



## TEXTO DE REFERÊNCIA

### Módulo III

### Gestão das Políticas Públicas

#### Aula 5

#### Parcerias na gestão e execução das políticas públicas com entidades públicas e/ou privadas.

*Maria Cecilia Ziliotto<sup>1</sup>*

#### 1 – O papel da sociedade Civil no Brasil

O Estado Brasileiro a partir do processo de redemocratização e com a edição da Constituição de 1988, inaugura uma nova fase nas relações entre Estado e Sociedade, pois o modelo de representação política definido pelo Congresso Nacional, através da Constituição Cidadã, introduz a perspectiva de formação de uma democracia participativa, criando instrumentos de controle e gestão social, que ampliam a participação cidadã e as possibilidades de consolidar o estado de direito, tão necessário para produzir o enraizamento da experiência republicana e democrática, por 2 vezes rompida no país, pelos movimentos de 1930 e 1964.

Durante um longo período da história brasileira, o modelo de organização das entidades civis foi marcado pela presença de obras pias, ligadas principalmente à Igreja Católica, e que ofertavam a maioria dos serviços de atenção à população, recebendo apoio e também recursos financeiros dos governos coloniais e mesmo do governo imperial. Estas obras exercitavam os serviços de interesse social, associadas diretamente ao setor público, como escolas, serviços de saúde, abrigos, asilos,

---

<sup>1</sup> consultora autônoma na área de planejamento e políticas públicas, Assistente Social.



reformatórios, creches, educandários, escolas de ofício, institutos de ensino profissional para iniciação ao trabalho.

Durante o período colonial, a monarquia e no início da República, até os anos 30, no século XX, foram estas organizações de caráter beneficente, vinculadas a Igreja Católica e algumas criadas pelos bons cidadãos da burguesia, que mantiveram os serviços sociais básicos, que seriam futuramente objeto de ação das políticas públicas.

Estas organizações de caráter voluntário confessional, mantinham uma estrutura organizacional simples, contando na maioria das vezes com pessoal não habilitado, e ofertando aos usuários as condições mínimas, sem preocupações de promover sua ascensão social, mas promovendo sua subsistência e mantendo a dependência e a subalternidade. Evidente que há exceções a estas regras, mas não havendo diretrizes políticas institucionais para o cumprimento das ações de proteção e assistência, nem controle algum por parte do poder público, a simples boa vontade, interesse de ajuda caritativa ou filantrópica, bastava para dar continuidade ao processo. Ainda assim, não fossem estas organizações, a situação das classes marginalizadas teria sido pior.

Com o advento da Revolução de 30 e a instalação do Estado Novo, houve uma intervenção direta do poder central da República na definição das políticas sociais e na criação de serviços públicos, que iniciaram uma cobertura governamental, e passaram a estabelecer alguns parâmetros para a aplicação dos recursos públicos, dando-se início ao processo de controle por parte do Estado e a regulação das relações entre Estado e Sociedade Civil; criação do Conselho Nacional de Serviço Social, criação da declaração de Utilidade Pública Federal, passagem das subvenções para o controle do Ministério da Justiça, etc.

Continuam as organizações filantrópicas e beneficentes, passando de uma fase meramente caritativa, para profissionalizante, com a criação pelo Estado Democrático, instalado a partir de 1946, de instituições públicas criadas em cooperação com o empresariado (Sistema S – Senai, Senac, Sesi, Sesc) e quando se instituem a isenção das contribuições patronais para a Previdência. O Estado busca conhecer as organizações, classificá-las e dá início ao sistema de auxílios e subvenções públicas, priorizando o sistema de repasse de recursos públicos para o setor privado,



sem criar um sistema público no campo da assistência social, diferentemente do que já havia sido criado na Saúde e na Educação, desde a criação do Ministério de Educação no Estado Novo e Departamento de Saúde Pública e Materno-Infantil no campo da Saúde. Estas duas áreas da política pública institucionalizaram-se antes da assistência social, que só vem alcançar status de política pública com a promulgação da Constituição de 88, e conseqüentemente implementação do Sistema Único da Assistência Social, a partir apenas de 2003.

Durante o período ditatorial (64/83), por força das articulações internacionais com agências públicas e privadas, os movimentos sociais emergentes no país, organizaram-se em torno da proposta da defesa e garantia dos direitos humanos, pelo processo de redemocratização e abertura política e pela defesa do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável. Começaram a ser constituídas novas formas de organizações sociais e movimentos de base popular, o que se caracterizou como o início da formalização das chamadas ONG's. Estas Organizações não Governamentais, que lutaram pela garantia dos direitos humanos, pelo estabelecimento da ordem democrática, pela anistia aos exilados e presos políticos do regime militar, podem ser consideradas como uma nova manifestação da sociedade civil organizada, agora com base em movimentos populares, em organizações de trabalhadores, e mesmo apoiadas pela Igreja Católica, através do segmento modernizado e com atuação política, vinculado à Teologia da Libertação e a opção pelos pobres, pós Concílio Vaticano II. Estas organizações e movimentos de origem popular foram sustentados e viabilizados por dotações internacionais, financiados por agências privadas ou ligadas a governos vinculados a regimes progressistas e de esquerda, na Europa. Pode-se considerar ser este uma segunda onda, modernizadora, dinâmica, de caráter progressista e comprometido com as causas populares, que lutou pela democratização e instalação de um governo nacional, que atendesse aos interesses da maioria marginalizada e que sempre fora alijada do sistema do poder público interno.

Estas organizações já possuíam novas formas de abordagem das questões sociais, propugnando pelos direitos humanos e sociais e pela formulação de políticas públicas universalizantes, com possibilidade de controle social e com o resgate da cidadania e da exclusão social.



Esta é a principal característica das ONG's, porém como conceito acaba por incluir no seu bojo, todas as entidades pré-existentes, de caráter conservador, tradicionalista e dependente das benesses do poder constituído, caracterizadas pelo paternalismo, fragmentação e exclusão social, uma vez que atendiam segmentos sem representação política, perpetuando a subalternidade e sem visão histórica do processo de transformação social.

Entre as organizações não governamentais são incluídas todas as associações, fundações, sindicatos, instituições de caráter religioso, que se caracterizam por serem “sem fins lucrativos”. Em estudo feito por Landim (1993) ficou constatado que no Ministério da Fazenda, através do Cadastro Geral de Contribuintes, estavam cadastradas como organizações sem fins lucrativos, cerca de 220.000 entidades, das quais apenas 30.000 eram registradas no Conselho Nacional da Assistência Social, qualificadas como organizações filantrópicas ou beneficentes.

Com a redemocratização do país, ocorrida em meados da década de 80, o mundo já estava em pleno processo de globalização capitalista, onde o capital financeiro articula um novo padrão de acumulação para os países centrais, com sérias conseqüências para as demais nações que tem corroídas suas bases produtivas. Esta situação fragiliza o Estado Nacional, retirando dele a capacidade de coordenação de uma política econômica nacional.

Fragiliza-se o Estado e a conseqüente tentativa de implantar políticas públicas universais e que combatam a exclusão social.

Neste contexto surge outra modalidade de organizações civis, criadas pelo setor empresarial, financiadas com recursos privados e baseadas na ideologia do Terceiro Setor, cujo papel e influência começam a ser sentidos no país.

Com a diminuição do papel do Estado surgem dois modelos de organização, que contribuem e concorrem para oferta de serviços na área das políticas públicas: as organizações sociais – OS, criadas a partir da reforma do Estado em 1995 e as organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIP's, criadas em 1999, incorporando demandas da sociedade civil e alinhando-se aos padrões e requisitos postulados pelo Terceiro Setor.



## **Evolução Histórica**

A autora Maria Luiza Mestriner (2001) apresenta um quadro de evolução histórica e tipologia das organizações sociais evidenciando-se o modo de regulação das relações com o Estado e as áreas de atuação das organizações. É importante frisar que, apesar da tipologia estar referenciando as instituições ditas filantrópicas, o modelo de regulação sempre alcançou a todas as organizações com atuação na área social, inclusive na área educacional, de saúde e cultura.

De acordo com Mestriner o processo de evolução do sistema filantrópico brasileiro apresenta-se na seguinte ordem:

**Período Imperial até 1889** – Filantropia caritativa – caracterizada por assistência e repressão, sendo as entidades predominantemente de cunho assistencial-religioso, cuidando indistintamente de órfãos, inválidos, enfermos, delinquentes, alienados, abandonados. Tratavam-se das obras pias ou de misericórdia, que incluíam inclusive as Santas Casas.

A regulação pública não existia, dependendo da iniciativa das próprias entidades, que eram beneficiadas por testamentos, subscrições e auxílios provinciais (pela Fazenda Nacional ou Câmaras Municipais do Império).

**Primeira República – 1889/1930** – Filantropia higiênica – caracterizada pelo assistencialismo, prevenção e segregação. As obras sociais começam a se organizar por especialidades, separando-se a ação educacional e de saúde, criando-se atendimento para alienados, os hospícios e para doentes, os sanatórios, dispensários, lazaretos. Daí o conceito de segregação. Para crianças, idosos, mendigos foram institucionalizados os orfanatos, asilos, internatos, albergues.

Para os migrantes, foram criadas as instituições de auxílio mútuo. A educação privada mantinha ensino fundamental e médio, em regime de internato e/ou semi-internato para as classes abastadas.



A regulação pública continua apenas com os auxílios provinciais, mas na área de proteção do menor, é criado o 1º Juízo de Menores no Rio de Janeiro e editado o Código de Menores de 1927, de caráter repressivo e segregador.

**Revolução de 30 e Estado Novo – 1937/1945** – Filantropia disciplinadora, caracterizada pela normatização técnica e centralidade no indivíduo, como forma de disciplinamento e ajuste social. As instituições sociais estavam fortemente influenciadas pelas encíclicas sociais e surgem na área de atendimento materno-infantil, os ambulatórios, postos de saúde e maternidades, na área de educação os educandários de assistência pré-primária, primária, profissionalizante, educação de excepcionais, educação e reeducação de adultos. São criadas as primeiras instituições públicas voltadas para a área de proteção, em São Paulo - o Departamento de Assistência Social, no Rio de Janeiro - o SAM – Serviço de Assistência ao Menor. Na área federal, o Ministério da Educação, o Departamento de Saúde.

A regulação estatal tem início com a criação de contribuições à caridade oriundas de taxas alfandegárias sobre bebidas alcoólicas e embarcações e no Ministério da Justiça, a Caixa de Subvenções (31/08/1931). Institui-se o certificado de utilidade pública federal (28/08/35), legislação vigente até os nossos dias. É criado o Conselho Nacional de Serviço Social (01/07/1938) com objetivos de regular as ações do campo da filantropia e benemerência (quer dizer, serviços gratuitos aos pobres) e regulamenta-se a Subvenção federal em 1938.

Na área da sociedade civil é criada a primeira escola de Serviço Social. O Movimento Católico Laico organiza a ação católica, com mobilização da juventude, dos trabalhadores, são estabelecidos os primeiros sindicatos, impulsionados pelo próprio governo e há maior diversificação das instituições religiosas com atuação de outras confissões além da católica (protestantes, evangélicas e espíritas).

O Estado cria a LBA em 1942, o SENAI em 1942 e o SAMDU (na área da saúde) em 1945. Reforça-se o papel do CNSS como órgão de cadastramento e certificação das entidades, cuja função persiste até hoje, através do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, vinculado ao Ministério de Desenvolvimento Social. Amplia-se a regulamentação das subvenções públicas e é



concedida isenção de imposto de renda e na aplicação dos tetos de salários mínimos dos funcionários.

**Estado Democrático Populista – 1945/1964** – Filantropia partilhada profissionalizante – caracterizada pela institucionalização pública e pela tendência a oferta de capacitação para o trabalho. Coincidindo com o processo de democratização e de industrialização do país, há uma preocupação de formação de mão de obra para o mercado de trabalho emergente. São criados, o SENAC, o SESI, o SESC pelo Estado e na sociedade civil surgem os movimentos comunitários e organizações populares, além das tradicionais. No âmbito público intensifica-se a burocratização e ampliam-se os controles sobre as organizações civis, com o registro geral e concessão de certificado de filantropia pelo CNAS, para que as entidades usufríssem da isenção da contribuição previdenciária aos respectivos Institutos (Governo JK). O governo continuo tendo uma atuação subsidiária na área assistencial, mas intensifica-se a área de saúde, através dos Institutos de Previdência e ações de saúde básica e a criação de redes de educação pública, nos Estados e Municípios.

**Estado Autoritário – 1964/1988** – Filantropia de clientela – caracterizada pelo assistencialismo e repressão. Inicia-se um processo de modernização das organizações sociais, com preocupações de melhoria de qualidade dos serviços, mas ainda de forma paternalista e assistencialista. São criadas associações comunitárias, as sociedades amigos de bairro e de moradores e no âmbito da igreja católica, uma renovação pastoral e o fomento à criação das Comunidades Eclesiais de Base, que tiveram inclusive atuação política e participaram ativamente do processo de luta pelos direitos humanos, anistia e redemocratização.

No âmbito estatal foi adotado o processo de planejamento público centralizado, adotou-se o sistema de orçamento público, de regulação das licitações e contratos públicos, incluindo a concessão de subvenções e o estabelecimento de convênios com as organizações sociais, que passa a ser a forma de regulação entre o Estado e as entidades civis. É concedida a isenção sobre importações para as entidades beneficentes sem fins lucrativos (1965). O Estado cria o Sistema Público de Assistência ao Menor, através da FUNABEM e das FEBEN's.



**Transição Democrática – 1985/1988** – Filantropia vigiada – através da luta pela redemocratização do país foram criadas organizações civis que, ao invés de serem prestadoras de serviços, caracterizaram-se pela mobilização política, pela defesa e garantia dos direitos humanos, pela anistia, pela organização das bases populares.

Eram organizações financiadas por recursos externos, internacionais, porque não havia internamente, agências habilitadas e sensibilizadas para prover estas novas formas de intervenção. Foram assim que surgiram as “organizações não governamentais – as ONG’s” – que tomaram esta denominação por assimilação dos conceitos internacionais vigentes à época e desta forma, buscavam diferenciar-se das organizações pré-existentes, que continuavam a desenvolver as ações de serviços, recebendo subsídios públicos e de alguma forma, captavam recursos privados, como forma de benemerência, caridade ou filantropia. Não havia regulação estatal para esta nova forma de atuação.

**Estado Democrático – a partir de 1988** – Filantropia democratizada e institucionalização da Assistência Social como política pública.

Este período caracteriza-se por grandes transformações no campo das organizações civis. A nova constituição consagra a imunidade tributária das organizações beneficentes sem fins lucrativos, mas apenas daquelas que tratam da saúde, educação e assistência social. O Conselho Nacional de Serviço Social passa a integrar a estrutura do Ministério de Desenvolvimento Social e passa a tratar não apenas do aspecto cartorial da concessão de registro e certificado das entidades mas também da definição e regulação do campo da assistência social.

As entidades sociais, lideradas por aquelas que se haviam constituído como ONG’s, reivindicam um novo marco regulatório e surgem as OSCIP’s, que excluem as entidades de saúde e educação que ofertam serviços pagos. Apenas as organizações que ofertam serviços gratuitos poderão habilitar-se como OSCIP’s, e como compensação abre-se a possibilidade de remuneração dos dirigentes e contratação pelo poder público através dos termos de parceria. São criadas as primeiras fundações empresariais e no bojo do processo de globalização, começa a ser introduzido o conceito e as práticas do terceiro Setor no Brasil.





No campo estatal, os dispositivos da Constituição Federal, que definiam as áreas de atuação setorial nas políticas públicas, passam a ser regulamentadas, surgindo as leis específicas que definem as políticas públicas de Previdência Social (lei de Custeio), Direitos da Criança e do Adolescente (ECA), Saúde (SUS), Educação (LDB), Assistência Social (LOAS), Política Urbana (Estatuto da Cidade), Defesa do Consumidor, Estatuto do Idoso, e a criação dos Conselhos de Política Setorial e dos respectivos fundos financeiros.

Na área governamental, assiste-se ao enxugamento do Estado, ao ajuste fiscal, às negociações internacionais que mergulham o país num processo de recessão, de controle de gastos públicos, de compromisso para saldar as dívidas externas e ao mesmo tempo, a conquista do poder pela classe dos trabalhadores, sem contudo ter significado a transformação estrutural almejada.

O processo de mediação entre o poder, as instituições e as representações populares, estão em construção, e a concretização dos ideais democráticos continuam sendo uma busca, para aqueles que defendem a justiça social e o bem estar da coletividade.

## **2 – O Marco Regulatório do Terceiro Setor**

O conceito de Terceiro Setor começou a ser importado pelo Brasil no final da década de 80 e início dos anos 90, como consequência do processo de globalização, do enxugamento da máquina do Estado, dos acordos internacionais e pela própria influência das trocas e experiências de participação das organizações da sociedade civil e do Governo.

Em linhas gerais, a emergência do Terceiro Setor, como concretização das ações, programas e intervenções da sociedade civil organizada, no contexto da solução de problemas sociais, ou a apropriação do papel do Estado como indutor e condutor do processo de desenvolvimento social sustentado e erradicação das desigualdades e pobreza, corresponde na realidade a uma “terceira onda” de criação de organizações sociais, voltadas para as práticas de atenção às necessidades



humanas e sociais básicas, desta vez, impulsionadas por recursos e iniciativa do setor empresarial moderno, influenciado pelos modelos existentes nos países de economia avançada.

Caracteriza-se o Terceiro Setor pelo desenvolvimento de ações, programas e projetos de caráter público, porém financiados pelo capital privado, ou então, realizado pelo setor privado, com recursos públicos, em substituição à diminuição do tamanho do Estado e de seu papel como instrumento de manutenção do bem estar social.

Costuma-se dizer que o Estado é o Primeiro Setor, a produção e a economia, portanto o Capital, será o Segundo Setor, enquanto que ao Terceiro Setor corresponde a oferta e ampliação dos serviços públicos essenciais, a garantia dos direitos fundamentais à população, em substituição ao Estado, mas mantidos tanto com recursos privados quanto públicos.

Daí a expressão surgida em meados da década de 90, que enfatiza o conceito de público não estatal, ou público, porém privado. Trata-se da tentativa de sobrepor os interesses e a sistemática de gestão e controle dos serviços públicos, à lógica do mercado, substituindo o papel do Estado, que passa a ser mero agente regulador e protetor dos mecanismos de acordos e negociações, sem garantir o direcionamento, a cobertura e o alcance da política pública, enquanto direito de cidadania e não mera concessão de agentes abnegados e/ou voluntaristas.

Esta tendência, ou fato, foi chamado por nós de terceira onda, porque a primeira conforme vimos no processo de desenvolvimento da sociedade e do estado brasileiro, consistiu na ação da sociedade civil desde a colônia até o movimento golpista de 1964, caracterizada pela manutenção e persistência de organizações tradicionais, vinculadas às práticas religiosas da caridade e da benemerência, e que sempre obtiveram do Estado, o aval e o apoio para sua atuação e funcionamento, porque o Estado delas se serviu para garantir uma cobertura emergencial, paliativa e compensatória da ausência de políticas públicas efetivas e duradouras. A segunda onda caracterizou-se pela emergência de movimentos, associações e organizações da sociedade civil, chamadas de organizações não governamentais – ONG's que eclodiram durante o período militar, financiadas por organismos internacionais, vinculados à Igreja Católica, a partidos políticos reformadores, interessados em colaborar com o processo de redemocratização do país, de combate à



violência e a garantia de direitos humanos, e ainda pelo emergente movimento ecológico e da luta pelo desenvolvimento sustentado.

Com a emergência do setor empresarial no âmbito das organizações civis, como financiador e provedor de ações sociais, com a redefinição democrática e o processo de estabilização política e conseqüente definição das políticas públicas, através da legislação infraconstitucional, tornou-se necessário rever o marco regulatório da área compreendida como Terceiro Setor. Ainda que este, na prática inclua todas as modalidades de organizações sociais, desde as tradicionais, conservadoras ou progressistas, passando por aquelas defensoras dos direitos humanos e dos direitos sociais emergentes, até as fundações e associações criadas no âmbito do setor empresarial, e que pretendem representar o setor moderno e dinâmico da prestação de serviços sociais.

Do que trata o marco regulatório? Da definição, conceitos e classificação das organizações prestadoras de serviços públicos ou privados, na atenção aos direitos sociais ou a concretização das políticas públicas. Da forma, do funcionamento e do controle público sobre estas organizações. Das relações que se estabelecem entre o poder público e as organizações, das formas de financiamento, da cobertura, da distribuição dos serviços e da responsabilidade civil e criminal dos dirigentes.

Em linhas gerais, o marco regulatório brasileiro está compreendido na Constituição Federal, no Código Civil, no Código Tributário Nacional, na regulação de registros e certificações públicas que conferem mérito, autorização de funcionamento ou benefícios fiscais às organizações, e na legislação que trata do orçamento público, do sistema de financiamento e contratação de serviços por parte do Estado.

A Constituição Federal, no capítulo que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos, incisos XVII e XVIII do artigo 5º estabelece que:

XVII – “é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar”;

XVIII – “a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento”.



Portanto é livre o direito de criar associações e a forma jurídica de sua organização é regulada pelo Código Civil.

A Constituição na seção II, do título VI, que trata da Tributação e do Orçamento, estabelece em seu artigo 150, inciso VI, que é vedado a União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

Inciso VI – instituir impostos sobre:

.....

c – patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos aos requisitos da lei.

Portanto a Constituição de 1988 consagrou o princípio da imunidade tributária, conquistado por instituições sociais desde a década de 40.

O artigo 195 da Constituição que trata da seguridade social em seu parágrafo 7º, estabelece que as entidades beneficentes de assistência social que atendam as exigências da lei são isentas de contribuição para a seguridade social.

Tanto no campo da assistência social, quanto no da saúde e da educação, a Constituição prevê a possibilidade de estabelecimento de parcerias, convênios e subvenções entre setor governamental e as instituições privadas não lucrativas e/ou filantrópicas ou confessionais.

O Código Civil, aprovado pela Lei Federal nº 10.406 de 10/01/2002, estabelece a definição das pessoas jurídicas, que podem ser de direito público ou privado.

As pessoas jurídicas de direito privado são as seguintes:

- as associações
- as sociedades



- as fundações
- as organizações religiosas
- os partidos políticos

As sociedades são as pessoas jurídicas que possuem fins econômicos ou lucrativos, sendo portanto as sociedades mercantis, as empresas em geral.

As fundações e as associações são as pessoas jurídicas de fins não econômicos ou lucrativos, que se organizam para a consecução de atividades de interesse social.

As organizações religiosas e os partidos políticos destinam-se a cumprir os objetivos de cunho religioso ou partidário, sendo também classificadas como sem fins econômicos.

As associações são constituídas por um número de pessoas que se congregam para atingir um objetivo comum, um determinado fim e sem finalidade lucrativa.

As fundações se constituem pela dotação especial de bens livres, voltados para a realização de um objetivo definido. Trata-se portanto de um patrimônio personalizado.

Tanto as associações quanto as fundações devem ser registradas no Cartório Civil de Registro de Pessoas Jurídicas. Sendo que o ato constitutivo da associação é a ata de reunião que aprova seu Estatuto e o da Fundação é a escritura pública, registrada juntamente com seu Estatuto. A Fundação tem o controle e velamento do Ministério Público, e somente pode ser instituída após aprovação do Curador de Fundações.

O Código Civil estabelece requisitos para a elaboração do Estatuto das associações e fundações, sendo os principais – os objetivos, a denominação, sede e tempo de duração, como é administrada e quem representa, quem são seus membros, as fontes de recursos, as condições para sua extinção ou dissolução, a composição e funções da diretoria e do conselho fiscal.



Além do registro em cartório, as pessoas jurídicas precisam ser cadastradas junto ao Ministério da Fazenda, na Delegacia da Receita Federal da Jurisdição à qual pertença a entidade e junto a Prefeitura Local, para obter o Cadastro de Contribuintes Mobiliários.

As associações e/ou fundações de caráter beneficente, que desenvolvem ações no campo da assistência social, educação e saúde gozam de imunidade tributária e também podem ser isentas das contribuições da cota patronal junto ao INSS.

Para fazer jus a esta imunidade tributária que significa estar livre de impostos de qualquer natureza, sejam federais, estaduais ou municipais, as organizações precisam atender dispositivo do Código Tributário Nacional, que para classificá-las como entidades beneficentes sem fins lucrativos, exige que seus estatutos tenham os seguintes dispositivos:

- não distribuem qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas a qualquer título;
- aplicam integralmente no país, seus recursos na manutenção de seus objetivos institucionais;
- mantém escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos das formalidades capazes de assegurar sua exatidão.

As condições referem-se portanto aos seguintes aspectos:

As entidades beneficentes sem fins lucrativos não distribuem lucros. Elas podem organizar serviços para obter recursos para sua manutenção, mas os resultados devem ser aplicados integralmente no cumprimento de suas finalidades.

Estão proibidas de fazer qualquer remessa de receita para o exterior. Pode importar produtos que serão utilizados no cumprimento de suas finalidades.

São obrigadas a seguir as normas contábeis relativas aos balanços, escrituração e sua apresentação à fiscalização quando solicitado.



As entidades estão obrigadas a cumprir toda a legislação trabalhista, previdenciária e fiscal, pois sua gestão deve ser transparente, ordenada e clara.

Estas entidades para se beneficiarem da isenção da cota patronal do INSS precisam ainda obter:

- declaração de utilidade pública municipal ou estadual, de sua jurisdição;
- declaração de utilidade pública federal, que a obriga a apresentar relatório e balanço anual de atividades;
- inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social, que estabelece o mérito das atividades realizadas;
- registro e certificado de entidade beneficente de Assistência Social junto ao CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social, apresentando relatório de atividades e balanços que comprovem a aplicação de pelo menos 20 % de suas receitas em gratuidade escolar ou assistencial, e para as de Saúde, ofertar 60% de seu atendimento ao Sistema Único de Saúde – SUS;
- solicitação e requerimento formal de isenção junto a Gerência Regional do INSS, de sua jurisdição.

Considerando que do ponto de vista do estado, as concessões, benefícios e isenções concedidas às entidades beneficentes clássicas, aquelas filantrópicas e sem fins lucrativos, constituem uma renúncia de receita e para o INSS contribui para aumentar o déficit previdenciário, durante o governo Fernando Henrique, sob a coordenação do Conselho da Comunidade Solidária, foram realizadas rodadas de discussão e negociação com representantes da sociedade civil, que deflagraram o processo de revisão do marco regulatório, com a intenção inclusive de por um fim à imunidade tributária.



Vários fatores motivaram esta redefinição: - o conceito de que a imunidade tributária corresponderia a uma renúncia de receita por parte do Governo Federal e das instâncias estaduais e municipais; a concepção que a isenção previdenciária contribui para diminuir significativamente a arrecadação do INSS, questionando-se a validade de conferir isenção para as áreas de educação e saúde; o desejo das organizações sociais que aspiravam promover alterações que permitissem um melhor patamar de negociação na busca de recursos públicos, uma vez que as fontes internacionais não mais privilegiam países latino-americanos, principalmente o Brasil; a intenção de muitas organizações sociais em defender a tese de remuneração dos cargos de diretoria, fato este impedido pela legislação que concede a imunidade.

Também a definição e a formalização do sistema único descentralizado da Assistência Social, veio conceituar o campo específico desta política, não havendo espaço para que as áreas de saúde e educação continuem a ser cadastradas pelo setor de Assistência Social.

Estes diferentes fatores, aliados às pressões internacionais e internas pela modernização dos mecanismos de parceria entre Estado e Sociedade Civil, e sustentados pela tese da constituição de um Estado Mínimo em substituição ao Estado Providência, que nem chegou a ser instituído no país, culminaram com a criação de duas novas modalidades de instituições sociais:

1 - As Organizações Sociais, no âmbito público, resultando na privatização de serviços públicos, considerados onerosos e transformados num ente híbrido, formalizadas pelo Ministério de Reforma do Estado, no período Bresser Pereira (1º governo FHC).

2 - As OSCIP's – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, criadas pela Lei Federal 9.790 de 23/03/99, como resultado da introdução de um novo marco legal para o Terceiro Setor. Estas organizações resultariam da transformação das tradicionais entidades beneficentes em OSCIP's ou pela criação direta destas últimas, sendo que sua classificação e reconhecimento é de competência do Ministério da Justiça.

A exigência básica para reconhecimento como OSCIP diz respeito à prestação de serviços e atividades de interesse público, nas áreas de assistência social, cultura, educação, saúde,





voluntariado, desenvolvimento econômico e social, da cidadania e dos direitos humanos, além da defesa, preservação e conservação do meio ambiente, desde que esta oferta de serviços seja totalmente gratuita em relação aos usuários e/ou beneficiários, e a possibilidade de remuneração dos cargos de direção.

Como atrativo para a adesão das organizações civis a Lei criou um instrumento de relação com os setores públicos, visando a realização de atividades de interesse público, através de um Termo de Parceria, que passa a ser controlado e fiscalizado pelo setor governamental, e pela sociedade civil organizada, pois todo o processo é publicizado e transparente.

Na esteira da reforma do Estado e da privatização de serviços públicos, as organizações sociais criadas por Medida Provisória em outubro de 1997 e convertida na Lei 9.637 de 15 de maio de 1998, constituem um “modelo ou uma qualificação de organização pública não estatal”, permitindo que associações civis sem fins lucrativos e fundações privadas possam absorver atividades publicizáveis, mediante qualificação específica em lei.

A diferença básica entre estas duas novas modalidades é que a iniciativa da constituição de organização social é de competência do poder público, que transforma uma ação pública governamental em organização social, suportada por uma estrutura privada criada para esta finalidade.

A concretização da ação se dá pela formalização de um contrato de gestão com o setor governamental, sendo restritivas às áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde. Cada nível de governo tem competência para proceder à qualificação de organizações sociais, desde que aprove uma lei específica para sua criação.

Os instrumentos de articulação e repasse financeiro entre o setor governamental e as diferentes modalidades de organizações civis são objeto do item 4 deste documento.



Resta concluir que no âmbito da sociedade civil, tanto o Terceiro Setor, quanto as organizações não governamentais, são constituídos por uma grande diversidade de entidades entre associações, fundações, organizações sociais, OSCIP's, institutos, partidos políticos, organizações religiosas, cujo conceito formal mais abrangente talvez seja – pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, pois tanto o conceito de Terceiro Setor, quanto o de organizações não governamentais tem conotações excludentes e ideologizadas, que ainda não foram totalmente assimilados pelo conjunto da sociedade civil organizada.

### **3 – A Gestão das Organizações Sociais**

A emergência do Terceiro Setor no Brasil, como locus de inovações das práticas das organizações privadas, influenciado pelo avanço das novas tecnologias no mundo dos negócios, pela necessidade de demonstrar eficiência e eficácia na gestão dos recursos, pela busca de parceiros que colaborem no financiamento das ações, tem produzido um modelo de reordenamento na gestão das organizações civis, tendo como modelo a gestão empresarial e atendendo às demandas forjadas pelo modelo de globalização, que afeta também a sociedade civil.

Por outro lado, com a diminuição gradativa da ação direta do Estado, que busca também diminuir custos e procura partilhar com a iniciativa privada, o financiamento das ações sociais, propiciando um novo marco regulatório para as relações público-privado, no âmbito das políticas públicas, as organizações civis passaram a adotar novo modelo de gestão, para melhorar seu desempenho e adequar-se às exigências dos órgãos financiadores.

A interferência dos modelos de gestão adotados pelos países centrais é tão poderosa, que o Brasil é signatário de um documento produzido pelo GAFI (Grupo de Ação Financeira sobre a Lavagem de Dinheiro) da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), no qual são definidas as “melhores práticas de gestão para as organizações sem fins lucrativos”, em decorrência de terem sido descobertos indícios e provas de que “inocentes” projetos de organizações sociais estavam sendo utilizados para lavagem de dinheiro do tráfico e para acobertar terroristas (E. Szazi - 2003 – Terceiro Setor – Temas Polêmicos – Ed. Petrópolis).



Sendo assim, não só para garantir a correta aplicação dos fundos, a melhoria dos processos de atenção direta aos usuários, a utilização de tecnologias avançadas que minimizem os custos; as organizações civis passaram a dotar alguns instrumentos de gestão, como parte essencial do seu desempenho, como forma de concorrer pelo financiamento das suas ações.

Ainda que a crítica contundente feita pelos setores progressistas, contra a tendência do Terceiro Setor vir substituir o Estado, na formulação das políticas públicas e na execução de programas e serviços nas áreas de interesse público, este propósito não se dá, até pela própria contradição intrínseca do setor, que na essência, é focalista, não agregador e portanto, incapaz de assumir o papel de regulador, fomentador e promotor do protagonismo social, que promova os patamares de inclusão social das camadas populares.

Qual é este Modelo de Gestão?

1 – Adotar o planejamento estratégico como instrumento para garantir a sustentabilidade institucional, isto significa:

- entender onde a organização quer chegar;
- desenvolver uma compreensão integral do âmbito em que trabalha;
- concentra-se nos doadores e nas estratégias mais adequadas à sua organização;
- posicionar-se de maneira eficaz perante os vários doadores;
- desenvolver as potencialidades necessárias para atingir suas metas de longo prazo;
- conquistar a confiança dos grupos de interesse no sentido de que a organização preste serviços valiosos e deve ampliar seu impacto;



- concentrar esforços eficazes em questões de comunicação e captação de recursos;
- usar melhor os recursos de que dispõe e levantar mais fundos.

Neste sentido a organização precisa definir sua missão e seu foco de interesse, desta forma segmentando o mercado, para concentrar sua atuação em um único ponto de interesse.

Esta focalização provocou a necessidade de capacitar e orientar as organizações a elaborarem projetos específicos, capazes de promoverem a captação de recursos junto às agências financiadoras e em condições de suplantarem propostas de outras organizações. Há uma grande demanda pela capacitação de agentes institucionais na área de elaboração de projetos e captação de recursos, fato que gerou uma especialização em consultorias técnicas que ministram cursos, seminários, palestras ou mesmo desenvolver sistemas de captação de recursos, através de campanhas e promoções.

Desta forma as organizações acabam por adotar uma estratégia competitiva por maiores e melhores fundos para sua causa, ao invés de promover alianças numa proposta solidária para produzir melhores e mais eficientes serviços para seus beneficiários e usuários, e assim efetivamente promover a cidadania e combaterem a pobreza.

2 – Adotar modelo de gestão financeira e administrativa que tornem públicos os resultados das ações e dos investimentos, garantindo transparência financeira e controle externo.

São consideradas as melhores práticas nesta área:

- elaboração e aprovação pelo órgão interno próprio, de orçamento das atividades, detalhando a natureza das despesas, programas e parceiros;
- realização de auditoria financeira independente;
- divulgação das demonstrações financeiras completas, elaboradas segundo princípios contábeis geralmente aceitos;



- gestão dos recursos em contas bancárias em instituições financeiras idôneas, com documentação de suporte para todas as transações efetivadas;
- definição clara nos estatutos sociais sobre quais os objetivos da instituição, seu modelo de gestão, origem e aplicação dos recursos;
- manutenção de uma política interna de gestão de conflitos de interesse;
- identificação clara dos membros da administração (Conselhos, Diretorias) e registro público das atas e decisões de interesse coletivo;
- elaboração e divulgação de relatórios anuais, contendo razoável descrição das atividades e dos projetos financiados.

Com relação à divulgação dos demonstrativos financeiros e relatórios de atividades, deve-se ter em vista a recente adoção pelas empresas e também pelo Terceiro Setor, da divulgação do “Balanço Social”, como forma de prestação de contas e divulgação do modelo de gestão, da responsabilidade social e do interesse público das organizações.

A resposta brasileira a este modelo foi consolidada pela lei que criou e regulamentou as OSCIP's – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

Percebe-se assim que o modelo organizacional das instituições sociais apresenta grande avanço em relação à forma conservadora e de certa maneira, até amadora, com que eram administradas as entidades sociais. Este avanço permitiu uma reflexão sobre a qualidade dos serviços, a necessidade de profissionalização de seus quadros, a introdução de instrumentos de aferição de custos, controle de gastos, promovendo inegavelmente melhor eficiência, eficácia e efetividade nas ações.

Por outro lado, o incentivo à utilização de voluntariado por parte das organizações civis, demonstra ser uma contradição, pois ao mesmo tempo em que se profissionalizam, capacitam e preparam



recursos humanos para o desenvolvimento do trabalho direto com os usuários e beneficiários da ação, e também dos quadros burocráticos e administrativos, utiliza-se mão de obra voluntária para ampliar a capacidade de atendimento.

No modelo tradicional, voluntários são os dirigentes, associados, financiadores e colaboradores externos da organização, que oferecem seu tempo e suas habilidades em benefício da causa que adotaram. O voluntariado preconizado pelo novo modelo institucional, amparado inclusive por regulação formal do governo brasileiro (Lei Federal nº 9.608 de 18 de fevereiro de 1998 – que dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências) prevê a utilização de mão de obra voluntária, não onerosa, para auxiliar as instituições em qualquer etapa de seu funcionamento. A prática do voluntariado pode e deve ser estimulada, desde que não seja em substituição a mão de obra profissional e essencial para o bom funcionamento dos serviços e programas e que este voluntário seja treinado para compor a equipe trabalho e não seja um instrumento de desestabilização ou conflitos.

Uma das inovações recentes no setor das organizações civis de interesse público foi o surgimento de apreciável número de fundações ou institutos, criados no âmbito empresarial e que vem somar esforços e trazer recursos adicionais para a implantação de ações, nos mais diversos campos de atuação das políticas públicas.

Fato interessante a ser registrado, e que pode ser verificado pela leitura de documentos e mesmo dos conteúdos dos programas e planos de ação dessas instituições, de origem empresarial, é a recusa e o receio de serem incluídas no rol das organizações de cunho assistencialista ou paternalista, tendo havido inicialmente inclusive, um afastamento deliberado do campo de assistência social, tendo as instituições empresariais optado por ações no campo da educação, cultura, esporte, desenvolvimento sustentado, combate à pobreza, economia solidária e outros.

Esta tendência está sendo abandonada até porque houve uma reabilitação da área de assistência social, a partir do momento em que esta denunciou seu afastamento da filantropia e definiu um campo específico de atuação, através do Sistema Unificado e Descentralizado de Assistência Social.



#### 4 – Os instrumentos públicos de articulação

O processo de regulação das relações Estado e Sociedade Civil foi marcado por alguns pontos significativos:

- O atendimento às necessidades humanas básicas, no desenvolvimento histórico do país, foi concretizado durante séculos por organizações sociais, vinculadas à Igreja Católica, porém sempre com forte subsídio público.
- A institucionalização das políticas públicas tem início com a República, porém não significou a ruptura com as organizações civis, uma vez que estas foram sempre instrumentos para atendimento e cobertura, nas áreas onde o governo não se fazia presente, principalmente na assistência aos mais necessitados e a ausência de cobertura pública nas áreas de saúde e educação, que só atingiram grau de universalização dos serviços básicos e essenciais na segunda metade do século XX.
- Os instrumentos de regulação das relações entre Estado e organizações civis foram variando ao longo do século XX, partindo da concessão de subvenções, através de auxílios provinciais, pelo repasse de taxas alfandegárias, pela criação de órgão que cadastrava e reconhecia os serviços prestados pelas organizações, pela concessão de declaração de utilidade pública, pela imunidade de certos tributos, pela isenção da cota previdenciária, pelo cadastramento e certificação como entidades beneficentes e pela formalização de convênios e contratos de repasse financeiro, por parte de diferentes órgãos da administração pública.
- O sistema de articulação, participação e subsidiariedade entre o Estado e as organizações sociais, possui uma dinâmica própria e persiste no momento atual, ainda que tenha sofrido algumas alterações significativas, como a formalização de termos de parceria e contratos de gestão, através dos quais o controle e a fiscalização governamental são mais eficazes e também a indicação do objeto da parceria ou contrato é posto pelo estado e não pela demanda de recursos por parte das organizações. Há mais consistência portanto, com a qualificação e a cobertura efetiva dos interesses públicos, do que havia anteriormente.



Entretanto outros fatores também interferem na concretização de políticas públicas, que sejam realmente “direito do cidadão e dever do Estado”.

As condicionantes impostas pelo sistema neoliberal, pelo processo de globalização, da inovação tecnológica, da supressão de empregos, a precarização das relações de trabalho, do investimento financeiro, do ajustamento estrutural, entre outras, culminaram com a construção de um Estado mínimo, apenas como regulador das relações entre Estado e Sociedade, e não como indutor, financiador e executor de políticas públicas de caráter universal, não excludentes, mas inclusivas e geradoras de possibilidades efetivas de resgate das desigualdades estruturais existentes no país.

Sem chegar a efetivar um modelo de Estado-Providência, o Estado brasileiro, ao consolidar o modelo democrático e ao se transformar num estado de direito, em busca de estabilidade política, não chega a ter autonomia para consolidar uma política de transformações sociais e institucionais, que permitam a plena realização dos ideais da democracia participativa e inclusiva, preconizada pela Carta Magna.

Como manifestações concretas deste processo de ajuste e regulação do Estado a legislação federal institucionalizou a Lei da Responsabilidade Fiscal, que regula as competências e as efetivas possibilidades de implementação de projetos políticos emancipadores, pela excessiva regulação e parametrização dos instrumentos de planejamento orçamentário, nos diferentes níveis da administração pública. A lei tem inegáveis méritos de controle e regulação sobre desmandos, desvios ou mesmo uso indevido dos recursos públicos, mas ao mesmo tempo que controla, deixa pouco espaço para transformações e ampliação do atendimento às demandas sociais, uma vez que seu principal escopo é o ajuste fiscal.

De qualquer forma as administrações encontram nos sistemas de parceria e gestão partilhada com o setor privado, algumas alternativas para contornar as dificuldades estruturais e conjunturais impostas pelo momento histórico.





No processo de planejamento e gestão do orçamento público, estabelecido pela legislação específica, é possível introduzir instrumentos de gestão partilhada, como a concessão de subvenções, a formalização de termos de parceria e contratos de gestão, a consolidação de consórcios públicos interinstitucionais e mais recentemente, a parceria público privado.

Como instrumentos tradicionais e preservados desde a edição da lei orçamentária em 1964, pelo movimento militar que dominou o país por mais de 20 anos, encontraram a possibilidade de transferir para a iniciativa privada a execução de serviços e programas, através da concessão de subvenções e auxílios públicos ou pela formalização de termos de convênios.

### **Modalidades de parceria, participação ou gestão entre Estado e organizações civis.**

A subvenção pública é uma modalidade de repasse financeiro feito pelo poder público a organizações de fins não econômicos, de natureza assistencial, educacional, de saúde ou de interesse público, devendo estar previsto na lei orçamentária, com indicação de valor e destinatários a serem beneficiados. Necessita de autorização legislativa e conforme a legislação própria, de cada casa legislativa, pode ser objeto de emenda parlamentar.

Durante muito tempo foi utilizada como instrumento de barganha política e atualmente com a criação e funcionamento dos Conselhos Setoriais e Fundos Orçamentários específicos de algumas áreas da administração (como por ex: Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, Fundo de Saúde, de Assistência Social, entre outros), a sua concessão precisa estar inscrita nos orçamentos dos respectivos fundos e os critérios de partilha são aprovados no âmbito dos Conselhos Setoriais da área correspondente. A subvenção é uma alternativa da iniciativa governamental, sendo que pode ser utilizada para despesas de custeio e quando for destinado para investimento, tem a denominação de auxílio. A aplicação dos recursos deve ser exclusiva para os objetivos expressos na concessão e o concessionário obriga-se a divulgar seu balanço. Tem sido utilizado muito mais no âmbito municipal, do que no estadual ou federal.



## **Convênios**

Corresponde a acordo de vontade pelo qual o Poder Público formaliza com entidades públicas ou privadas, associação visando o atingimento de interesses comuns (Rosa Elias, 2007). A principal característica do convênio é que ele é um acordo entre as partes, onde o objeto do termo é a concretização de interesses comuns, e há mútua colaboração entre os participantes, o repasse financeiro público deve ser aplicado integralmente no objeto expresso no instrumento. A conveniada obriga-se também a oferecer contrapartida para atingir os objetivos comuns. Este instrumento tem sido sistematicamente utilizado pelas áreas de saúde (com o SUS), na educação (manutenção da rede de educação infantil), na assistência social, no trabalho (para execução de cursos profissionalizantes e experiências de economia solidária). Aplica-se aos convênios as exigências da lei de licitações quando for viável ou existir a possibilidade de disputa entre as propostas, por parte dos agentes civis.

Como a modalidade implica na utilização de recursos orçamentários alocados em setores específicos da administração pública, da mesma forma que a subvenção, sofre a interferência dos Conselhos setoriais e as verbas devem estar alocadas nas contas dos respectivos fundos, que também é agente fiscalizador de aplicação dos recursos, em conjunto com a área de finanças públicas.

## **Consórcios**

Corresponde a ajustes de vontade firmados por entidades estatais da mesma espécie (Municípios, Estados-Membros), visando interesses comuns (Rosa Elias, 2007). Tem o mesmo tratamento dos convênios e na sua execução devem ser utilizados os instrumentos da lei de licitações e outras formas de controle, como por exemplo, Tribunais de Contas (Rosa Elias, 2007).

Nesta modalidade não há a criação de uma entidade executora, mas normalmente é criada uma comissão executiva encarregada de sua execução. Não há necessidade de autorização legislativa.



## **Consórcios Públicos**

Esta modalidade de associação foi regulada pela Lei Federal nº 11.107/2005, permitindo o estabelecimento de gestão associada entre entes públicos, utilizando recursos humanos, materiais e financeiros de cada um dos consorciados para o desenvolvimento de ações conjugadas, visando eficiência e economia de recursos (Rosa Elias, 2007).

Esta modalidade exige a criação de um ente público que será responsável pela gestão, com personalidade jurídica própria e integrando a Administração indireta, tendo característica de autarquia e funcionamento por tempo determinado. O consórcio público poderá envolver Municípios, Estados-Membros e inclusive com o Distrito Federal.

O consórcio público poderá administrar os recursos colocados a sua disposição pelos entes consorciados, assumindo responsabilidade pela gestão administrativa e financeira, sendo submetido à fiscalização do Tribunal de Contas.

Esta nova alternativa de associação de entes públicos é uma das formas que permite contornar as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois associa vários agentes públicos, rentabiliza os recursos e minimiza os custos. Além destas condições, a lei dos consórcios públicos estabelece etapas para sua efetivação, regularização e funcionamento, que não cabem ser aprofundadas neste documento.

## **Parceria Público Privado**

Através da Lei Federal 11.079 / 2004 foi aprovado um novo regime para a constituição de fontes de recursos públicos, que permitam suprir a demanda de investimentos essenciais, como transportes coletivos, saneamento básico, energia elétrica, saúde pública, etc (Rosa Elias, 2007).

Há uma controvérsia a respeito desta modalidade considerada por muitos como simples privatização de serviços ou obras públicas. A justificativa oficial informa que se trata de uma nova forma de



concessão da exploração de serviços ou obras públicas, não eximindo o poder público de sua responsabilidade. Este novo regime permite a delegação da concessão ao setor privado, mas ao mesmo tempo autoriza a realização de contrapartidas pecuniárias pelo setor público. A questão polêmica diz respeito ao montante que vai exigir de investimento público, para que o setor privado coloque sua parte e depois tenha a concessão de exploração do serviço por longo prazo.

A justificativa para a formulação desta nova modalidade é apresentada como sendo a escassez ou carência de recursos públicos, para investimentos em obras de infra-estrutura, e a falta de interesse do setor privado em aplicar recursos, em setores que não permitam gerar uma remuneração direta e imediata. Como esta modalidade é recente, sua aplicabilidade e resultados não foram ainda testados.

### **Contrato de Gestão**

Trata-se de uma forma de “convênio” estabelecida entre o poder público e as “organizações sociais” e que só podem ser realizadas entre estas partes (E. Szazi, 2000).

O contrato de gestão é firmado entre a esfera pública (de qualquer nível) e a “organização social” especificamente criada para o exercício da finalidade a que se dispõe o contrato. A organização social é uma entidade “híbrida”, criada pelo poder público com a participação da sociedade civil, resultante da transformação de um serviço público ou de uma entidade civil, ou mesmo a criação de uma nova entidade, que será encarregada de gerenciar e administrar o serviço público, com o financiamento do Estado e ainda, captar recursos e oferecer melhor capacidade de gerenciamento aos serviços, sem as amarras da área governamental. Cada esfera de governo pode criar sua legislação sobre a implantação de “organizações sociais” sendo claro que deve haver participação direta de representantes governamentais no Conselho Gestor da organização. Esta modalidade foi criada para o gerenciamento de fundações públicas e vem sendo muito utilizada para contratação da rede hospitalar, no setor saúde.

### **Termo de Parceria**



A Lei Federal 9.790 de 23/03/1999 ao criar as “organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIP’s”, definiu o “termo de parceria” como instrumento da contratação de serviços com o poder público, em substituição a modalidade “convênio”.

As entidades sociais, para desenvolver projetos conjuntos com o Estado, deviam assinar os termos de convênio, que apresentam algumas desvantagens, como por exemplo, a duração limitada do prazo de execução ao exercício fiscal, a impossibilidade de contratação de mão de obra adicional e o recolhimento do saldo ao final do contrato, pelo encerramento do ano fiscal.

O termo de parceria é modalidade exclusiva das OSCIP’s e apresenta algumas características inovadoras (E. Szazi, 2000):

- consulta ao Conselho de política Pública do respectivo setor;
- prazo de execução do termo de parceria superior ao exercício fiscal, o que oferece maior garantia de execução para a manutenção de programas e serviços de duração prolongada;
- fixação de metas e resultados a serem alcançados, com respectivos prazos e cronogramas;
- fixação de critérios objetivos e de indicadores de avaliação de desempenho e de resultados;
- elaboração de cronograma físico-financeiro de aplicação dos recursos e exigência de auditoria externa para controle de contas;
- obrigatoriedade de publicação oficial de um extrato do termo de parceria;
- obrigatoriedade de apresentação de relatórios de prestação de contas, anualmente.



Percebe-se que esta modalidade aproxima-se do que os princípios fiscalizadores da aplicação de recursos por parte das entidades privadas, no mundo globalizado, está exigindo como sendo “as melhores práticas de gestão do Terceiro Setor”.

Finalizando, é preciso que as administrações públicas sejam capazes de utilizar com competência e sabedoria os instrumentos existentes, para auferir os melhores resultados possíveis e alcançar as metas e atingir os objetivos projetados nos Planos de Governo.

Algumas ações são indicadas como facilitadoras do processo:

- atuar com clareza e transparência nas negociações com os parceiros privados, utilizando sempre que possível os instrumentos existentes, que consagram o processo participativo e mobilizam os interesses coletivos, quais sejam os Conselhos de Políticas Setoriais e os respectivos fundos financeiros;
- promover a interinstitucionalidade dos programas e serviços, pela formação de redes integradas, que articulam diferentes áreas da administração, em conjunto com a sociedade civil organizada;
- garantir o respeito aos compromissos firmados e a continuidade das ações, criando instrumentos de controle que colaborem para a consolidação de serviços e programas.

Fundação João Mangabeira



**Escola de Formação Política Miguel Arraes**

---