

Evolução Histórica das Parcerias Estado-OSCs: comparação das políticas de Aids, Assistência Social e Cultura Viva

Historical Evolution of State-CSO Partnerships: A comparison of AIDS, Social Assistance and Culture

Patrícia Maria Emenrenciano Mendonça¹
Ana Clara Navarro Leite²

RESUMO

As Organizações da Sociedade Civil- OSCs -têm um histórico de longa data de relacionamento com o Estado no Brasil, sendo de grande relevância sua participação direta na provisão de serviços públicos. O escopo desta participação, bem como os seus modelos e formatos de implementação, tem variado, tanto em termos setoriais, quanto numa perspectiva histórica. Este trabalho realizou uma análise comparativa das políticas de Aids, Assistência Social e Cultura Viva a partir dos seus marcos normativos legais e infra legais (instruções normativas, portarias, decretos, resoluções, planos) destinados a mediar as relações de parceria com as OSCs. Os resultados apontam que mudanças regulatórias tende a ocorrer de forma incremental, com sobreposição de modelos de gestão. Destacaram-se nos três casos normativas mais recentes que buscam valorizar a participação, o controle e transparência das OSCs, bem como a preocupação com definições e indicadores. Estas tendências demonstram-se alinhadas com preocupações regulatórias das parcerias Estado-OSCs no contexto internacional.

Palavras-Chave: Parcerias; OSCs; Regulamentações; Políticas Públicas; Gestão Pública

ABSTRACT

Civil Society Organizations - CSOs - have a long history of relationship with the State in Brazil, being of great relevance their direct participation in the provision of public services. The scope of this participation, as well as its models and implementation formats, has varied both in sectoral terms and in a historical perspective. This work carried out a comparative analysis of AIDS, Social Assistance and Cultura Viva policies focusing at their legal and infra-legal normative frameworks (normative instructions, ordinances, decrees, resolutions, plans) to mediate partnership relations with CSOs. Results indicate that regulatory changes tend to occur incrementally, with overlapping management models. They were highlighted in the three most recent normative cases that seek to value the participation, control and

¹ Professora do curso de Gestão de Políticas Públicas da EACH- Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo- USP. pmendonca@usp.br

² Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela EACH- Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo- USP. aninha.nleite@gmail.com

transparency of CSOs, as well as the concern with definitions and indicators. These trends appear to be in line with regulatory concerns of State-CSO partnerships in the international context.

Key-words: Partnerships; CSOs; Regulation; Public Management.

1. Introdução

As Organizações da Sociedade Civil (OSCs) têm um histórico de longa data de relacionamento com o Estado no Brasil. Esta relação é permeada de percalços, ora mais visíveis, ora menos visíveis, mas sempre presentes (COELHO, 2000). É de grande relevância também a participação direta das OSCs na provisão de serviços públicos. O escopo desta participação, bem como os seus modelos e formatos de implementação, tem variado, tanto em termos setoriais, quanto numa perspectiva histórica (CAMPOS & MENDONÇA, 2010; ARAÚJO, 2006; MEDEIROS, 2013; IPEA, 2011).

A discussão sobre as parcerias Estado-OSCs para a provisão de políticas ganha proeminência e passa a produzir muitos estudos especialmente a partir da agenda de reformas iniciada por Bresser-Pereira e a ideia central de uma engenharia institucional capaz de estabelecer um espaço público não-estatal (ABRUCIO, 2007; BRASIL, 1995). É neste momento histórico, a partir de meados da década de 90, que se assiste ao que Secchi (2009) e Paes de Paula (2005) apontam como marco de transição de paradigmas de gestão pública predominantemente burocráticos para paradigmas de gestão gerencial. Não se trata de uma substituição de modelos, pois como veremos adiante a partir de uma perspectiva histórica, estas mudanças podem levar anos para acontecer, mas de orientações políticas centrais que passam a enfatizar certas características organizativas. Estas orientações vêm acompanhadas de planos, programas, mas principalmente de normativas legais e infra legais que orientam a gestão pública.

Outro marco paradigmático da gestão pública passa a vigorar a partir dos anos 2000, com enfoque participativo, ao qual Paes de Paula (2005) refere-se como modelo societal de gestão pública. Neste período o debate internacional também passa a destacar a nova governança pública, que passa a enfatizar a multiplicidade de modelos utilizados para regular as relações entre Estado, Mercado e Sociedade (KISSLER E HEIDEMANN, 2006).

Neste sentido, este trabalho realizou uma análise histórica sobre as relações de parcerias Estado-OSCs em três diferentes políticas públicas, buscando identificar características centrais de cada modelo de gestão (burocrático, gerencial e nova governança pública), a partir da análise de normativas setoriais produzidas pelo governo federal para regulamentar estas relações.

Os três casos foram selecionados por se tratarem de políticas públicas com ampla ocorrência de parcerias entre setor público e OSCs, ainda que a distribuição em termos temporais e de volume de recursos sejam diferentes. As políticas de Aids e de assistência social têm um histórico mais antigo de interação e repasse de recursos às OSCs (CAMPOS & MENDONÇA, 2010; ARAÚJO, 2006). A política de cultura, ainda que conte com leis de incentivo anteriores em que predominavam formas de mercado mais profissionalizadas, só inaugura novas formas de aproximação e parcerias diretas com as OSCs com a entrada de Gilberto Gil no Ministério da Cultura e a criação do programa Cultura Viva, em 2004. A política cultural passa então a ter um direcionamento ampliado, focalizando experiências das

OSCs e estruturando outras formas de repasses de recursos (MEDEIROS, 2013).

Ainda que muitas parcerias se concretizem nos níveis subnacionais, a concepção das políticas se dá em nível federal e suas orientações terão profundo impacto na natureza das relações nos contextos locais de implementação, por mais que estes contextos se mostrem heterogêneos e diversos. O recorte deste estudo se concentrou no governo federal, mas entendemos que pesquisas futuras enfatizando os níveis subnacionais podem ser promissoras em produzir novas análises sobre parcerias, modelos de gestão e relações federativas.

Este trabalho baseou-se na análise dos marcos normativos legais e infra legais (instruções normativas, portarias, decretos, resoluções, planos) presentes nas políticas de Aids, assistência social e Cultura Viva, destinados a mediar as relações de parceria com as OSCs. Há diversas outras normas produzidas no âmbito destas três políticas, porém buscou-se focalizar as que tratavam mais especificamente das relações com OSCs. Por isso, por exemplo, diversas normativas da política de Aids que se referem a seu alinhamento com estrutura específicas do SUS ou sobre questões técnicas da epidemia, não foram adicionadas nas análises. O mesmo critério foi utilizado para as demais políticas. Na assistência Social foram incluídas mais normativas gerais, tendo em vista que a própria definição da política tinha implicações sobre a relação Estado-OSCS.

Foram coletados dados do governo federal a partir de documentos públicos, focalizando em normas que faziam referências às parcerias com as OSCs. Foi realizada uma leitura detalhada deste material, buscando identificar o seu objetivo e o que implicava para a gestão das parcerias com as OSCs. Estas sistematizações foram resumidas em tabelas que se encontram ao longo das sessões.

Buscou-se então identificar padrões de continuidade e descontinuidade destas normativas. A análise histórica utilizou-se de categorias referentes a paradigmas de gestão pública, que já foram utilizadas em análises históricas sobre reformas administrativas (SECCHI, 2009; COULE & PATMORE, 2013). Buscou-se identificar padrões e modificações que ocorreram, enfatizando elementos relacionados aos paradigmas de gestão pública identificados na literatura.

É importante esclarecer as limitações e propor desdobramentos deste trabalho. As três políticas analisadas foram criadas em diferentes períodos, são implementadas em diferentes tempos e possuem variações nos níveis de complexidades. O Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) representam institucionalidades com maior abrangência, níveis de pactuação federativa, definição de modelos de financiamento. Muito do que se verificar em termos das normativas das parcerias deverá ter relação com estas institucionalidades mais amplas.

A implementação pelos entes subnacionais também deverá ocorrer com diferenciações, apesar das definições gerais e institucionalização advinda do governo federal. Isto porque os entes subnacionais são autônomas na sua gestão administrativa, possuindo grande variação em termos de capacidades e históricos de relacionamentos com as OSCs.

As conclusões apontam para a diversidade de modelos e a pertinência das características históricas que permeiam as relações de parceria. As três políticas apresentam evoluções comuns, ao absorver alguns elementos de paradigmas de gestão mais recentes (gerencialismo e governança pública), buscando definições mais precisas sobre serviços e padrões das parcerias, definições de tipos de OSCs parceiras, promoção de transparência e participação.

2. Institucionalismo Histórico e os Paradigmas de Gestão Pública

O Institucionalismo histórico tem estado presente em diversas análises nas áreas de ciências sociais e aplicadas (HALL & TAYLOR, 2003). A abordagem histórica neo-institucional tem influenciado muitas perspectivas em estudos sobre o desenvolvimento do *welfare state* e políticas sociais (BÉLAND, 2005).

Um trabalho seminal neste campo de estudos foi o de Theda Skocpol, denominado *States and Social Revolutions*, e posteriormente seu artigo com Paul Pierson (SCKOCPOL E PIERSON, 2002), que destacam como sequências e o elenco de transformações e processos se apresentam dentro de contextos macro.

A mudança institucional aqui é vista como produto da mudança de ideias levadas em consideração pelos atores e a realização de tais ideias através de orientações políticas concretas. As instituições, então, desempenham um importante papel ao moldar o comportamento dos atores e as políticas. Estas instituições são moldadas através da história.

O institucionalismo histórico prevê que as instituições são caracterizadas por períodos relativamente longos de estabilidade e reprodução, que são pontuados ocasionalmente por fluxos de conjunturas críticas, durante os quais mudanças mais drásticas de trajetória podem ser percebidas. Por isto a importância de buscar trajetórias de dependência e pontos de inflexão em muitos estudos.

As críticas às abordagens do institucionalismo histórico claramente recaem sobre a sua limitação em explicar as mudanças e como ideias levadas a cabo por atores ou agentes endógenos influenciam a tomada de decisão política. Rezende (2012) aponta que explicações sobre mudanças institucionais devem dar conta de compreender a sua natureza multifatorial, pensando em modelos analíticos que possam se utilizar da comparação e combinação e variáveis que interferem em diferentes aspectos da mudança institucional. O autor complementa ainda que as instituições possuem um componente fundamental de estabilidade, mas também diferentes componentes dinâmicos.

A regulação se constitui numa força institucional que delimita os comportamentos dos atores permitindo, prescrevendo ou proibindo categorias de ações específicas (OSTROM, 1996). Existem diferentes racionalidades de regulação do setor sem fins lucrativos, variando de uma regulação mais centrada no protagonismo estatal para garantir a confiança e integridade do setor e o bom uso de recursos públicos ou para criar incentivos à atividades voltadas a certos grupos de beneficiários mais vulneráveis ou certas causas sociais. Pode existir ainda interesses do Estado em controlar a atuação da sociedade civil organizada a fim de minimizar as vozes dissidentes ou para garantir maior alinhamento com as atividades estatais (BREEN, DUNN E SIDEL, 2016).

O Estado tem poder de interferir no funcionamento das OSCs por meio da criação de barreiras na entrada e limitações para a atividade política e aquisição de recursos econômicos por parte dessas organizações, criando, por exemplo, medidas que aumentem seus custos operacionais e des/incentivem o acesso a recursos públicos ou privados, bem como formas de autogeração de receitas (MENDONÇA E FALCÃO, 2016).

Bloodgood et al. (2014) observaram que mudanças em contextos regulatórios sobre as OSCs em diferentes países demonstravam *path dependence* e predominância de mudanças

apenas incrementais.

No contexto recente das questões regulatórias que mediam a atuação das OSCs com o Estado, independentemente do contexto regulatório, o que se observa é uma preocupação crescente com a necessidade de maior controle e transparência das OSCs, necessidade de introduzir ou fortalecer requerimentos que garantam o benefício público e maior pressão por melhores práticas de governança nessas organizações. De toda forma, as parcerias envolvendo Estado e OSCs demonstram dificuldades em determinar indicadores claros de performance (BREEN, DUNN E SIDEL, 2016).

Diferentes abordagens de gestão pública e provisão de serviços públicos discutem sobre o papel central na mediação entre Estado-OSCs. Coule & Patmore (2013) argumentam que as diferentes lógicas de ação definem importantes parâmetros sobre a natureza dos serviços e suas inovações e o papel das OSCs na sua provisão compartilhada, os principais destaques estão na Tabela 1.

Embora a literatura associe estes paradigmas (administração pública burocrática, gerencialismo e nova governança pública) com diferentes períodos históricos, eles não devem ser vistos como mutuamente exclusivos.

Tabela 1: Lógicas Institucionais entre diferentes paradigmas de provisão de serviços públicos

	Administração Pública Burocrática (Pós II Guerra até década de 70)	Gerencialismo (anos 80 até início dos 90)	Nova Governança Pública (final do séc. XX até período atual)
Sistema de Crenças (objetivos e valores a serem seguidos)	Governo desenha e implementa políticas. Provisão de serviços públicos são meios de implementar decisões feitas pelos políticos. OSCs têm um papel de suplementar.	Governo é catalisador, media forças do mercado, cria modelos e incentivos. Provisão de serviços públicos envolve a gestão intra-organizacional de inputs e outputs para criar eficiência. OSCs são agentes de eficiência na provisão de serviços públicos.	Governo como mediador de interesses entre cidadãos e grupos organizados. Provisão de serviços públicos envolve a co-produção através de diversas articulações inter-organizacionais. OSCs são parceiros do Estado na provisão e melhoria de serviços públicos.
Práticas Associadas (meios para atingir objetivos e valores)	Inovações em legislações, governo como principal provedor. OSCs provêm serviços suplementares quando a provisão estatal falha.	Parâmetros de mercado usados para alocar recursos. OSCs focam em inovação ou serviços alternativos para conseguirem recursos.	Serviços e resultados são obtidos através de coalizões intersetoriais para satisfazer necessidades mutuamente acordadas. Há maior especialização e melhorias contínuas. Formas tradicionais se sobrepõe à inovação.

Fonte: adaptado de Coule & Patmore (2013)

Secchi (2009) realiza uma revisão semelhante sobre os modelos de administração pública, enfatizando o modelo burocrático, gerencialista e o de governança pública. Analisa ainda o modelo de governo empreendedor, que aqui consideramos como intermediário entre os modelos gerencialista e de governança pública.

O autor enfatiza a dificuldade de se estabelecer com precisão a continuidade e descontinuidade entre os modelos:

“Ademais, entre organizações e dentro de uma mesma organização, o pesquisador pode encontrar ainda diferentes graus de penetração dos diversos modelos organizacionais. A pesquisa sobre a adoção de modelos organizacionais deve verificar continuidades e descontinuidades dos modelos em diferentes unidades organizacionais, níveis hierárquicos e regiões geográficas” (Secchi, 2009: p. 365).

Anheier and Salamon (2006) observam que os frameworks que mediam as relações das políticas públicas e suas estruturas administrativas associadas com as OSCs são produto de um complexo legado histórico, institucional e político.

As relações entre Estado e OSCs têm se modificado ao longo de fronteiras mutáveis, que se tornam mais ou menos permeáveis às mudanças políticas, aos paradigmas dominantes de governança, às abordagens para a administração pública, bem como outros fatores históricos e ambientais.

Neste sentido, buscou-se analisar as continuidades e descontinuidades presentes nas relações de parceiras, vis a vis características dos modelos de gestão, nas três políticas públicas estudadas, realizando um mapeamento e análise de seus principais instrumentos normativos.

3. Instrumentos Normativos de Mediação das Parcerias Estado–OSCs

3.1 Aids

A política se delinea inicialmente nos âmbitos estadual e municipal e aos poucos passa a se centralizar no nível federal (Parker, 2003). Além da intensa mobilização das OSCs, contribuíram também neste processo os quatro acordos realizados entre o governo federal e o Banco Mundial para o financiamento da política. Estes acordos permitiram financiamento específico às OSCs, através de repasses realizados via cooperação internacional (portanto, centralizados no Ministério da Saúde), sem envolver a administração direta.

No entanto, a partir de 2002 é instaurada a política de incentivo, que criou mecanismos para o financiamento fundo a fundo de saúde, um repasse regular e programado de recursos diretamente do Fundo Nacional de Saúde a estados e municípios, independentemente de convênio ou instrumento similar.

O marco deste movimento de descentralização é a Portaria 2.313/2002, que estabeleceu uma política de incentivo a estados, Distrito Federal e municípios no âmbito do Programa Nacional de HIV/Aids e outras DSTs. Esse foi o primeiro esforço legal no sentido de estabelecer o repasse de recursos da União a outros entes federados no âmbito das políticas públicas de HIV/Aids, refletindo um esforço de descentralização do programa, bem como sua maior integração com estruturas do SUS.

Um dos principais itens desta portaria é o estabelecimento da destinação de recursos das transferências fundo a fundo às OSCs, especificando que 10% do total de valores repassados à unidade federada deveriam ser destinados ao desenvolvimento de projetos em parcerias com OSCs. A dificuldade dos estados e municípios em cumprirem com este

repassa obrigatório às OSCs fez com que a Portaria 2.849/2011 revogasse esta exigência.

As portarias seguintes a de 2002 (1.824/2004 e 3.252/2009) criam novas especificações para as Casas de Apoio (tipo específico de OSC atuando na política de Aids) no que tange à gestão e repasse de recursos, além de especificações técnicas dos serviços a serem ofertados.

Estas portarias também tratam de aspectos relacionados à descentralização de ações e o pacto federativo no âmbito do SUS, com destaque para o Plano de Ação de Metas (PAM), que os entes federados devem apresentar por ocasião do recebimento das transferências fundo a fundo, modalidade de transferência utilizada nesta política.

Em 2011, durante o governo Dilma Rousseff, entrou em vigor a Portaria 2.555, que revogou a nº 1.824/2004, trazendo algumas importantes mudanças na política de incentivo do Ministério da Saúde às Casas de Apoio. Em sua introdução, o texto dessa nova portaria também ressalta a importância da participação da sociedade civil no acompanhamento, atenção e promoção à saúde no âmbito do Programa Nacional de HIV/Aids.

Um ponto marcante da política de Aids é o seu caráter de permanente diálogo com OSCs e movimentos sociais. Além dos alinhamentos com as estruturas de participação mais amplas do SUS (conselhos de saúde, comissões tripartites, etc.), duas normas específicas foram criadas e atualizadas em 2011 sobre este tema: as Portarias 230 e 2.837, que criaram o Comitê de Articulação com Movimentos Sociais (CAMS) e definiram a participação no comitê LGBTT.

Tabela 2 – Principais instrumentos normativos na regulamentação das parcerias entre o Governo Federal e OSCs no âmbito do Programa Nacional de Combate ao HIV/Aids

Norma	Aspectos centrais	Implicações principais
Portaria nº 2.313/2002	Estabelece o Incentivo a estados, Distrito Federal e municípios, no âmbito do Programa Nacional de HIV/Aids e outras DSTs.	Implementa a exigência de que 10% do valor repassado ao estado ou município deve ser usado para financiamento de ações de OSCs. Define o processo de qualificação de estados e municípios, com destaque para a elaboração do Plano de Ações e Metas (PAM)
Portaria nº 1.824/2004	Dispõe sobre as normas relativas aos recursos adicionais destinados a estados, ao Distrito Federal e a municípios, qualificados para o recebimento de incentivo para o financiamento das ações desenvolvidas por Casas de Apoio para adultos vivendo com HIV/aids.	Define o que são as Casas de Apoio, tipifica Casas Tipo 1 e 2. Estabelece mais exigências de funcionamento para cada tipo do que a lei que a substituiu. Exige documentação de Registro Público e exclui entidades que tenham ligação com empresas privadas de saúde. As Casas apoiadas são apenas as que atendem adultos. Processo de prestação de contas é definido pela Lei.
Portaria nº 3.252/2009	Aprova as diretrizes para execução e financiamento das ações de Vigilância em Saúde pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios e dá outras providências.	Estabelece o incentivo financeiro às Casas de Apoio como parte do Piso Variável de Vigilância e Promoção da Saúde (PVVPS).

Portaria nº 2.555/2011	Dispõe sobre o incentivo financeiro destinado ao custeio das ações desenvolvidas por Casas de Apoio para Pessoas Vivendo com HIV/AIDS.	Menos exigências para o funcionamento de cada tipo de Casa. Retira o veto às organizações com vínculo com empresas privadas de saúde. Casas que atendem crianças e adolescentes passam a ser abrangidas pela Lei. Processo de prestação de contas é estabelecido pelos entes federativos.
Portaria nº 2.849/2011	Define valores no Piso Variável de Vigilância e Promoção da Saúde (PVVPS) para financiamento das ações de vigilância, promoção e prevenção das hepatites virais.	Retira a obrigatoriedade dos entes federativos repassarem 10% dos recursos federais recebidos às OSCs. O montante passa a ser definido por cada Comissão Intergestores Bipartites (CIB).
Portaria nº 230/2011	Institui a Comissão de Articulação com os Movimentos Sociais em HIV/Aids e Hepatites Virais - CAMS	A CAMS I assessora na formulação e implementação das políticas públicas; promove articulação nacional com os diferentes atores e parceiros da sociedade civil; promove integração entre instâncias governamentais e sociedade civil organizada; recomenda temas e estratégias de ação
Portaria nº 2.837/2011	Redefine o Comitê Técnico de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (Comitê Técnico LGBTT)	Alinhamento com Plano Nacional de Promoção da Cidadania e dos Direitos Humanos de LGBT (2009), da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR) e com a Portaria nº 1.820/GM/MS/2009 sobre atendimento humanizado e livre de discriminação no SUS.
Portaria nº 1.378/2013	Regulamenta as responsabilidades e define diretrizes para execução e financiamento das ações de Vigilância em Saúde pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, relativos ao Sistema Nacional de Vigilância em saúde e Sistema Nacional de Vigilância Sanitária.	Revoga a Portaria nº 3.252/2009 que previa o repasse de recursos às Casas de Apoio e passa a incluir o termo “pessoas”, abarcando Casas que atendem adultos e crianças.
Portaria nº 28/2013	Institui Grupo de Trabalho para apresentar diretrizes sobre sustentabilidade das ações das OSCs das áreas de vigilância em saúde.	GT deve apresentar propostas para inserção das OSCs no processo de regionalização e contratualização, e apresentar diagnóstico sobre formas de financiamento de projetos de pequeno porte.

Fonte: elaboração própria, 2017

3.2 Assistência Social

A Política de Assistência Social está organizada a partir do SUAS, que tem como papel principal a garantia de direitos, buscando o bem-estar e a proteção social de famílias, crianças, adolescentes, pessoas com deficiência e idosos. Este desenho foi previsto na Constituição federal de 1988, mas somente em 2004, o SUAS passa a ser organizado pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS). No entanto a Assistência Social tem um histórico bem anterior de iniciativas do poder público.

Uma das primeiras normativas da área é o Decreto nº 20.351/1931, que busca aperfeiçoar o que ficou conhecido em normativa do mesmo ano como “contribuição de caridade”: a destinação de taxas cobradas nas alfândegas brasileiras sobre as bebidas alcoólicas às OSCs. Estes recursos foram denominados subvenções. Para institucionalizar esta política de subvenções às entidades privadas, foi criado, em 1938, o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS).

Em 1943, entra em vigor uma nova exigência: para se ter acesso às subvenções, as entidades privadas necessitavam obter o registro de entidade filantrópica junto ao CNSS. A legislação que estabeleceu tal exigência foi reformulada pela Lei nº 1.493/1951, que se mantém em vigor até os dias atuais, estabelecendo as entidades que podem ser beneficiadas com subvenções: as que promovem atividades de educação e cultura, defesa da saúde e assistência médico-social e o amparo social da coletividade.

Além das subvenções, Brettas (2016) destaca que a partir da Constituição Federal de 1946 ficam estabelecidos os benefícios indiretos, ou seja, a isenção de impostos às instituições socioassistenciais. Porém somente em 1957, com a promulgação da Lei nº 3.193, fixou-se a proibição de qualquer ente federativo de recolher impostos de “instituições de educação e assistência social”.

Em 1961, é instituído o certificado de Utilidade Pública, revogado recentemente pela Lei nº 13.019/2014, conhecida como Novo Marco Regulatório das OSCs-MROSC.

No período seguinte – a década de 1970 –, o Estado buscou burocratizar suas relações com as OSCs, sendo uma das grandes características deste momento a instituição dos convênios para regular as parcerias. Esse novo modelo passa a ser usado de maneira significativa, até sua recente extinção pelo MROSC, mas não substituiu formas antigas de transferências de recursos, como as subvenções e isenções (BRETTAS, 2016).

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) é um importante marco na política de assistência social e traz com ela uma definição para as entidades e organizações sociais:

“(…) aquelas que prestarem, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos” (BRASIL, 1993).

A LOAS passa a exigir que as OSCs estejam cadastradas em seu respectivo Conselho Municipal de Assistência Social. Passa a ser responsabilidade dos conselhos municipais fiscalizar as entidades em seu território, bem como estabelece sanções para entidades que cometerem alguma irregularidade, como o cancelamento de seu registro no CNAS.

A década de 90 foi marcada pela elaboração de diversos instrumentos legislativos que em alguns casos, criaram uma sobreposição de normas, tornando as parcerias do Estado com as OSCs complexas e burocráticas (BRETTAS, 2016).

O Decreto nº 2.536/98 regulamenta a concessão do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS) por parte do CNAS. O principal benefício do CEBAS estava ligado à isenção fiscal da cota patronal de seguridade social. O CEBAS era uma certificação para entidades que atuavam na área de assistência social, educação e saúde. O órgão responsável pela análise dos pedidos e concessão do registro era o CNAS, inclusive em se tratando das entidades que atuavam com educação e saúde.

Em 2006, é aprovada a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS 01/2005, que detalha a definição das responsabilidades e papéis das OSCs que tenham sido declaradas de utilidade pública federal, estadual e/ou municipal e que estejam inscritas em seus conselhos locais de assistência social, no que diz respeito à prestação de serviços. As OSCs da assistência social passam a ser definidas e divididas entre entidades de atendimento, assessoramento ou de defesa e garantia de direitos.

Em 2008, a Polícia Federal deflagrou a Operação Fariseu, que investigou e condenou a atuação de alguns integrantes do CNAS sobre a concessão ilegal do CEBAS. Com a grande repercussão na mídia e o descrédito do CNAS e das entidades privadas de assistência social, foi estabelecida em 2009 a Lei nº 12.101, na tentativa de melhorar o processo de concessão do CEBAS e recuperar a percepção da importância das entidades privadas que atuam na área socioassistencial. O registro CEBAS deixou de ser responsabilidade do CNAS e foi desmembrada entre os ministérios segundo a área de atuação da entidade solicitante: assistência social com Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, educação com Ministério da Educação e saúde com Ministério da Saúde. A nova lei permite que cada Ministério defina seu regulamento em relação ao prazo de apreciação do pedido e período de validade da certificação (de 1 a 5 anos), levando em conta suas particularidades. Além disso, é exigido dos Ministérios que mantenham o processo transparente, de maneira a permitir consulta de toda a sociedade pela internet aos certificados emitidos e às informações sobre as entidades certificadas, suas atividades e recursos a elas destinados.

A Resolução nº 109, de 2009, aprovada e publicada pelo CNAS, estabeleceu a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, que parametriza os serviços de assistência social a serem oferecidos na rede socioassistencial pública e privada.

Em 2011, sob o primeiro governo Dilma Rousseff, foi aprovada a Lei nº 12.435, que passa a incluir a definição e diferenciação de entidades de atendimento, assessoramento e defesa, estabelecida anteriormente pelo Decreto nº 6.308/2007.

Além de estabelecer parâmetros, mostrou-se necessário garantir o aprimoramento das entidades privadas que oferecem serviços de assistência social, sendo estabelecido o Programa Nacional de Aprimoramento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS (Resolução nº 4, 11 de fevereiro de 2014), que institui o Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS), designado a funcionar como um instrumento de monitoramento da capacidade de provisão das OSCs.

3.3 Cultura Viva

O Cultura Viva surgiu em 2004, inicialmente como programa e, após longo processo de escuta e discussão, tornou-se política de Estado em 2014.

A execução do projeto baseia-se na parceria do Estado com OSCs que desenvolvem ações culturais e sociais, sendo a transferência de recursos um elemento chave nesse processo. A política visa apoiar, fomentar, aprimorar e divulgar ações que já são realizadas por essas organizações em sua comunidade local, principalmente aquelas mais vulneráveis e afastadas, apoiando assim diferentes manifestações culturais e artísticas em todas as regiões do país. O Estado reconhece as iniciativas dessas OSCs em suas localidades e oferece a estrutura política, institucional e financeira necessárias para sua execução, aprimoramento e expansão.

Essas OSCs passam a ser conhecidas como Pontos de Cultura no âmbito do Cultura Viva.

Os Pontos de Cultura são definidos como grupos, coletivos e entidades da sociedade civil com finalidade cultural que desenvolvem atividades em suas comunidades e em redes.

O Cultura Viva traz uma lógica totalmente diferente e inovadora em relação às políticas culturais até então estabelecidas, como a Lei Rouanet (Lei nº 8.313/1991), baseada na lógica de “mecenato”. Lima (2013) destaca como característica inovadora o fomento direto (através de recursos efetivamente públicos e não por renúncia fiscal), aberto (com autonomia das organizações e dos grupos nas decisões sobre alocação dos recursos), descentralizado (não ficando restrito apenas às grandes capitais) e sem temática específica (não privilegia linguagens culturais e artísticas, mas engloba a todas).

Em 2004, foi sancionada a Portaria nº 156, que criou o Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania - Cultura Viva. O objetivo do novo Programa era promover o acesso aos meios de fruição, produção e difusão cultural. A portaria traz a definição de público-alvo, bem como define a estrutura interna do MINC responsável pela gestão do programa. Estabelece os editais públicos como a principal forma de seleção das OSCs. Os recursos partiriam da Lei Orçamentária e de possíveis parcerias feitas pelo Programa e caberia ao MinC o repasse direto dos recursos, que poderiam ser em dinheiro ou através de kits de cultura digital.

Em complemento à portaria anterior, a Portaria nº 82/2005 fez pequenas alterações na legislação. A primeira alteração foi em relação à abrangência do público a que se destinava o programa: o texto passou a incluir também gays, lésbicas, transgêneros e bissexuais como público-alvo. Ainda, a nova portaria estabeleceu que além dos editais, a coordenação do programa poderia escolher diretamente projetos especiais que desenvolvessem ações complementares ao Cultura Viva.

Em 2013, é sancionada a Portaria nº 118/2013, que revogou as portarias que criaram o Programa Cultura Viva a fim de reformulá-lo. O programa passa a ser chamado de Programa Nacional de Promoção da Cidadania e da Diversidade Cultural – Cultura Viva.

Os objetivos do programa ganham maior nível de detalhamento. É com esta reformulação do programa que, pela primeira vez, são estabelecidos os Pontos e Pontões de Cultura, sendo estas as duas formas de parceria entre o poder público e representantes da sociedade civil.

Para obter a qualificação de Ponto ou Pontões de Cultura, a organização ou grupo deveria firmar termo de adesão junto ao Ministério da Cultura, conforme definido pela Lei nº 2.343/2010, que estabelece o Plano Nacional de Cultura (PNC) e destaca no § 5º do Art. 3º a participação voluntária de OSCs para atingimento das metas do PNC. A obtenção da qualificação não implicava o repasse de recursos, que poderia ocorrer de duas formas: através de transferências voluntárias e subvenções sociais, conforme o estabelecido em lei, ou através de editais de premiação e concessão de bolsas, partindo de qualquer ente federativo. Nos casos de grupos sem personalidade jurídica, o repasse seria feito através de consórcios intermunicipais e entidades e órgãos públicos, sendo repassado o recurso à pessoa física designada prévia e formalmente para essa atividade, cabendo a tal indivíduo responder pela prestação de contas e pelo uso correto do recurso repassado.

Os recursos para financiamento do Programa continuaram partindo da Lei Orçamentária e de possíveis parcerias estabelecidas pelo Programa, podendo utilizar eventualmente recursos do Fundo Nacional de Cultura (FNC), desde que observados os critérios estabelecidos no Decreto nº 5.761/2006, que entre outras coisas, regulamenta a gestão do FNC.

Em 2014, a Lei nº 13.018 transforma o Programa Cultura Viva em política de Estado. As principais mudanças introduzidas pela lei giram em torno da desburocratização dos processos e parcerias.

Além dos Pontos e Pontões de Cultura, passa a integrar o quadro de instrumentos da Política, o Cadastro Nacional de Pontos e Pontões de Cultura, do qual fazem parte os grupos, coletivos e pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que desenvolvem ações culturais e possuem certificação simplificada emitida pelo MinC. É enfatizada dentro da política a modalidade de premiação para o repasse de recursos, estabelecendo também critérios para a constituição da comissão julgadora.

A nova lei também estabelece critérios de repasse de recursos para estados e municípios, embora na área da cultura, ao contrário das áreas de saúde e assistência, a definição de responsabilidades não seja clara. O três entres podem realizar ações que se sobrepõe.

Foi criado um instrumento específico, substituindo os convênios: o Termo de Compromisso Cultural (TCC).

A Instrução Normativa nº 1/2015 traz diretrizes sobre as parcerias do poder público com OSCs no âmbito da Política destacando a gestão compartilhada, atuação em rede e intercâmbio.

Há um detalhamento sobre como deve ser feita a gestão do Cadastro Nacional de Pontos e Pontões de Cultura, plataforma online que integra todas as organizações certificadas pelo MinC como tal, permitindo seu reconhecimento e mapeamento, além de disponibilizar ferramentas de interação e comunicação entres as partes integrantes da Rede Cultura Viva. O cadastro deve publicizar também todas as informações sobre parcerias.

A IN também estabelece a capacitação e formação de gestores públicos e representantes das OSCs e busca simplificar os processos de prestação de contas por parte dos Pontos e Pontões de Cultura.

Tabela 4 – Principais marcos normativos sobre as parcerias entre Governo Federal e organizações da sociedade civil no âmbito do Cultura Viva

Norma	Aspectos centrais	Implicações principais
Portaria nº 156/2004	Cria o Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania – CULTURA VIVA, com o objetivo de promover o acesso aos meios de fruição, produção e difusão cultural, assim como de potencializar energias sociais e culturais, visando a construção de novos valores de cooperação e solidariedade.	Estabelecimento das parcerias entre o poder público com entidades e coletivos da sociedade civil que desenvolvem ações socioculturais, prevendo a transferência de recursos.
Portaria nº 82/2005	Dá nova redação aos artigos 3º, 4º e 5º da Portaria nº 156/2004.	Amplia o público-alvo do Programa estabelecido na lei anterior e garante ao poder público a possibilidade de escolher diretamente projetos que complementem o Programa.

Lei nº 2.343/2010	Institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC	Destaca a participação voluntária de OSCs para atingimento das metas do Plano Nacional de Cultura e estabelece o termo de adesão a ser firmado com as entidades culturais.
Portaria nº 118/2013	Reformula o Programa Nacional de Cultura Educação e Cidadania - Cultura Viva.	Estabelece pela primeira vez os Pontos e Pontões de Cultura como as formas de parceria do poder público com a sociedade civil no Programa e cria a Rede Cultura Viva.
Lei nº 13.018/2014	Institui a Política Nacional de Cultura Viva.	Cria o Cadastro Nacional de Pontos e Pontões de Cultura e institui o Termo de Compromisso Cultural (TCC) como instrumento de contrato das parcerias.
Instrução Normativa nº 01/2015/MinC	Detalha e regulamenta a Lei nº 13.018/2014, que institui a Política Nacional de Cultura Viva.	Simplificação da certificação, estabelecimento da autodeclaração das entidades como Ponto ou Pontão de Cultura e desburocratização do processo de prestação de contas.

Fonte: elaboração própria, 2017

4. Análise da Evolução Histórica das Parcerias

Aqui procedemos à análise histórica das normativas que mediam as relações de parceria Estado-OSCs nas políticas de Aids, Assistência Social e Cultura Viva, destacando a presença de elementos que possam se relacionar aos diferentes modelos de gestão pública discutidos anteriormente.

Identificamos algumas variáveis-chave relacionadas a cada modelo de gestão no tocante às parcerias Estado-OSC, com base em Secchi (2009) e Coule & Patmore (2013). Em seguida, buscamos identificá-las nos instrumentos normativos analisados. As variáveis são as seguintes:

Modelo Burocrático (Laranja):

- Elementos relacionados ao controle e centralização, como criação de órgãos no governo federal que definem e implementam decisões relacionadas às OSCs e alocação de recursos.

Modelo Gerencialista (Azul):

- Descentralização administrativa, principalmente relacionada ao alinhamento da política pública com os demais entes federativos.
- Criação de instrumentos de gestão que auxiliem na formalização, monitoramento e avaliação das parcerias.
- Definição de indicadores ou especificações sobre: tipos de OSCs ou áreas de atuação a serem consideradas nas parcerias, standards de serviços, público-alvo, critérios de alocação de recursos.

- Sistemas de informação destinados ao monitoramento e avaliação.

Modelo Governança Pública (Vermelho):

- Sistemas de informação destinados à ampliação da transparência e acesso às informações.
- Definição de critérios de participação para acesso à tomada de decisão.
- Estabelecimento de estruturas organizacionais não hierárquicas.
- Flexibilização de processos administrativos.

A Tabela 5 mostra que, com base nos documentos analisados, a política de Aids apresenta características bem marcantes do modelo gerencialista.

Tabela 5- Histórico dos normativos da política de Aids e as parcerias com OSCs sob a perspectiva dos paradigmas de gestão

Portaria 2313/2002	Portaria 1824/2004	Portarias 3252/2009 e 2555/2011	Portaria 2849/2011	Portaria 230 e 2.837/2011	Portaria 1378/2013	Portaria 28/2013
Descentralização administrativa	Indicadores ou especificações;	Descentralização administrativa;	Instrumentos de gestão	Participação	Descentralização administrativa;	Instrumentos de gestão
Instrumentos de gestão	Participação	Instrumentos de gestão	Indicadores ou especificações		Indicadores ou especificações	
Indicadores ou especificações		Indicadores ou especificações				
Sistemas de informação						

Fonte: elaboração própria, 2017

A Tabela 6 apresenta os resultados da área de assistência social, demonstrando uma transição de modelos de parceria baseados no paradigma burocrático em direção a um modelo mais gerencialista, com grande preocupação em definir indicadores e tipificações de OSCs e de serviços.

Tabela 6- Histórico dos normativos da política de Assistência Social e as parcerias com OSCs sob a perspectiva dos paradigmas de gestão

Decreto 20351/1931 Lei 525/1938 CF 1946 Lei 1493/1951 Lei 3193/ 1957 Lei 50517/1961	CF 1988 Lei 8742/1993	Lei 2536/1998	Decreto 6308/2007	Resolução 109/2009	Resolução 109/2009	Lei 12435/2011
Controle e centralização de recursos e decisões de aplicação	Descentralização administrativa; Controle e centralização (criação do CNAS)	Indicadores ou especificações Controle e centralização (decisões do CNAS)	Indicadores ou especificações (atuação das OSCs na assistência social)	Indicadores ou especificações (tipificações de serviços)	Indicadores ou especificações (reformula CEBAS)	Instrumentos de gestão Sistemas de informação

Fonte: elaboração própria, 2017

Por fim, a Tabela 7 sumariza as análises da política Cultura Viva. Por ser uma política mais recente e por pautar-se num desenho mais inovador destinado a fomentar a produção e circulação de bens culturais fora do mainstream do mercado, observa-se nesta política elementos claros do modelo de governança pública, associados a elementos do modelo gerencialista.

Tabela 7 - Histórico dos normativos da política Cultura Viva e as parcerias com OSCs sob a perspectiva dos paradigmas de gestão

Portaria 156/2004	Portaria 82/2005	Lei 2343/2010	Portaria 118/2013	Lei 13018/ 2014	IN 01/2015
Indicadores ou especificações	Indicadores ou especificações;	Participação Indicadores ou especificações Sistemas de informação	Indicadores ou especificações Estruturas organizacionais não hierárquicas; Descentralização administrativa	Instrumentos de gestão Sistemas de informação Flexibilização	Instrumentos de gestão Flexibilização

Fonte: elaboração própria, 2017

Apesar dos períodos distintos de análise e das diferenças entre as políticas analisadas, é possível realizar uma análise histórica, refletindo sobre as continuidades e discontinuidades encontradas.

Na política de Aids, que vigora desde o fim da década de 80, observa-se forte influência do movimento das reformas administrativas. Especialmente na década de 90, quando o programa se consolida e se torna referência mundial. O programa sofre muitas influências destas ideias, especialmente nas suas justificativas acerca do papel das OSCs e do Estado nas parcerias (CAMPOS, 2008). A análise das normativas revela uma continuidade e constante preocupação com instrumentos de gestão, indicadores e especificações e com o desenho da política a partir da perspectiva da descentralização.

Refletido nas características encontradas a partir de 2004 na agenda pública, que refletem algumas das ideias na Nova Governança Pública, em especial preocupação com participação e transparência, aparecem normativas contendo elementos sobre participação, mas a maior parte das delas continua enfocando descentralização, indicadores e especificações, denotando a continuidade da política.

A política de Assistência Social apresenta normativas mais antigas no que se refere às relações com as OSCs. Até 2006 as normativas refletem um modelo burocrático, mais centralizado, com definições amplas acerca das OSCs que participam das parcerias e dos serviços prestados (na maior parte das vezes apenas nomeando a área de atuação: assistência, saúde, educação etc.). A partir de 2006, com a aprovação da LOAS, começam a surgir normativas que incorporam aspectos mais técnicos, notadamente de descentralização (com definição de papéis do Estado e das OSCs), indicadores e especificações e instrumentos de gestão. Observa-se, então, uma descontinuidade que se torna bem marcante ao analisar os documentos. Interessante notar que apesar da agenda de reformas administrativas ter perdido a força nos governos Lula e Dilma, as análises revelam a presença constante de elementos do gerencialismo pós 2006, nesta política e nas demais.

O Cultura Viva é uma política mais nova e nasce dentro de uma lógica diferente do que vigorava dentro do próprio MinC (MEDEIROS, 2013), centrada nas leis de incentivo com a participação do mercado nas decisões sobre projetos para aporte de recursos. A política é desenhada a partir de uma noção de empoderamento da sociedade e horizontalidade, característica muito marcante nas ideias da nova governança pública. No entanto, as normativas que buscam enfatizar estas características só aparecem em 2010, quando já tinha ocorrido uma primeira reformulação da política. As primeiras normativas destacam definições e especificações mais gerais.

Observamos, então, nas três políticas analisadas, no que tange as relações de parcerias com as OSCs, uma institucionalização mais duradoura na política de Aids, uma ruptura na política de assistência social e na Cultura Viva, o que parece ser a tentativa de se institucionalizar um modelo de parcerias mais horizontal. Nas três políticas, conforme apontado por Secchi (2009) há algum grau de sobreposição de modelos.

5. Considerações Finais

As parcerias entre Estado-OSCs para a provisão de políticas públicas são uma realidade de muitas áreas no Brasil, se constituindo como instrumento importante da política. Compreender melhor suas similaridades e particularidades é um exercício analítico importante para diferenciar modelos, compreender os desafios e contribuições de cada formato de parceria. Importante também é compreender seu grau de alinhamento com as políticas públicas e com orientações de gestão pública, pois elas podem influenciar nos resultados destas parcerias.

Este estudo buscou verificar quais características da gestão pública estão presentes nos diferentes modelos de parcerias, analisando as orientações voltadas para formatos mais rígidos e burocráticos, gerencialistas e de gestão mais compartilhados (nova governança pública). Foi feita uma análise histórica a partir das normativas setoriais produzidas pelo governo federal para regulamentar estas relações.

Os resultados gerais apontam que mudanças regulatórias tende a ocorrer de forma incremental, com sobreposição de modelos de gestão (BLOODGOOD ET AL., 2014; SECCHI, 2009). Nas três políticas estudadas as normativas mais recentes buscam valorizar de alguma forma a participação, o controle e transparência das OSCs. Foi destacada também a preocupação com definições e indicadores, ainda que esta pareça ser uma área em que avanços ainda são necessários, devido ao formato ainda genérico e amplo das definições encontradas. Estas tendências demonstram-se alinhadas com preocupações regulatórias das parcerias Estado-OSCs no contexto internacional (BREEN, DUNN E SIDEL, 2016).

Como pontos específicos de cada política, na Aids observou-se maior estabilidade, com poucas interrupções ou sobreposições de normas. Esta estabilidade também é duradoura na política de Assistência Social, até que se observa um claro período de inflexão. Na cultura há uma inovação, e os documentos analisados apresentam características bem distintas das demais políticas estudadas.

Como sugestões de continuidade desta agenda de pesquisa, sugere-se verificar os contextos de implementação pelos entes subnacionais, que podem apresentar históricos de evolução diferenciados devido às relações estabelecidas entre Estado – Sociedade nos contextos locais, além de capacidades de gestão. Tais diferenças podem sustentar ou modificar as orientações das normativas federais com relação às parcerias.

Referência

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Rev. Adm. Pública*, v. 41, n. 7, p. 67-86, 2007.

ANHEIER, H. K., SALAMON, L. M. The Nonprofit Sector in Comparative Perspective. In Powell, W. W.; Steinberg, R. (eds.) *The Non-Profit Sector, A Research Handbook*. 2nd edition. New Haven, Yale University Press, 2006.

ARAÚJO, E. T. Parcerias estado e organizações especializadas: discursos e práticas em nome da integração / inclusão educacional das pessoas com deficiência. 2006. 310 f. Dissertação de mestrado – Pontifca Universidade Católica de São Paulo (Programa de Estudos Pós-graduados em Serviço Social). São Paulo, 2006.

BÉLAND, D. Ideas and Social Policy: An Institutional Perspective. *Social Policy & Administration*, 39: 1–18, 2005.

BLOODGOOD, E.; TREMBLAY; PRAKASH, A. National styles of NGO regulation. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, v. 43(4) 716-736, 2013.

BRASIL. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 dez. 1998, pág. 18.769.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma Administrativa no Aparelho do Estado. Brasília: MARE, 1995.

BREEN, O. B.; DUNN, A.; SIDEL, M. State Regulation and the Emergence of Self-Regulation in the Chinese and Vietnamese Nonprofit and Philanthropic Sectors. In BREEN, O. B.; DUNN, A.; SIDEL, M. (eds.), *Regulatory Waves: Regulation and Self-Regulation in the Nonprofit Sector*. Cambridge University Press, 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 49, n. 1, p. 5-42, jan-mar, 1998. http://www.ena.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2888. Acesso em: 10 de Agosto. 2014.

BRETTAS, G. H. O papel das organizações da sociedade civil na política pública de assistência social no Brasil: dilemas e tensões na provisão de serviços. 2016. 178 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas). Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

CAMPOS, L. C. ONGS/AIDS: acesso a fundos públicos e sustentabilidade de ações. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, 48(3), p. 81–93, 2008.

CAMPOS, L. C. M.; MENDONÇA, P. Provisão compartilhada de Serviços Públicos: configuração e desafios a partir da análise da Política Nacional de Combate ao HIV/Aids. *E&G – Revista Economia e Gestão*, v. 10, n. 23, p. 100-117, maio/ago, 2010.

COELHO, S. C. T. *Terceiro setor. Um estudo comparativo entre Brasil e Estados Unidos*. São Paulo: SENAC, 2000.

COULEY, T.; PATMORE, B. Institutional Logics, Institutional Work, and Public Sector Innovation in Nonprofit Organizations. *Public Administration* Vol. 91, No. 4: 980–997, 2013.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, no. 58, São Paulo, 2003.

IPEA. Comunicados do IPEA nº 123: Transferências federais a entidades privadas sem fins lucrativos (1999-2010). Brasília: IPEA, 2011.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G.. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, v. 40 (3): 479-499, 2006 .

LIMA, D. As teias de uma rede: uma análise do Programa Cultura Viva. 2013. 214 f. Dissertação (Mestrado em História, Política e Bens Culturais) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2013.

MEDEIROS, A. K. Políticas públicas e organizações culturais: o caso do programa Cultura Viva. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

MENDONÇA, P.; FALCAO, D. Novo Marco Regulatório para a realização de parcerias entre Estado e Organização da Sociedade Civil (OSC). Inovação ou peso do passado? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 21, p. 44-62, 2016.

OSTROM, E. Crossing the great divide: co production, synergy and development. *World Development*, 24 (6), p. 1073-1087, 1996.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração pública brasileira entre gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, 45 (1): 36-49, 2005 .

PARKER, Richard. Construindo os alicerces para a resposta ao HIV/AIDS no Brasil: o desenvolvimento de políticas sobre o HIV/AIDS, 1982-1996. Londrina (PR): Centro Brasileiro de Estudos da Saúde, 2003.

PECI, A.; SOBRAL, F.. Parcerias público-privadas: análise comparativa das experiências inglesa e brasileira. *Cadernos Ebape.BR*, v. 5, n. 2, p. 1-14, 2007.

REZENDE, Flávio. Da exogeneidade ao gradualismo. Inovações na teoria da mudança institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 27: 113-130, 2012.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, v. 43 (2):347-369, 2009 .

SKOCPOL T, PIERSON P. Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. In: Katznelson I, Milner HV *Political Science: State of the Discipline*. New York: W.W. Norton; 2002.