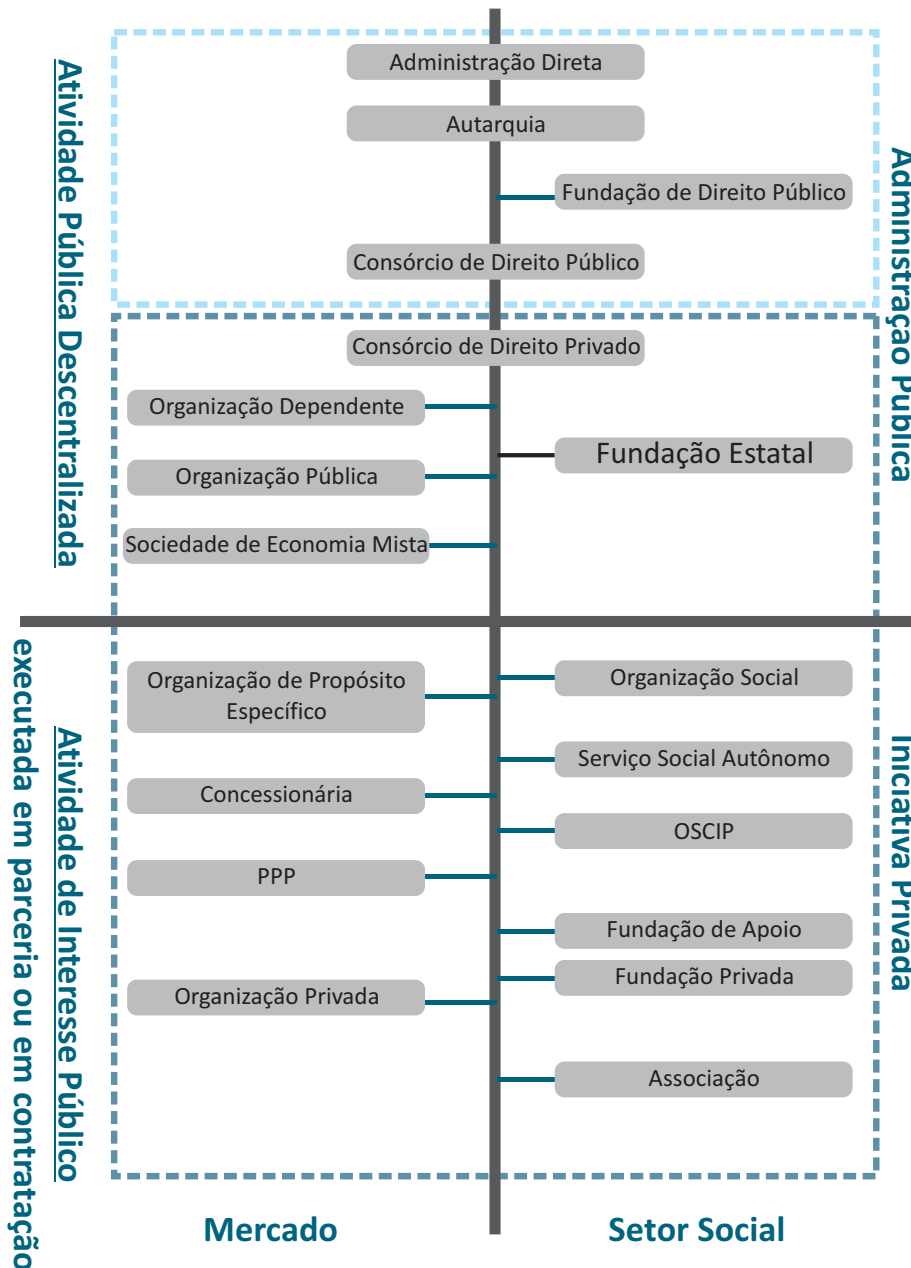


Figura 11: Atuação do Estado no Desenvolvimento Social e Econômico
 Fonte: Adaptada de Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2008)

A título de exemplo, apresentamos duas figuras jurídicas importantes: a Organização Pública e a Sociedade de Economia Mista.

A Organização Pública é a pessoa jurídica criada com força de autorização legal, como instrumento de ação do Estado, dotada de personalidade de Direito Privado, mas submetida a certas regras decorrentes da finalidade pública, constituída com quaisquer das formas admitidas em Direito, cujo capital seja formado unicamente por recursos públicos de pessoa da Administração Direta ou Indireta. Pode ser federal, municipal ou estadual.

Existem duas características importantes na Organização Pública:

- ▶ sua criação e extinção dependem de autorização específica; e
- ▶ quanto à sua organização, pode ser uma Sociedade Comercial ou Civil, sendo organizada e controlada pelo Poder Público. Exemplo: o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e a Itaipú Binacional.

O que é uma Sociedade de Economia Mista?

É uma sociedade anônima, com seus colaboradores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), apesar de serem servidores públicos. Normalmente, eles são efetivados na empresa depois de um determinado prazo. Frequentemente, esse tipo de sociedade tem suas ações negociadas em Bolsas de Valores. Podemos citar como representantes dessa categoria o Banco do Brasil e a Petrobras.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão tem realizado estudos visando a sistematizar os conhecimentos sobre as formas jurídicas da Administração Pública e o relacionamento com o terceiro setor. Se você quiser aprofundar o assunto, consulte o *site* do Ministério.

Com essas informações, finalizamos o estudo das *Redes de Cooperação na Esfera Pública* para Prestação de Serviços Sociais

e Socioassistenciais, suas características, seus mecanismos e seus instrumentos de gestão.

Antes de estudarmos as Redes de Cooperação na Esfera Pública para Prestação de Serviços de Infraestrutura, você deve realizar a Atividade 4 ao final desta Unidade. O objetivo será ajudá-lo a conhecer melhor os conteúdos e as estruturas de convênios interorganizacionais.

REDES PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA

Por entender a necessidade de você conhecer, mesmo que de forma inicial, alguns aspectos das Redes Públicas de Cooperação voltadas à prestação de serviços de infraestrutura e de apoio às atividades produtivas de mercado, é que apresentamos os temas mais estratégicos dessas redes.

Vamos, primeiramente, descrever algumas características desse tipo de rede para, depois, relacionar os mecanismos e os instrumentos de gestão usados com maior frequência.

CARACTERÍSTICAS GERAIS DAS REDES DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA

Com a finalidade de facilitar nosso trabalho, vamos dividir essas redes em dois grupos. O primeiro contemplará as redes formadas quando o Estado deixa de executar certas atividades produtivas de prestação de serviço público de infraestrutura, transferindo-as para organizações do mercado, total ou mesmo parcialmente.

O segundo grupo abrange as redes formadas no âmbito do mercado para as quais recursos públicos são destinados com a finalidade de apoiar o desenvolvimento de algum setor ou local. Em decorrência, a organização que fornece esses recursos passa a exercer

também atividades de natureza diretiva e normativa no âmbito da rede financiada.

Vamos caracterizar melhor as redes pertencentes a cada um desses grupos e fornecer alguns exemplos.

Grupo 1 – Serviços de Infraestrutura Delegados pelo Estado ao Mercado

Para entender melhor a situação que estamos tratando nesse grupo, reveja a Figura 10 – *Mudança de Prestação de Serviços Público pelo Estado Contemporâneo*.

Nesse tipo de prestação de serviço, a exemplo daqueles tratados na seção Redes para Prestação de Serviços Sociais, aparece a figura do intermediário, nesse caso, as organizações de mercado. Os exemplos mais conhecidos de redes formadas pelas organizações de mercado, que passam a fazer a prestação de serviços públicos de infraestrutura, são as redes dos setores de Telecomunicações, de Transportes e Elétricos.

Essas redes têm como objetivo ou lógica coletiva os **ganhos sinérgicos na perspectiva econômica**, isto é, a redução dos custos de transação e a valorização do capital/rentabilidade, isto é, os resultados prioritários de eficiência.

O desafio dessas redes é conciliar a lógica econômica de seu funcionamento com a qualidade da prestação de serviços públicos exigida pelo Estado e pela sociedade. A partir dessa afirmação, podemos entender a importância de instituições como as agências reguladoras, representando o Estado, e os órgãos de defesa do consumidor, representando a sociedade.

Vamos analisar essas redes a partir do Quadro 4 – *Variedade de Redes de Cooperação em Múltiplas Perspectivas*. Elas são redes híbridas, pois não podemos esquecer que a parte estatal de regulação não permite que essas redes sejam puras de mercado.

Veja o Quadro 1 – *Objetivos e Ganhos Sinérgicos por Perspectiva*, que apresentamos a você na Unidade 1.

Quando analisamos a prestação de serviços, notamos que as redes públicas de prestação de serviços de infraestrutura são essencialmente horizontais e **homogêneas**. Homogêneas porque as organizações que as compõem prestam serviços de mesma natureza, e horizontais porque todas essas organizações executam todas as tarefas da prestação de serviços públicos.



Se julgar necessário,
consulte os Quadros 2 e 4.

Grupo 2 – Sistemas Locais de Produção e Inovação

Nesse grupo, estamos nos referindo aos sistemas locais de produção e de inovação que formam as redes, típicas desse grupo, usualmente denominadas de Arranjos Produtivos Locais, ou APLs.

Para Redesist (2000), essas redes são formadas por agentes econômicos, políticos e sociais, localizados em um mesmo território, que apresentam vínculos consistentes de articulação, de interação, de cooperação e de aprendizagem. Elas incluem não apenas organizações produtoras de bens e de serviços finais, organizações fornecedoras de insumos e de equipamentos, organizações prestadoras de serviços, organizações comercializadoras, clientes, entre outros, e suas variadas formas de representação e associação, mas também **instituições públicas e privadas** voltadas à formação e ao treinamento de recursos humanos, à pesquisa, ao desenvolvimento e à engenharia, à promoção e ao financiamento.

É importante esclarecer que incluímos esse tipo de rede como de prestação de serviço público porque o beneficiário indireto do funcionamento dessas redes é a sociedade, em seus vários segmentos específicos.

Quanto ao contexto e à evolução das Redes APL, vamos observar a Figura 12.

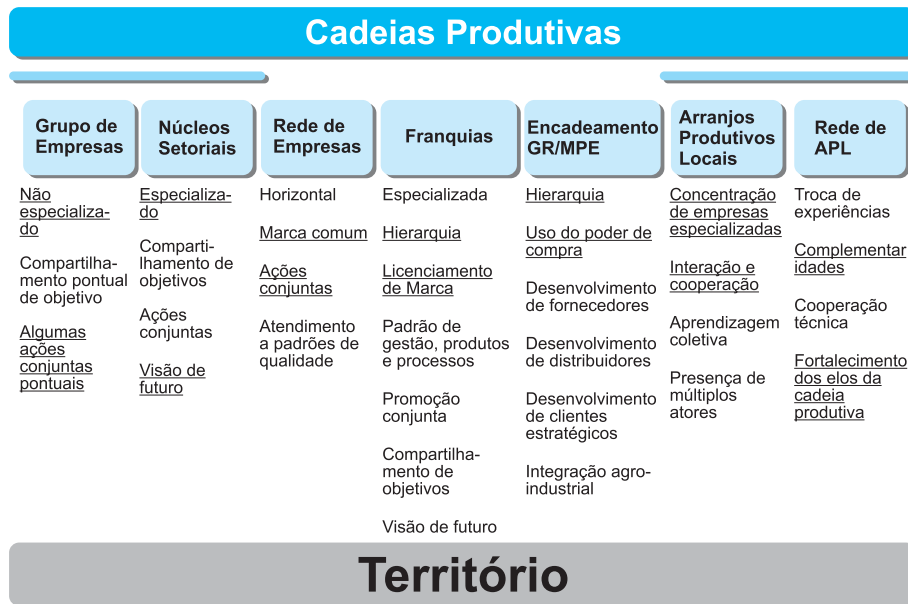


Figura 12: Formas de Organização das Cadeias Produtivas

Fonte: Adaptada de Sebrae (2009)

Por meio da Figura 12, vemos que as cadeias produtivas formam uma grande variedade de redes, e que o Estado participa apenas da última, isto é, da Rede de APL.

MECANISMOS DE GESTÃO: RELAÇÕES DE PARCERIAS, AGÊNCIAS REGULADORAS E SISTEMA DE DEFESA DO CONSUMIDOR

Para as redes públicas de cooperação de natureza produtiva, os temas estratégicos de gestão são aqueles relacionados à grande variedade de parcerias que podem ser estabelecidas e aos controles exercidos pelo Estado, por meio das agências reguladoras e pela sociedade, usando órgãos de defesa do consumidor, conforme mencionado anteriormente.

Vamos conhecer mais sobre cada um desses temas.

Relações de Parcerias entre Estado e Mercado

Apresentamos, a seguir, os tipos de parceria mais usados e, como estamos propiciando conhecimentos básicos sobre o tema, você deverá continuar aprofundando-o de acordo com a sua necessidade.

Vamos analisar os tipos escolhidos.

▶ **Concessões e permissões:** as concessões são usadas para que organizações de mercado prestem serviços públicos ou realizem obras públicas; e as permissões estão restritas aos serviços públicos. Os instrumentos legais que regulamentam essas parcerias são o artigo 175, da Constituição Federal, e a Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Para a efetivação dessas duas categorias de parcerias, Estado e Mercado, a contratação é feita por prazos determinados, envolvendo o poder concedente (União, Estado, Distrito Federal ou municípios) e o **concessionário** ou **permissionário**. É importante notar que devem ser realizadas licitações, sendo permitida a participação de empresas do mercado em regime de consórcio. Nessa contratação deve ficar claro o papel da agência reguladora específica para o setor ao qual pertencem as obras e os serviços. Exemplos: as concessionárias de eletricidade e de comunicações ou para a exploração da manutenção de estradas de rodagem.

▶ **Parceria Público-Privada (PPP):** é bastante semelhante às parcerias tratadas no item anterior. Em razão disso, apesar de ter legislação específica, a **Lei n. 11.079**, de 30 de dezembro de 2004, e alguns artigos da Lei n. 8.987/95 são também considerados. A diferença básica entre PPP e concessão é a remuneração do parceiro privado. Para as concessões, a fonte da remuneração diz respeito às tarifas cobradas e, para a PPP, a remuneração pode ser exclusivamente do contratante ou mista. Será uma espécie de concessão patrocinada pelo Estado. Exemplos: construção, recuperações de estradas, metrô, presídios,

Para compreender melhor de que estamos tratando, volte à Figura 11 – Atuação do Estado no Desenvolvimento Social e Econômico – e localize Consórcios de Direito Privados.

Trata-se da lei que institui as normas gerais para licitação e contratação de PPP no âmbito da Administração Pública. Consulte essa lei em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm>. Acesso em: 4 fev. 2011.

Volte ao Grupo 2 –
Sistemas Locais de
Produção e Inovação.



estações de tratamentos de água e de esgoto, hospitais, escolas, entre outros serviços de utilidade pública.

- ▶ **Parcerias para Produção e Inovação:** essas parcerias estão restritas às **Redes de APL**. O Estado participa por meio de políticas públicas, de financiamentos através de bancos públicos, por exemplo, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES), e apoio de recursos financeiros, logísticos e de capacitação. Esse suporte é particularmente bastante reduzido e restrito a casos específicos.

Papel das Agências Reguladoras

Vamos abordar a importância das agências reguladoras para as redes públicas de cooperação na prestação de serviços públicos de infraestrutura, por meio da análise dos objetivos de uma agência reguladora: a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS).

Art. 2º– Constituem objetivos da AGERGS:

I – assegurar a prestação de serviços adequados, assim entendidos aqueles que satisfazem as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade nas suas tarifas;

II – garantir a harmonia entre os interesses dos usuários, concessionários permissionários e autorizatários de serviços públicos regulados;

III – zelar pelo equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de prestação dos serviços públicos delegados. (RIO GRANDE DO SUL, 1997).

Exercendo atividades decorrentes de atribuições que são fixadas em instrumentos legais, a agência torna-se parte integrante do sistema e um componente das redes de prestação de serviços de infraestrutura do setor-alvo.

Sistema de Defesa do Consumidor

Como você já deve ter constatado, apenas a ação das agências de regulação estatais sobre a prestação de serviços públicos não tem se mostrado suficiente, apesar de necessária.

Você também já deve ter ouvido falar do Código de Defesa do Consumidor (CDC) e das atuações de todas as instituições do Sistema de Defesa do Consumidor (SDC). Se forem usadas informações agregadas provenientes dos órgãos do sistema, será possível exercer a gestão das redes públicas de prestação de serviços de infraestrutura do nosso Grupo 1 com mais qualidade.

Muito embora as concessionárias de serviços públicos tenham sido equiparadas aos fornecedores de serviços em geral, parece que o regime aplicado a elas é ainda mais severo. Isso se justifica exatamente por se tratar de serviço público, notadamente em relação aos essenciais (água, luz e telefone, por exemplo).

Com efeito, vejamos o que explicita a Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990, mais conhecida como CDC .

Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos. (BRASIL, 1990).

Você deve ter notado que os mecanismos até agora mencionados se referem às redes do Grupo 1 – Serviços de Infraestrutura delegados pelo Estado ao Mercado. Mas quais seriam os mecanismos mais importantes para as redes do Grupo 2, isto é, aquelas relativas aos Sistemas Locais de Produção e Inovação?

Para as redes do Grupo 2, as APLs, a participação do Estado é bastante importante, mas restrita à mobilização, à articulação dos

componentes da rede e às atividades de fomento e apoio financeiro. Portanto, as ações de controle social também são mais reduzidas.

Para que possamos compreender a participação do Estado nesse tipo de prestação de serviços, no qual os cidadãos somente serão beneficiados de forma indireta, vamos listar algumas atividades desempenhadas como mecanismo de gestão. São elas:

- ▶ **Articulação e formulação de políticas:** por se tratar de um tema bastante recente, as formações de redes efetivas de APLs dependem muito da qualidade dessa atuação estatal.
- ▶ **Financiamento de bancos públicos de desenvolvimento:** é o caso do BNDES e de alguns bancos públicos de desenvolvimento federal, estadual ou setorial, ou outros que tenham linhas de crédito específicas para APLs.
- ▶ **Programas de ação:** esse é um mecanismo usado no âmbito federal, mas que pode ser agregado às redes de APLs de outras instâncias. No atual Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal, encontramos apoio técnico para contratações de consultorias especializadas, que podem ser complementadas por outros componentes dessas redes.
- ▶ **Desenho de metodologia:** por ser um tema novo, o Estado pode apoiar as redes de APLs na elaboração de metodologias de gestão de rede, a exemplo daquelas voltadas às sistemáticas e às ferramentas de coordenação das organizações participantes, que é uma tarefa bastante complexa.

INSTRUMENTOS PARA A FORMALIZAÇÃO DE GESTÃO

Após abordarmos de forma bastante simplificada os três mecanismos de gestão que escolhemos para estudar, quais sejam: as relações de parceria do Estado e do Mercado; as agências reguladoras estatais e o SDC, vamos estudar agora os principais instrumentos formais estabelecidos no âmbito das redes públicas de cooperação para prestação de serviços de infraestrutura, em duas grandes classes.

Classe I – Instrumentos para Delegação de Serviço Público

Os instrumentos viabilizadores da delegação compreendem aqueles voltados:

- ▶ à identificação do parceiro mais adequado que, na maioria dos casos, ocorre por licitação; e
- ▶ à formalização, com a assinatura de contratos.

O instrumento que disciplina os complexos processos licitatórios de delegação de serviços públicos é o arcabouço legal, constituído pela Lei n. 8.666/93, a chamada Lei de Licitação, e por outros documentos legais complementares.

A **consulta pública** é um instrumento que pode ser útil para ouvir os diversos setores interessados na delegação que vai ser efetuada. Inicialmente, as consultas eram realizadas de forma presencial; hoje, são executadas de forma mais dinâmica, com o uso de ferramentas do governo eletrônico e da internet.

Classe II – Instrumentos para o Acompanhamento e para o Controle dos Serviços Prestados

O gerenciamento dos contratos é uma atividade que exige competência e zelo do gestor público; e, por não ser uma tarefa fácil, muitos problemas que poderiam ser evitados com ações preventivas acabam por se configurar como questões de difícil solução.

Em cada setor, as redes de prestação de serviços públicos têm feito investimentos significativos para melhorar os instrumentos para o acompanhamento e para o controle dos serviços prestados.

Agora, vamos abordar outro tipo de rede de prestação de serviço público no qual o papel do Estado é bastante diferente: as redes de prestação de serviços de intervenção do Estado. Porém, antes de prosseguir, realize a Atividade 5 ao final desta Unidade. O objetivo é que você aplique os seus conhecimentos sobre as agências reguladoras.

REDES DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE INTERVENÇÃO DO ESTADO

Nessa categoria de serviços públicos prestados, vamos considerar aqueles relativos à função de distribuição do Estado, a exemplo de atendimentos realizados nos setores de educação, de saúde, de meio ambiente, de segurança pública, de cultura, de esporte, entre outros, e também à função de redistribuição, com serviços públicos voltados à redução de desigualdades sociais.

CARACTERÍSTICAS GERAIS DAS REDES DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE INTERVENÇÃO DO ESTADO

As Redes de Prestação de Serviços de Intervenção do Estado têm como objetivo, ou lógica coletiva, os ganhos sinérgicos na perspectiva de interesse público no que se refere à segurança, à saúde, ao meio ambiente e à economia. Nelas, o interesse público não é analisado apenas no contexto atual, mas também considera o interesse das futuras gerações.

O desafio dessas redes é equacionar as necessidades econômicas sociais e políticas, face às necessidades do Estado – Nação. Por ser uma rede de serviço de intervenção, isto é, exclusiva do Estado, os embates assumem grandes proporções e mobilizam emocionalmente os envolvidos. A título de exemplo, citamos as

autorizações para pesca da lagosta no Nordeste ou os licenciamentos para a construção de hidroelétricas.

Outras características interessantes que podemos citar podem ser deduzidas da análise desse tipo de rede face ao Quadro 4 – *Variedade de Redes de Cooperação em Múltiplas Perspectivas*. A análise indica que essas redes são verticais ou horizontais, dependendo do nível de descentralização, o qual está previsto em instrumentos legais para cada caso de intervenção do Estado.

Por serem redes exclusivamente estatais, os mecanismos de gestão são aqueles relacionados à Administração Pública quando o exercício do papel de polícia é normalmente previsto em leis, em decretos, em instruções normativas e outros, que devem ser de domínio público, isto é, precisam ser divulgados pela imprensa oficial dos três poderes: União, Estado e municípios.

Mas esses arcabouços legais são específicos para cada tipo de intervenção. Vejamos três exemplos importantes:

- ▶ **Autorizações de serviços públicos:** por estarem condicionadas à compatibilidade com o interesse da coletividade, as autorizações podem ser revogadas assim que essa compatibilidade deixe de existir. As autorizações da União estão presentes na Constituição de 1988, em seu artigo 21, incisos XI e XII. Os Estados e os municípios podem também emitir autorizações se suas leis orgânicas permitirem, mas sempre com muito critério para evitar sobreposições com as leis federais.
- ▶ **Licenças:** diferem das autorizações, pois são consideradas atos definitivos, e, por regra, não podem ser revogadas, nem desfeitas pelo Poder Público se os requisitos exigidos na lei estiverem sendo atendidos.
- ▶ **Fiscalização:** é outro instrumento de gestão bastante importante. Enquanto as autorizações e as licenças são serviços prestados a pedido, as fiscalizações podem ser programadas pelas organizações estatais ou originárias de denúncias pelos cidadãos. As fiscalizações são importantes para que as autorizações e as licenças sejam efetivas na proteção do interesse comum.

INSTRUMENTOS DE GESTÃO

Os instrumentos utilizados para permitir que certas atividades sejam realizadas também estão previstos em leis, em decretos etc. e variam em função da especificidade e das características das atividades. Devemos saber, contudo, que nas Redes de Prestação de Serviços de Intervenção do Estado, os contratos e os convênios não são usados entre o Estado e o interessado, mas autorizações, outorgas, licenças.


Como estão em jogo os interesses da coletividade, a sociedade pode se organizar para o controle social, participando de conselhos, a exemplo do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), e de consultas públicas, conforme previsto em lei.

Outro exemplo é o Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro), criado pela Lei n. 5.966, de 11 de dezembro de 1973, com competências definidas na Lei n. 9.933, de 20 de dezembro de 1999, que é competente para expedir atos normativos e regulamentos técnicos nos campos da Metrologia e da Avaliação de Conformidade de produtos, processos e serviços.

O Conmetro, da mesma forma que o CONAMA, constrói consensos entre os agentes econômicos e os segmentos representativos da sociedade, no caso, os consumidores. Por terem finalidades distintas dos conselhos de políticas públicas que abordamos para as redes públicas de prestação de serviços sociais e assistenciais, exercem um papel de intervenção legal e normativo nas relações entre Estado, sociedade e mercado.

Outra questão que merece destaque é o acionamento das Procuradorias de Estado para exercer seu papel em razão do interesse coletivo. Essas instituições são muito atuantes, quando acionadas ou por iniciativa própria, como nos casos de licenciamento ambiental e de outras autorizações.

Como as ações do Estado devem ser isonômicas, isto é, devem tratar todos os cidadãos de forma igual, pessoas físicas ou jurídicas, a implementação de **ouvidorias públicas** para receber reclamação



Conheça melhor as atribuições desse órgão acessando o site: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/estr.cfm>>. Acesso em: 4 fev. 2011.

e denúncias quando os interessados se julgarem injustificados, é um instrumento previsto na lei e de grande importância.

Algumas vezes, as ações de intervenção por meio de fiscalização não se efetivam de acordo com normas de condutas definidas para os agentes públicos com Poder de Polícia e, nesse caso, o **Poder Judiciário**, ou mesmo o **Poder Legislativo**, pode ser acionado.

Para você conhecer mais sobre Licenças Interorganizacionais no âmbito das Redes Públicas de Cooperação voltadas à Prestação de Serviços de Intervenção do Estado, realize a Atividade 3 ao final desta Unidade.

Os conhecimentos aqui apresentados, embora complexos, são iniciais; por isso, é importante você estar ciente de que, por envolver tópicos de Direito Público e de Gestão Orçamentária, também pública, exigem complementações quando aplicados em situações práticas.

Lembramos também que não existe apenas um entendimento sobre vários aspectos dos temas aqui tratados e, desse modo, os assessoramentos especializados são de grande valia.

Temos conhecimento de que, muitas vezes, principalmente no caso das Redes de Prestação de Serviços Públicos de Intervenção do Estado, você pode ter ficado em dúvida quanto à existência de cooperação entre unidades organizacionais cujo relacionamento é disciplinado, às vezes detalhadamente, por instrumentos legais. Mas não podemos esquecer de que essas instituições são gerenciadas e operadas por seres humanos que, como dissemos em nossa apresentação, são sociais e, por essa razão, as relações cooperadas tornam-se, portanto, uma exigência no mundo contemporâneo. Lembre-se disso e verifique seus conhecimentos resolvendo os exercícios propostos na seção Atividades de aprendizagem!

Resumindo



Nesta Unidade, abordamos os aspectos críticos da Gestão de Redes de Cooperação na Esfera Pública.

Vimos que as redes de prestação de serviços públicos na perspectiva social são organizações nas quais o papel do Estado é realmente o de um parceiro executor, articulador e, também, provedor de recursos. Essas redes são híbridas, formadas por organizações estatais, privadas e não governamentais e a participação da sociedade civil é estratégica para o controle social.

Redes de prestação de serviços públicos de infraestrutura têm forte presença do componente econômico. O papel do Estado nas redes é o de delegação dos serviços públicos ao mercado e de regulação da atuação dos agentes contratados. Vimos ainda um tipo de rede de relacionamento de mercado no qual o papel do Estado é o de articulador e de financiador parcial dos agentes produtivos dos APLs. As redes formadas são também híbridas com a participação do Estado e de outras organizações, com destaque para as do setor privado. As agências reguladoras e o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor são mecanismos fundamentais para que os serviços prestados sejam universalizados e de boa qualidade.

Redes de prestação de serviços de intervenção legal são sempre redes estatais puras, com seus mecanismos e instrumentos de gestão concebidos e implementados com os parâmetros da Administração Pública, em especial o da legalidade. A Atuação dos conselhos das Procuradorias de Estado e das ouvidorias públicas é crítica para a efetividade dessas redes.



Atividades de aprendizagem

As atividades foram concebidas para reforçar os conteúdos expostos nesta Unidade; para apoiar sua participação nos processos de construção conjunta do conhecimento que planejamos; e para ajudá-lo na aproximação das situações práticas de Gestão Pública no que se refere ao tema: Redes de Cooperação na Esfera Pública.

Para realizar as atividades, siga as orientações a seguir:

- ▶ Se necessário, converse com seu tutor.
- ▶ Se você precisar de aprofundamentos ou conhecimentos adicionais, consulte as referências.
- ▶ Lembre-se de que todas as atividades são simulações de análises iniciais para verificar sua compreensão geral acerca dos temas abordados, empregadas em situações reais.
- ▶ Todas as atividades têm respostas abertas, não existe apenas uma resposta considerada verdadeira ou correta. Os resultados dos trabalhos devem ser entendidos como percepções, e não como diagnósticos aprofundados.

1. Esta atividade busca caracterizar os conteúdos (estruturas) de convênios interorganizacionais no âmbito das redes de cooperação na esfera pública voltadas à prestação de serviços sociais. Leia com atenção a seção *Instrumentos de Formalização para a Gestão*, em particular o subitem a *Relação entre Organizações Estatais e Não Estatais*. Faça uma lista das palavras mais importantes que você leu sobre convênios interorganizacionais. Em seguida, responda às questões:
 - a) Qual o objetivo do convênio pesquisado?
 - b) Quais as responsabilidades do contratante e do contratado?
 - c) Qual o prazo de duração do contrato?
 - d) Como se dará o acompanhamento do contrato?

2. Esta atividade busca complementar os conhecimentos sobre agências reguladoras interorganizacionais no âmbito das redes públicas de cooperação voltadas à prestação de serviços de infraestrutura. Leia com atenção a seção *Mecanismos de Gestão: Relações de Parcerias, Agências Reguladoras e Sistema de Defesa do Consumidor*, em particular o sistema que trata das agências reguladoras. Faça uma lista das palavras mais importantes que você leu sobre agências reguladoras e localize o *site* da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) no seguinte endereço: <<http://www.aneel.gov.br/>>. Acesso em: 22 mar. 2011. Em seguida, responda às perguntas:
 - a) Quais as responsabilidades da ANEEL?
 - b) No *site* da Agência você localizou como enviar reclamações ou denúncias sobre problemas com o fornecimento de energia elétrica?

3. Esta atividade busca complementar os conhecimentos sobre licenças interorganizacionais no âmbito das redes públicas de cooperação voltadas à prestação de serviços de intervenção do Estado. Leia com atenção a seção *Características Gerais das Redes de Prestação de Serviços de Intervenção Legal*, em particular o subitem que trata de licenças. Faça uma lista das palavras mais importantes que você leu sobre licenças e localize o *site* do Ministério da Pesca e Aquicultura no seguinte endereço <<http://www.mpa.gov.br/>>. Acesso em: 22 mar. 2011. Em seguida, responda às perguntas:
- a) A licença para pesca é temporária ou definitiva?
 - b) Existem licenças para pesca federais e estaduais? Como funciona essa rede?
 - c) No *site* consultado existe algum instrumento para denunciar uso irregular da licença?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Prezado estudante,

Esperamos que sua decisão sobre cursar a disciplina *Gestão de Redes de Cooperação na Esfera Pública* tenha sido recompensada pela oportunidade de conhecer mais detalhadamente o fascinante mundo das redes interorganizacionais, que são cada vez mais usadas na universalização da prestação de serviços públicos.

No desenvolvimento de nossos estudos foi possível entender a especificidade e a variedade das redes de cooperação que estão sendo criadas para a prestação de serviços sociais, de infraestrutura e mesmo para a implementação de serviços de intervenção do Estado no mercado e na sociedade.

É um processo sem volta, portanto, compreender seus modelos de gestão, formatos e arranjos, mecanismos e instrumentos de gerenciamento, torna-se imperativo para o alcance dos resultados de abrangência e da celeridade da atuação do Estado.

As parcerias viabilizadas por essas redes envolvendo organizações estatais e não estatais implicam relacionamentos complexos, como a participação da sociedade, o controle social e a atuação de entidades de defesa dos consumidores dos serviços públicos.

O papel do Estado na regulação da prestação de serviços pelo setor privado e na fiscalização do uso dos recursos públicos pelas organizações não governamentais é sustentado por arcabouços legais e normativos cujo conhecimento é desafiante para todos que atuam no mundo das redes de cooperação na esfera pública.

Nosso desejo é que você busque continuamente o seu aprendizado sobre esse campo de estudo estratégico para a Administração Pública.

Referências



AMADO NETO, Jorge. *Redes de Cooperação Produtiva e Cluster Regionais: Oportunidades para as Pequenas e Médias Empresas*. Fundação Paulo Vanzolini. São Paulo: Atlas, 2000.

ANNTONELLI, C. The economic Theory of information Networks. In: _____. (Ed.) *The economics of information Networks*. [s.l.]: Elsevier Science Publishers, 1992.

BALESTRIN, Alsones; VARGAS; Lilia Maria. Evidências teóricas para a compreensão das redes interorganizacionais. In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS, 2., 2002, Recife. *Anais eletrônicos...* Recife: Observatório da Realidade Organizacional: PROPAD/UFPE : ANPAD, 2002.

BRASIL. *Lei n. 5.966, de 11 de dezembro de 1973*. Institui o Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5966.htm>. Acesso em: 22 mar. 2011.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 4 fev. 2011.

_____. *Código de Defesa do Consumidor*. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm>. Acesso em: 4 fev. 2011.

_____. *Lei n. 8.246, de 22 de outubro de 1991*. Autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8246.htm>. Acesso em: 24 mar. 2011.

_____. *Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995*. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm>. Acesso em: 24 mar. 2011.

_____. *Emenda Constitucional n. 8*, de 15 de agosto de 1995. Dá nova redação ao inciso XI e à alínea “a” do inciso XII do artigo 21 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc08.htm>. Acesso em: 4 fev. 2011.

_____. *Lei n. 9.637, de 15 de maio de 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9637.htm>. Acesso em: 24 mar. 2011.

_____. *Lei n. 9.933, de 20 de dezembro de 1999*. Dispõe sobre as competências do Conmetro e do Inmetro, institui a Taxa de Serviços Metrológicos, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9933.htm>. Acesso em: 22 mar. 2011.

BRITTO, Jorge. Redes de cooperação entre empresas. *In: KUPFER, David. Economia Industrial: Fundamentos teóricos e práticos no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 15. ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2006.

CAPRA, Fritjof. *A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*. Tradução: Marcelo Brandão Cipolla. 14 ed. São Paulo: Cultrix, 1996.

_____. *O ponto de mutação*. Tradução: Álvaro Cabral. São Paulo (SP): Cultrix, 1998.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. Tradução: Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CUNHA, Altivo R. A. Almeida. *Um novo enredo para uma velha história? Uma análise da aplicação do conceito de redes para o sistema agroalimentar*. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2003. Texto para discussão 188.

DALLARI, Dalmo A. *Direitos Humanos e Cidadania*. São Paulo: Moderna, 1998.

DI PIETRO, Maria Syilvia Zanella. *Direito Administrativo*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DIAS, Emerson de Paulo. Conceitos de Gestão e Administração: uma revisão crítica. *Revista Eletrônica de Administração – Facef*, v. 1, 1. ed. jul/dez. 2002.

FERREIRA, Aurélio B. H. *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. 4. ed. Curitiba: Positivo, 2009.

GAMEIRO, Alexandre Paulo D. As Organizações em Rede – Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias. *Revista de Administração Pública*. v. 42, n. 6, Rio de Janeiro, nov./dez. 2008.

GOEDERT, Adriano Rogério. *Governança em rede de desenvolvimento e a experiência em Santa Catarina*. 2005. 446 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

HOUAISS. Instituto Antonio Houaiss. *Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa*. Versão monusuário, 3.0. Objetiva: junho de 2009. 1 CD-ROM.

INOJOSA, Rose Marie. Redes de compromisso social. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, v. 33, n. 5, p. 115-141, set./out. 1999.

KNORRINGA, Peter; MEYER-STAMER, Jörg. New dimensions in local enterprise co-operation and development: from clusters to industrial districts. In: *Clusters e sistemas locais de inovação*. Campinas: UNICAMP, 1999.

LACOMBE, Francisco J. *Dicionário de negócios: mais de 6.000 termos em inglês e português*. São Paulo: Saraiva, 2009.

MINHOTO, Laurindo D.; MARTINS, Carlos Estevam. As redes e o desenvolvimento social. *Cadernos FUNDAP*, São Paulo, n. 22, p. 81-101, 2001. Disponível: <<http://www.fundap.sp.gov.br/publicacoes/cadernos/cad22/dados/Minhoto%20e%20Martins.pdf>>. Acesso em: 4 fev. 2011.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (Brasil). Secretaria de Gestão. Departamento de Articulação e Inovação Institucional. *Formas jurídicas da Administração Pública e de Relacionamento com o Terceiro Setor*. Brasília: [s.n.], 2008. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/090911_formas_juridicas.pdf>. Acesso em: 15 set. 2010.

NOHRIA, Nitin. Is a network perspective a useful way of studying organizations? In: NOHRIA, Nitin; ECCLES, Rober G. *Networks and*

organizations: structure, form, and action. Boston; Massachusetts: Harvard Business School Press, 1992.

OLIVIERI, Laura. A importância histórico-social das redes. *Rede Paulista de Educação Ambiental*, São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.repea.org.br/index.php/conceitual/redes/85-a-importancia-historicosocial-das-redes>>. Acesso em: 4 fev. 2011.

OLIVEIRA, Verônica M. de; CÂNDIDO Gesinaldo Ataíde. As Formas de Organizações em Redes e a Atuação dos Brokers. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO – ENEGEP - , Fortaleza/CE, out. 2006. *Anais eletrônicos...* Fortaleza: ABEPRO, 2006. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2006_TR530358_7011.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2011.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

QUINN, James Brian; ANDERSON, Philip; FINKELSTEIN, Sydney. Novas formas de organização. In: MINTZBERG, Henry; QUINN, James Brian (Org.). *O processo de estratégia*. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. p. 157-167.

REDESIST. *Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia/UFRJ, 2000. Estudos empíricos.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). *Lei n. 10.931, de 9 de janeiro de 1997*. Lei de criação da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS). Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/LegisComp/Arquivos/Lei%20n%C2%BA%2010.931.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2010.

SACOMANO NETO, Mário. Análise das Redes: Estrutura e Relações. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO - ENEGEP, 23. Ouro Preto/MG, out. 2003. *Anais eletrônicos...* Ouro Preto: ABEPRO, 2003. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2003_TR0706_0124.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2011.

SEBRAE. *Atuação do SEBRAE em Arranjos Produtivos Locais*. Vitória: SEBRAE, 2009. 29 slides, color, acompanha texto. Disponível em: <<http://tinyurl.com/23uakzz>>. Acesso em: 29 out. 2010.

SILVA, Antonio Braz de O.; FERREIRA, Marta Araújo T. Gestão do conhecimento e capital social: As redes e sua importância para as

empresas. *Revista Informação & Informação*, v. 12, n. esp., 2007.
Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/viewFile/1777/1515>>. Acesso em: 4 fev. 2011.

MINICURRÍCULO

Maria Leonídia Malmegrin

Graduada em Engenharia Química pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Formada em Análise de Sistemas de Processamento de Dados pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro). Exerceu cargo de gestora pública no Serpro, nas Administrações Públicas Direta e Indireta por cerca de 30 anos. Desenvolveu metodologias de modelagem institucional, organizacional, operacional e de sistemas de informação em órgãos do Governo federal, estadual e municipal, e em organizações privadas. Elaborou projetos pedagógicos e modelagem de cursos para a Fundação Getúlio Vargas (FGV)/Brasília e a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), onde ministra disciplinas relacionadas e correlatas com modelagem organizacional, gestão estratégica da informação, avaliações operacionais centradas em custo e contratos de gestão, todas para o curso de Administração Pública. Atualmente, desenvolve estudos nas áreas de alinhamento, hiperintegração e conformidade para redes de organizações formadas por órgãos públicos e do terceiro setor.

