



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

RENNER ARAÚJO SOARES

ESTADO E TERCEIRO SETOR EM PARCERIA: AVALIAÇÃO DA LEI 13.019/14

FORTALEZA

2018

RENNER ARAÚJO SOARES

ESTADO E TERCEIRO SETOR EM PARCERIA: AVALIAÇÃO DA LEI 13.019/14

Dissertação apresentada à Coordenação do Mestrado Acadêmico em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Linha de pesquisa: Desenho das Políticas Públicas de Caráter Social.

Orientador: Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso.

FORTALEZA

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S656e Soares, Renner Araújo.
Estado e Terceiro Setor em parceria : Avaliação da lei 13.019/14 / Renner Araújo
Soares. – 2018.
169 f.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias,
Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2018.
Orientação: Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso.

1. Avaliação de Políticas Públicas. 2. Sociedade Civil. 3. Terceiro Setor. 4. Marco
Regulatório do Terceiro Setor: Lei 13.019/14. I. Título.

CDD 320.6

RENNER ARAÚJO SOARES

ESTADO E TERCEIRO SETOR EM PARCERIA: AVALIAÇÃO DA LEI 13.019/14

Dissertação apresentada à Coordenação do Mestrado Acadêmico em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Linha de pesquisa: Desenho das Políticas Públicas de Caráter Social.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Maione Rocha de Castro Cardoso
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

Prof. Dr. Leonardo José Peixoto Leal
Universidade de Fortaleza (Unifor)

À minha Avó Maria Vieira

Aos meus afilhados Ticiane e Arthur

À minha namorada Carolina

Ao meu orientador Gil

AGRADECIMENTOS

À Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Funcap), pelo apoio financeiro com a manutenção da bolsa de auxílio.

Ao Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso, pela excelente orientação.

Aos professores participantes da banca examinadora Dra. Maione Rocha de Castro Cardoso e Dr. Leonardo José Peixoto Leal pelo tempo, pelas valiosas colaborações e sugestões.

Aos colegas da turma de mestrado, pelas reflexões, críticas e sugestões recebidas.

“A persistência é o caminho do êxito”
Charles Chaplin

RESUMO

Esta pesquisa tem por objetivo avaliar o Marco legal do Terceiro Setor no Brasil: Lei 13.019/14, sob o ponto de vista do alcance dos fins pretendidos quando da concepção de sua Agenda no âmbito da Sociedade Civil. Entre os fins previstos na Lei, que serão analisados, estão: a Impessoalidade na contratação das Entidades, transparência nas parcerias, prestação de contas: expressão da eficiência do gasto público. A atuação conjunta do Estado e Sociedade Civil pode resultar avanços nas atividades de formular, executar e monitorar as Políticas públicas, isto porque a Sociedade Civil é dotada de características que facilitam e aprimoram as Políticas, aproximando-as da população e as tornando-as mais eficazes tais como a capilaridade que permite que as Políticas públicas se imiscuem no tecido social respeitando todas as suas peculiaridades e formulando Políticas específicas para grupos específicos. Pois, em última análise é ela (Sociedade Civil) a destinatária das Políticas. A pesquisa traz uma abordagem qualitativa e tem como procedimentos adotados: revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas. Travamos uma discussão sobre o contexto em que se operou o Marco Regulatório. A fala dos sujeitos envolvidos foi captada através de entrevistas abertas. O Grupo escolhido para a pesquisa é composto por representantes dos destinatários da Política: pela Administração Pública, falou Administrador Público, pela Sociedade Civil falaram Dirigentes das Entidades, estas falas, aliadas aos outros instrumentos usados na pesquisa, permitiu perceber que a força de mobilização social em torno de uma questão pode colocar demandas na agenda do governo, que por sua vez podem ser transformadas em Políticas públicas estatais. A lei 13.019/2014 é resultado deste processo.

Palavras-chaves: Avaliação de Políticas Públicas. Sociedade Civil. Terceiro Setor. Marco Regulatório do Terceiro Setor: Lei 13.019/14.

ABSTRACT

The purpose of this research is to evaluate the Legal Framework of the Third Sector in Brazil: Law 13,019 / 14, from the point of view of achieving the objectives intended when designing its Agenda within the scope of Civil Society. Among the purposes foreseen in the Law, which will be analyzed are: a) Impersonality in contracting Entities, transparency in partnerships, accountability: an expression of the efficiency of public spending. The joint action of the State and Civil Society can lead to advances in the formulation, execution and monitoring of public policies, since civil society has characteristics that facilitate and improve policies, bringing them closer to the population and making them more effective policies such as the capillarity that allows public policies to permeate the social fabric respecting all its peculiarities and formulating specific policies for specific groups. For it is ultimately (civil society) the target of the policies. The research brings a qualitative approach and has as procedures adopted: bibliographic review, documentary analysis and interviews. We had a discussion about the context in which the Regulatory Framework operated. The speech of the subjects involved was captured through open interviews. The Group chosen for the research is composed of representatives of the recipients of the Policy: by the Public Administration, spoke public administrator, by Civil society spoke leaders of the Entities, these lines allied to the other instruments used in the research allowed to conclude that the force of social mobilization around an issue (legal insecurity, criminalization of institutions) can put demands on the government's agenda, which in turn can be transformed into state public policies. Law 13,019 / 2014 is the result of this process.

Keywords: Evaluation of Public Policies. Civil society. Third Sector. Regulatory Framework of the Third Sector: Law 13,019 / 14.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	14
3	CONSIDERAÇÕES ACERCA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	17
3.1	Constituição do problema e da agenda governamental.....	18
3.2	Formulação de Políticas Públicas.....	21
3.3	Tomada de decisão.....	22
3.4	Implementação de Políticas Públicas.....	24
3.5	Avaliação de Políticas Públicas.....	24
4	ESTADO, SOCIEDADE E TERCEIRO SETOR.....	32
4.1	Estado: Origens e formas de atuação.....	32
4.2	Sociedade Civil: conceitos introdutórios.....	42
4.2.1	<i>A Sociedade Civil em Gramsci.....</i>	<i>43</i>
4.2.2	<i>A Sociedade Civil em Tocqueville.....</i>	<i>44</i>
4.2.3.	<i>A Sociedade Civil em Habermas.....</i>	<i>48</i>
4.3	Terceiro setor: definições e Histórico do associativismo no Brasil.....	50
5	CONTEXTO DE FORMULAÇÃO DA POLÍTICA.....	56
5.1	Contexto politico-econômico.....	56
5.2	Contexto social.....	62
5.2.1	<i>Criminalização dos movimentos sociais.....</i>	<i>63</i>
5.2.2	<i>Insegurança jurídica.....</i>	<i>69</i>
6	TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DA POLÍTICA.....	74
6.1	Surgimento da demanda na Sociedade Civil.....	74
6.2	Proposta e Inclusão da demanda na agenda do governo.....	77
6.3	Processo de tramitação da lei.....	80
7	CONTEÚDO DA POLÍTICA.....	84
7.1	Atores da Política.....	84
7.1.1	<i>Dirigente.....</i>	<i>85</i>
7.1.2	<i>Administrador Público.....</i>	<i>88</i>
7.1.3	<i>Gestor Público.....</i>	<i>91</i>
7.2	A parceria e o plano de trabalho.....	92
7.3	Quem pode se habilitar.....	93

7.3.1	<i>Entidades sem fins lucrativos.....</i>	97
7.3.2	<i>Cooperativas.....</i>	98
7.3.3	<i>Organizações religiosas.....</i>	100
7.4	A escolha da instituição.....	103
7.5	Instrumentos de formalização da parceria.....	110
7.5.1	<i>Termo de colaboração.....</i>	111
7.5.2	<i>Termo de fomento.....</i>	117
7.5.3	<i>Acordo de colaboração.....</i>	119
7.6	Prestação de contas.....	121
7.7	Avaliação da Parceria.....	123
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	124
	REFERÊNCIAS.....	128
	ANEXO A – CARTA RESPOSTA DA PRESIDENTE DILMA ROUSSEFF.....	134
	ANEXO B – LEI Nº 13.019, DE 31 DE JULHO DE 2014.....	136

1 INTRODUÇÃO

As relações sociais podem se dividir em três esferas ou setores. (FERNANDES 1994): O primeiro representa o Estado e as suas atividades essenciais buscando o bem comum como finalidade; o segundo representa o Mercado visando a prestação de suas atividades com o fito de lucro; o terceiro por sua vez é composto por um grupo heterogêneo de entidades que não pertencem ao primeiro setor, pois não fazem parte da estrutura do Estado, nem tampouco ao segundo pois não tem por objetivo o lucro. São as denominadas Entidades do Terceiro Setor, formado por Organizações da Sociedade Civil (OSCs) que atuam nas mais diversas áreas tais como habitação, saúde, cultura, recreação, educação, pesquisa, assistência social, religião, associações de produtores rurais, meio ambiente e proteção animal, além de desenvolvimento e defesa de direitos, espalhadas por todo o país.

Esta relação entre Estado e Sociedade Civil, na formulação e implementação de Políticas Públicas exigiu a necessidade de dar contornos legais à atividade que já vinha há tempos se desenvolvendo no país. É nesse sentido que surgem os primeiros diplomas legais a tratar sobre o tema: Lei 91/1935 – tratamento privilégio às entidades que prestam serviços de interesse público; Lei 9.608 de 18 de fevereiro de 1998 – a instituição do serviço voluntário; Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998 – a qualificação de entidades como Organizações sociais; Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999 – a qualificação de entidades como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs). O caminho institucional e das legislações que buscaram regulamentar o setor, se aperfeiçoaram à medida que aumentavam a atuação e complexidade destas entidades, até culminar com o diploma legal mais completo sobre o tema: Lei 13.019/14, que traz em sua ementa:¹

Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da Sociedade Civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a Políticas de

¹ A ementa é a parte do preâmbulo que sintetiza o conteúdo da lei, a fim de permitir, de modo imediato, o conhecimento da matéria legislada, devendo guardar estreita correlação com a idéia central do texto legal

fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da Sociedade Civil (BRASIL, 2014).

O novo diploma legal surge tendo em vista que as normas existentes até então eram imprecisas, insuficientes e por vezes contraditórias entre si, não deixavam claras quais eram as regras aplicáveis às parcerias com as organizações. Isso gerava um cenário de insegurança jurídica e institucional, tanto para gestores públicos quanto para as organizações.

O novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil surgiu com o fim de tornar essa relação mais segura e estribada em regras consolidadas, com uma legislação adequada e aliada a práticas institucionais que privilegiem a atuação em conjunto do Estado e das Organizações da Sociedade Civil, para que fosse possível dar uma resposta adequada às necessidades de uma Sociedade Civil atuante, que se expandiu e diversificou nas últimas décadas e que tem muito a contribuir com a democracia brasileira.

É nesse sentido que nasce na Sociedade Civil, capitaneado pela Associação Brasileira das ONGs (ABONG) e outras associações representativas do Terceiro setor no país, a necessidade de um marco regulatório das organizações da Sociedade Civil que fundamentalmente se trata do aperfeiçoamento do ambiente jurídico e institucional das relações das Organizações da Sociedade Civil. Este marco regulatório seria marcado pelas seguintes preocupações: segurança jurídica e valorização das organizações da Sociedade Civil especificamente a preocupação do resgate da noção de que esta relação de parceria, em que não existem interesses divergentes tais como em contratos civis, se pressupõe horizontal em que o poder público, que aporta recursos, e a Sociedade Civil com sua *expertise*, capilaridade e tecnologia social é capaz de implementar uma Políticas pública que sozinha o Estado não teria condições de empreender.

Entender como e porque se desenhou o marco regulatório do terceiro setor no país, seus novos instrumentos e seu impacto nas relações entre o Estado e o terceiro setor são questões pertinentes ao referido trabalho.

Neste contexto presente dissertação tem como objetivo geral: avaliar a Políticas pública de fomento do Terceiro Setor por parte do Estado a implementação de Políticas públicas. Tal objetivo será perseguida por meio da avaliação do instrumento que é considerado o marco legal nas relações do Estado com o Terceiro setor: a Lei13019/14.

Os objetivos específicos da pesquisa são: (a) definir terceiro setor e entender o seu papel nas Políticas públicas; (b) conhecer o conteúdo da Políticas , compreendendo a importância e aplicabilidade dos instrumentos legais e normativos criados pela Lei 13.019/2014 (c) apreender o impacto dos novos instrumentos sob o viés dos atores envolvidos (d) compreender o contexto em que operou a necessidade de criação de um novo marco regulatório para o Terceiro setor. (e) Identificar os caminhos pelas quais a Políticas passou e os atores envolvidos.

A justificativa do tema se dá pela sua inegável relevância social, pois as parcerias entre o Terceiro Setor e o Estado na implementação de Políticas públicas tem ganhado grande destaque no âmbito de um Estado que busca diminuir seu tamanho operacional, delegando à Sociedade Civil a implementação das mesmas, para isso fomentando através de repasses financeiros as suas atividades, ou seja, é a atuação do Estado nas demandas sociais sem, contudo, significar o crescimento de sua máquina administrativa, ao que parece ser uma tendência irreversível dos Estados modernos.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa tem abordagem qualitativa. Segundo Gil (2007), a pesquisa qualitativa é um procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos, que se desenvolve por um processo constituído de várias fases, desde a formulação do problema até a apresentação e discussão dos resultados. Esta abordagem é a que melhor se coaduna com o mote da pesquisa em questão. Nesse sentido, Minayo (1996) aduz que os processos de pesquisa em ciências sociais são essencialmente qualitativos, portanto, a metodologia a ser aplicada aos trabalhos relacionados a esta área da ciência deverá orientar os processos metodológicos ligadas ao tema do presente trabalho.

A opção pela utilização desse procedimento metodológico propiciou oferecer descrições importantes acerca da realidade da Política. Assim como contribuir na detecção de avanços ou dificuldades encontradas no processo de execução do objeto em questão além de colaborar para complementar ou revisar concepções iniciais abordadas na discussão teórica. Nos dizeres de Holanda (2006)

(...) A abordagem qualitativa adota uma visão holística em que a estrutura e a dinâmica do conjunto são mais importantes que o relacionamento entre variáveis isoladas. Procura-se entender e interpretar os fenômenos, a partir de uma análise ricamente descritiva, que se contrapõe àquela dos modelos altamente simplificados e relativamente abstratos da avaliação quantitativa. (HOLANDA, 2006, p.267).

Nesta pesquisa utilizamos como metodologia o estudo de caso: Lei 13.019/2014. a escolha do caso respeitou o fundamento lógico desta metodologia pois é decisivo, raro, representativo ou típico, revelador e longitudinal (YIN, 2005). Antes de adentrarmos no caminho da pesquisa, e na metodologia trilhada para a elaboração do estudo, necessário se faz conceituar os termos. A pesquisa a ser empreendida, é do das Ciências Sociais que pode ser definido como

(...) processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico. O objetivo fundamental da pesquisa é descobrir respostas para problemas mediante o emprego de procedimentos científicos. A partir dessa conceituação, pode-se, portanto, definir pesquisa social como o processo que, utilizando a metodologia científica, permite a obtenção de novos conhecimentos no campo da realidade social. (GIL, 2007, p. 45)

Pode-se, por sua vez, conceituar Metodologia como o percurso trilhado pelo pesquisador com o fim de fazer seu trabalho. Para Minayo (1996) a metodologia é caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade. Nesse sentido, o caminho da pesquisa tem como ponto de partida a revisão de literatura seguindo pela elaboração de um banco de dados, composto de documentos legais, contando com a coleta e classificação de matérias divulgadas na mídia, pesquisa de campo nos órgãos públicos ou seus sítios na rede mundial de computadores, com o intuito de coletar documentos oficiais, cartas, ofícios, atas de consultas públicas, dentre outros documentos históricos.

Por último, empreendemos entrevistas abertas com atores destinatários da Políticas em número de três: sendo dois Dirigentes de Organizações da Sociedade Civil e um Administrador Público.

A justificação da amostra de entrevistados tem motivos nos ensinamentos de Minayo (1996). A pesquisadora aduz que um ponto importante para definição da amostragem é saber quais indivíduos sociais têm uma vinculação mais significativa para o problema investigado. Afinal, são as pessoas mais envolvidas no problema que normalmente serão mais relevantes para a pesquisa qualitativa.

Desta forma entendemos que a junção dos conhecimentos adquiridos com indivíduos entrevistados por terem grande vinculação e entendimento a respeito e por estarem posicionados em *locus* diferentes na Política (parte são do poder público e outra parte da Sociedade Civil) com os outros métodos utilizados são aptos a trazerem conhecimentos elucidativos em nível satisfatório para as pretensões da pesquisa. As entrevistas abertas com os atores se fazem necessárias, pois:

(...) a apreensão de significados exige a realização de entrevistas aprofundadas e abertas; ou seja, entrevistas que não conduzam o entrevistado à resposta e que não lhe cerceiem o campo de reflexão, já lhe apresentando perguntas que pressupõem razões para o sucesso ou não da Políticas ou do programa em estudo, para a ocorrência de situações constatadas quando da realização de observações em campo, ou mesmo para esclarecimento de dados coletados por meio de questionários ou provindos de estatísticas oficiais. (RODRIGUES; 2011; p. 107)

Ensina o autor que uma entrevista aberta e aprofundada de qualidade é aquela que resulta em informações e reflexões novas, na maioria das vezes sequer imaginadas pelo pesquisador. A riqueza dessa modalidade de entrevista é que ela fornece ao pesquisador os elementos importantes para a análise pelo cotejamento

das idéias, informações e reflexões. O procedimento para a análise de dados coletados nas entrevistas será a de análise de discurso que tem por objetivo:

(...) analisar em que perspectivas a relação social de poder no plano discursivo se constrói, no qual o seu pesquisador é um agente participante de uma determinada ordem, contribuindo para a construção de uma articulação entre linguagem e sociedade e que tem a concepção de uma ciência como um espaço de construção de olhares diversos sobre o real. (ROCHA, et. al, 2005; p.305)

A perspectiva de avaliação da Política foi a da Avaliação em Profundidade, que será exposta no decorrer do trabalho. A etapa exploratória e o levantamento bibliográfico começaram bem antes da fase de pesquisa em si, pois através dela definimos o tema e a forma de trabalho, em virtude do método da pesquisa obrigar uma exploração prévia do tema para definir seus objetivos. Desta feita, fizemos uma pesquisa preliminar do tema apresentado.

Com esta finalidade, o levantamento das normas jurídicas relacionadas ao tema, foram os primeiros passos neste percurso. Os instrumentos legais foram analisados e organizados em arquivos de normas jurídicas inerentes à questão da pesquisa. Em virtude da nossa formação jurídica, levamos em conta os ordenamentos normativos, os seus conflitos legais, as suas atecnias, imperfeições, entre outros detalhes que vão além de um referencial teórico específico.

3 CONSIDERAÇÕES ACERCA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para dar coerência ao objeto desta dissertação, cumpre discorrer sobre os conceitos associados ao termo Políticas públicas. Para Appio (2006):

As Políticas públicas podem ser conceituadas como instrumentos de execução de programas políticos baseados na intervenção estatal na sociedade com a finalidade de assegurar igualdade de oportunidades aos cidadãos, tendo por escopo assegurar as condições materiais de uma existência digna a todos os cidadãos. (APPIO, 2006, p. 136)

O autor ainda diferencia as Políticas em duas frentes: (a) Políticas públicas de natureza econômica e (b) Políticas públicas de natureza social. A presente pesquisa tem por objeto o estudo das Políticas de natureza social, implementadas através do terceiro setor. No entanto cumpre dizer a importância das Políticas públicas de natureza econômica, pois estas subsidiam a outra categoria.

Não há como falar em um Estado provedor de Políticas públicas sociais sem que tenha capacidade econômica para tal e isto depende de acertadas diretrizes na economia. Nesse sentido Silva (2008, p. 38) aduz que as Políticas públicas são “um conjunto de ações ou omissões do Estado, decorrente de decisões e não decisões, constituída por jogo de interesses, tendo como limites e condicionamentos, os processos econômicos, políticos e sociais”.

Para Carvalho (2002, p. 24) pode-se entender as Políticas públicas como “construções participativas de uma coletividade, que visam a garantia dos direitos sociais dos cidadãos que compõem uma sociedade humana”. Pereira (1994, p. 59), por seu turno, aduz que “as Políticas públicas podem ser entendidas ainda, como “linha de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e garantidos em lei.

É mediante as Políticas públicas que são distribuídos bens e serviços sociais, em resposta às demandas da sociedade. Por isso, o direito que as fundamenta é um direito coletivo e não individual.

Cumpre dizer que o termo público da expressão “Políticas públicas” não quer significar que as mesmas partem sempre do setor público, e sim uma referência a seus destinatários. Daí se depreende a possibilidade destas Políticas serem oriundas de entidades diversas do setor público, tal como o privado de interesse público (organizações do terceiro setor). Nesse sentido é o ensinamento de Pereira (1994):

O termo público, associado à Políticas , não é uma referência exclusiva ao Estado, como muitos pensam, mas sim à coisa pública, ou seja, de todos, sob a égide de uma mesma lei e o apoio de uma comunidade de interesses. Portanto, embora as Políticas públicas sejam reguladas e freqüentemente providas pelo Estado, elas também englobam preferências, escolhas e decisões privadas podendo (e devendo) ser controladas pelos cidadãos. A Política pública expressa, assim, a conversão de decisões privadas em decisões e ações públicas, que afetam a todos. (PEREIRA 1994, p. 47)

Portanto, sob esse aspecto, as entidades do terceiro setor podem, mesmo estando de fora da estrutura do Estado, são partes legítimas para a execução das Políticas públicas.

Para Silva (2008) o entendimento das Políticas públicas perpassa pelo estudo do processo para as quais foram gestadas. A presente pesquisa visa entender o processo de formulação da Política de fomento ao terceiro setor, partindo da análise de suas fases: (a) definição de agenda; (b) formulação, (c) tomada de decisão, (d) implementação e (e) avaliação (por ser objeto do presente trabalho esta fase do ciclo das Políticas merece tratamento mais analítico em item próprio, mas precisamente o capítulo que se segue. Nesse momento traçaremos breves considerações a respeito do tema à guisa de introdução do leitor ao assunto, expondo as fases do processo de Políticas .

3.1 Constituição do problema e da agenda governamental

A definição de uma agenda é a primeira etapa do processo das Políticas Públicas, para Wu et. al, (2014) a definição de agenda diz respeito ao processo pelo qual os governos decidem as questões que necessitam serem atendidas no âmbito da sociedade. Ela tem foco na determinação e definição do que é um “problema” a ser resolvido e que ações de Políticas Públicas subseqüentes são destinadas a resolver.

Constitui uma lista de problemas ou assuntos que tem chamado a atenção do governo e da sociedade, que pode em razão da pressão social, transformar-se em questão social merecedora de atenção do poder público, e por último se transformar em uma Política. Tem-se, portanto na visão da autora, a necessidade de que estes sujeitos tenham legitimidade, ou seja, representem interesses amplos e relevantes interesse socialmente.

Portanto a definição de uma agenda é:

(...) o processo pelo qual as demandas de vários grupos da população são traduzidas em itens que os governos consideram para a ação. Essa definição está intimamente ligada com a idéia de que a criação de Políticas públicas é orientada principalmente pelas ações de atores não governamentais, às quais os gestores do governo reagem. (WU et. al, 2014; p. 30).

Os itens da agenda diferem bastante, dependendo da natureza das circunstâncias econômicas e sociais em que as pessoas. Outro ponto interessante a ser analisado é o *locus* da elaboração da agenda, é certo que na sociedade as Políticas surgem na medida em que problemas surgem e grupos ou indivíduos colocam as demandas para serem atendidas.

Nesse sentido as demandas por ações governamentais podem vir tanto de dentro como de fora dos governos. Esses processos podem ser descritos como início interno (*bottom down*) e início externo (*bottom up*) respectivamente. (WU et. al, 2014).

No *bottom up* a construção de uma agenda deve ser feito a partir de ações que partem de baixo para cima, ou seja, da sociedade para o Governo constituído. Esse é o caminho mais lógico segundo os adeptos de uma perspectiva pluralista, tendo como núcleo de abordagem. Os indivíduos como unidades construtivas da sociedade.

No caso do início externo, as questões aparecem na agenda do governo como resultado da “pressão” de indivíduos, grupos e organizações de fora do governo. As questões são levantadas em um campo não governamental e depois são expandidas o suficiente para que alcancem, primeiro, a agenda pública ou informal, e, em seguida, a agenda formal ou do governo. Atores externos encontram mais dificuldade em assumir o controle da agenda do que suas contrapartes do governo, mas podem fazê-lo por meio de vários tipos de campanhas de questões públicas, bem como por meio de um lobby interno. Isso pode ocorrer por meio de uma série de atividades, desde o envio de cartas e campanhas de mídia, até piquetes e desobediência civil. (WU et. al, 2014, p.36)

O *bottom down* considera que a agenda deve ser colocada de cima para baixo, corrente defendida pelos institucionalistas, que se preocupa com a autonomia do Estado e destaca a ação das elites Políticas, de forma que a burocracia estatal desenvolve um papel fundamental da formulação das Políticas públicas.

No caso do *início interno*, o governo controla quase todos os aspectos da definição do problema e articulação da questão. Nesse contexto, agentes do governo geralmente podem colocar um assunto na agenda formal do governo, mesmo na ausência de uma queixa reconhecida publicamente. (WU *et. al*, 2014, p. 34)

Como se exporá a seguir, a Política objeto desta pesquisa em tela tem característica de *bottom up*, pois é resultado do esforço conjunto das organizações da Sociedade Civil que levaram até o poder legislativo (órgão responsável por sua implementação) esta demanda, isto porque no processo de formulação de uma agenda, os gestores públicos podem estabelecer alianças estratégicas com atores não estatais por meio de consultas regulares com os principais grupos de interessados (*stakeholders*), a fim de aprimorar sua eficácia na definição de agenda, estas consultas reforçam a sua legitimidade e, portanto, a eficácia. Consultas aos grupos interessados podem ser organizadas de modo a facilitar a articulação e agregação de queixas públicas.

Como se sabe, cada sociedade tem uma miríade de problemas que os cidadãos reputam que necessitam de uma ação governamental. No entanto desses, apenas uma pequena parcela é efetivamente absorvida no desenvolvimento de Políticas públicas.

Para Ramesh *et. al*, (2014) é mais comum que os atores coletivos organizados, tais como grupos de interesse, organizações religiosas, empresas, sindicatos, associações, usinas de idéias (*think tanks*) ou outros tipos de organizações voltadas para a pesquisa de Políticas coloquem estes itens na agenda.

Esses atores são titulares de diferentes recursos, como o poder econômico ou conhecimento, lhes concedendo grande nível de influência nas decisões governamentais e de cooptar sua atenção em vários temas. Indubitavelmente dos grupos de interesse, os que detêm o capital econômico e agem na iniciativa privada, são os que detêm o maior poder de influenciar nas Políticas públicas, mesmo por métodos pouco ortodoxos como o pagamento de vantagens econômicas ilícitas aos agentes públicos.

No entanto, é importante aduzir que não só estes grupos são capazes de exercer influência na formulação de Políticas. As entidades da Sociedade Civil não podem ser olvidadas como instituições capazes de colocar demandas na pauta dos governos e efetivamente tem feito isto nas últimas décadas.

Ramesh *et. al*, (2014) aduz que antecipar e abordar as principais linhas de

preocupação dos diversos grupos sociais é essencial. A consulta formal e informal, não só com os *stakeholders*, mas também com a comunidade e rede de Políticas pública mais ampla, ajuda na formulação eficaz de Políticas públicas. Ela não só gera outras informações e visões, mas também ajuda os gestores públicos a criar o apoio para a sua análise e suas recomendações.

No entanto, a inclusão de um problema na agenda de Políticas públicas do governo é apenas um começo. O problema passa ainda por mais duas etapas - a de formulação de Políticas e a de tomada de decisão – antes de o governo realmente começar a fazer algo de concreto sobre a questão. A seguir discorreremos acerca do próximo passo das Políticas: a formulação de seu programa.

3.2 Formulação de Políticas públicas

A segunda fase pela qual passa o do processo de Políticas públicas é a formulação de Políticas públicas e envolve o desenvolvimento e compilação de alternativas para a posterior escolha da mais adequada para que se possa influenciar o curso de uma ação governamental destinadas a tratar de problemas na agenda do governo (WU et. al., 2014). Para a autora formular uma Políticas pública é uma tarefa sempre sem precedentes, tendo em vista que cada problema exige uma solução diferente, pois envolve interesses divergentes de diversos grupos, de pressão de dentro e de fora da estrutura governamental

(...) os formuladores de Políticas geralmente enfrentam janelas de oportunidade de curta duração para encontrar soluções viáveis devido à competição por sua atenção e/ou urgência dos problemas que enfrentam, e essa pressão pode levar a escolhas erradas a partir de uma perspectiva de longo prazo, tais como quando dificuldades-chave de implementação ou implicações orçamentárias não são previstas corretamente, na pressa de adotar um projeto de lei antes de um prazo legislativo. (WU et. al, 2014, p. 22)

A formulação de Políticas pode ser associado a atividade dos agentes do topo da estrutura governamental, sejam eles eleitos ou indicados, tendo em vista a posição destes gestores exista um afastamento da base da pirâmide, o que apesar de sua visão holística do processo, não significa que sejam capazes de “pensar fora da caixa” ou aventar novas possibilidades de ação. O que falta nessa esfera do governo, sobra nas organizações da Sociedade Civil, tendo em vista a sua maior

proximidade do problema a ser resolvido.

(...) fora do governo, há também um grande número de atores que podem e devem propor e analisar opções de Políticas públicas. Grupos de interesse, por exemplo, são contribuintes vitais para a formulação de Políticas em muitos países. Esses grupos variam de associações profissionais a grupos da Sociedade Civil, muitas vezes intimamente identificados com questões de Políticas específicas. No entanto, o seu papel no processo de formulação de Políticas é, na maior parte, indireto - embora não menos importante -, porque os governos geralmente não aceitam ser vistos como aprisionados pelos “interesses especiais”. (RAMESH et. al, 2014; p. 56)

O papel dos agentes do legislativo, da mesma forma, não podem ser olvidados, tendo em vista que em um Estado democrático de direito, todos estão sob o império da lei (*rule of law*), destarte a atividade do legislador assume curial importância, pois vai conformar o limite de atuação do formulador de Políticas que, por óbvio, só podem ser feitas em conformidade com os parâmetros legais. Em última análise o formulador de Políticas públicas por excelência é o poder legislativo. Nesse sentido:

Os legisladores também estão freqüentemente envolvidos na formulação de Políticas públicas, seja pelo desenvolvimento de uma nova legislação ou, mais comumente, pela realização de estudos e revisões de legislação. Enquanto coletivamente eles são restringidos pela expectativa de que eles representem as preferências de seu eleitorado e do público, individualmente eles também são restringidos pelas posições Políticas do seu partido e suas próprias ambições Políticas pessoais. (RAMESH et. al, 2014, p. 53)

Portanto, o legislador tem, ou deveria ter, seu papel conformado pelos anseios de seus eleitores, tomando, em tese, posições Políticas coincidentes com as de quem representam. Na crise de representatividade presente no cenário brasileiro essa premissa nem sempre está correta.

3.3 Tomada de decisão.

No processo de Políticas públicas a terceira etapa é a tomada de decisão. Para (WU et. al, 2014; p.80) “a tomada de decisão é a função de Políticas pública em que se decide tomar um curso de ação (ou não ação) para tratar de um problema de Políticas.” É nesta fase que temos a passagem do campo teórico para o prático, precedendo a fase de implementação. Esta etapa envolve a tomada de decisão por indivíduos ou grupos oficialmente autorizados, que adotam determinado curso de ação para sua implementação.

Os gestores públicos responsáveis pelos departamentos de desenvolvimento ou planejamento de Políticas, nos diferentes níveis de governo, também são convidados a fazer trazer novas idéias de Políticas para as principais decisões, tendo em vista o seu conhecimento de Políticas específicas.

Os gestores públicos de níveis mais baixos na escala administrativa também são instados a se manifestar no processo de formação de decisões, fornecendo insumos interessantes acerca de sua viabilidade administrativa e operacional.

É nesse momento que são definidos quais os recursos e o prazo temporal da ação da Políticas . Importante ressaltar que, além dos aspectos políticos tanto os aspectos organizacionais como administrativos são fundamentais para a tomada de decisão. A importância da análise destes três fatores evidencia a diferença entre a tomada de decisão na área privada (empresas) e a tomada de decisão na área pública:

(...) esse tripé de considerações Políticas, técnicas e organizacionais é uma característica distinta da tomada de decisão de Políticas públicas, em comparação com a tomada de decisão no setor privado, que geralmente foca mais em critérios como a obtenção de lucro. A habilidade dos que tomam as decisões de Políticas públicas para integrar esses três aspectos em suas escolhas freqüentemente determina a eficácia geral das Políticas que eles adotam, ao tratar das preocupações públicas do governo, e, por isso, é importante que os gestores públicos assegurem que essa integração aconteça. (HOWLETT et.al. 2014; p. 80)

Portanto, na fase de tomada de decisão no âmbito público, os fatores políticos e juntamente com os aspectos gerenciais e administrativos são variáveis com as quais o Administrador Público tem que lidar no sentido de através de uma conjugação das três variáveis encontrar a melhor decisão que pela qual se extraia a melhor escolha possível para a população beneficiária desta Política com o atendimento do maior custo benefício.

3.4 Implementação de Políticas públicas.

A implementação é o momento, no processo das Políticas públicas, em que aquele plano, gestado no âmbito da administração pública ou na Sociedade Civil com apoio daquela, em que a Política Pública ganha forma e entra em vigor para o enfrentamento da questão social que mereceu atenção ao ponto de se tornar uma Políticas pública. (HOWLETT et.al. 2014).

Nesse ponto é importante a capacidade de percepção do gestor para que corrija eventuais inconsistências tendo em vista às naturais diferenças de cenários encontrados entre a concepção e a implementação de Políticas.

Demais disso, é importante notar a percepção de que as Políticas públicas têm um caráter abstrato e por vezes vago, tendo em vista a incapacidade óbvia do agente formulador de prever todas as infinitas situações possíveis do mundo fático e adequar as Políticas a elas. Esta tarefa está a cargo do agente implementador que o faz à medida que a Políticas é implementada e surgem as percepções iniciais, operando-se assim uma retroalimentação no sistema e seu aperfeiçoamento. Esta tarefa pode ser melhor aferida na fase de avaliação.

3.5 Avaliação de Políticas Públicas

Este item tem por objetivo situar a perspectiva de avaliação de Políticas públicas aqui escolhida: a avaliação em profundidade. Como já exposto a Avaliação é a última etapa do processo de Políticas públicas. A seguir veremos as fases pelas quais o processo avaliativo passou e definiremos o processo adotado na presente pesquisa.

Desde o seu início, em que o enfoque avaliativo esteve adstrito à mensuração objetiva de resultados, até a posterior avaliação no que se refere à aspectos qualitativos que se constituiu em julgamentos de valores das intervenções governamentais por parte dos avaliadores internos ou externos, bem como por parte dos usuários ou beneficiários, a avaliação tem papel primordial na definição das ações do Estado em todas suas esferas (executiva na criação de programas) ou legislativas (na criação de normas legais) instituidoras de Políticas.

A avaliação de Políticas tem galgado, nas últimas décadas, papel de relevância para o planejamento e gestão como atividades governamentais. Não

obstante a existência de experiências anteriores, o interesse pela avaliação de Políticas públicas tem conseguido grande destaque com o advento do Estado neoliberal e a “modernização da máquina administrativa”.

O surgimento do campo de avaliação de Políticas públicas se deu a partir do uso dos métodos de pesquisa científica aos problemas sociais, acabou por se tornar inadequado tendo em vista a miríade de fatores sociais (portanto humanos) que não podiam ser aferidos ao se usar os parâmetros das ciências exatas. As mudanças se deram até que se chegasse “à moderna teoria de avaliação de programas sociais, que articula teoria e questões essenciais ligadas aos próprios programas que estão sendo avaliados, considerando múltiplos olhares dos envolvidos” (BAUER; NOVAES, 2012, p. 14). Nesse sentido importante expor o conceito de avaliação de Silva (2008)

(...) Pode-se conceber a pesquisa avaliativa enquanto ato técnico, mas também político; por conseguinte não constitui um ato desinteressado; contrapõe-se a objetividade da ciência positiva, mas requer esforço de objetivação na relação do avaliador com a realidade social e com sujeitos que participam do processo de avaliação; fundamenta-se em valores e concepções sobre a realidade social partilhado pelos sujeitos da avaliação; contrapõe-se à idéia de neutralidade não percorrendo um caminho único e considera os resultados da avaliação como uma versão parcial da realidade histórica, posto serem, as realidades historicamente construídas e dotadas de caracteres relativo e temporal, considera a Políticas ou programa como decorrência de vários fatores: ação de sujeito, especificidades, as condições financeiras materiais e elementos culturais envolvidos; situação Políticas social na relação Estado e sociedade. Considera-se toda a ação desenvolvida no contexto de sujeitos interessados nunca é consensual ou definitiva; É um julgamento sobre o real. Portanto as dimensões técnica Políticas devem ser vistas como complementares e articuladas. (SILVA 2008; p. 113)

A análise a seguir seguirá os preceitos da Perspectiva da Avaliação em Profundidade. Segundo Rodrigues (2008) a proposta de uma avaliação em profundidade pressupõe a necessidade de uma pesquisa multi e interdisciplinar, sendo esta concebida com o fito de introduzir no país os novos conceitos e paradigmas de avaliação, que já vinham sendo desenvolvidos no âmbito internacional há mais de duas décadas.

Destarte este modelo se desenvolve como tentativa de contrapor os modelos até então dominantes que colocavam na mensuração e medição o foco e objetivo único das pesquisas, sem se atentar para questões subjacentes que uma vez negligenciadas impedia as pesquisas de alcançar resultados mais amplos e de

melhor compreender a Políticas e seus impactos.

Vale destacar que o paradigma da avaliação em profundidade teve forte contribuição das propostas Lejano (2011). Em sua obra o autor inaugura um modelo inovador de avaliação experiencial, que fornece novos referenciais teórico-metodológicos que permitem a integração entre abordagens qualitativas e quantitativas como forma de resolver questões que não eram possíveis com a aplicação dos métodos tradicionais. Pontua ainda que os métodos positivistas até então existentes eram incapazes de oferecer respostas mais amplas e concretas sobre problemas sociais. Nesse sentido “o argumento central do autor é de que os métodos clássicos impedem a compreensão da Política na forma como ela realmente ocorre e é vivida, experienciada, ele diz, por uma multiplicidade de atores” (RODRIGUES 2016; p. 105)

Para superar os paradigmas anteriores, que se baseavam em dados numéricos meramente quantitativos, Lejano (2011) propõe que sejam consideradas as múltiplas dimensões do conhecimento e das experiências de forma a atentar para a complexidade dos fenômenos – seu caráter dinâmico, que só podem ser apreendidos na prática com a noção dos múltiplos atores e suas experiências. Nesse sentido, para Rodrigues (2016):

O modelo da avaliação não pode ser linear, de teste, de hipóteses, que tenha como objetivo apenas verificar se aquilo que foi colocado como meta da Políticas se cumpriu (efetividade), ou se a relação custos benefícios é positiva (eficiência) ou, ainda, se os resultados obtidos foram positivos (eficácia). (RODRIGUES 2016, p. 105)

Não obstante a importante base teórica de Lejano (2011) o paradigma da avaliação em profundidade foi efetivamente desenhado pelos brasileiros: Léa Carvalho Rodrigues, Alfredo Fernandes Gussi e Alicia Gonçalves, no âmbito do programa de pós-graduação *scriptu sensu* em Avaliação de Políticas Públicas quando de seus Magistérios na cátedra da Universidade Federal do Ceará (2008), os autores abordam a avaliação em profundidade como um estudo de natureza qualitativa do contexto social, econômico, cultural e político dos sujeitos de determinada Políticas . (ALVES, 2012).

O *locus* de criação deste paradigma: Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, nos dizeres de Alves (2012):

(...) é um curso que tem uma proposta que inaugura no país uma necessidade de viabilizar a qualificação de profissionais da administração pública, dos organismos estatais e demais entidades da Sociedade Civil, dotando-os de instrumental teórico e metodológico específico apropriado para a avaliação de Políticas públicas de caráter social. As pesquisas dos alunos deste programa tem como foco diferentes contextos, na área social, cultural e econômica. (ALVES, 2012; p.32).

Para (ALVES, 2012) a perspectiva desenvolvida privilegia a interpretação das categorias de entendimento presentes nas Políticas, nos discursos institucionais e nos depoimentos dos beneficiários das Políticas

A seguir exporemos a Avaliação em profundidade desenvolvendo a perspectiva a partir de uma discussão baseada em uma revisão bibliográfica sobre o tema, não tendo pretensão de esgotá-lo. A considerar a complexidade de tal tarefa, o intuito desta exposição do perspectiva avaliativa é proporcionar ao leitor uma breve aproximação ao tema e justificar a sua escolha como forma mais adequado para avaliação da Políticas em comento.

O estudo em questão segue a perspectiva da avaliação em profundidade e buscou apreender as implicações sociais e as percepções dos sujeitos envolvidos na Política, pois esta pressupõe “ao pesquisador uma “imersão” no campo de investigação de forma extensa, detalhada, ampla e multidimensional.” (ALVES 2012, p. 33).

A proposta de uma avaliação em profundidade tem uma perspectiva interpretativa na qual valora a questão de compreender e apreender a forma como é formulada e implementada a Política. Para isto a pesquisa divide a avaliação em quatro eixos: análise de conteúdo, análise de contexto, trajetória institucional, espectro temporal e territorial (RODRIGUES, 2008).

Nesse ponto cumpre dizer que nessa pesquisa não trabalharemos com o quarto eixo avaliativo, pois: (i) tendo em vista se tratar da avaliação de um diploma legal nacional, o mesmo é de aplicação compulsória em todo território nacional. Portanto não há possibilidade de “um recorte territorial”, (ii) tendo em vista se tratar de uma Lei, só se retira do ordenamento jurídico quando do fim de sua vigência ou quando é por outra revogada. Como o instrumento não traz em seu bojo o período de sua vigência, a mesma se pressupõe indefinida. Portanto, não há que se falar em um “recorte temporal”. Logo o quarto eixo avaliativo, não se coaduna com o objeto da pesquisa: Lei 13.019/2014.

O primeiro eixo analítico da avaliação em profundidade é a **análise do**

contexto exige do avaliador a apreensão do modelo político e econômico vigente no país além de sua articulação com outros programas ou Políticas. Nesse momento é necessário considerar a Política ou programa no bojo de um conjunto de ações que expressam uma opção Políticas maior.

É considerar que uma Política nunca é concebida sem razões que se entendidas ajudam a compreender decisões fundamentalmente Políticas. A título de exemplo, a Políticas pública de implementação de estações de material reciclável, levada a cabo pelo prefeito Roberto Cláudio, na Capital Alencarina, faz parte de uma Políticas nacional de coleta e tratamento de resíduos sólidos, que por sua vez foi criado em um contexto mundial surgido nas últimas décadas no mundo através de conferências que colocaram a questão da preservação do meio ambiente como uma das pautas mais importantes do século, tudo isso para explicar que a compreensão de uma Políticas não pode ser alcançada se a olharmos como um elemento estático absorto de seu contexto. Destarte, para apreender a dinâmica de uma Políticas pública, é necessário compreender o momento histórico em que ela é concebida, além de compreender quais eram os valores.

Apesar da coincidência em tratar o contexto como importante eixo de análise, Lejano (2011) e Rodrigues (2011) mantêm entre si diferenças quanto a forma de abordagem do termo. Para o primeiro autor na formulação de um modelo interpretativo para avaliação de Políticas públicas, deve-se analisar a fusão de texto e contexto pois, segundo o autor, “o engajamento do texto com o real induz mudanças reais na maneira pela qual a Políticas é posta em ação” para o autor a coerência da Políticas é a capacidade de adaptação do texto ao contexto (LEJANO, 2011, p.229).

Nesse sentido o contexto para Lejano (2011) é o local em que a Políticas pretende ser implementada o seu lugar, história e eventos sociais. O autor deve se atentar à ele e após, analisar o texto para aferir se ele se coaduna ao contexto, esse é o seu “círculo hermenêutico”. Rodrigues (2011) por sua vez, amplia o conceito e aduz existir vários níveis de contexto e, desta forma, propõe na avaliação em profundidade uma análise do contexto da formulação da Política, considerando: “levantamento de dados sobre o momento político, condições socioeconômicas, com atenção para as articulações entre as esferas local, regional, nacional, internacional, e mesmo transnacional, quando for o caso” (RODRIGUES, 2011, p.59).

O segundo eixo da avaliação em profundidade: análise da **trajetória**

institucional pode ser definido como “grau de coerência ou dispersão dos objetivos da Políticas ou programa conforme o trânsito pelas vias institucionais, ao longo do tempo.” (RODRIGUES, 2016, p. 108).

Este eixo avaliativo é a importante contribuição dada por GUSSE (2008) à perspectiva da avaliação em profundidade, ao propor a necessidade de um estudo da trajetória institucional, se vale da noção de trajetória desenvolvida pelo sociólogo francês Pierre Bourdieu, e sua obra “A ilusão Biográfica” (1978) em que advoga a idéia de que uma trajetória de vida, no campo do estudo da sociologia, não é um processo linear que se pode apreender de uma assentada só, como se fosse coerente. Gussi (2008), ao estudar o Bourdieu (1978), trabalha com uma analogia do conceito de trajetória de vida para as instituições, ao afirmar que a análise das trajetórias institucionais podem ser vistas sob o mesmo viés de uma trajetória de vida, ou seja, como processos de múltiplas faces ao decorrer do tempo. Assim como a trajetória de vida é sinuosa também o é uma trajetória institucional, devendo destarte ser estudado estas mudanças durante o curso, bem como seus fatores.

À guisa de melhor compreensão, tome-se por exemplo uma Políticas nasce na instância da Sociedade Civil e emplaca uma agenda de interesses ao poder legislativo e esse encampa alguns destes e não atende a outros. Percebe-se ai uma dispersão de diretrizes desta Política, quando de sua passagem das instituição de onde se iniciou (Sociedade Civil) para a instituição legislativa Importante entender que dentro dessa podem ocorrer outras dispersões, pois o projeto inicial de lei pode ser alterado, através de emendas legislativas acrescentando ou retirando demandas, e pode ser alterado ainda quando de sua sansão ou veto pelo poder executivo e após a sansão ou veto, pode ainda sofrer modificações por ocasião da edição do decreto regulamentar da lei já aprovada.

Dai a importância de analisar o caminho institucional de uma Política, pois ajuda a entender os caminhos pelos quais passou, as modificações que sofreu e os motivos políticos, sociais, econômicos que ensejaram essa dispersão. Percebe-se aqui a ausência de linearidade da Política, fator que deve ser estudado. A reconstrução da trajetória de uma Política ou programa deve considerar sua concepção, sua implementação.

O terceiro eixo analítico da avaliação em profundidade é a **análise de conteúdo** da Políticas ou do programa. Para Rodrigues (2011) este eixo prescinde da avaliação de 3 vertentes: a formulação da Políticas com ênfase nos seus

objetivos apresentados em documentos institucionais, bem como os critérios apresentados na implantação, acompanhamento e avaliação; os conceitos, noções e valores inerentes nas diretrizes da Política e que lhe dão sustentabilidade e legitimidade; verificação da coerência interna da Políticas e efetivação desta de acordo com seus objetivos propostos e base conceitual.

Daí se ratifica a assertiva de que a avaliação em profundidade “é ampla, detalhada e densa, seguindo a busca de significados, no caso os significados da Políticas para os que as formulam, executam ou vivenciam.” (RODRIGUES 2011, p. 57), pois apenas um dos eixos avaliativos se desdobra em 3 vertentes de pesquisa. A seguir discorreremos sobre cada:

Segundo Rodrigues (2008), quando do empreendimento de uma pesquisa avaliativa se faz necessário a análise do material institucional, bem como os textos das Políticas e dos demais documentos oficiais referidos à situação em estudo. Destarte atender a tal eixo implica em um trabalho de levantamento e posterior análise do material institucional com o fim de apreender objetivos, critérios, dinâmica de implantação, acompanhamento e avaliação, paradigmas orientadores.

A avaliação em profundidade, ao buscar a compreensão dos objetivos da Políticas busca não só aferir o êxito ou fracasso de seus resultados, mas também aferir a coerência com os mecanismos construídos para sua implantação, chegando a questionar a pertinência de seus próprios objetivos iniciais. A segunda vertente do eixo analítico pressupõe uma busca pelas concepções e valores, conceitos e noções centrais que sustentam a Políticas ou programa cabendo observar quais os valores que orientaram a Políticas .

À título exemplificativo, uma Políticas pública que busca eliminar vetores transmissores da dengue de uma cidade, tem como valores a idéia de saúde como direito universal e como conceito o de que a eliminação de vetores é a melhor forma de evitar o desenvolvimento e proliferação da doença. A terceira vertente do eixo analítico em tela cuida da análise de sua coerência interna, ou seja, “não contradição entre as bases conceituais que informam o programa, a formulação de sua implementação e os itens priorizados para o seu acompanhamento, monitoramento e avaliação” (RODRIGUES, 2008, p. 11).

Desta forma a Política deve ter uma coerência para que a forma de execução prevista seja apta a alcançar seus objetivos. Nesse sentido (LEJANO, 2011) aduz que a coerência interna de uma Política irá definir a sua durabilidade no

tempo.

Uma vez analisado aspectos sobre as Políticas públicas e suas fases e feita a definição da perspectiva avaliativa usada na pesquisa em questão: avaliação em profundidade, faremos, a seguir, a análise das categorias Estado, Sociedade Civil e terceiro setor como forma de compreender a relação destas categorias com as Políticas públicas, o que permitirá entender melhor a Políticas pública específica analisada.

4 ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E TERCEIRO SETOR

4.1 Estado: Origens e formas de atuação

O Estado, entendido como uma ordem Política da Sociedade, é reconhecido desde a antiguidade, No entanto, nem sempre teve essa nomenclatura. A ideia de uma figura superior e autônoma que imponha coercitivamente normas e padrões de conduta a todos foi traduzida por outras civilizações com nomes diversos. Como por exemplo, pelos gregos conhecida como *polis* os romanos o conheciam como *civitas* ou *res publica*. No século XVI em diante o termo Estado foi aos poucos tendo entrada na terminologia Políticas dos povos ocidentais: é o *État* francês, *Staat* alemão, *State* inglês, *Stato* italiano e em português e espanhol Estado. (BOBBIO, 1998)

A origem do Estado nasce de uma característica inata ao ser humano: a sua necessidade de viver em comunidade. Apesar de sua natureza social, a convivência dos seres humanos em sociedade gerou disputas por espaço e comida. Nesse contexto, ante a ausência de uma entidade superior que pudesse dirimir os conflitos, a vida em comunidade era marcada pela constante tensão entre os indivíduos.

A existência solitária não é opção para o ser humano, pois é inaceitável ante à sua natureza gregária. Por outro lado continuar a viver em comunidade, mas em constante tensão é da mesma forma inviável. Diante do dilema posto surge, segundo os contratualistas, a figura do Estado. As teorias contratualistas aduzem que nos primórdios o que existia era um conjunto de relações humanas imune de qualquer ordem social, denominada “Estado de Natureza”. Segundo esses autores, no Estado de Natureza não existiam normas ou leis, governos ou obrigações entre os indivíduos. A sociedade vivia em constante tensão, pois a imposição da vontade do mais forte, e justificações com as próprias mãos eram comuns, não havia deste modo uma paz social. Assim sendo em dado momento os homens percebem a necessidade da criação de um acordo (contrato social), pelo qual reconhecem uma autoridade (governante) que cria um conjunto de regras de convivência fundando assim o Estado (HOBBS, 1996)

Entre os que defendem ser o contrato social o elemento fundador do Estado, sendo os mais importantes e que darão fundamento aos modelos de

Estados doravante existentes são Hobbes, Locke e Rousseau que, apesar de defenderem em comum o contrato social como fundador do Estado, divergiam acerca do nível de abdicção de sua liberdade em favor do mesmo.

Hobbes (1996) dizia que a origem do contrato social se devia ao fato de o homem ser o “lobo do próprio homem”. Para ele existia no ser humano uma vontade inata de destruição e de manter a dominação sobre o outro o que gerava uma competição constante e um ininterrupto Estado de guerra. Hobbes assenta seu entendimento defendendo um acordo de vontades (contrato) que funda o Estado personificado em um indivíduo (governante) ou a vários deles (assembléia). Estes entes devem tomar os atos e decisões que influem na esfera pessoal de todos, independente de sua vontade. Daí o caráter coercitivo do Estado, seu pensamento pode ser compreendido no excerto de sua obra clássica “O Leviatã”:

(...) Diz-se que um Estado foi instituído quando uma multidão de homens concorda e pactua, cada um com cada um dos outros, que a qualquer homem ou assembléia de homens a quem seja atribuído pela maioria o direito de representar a pessoa de todos eles. (HOBBS, 1996, p. 61).

Para Hobbes era necessário transferir todo o poder a um homem ou assembléia, como aduz:

(...) a única maneira de instituir um tal poder comum, capaz de defendê-los das invasões dos estrangeiros e das injúrias uns dos outros, é conferir toda sua força e poder a um homem, ou a uma assembléia de homens, aquele que é portador dessa pessoa se chama soberano, e dele se diz que possui poder soberano. Todos os restantes são súditos. (HOBBS, 1996, p. 61)

Locke (1998), ao contrário de Hobbes defende o surgimento do Estado, não em contraposição ao espírito *lobiano* do ser humano e sim porque o homem necessita de uma instância imparcial para o julgamento dos conflitos comuns da vida em sociedade, sendo esse ente autônomo superior e imparcial o Estado. Para Locke os cidadãos de forma livre elegem o seu governante, atribuindo-lhe, de forma temporária e por delegação, poder para a condução do Estado, com a finalidade de garantir os direitos expressos quando da “assinatura do contrato social”. Seu entendimento é exposto em sua obra compilada sob o título “Dois tratados sobre o Governo” (1681) onde o autor expõe que “carece o Estado de natureza de um juiz conhecido e imparcial, com autoridade para solucionar todas as diferenças de acordo com a lei estabelecida.” (LOCKE, 1998, p. 496-497).

A corroborar o pensamento de Locke, Humboldt (1990) em sua obra “Os Limites da Ação do Estado” (1852) defende a necessidade de um Estado-juiz:

(...) pois quando há discórdia umas lutas originam outras, da ofensa se reclama uma vingança e a vingança é uma nova ofensa, para evitar isto é necessário fazer com que a vingança não provoque outra nova esta vingança é o castigo imposto pelo Estado ou uma sentença que obriga as partes em litígio acalmar-se: a sentença do juiz.” (HUMBOLDT, 1990, p.47)

Locke advoga a tese de que o Estado deve preservar o direito à liberdade e à propriedade privada. As leis devem ser expressão da vontade da Assembléia eleita para período certo e determinado e não fruto da vontade de um soberano. Locke é um opositor ferrenho da tirania e do absolutismo, colocando-se contra toda tese que defenda a idéia de um poder inato dos governantes, ou seja, de pessoas que já nascem com o poder (monarquia absolutista hereditária, por exemplo, a Inglaterra). Pode-se atribuir também a Locke, o reconhecimento dos primeiros direitos humanos que contemplam o cidadão quais sejam: o direito à vida, à liberdade, à propriedade, à resistência contra a opressão e a tirania. Para o autor a concentração do poder descamba em tirania para Locke (1998):

(...) um homem, no comando de uma multidão, tem a liberdade de ser juiz em causa própria e pode fazer a todos os seus súditos o que bem lhe aprouver, sem que qualquer um tenha a mínima liberdade de questionar ou controlar aqueles que executam o seu prazer. (LOCKE, 1998, p. 38).

Rousseau (2002), também contratualista, em sentido diametralmente oposto a Hobbes defende que o ser humano é, por essência, bom, no entanto, a sociedade o corrompe. Nesse sentido é o que o autor defende no prefácio de sua obra clássica: “O Contrato Social” (1762).

No Contrato Social proposto por Rousseau, para ser legítimo, deve se originar do consentimento, em que o poder é expressão da vontade geral e do interesse comum que une e dá existência a uma comunidade Políticas . Para o autor a vontade que deve prevalecer é a geral “a do corpo do povo” (ROUSSEAU, 2002, p. 38).

Assim, pelo pacto o homem abdica de sua liberdade, mas sendo ele próprio parte integrante e ativa do todo social, ao obedecer a lei, obedece a si mesmo e, portanto, é livre. Para o autor “assim como a vontade particular se contrapõe à vontade geral, assim se esforça incessantemente o governo contra a

soberania". (ROUSSEAU, 2002, p. 119).

Desta forma o poder nunca pode sair do espectro do povo, pois dar o poder a um único indivíduo lhe acende a sua tendência à degenerar. Isso significa que, para Rousseau, o contrato não faz o povo perder a soberania, pois não é criado um Estado separado dele mesmo, ou seja, soberano é, para ele, o corpo coletivo que expressa, através da lei, a vontade geral, assim como para a Mitologia grega Hermes era um intérprete da vontade dos Deuses, para Rousseau o Governante deveria ser um intérprete da vontade do povo. O governante nada mais é do que o representante do povo, ou seja, recebe por outorga o poder para exercê-lo não em nome próprio e sim do povo. A Teoria de Rousseau é esteio das principais democracias no Mundo moderno, a exemplo de nossa Carta Magna de 1988:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (grifo nosso) (BRASIL, 1988)

Para Bobbio (2007, p. 54) pela maneira de enxergar o Estado, cada um destes autores teve uma identidade com determinado tipo de Estado e regime de governo. Por advogar a tese de que o homem deve preservar sua liberdade, mormente propriedade privada, além de outros direitos individuais, Locke teve sua tese vinculada às monarquias parlamentaristas; enquanto Hobbes ao defender a abdicação ampla das liberdades em favor do Estado teve sua tese campo fértil para as idéias ligadas às monarquias absolutistas. Ao advogar a figura do governante como mero ventríloquo da vontade popular de onde o poder do governante se ancora, Rousseau teve sua obra ligada às democracias aos moldes como conhecemos nos Estados modernos.

Os teóricos apontam que foi Maquiavel (2001) em sua obra prima "O Príncipe" (1532) quem primeiro falou do termo Estado para designar o conceito já conhecido desde os tempos antigos, embora por outros nomes, "Todos os Estados todos os domínios que tiveram e tem poder sobre os homens, são Estados e ou Repúblicas ou Principados". (MAQUIAVEL, 2001, p. 50)

Segundo Cardoso (2006, p. 23) "O Estado é admitido como instituição superior e soberana que normatiza o funcionamento das atividades humanas dentro

de uma determinada área, surgindo em decorrência do desenvolvimento das estruturas Políticas e econômicas da sociedade.”

O conceito de Estado repousa, na organização ou institucionalização da violência, segundo as análises mais profundas da Sociologia Política. O Estado moderno racionalizou, porém, o emprego da violência, ao mesmo passo que o fez legítimo. De modo que, valendo-se de tais reflexões, chega Max Weber (1864-1920), enfim, ao seu célebre conceito de Estado: “aquela comunidade humana que, dentro de um determinado território, reivindica para si, de maneira bem sucedida, o monopólio da violência física legítima.” (MARX WEBER apud. BOBBIO 2001; p. 29)

Para Dallari (1998) apesar de ser conhecido desde a Idade antiga o conceito de Estado Moderno só irá surgir a partir da Paz de Westfália (1648). Este conjunto de diplomas (Tratados de Münster e Osnabrück) encerrou a Guerra dos trinta anos (1618-1648) e inaugurou o moderno sistema Internacional, ao acatar consensualmente noções e princípios, como o de soberania estatal, a igualdade jurídica entre os Estados, a territorialidade e a não intervenção.

Doravante o Estado moderno é conceituado como a unidade administrativa de um território. O Estado é formado pelo conjunto de instituições públicas que representam, organizam e atendem (ao menos em tese) os anseios da população que habita o seu território. Entre essas instituições, podemos citar o governo, as escolas, as prisões, os hospitais públicos, o exército, dentre outras. No conceito de Estado há, pelo menos, três elementos essenciais: uma população, um território, um governo independente, ou quase, dos demais Estados. Esses elementos são essenciais e suficientes porque, na ausência de quaisquer deles, não pode existir o Estado; onde concorram os três, surge o Estado.

As configurações de Estado que seguirem só poderão ser entendidas a partir da diferenciação dos termos: (1) finalidade do Estado e (2) competência do Estado. Enquanto a finalidade do Estado é única e constante: garantir o bem comum, como defendida pelos contratualistas. O elemento competência do Estado se refere à atividade do Estado, no que diz respeito aos assuntos e às pessoas sobre os quais ele exerce o seu poder.

Sobre a finalidade do Estado segundo Ferreira Filho (2002; p. 31) “o papel inerente a todo Estado é o controle das atividades individuais em vista do interesse geral.” O fim do Estado é, portanto, realizar para o indivíduo uma vida melhor, ou o seu aperfeiçoamento físico, moral e intelectual, ou ainda o bem público.

Para compreensão do tema torna-se necessário se fazer uma conceituação do bem público. Na pós-modernidade, o bem público pode ser traduzido como a promoção do bem estar, da fraternidade, da igualdade, da paz, da justiça social, da cidadania, dentre outros. Um exemplo elucidador da figura da finalidade/objetivo do Estado é o rol de finalidades da República federativa do Brasil, expostos em sua carta magna:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988)

Se o fim é constante, a competência do Estado, por sua vez, varia de acordo com a época e o local, destarte o “Estado pode lhe atribuir certos serviços ou permitir que os particulares o executem, mas tanto quanto amplia ou restringe suas atribuições ele traz para si o bem público.” (AZAMBUJA, 1998, p. 122)

São inúmeras, as teorias sobre a competência do Estado: umas entendendo que o Estado deve fazer quase tudo, outras afirmando que ele deve reduzir sua atividade ao mínimo e deixar aos indivíduos o máximo de atribuições.

Vê-se, que a competência do Estado varia de acordo com as condições peculiares a cada sociedade Política em determinados momentos de sua história. Em outras palavras, é uma questão eminentemente Política determinar em espécie a competência do poder público para criar o ambiente necessário à segurança e ao progresso da coletividade estatal. A seguir discorreremos brevemente sobre o tema e analisaremos as correntes que buscam explicá-lo.

É certo que o fim do Estado é o bem público. Assim é a convergência de idéias tanto de contratualistas, quanto dos autores que vieram depois a defender as correntes de pensamento: abstencionista, socialista e eclética. No entanto quanto à forma de se realizar o bem público é onde estão lançadas as sementes da discórdia e o campo das teorias econômicas são férteis para elas.

Wilhelm von Humboldt em seu clássico “Os Limites da Ação do Estado” (1852), defende que dentre todas as teorias sobre a competência do Estado há dois elementos essenciais e que todos os Estado devem perseguir: a segurança e o

progresso. Na obra o autor defende que essas teorias se conciliam ao menos em um ponto: segurança, aduzindo que o Estado deve invariavelmente manter a paz social interna (mantendo a Polícia interna) e a sua soberania/paz externa (constituindo forças de segurança que garantam tais premissas: Exército, Marinha, Aeronáutica, além da diplomacia como instrumento dissuasivo da solução armada).

É quanto ao segundo elemento: progresso, no qual Azambuja (1998) classifica como poder/dever do Estado de adotar ações ou inações para proporcionar a prosperidade material e moral da sociedade, que o pensamento político e econômico continuam dividido em pelo menos 3 correntes: abstencionista; a socialista e a eclética. Estas correntes buscam explicar a forma de atuação do Estado no sentido de garantir o progresso tão necessário quanto a segurança. A seguir exporemos breves apontamentos sobre estas correntes.

A **corrente abstencionista (Estado liberal)** preconiza que no Estado devem existir poucas leis, o menor número possível de regulamentos, além de nenhuma restrição do direito de propriedade. O Estado deve manter a ordem econômica e deixar todo o resto nas mãos do mercado. É o que os franceses chamam de *État gardame* (Estado guarda-noturno) ou Estado liberal clássico: que preconiza que o Estado deve se reservar à promoção da segurança, administração do patrimônio público (executivo), confecção das leis (legislativo) e solução dos conflitos (judiciário), e delegar os outros serviços (sociais) aos recursos individuais, passíveis interesses do mercado e em última instância à sorte de cada um.

Para os adeptos da tese do *État gardame*, toda forma de intervenção é nociva ao bem comum devendo o Estado se abster de se imiscuir na ordem civil, reservando sua intromissão apenas para manter a ordem (interna e externa). Para Jannuzzi (2016) nessa configuração de Estado a Políticas social é residual, se constituindo na oferta de Educação básica, saúde pública higienista (vacinação, sanitização urbana), devendo ainda tais serviços terem sua cobertura condicionados aos recursos financeiros disponíveis. O provimento de serviços assistenciais é predominantemente privado ou filantrópico. Aduz ainda o autor:

Neste Estado o Políticas pública é orientada à processos e cumprimento das normas burocráticas (*rules- dictated policy making*), sendo desenhada no escritório de planejamento e reformulada continuamente nos tribunais, é entendida como uma organização ou sistema fechado, com todas suas funções e atividades normatizadas *ex ante*, mas pouco abrangentes em termos de regulação. (JANNUZZI, 2016, p. 115)

No entanto, a realidade logo expôs a ausência de razão desta visão radical de primazia do Mercado. Quanto à liberdade de trabalho, a indiferença do Estado determinou uma escala de exploração do trabalhador sem limites pelas grandes Indústrias. O indivíduo isolado e fraco acaba por ser oprimido e compelido a trabalhar em condições análogas à escravidão. O Capital, sem o a presença do Estado se tornou um monstro incontrolável, a igualar o ser humano em seu Estado de natureza subjugado pelo mais forte. A liberdade em última análise, era real para poucos e ilusória para muitos. Destarte o Estado não intervencionista, neste moldes, durou pouco.

A **corrente socialista (Estado totalitário)** é categoria de Estado é quase inexistente no Mundo moderno. Com a derrocada do bloco socialista tal modelo se resume a poucos e isolados Estados que adere a esta visão maniqueísta de intervenção Estatal onde o mesmo é onipresente. Esta corrente advoga a intervenção do Estado em todas as atividades que interessam a toda a sociedade.

Para a corrente socialista toda a produção deve pertencer ao Estado que suprirá a população com as necessidades materiais e morais. Esta corrente representa, basicamente, os Estados totalitários de direita (fascismo e nazismo) e da esquerda. Este é o Estado provedor de todas as necessidades de todos os indivíduos.

O indivíduo não pode e não deve encarregar-se de atividades que interessam a toda a sociedade. A corrente preconiza em uma última instância o fim da propriedade privada, submetendo o homem moral e fisicamente ao jugo do Estado

A **corrente eclética** (Estado de bem estar social) se consolidou como a corrente intermediária. Procura realizar o bem público utilizando o que há de verdadeiro nas correntes extremas, e rejeitando as utopias e preconceitos doutrinários que as viciam. Nem deixar fazer como queriam as teorias abstencionistas, nem fazer, como querem as outras, mas sim ajudar a fazer; eis o modo de o Estado atingir os seus fins. Este paradigma de intervenção surge da constatação da ineficácia dos modelos anteriores. É como se na visão hegeliana, a tese fosse o liberalismo a antítese o socialismo; e a síntese seria o Estado de bem estar social.

Nesta teoria o Estado deve ter um papel supletivo, ou seja, ele só faz o

que os indivíduos não são capazes de fazer (tanto no campo econômico: com o desenvolvimentismo) quanto no campo social (com o Estado de Bem estar social). É nessa teoria que surge a idéia do Estado interventor, ou motor do desenvolvimento Nacional e provedor das necessidades individuais da parcela da população inexoravelmente excluída no sistema capitalista vigente.

Apesar de este modelo de Estado ser perceptível bem antes com intervenções tais como *Poor Laws* (1587-1598) e as *Friendly Societies* (1875) inglesas, os seguros sociais compulsórios alemães (1883), as Caixas de Pensão brasileiras (1923), os teóricos modernos apontam que o surgimento do Estado de bem-estar social surge após a grande depressão de 1929, que trouxe uma escalada de crise após a especulação da Bolsa de Nova York arrastando todo o mundo para uma depressão econômica que culminou com a ascensão dos modelos totalitários na Europa e teve como *clímax* a eclosão da Segunda Guerra mundial. Segundo Cardoso (2006)

(...) As desigualdades econômicas e as agitações sociais surgidas durante a década de 1930 fizeram com que se repensasse o papel do Estado em todo o mundo. Não existiam mais condições de se admitir um Estado inerte aos problemas sócio-econômicos que se deflagravam neste período, principalmente porque aumentava a pressão de movimentos organizados sobre os governos, cobrando-lhes uma solução para seus problemas e anseios. (CARDOSO, 2006, p. 34-35)

O Estado de bem estar social (*Welfare State*) busca em última análise a construção de uma sociedade equânime com maior justiça social, através da oferta de uma gama de serviços públicos garantidores dos direitos sociais, Isto é feito através da ação direta do Estado com respeito à cobrança de impostos.

(...) O modelo preconizava uma atuação Estatal com uma arquitetura complexa e abrangente de Políticas sociais, de cunho universal, compensatório, redistributivo e afirmativo, em três campos: proteção social, promoção social e infra-estrutura social, compreendendo programas como empreendimentos complexos. Operam mediante articulação de entes públicos federados e, complementarmente, por organizações não governamentais. (JANUZI, 2016, p.105)

Para o autor neste modelo de intervenção as Políticas públicas são orientadas pela busca da equidade social (*equity-guided policy making*) sendo definidas em diversas mesas e reuniões abertas, como resultado de negociação técnica-política entre agentes. Os programa devem ser implementados da melhor

forma a garantir seu sucesso, segundo articulação inter setorial e federativa e critérios de capacidade de gestão, complexidade operacional, vulnerabilidade social dos públicos-alvo.

No entanto, com crescimento das populações que pressionando cada vez mais o Estado a oferecer a prestação social em escalas cada vez maiores, aliado a pensamentos liberais que preconizavam que o Estado não deveria se cumprir papel de ser prestador universal, este modelo entrou em declínio. Nesse sentido, em 1981 a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), comunidade de países com viés liberal, capitaneados pelos Estados Unidos e os Estados Europeus mais desenvolvidos, publicou um informe: “The Welfare State in Crisis” (1981). Nele diagnosticava de forma contundente:

O rápido crescimento dos programas sociais, ocorridos entre os anos 1950 e 1960, dos países da OCDE estava intimamente relacionado com as altas taxas de crescimento econômico e, portanto, com a gestão bem-sucedida das economias da OCDE. O menor crescimento do desempenho das economias da OCDE desde o início da década de 1970 foi obrigado a interromper a continuação da extensão dos programas e o crescimento dos benefícios – e, nesse sentido, a crise financeira da segurança social está intimamente relacionada com altas taxas de desemprego não só por causa da crescente carga de compensação por desemprego, mas porque o desemprego tem um impacto em uma ampla gama de despesas sociais. Além disso, começa a argumentar que algumas Políticas sociais têm efeitos negativos sobre a economia, mesmo na medida em que inibe parcialmente o retorno ao crescimento não inflacionário. (OECD, 1981, p.5).

Estavam aí repostos os termos de um debate que começara antes, nos anos de 1960/1970, sobre a crise de governabilidade dos Estados pressionados, segundo os conservadores, por um excesso de demandas democráticas e por um Estado de Bem-Estar Social cada vez mais extenso, pesado e oneroso, o responsável central, segundo eles, da própria crise econômica que avançou pelo Mundo. Nos dizeres de Cardoso (2006):

O acentuado peso dos encargos fiscais somados com a retração do ritmo da atividade econômica durante a década de 1970 e a ampliação das demandas sociais para além da dimensão econômica, fizeram com que surgissem opiniões contrárias à atuação do modelo de Bem-Estar, exigindo mudanças que reduzissem a influência do Estado de forma a tornar a economia mais produtiva. Tais mudanças passariam pela redução das despesas do Estado e exigiriam um redirecionamento de suas funções. Em termos gerais, esta seria a temática que influenciaria o processo de reforma desse modelo de intervenção estatal. (CARDOSO, 2006, p.41)

Os conservadores liberais enxergam nas Políticas de Bem estar social o

problema para a estagnação econômica do final da década de 1970, que animaram os projetos neoliberais de reforma dos Estados, desacelerando a expansão das Políticas sociais ou desativando muitos de seus programas. Esta desativação foi lenta e acompanhou os processos de ajuste macroeconômico e reestruturação industrial dos países centrais, e os processos de estabilização e desindustrialização dos países periféricos. Reformas que se sucederam em tempos de enorme fragilização das forças Políticas de esquerda e que acabaram promovendo cortes substantivos nos programas de integração de rendas, com redução simultânea dos demais programas de proteção social em níveis mínimos e preferentemente direcionados a públicos segmentados e específicos das populações mais pobres. Tudo feito com o objetivo declarado de encorajar a responsabilidade pessoal ou coletiva pela própria auto-assistência feita através do mercado.

Apesar da inaugurada onda de “Estado Mínimo” e cuja aceitação talvez tenha sido um reflexo do colapso do Estado comunista, que teve grande entusiasmo no início acabou por se mostrar desastrosa, principalmente para os países em desenvolvimento, onde as Políticas públicas desempenham um papel estratégico para aliviar a pobreza e torná-los mais compatíveis com uma economia de mercado.

4.2 Sociedade Civil: conceitos introdutórios

As funções adotadas, atualmente, pela nova administração pública demandam para o seu entendimento, uma análise sobre o papel da Sociedade Civil e sua relação com o Estado. Bobbio (1987) em seu magistério afirma que:

A solução das crises que ameaçam a sobrevivência de um Estado deve buscar-se na Sociedade Civil, onde é possível a formação de novas fontes de legitimidade e, portanto, novas áreas de consenso. Nos momentos de ruptura, se exalta a volta à Sociedade Civil tal como os jusnaturalistas exaltavam o retorno ao Estado de natureza” (BOBBIO, 1987, p.1210-1211).

Nesse momento se faz necessário encontrar um conceito adequado ao objeto do estudo que possa definir a expressão “Sociedade Civil”. Isto porque no curso da história vários significados foram lhe foram atribuídos. Em suas primeiras concepções o termo Sociedade Civil se confundia com o Estado. Os teóricos do século XVII usavam o termo Sociedade Civil com o mesmo sentido de sociedade Políticas ou Estado (BOBBIO, 2001).

4.2.1A Sociedade Civil em Gramsci

Gramsci (2004) distingue repetidamente Sociedade Civil de Estado. Esta distinção é um dos motivos condutores da análise histórica e Política que ele faz, em sua obra “Cadernos do cárcere” publicados somente após sua morte, em que difere o conceito ampliado de Estado aquele que pode ser dividido em duas esferas ou estruturas no qual uma delas é a Sociedade Civil e a outra o Estado ou sociedade Políticas .

(...) por enquanto, podem-se fixar dois grandes planos superestruturais: o que pode ser chamado de Sociedade Civil' (isto é, o conjunto de organismos designados vulgarmente como privados) e o da sociedade Políticas ou Estado, planos que correspondem, respectivamente, à função de hegemonia que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de domínio direto' ou de comando, que se expressa no Estado e no governo jurídico'. (GRAMSCI, 2004, p. 20).

Para expor seu conceito o autor aduz que o Estado ampliado também denominado superestrutura é constituído pela junção das esferas: (1) sociedade Políticas (Estado em sentido estrito, Estado coerção): sendo constituído pelo conjunto dos aparelhos pelos quais a classe dominante exerce o monopólio legal da repressão e da violência e que se relaciona com os aparelhos coercitivos do Estado. (2) Sociedade Civil (Estado ético): esta esfera sendo constituída pelas organizações responsáveis pela criação e difusão das ideologias que convém aos interesses das classes dominantes. Tais organizações são as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, os meios de comunicação etc. É, portanto, no âmbito da Sociedade Civil e por meio dela que as classes dominantes exercem a hegemonia cultural de forma a estribar a sociedade Políticas dominante.

Nesse sentido Coutinho (1999) ao analisar a obra do autor entende que o Estado ampliado (Sociedade Política mais Sociedade Civil), é uma ditadura (pois amparada pelos meios de coerção do Estado, que é titular do monopólio da violência) mais hegemonia (que se constitui na difusão da cultura que favorece a manutenção do poder no âmbito dos indivíduos que mantêm a hegemonia Política) a hegemonia escudada na coerção, é o equilíbrio entre Sociedade Civil e sociedade Políticas . Gramsci afirma que esta Sociedade Civil que estriba e dá sustentação ao Estado através de sua cultura só pode ser encontrada no Ocidente.

Aduz que “no oriente, o Estado era tudo, a Sociedade Civil era primordial e gelatinosa; no Ocidente, havia entre o Estado e a Sociedade Civil uma justa relação e em qualquer abalo do Estado imediatamente descobria-se uma poderosa estrutura da Sociedade Civil”. (GRAMSCI, 2004, p.75.)

Portanto, para Gramsci (2004) autor todos os Estados que se constituem em formas duráveis de domínio tem dois estribos em que se firma: (1) força exercida pelo Estado e sua violência e (2) consenso: que é a cultura de que aquela dominação e forma de gestão da sociedade pelo Estado é justa.

Esse consenso nasce na Sociedade Civil. Em título exemplificativo se toda a Sociedade Civil professa valores cristãos, o Estado não pode perseguir e tolher a cultura cristã, pois estaria fadado ao fracasso. O que lhe dá sustentação não é apenas sua força, mas também o consenso de que aquela forma de dominação é justa e atende aos princípios da sociedade. Todo o regime político necessita, portanto, não somente de um aparelho coativo, em que consiste o Estado (sentido estrito), mas também de várias instituições (culturais, religiosas, etc) que ratifiquem sua forma de atuação. Essas que têm por fim a transmissão dos valores dominantes e através das quais a classe dominante exerce a própria hegemonia (seja econômica, cultural ou religiosa ou todas juntas).

Sua contribuição teórica está em ter compreendido que o Estado, seja capitalista ou comunista, não é capaz de se impor apenas pela coerção e violência explícita, mas também por consenso, por persuasão. É nesse sentido que Gramsci dispensa especial atenção papel da Sociedade Civil instância de legitimação e do Estado. Para o autor a Sociedade Civil é o *locus* das instituições de legitimação do poder do Estado. Nesse sentido o Estado é entendido como momento secundário subordinado com relação à Sociedade Civil pelo que “não é o Estado que condiciona e regula a Sociedade Civil, mas a Sociedade Civil que condiciona e regula o Estado.” (ENGELS apud. BOBBIO; 1999; p. 46)

4.2.2A Sociedade Civil em Tocqueville

Alexis de Tocqueville (1805-1859) foi um pensador político, historiador e escritor francês. Apesar da origem aristocrática é célebre por suas análises Políticas da sociedade americana de seu tempo. Na obra que expõe seu pensamento “A

Democracia Americana” (1835), discorre sobre o papel da Sociedade Civil na formação da democracia da ex-colônia britânica. O livro, fruto de suas constatações após uma viagem ao novo mundo, até hoje se constitui em um importante insumo para o Estudo das ciências Políticas.

O autor faz uma diferenciação entre a democracia (vigente nos Estados Unidos) e a aristocracia (vigente na França) no sentido de que enquanto nesta indivíduos de forma atomizada podem empreender grandes mudanças, pelo seu poder dentro da estrutura do Estado, naquela, pelo contrário, isso só se torna possível quando os mesmos se unem em torno de um objetivo, pois sozinhos são poeiras, sem capacidade de enfrentar o Estado. Desta forma o autor defende assim a importância do associativismo civil nas democracias como forma de dar voz aos indivíduos:

As sociedades aristocráticas sempre encerram no seu seio, no meio de uma multidão de indivíduos que nada podem sozinhos, um pequeno número de cidadãos muito poderosos e muito ricos; cada um deles pode executar sozinho grandes empreendimentos. Nas sociedades aristocráticas, os homens não têm necessidade de unir-se para agir, porque são fortemente mantidos juntos. Cada cidadão rico e poderoso forma ali como que a cabeça de uma associação permanente e necessária que é composta de todos aqueles que faz concorrer para a execução dos seus desígnios. Nos povos democráticos, pelo contrário, todos os cidadãos são independentes e frágeis; quase nada podem sozinhos e nenhum dentre eles seria capaz de obrigar seus semelhantes a lhe emprestar seu concurso. Por isso, caem todos na impotência, se não aprendem a se ajudar livremente. (TOCQUEVILLE, 2005, p.132)

No entanto aduz o autor que, enquanto nas aristocracias se torna fácil a união da sociedade aristocrata no sentido de dar força a um projeto político, a democracia acaba por dificultar essa união, pois para que, em democracias modernas de massa, as associações tenham força, se faz necessário que estas associações sejam extremamente numerosas, para que possa alcançar o mínimo de representatividade diante do corpo social e possa emplacar algum projeto político de seu interesse

(...) infelizmente, o mesmo Estado social que toma as associações tão necessárias aos povos democráticos as toma mais difíceis para eles do que para todos os outros. Quando vários membros de uma aristocracia querem se associar, conseguem fazê-lo facilmente. Como cada um deles traz uma grande força à sociedade, o número dos societários pode ser pequeníssimo e, quando os societários são em pequeno número, é fácil para eles conhecerem-se, compreenderem-se e estabelecerem regras fixas. A mesma facilidade não é encontrada nas nações democráticas, em que é sempre

necessário que os associados sejam numerosíssimos para que a associação tenha alguma força. (TOCQUEVILE, 2005, p.133)

O autor fala que tornar os Estados mais hábeis e ativos diante da fraqueza da Sociedade Civil atomizada não se mostra uma solução plausível, tendo em vista que por mais forte, ativo e perspicaz que seja o Estado ele nunca conseguirá substituir as milhares de demandas e iniciativas Políticas levados a cabo todos os dias em virtude das iniciativas associativas. Em outras palavras é dizer que o governante não consegue representar e elaborar todas as Políticas públicas que atendam aos anseios do corpo social, pois são muitas as especificidades de cada grupo. Por mais criativa que seja sua gestão ela nunca conseguirá abarcar as diversas realidades existentes nas sociedades de massa, daí ser imprescindível às associações, pois “os sentimentos e as idéias só se renovam, o coração só aumenta e o espírito humano só se desenvolve mediante a ação recíproca dos homens uns sobre os outros.” (TOCQUEVILE, 2005, p.134)

Nesse sentido, para o autor, as associações civis se constituem protótipos das associações Políticas (partidos) nas sociedades em que estas são proibidas aqueles também o serão. Em todos os povos em que a associação Políticas e vedada, a associação civil é rara:

(...) Ainda que a associação Políticas não servisse diretamente ao progresso da associação civil, seria prejudicá-la destruir a primeira. Não digo que não possa haver associações civis num país em que a associação Políticas é vedada; porque os homens não seriam capazes de viver em sociedade sem se consagrar a algum empreendimento comum. Mas sustento que, num país assim, as associações civis serão sempre em pequeno numero, fracamente concebidas, inabilmente conduzidas, e nunca abraçarão vastos projetos ou fracassarão querendo executá-los. (TOCQUEVILE, 2005, p. 144)

O autor argumenta que para se combater a idéia de democracia como a “ditadura da maioria”, se faz necessário a formação de vários centros de poder a corroborar a tese do pluralismo. Esses centros de poder são as associações civis. Essa mesma solução contra o temor de que a democracia pudesse se tornar uma “ditadura da maioria” está presente bem antes da análise de Tocqueville, mais especificamente no texto de James Madison Jr. onde durante a Convenção de Filadélfia (1787), o considerado “pai da constituição americana” afirma

(...) o único remédio é ampliar a esfera e, conseqüentemente, dividir a comunidade em tão grande número de interesses e de partes que, em primeiro lugar, a maioria não possa ter, no mesmo momento, um interesse comum separado do de todos ou da minoria e, em segundo lugar, tendo-o, não possa estar unida ao buscá-lo". (MADISON apud BOBBIO, 1998, p. 941)

Destarte a Sociedade Civil é elemento essencial para a democracia, a formação de associações para defender interesses de grupos políticos representativos que não fazem parte do governo por não ganharem as eleições é sintomático da existência de uma democracia, nesse sentido liberdade de associação tornou-se uma garantia necessária contra a tirania da maioria.

(...) Nos Estados Unidos, quando uma vez um partido se torna dominante todo o poder público passa para as suas mãos; seus amigos particulares ocupam todos os empregos e dispõem de todas as forças organizadas. Como os homens mais distintos do partido contrário não podem atravessar a barreira que os separa do poder, e preciso que possam se estabelecer fora; e preciso que a minoria oponha sua força moral inteira ao poderio material que a oprime. Opõe-, pois, um perigo a um perigo mais temível. (TOCQUEVILLE, 2005, p. 111)

O conceito moderno de "capital social", por exemplo, é um fenômeno que pode explicar a proeminência e importância da Sociedade Civil, como defendida por Tocqueville, na participação das decisões Políticas do Estado e se refere a aspectos da organização social tais como redes, normas e confiança social que facilitam a coordenação e a cooperação para o benefício mútuo. Para Tocqueville (2005), três os pontos positivos de uma sociedade com grande estoque de capital social.

Em primeiro lugar, redes de engajamento cívico promovem normas fortes de reciprocidade generalizada e encorajam a emergência da confiança social. Tais redes facilitam a coordenação e a comunicação, amplificam as reputações e, desta maneira, colaboram para a resolução dos problemas de ação coletiva. Quando as negociações Políticas e econômica estão incrustadas em densas redes de interação social, incentivos para o oportunismo são reduzidos.

Em segundo lugar fator que se percebe é que as redes de engajamento cívico incorporam sucessos passados de colaboração que podem servir como bases para colaborações futuras.

Por fim, densas redes de interação provavelmente ampliam o sentido de *self* do participante, contribuindo para que o "eu" se transforme em "nós" ou, na linguagem dos teóricos da escolha racional, aumentando o "gosto" dos participantes

por bens coletivos.

4.2.3A Sociedade Civil em Habermas

Outra visão contemporânea da Sociedade Civil é a proposta por Jürgen Habermas, notável pensador alemão ligado à escola de Frankfurt, que cunhou a idéia de democracia deliberativa em sua obra “Direito e Democracia” (1997), onde expõe o seu pensamento sobre o papel da Sociedade Civil. O autor dispõe, que:

(...) o núcleo institucional da Sociedade Civil é formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida. A Sociedade Civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem para que a esfera Políticas as converta em Políticas públicas. (HABERMAS, 1997, p.95).

Nesta perspectiva, o autor cunha a expressão “esfera pública” onde luta-se por influência, e esta luta não se consubstancia somente na influência Políticas já adquirida, mas também no prestígio de grupos de pessoas e de especialistas que conquistaram sua influência através de esferas públicas especiais. Em outras palavras, a esfera pública representa uma rede super complexa que se ramifica especialmente num sem número de arenas internacionais, nacionais, regionais, culturais, dentre outras, a seguir, para a esfera Políticas . Habermas explicita que:

(...) A esfera pública não pode ser entendida como uma instituição, nem como uma organização, pois, ela não constitui uma estrutura normativa capaz de diferenciar entre competências e papéis, nem regula o modo de pertença a uma organização, etc. (...) A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos. (HABERMAS, 1997; p. 96)

Esta esfera pública onde age as entidades da Sociedade Civil não está no mesmo patamar que as grandes agências de meios de comunicação em massa, mas pela sua representatividade e capilaridade conseguem ser ouvidas e terem suas demandas absorvidas pela Agenda do Estado.

Segundo o autor por estarem ancoradas na luta por direitos sociais, como a liberdade de associação, reunião e de opinião, estas entidades através de sua

representatividade interferem na opinião pública, tratando de temas de interesse geral de grupos de difícil organização.

Habermas (1997) fala também, ainda que em outras palavras, da capacidade fundamental das associações da Sociedade Civil: a capilaridade mostrando, que ela é possuidora de grande sensibilidade para novos problemas, pois consegue captar e identificá-los antes dos centros políticos, por estarem mais próximos da população tendo em vista que é a própria Sociedade Civil em última análise a população. Isto se dá no sentido de corroborar sua tese no fato de que grandes temas sociais surgidos nas últimas décadas surgem dentro da própria Sociedade Civil e acabaram por ganhar espaço nos ambientes públicos políticos tais como a necessidade de desarmamento nuclear as ameaças ecológicas, o empobrecimento progressivo do terceiro mundo, além dos temas do feminismo, etc.

Destarte essas associações conseguem reunir temas importantes que nascem no âmago da Sociedade Civil e levá-los à esfera pública da mídia mobilizar massas em seu interesse e desta forma propagarem essas idéias na esfera o Estado, transformando tais anseios e Políticas públicas:

(...) as estruturas comunicacionais da esfera pública estão muito ligadas aos domínios da vida privada, fazendo com que a periferia, ou seja, a Sociedade Civil possua uma sensibilidade maior para os novos problemas, conseguindo captá-los e identificá-los antes que os centros da Políticas . (...) Não é o aparelho do Estado, nem as grandes organizações ou sistemas funcionais da sociedade que tomam a iniciativa de levantar esses problemas. (HABERMAS, 1997; p.115)

Quanto ao papel dos partidos políticos Habermas faz contundente crítica, pois apesar de o conceito de democracia representativa aduzir a necessidade de o sistema político conectar-se com a esfera pública e com a Sociedade Civil, através da atividade dos partidos políticos, isto não tem acontecido, gerando graves crises de representatividade, como notadamente se enxerga, na atualidade, no Brasil.

Destarte o autor advoga a tese de que o caminho direto de comunicação entre a Sociedade Civil e o Estado deve ser ampliado, isto tendo em vista a dificuldade existente de os anseios da Sociedade Civil de serem transmitidos, pelos partidos, à esfera Políticas . Fato que ocorre principalmente em sociedades democráticas com uma pulverização tão grande de partidos políticos sem ideologia cooptados por interesses não republicanos. (notadamente é o caso do Brasil). Neste cenário, a Sociedade Civil preenche o papel que os partidos políticos não cumprem.

4.3 Terceiro setor: definições e Histórico do associativismo no Brasil.

Para o entendimento do surgimento de um terceiro setor na América latina são preciosos os ensinamentos do antropólogo Rúbem César Fernandes, que em sua obra: “Privado, porém público: o Terceiro setor na América latina” (1994) discorre sobre o surgimento e o desenvolvimento do associativismo civil com fins públicos na parte sul do continente americano.

Para o autor, paradoxalmente, tais movimentos sugerem no âmbito das ditaduras implantadas na América latina no contexto de disputas de duas grandes potências mundiais pela hegemonia de uma visão econômica e Políticas de sociedade. Nesse sentido é que surgem instituições que antecederam o Terceiro setor como precursores do mesmo: Comunidade eclesial de base (CEB); Movimentos populares; Movimentos sociais e as Organizações não governamentais (ONG).

Enquanto as Políticas repressivas perseguiram militantes políticos e mantinham o sindicato sob sua estreita vigilância, outro tipo de militância encontrou terreno fértil por onde se difundir: os trabalhos comunitários, que se constituíam em coletivos de pequenas pessoas reunidas nos âmbitos locais dos bairros que escaparam dos controles do governo, isto porque a ação dos grupos repressivos estatais era seletiva, pois não podiam ocupar todos os lugares ao mesmo tempo.

No Brasil, o autor aduz que o grande motor destes movimentos é a Igreja Católica, mais especificamente a sua vertente ligada à teologia da libertação que surge em resposta aos tempos de repressão que leva a Igreja a se reunir em 1968, no âmbito do concílio vaticano II (1968) e proclamar que a boa nova do evangelho de Jesus era “a opção preferencial pelos pobres.” Os resultados práticos desta posição da Igreja latino-americana foram tão expressivos que pelos meados da década de 1970: “quem sentisse necessidade de se envolver em algum tipo de ativismo social na América Latina fosse a pessoa religiosa ou materialista confessa o melhor que tinha a fazer era procurar algum membro das igrejas dos Pobres”. (FERNANDES, 1994, p. 36).

No caso específico do Brasil um dos representantes desta corrente denominada teologia da Libertação é o então membro da Ordem dos Frades Menores (franciscanos) Leonardo Boff, sendo criadas neste contexto as

Comunidades Eclesiais de Base que, nos dizeres de outro expoente do movimento Frei Beto pode ser definido como:

(...) comunidades reunidas, geralmente em função da proximidade territorial e de carências e misérias em comum, compostas principalmente por membros insatisfeitos das classes populares e despossuídos, vinculadas a uma igreja ou a uma comunidade com fortes vínculos. Além disso, elas estimulam a leitura bíblica em articulação com a vida, com a realidade Políticas e social em que vivem e com as misérias cotidianas com que se deparam na matriz ordinária de suas vidas comunitárias.” (FREI BETO, 2000, p. 15).

As CEBs tinham como um dos principais objetivos, na catequese renovada daqueles tempos sombrios, o ensino de como realizar reuniões, prática que em momentos democráticos parece ser tão natural. Essas comunidades representavam a Igreja primitiva de Jesus cristo transportada para um contexto de 2 milênios após seu surgimento, mas não muito diferente, pois a população, como naqueles tempos, ainda padecia com a miséria e as perseguições sociais.

Esses movimentos tinham característica que lhe favoreciam tais como: (1) ser leves institucionalmente; (2) reuniam-se em qualquer espaço; (3) depender de uma iniciativa local; (4) fazer uso intenso de pessoal leigo. Desta forma as CEB introduziram um novo capítulo na história das associações locais no continente.

Um dos grandes mantras da teoria da libertação e que inspirou as CEB foi a afirmação de que “se as pessoas pensarem juntas serão capazes de transformar a si, a Igreja e o Mundo” (FERNANDES, 1994, p. 39). Destarte a distância entre as esferas do poder público e a população era preenchida por múltiplos planos alternativos de articulação, com a multiplicação destas iniciativas locais.

As CEBs foram importantes para “mostrar a idéia de que o povo não podia mais ser visto como uma massa vista do alto do palanque, que só podia se expressar sob a forma de aplausos ou vaias e que se personaliza identificando-se com o líder com quem se fala” (FERNANDES 1994, p.40).

Doravante o povo deveria ser considerado como o próprio líder de si mesmo e capaz de, em pequenos círculos locais reunidos definir rumos globais quando estes círculos iam se unindo. Era a busca de uma ênfase por uma democracia direta onde se acabariam com os problemas da representação.

No âmbito destas reuniões era constante a figura de um assessor ao padre que aliava leituras de inspiração marxista aos estudos de livros bíblicos. As

CEBs se configuravam como espaços em que os oprimidos se uniam para prosseguir, nas mais difíceis condições rumo à libertação, através das mobilizações de bases sociais.

Com a abertura democrática, o panorama mudou bastante, pois foi possível o surgimento de outros movimentos mais visíveis (pois não era mais necessário se esconder do jugo e censura do regime militar como faziam as CEBs) que acabou por tornar este modelo associativo que se operava sob a égide da Igreja apenas mais uma entre as várias alternativas. Desta forma no âmbito da igreja católica, “outros movimentos de renovação religiosa menos intelectual já tomaram a dianteira.” (FERNANDES, 1994, p. 42).

O fechamento dos canais de comunicação com o Estado que acabou por enfraquecer os seus mecanismos de integração vertical, tais como os partidos, as lideranças populistas e as grandes estruturas sindicais, fez com que a década de 1970 fosse pródiga no surgimento de movimentos.

Além dos movimentos capitaneados pela Igreja e sob a sua tutela através das CEBs, surgiram outros movimentos difundidos em toda a população e sem relação específica com nenhuma instituição, ao qual se atribuiu inclusive uma nova expressão “movimentos populares”.

Assim como nas CEBs o olhar nesse associativismo era voltado para as bases do edifício social. Tendo em vista que os grupos não conseguiam agir na sociedade como um todo, a ação se deu nas pequenas comunidades. O risco era menor do que agir em mobilizações maiores nas empresas ou no confronto com o próprio governo. O termo movimento é proposital no sentido de acentuar sua natureza instável e mutante de forma distinta as estruturas que se organizam em longa duração e chamados populares devido ao seu distanciamento em relação aos aparelhos do Estado e próximos da população que estava na base da pirâmide social. Apesar de sua atuação constante em matéria de interesse público, não foram chamados movimentos políticos justamente porque neles faltavam as conexões que os integrassem no governo.

Esses coletivos executavam tarefas de interesse popular como ocupar terrenos com o fim de obter espaços para a construção de casas populares, assumindo em algumas regiões funções complexas de administração local de pequena escala gerando, certamente, um novo padrão de enfrentamento dos problemas comuns.

Tudo isso ajudou a formar uma pequena cultura de ação não governamental formados nas bases a despeito os governos autoritários. Estes movimentos tiveram projeção com a defesa do valor das iniciativas dos membros, pois a ineficácia dos serviços públicos estimulava a busca de alternativas.

Sem dúvidas o *boom* de urbanização também permitiu o aumento destes movimentos tendo em vista que com as migrações em massa rumo aos centros urbanos explodiram os problemas sociais de moradia, educação, assistência, que o Estado não conseguiu acompanhar.

Com o fim da Guerra Fria e o surgimento de outras demandas sociais que não estavam necessariamente associadas à base da pirâmide social foi necessária a mudança da expressão “movimentos populares” para “movimentos sociais”, no sentido de que algumas reivindicações atravessam de cima para baixo toda a sociedade como os movimentos em defesa da ecologia, cultura etc. que não estavam ligados essencialmente às classes mais depauperadas da população e sim a todos os indivíduos. Tornou-se mais adequado, a expressão “social” que é mais abrangente sem negar o popular. O fato de atravessar todas as classes também não nega tampouco a luta de classe, mas desloca da posição central da discussão.

A criação do termo movimentos sociais se deu também a criação das chamadas “identidades coletivas”, tais como “negros”, “mulheres”, “indígenas” “homossexuais”. etc. (FERNANDES, 1994, p.48) que não poderiam se encaixar no estreito significado do termo “popular” ligado à setores excluídos por motivos econômicos.

O autor pontua ainda que estes movimentos desenvolveram-se a margem das fontes de recursos locais, mobilizando os seus recursos através de fontes de agências não governamentais financiadoras de outros países.

Nesse sentido o caráter não governamental dessas agências internacionais foi um aspecto que facilitou e permitiu a captação externa desses recursos, uma vez que se fossem órgãos estatais necessitariam da aprovação do Congresso, que poderiam chegar a inviabilizar, pela burocracia e censura, este financiamento.

Desta forma podiam estas agências se relacionar diretamente com estes grupos civis. Esta falta de relacionamento com os entes estatais permitiu que muitas dessas agências internacionais financiassem projetos secretamente, como os movimentos sociais que agiam em defesa dos direitos dos presos políticos.

É nesse contexto que surgem a partir destes movimentos sociais as Organizações não governamentais, isto porque as agências internacionais não estatais que financiavam estes movimentos, tais como as Fundações privadas criadas na cultura de filantropia empresarial Norte americana como a Ford; Rockefeller e McArthur, necessitavam de parceiros locais capazes de formular projetos e os acompanhar

Para isso a estrutura fluida e informal dos movimentos sociais não se prestava a cumprir a tarefa, ante a necessidade de prestação de contas, o que exigia uma mínima organização administrativa e até uma personalidade jurídica distinta de seus membros.

Nesse contexto, as ONG surgem como estruturas administrativas, personalidade jurídica própria e objetivos instituídos em instrumentos legais como contratos sociais. as ONGs seriam um passo de formalidade e profissionalização além dos movimentos sociais.

Já no contexto internacional, para SMITH (1991) citado por ALVES (2002) a expressão “Terceiro Setor” começou a ser usada nos anos 70 nos EUA para identificar um setor da sociedade no qual atuam organizações sem fins lucrativos, voltadas para a produção ou a distribuição de bens e serviços públicos.

Não obstante o termo “terceiro setor” ter se consolidado para representar este grupo de iniciativa, nas diferentes culturas nacionais, são encontrados termos como: “setor da caridade”, “setor independente”, “setor voluntário”, “organizações não-governamentais”, “economia social”, “filantropia” etc., (SALAMON, 1998).

O terceiro setor surge, portanto, em contraposição a outrora dicotomia existente entre Estado e mercado, isto porque várias outras espécies de união entre os indivíduos que, por um lado não visavam elaborar regras de caráter obrigatório para que fossem aplicadas a determinado povo adstrito em um território (portanto não eram Estado), nem visavam expressamente o exercício profissional de atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços (portanto não eram Mercado). Podendo ser definido como:

(...) conjunto de atividades voluntárias, desenvolvidas por organizações privadas não-governamentais e sem ânimo de lucro (associações ou fundações), realizadas em prol da sociedade, independentemente dos demais setores (Estado e mercado), embora com eles possa firmar parcerias e deles possa receber investimentos (públicos e privados) (OLIVEIRA, 2005, p. 17)

Para esses coletivos de pessoas que não se encaixavam em nenhum desses setores foi necessária a criação de uma terceira via que, com as duas primeiras não se confunde, mas não vive em um mundo isolado e com elas interage tendo sua importância inquestionável no cenário atual. Nesse sentido:

(...) é consenso na América Latina que nem o Mercado, nem e o Estado tem condições de responder por si sós aos desafios do desenvolvimento com equidade. Desta forma a participação dos cidadãos é essencial para consolidar a democracia em uma Sociedade Civil dinâmica, sendo o melhor instrumento de que dispomos para reverter o quadro da pobreza, violência e exclusão social que ameaçam o fundamento da nossa vida em comum. FERNANDES (1994, p. 12)

Este setor é de tal relevância que se pode falar de uma virtual revolução a implicar mudanças geradas nos modos de agir e pensar as associações relações entre o Estado e a Sociedade Civil.

5 CONTEXTO DE FORMULAÇÃO DA POLÍTICA

Para ser fiel ao paradigma adotado segue-se um estudo político, econômico e social do contexto em que se operou o marco legal do terceiro setor, com o fito de entender as razões que ensejaram a formulação da Política. Como referido no capítulo 4, a avaliação em profundidade de uma Políticas prescinde, segundo Rodrigues (2008)

Da apreensão do modelo político, econômico e social que sustentou a Políticas à época de sua formulação. Levantamento de outras Políticas e programas correlacionados à Políticas em foco. Atenção ao marco legal que ampara a Política, articulando-a ao contexto referido nos itens anteriores. (RODRIGUES, 2008, p. 69).

Doravante serão analisados os contextos Político, econômico e social existente por ocasião da formulação da Política pública em questão.

5.1 Contexto político-econômico

Como descrito no item 4.3 deste trabalho as atividades dos movimentos associativos nasceram e se desenvolveram totalmente desvinculados do Estado brasileiro, no entanto com a abertura democrática do fim da década de 1990, o contexto político mudou com a escolha de um viés neoliberal de condução do país.

A partir daí essa relação, que antes era de total afastamento, passa a ser de complementaridade, na qual o Estado começa a ver esses movimentos como importantes aliados na persecução de seu fim: a implementação da ampla gama de direitos sociais de caráter prestacionais garantidos pela Constituição de 1988 tais como assistência social, cultura, proteção aos idosos, saúde, educação, meio ambiente, etc.

Assistência Social (art. 204, I) - Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social:

5.2 - descentralização político-administrativa;

5.3 - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das Políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Cultura (art. 216,§1º) - § 1º - O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro. Criança e do Adolescente (art. 227) Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a

participação de entidades não governamentais, mediante Políticas específicas.

Idosos (art.230) - Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas

Saúde (art.198) - Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

- descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
- atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;
- participação da comunidade.

Educação (art.205) - Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade.

Meio ambiente (art.225) - Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1988)

O Estado passou, então, a incentivar de forma gradual a ação voluntária e a ascensão das organizações da Sociedade Civil no sentido de assumirem uma parceria para enfrentar a questão social. Neste cenário o Estado deixa de ser provedor exclusivo de direitos sociais e passa a admitir e a fomentar a atividade das Organizações sociais para este fim, continua o seu protagonismo tendo em vista que as Políticas macro de âmbito nacional, ainda são por ele instituídas, mas agora com o auxílio de uma miríade de instituições que agem sob a sua égide e mesmo financiamento.

Cabe ao estado, nesse novo modelo de gestão das Políticas públicas, manter relações com a Sociedade Civil organizada com o fim de ampliar a oferta de bens e serviços à população, não podendo se eximir de prestá-la. Nesse sentido o verdadeiro papel que as organizações do Terceiro Setor devem assumir no contexto brasileiro atual que é atuar na área social fortalecendo a oferta de direitos constitucionalmente garantidos.

No contexto em questão o Terceiro Setor surgiu como uma alternativa ao Estado Social, que precisou buscar auxílio dos particulares para continuar suprindo as necessidades da sociedade. Ao fazer essa “troca”, a Administração Pública teve que aceitar, deixar de lado, parte de suas burocráticas e as entidades da Sociedade Civil tiveram que aceitar se submeter a um controle mais incisivo.

Não existe a concessão de subvenções por parte do Estado despida de acompanhamento e fiscalização. No entanto segundo Almeida (2016) o Estado deverá se ocupar com os finais alcançados e não com os meios empregados pelas

organizações da Sociedade Civil. Concentrando-se, assim, na aferição dos resultados obtidos, conferindo maior autonomia na gerência dos recursos por parte do particular.

A opção Políticas que gerou esta nova relação entre estas organizações e o Estado foi a Reforma do Aparelho do Estado: conjunto de diretrizes estruturais iniciada pelo Governo Fernando Collor de Melo (1990-1992) e levada adiante no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Esta reforma foi marcada por fortes traços do neoliberalismo, com a efetivação de privatização de empresas públicas e desregulamentação do mercado.

No sentido de para reduzir sensivelmente a máquina administrativa do Estado e sua participação na atividade econômica, transferindo para o Mercado as empresas estatais que desenvolviam atividade econômica, além de uma mudança na prestação de serviços públicos, admitindo o setor público não estatal como parceiro.

A reforma tinha objetivos explícitos de “aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos” (BRASIL, 1995, p. 45).

Tal redefinição das atividades do Estado é defendida por argumentos jurídicos, financeiros e políticos e partem do pressuposto de que haverá, ao final do processo, uma melhoria da capacidade do Estado de atender às demandas sociais.

As mudanças propostas na gestão administrativa do país estão assentadas em um documento elaborado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE): “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” (1995) que expõe as diretrizes para a reformulação da atividade do Estado nas áreas econômica e social. Prefaciado pelo então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado aduz a necessidade de mudança na atuação do Estado e associa a crise do Estado à questões ligadas ao aparelho estatal e suas atribuições como se nota no seguinte excerto do documento:

(...) A crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado. Em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da

população, o agravamento da crise fiscal e, por conseqüência, da inflação. Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais. (BRASIL, 1995, p. 6)

O novo documento deixa claro que a intenção do governo é romper com o paradigma do Estado como provedor universal de direitos, aduzindo a necessidade premente de inserção da Sociedade Civil em parcerias com o Estado, ante a ineficiência deste, segundo o documento, de por si só prestar tantos direitos sociais criados pela nova Ordem constitucional instituída em 1988, nesse sentido o plano aponta que:

(...) o governo brasileiro não carece de “governabilidade”, ou seja, de poder para governar, dada sua legitimidade democrática e o apoio com que conta na Sociedade Civil. Enfrenta, entretanto, um problema de governança, na medida em que sua capacidade de implementar as Políticas públicas é limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa. (BRASIL; 1995, p. 13-14)

O plano identificou e delimitou as funções do Estado da época em quatro grupos: núcleo estratégico; atividades exclusivas; serviços não exclusivos e produção de bens e serviços para o mercado. Após identificar estas funções do Estado o documento apresenta a descrição de cada um e quem deve os prestar:

NÚCLEO ESTRATÉGICO. Corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as Políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. É, portanto, o setor onde as decisões estratégicas são tomadas. Corresponde aos Poderes Legislativo, Judiciário, ao Ministério Público e, no poder executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das Políticas públicas.

ATIVIDADES EXCLUSIVAS. É o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder extroverso² do Estado - o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Como exemplos temos: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes, etc.

SERVIÇOS NÃO EXCLUSIVOS: Corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos

² O poder extroverso pode ser como o poder que o Estado tem de constituir, unilateralmente, obrigações para terceiros definido, sem o seu consentimento e aceitação. É um poder de submeter o indivíduo à vontade do estado em prol do bem comum.

fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem “economias externas” relevantes, na medida em que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. As economias produzidas imediatamente se espalham para o resto da sociedade, não podendo ser transformadas em lucros. São exemplos deste setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus. **PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA O MERCADO:** Corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infra-estrutura. Estão no Estado seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessário no caso de privatização, a regulamentação rígida. (BRASIL, 1995, p. 41-42)

A reforma visou limitar as funções do Estado às ações que lhe são próprias, atribuindo os serviços não-exclusivos para o setor público não-estatal (Terceiro setor). Luiz Carlos Bresser Pereira expõe seu entendimento no artigo “Estratégia e estrutura para um novo Estado” (1999), acerca do destino dos serviços não exclusivos do Estado (serviços sociais), antes aduzindo as três possibilidades para estes serviços: Ficar sob o controle do Estado; Serem privatizados; Serem subsidiados pelo Estado, mas controlados pela Sociedade Civil

Os burocratas estatais defendiam que os serviços não exclusivos deveriam continuar sob a execução exclusiva do Estado

Os neoliberais radicais defendiam que deveriam os serviços públicos não exclusivos do estado deveriam ser simplesmente privatizados

A terceira opção para os serviços públicos não exclusivos do Estado era Serem subsidiados pelo Estado, mas controlados pela Sociedade Civil, isto é, ser transformados em organizações públicas não-estatais, ou seja, serem transferidos para as organizações do terceiro setor. Esta foi a opção, defendida pelos sociais democratas, e a que prevaleceu no referido plano de Reforma do Aparelho do Estado. Nesta opção o Estado não é produtor, nem simples regulador como defendem os neoliberais, mas financiador dos serviços não-exclusivos. Doravante abriu-se a possibilidade de que o Estado prestasse diretamente as Políticas sociais ou que estas Políticas fossem prestadas pelas Organizações da Sociedade Civil através de dotação orçamentária para as Instituições do terceiro setor (BRESSER PEREIRA, 1999). É nesse sentido que o referido plano traz os seguintes objetivos para a área os serviços não exclusivos:

(...) Transferir para o setor público não-estatal estes serviços, através de um programa de “publicização”, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária. (BRASIL, 1995, p. 45)

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado aduz como uma de suas principais diretrizes a descentralização da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, para o setor público não-estatal, devendo o Estado seguir fomentando suas atividades, como é o caso dos serviços de saúde, educação, pesquisa científica e cultura.

Surge assim, o conceito de publicização da esfera pública. Destarte o plano preconiza que o Estado transfira, por exemplo, a gestão e o patrimônio de Museus antes públicos (Fundações públicas) para entidades do terceiro setor que tenham a defesa da cultura entre os seus objetivos sociais.

Para Bresser Pereira (1999), a reforma do Estado nestas áreas não implica em privatização, mas em publicização, ou seja, transferência para o setor público não-estatal e não para o setor privado. (BRESSER PEREIRA; 1999, p. 25).

A figura a seguir é elucidativa quanto aos objetivos do Estado para os setores:

Quadro 1: Núcleos do Estado					
	Estatal	Pública Não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público	○				○
ATIVIDADES EXCLUSIVAS Regulamentação Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica	○				○
SERVIÇOS NÃO- EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus		Publicização → ○			○
PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais			Privatização → ○		○

Fonte: Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995

Nesse sentido, o plano expõe os benefícios que seriam auferidos pelo Estado com a proposta de um novo direcionamento para os serviços não exclusivos: (1) maior autonomia e uma conseqüente maior responsabilidade para os Dirigentes

desses serviços. (2) um controle social direto desses serviços por parte da sociedade através dos seus conselhos de administração. Mais amplamente, fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação da sociedade tanto na formulação quanto na avaliação do desempenho da organização social, viabilizando o controle social. (3) uma maior parceria entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria organização social, e a sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações. (4) Aumentar, assim, a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor. (BRASIL, 1995, p.45)

É, portanto, nesse contexto sócio econômico, que se explicita a vontade do Estado de fomentar as atividades das Organizações Sociais, as dotando de uma autonomia financeira e administrativa, além de lhes transferir recursos orçamentários. No entanto o plano deixa bem claro que não significa que estas entidades tenham que abrir mão de outras fontes de financiamento, pois os ingressos através da prestação de serviços remunerados, doações, doações e outros financiamentos, ainda estavam no espectro de possibilidades para estas entidades.

Os Dirigentes das Organizações Sociais teriam doravante mais recursos, no entanto lhe seriam atribuídos mais responsabilidades, tal como o dever republicano de prestação de contas, no que concerne às verbas públicas recebidas.

5.2 Contexto social

Segundo Wu et. al. (2014, p. 14) “a criação de Políticas públicas é impulsionada por crises, nas quais os formuladores de Políticas agem como bombeiros”. A luz deste entendimento, primeiro surge o problema para em seguida vir o Estado a socorrer tentando minorá-lo com a adoção de uma Políticas pública específica.

A criação do marco regulatório do terceiro setor no país (Lei 13.019/2014) corrobora este entendimento na medida em que o contexto que marcou a criação da Políticas era adverso para as Organizações da Sociedade Civil, havia uma efetiva crise atrelada à vários problemas que mereciam ser solucionados.

Tais problemas variavam de acordo com os contextos em que cada uma

atuava, mas tinham traços em comum. Entre os problemas identificados na pesquisa em questão, que ensejaram o Novo marco regulatório, estão a criminalização das Organizações sociais, a burocracia e a Insegurança jurídica.

5.2.1 Criminalização dos movimentos sociais

O contexto político econômico acima exposto permitiu um *boom* no número de organizações sociais no país, com um montante significativo de recursos investidos nestas entidades, com isso não demorou o surgimento dos primeiros sinais de malversação do dinheiro público, com a descoberta de vários esquemas de corrupção vinculados a estes repasses. Sobre o assunto o Dirigente se adianta em dizer:

É obvio que com os repasses financeiros iriam surgir as práticas ilícitas, a corrupção. Isto não é da natureza do sistema de financiamento, mas sim do ser humano, infelizmente onde tem ser humano tem corrupção. Naquela época os bons pagaram pelos maus, todos ficaram maculados. Mas sempre tivemos o entendimento de que, apesar da vontade imensa de grande parte da mídia querer, não se deveria acabar com as parcerias, deveriam sim ser aprimoradas, a quantidade absurda de leis e os parâmetros de controle, uns desconexos dos outros, abriram brechas por onde realmente muitos recursos foram desviados. (Dirigente I)

De fato, o cenário dos últimos anos que antecederam o marco regulatório do Terceiro setor era tenebroso para estas instituições. Isto porque eram alvos de uma empreitada na mídia de tentativas de criminalização, sendo-lhes atribuída a conotação de que as parcerias entre poder público e Organizações Sociais geravam “práticas favoráveis a corrupção e desvio de dinheiro público”. (CARLOS, 2011).

Este sentimento era fomentado por reportagens tentando vincular a corrupção com a sistemática de repasses à estas entidades. Exemplo disso é a reportagem com título bastante sugestivo da revista: “ONGs: O caminho fácil para a corrupção.” (CARLOS, 2011). O periódico aproveitou a oportunidade para atacar o Partido dos Trabalhadores (PT) tentando vincular os termos: corrupção, ONGs e PT.

(...) segundo o especialista, os desvios em repasses a essas entidades se avolumaram com a chegada do PT ao poder: “Essas organizações começaram a firmar contratos com o governo na gestão Fernando Henrique, com o programa Comunidade Solidária, mas havia poucos desvios porque o controle de contratação era mais rigoroso. Com a chegada do PT ao poder, houve um aparelhamento das ONGs, afirma. (CARLOS, 2011)

Os ataques da mídia incluíam incursões diárias de notícias de desvio de dinheiro em repasses a essas entidades acabou por gerar um sentimento de ojeriza não à corrupção em si, mas a estas instituições taxadas como estruturas perfeitas para práticas ilícitas. Segundo o Administrador Público I que viveu o período

Isso teve efeito nefasto inclusive sobre as instituições que nunca celebraram parcerias com o poder público, nunca receberam um centavo público, mas acabaram levando a má fama, muitas instituições, inclusive tiveram uma queda na arrecadação de doações, pondo em risco inclusive a sua existência. (Administrador Público I)

Tudo isso devido a isolados casos de malversação de verbas públicas que ocorreram em algumas destas instituições. Notícias, charges, editoriais e comentários desairosos eram comuns na imprensa da época:

Figura 1: Charge



Figura 2: Charge



De fato, várias ONGs foram criadas por pessoas mal intencionadas que

se valiam delas para fraudar licitações e receber repasses ilícitos, superfaturado serviços ou os prestando de forma precária. O bom senso indica não generalizar a situação, no entanto, a imprensa da época o fez.

Nesse sentido era necessária uma legislação que firmasse normas mais claras a respeito do setor com o intuito de aumentar de forma racional os instrumentos de controle depurando o setor para que remanescesse apenas aquelas entidades que estivessem efetivamente imbuídas em desempenhar um papel social com a implementação de uma Políticas Pública.

A questão da generalização da criminalização desses movimentos era preocupante e podia significar que instituições e pessoas dotadas de espírito cooperativo que desenvolviam seu trabalho social ao longo décadas simplesmente fechassem as portas. Para o Administrador Público I.

Como sabido, esse não se mostrava o caminho mais razoável, pois o fato de existirem indivíduos mal intencionados no meio não nos permite desqualificar iniciativas que visavam fortalecer a capacidade dos cidadãos de associarem com fins sociais (Administrador Público I)

No âmbito das denúncias o Congresso Nacional, pressionado pelas críticas ao sistema de repasses, instaurou em apenas uma década duas CPIs, ambas no Senado, com o fim de investigar tais irregularidades.

Essas CPIs foram realizadas sessões ao longo de aproximadamente uma década, período em que uma enxurrada de denúncias foi derramada pela mídia. Foram prestados depoimentos no Congresso Nacional por Dirigentes de associações, cooperativas, organizações religiosas. Foram quebrados sigilos fiscais, bancário e telefônico de cidadãos e de OSCs.

Antes de adentrarmos ao objetivo destas CPIs e seu conteúdo é necessário uma explicação sobre a natureza e constituição dessas Comissões. A Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) é uma investigação conduzida pelo Poder Legislativo, que transforma a casa parlamentar em comissão para ouvir depoimentos e tomar informações diretamente, quase sempre atendendo as reclamações do povo, como no caso em questão. Assim como disposto no Art. 58 de nossa Carta Magna “O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. (BRASIL, 1988).

Essas comissões têm poderes investigatórios próprios de autoridades judiciárias; tais como determinar diligências, requerer convocações de ministros de Estado, tomar depoimentos de quaisquer autoridades, inquirirem testemunhas sob compromisso, requisitar de repartições públicas, informações e documentos.

Para se criar uma CPI é necessário o requerimento de um terço dos membros do Parlamento, o que foi relativamente fácil se conseguir na época diante do cenário de pressão popular por investigação destas instituições. A CPI é criada para a apuração de fato determinado e por prazo certo. Caso se conclua ter ocorrido crimes, as conclusões da CPI são encaminhadas ao Ministério Público para que promova a responsabilidade civil dos infratores.

A 1ª CPI das ONG foi criada por meio do Requerimento nº 22, de 19 de fevereiro de 2001, e teve por objetivo apurar as denúncias veiculadas pela imprensa a respeito da atuação irregular de Organizações não Governamentais (ONGs) em território nacional, bem como apurar a interferência dessas organizações em assuntos indígenas, ambientais e de segurança nacional, sobretudo daquelas que são atuantes na Região Amazônica, conforme descrito no relatório de abertura:

O citado Requerimento nº 22, do Senado Federal, que trata da criação da presente CPI atende à exigência constitucional quanto ao número de signatários e o fato que lhe deu origem é determinado, circunscrevendo-se à investigação de denúncias contra a Organização Não-Governamental – ONG denominada “ASSOCIAÇÃO AMAZÔNIA”, mormente no que se refere à aquisição irregular de 172 mil hectares de terras públicas no sul do Estado de Roraima, fronteira com o Estado do Amazonas, região conhecida como Xixuaú-Xiparinã, bem como apurar a interferência de outras ONGs em assuntos indígenas, ambientais e de segurança nacional, sobretudo daquelas organizações que atuam na Região Amazônica. (SENADO FEDERAL, 2002 p. 5)

Após pouco mais de seis meses de trabalhos na casa a CPI chegou ao fim reconhecendo a complexidade do problema e reputando que a rápida disseminação destas entidades no cenário nacional não permitiu que a sociedade e o estado criassem mecanismos eficazes de controle.

Em nossos dias, é enorme e variado o universo de ONGs atuantes no Brasil, seja no que se refere a tamanho, campo de ação, nacionalidade ou origem de financiamento. Muitas não passam de agentes terceirizados pelo Executivo. Outras combinam, em diversas proporções, receitas de verbas públicas, de doações externas e de doações internas. Esse universo de ONGs, em sua maioria esmagadora, atua legalmente, de boa fé e presta bons serviços. No entanto, seu crescimento e multiplicação rápidos ainda não permitiram que a sociedade e o Estado construam os correspondentes

e necessários mecanismos eficazes de controle sobre a sua atuação. (SENADO FEDERAL, 2002, p. 196)

Nesse momento, pela primeira vez, o Congresso Nacional se manifestou no sentido de criar mecanismos maiores de controle e fiscalização sobre estas entidades, com a instituição de cadastros junto à órgãos públicos de entidades de recebam verbas públicas. É o que se pode depreender da leitura do seguinte excerto:

Não estão em questão somente possíveis ações ilegais por parte de algumas ONGs; há, também, e são muitos, os choques entre suas ações movidas por obsessões particularistas e os interesses mais abrangentes da sociedade; e, ainda, o desafio de se manter o controle dos órgãos do Executivo sobre as verbas e atividades terceirizadas. Noutros casos, órgãos públicos terceirizam para ONGs uma proporção tão alta de suas atribuições que, na prática, acabam sendo direcionados por ONGs, passando estas a ditar ilegitimamente certas Políticas públicas adotadas pelo Executivo. Hoje, o único cadastro abrangente de ONGs disponível, embora limitado, é o da ONG “Associação Brasileira de ONGs (ABONG), o que é decididamente insuficiente para fins de controle público.

Cumpr, portanto, instituir um sistema de inscrições de ONGs em cadastro específico, estaduais ou de caráter nacional, bem como obrigar órgãos públicos federais e estaduais, bem assim Cortes de Contas, a instituir um cadastro de ONGs que recebam verbas públicas, e correspondente e adequado sistema de controle. A agenda acima delineada constitui-se em “obra aberta”, a ser modificada e desenvolvida conforme a evolução de novos estudos legislativos que vierem a ser desenvolvidos pelo Senado Federal. (grifo nosso) (SENADO FEDERAL, 2002, p. 196-197)

A segunda CPI das ONGs foi criada por meio do Requerimento nº 201, de 2007, em 14 de março de 2007, por iniciativa do senador Heráclito Fortes (PFL-PI, hoje Democratas), que conseguiu reunir o recorde na época de 74 assinaturas³. O número espantoso de assinaturas mostra grande mobilização Políticas em tono do caso, podendo-se captar aqui a gravidade da situação vivenciada pelas organizações. Em seu relatório de abertura a CPI descreveu seu objeto de investigação:

A CPI é destinada a apurar a liberação, pelo Governo Federal, de recursos públicos para Organizações Não Governamentais (ONGs) e para Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), bem como a utilização por essas entidades, desses recursos e de outros por elas recebidos do exterior, a partir do ano de 1999 até 8 de novembro de 2007”. (SENADO FEDERAL, 2007 p. 17).

³ Cumpr lembrar que o quorum constitucional para a abertura de uma CPI é de 1/3 dos integrantes da Casa Legislativa. O senado possui 81 membros, portanto esse numero seria de 27. Destarte o requerimento conseguiu incríveis 54 assinaturas a mais que o necessário.

Esta CPI chegou ao Relatório Final em 2010, portanto foram 3 anos de depoimentos, requerimentos de documentos, quebras de sigilos bancários, etc. Relatado pelo então Senador Inácio Arruda (PCdoB/CE) a CPI chegou à conclusão de que:

O diagnóstico apresentado neste Relatório é contundente ao concluir pela necessidade premente de se aperfeiçoar os mecanismos pelos quais se materializam a relação de parceria entre Poder Público e ONGs. Dentre os principais problemas, amplamente identificados neste relatório, envolvendo as parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos podem ser apontados os seguintes:

- a) ausência de critérios para escolha de entidades. Disso resulta o favorecimento de certas organizações, em prejuízo do princípio da impessoalidade e da moralidade da Administração, bem como a escolha de entidades sem preparo técnico ou estrutura para fiel cumprimento do convênio;
- b) desvio de finalidade do objeto contrato. Como exemplo cite-se um termo de parceria que é firmado para realização de cursos de capacitação, mas a entidade utiliza o recurso para compra de equipamentos e materiais utilizados na capacitação;
- c) insuficiência dos mecanismos de controles interno e externo, capazes de prevenir, corrigir e reprimir os problemas oriundos da relação de parceria entre Estado e entidades privadas sem fins lucrativos. (SENADO FEDERAL, 2010, p. 8).

Inconformado com o resultado final do relatório a revista *Veja*, talvez por entender que a melhor conclusão seria pela extinção de todas as ONGs, expondo toda a “imparcialidade” de sua linha editorial ataca:

O relatório, preparado por Inácio Arruda (PCdoB-CE), foi pensado para poupar seus camaradas. Ainda assim, o trabalho concluiu que existem três problemas principais nos convênios entre o governo e as entidades: falta de critérios claros de escolha das organizações favorecidas, desvio de finalidade na execução dos contratos e ausência de fiscalização sobre os convênios. Todos continuam existindo. (CARLOS, 2011)



Em que pese a não apreciação e votação dos relatórios produzidos pelas duas CPIs, eles foram acompanhado de várias sugestões de projetos de leis. Estas sugestões visavam a criação de um regime jurídico próprio para as parcerias entre a Administração Pública e as entidades privadas sem fins lucrativos para a consecução de finalidades de interesse público.

5.2.2 Insegurança jurídica

O contexto em que se deu o pleito pela nova Legislação era de imprecisão da legislação que normatizava as parcerias entre Estado e as Organizações da Sociedade Civil. Apesar de existirem legislações a respeito do tema as mesmas eram espaciais e não abarcavam toda a complexidade das relações entre o Poder Público e essas entidades da Sociedade Civil. Portanto, no contexto daqueles anos que antecederam o Marco regulatório do terceiro setor, a insegurança jurídica era um entrave enfrentado pelas parcerias.

A segurança jurídica se constitui em um dos princípios gerais do Estado Democrático de Direito e se encontra de forma expressa no artigo 2º, caput, da Lei nº 9.784/99 (Lei do Processo Administrativo):

art. 2º, caput: A administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.(grifo nosso) (BRASIL, 1999)

Tal princípio tem por objetivo trazer estabilidade para as relações jurídicas entre os Estado e os cidadãos, e se divide em duas partes: uma de natureza objetiva e outra de natureza subjetiva.

A natureza objetiva trata do padrão de nova interpretação de uma lei no âmbito da Administração Pública, ou seja, a interpretação que a administração pública confere a uma lei não pode ser mudada de acordo com a conveniência do Administrador Público que a interpreta. O cidadão tem que ter a confiança de que uma lei será aplicada pelo Estado de forma igual a todos os administradores, independente do agente público que a aplica. Para o Dirigente I:

Muitas vezes uma mesma entidade quando firmava convênios com mais de um órgão, tinha que seguir procedimentos diversos, mesmo quando a relação era semelhante, pois cada titular daqueles órgãos dava uma interpretação diferente para aquela lei exigindo documentos diferentes, por fim vinha um órgão de controle externo e exigia um terceiro documento diferente dos dois anteriores, ou pior julgava o repasse ilegal por entender que o instrumento usado não era o adequado. (Dirigente I)

A natureza subjetiva do princípio da segurança jurídica está relacionada à confiança da sociedade nos atos, procedimentos e condutas proferidas pelo Estado. O Dirigente II diz que havia a convicção de que o próprio poder público não sabia qual instrumento usar para fazer o repasse, quais documentos exigir, quem poderia se habilitar, etc.

Não havia um claro entendimento acerca das normas aos quais estavam vinculados, tendo em vista os inúmeros instrumentos legais a tratarem o tema que provinham das diversas esferas (federal, estadual, municipal) e de diversos níveis hierárquicos (portarias, leis, decretos, etc).

Na ausência de uma legislação estruturante própria para essa relação que pudesse atender à heterogeneidade das organizações da Sociedade Civil, eram usados alguns dos instrumentos específicos criados no final da década de 1990: o termo de parceria e o contrato de gestão. No entanto estas formas já não se mostravam mais capazes de atender ao universo amplo e diversificado das parcerias, pois demandavam, respectivamente, qualificação prévia como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) ou Organização Social (OS). Este processo de qualificação dependia de cadastros e autorizações junto à ministérios o que dificultava muito a sua aplicabilidade,

Além do contrato de gestão e do termo de parceria, outros instrumentos chegaram a ser usados para os repasses. Até mesmo contratos administrativos, genericamente criados para repasses à empresas, foram usados indevidamente em algumas transferências. O Administrador Público I diz que o convênio, criado para regular as transferências entre órgãos públicos e os entes federados, foi o instrumento mais usado para os repasses às organizações da Sociedade Civil naquela época.

No entanto, pontua o ator que a legislação relacionada aos convênios sempre foi eminentemente infra legal, historicamente tratada em decretos e portarias.. Acrescente-se a isso o fato de que o instrumento do convenio não foi criado para este fim e sim para transferências de recursos entre entes públicos (União, estado e município e suas entidades)

A necessidade de um novo instrumento jurídico se deu, portanto, em razão da incapacidade dos instrumentos existentes de abarcar o universo das Organizações da Sociedade Civil e suas parcerias com o poder público, pois apesar dos esforços realizados para aperfeiçoamento do convênio, para que pudesse ser usado também para transferências de recursos para estas entidades, isso não subsistiu a necessidade da edição de uma regulamentação mais adequada à lógica das parcerias entre o poder público e as organizações da Sociedade Civil que reconhecesse as peculiaridades dessa relação que em muito difere da descentralização de recursos efetuada entre entes públicos. Era necessária uma legislação própria, com instrumentos de repasses próprios. Esta conclusão da 1ª CPI das ONGs:

Faz-se necessário construir um novo arcabouço legal que reconheça o caráter público de um conjunto estimado em 250.000 organizações da Sociedade Civil, para facilitar e multiplicar parcerias entre tais organizações e o Estado. (SENADO FEDERAL, 2002, p. 18)

À mesma conclusão chegou a 2ª CPI das ONGs que chegou a mencionar que boa parte dos problemas encontrados devia se à ausência de um marco normativo estruturante, que possibilitasse entendimentos comuns sobre os repasses de recursos públicos a organizações que, em submetem-se à lógica do direito privado:

O problema recorrente de falta de regulação, fiscalização e controle precisa ser tratado urgentemente para que em poucos anos não sejamos surpreendidos por novas denúncias graves de uso indevido do dinheiro público por ONGs a justificar a criação de uma outra Comissão Parlamentar de Inquérito. A solução para esses problemas passa pela edição de uma lei, em sentido estrito, disciplinando as parcerias firmadas entre Estado e entidades privadas sem fins lucrativos. (SENADO FEDERAL, 2010, p. 8)

O Administrador Público I explica que, em razão das contradições das regras existentes, os gestores públicos responsáveis com receio de ver seu ato, pela aprovação de uma parceria, visto como irregular, por ausência do seguimento de algum preceito legal, optavam por rejeitar o pedido de convênio, mesmo identificando o problema social e existindo recursos em caixa para os repasses. Isso se mostrou extremamente prejudicial para a expansão das Políticas públicas ofertadas pelo Terceiro setor, pois impedia a população de receber um serviço de seu interesse a ser prestado por aquela entidade. A 2ª CPI das ONGs após três anos de trabalhos, percebeu a existência do vazio legislativo, devido à ausência de mecanismos próprios. Assim discorre em seu relatório:

Existe um verdadeiro “vazio legislativo” no tocante às relações entre o Estado e as ONGs. A legislação atual não prevê a existência de mecanismos eficazes de controle prévio e de seleção pública das entidades que receberão recursos públicos, de regras detalhadas para elaboração e aprovação de plano de trabalho, de meios de fiscalização da execução do objeto conveniado, de sanções para agentes públicos e Dirigentes de entidades que derem causa a malversação de recursos públicos, bem como de meios mais efetivos para a recuperação das verbas indevidamente utilizadas. Cumpre notar que os modelos das OS e das OSCIPs, acima mencionados, não contemplam esses aspectos, razão pela qual ainda não obtiveram consenso quanto a serem a solução para os problemas das relações Estado-ONGs. (SENADO FEDERAL, 2010, p. 1372)

Portanto como apontado pelo relatório a insegurança jurídica é resultado do paradoxo em que ao mesmo tempo em que se observam um enormidade de normas há um “vazio legislativo”, para o Administrador Público I é fácil compreender este paradoxo:

Existiam muitas leis, mas elas foram feitas em momentos diferentes, por legisladores diferentes, em contextos históricos diferentes, elas não tinham lógica quando se juntavam em um mesmo sistema, pois não foram feitas dentro de um sistema, mas sim isoladas, com o tempo essa junção criou a bagunça que se via na época. Não havia paradoxo, era lógico que quando se juntassem coisas diferentes, feitas por pessoas diferentes em contextos diferentes elas não iam se complementar. (Administrador Público I)

Portanto só existia uma forma de superar o paradoxo que era a criação de uma norma geral e abrangente criada em âmbito nacional e que abrangesse toda a complexidade daquelas parcerias e contivesse instrumentos bastantes e suficientes de seleção, controle e avaliação destas entidades.

6 TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DA POLÍTICA

Dando continuidade à análise da Política sob a perspectiva da avaliação em profundidade este item tem por escopo analisar a trajetória institucional, que, nos dizeres de Rodrigues (2008)

É a dimensão analítica que pretende dar a perceber o grau de coerência/dispersão do programa ao longo do seu trânsito pelas vias institucionais. Neste ponto será efetuada "a reconstituição de sua trajetória, no sentido de perceber as mudanças nos sentidos dados aos objetivos do programa e à sua dinâmica conforme vai adentrando espaços diferenciados. (RODRIGUES, 2008, p. 6)

Analisaremos doravante o caminho percorrido pela Políticas , deste sua proposição na Sociedade Civil até a sanção e implementação pela presidenta da república.

6.1 Surgimento da demanda na Sociedade Civil

Há mais de duas décadas, vários segmentos da Sociedade Civil brasileira criaram iniciativas no sentido de aperfeiçoar o âmbito social e legal de atuação das organizações sem fins lucrativos. A intenção era criar um ambiente seguro e favorável à inserção de cidadãos e cidadãs em causas de interesse público.

Foi a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG) que, pela primeira vez, levantou a necessidade de criação de um Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil. Esse sentimento foi encampado também por outra importante representante desse tipo de associativismo: Cáritas Brasileira, rede de ONGs ligadas à Igreja católica, que entendia que:

As organizações precisam de um marco legal para mobilizar recursos junto à própria Sociedade Civil e, com legitimidade e transparência, acessar recursos públicos para realizar atividades relevantes para a democracia e para o bem comum. (CÁRITAS BRASILEIRA, pg. 28)

A importância da representatividade da ABONG e de sua legitimidade para representar grande parte destas instituições e tratar diretamente sobre o marco

com as instancias públicas, no caso o Poder legislativo, foi reconhecido pelo senado federal por ocasião do relatório final da 2ª CPI das ONGs, referido documento a descrevia como:

Uma Associação Brasileira de ONGs que, a despeito de não representar todas as ONGs do Brasil, hoje aglutina em torno de duzentas e setenta organizações sob formato de associações e fundações. Nascida em 1991, uma das pautas centrais da ABONG é a construção da identidade, do sentido do que são Organizações Não Governamentais. (SENADO FEDERAL, 2010; p. 48)

A ABONG buscou destacar o papel das organizações da Sociedade Civil como patrimônio social brasileiro e pilar de nossa democracia.

A entidade buscou se unir a outras entidades representativas⁴, a fim de construir a Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil, que pretendia ser um canal de diálogo e negociação com o Governo Federal sobre essa temática.

Nesta plataforma os integrantes reivindicarem uma Política pública de fomento à participação cidadã por meio de organizações sociais autônomas, além da necessidade de aprimoramentos nas leis referentes às parcerias com o governo.

Após várias reuniões, o grupo negociou a realização de um seminário nacional de diálogo com o Governo, que ocorreu em 2008 contando com a presença dos principais grupos de Organizações sociais do país. No evento, foi apresentado, pelo grupo, ao governo uma pauta mínima de reivindicações para resolver algumas demandas que impunham dificuldades às organizações. Dentre as principais propostas, estão:

- (1) Cadastramento das entidades: Para atestar que a OSC está regular perante o Poder Público;
- (2) criação de um Portal da Transparência: O portal na internet torna transparente a relação entre Estado e Entidades Sem Fins Lucrativos.
- (3) Chamamento Público: Estabelecer formas adequadas de edital, como o chamamento público, a ser publicado por órgãos públicos, para convocar

⁴ Foram signatários da plataforma: ADERES - Agência de Desenvolvimento em Rede Sustentável; Articulação Agroecológica Bauru; Articulação Mineira de Agroecologia - AMA; Articulação no Semi-Árido Brasileiro - ASA; Associação Brasileira de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente; Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – ABONG; Associação Instituto Papel Solidário; Associação Telecentro de Informação e Negócios - ATN; ECPAT Brasil; Federação Nacional das Associações Pestalozzi

entidades a apresentarem projetos, para que assim as melhores propostas sejam selecionadas. Sem seguir a lógica da concorrência, mas os princípios da transparência e do que melhor convém para as comunidades beneficiadas.

(4) Proibir participação de servidores públicos: Proibir convênios quando há envolvimento de servidores, de pessoas em cargos de confiança ou eletivos (incluindo seus parentes próximos).

(5) Convênios de valores baixos: Criar medidas de incentivo e redução do tempo de tramitação para aprovação de convênios de baixo valor.

Prestação de contas: Apresentação, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), de proposta simplificada de prestação de contas.

(6) Despesas operacionais: Possibilidade de uso de recursos dos convênios para pagamento de despesas operacionais, garantia de encargos trabalhistas e redução de tarifas – a fim de evitar a precarização do trabalho e sobrecarga injusta.

(7) Poupar entidades por oneração pela burocracia governamental. Que os atrasos de análise de prestação de contas não onerem as entidades.

(8) Desobrigar obediência à Lei de Licitação: A Lei 8.666/1993 não deve reger convênios com as OSCs e Estado, pois é própria para empresas.

(9) Contrapartida: Devem ser aceitas como contrapartida a experiência, estrutura, pessoal e capital político e social das OSCs.

(10) Qualificação dos Dirigentes: Tornar obrigatória a apresentação de auto declaração de idoneidade, para celebrar de convênios ou semelhantes.

(11) Fundos solidários: Permissão para que convênios possam repassar recursos para fundos de apoio a projetos. (CÂRITAS BRASILEIRA; p. 27)

Na Ocasão o Governo Federal se limitou a apresentar como contraproposta a criação do Siconv (Sistema Integrado de convênios), aduzindo ser este instrumento capaz de dar transparência e facilitação de acesso a Editais Públicos.

Por óbvio esta medida não se mostrou suficiente diante da quantidade de demandas propostas. As negociações continuaram, sem mostrar muito avanço, naquele momento, o último biênio 2008-2010, vendo o canal de negociações se fechar, devido aos preparativos para a campanha presidencial de 2010, o grupo de entidades decidiu esperar mais um pouco e preparar, assim, a nova investida para a criação de um marco regulatório para um próximo governo.

6.2 Proposta e Inclusão da demanda na agenda do governo

Durante as reuniões no âmbito da plataforma foi criado um Comitê Facilitador com a responsabilidade de dialogar com a sociedade em geral e mediar, especialmente, com o Governo Federal, as negociações do que consideram que deve constar do marco regulatório. (CÁRITAS BRASILEIRA, p. 28)

No momento da campanha eleitoral, a Plataforma já contava com 18 redes e 74 organizações (que representam cerca de 50 mil organizações e movimentos sociais) e tinha como principais objetivos a reivindicação de uma Políticas de Estado que favoreça a independência, autonomia e sustentabilidade institucional das Organizações da Sociedade Civil.

Fortalecidos com o grande número de adesões ao grupo era o momento de, mais uma vez, tentar emplacar suas reivindicações na agenda do governo, é nesse contexto que, em agosto de 2010, apresentam, aos então candidatos à presidência da República, a proposta de um novo marco regulatório, que deveria abarcar:

- (1) A participação cidadã na formulação, na implementação, controle social e avaliação das Políticas públicas;
- (2) Instrumentos que possam dar garantias à participação cidadã nas diferentes instâncias;
- (3) O estímulo ao envolvimento da cidadania com as causas públicas, criando um ambiente favorável para a autonomia e para o fortalecimento das OSCs;
- (4) Mecanismos que tornem possível o acesso democrático aos recursos públicos, de modo que possam ser utilizados de modo desburocratizado e eficiente nas ações de interesse público;
- (5) Regime tributário apropriado às OSCs, inclusive oferecendo a possibilidade de incentivos fiscais para doações de pessoas físicas e jurídicas. (ABONG et. al, 2010, p. 1)

Ao mesmo tempo em que propunham estes pontos, as organizações da Sociedade Civil assumiam o compromisso com:

- (1) As causas de interesse público, a consolidação da democracia e a ampliação da participação democrática por meio da participação cidadã.
- (2) Aprimoramento, melhoria e intensificação da qualidade da participação das OSCs nos processos de mobilização da cidadania para causas de interesse público.
- (3) Adoção de práticas que permitam a melhor gestão dos recursos manejados pelas OSCs, aperfeiçoando nossas práticas de auto-regulação, transparência e prestação de contas. (ABONG et. al, 2010, p. 2)

Por ocasião do 2º turno os então candidatos remanescentes no pleito eleitoral: José Serra (PSDB) e Dilma Rousseff (PT) se comprometeram com a proposta. A então candidata Dilma Rousseff assumiu o compromisso de caso eleita, criar um grupo de trabalho com o objetivo de elaborar proposta de legislação que atenda às demandas levantadas pela Plataforma. Dilma Rousseff assinou compromisso público e aduziu:

se tiver a honra de ser presidente (sic), assumo o compromisso de constituir um grupo de trabalho, composto por representantes das OSC e do governo, que possam expressar a diversidade de temas e interesses na esfera pública, sob a liderança da Secretaria Geral da presidência da República, com o objetivo de elaborar, com a maior brevidade possível, no prazo máximo de um ano, uma proposta de legislação que atenda de forma ampla e responsável, as necessidades de aperfeiçoamento que se impõem para seguirmos avançando em consonância o projeto de desenvolvimento para o Brasil, o combate à desigualdade e o interesse público. (ROUSSEFF, 2010)

Logo após sua eleição, a agora Presidenta (sic) Dilma Rousseff, em maio de 2011 ordenou que o Ministro Secretário Geral da Presidência da República, Gilberto Carvalho recebesse o Grupo Facilitador no Palácio do Planalto, ocasião em que se anunciou que seriam iniciados os trâmites oficiais para constituir a Comissão de Trabalho que elaborariam propostas para a criação do Marco regulatório.

Para isto instituiu, por decreto (Decreto nº 7.568/2011), um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) de composição paritária entre representantes do governo federal e da Sociedade Civil e sob coordenação da Secretaria Geral da Presidência da República para diagnosticar e propor soluções aos entraves jurídicos e institucionais relacionados ao universo das organizações e a suas parcerias com o poder público. Em seu art.5º o decreto determina que:

Art. 5º Fica instituído Grupo de Trabalho com a finalidade de avaliar, rever e propor aperfeiçoamentos na legislação federal relativa à execução de programas, projetos e atividades de interesse público e às transferências de recursos da União mediante convênios, contratos de repasse, termos de parceria ou instrumentos congêneres.

Art. 6º O Grupo de Trabalho previsto no art. 5º será constituído por representantes dos seguintes órgãos e entidades:

- I - Secretaria-Geral da Presidência da República, que o coordenará;
- II - Casa Civil da Presidência da República;
- III - Controladoria-Geral da União;
- IV - Advocacia-Geral da União;
- V - Ministério da Justiça;

VI - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
VII - Ministério da Fazenda; e
VIII - sete entidades sem fins lucrativos com atuação nacional⁵. (BRASIL, 2011)

A primeira reunião do GTI aconteceu durante o I Seminário Internacional do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (9 a 11 de novembro de 2011), que contou com a participação de 150 convidados, entre agentes governamentais, representantes de OSCs, especialistas e ministros de Estado.

Na abertura, estiveram presentes os ministros da Secretaria Geral da Presidência da República; Casa Civil; Justiça; Controladoria-Geral da União; Planejamento, Orçamento e Gestão; Meio Ambiente; Secretaria de Políticas para Mulheres; Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

O processo desenvolvido no âmbito dos encontros pretendeu estimular a efetiva participação dos interessados e garantir a pluralidade de narrativas e olhares. Paralelo a isto as ações em torno da agenda do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil desenvolvidas nos últimos anos fortaleceram a pauta. O compromisso dos atores diretamente envolvidos de manter o debate aceso. Ao todo, foram realizadas mais de quarenta reuniões na época do GTI, nas quais estiveram envolvidos cerca de duzentos gestores públicos com experiência na celebração e acompanhamento de parcerias.

O número de reuniões foi ampliado com o processo de diálogo com organizações da Sociedade Civil, academia e órgãos de controle. Mesmo depois de finalizados os trabalhos do GTI, a Secretaria Geral continuou mantendo ativa essa interlocução durante todo o ciclo de gestão.

Em agosto de 2012, os resultados do grupo de trabalho foram descritos em um relatório final contendo o diagnóstico dos problemas e as

⁵ Integram o GTI: Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong); Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE); Confederação Brasileira de Fundações (Cebraf); Fundação Grupo Esquel Brasil; Coordenadoria Ecumênica de Serviços (Cese) representando o Conselho Latino Americano de Igrejas (Clai-Brasil); União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes);

propostas para a sua resolução. A minuta de um projeto de lei⁶ foi elaborada de acordo com as conclusões do referido relatório.

A minuta do projeto de lei foi discutida nos ministérios, envolvendo diferentes secretarias, secretarias-executivas e gabinetes ministeriais, órgãos de controle, na academia e entre organizações da Sociedade Civil em geral, tendo recebido nessas rodadas de diálogo retornos importantes sobre o trabalho desenvolvido no GTI.

6.3 Processo de tramitação da lei

Chegando no Congresso Nacional essa minuta se deparou com o Projeto de Lei do Senado nº 649/2011, que foi elaborado a partir dos debates da segunda CPI das ONGs que terminou em 2010 sem a votação de seu relatório.

Desta forma a minuta de projeto de lei que chegou oriunda do GTI foi arquivada. Ressalte-se que não significa que as propostas do grupo de trabalho não foram atendidas, apenas foram incorporadas ao projeto já existente. Isto se deu porque a tramitação do projeto de lei mais antigo já estava mais avançada, não convinha começar tudo novamente, a melhor solução encontrada foi incorporar as propostas.

Desta forma falaremos sobre a tramitação do projeto de lei que deu origem ao marco regulatório, o 649/2011, sem esquecer que o mesmo também é resultado dos trabalhos do GTI, pois incorporaram em seu texto as propostas daquele grupo de trabalho.

Apresentado em 24 de outubro de 2011 pelo senador Aloysio Nunes (PSDB-SP), o projeto passou por cinco comissões no Senado. Em 31 de maio de 2012, recebeu parecer favorável da Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI), com relatoria do senador Cyro Miranda (PSDB-GO). Foi nesse momento que se deu o recebimento da minuta oriunda do GTI.

A partir daí, diante de toda a movimentação no âmbito do poder executivo, as discussões sobre o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil no Congresso Nacional se intensificaram, a partir de um diálogo constante com os deputados e senadores para que as propostas de alteração

⁶ A primeira redação, ainda não definitiva, de um texto.

legislativa incorporassem os resultados do Grupo de Trabalho. Portanto as conclusões do grupo de trabalho, além de subsidiar vários pontos do projeto de lei 649/2011, funcionou como um catalisador de seu trâmite, que à época caminhava em passos lentos.

A síntese das contribuições do GTI foi consolidada em um substitutivo, aprovado em dezembro de 2013 no Senado Federal e encaminhado para a Câmara dos Deputados em fevereiro de 2014, quando foi alterado por um substitutivo do senador Rodrigo Rollemberg (PSB/DF).

Como se adota no país o sistema bicameral, o projeto de lei deveria ser aprovado também pela outra casa do Congresso nacional, desta forma o projeto já aprovado pelo Senado foi encaminhando à Câmara dos deputados onde recebeu o número 7.168/2014, por ocasião de sua tramitação naquela casa, recebeu mais 25 proposições legislativas. O PL nº 7.168/2014 recebeu parecer favorável na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados, como mencionado, e ao final, foi votado em plenário no dia 2 de julho de 2014.

Após a aprovação da lei no âmbito do poder legislativo, o ato de sanção pela presidenta Dilma Rousseff se deu no dia 31 de julho de 2014, sendo a lei publicada no Diário Oficial da União no dia 1º de agosto de 2014, com o número 13.019/2014.

Em 31 de Julho de 2014 é sancionada Lei 13.019/14 que institui o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil para as relações de parceria, na ocasião em uma cerimônia no Palácio do Planalto, na presença de representantes das entidades que participaram do processo, a presidenta discursa:

Essa iniciativa e o empenho de todos vocês foi muito importante para que esse tema fosse encarado como prioridade por nós e pelo Congresso Nacional. Graças a esse amplo diálogo, o resultado é um novo arcabouço jurídico que traz benefícios para todos. Beneficia as organizações da Sociedade Civil que passam a dispor de um ambiente jurídico, de uma institucionalidade pautada por regras claras e objetivas, mais transparência nas regras que pautam a relação das organizações da Sociedade Civil com o Estado. Vai permitir, sem dúvida, ganhos; tanto as organizações, vai evitar erros de alguns, porque muitas vezes erros de uns poucos contaminam o trabalho de milhares. Então, vai evitar isto. E vai permitir também um reconhecimento, por parte do Estado, da relevância, da importância dessas organizações na vida de milhões e milhões de brasileiros e brasileiras. Ganham também os agentes públicos que passam a ter parâmetros mais claros para tomada de decisão nos processos de seleção dessas

organizações parceiras. E as decisões passam a ser baseadas em parâmetros objetivos que garantam interesse público e atenção adequada à população. E isso se torna imprescindível em um ambiente institucional que seja comprometido com o bom uso dos recursos públicos. E é um ganho inequívoco, o ganho da própria sociedade porque nos últimos anos, essas organizações têm sido fundamentais para que Políticas públicas cheguem à população.

Num país com a dimensão continental, a diversidade regional e os desafios do Brasil, muitas vezes a eficácia, a eficiência e a própria efetividade das Políticas públicas são ampliadas com a capilaridade territorial e a proximidade dos beneficiários que as organizações da Sociedade Civil possuem. Por isso tudo, a aprovação dessa lei representa, sem dúvida, uma grande conquista para todos nós. Ela garante alicerces muito mais fortes para atuação conjunta e complementar do Estado e Sociedade Civil, imprescindível para superação das nossas carências, garantia de direitos e de oportunidades. (ROUSSEF, 2014)

O prazo original para entrada em vigor do novo marco regulatório era de 90 dias após a publicação da lei (que ocorreu no dia posterior a cerimônia de sanção). No entanto, com a edição da Medida Provisória nº 658, publicada em 29 de outubro de 2014, a vigência da lei passaria para 360 dias após a data de sua publicação. No entanto, quando próximo do término do prazo para início de sua vigência, no dia 21 de julho de 2015 a presidenta editou nova Medida Provisória nº 684, que alterou novamente a data de entrada em vigor aumentando para 540 dias o prazo. As sucessivas prorrogações do prazo foram fruto da demanda das próprias organizações da Sociedade Civil e também de entidades representativas de municípios, que queriam um maior prazo para se adaptar às mudanças.

Nesse ínterim, desde o período em que se tornou conhecida, com sua publicação em 31 de Julho de 2014, até a data do início de sua vigência, 540 dias após sua publicação, foram realizados alguns encontros entre membros das organizações da Sociedade Civil e o governo para o aperfeiçoamento do novo diploma, o intuito era fazer uma “sintonia fina”, onde foram “aparadas algumas arestas” e feitos alguns esclarecidos acerca de pontos que ficaram obscuros no diploma aprovado.

Nesse sentido no dia 26 de novembro de 2014, foi realizada audiência pública, que contou com a presença de representantes do governo federal, da Sociedade Civil, de entidades ligadas a gestores municipais, do Ministério Público, além de deputados e senadores. Juntos, os participantes fizeram uma abrangente avaliação sobre os avanços trazidos pela nova legislação, toda essa mobilização gerou o diploma alterador (Lei 13.204/2015), que modificou alguns

pontos da lei publicada. Finalmente no dia 23 de janeiro de 2016 a lei 13.019/2014 (já com os aperfeiçoamentos incorporados pela Lei 13.204/2015) entrou em vigor nos Estados e na União. Para os Municípios, o início da vigência se operou no dia 1o de janeiro de 2017. Portanto, a partir de 1º de janeiro de 2017, todos os entes: Estados, município, Distrito federal e União, além de suas empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista e autarquias deviam obediência ao novo marco legal para firmar suas parcerias.

7 CONTEÚDO DA POLÍTICA

Uma vez em vigor o marco regulatório, o presente item tem por escopo dar conta do terceiro eixo da avaliação em profundidade que deve se ocupar da análise de conteúdo da Política. Neste ponto será analisado o conteúdo da Lei 13.019/2014 e a forma pela qual seus instrumentos e definições impactarão nas relações entre as Organizações da Sociedade Civil e Estado, sob o viés social e do ponto de vista da fala dos atores entrevistados, tanto da Sociedade Civil (Dirigentes), quanto do poder público (Administrador Público).

7.1 Atores da Política

A referida lei tem importante papel de denominar e discriminar as atribuições de cada um dos atores envolvidos na Política. São três atores: Dirigente I, Administrador Público e gestor. A Política criou instrumentos de capacitação dos atores para Políticas

Art. 7º A União poderá instituir, em coordenação com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e organizações da Sociedade Civil, programas de capacitação voltados a:

- I - administradores públicos, Dirigentes e gestores;
- II - representantes de organizações da Sociedade Civil;
- III - membros de conselhos de Políticas públicas;
- IV - membros de comissões de seleção;
- V - membros de comissões de monitoramento e avaliação;
- VI - demais agentes públicos e privados envolvidos na celebração e execução das parcerias disciplinadas nesta Lei. (BRASIL, 2014)

Este ponto do marco legal nos demonstra a preocupação dos formuladores da Políticas com a criação de instrumentos de capacitação dos agentes envolvidos na parceria, como forma de facilitar a compreensão de processos da lei, tanto por parte dos agentes das organizações da Sociedade Civil, quanto do poder público. Nesse ponto o Dirigente I discorre que tão importante do que ter a Políticas é disseminá-la, para que todos os agentes envolvidos, possam ter conhecimento deste importante instrumento pelo qual poderão ser parceiros do poder público recebendo apoio deste para a consecução de suas atividades sociais. O Dirigente I entende também que:

Além de qualificação devem existir campanhas de divulgação e seminários instituídos pelo poder público nas comunidades mais carentes com vistas à apresentar para as pequenas entidades a nova forma de captação de recursos. Para ele capacitar os Dirigentes, além de apresentar os novos instrumentos criados dará uma maior capilaridade a Políticas . (Dirigente I)

O Dirigente II entende que a capacitação dos agentes é importante para que possam trabalhar com este instrumento legal, que pela complexidade de instrumentos não é fácil compreensão. A capacitação dos administradores públicos para cumprir o papel que a lei delega a eles é fundamental.

Para o Administrador Público I a capacitação tanto de gestores quanto de líderes de organizações da Sociedade Civil deve ser uma das prioridades do poder público, para ele, muitas vezes, na administração pública não há carência de recursos, e sim de pessoas de dentro e de fora do poder público, qualificadas com projetos qualificados e viáveis a serem executados.

Muitas vezes os recursos ociosos acabam por voltar para o tesouro por falta de destinação, enquanto, na outra ponta, várias demandas populares esperam para serem atendidas. Segundo o ator essa qualificação se torna ainda mais necessária quando se está diante de um diploma legal tão complexo como o que criou um regime jurídico de colaboração entre o poder público e o privado.

Na visão do ator ao contrário das Organizações de grande porte, que atuam principalmente em áreas que exigem grande complexidade, como gestão de hospitais e postos de saúde, as pequenas instituições que realizam trabalhos de grande importância social e estão mais próximas da população ao qual a Políticas deverá ser desenvolvida não dispõem de departamentos jurídicos e terão naturalmente mais dificuldades de se adequar ao novo regime jurídico.

O Dirigente I aduz ainda a necessidade de confecção de cartilhas, e realização de seminários, dentre outros meios de divulgação como forma de apresentar a estas entidades essa nova forma de se relacionar com a administração pública e as vantagens que essa relação pode trazer às entidades.

7.1.1 Dirigente

O Dirigente I é o principal gestor da organização social que será o responsável por firmar a parceria com o poder público. A lei o denomina da seguinte forma:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

IV - Dirigente: pessoa que detenha poderes de administração, gestão ou controle da organização da Sociedade Civil, habilitada a assinar termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação com a administração pública para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, ainda que delegue essa competência a terceiros; (BRASIL, 2014)

O Dirigente I é o administrador da organização social que consta no contrato social como aquele que tem atribuições para representar a entidade perante terceiros além de poderes de administração de bens e interesses tudo no limite dos poderes que lhe são atribuídos pelo próprio contrato social.

A depender do tamanho da entidade podem ser criados órgãos auxiliares que dividam as atribuições do Dirigente I tais como um conselho fiscal para o acompanhamento das contas da organização ou conselho de administração, para tomada de decisões por um coletivo de Dirigentes.

Para fins da lei apenas a um indivíduo podem ser dados poderes para firmar contratos e assumir responsabilidades perante a administração. Portanto ainda que a organização seja complexa e conte com um conselho de administração este deve atribuir a um único membro (Dirigente I) a atribuição de responder perante a administração pública acerca de assuntos relacionados à uma parceria com ela firmada.

Em princípio o cargo de Dirigente I de uma instituição pode ser ocupado por qualquer pessoa com capacidade civil (tenha mais de 18 anos), no entanto existem algumas exceções previstas na lei:

Art. 39. Ficarà impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei a organização da Sociedade Civil que:

III - tenha como Dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou Dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau (BRASIL, 2014)

Para o Dirigente II a proibição de que parentes de membros de poder (chefes de executivo, juízes ou parlamentares) ou do Ministério Público sejam Dirigentes de entidades tem como razão evitar possíveis favorecimentos e se constitui em importante medida de garantia da impessoalidade na contratação,

fazendo ter certeza de que a instituição que celebrará a parceria com o poder público e receberá os recursos públicos, é aquela que apresentou demonstrou maior aptidão técnica e apresentou a melhor proposta e não aquela que tem em sua direção um familiar de membro alto escalão poder público.

Ele lembra que isso não exclui a possibilidade de membros do poder público mantenham vínculos, de má fé, com instituições, através da figura dos laranjas ou testas de ferro, mas se a medida não garante totalmente a impessoalidade na contratação, resta garantido a moralidade, passando para a população a idéia é de que não será admitido nepotismo⁷ na celebração da parceria. Além dessas proibições referidas, também estão impedidas de serem Dirigentes de Organizações da Sociedade Civil as seguintes pessoas:

Art. 39. Ficará impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei a organização da Sociedade Civil que:

VII - tenha entre seus Dirigentes pessoa:

- a) cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos;
- b) julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação;
- c) considerada responsável por ato de improbidade, enquanto durarem os prazos estabelecidos nos incisos I, II e III do art. 12 da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992.

§ 2º Em qualquer das hipóteses previstas no caput, persiste o impedimento para celebrar parceria enquanto não houver o ressarcimento do dano ao erário, pelo qual seja responsável a organização da Sociedade Civil ou seu Dirigente I. (BRASIL, 2014)

Para o Dirigente I, as proibições da lei que afastam da direção das organizações da Sociedade Civil pessoas com histórico de malversação de recursos ou irregularidades na prestação de contas públicas ou ainda que tenham incorridos em atos de improbidade, preservam a imagem das instituição e sua credibilidade junto à população. A credibilidade, diz o ator, é para as Organizações da Sociedade Civil fundamental para a continuação de suas atividades, tendo em vista que para sua sustentabilidade é imprescindível a captação de recursos, sejam eles privados ou públicos. Afinal, para o autor, quem doaria recursos para entidades cujos Dirigentes tivessem esse indesejável histórico?

⁷Nepotismo é o termo utilizado para designar o favorecimento de parentes em detrimento de pessoas ou entidades mais qualificadas

7.1.2 Administrador Público

O Administrador Público é o representante do poder público que tem atribuições de firmar a parceria com as organizações da Sociedade Civil sendo assim definido:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:
(...)

V - Administrador Público: agente público revestido de competência para assinar termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação com organização da Sociedade Civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, ainda que delegue essa competência a terceiros; (BRASIL, 1988)

É o Administrador Público quem representa o ente público. No campo do direito administrativo quem tem poderes para representar um ente público é seu representante máximo.⁸ No entanto, a atividade de firmar o termo de parceria dificilmente é exercida pelo chefe do poder executivo ou Dirigente I máximo da entidade da administração indireta, sendo mais comum que essa função seja delegada a funcionários de menor escalão.

A grande celeuma, criada pela lei, é a quem pode ser é delegada esta função, isto porque o diploma legal define que o Administrador Público pode ser agente público.

No entanto, âmbito do direito administrativo⁹ agente público é toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta estando neste conceito incluído (a) titular de cargo público (b) titular de cargo em comissão (c) titular de função de confiança (d) empregado público (e) servidor temporário.

Quando usa o termo “agente público” a lei permite que qualquer um destas espécies agentes que prestam serviços ao Estado possa exercer o cargo de Administrador Público.

Se o Administrador Público é titular de cargo público ou empregado

⁸ Na Administração direta: o presidente da república representa a União; governador representa o seu Estado ou distrito federal; prefeito representa o Município. Na administração indireta: o Dirigente I representa a autarquia; presidente representa a sua fundação, sua empresa pública ou sua sociedade de economia mista.

⁹ Direito Administrativo é o ramo do direito público que trata de princípios e regras que disciplinam a função administrativa e que abrange entes, órgãos, agentes e atividades desempenhadas pela Administração Pública na consecução do interesse público.

público não há controvérsias, mas o fato de a lei permitir que titulares de cargo em comissão ou de função de confiança exerçam tal atribuição é no mínimo temerária, estas espécies de agentes públicos, por não ingressarem nos quadros da administração pública via concurso público, não gozam de estabilidade.¹⁰

Os titulares de cargo em comissão ou função de confiança, como referido, não gozam de estabilidade podendo ser demitidos *ad nutum*¹¹, isto certamente gera uma instabilidade, pois sua exoneração pode se operar sem maiores exigências legais. É nesse sentido que o Administrador Público I faz severas críticas à opção do formulador da Política:

Imagine se um indivíduo que não é servidor público, ocupa um cargo em comissão ou uma função e é nomeado para exercer a função de Administrador Público, caso desaprove contas de uma parceria, ou repute insuficientes os resultados alcançados estaria sem dúvidas contrariando interesses das organizações da Sociedade Civil. A questão reside na nada improvável situação em que o chefe maior do ente público que firmou tal parceria tivesse interesses que as contas fossem aprovadas ou os resultados fossem julgados satisfatórios. Estamos falando, claro, do caso em que um prefeito, por exemplo se associa a um Dirigente I mau intencionado com o fim de fraudar os cofres públicos usando uma parceria para isto. Qual a garantia esse Administrador Público, titular de cargo em comissão ou função de confiança tem para resistir ao assédio de um chefe do executivo mau intencionado se para demiti-lo basta um ato de exoneração? Para ele só restariam duas opções ou atuar de acordo com os interesses do chefe do executivo ou ser demitido. (Administrador Público I)

De fato, a atividade de administrador é incompatível com aqueles que não gozam de estabilidade no serviço com a administração pública, tendo em vista as altas atribuições que os administradores têm no âmbito das parcerias:

Art. 8º Ao decidir sobre a celebração de parcerias previstas nesta Lei, o Administrador Público:
I - considerará, obrigatoriamente, a capacidade operacional da administração pública para celebrar a parceria, cumprir as obrigações dela decorrentes e assumir as respectivas responsabilidades; II - avaliará as propostas de parceria com o rigor técnico necessário;
III - designará gestores habilitados a controlar e fiscalizar a execução em tempo hábil e de modo eficaz;

¹⁰A estabilidade é um direito dos servidores garantido na Constituição de 1988. O objetivo é evitar que os funcionários sejam demitidos sempre que um novo governante é eleito, proteger os servidores de represálias em casos que afetem interesses e garantir que a máquina do Estado funcione de maneira constante. A estabilidade segundo a constituição só é alcançada por aqueles que ingressam no serviço público através de concursos público e tem no mínimo 3 anos de exercício efetivo no cargo.

¹¹ Expressão latina que significa literalmente "aceno". Designa em Direito Administrativo a dispensa de funcionário público não estável, mediante um gesto,

IV - apreciará as prestações de contas na forma e nos prazos determinados nesta Lei e na legislação específica. (BRASIL, 2014)

O Administrador Público I entende que as atribuições de um Administrador Público previstas na lei são de tamanha importância que a sua prática exige uma autonomia e independência que nem o que exerce função de confiança nem muito menos o titular de cargo em comissão gozam.

Não se sabe se a inclusão do termo se deve a um erro legislativo (atecnicidade) ou se realmente foi a intenção do legislador deferir a qualquer agente público essas responsabilidades. Independente do motivo é certo que o termo deverá ser objeto de propostas de mudanças legislativas como forma de manter a segurança e confiabilidade do sistema, além da preservação dos recursos públicos.

Outro aspecto do marco legal que influenciará na tomada de decisão do Administrador Público em firmar ou não a parceria é o que condiciona a celebração da mesma à emissão de parecer jurídico:

Art. 35. A celebração e a formalização do termo de colaboração e do termo de fomento dependerão da adoção das seguintes providências pela administração pública:

(...)

VI - emissão de parecer jurídico do órgão de assessoria ou consultoria jurídica da administração pública acerca da possibilidade de celebração da parceria. (BRASIL, 2014)

Para o Administrador Público I a obrigatoriedade de emissão de parecer jurídico é uma medida que irá facilitar o papel o Administrador Público, pois na maioria dos entes públicos, mormente em pequenos municípios, os administradores não detêm de formação jurídica capaz de entenderem todas os meandros da norma legal.

Desta forma para o ator a existência de um parecer jurídico de um órgão composto por especialistas na área em favor da legalidade da parceria dará mais segurança ao administrador no momento de firmar a parceria tendo em vista estar respaldado por parecer técnico.

Nesse ponto é importante deixar claro que o que é obrigatório é a existência do parecer jurídico. No entanto o Administrador Público não está vinculado ao parecer, ou seja pode tomar decisão diversa do parecerista, aprovando a parceria se o parecer não recomendar, ou não aprovando se o parecer for

favorável. Em todo caso a palavra final é do Administrador Público. No entanto a cautela indica que a melhor opção é seguir o órgão especializado.

O Dirigente II entende que tal medida pode facilitar a finalização de parcerias, isto porque antes do regime atual os administradores tinham certo receio de autorizar parcerias e liberar recursos com medo de que por alguma formalidade específica serem responsabilizados à ressarcir recursos públicos, além de outras sanções administrativas ou civis, mesmo tendo agido de boa fé. A existência deste parecer, segundo o ator, vai dar segurança ao administrador de que essas formalidades foram cumpridas.

7.1.3 Gestor público

Gestor público é o agente público responsável pela gestão de parceria definido na lei como

Art. 2o Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

VI - gestor: agente público responsável pela gestão de parceria celebrada por meio de termo de colaboração ou termo de fomento, designado por ato publicado em meio oficial de comunicação, com poderes de controle e fiscalização; (BRASIL, 2014)

Desnecessário fazer menção à mesma crítica já tecida à impropriedade da expressão agente público, pela mesma razão entendemos ser falha da Políticas deferir a qualquer agente público tais atribuições e responsabilidades.

Na sistemática do marco legal, o gestor deve ser o elo entre o poder público e a organização da Sociedade Civil por todo o período de duração da parceria, tendo tarefas de relevante importância como

Art. 61. São obrigações do gestor:

I - acompanhar e fiscalizar a execução da parceria;

II - informar ao seu superior hierárquico a existência de fatos que comprometam ou possam comprometer as atividades ou metas da parceria e de indícios de irregularidades na gestão dos recursos, bem como as providências adotadas ou que serão adotadas para sanar os problemas detectados;

[...]

IV - emitir parecer técnico conclusivo de análise da prestação de contas final, levando em consideração o conteúdo do relatório técnico de monitoramento e avaliação de que trata o art. 59;

V - disponibilizar materiais e equipamentos tecnológicos necessários às atividades de monitoramento e avaliação. (BRASIL, 2014)

O gestor público é nomeado no ato de celebração da parceria, pelo Administrador Público (art. 35, V, *g*). Devendo ter amplo acesso ao local em que se realizará a parceria, bem como à sede da organização da Sociedade Civil, podendo diligenciar no sentido de aferir a prestação dos serviços descritos.

O gestor será a pessoa da administração que terá o maior contato com o objeto da parceria, ele fiscalizará *in loco* as atividades das organizações, para o Dirigente II esta medida em nada atrapalha o trabalho da instituição, pelo contrário as auxilia no cumprimento dos procedimentos de forma correta, garantindo que, por ocasião da futura prestação de contas da parceria, seja a mesma considerada exitosa.

7.2A parceria e o plano de trabalho

O principal objetivo da Política é regulamentar a parceria entre poder público e Sociedade Civil, instituindo normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da Sociedade Civil (art. 1º).

o Marco legal instituiu a obrigatoriedade de que doravante, todas as parcerias sejam acompanhadas de um documento denominado plano de trabalho:

Art. 35. A celebração e a formalização do termo de colaboração e do termo de fomento dependerão da adoção das seguintes providências pela administração pública:

(...)

IV - aprovação do plano de trabalho, a ser apresentado nos termos desta Lei (BRASIL, 2014)

Na dicção legal o plano de trabalho é um documento que discrimine a realidade que será objeto da parceria, devendo ser demonstrada o nexo de casualidade entre as atividades e projetos desenvolvidos e as metas a serem atingidas. Além da providência referida deve o plano de trabalho:

Art. 22. Deverá constar do plano de trabalho de parcerias celebradas mediante termo de colaboração ou de fomento:

(...)

II - descrição de metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados;

II-A - previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria;

III - forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas;
IV - definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas. (BRASIL, 2014)

Em outras palavras o plano de trabalho visa discriminar o objeto da parceria com atenção às respostas das seguintes perguntas. (a) Qual o objetivo do nosso trabalho? (b) Qual a realidade queremos transformar? (c) Onde está localizada esta realidade? (d) Quais são as atividades ou projetos tenho que executar? (e) Quais as metas e resultados que eu alcançar? (f) Em quanto tempo os resultados serão alcançados? (g) Quais são os parâmetros devo usar para aferir o alcance de minhas metas? Se qualitativos ou quantitativos.

7.3 Quem pode se habilitar

O diploma legal estabelece as categorias de entidades que doravante estarão habilitadas, na qualidade de Organização da Sociedade Civil, a firmar, após regular processo seletivo, parcerias com o Poder público são três: (1) entidades privadas sem fins lucrativos que não dividam ou distribuam lucros (2) sociedades cooperativas previstas na Lei 9.867, de 10 de novembro de 1999; (3) organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos.

Tal medida compele as instituições ora existentes a se constituir sob uma destas formas para fazer jus aos benefícios da lei. Para isto devem se registrar perante o Cartório de Registro de Pessoa Jurídica, no caso de entidades privadas sem fins lucrativos e organizações religiosas e no caso de cooperativas devem manter registro junto à junta comercial do Estado onde exerça suas funções.

Além do requisito do registro devem todas as entidades providenciar seu Credenciamento no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) perante a Receita Federal para que possam adquirir personalidade jurídica. Para o Administrador Público I:

Essa medida é salutar pois delimita quais as entidades podem receber recursos públicos pondo fim a uma antiga confusão sobre o tema, isto porque tendo em vista que antes várias entidades, sob as mais diversas formas tinham seus requerimentos de repasses negados ao argumento de não se adequar à natureza jurídica exigida. As vezes nem nós, gestores,

sabíamos quais essa natureza. Na dúvida acabávamos reprovando a parceria. (Administrador Público I)

Doravante estar regularmente inscrita sob uma das formas acima descritas é uma formalidade essencial: estarem devidamente constituídas sob a forma da lei vigente.

No caso específico do estado do Ceará, a título ilustrativo, os documentos necessários para o registro do referido instrumento de constituição são: (1) Ata de Fundação; (2) Requerimento assinado; (3) Mínimo de 2 vias originais Certidões INSS/FGTS/Receita Federal. Além desses requisitos outro que se impõe para o registro é publicação da ata de fundação no Diário Oficial do local onde se constitua ou em jornal de grande circulação¹²

Para o Dirigente II, apesar de reconhecer o grande volume de documentos necessários para o cumprimento desta formalidade, entende que a medida é necessária uma vez que aumenta a formalidade e confiabilidade do sistema de repasses, no entanto pontua:

Consigo visualizar neste momento uma imensidade de entidades que desenvolvem um extraordinário trabalho social, mas que não dispõem de estatuto social registrado, na verdade nem estatuto eles têm, agindo em total informalidade, num completo limbo jurídico. (Dirigente II)

O Dirigente II entende que as entidades que atingiram um maior nível de profissionalismo, já estão regularmente constituídas nos termos desta lei, o autor não nega a importância destas instituições, mas considera importante que não se perca de vista o relevante trabalho das pequenas instituições.

O Dirigente II entende que, diante desse cenário é relevante a criação de instrumentos que garantam a inclusão das pequenas organizações, ainda informais. Um desses instrumentos, segundo o ator, seria o de assessoria jurídica, além de

¹² Custo da Publicação da ata de constituição em jornal de grande circulação: R\$ 300,00 - dados do Jornal Diário do Nordeste - obtidos em jun/2018.

Custos do registro do Estatuto Social e constituição jurídica de uma entidade variam de R\$ 200,00 à R\$ 250,00 a depender, dentre outras coisas do número de páginas do estatuto social a ser registrado – Dados Cartório Pergentino Maia.- obtidos em jun/2018.

Custo do registro de uma cooperativa Social: R\$ 227,00. – Dados: Junta Comercial do Estado do Ceará - obtidos em jun/2018

programas de isenção do registro dos estatutos destas entidades, para estimular a formalização das mesmas e permiti-lhes o acesso às benesses do novo sistema legal.

Para o ator deveriam ser criadas hipóteses de gratuidade para registro das pequenas entidades da mesma forma como as que já existentes no âmbito da lei 8.935/1997, que rege os serviços notariais, no que se refere ao registro do nascimento e casamento e óbito.

Art. 45. São gratuitos os assentos do registro civil de nascimento e o de óbito, bem como a primeira certidão respectiva.

Parágrafo único. Para os reconhecidamente pobres não serão cobrados emolumentos pelas certidões a que se refere este artigo. (BRASIL, 1997)

Isso se mostra uma medida possível, do ponto de vista legal tendo em vista já existir como exposto acima precedente jurídico para o caso, restando apenas a vontade Políticas de fazê-lo. Além das exigências de formalização, nos termos referidos, o marco legal traz também outros mandamentos direcionados a estas instituições:

Art. 34. Para celebração das parcerias previstas nesta Lei, as organizações da Sociedade Civil deverão apresentar:

(...)

II - certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa, de acordo com a legislação aplicável de cada ente federado;

III - certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e de eventuais alterações ou, tratando-se de sociedade cooperativa, certidão simplificada emitida por junta comercial;

V - cópia da ata de eleição do quadro Dirigente I atual;

VI - relação nominal atualizada dos Dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB de cada um deles;

VII - comprovação de que a organização da Sociedade Civil funciona no endereço por ela declarado; (BRASIL, 2014)

Sobre as exigências acima descritas o Administrador Público I entende que são medidas que se impunham como forma de maior controle sobre as entidades e ajudarem no combate aos desvios de recursos públicos, para ele a exigência de relação nominal dos dirigentes com endereço e documentos identificadores é medida que se impunha no sentido de evitar a constituição de ONGs com a composição de seu quadro de dirigentes dos famigerados “laranjas” com o único fim de desviar recursos públicos sem a correspondente prestação dos

serviços. Na mesma linha de pensamento o disposto no inciso VII a exigência de prova de que a instituição funciona no endereço declarado é medida que visa combater a constituição de instituição de fachada que sequer dispunham de sede.

Para o ator:

Não eram raros, antes do marco legal, casos em que instituições declaravam endereço em locais inexistentes ou residências de laranjas, apenas para acessar os recursos. Infelizmente as fraudes continuaram a existir, pois até as instituições bancárias com todo o aparato técnico de segurança são alvos freqüentes delas. Nós devemos estar preparados para enfrentá-las e as medidas trazidas por estes incisos nos ajudaram nesta tarefa. (Administrador Público I)

Para se habilitar a entidade deve ainda demonstrar, além dos já citados:

V – possuir:

- a) no mínimo, um, dois ou três anos de existência, com cadastro ativo, comprovados por meio de documentação emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, com base no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, conforme, respectivamente, a parceria seja celebrada no âmbito dos Municípios, do Distrito Federal ou dos Estados e da União, admitida a redução desses prazos por ato específico de cada ente na hipótese de nenhuma organização atingi-los;
- b) experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante;
- c) instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas. (BRASIL, 2014)

A exigência de período mínimo de constituição para poder se habilitar a acessar recursos públicos é medida aplaudida pelo Administrador Público I, pois, segundo o ator, antes do marco legal não eram raros os casos de entidades que se constituíam com o único objetivo de participar de um convênio específico. Essas instituições eram formadas por pessoas que tinham informações privilegiadas da existência de recursos que seriam em breve destinados à parcerias, estas pessoas se apressavam então em constituir uma instituição de fachada para acessar estes recursos. Não tinham, portanto, a menor experiência na área de atuação, nem pessoal, nem patrimônio condizente com as tarefas a serem executadas. Essa possibilidade do regime antigo era um fértil para desvios. Para o ator, a medida, portanto, combaterá esse tipo de atitude e ajudará a depurar o sistema, só mantendo nele instituições sérias e compromissadas.

Para o Dirigente II essas restrições favorecerão as entidades que já vem prestando serviços para a população e podem tê-los potencializados com os

repasses públicos. Para o ator as exigências dos itens “b” e “c” garantirão que os serviços objeto da parceria sejam prestados por instituições que tenham reconhecimento social e *expertise* na execução das tarefas, garantindo uma melhor prestação dos serviços. O Dirigente II tem pensamento que se coaduna com o do Administrador Público I e diz que isso afastará oportunistas que fundam instituições com fins econômicos visando acessar recursos públicos, sem estarem imbuídos de um caráter social.

7.3.1 Entidades privadas sem fins lucrativos

Para ser considerada uma organização da Sociedade Civil a Entidade privada sem fins lucrativos deve cumprir os seguintes requisitos (a) não distribuir lucros; (b) caso aufera lucro, aplicá-lo integralmente na consecução do respectivo objeto social. Assim o marco legal descreve esse tipo de entidade:

Art. 2o Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da Sociedade Civil:

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os apliquem integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (BRASIL, 2014)

Como se depreende o que a lei veda é a divisão dos lucros e não o lucro em si, isto porque estas entidades podem desenvolver atividades que gerem ganhos, como, por exemplo, uma instituição de confeccionem peças de artesanato e exponham à venda auferindo lucro com isso, o que não se permite é que esse lucro seja dividido entre os associados, mas sim investidos na finalidade social da organização.

Nessa categoria de Organizações sociais podemos vislumbrar duas espécies de pessoas jurídicas reconhecidas em nosso ordenamento jurídico: Fundações ou associações.

O Código civil conceitua fundação como uma dotação especial de bens livres, feita por seu instituidor por escritura pública ou testamento. Portanto existem duas formas de se constituir uma fundação o seu instituidor. Uma pessoa física ou

jurídica, transfere uma certa quantidade de bens os afetando a um fim específico social. De acordo com a lei civil esta dotação poderia ser feita de duas formas com o instituidor ainda em vida transferindo a titularidade destes bens ou por ato *mortis causa*, quando o instituidor deixa, em testamento, uma quantidade de bens para que, após sua morte, sejam destinados a constituição de uma fundação. O código civil determina ainda que uma fundação só pode ser criada para atingir uma dessas finalidades (a) moral, (b) religiosa, (c) assistencial ou (d) cultural.¹³

As associações, por sua vez se constituem pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos.¹⁴ Não necessita de um capital social declarado (como nas associações comerciais). Nasce da motivação de pessoas em prol de um determinado objetivo, no caso específico uma finalidade social.

Como visto a principal distinção entre as duas figuras jurídicas é a de que enquanto a fundação é constituída por um conjunto de bens afetados a uma finalidade social, na associação temos um conjunto de pessoas imbuídas de uma finalidade. São, portanto, respectivamente uma universalidade de coisas e uma universalidade de pessoas.

Independente de sua natureza, seja fundação ou associação, desde que atenda os requisitos acima transcritos estão habilitadas a acessarem os recursos públicos nos termos da lei ora em comento.

7.3.2 Cooperativas

A Cooperativa é uma organização constituída por membros de determinado grupo econômico ou social que objetiva desempenhar, em benefício comum, determinada atividade. As premissas do cooperativismo são: (1) Identidade de propósitos e interesses; (2) Ação conjunta, voluntária e objetiva para coordenação de contribuição e serviços; (3) Obtenção de resultado útil e comum a todos. A lei define que as cooperativas que podem acessar os recursos públicos de uma parecia são:

Art. 2o Para os fins desta Lei, considera-se:

¹³ Código Civil brasileiro Art. 62. Para criar uma fundação, o seu instituidor fará, por escritura pública ou testamento, dotação especial de bens livres, especificando o fim a que se destina.

¹⁴ Código Civil brasileiro Art. 53. Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos.

I - organização da Sociedade Civil:

(...)

b) as sociedades cooperativas previstas na Lei no 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. (BRASIL, 2014)

O que difere as cooperativas das associações acima estudadas é que enquanto nas cooperativas os membros (cooperados) devem ser, necessariamente, do mesmo grupo social e visar como resultado um fim útil e comum a todos¹⁵. Na associação podem ser reunir pessoas de diversos grupos sociais, desde que imbuídos de objetivos comuns, que não sejam beneficiar os associados com o produto de sua ação¹⁶

Importante ressaltar que o resultado útil e comum a todos, no caso das cooperativas que estão habilitadas a acessar os recursos públicos, deve ser necessariamente social, e nunca econômico. Como dito acima, ainda que o lucro possa ser auferido de forma incidental este deve necessariamente ser aplicado na finalidade social.

As cooperativas foram instituídas em nosso ordenamento jurídico pela que Lei 5.764/71, que definiu a Política Nacional de Cooperativismo. Para a referida lei as cooperativas são um conjunto de pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir com bens ou serviços para o exercício de uma atividade econômica, de proveito comum, sem objetivo de lucro.¹⁷

Posteriormente a lei 9.867/1999 criou a figura das Cooperativas Sociais, constituídas com a finalidade de inserir pessoas em desvantagem no mercado econômico, por meio do trabalho, fundamentando-se no interesse geral da comunidade em promover a pessoa humana e a integração social dos cidadãos.

Para a lei que cria a figura das cooperativas sociais estas instituições devem ter entre suas atividades a organização e gestão de serviços sócio-sanitários,

¹⁵ Por exemplo, uma cooperativa de pequenos produtores rurais que se unem para vender seus produtos em feiras ou uma cooperativa de catadores de material reciclado que se unem para processar e vender o produto do seu trabalho.

¹⁶ Por exemplo, uma associação que constrói casas populares e reúne entre os associados, estudantes médicos, engenheiros, etc, todos imbuídos de um fim social que beneficiará não os membros da associação, mas aqueles que ganharão a nova moradia.

¹⁷ Por exemplo, cooperativa de crédito.

educativos ou o desenvolvimento de atividades agrícolas, industriais, comerciais e de serviços. Como referido acima (art. 2, I, b) o marco legal do terceiro setor define que apenas as cooperativas sociais podem firmar parcerias com o poder público para o acesso aos recursos, desde que preencham alternativamente um dos requisitos legais, quais sejam: (a) sejam compostas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; (b) participem de programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; (c) estejam voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; (d) estejam e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. (art. 2, II, b)

7.3.3 Organizações Religiosas

Quando da celebração do projeto de lei muito se discutiu se diante da laicidade¹⁸ do Estado brasileiro seria possível que uma instituição religiosa figurasse em um dos pólos de uma parceria, recebendo repasses públicos. No final acabou prevalecendo tal possibilidade

Art. 2o Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da Sociedade Civil:

(...)

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos (BRASIL, 2014)

Num primeiro momento parece inaceitável tal possibilidade, mas a premissa foi espancada por vários argumentos a favor das instituições religiosas. Primeiro cumpre lembrar, como referido no presente trabalho, (quando se abordou o surgimento do associativismo civil no país, ainda durante o período militar) que a Igreja, especificamente a católica, foi de fundamental importância para o crescimento e fortalecimento do associativismo civil, se destacaram, neste ponto, as Comunidades eclesiais de base. Nesse sentido o Dirigente II, faz importantes ponderações

¹⁸ Doutrina ou sistema que preconiza a exclusão das Igrejas do exercício do poder político e/ou administrativo.

A ideia de retirar das entidades religiosas a possibilidade de celebrar parcerias com a administração pública para recebimento de repasses, sob o pretexto de preservar a laicidade do Estado, é inconcebível. Isto tendo em vista a enorme quantidade de entidades religiosas que desenvolvem extraordinários trabalhos sociais, que poderiam ser potencializados e atingir um público maior com a possibilidade de repasses financeiros oriundos do poder público. (Dirigente II)

No embate político, prevaleceu, quando da formulação do marco legal a possibilidade de participação destas instituições no regime de parceria então instituído. Ao permitir a espécie de parceria o legislador fez importante ressalva, no sentido de que essas entidades devam se dedicar a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos (art. 2, I, c). A medida restritiva foi a maneira encontrada pelo formulador da Políticas de permitir o acesso dessas importantes organizações, sem ferir de morte a laicidade do Estado brasileiro, expressa no texto constitucional;

Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público; (grifo nosso) (BRASIL, 1988)

Foi justamente com base na ressalva disposta na parte final do ar. 19 de nossa Carga magna que o legislador baseou sua decisão de incluir no regime desta lei as organizações religiosas, uma vez que havia, nessa caso, por parte destas entidades, uma colaboração de interesse público. O Administrador Público I também entende como acertada a decisão de permitir a participação das organizações religiosas no novo regime para ele

As organizações religiosas são na verdade entidades beneficentes por natureza tendo em vista que as religiões, pelo menos as que eu conheço (sic) tem como pressuposto básico viver segundo preceitos justos e compelir seus seguidores a ajudar ao próximo, tomando atitudes individuais pra isso. As organizações religiosas tem por pressuposto fazer o mesmo, mas não individualmente e sim de forma coletiva. Excluir estas instituições do âmbito de abrangência desta lei impedindo o seu acesso aos recursos públicos seria incabível. Obviamente que estes recursos não poderão financiar doutrinas religiosas, mas ações sociais. (Administrador Público I)

No âmbito das organizações religiosas a mais conhecida, atuando, inclusive, no processo de instituição da Política como referido no capítulo que fala

sobre a trajetória institucional (capítulo 6), é a Cáritas Brasileira que é uma ramificação da organização Cáritas internacional ligada, no âmbito internacional, à cúpula da Igreja católica no Vaticano

No país, a Cáritas está ligada à CNBB (confederação nacional dos Bispos do Brasil). A instituição foi instituída em 12 de novembro de 1956, sendo uma das 164 organizações-membros da Rede Cáritas Internacional presentes no mundo. Atua em 450 municípios, sendo presença solidária junto às pessoas mais empobrecidas. A referida instituição atua no fomento às iniciativas de Economia Solidária, Segurança Alimentar e Nutricional, Fundos Solidários, envolvendo jovens, mulheres, catadores(as) de materiais recicláveis, pequenos(as) agricultores(as), acampados(as) e assentados(as) de reforma agrária, ribeirinhos, quilombolas e indígenas, comunidades em situação de riscos e afetadas por desastres socioambientais. A Cáritas valoriza e aposta em ações locais, comunitárias e territoriais, em relações solidárias em que a luta por direitos e a construção de um desenvolvimento local, solidário e sustentável caminham juntas. (CÁRITAS BRASILEIRA, 2015)

A possibilidade de firmar parcerias com o poder público nos termos da referida lei, não sanou todas as polêmicas sobre o assunto, pois subsistem situações capazes de por em dúvida, a legitimidade destes repasses. Como a que ocorre no caso de o viés religioso aparecer de forma indireta em sua atuação?

Podemos vislumbrar o exemplo de uma Políticas de recuperação e tratamento terapêutico a dependentes químicos. Na qual o poder público firme parceria, nos termos da presente lei, com uma instituição religiosa. Como sabido é comum que durante as terapias com os internos se insiram leituras de trechos bíblicos e orações Cristãs.

A pergunta que exsurge do caso concreto é se há violação à laicidade do Estado no caso em tela? Para o Dirigente II não há polêmica, pois o objetivo principal é recuperar os dependentes e reintegrá-los às suas famílias e à sociedade, sendo os cultos meros instrumentos para a consecução deste objetivo, não há que se falar em ilegalidade ou em violação à laicidade do Estado. No entanto pela alta complexidade da questão o ator prevê futuros embates jurídicos a respeito do tema.

7.4A escolha da instituição

O novo marco legal deferiu a uma comissão a decisão pela escolha da instituição que deve celebrar parceria com o poder público, à definindo da seguinte forma:

X - comissão de seleção: órgão colegiado destinado a processar e julgar chamamentos públicos, constituído por ato publicado em meio oficial de comunicação, assegurada a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública; (BRASIL, 1988)

Como se percebe nesse ponto se percebe a preocupação da administração em exigir a presença de ao menos um servidor ocupante de cargo efetivo na comissão que selecionará a organização que com a melhor proposta para firmar parceria, este fato corrobora que foi intenção da Política permitir que um funcionário não efetivo pudesse ser nomeado Administrador Público ou gestor, pois se não quisesse teria usado o termo “servidor público” no lugar de “agente público”, da mesma forma como usou aqui.

Na escolha da instituição esta comissão deve adotar procedimentos claros, objetivos e simplificados, estes procedimentos são tomados no âmbito de um processo denominado chamamento público que tem como principal característica, dentre outras, o seu caráter impessoal. A lei define este procedimento como

XII - chamamento público: procedimento destinado a selecionar organização da Sociedade Civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos; (BRASIL, 1988)

O chamamento público tem como objetivo selecionar dentre as organizações da Sociedade Civil organizações da Sociedade Civil que tornem mais eficaz a execução do objeto. (art. 24). Aqui tão importante quanto à obediência à formalidade própria do processo de escolha é a seleção da proposta de demonstre ser a que mais irá impactar positivamente naquela realidade social.

Além do princípio da impessoalidade o chamamento público tem como princípios: isonomia, legalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade

administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo. (art. 2º, X).

A isonomia está ligada a idéia de tratamento igualitário aos concorrentes, sem discriminações. Importante lembrar que a discriminação que se proíbe é aquela desarrazoada, sem critérios aceitáveis sob o ponto de vista da proporcionalidade. O referido princípio estabelece para o Administrador Público o dever de imparcialidade na defesa do interesse público, rechaçando e privilégios e discriminações indevidamente dispensados a particulares.

São permitidas, no entanto, algumas cláusulas que a princípio restringem o âmbito de habilitados no processo seletivo. Nesse sentido a lei permite que o edital de chamamento aceite propostas apresentadas exclusivamente por concorrentes sediados ou com representação atuante e reconhecida na unidade da Federação onde será executado o objeto da parceria. Como disposto

§ 2º É vedado admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo em decorrência de qualquer circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto da parceria, admitidos:

I - a seleção de propostas apresentadas exclusivamente por concorrentes sediados ou com representação atuante e reconhecida na unidade da Federação onde será executado o objeto da parceria; (BRASIL, 2014)

Para o Dirigente II a proibição em tela em nada restringe o caráter impessoal do chamamento público, mas fortalece as entidades sediadas naquele Estado e privilegia seu conhecimento sobre aquela realidade local e as formas de enfrentá-las. Para o autor é inconcebível que uma instituição que atue no rio grande do sul concorra em uma parceria em que a atividade ou projeto deva ser executado no estado do Ceará. Isto porque ninguém conhece mais a realidade do estado do que aqueles que atuam nele.

Outro importante princípio do chamamento público é a garantia de ampla publicidade durante todo o procedimento de seleção. A publicidade do processo seletivo tem por objetivo permitir o controle social

As escolhas “direcionadas” para agradar a grupos políticos ou facilitar desvios também são inibidas pela publicidade. Isto auxilia a tarefa de garantir que as parcerias serão celebradas com as instituições que demonstrem a maior capacidade de cumprir com o interesse público.

Para atender a este princípio a lei obriga que edital de chamamento

público seja amplamente divulgado em página do sítio oficial da administração pública na internet, com antecedência mínima de trinta dias antes do encerramento das inscrições (art. 26). A “ampla divulgação” e o lapso de tempo que devem ficar disponíveis, tem por objetivo dar transparência ao processo de escolha e evitar que as licitações restem desertas sem que tenham sido apresentadas nenhuma proposta por parte das organizações.

O Administrador Público I lembra que era comum a realização de procedimentos licitatórios frustrados por ausência de concorrentes deixando recursos ociosos por ausência de destinação. Segundo o ator

A ampla divulgação do certame é medida de extrema importância para que as entidades possam ter conhecimento dos recursos existentes e da necessidade da administração pública e se habilitarem a acessarem tais montantes. (Administrador Público I)

O edital de chamamento público é a norma que rege a parceria e vincula as partes, quem quiser se candidatar deve se adequar aos seus termos.

No chamamento o poder público deve deixar claro as metas a serem alcançadas (art. 23,I). A meta de uma parceria é o grau de mudança da realidade social almejado pelo poder público que deve ser executado pela organização da Sociedade Civil, por exemplo, em edital que visa selecionar organização para a administração de casa de albergado para idosos em desamparo, pode estipuladas metas, tais como quantidade de idosos atendidos, número de atividades socioeducativas realizadas durante o dia, etc.

Além disso, devem estar bem estipuladas no edital de chamamento público os custos da parceria (art. 23, II), ou seja, o valor que a administração pública disponibilizará para que a atividade ou projeto seja executada pela organização da Sociedade Civil.

Por último devem constar critérios, indicadores qualitativos ou quantitativos de avaliação de resultados. (art. 23, III). Nesse ponto a lei inova ao admitir que o sucesso no atendimento do objeto social seja aferido não apenas por números, mas também por critérios qualitativos. Isto indica que a busca a melhor técnica ou abordagem de uma instituição para um problema social é uma importante característica das parcerias firmadas no âmbito da referida lei.

A instituição de um critério qualitativo para aferição de resultados de uma

parceria corrobora a ideia de uma administração gerencial, para qual interessa não somente se o cidadão foi atendido, mas também a qualidade neste atendimento. Nesta espécie de critério de seleção é aferido se a instituição é capaz de implementar a melhor técnica de abordagem e os melhores recursos conhecidos para o seu atendimento.

O critério qualitativo está ligado a idéia de cidadão-cliente da administração pública para o qual aquela Políticas pública não é uma benesse do poder público, prestado por ele diretamente ou indiretamente através das parcerias, mas sim um serviço que é pago pelo cidadão através dos impostos. O Dirigente II acredita que a adoção deste critério privilegiará as instituições que prestem serviços de qualidade com foco na satisfação do cidadão beneficiado pelo serviço.

Não obstante a celebração de parceria ter como regra a observância de um processo seletivo que garanta entre outras coisas a impessoalidade, a lei instituiu casos em que o chamamento público é dispensado, ou seja, nestes casos a administração pode contratar diretamente com a entidade civil de sua escolha.

Dentre estes casos está os quais a parceria envolva recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais (art. 29). Antes de avaliarmos o mérito da referida dispensa, se faz necessário entender do que se trata uma emenda parlamentar à lei orçamentária anual.

O Brasil adota o modelo de separação de poderes, nessa sistemática cabe ao poder legislativo aprovar as leis. Há casos, no entanto, em que essas leis podem ser propostas de fora do poder legislativo, devendo em todo caso a aprovação ou não ser atribuição exclusiva do poder legislativo.

Em matéria orçamentária, no âmbito da união, compete ao Presidente da República (conforme o art. 84, inciso XXIII da Constituição Federal) propor ao congresso nacional projeto de lei orçamentária, é neste projeto de lei que o poder executivo aloca todos os recursos auferidos com o produto da receita dos impostos a destinações que entender necessária. Tais recursos podem ser destinados à parcelas para o pagamento da dívida pública, manutenção do quadro de funcionário, repasses para os fundos públicos constitucionais (FUNDEB, FUNDEF), repasses de convênios com os outros entes federativos, recursos para as Políticas públicas setoriais a cargo dos ministérios das áreas, etc.

Ocorre que por ocasião da tramitação do projeto os parlamentares elaboram emendas ao mesmo, ou seja, retiram a alocação de determinado recurso

destinadas originalmente para uma área pelo presidente da república e a destinam à outra área de seu interesse político.¹⁹

Esse procedimento é normal em todo regime democrático. Geralmente essas emendas se destinam ao Estado ao qual o parlamentar pertence. Este procedimento regular de alteração do destino de dotações orçamentárias se denomina emenda parlamentar à lei orçamentária anual.

Portanto a lei permite que um parlamentar (deputado federal ou senador) apresente uma emenda parlamentar a um projeto de lei orçamentária e destine diretamente parcela do orçamento público para uma Organização da Sociedade Civil, sem que a mesma tenha se submetido a regular procedimento de chamamento público.

O referido permissivo legal é bastante criticado por argumentos tanto de Dirigentes quanto de administradores públicos. Expõe o Dirigente II que a exceção é incabível e fere o princípio da impessoalidade e o que ele representa: escolher a melhor proposta para a população beneficiada independentemente de qual seja a instituição que a ofereça. Para o ator não há motivos para tal permissivo legal, senão beneficiar uma instituição que mantém laços com o referido parlamentar. Em suas palavras

O marco legal perdeu a chance de extirpar de uma vez por todas a nefasta interferência Políticas no âmbito das instituições. Isso apenas se configura em um meio de tornar ou manter organizações da Sociedade Civil subservientes a interesses políticos, as tornando meros celeiros de correligionários deste ou daquele político. (Dirigente II)

O Dirigente II entende que esse permissivo legal privilegia aquelas instituições que perambulam pelos parlamentos atrás de favores políticos, e que aceitam manter, em seus quadros de pessoal, indicações Políticas. Para ele essas instituições se constituem durante o período eleitoral e fora dele em verdadeiros exércitos de correligionários em busca de voto para o “parlamentar benfeitor”.

Para o ator quem perde com isso são as instituições independentes que alheios a este clientelismo enviam todos os seus esforços para melhorar suas práticas de gestão e seus processos de solução de problemas sociais, que certamente serão preteridas, nestas emendas, em relação às que mantém laços

¹⁹ Como exemplo, temos o caso em que o parlamentar retira um recurso alocado pelo presidente da república para a área de ciência e tecnologia e aloca para a construção de uma creche em seu município.

mais estreitos com os políticos.

Para o Administrador Público a tomada de decisão pela dispensa do chamamento público nestes casos evidenciou a prevalência de forças Políticas que não abriram mão de preservar este instrumento de barganha. Para ele é uma pena que subsista em um diploma legal tão progressista um resquício do coronelismo político.

A solução que se vislumbra é de que, num futuro próximo, a questão seja levada ao Supremo Tribunal Federal (STF), através das vias competentes, para que o referido permissivo legal (art. 29) seja declarado inconstitucional por violar o princípio da impessoalidade.

O Dirigente II até vislumbra alguns casos em que essas emendas parlamentares sejam destinadas, sem nenhum interesse político, à instituições sérias que desenvolvam trabalhos sociais de referência em suas áreas de atuação, mas entende que a considerar o vicioso sistema político em que vivemos sabe que isso não será a regra. Para ele melhor seria ter sido fechado esta porta por onde possam passar antigos vícios da lamentável Políticas brasileira.

O Administrador Público I faz uma interessante analogia aduzindo que até mesmo os mais complexos e ditos “inexpugnáveis” sistemas de controle são burlados pelos “nossos respeitáveis políticos”, não havendo porta fechada (se referindo a controle) da qual ele não possa “arrombar” direcionando licitações, colocando seus agentes em cargos de controle, fazendo assim prevalecer seus intuitos espúrios. Para ele o referido permissivo legal tona sua tarefa infame muito mais simples, pois não há portas a serem arrombadas a própria lei já abriu esta porta.

Outra hipótese de dispensa de chamamento público é a que se encontra no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da Sociedade Civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva Políticas . (art. 30, VI)

A dispensa do procedimento chamamento público nestas condições surge em razão da existência do princípio da manutenção do vínculo ou vinculação afeto à estas Políticas. Na área da saúde o princípio está descrito na Portaria 24.88 do Ministério da Saúde.

Anexo I, II - A adscrição dos usuários é um processo de vinculação de pessoas e/ou famílias e grupos a profissionais/equipes, com o objetivo de ser referência para o seu cuidado.

(...)

O vínculo, por sua vez, consiste na construção de relações de afetividade e confiança entre o usuário e o trabalhador da saúde, permitindo o aprofundamento do processo de corresponsabilização pela saúde, construído ao longo do tempo, além de carregar, em si, um potencial terapêutico.

(...)

Evitando a perda de referências e diminuindo os riscos de iatrogenia decorrentes do desconhecimento das histórias de vida e da coordenação do cuidado. (BRASIL, 2011, pg. 3)

Tal exceção se explica pelo fato da necessidade de fortalecer o vínculo de um beneficiário com uma atividade de educação, saúde e assistência social à uma instituição que o oferta quando esses serviços pressupõem o acolhimento integral do beneficiário na instituição.

Para a manutenção deste vínculo é necessário a permanência do um beneficiário em uma instituição acolhedora e isto se mostra a media mais razoável do ponto de vista do melhor atendimento deste beneficiário.

O Dirigente I nos ajuda a entender a permissão com o seguinte exemplo Seria incabível a cada 2 anos, transferir de um idoso que está acolhido há anos em uma instituição social para outra apenas porque pontualmente esta outra instituição apresentou uma proposta melhor. Para o autor em casos em que a manutenção do vínculo do beneficiário é de fundamental importância para seu melhor atendimento, não convém ficar trocando de instituição. Só se justifica a troca desta instituição em casos extremos tais como casos em que a instituição se mostra alto grau de negligencia, sem o atendimento de padrões mínimos de qualidade, nos casos de comprovada malversação de recursos, quando não puder ou for inviável a troca dos Dirigentes destas instituições com a preservação do vínculo, ou no caso de fechamento desta instituição, quando outra instituição não puder assumir o espaço físico da instituição extinta e continuar na prestação do serviço.

Portanto nestes casos dispensa-se um chamamento público podendo o poder público renovar indefinidamente os repasses como medida para preservação dos interesses do interno, O citado é no campo da assistência social, mas o mesmo se dá no caso da educação e da saúde, quando os serviços prestados envolvam um regime de internação do beneficiário. Outra exceção ao chamamento pública está disposta no art. 31 do novo marco legal:

Art. 31. Será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da Sociedade Civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica (...) (BRASIL, 2014)

Para o Administrador Público I essas definições do que seria um “objeto singular” ou “impossibilidade de atendimento de metas por entidade diversa da escolhida” tem alta carga de subjetividade, devendo o Administrador Público tomar todas as preocupações para defini-las, nesse caso a linha que separa a legalidade da ilicitude é tênue, ultrapassá-la é relativamente fácil. Devendo ser considerado inexigível o chamamento público quando o objeto da parceria for evidentemente singular: somente uma instituição trabalha com aquele objeto. A mesma preocupação se aplica à decisão de contratar diretamente sem licitação no caso de entender que as metas do edital somente puderem ser atingidas por aquela entidade específica.

Por razões semelhantes o Dirigente I se mostra temeroso pelo fato dessas hipóteses serem muito relativas e acabem dando vazão a escolhas de instituições por critérios políticos, pois segundo o ator a amplitude desses termos dá liberdade para o Administrador Público “fazer o que quiser.”

Em todo caso devemos lembrar que existem órgãos de controle, tais como o Ministério público, que pode ser acionado a qualquer momento para aferir a legalidade da referida dispensa.

7.5 Instrumentos de formalização da parceria

O marco legal inova no sentido de trazer três instrumentos jurídicos pelos quais podem se operar as relações entre o Estado e as organizações da Sociedade Civil, ou seja três maneiras de formalização da parceria, são eles:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:
(...)

VII - termo de colaboração: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da Sociedade Civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros;

VIII - termo de fomento: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da Sociedade Civil para a consecução de finalidades de interesse público e

recíproco propostas pelas organizações da Sociedade Civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros;
VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da Sociedade Civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros (BRASIL, 2014)

Tais instrumentos vieram substituir os convênios que eram aplicados indiscriminadamente a todos os tipos de repasses financeiros tanto a entes públicos como privados, para o Administrador Público I:

Um dos principais avanços do marco legal foi a criação de instrumentos próprios para a gerir a parceria. O convênio era um instrumento formulado para as parcerias entre a União e os entes federados, ou seja, governos estaduais e municipais. Sua aplicação às relações envolvendo as organizações era uma gambiarra jurídica (sic) que se mostrava necessária, já que, na época, não existia outra forma de celebrar uma parceria. (Administrador Público I)

O Dirigente I lembra que uma das principais causas da insegurança jurídica que acometia o sistema de repasses antes do marco legal era a falta de um instrumento próprio para reger as parcerias. Os instrumentos denominados termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação atendem, cada qual uma especificidade de relação.

A partir de agora o convênio fica delimitado a parcerias entre entes públicos, Doravante os termos de fomento, termos de colaboração e acordos de cooperação irão reger a transferência de recursos entre os entes federativos e atividades da Sociedade Civil.

7.5.1 Termo de colaboração

Colaborar significa prestar auxílio, contribuição, assistência. O termo de colaboração deve ser adotado pela administração pública para consecução de planos de trabalho de sua iniciativa, para celebração de parcerias com organizações da Sociedade Civil que envolvam a transferência de recursos financeiros. (Art. 16).

Portanto, o Termo de Colaboração deverá ser utilizado para a celebração de parcerias cujos objetos sejam serviços e atividades condizentes com as Políticas públicas já conhecidas, divulgados nos programas de governo, onde a administração

pública consiga definir os objetos, as metas, os prazos e mensurar os valores que serão disponibilizados, bem como os resultados a serem alcançados.

Pela definição que o marco legal deu a este instrumento pressupõe-se que será usado para a instituição de parcerias para que organizações sociais colaborem com o Estado na execução de macro Políticas de educação, assistência social e saúde. Isto porque quem define o plano de trabalho neste caso é o poder público.

Portanto o papel das organizações da Sociedade Civil nesta forma de parceria é colaborar com o poder público na consecução de uma Políticas já definida pelo poder público. A seguir discorreremos sobre a aplicabilidade do termo de colaboração nas áreas de assistência social, saúde e educação.

O campo da Assistência social é um dos que contam com uma maior atuação das organizações da Sociedade Civil, isto porque o seu âmbito de atuação é vasto, a Constituição Federal definiu como objetos da Políticas de assistência social:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (BRASIL, 1988)

A Lei Orgânica da Assistência Social que rege e traça objetivos e metas para o setor permite a colaboração das entidades da Sociedade Civil sem fins lucrativos na consecução deste objetivos, como previsto expressamente na lei de regência:

Art. 26. O incentivo a projetos de enfrentamento da pobreza assentar-se-á em mecanismos de articulação e de participação de diferentes áreas governamentais e em sistema de cooperação entre organismos governamentais, não governamentais e da Sociedade Civil. (BRASIL, 1996)

O Dirigente II entende que a área de assistência social é o campo onde

existem talvez o maior número de organizações sociais pela amplitude da quantidade de objetos.

São muitas as entidades de acolhimento às crianças e idosos, por exemplo, que contam com a presença expressiva de voluntários, muitas destas instituições tem sistemas de captação de recursos junto à setores privados muito eficientes. Essas entidades gozam perante a sociedade de grande prestígio pelo trabalho social realizado angariando sucesso em suas campanhas de doação.

No entanto, pela complexidade de suas atividades que pressupõem muitas vezes o acolhimento em regime integral dos beneficiados, os recursos não são suficientes para sua manutenção, desta, para o ator o termo de colaboração permitirá que a continuidade e expansão destas ações.

Na área da Saúde essa espécie de parceria será usada, mormente nas áreas de gestão de equipamentos de saúde. O Dirigente II faz severas críticas a possibilidade de repasse para estas instituições, aduzindo não reconhecer como organizações da Sociedade Civil as entidades que resumem suas atividades à administrar aparelhos de saúde, pois segundo ele qualquer empresa terceirizada poderia executar tal papel com a mesma ou melhor qualidade. Ele se questiona:

qual das características primitivas das organizações da Sociedade Civil podemos encontrar nestas instituições? Voluntarismo: não, pois todos são funcionários remunerados e não tem nenhum vínculo além do trabalhista com aquela organização. Solidariedade, da mesma forma é ausente, pois nestes casos a única solidariedade decorre da própria atividade desenvolvida pelos profissionais da saúde, o dever de cuidado ao paciente que existe deve existir independente do lugar em que trabalha. (Dirigente II)

Ele entende que a atuação destas entidades na gestão de aparelhos públicos de saúde não são capazes de as firmar como organizações da Sociedade Civil, e continua:

Quando chega-se a um hospital ou posto de saúde administrado por estas instituições você não é capaz de perceber o ponto marcante das organizações sociais, para o paciente não é possível identificar se aquilo é regido por uma empresa, por uma organização social ou pelo próprio Estado. Os procedimentos são iguais o *modus operandi* é igual, o trato com o paciente é igual a qualquer outra instituição pública de saúde. (Dirigente I II)

Para o ator, isso não significa que as organizações da Sociedade Civil não possam atuar na área da saúde. Pois existem muitas entidades que trabalham na em áreas ligadas à assistência básica, prevenção, pesquisa e inovação.

O ator entende que ao invés de financiar estas entidades, que só administram aparelhos de saúde e mais parecem empresas do que Organizações sociais, poderia ser financiadas entidades que ofereçam projetos de educação física para idosos com projetos que unem o combate a doenças próprias do sedentarismo à inteiração social destes grupos.

Organizações sociais quem tem por finalidade conscientizar a população da importância da doação de órgãos e tecidos, com trabalhos educativos em escolas, sindicatos, ou com atuação em plataformas digitais, etc. também poderiam ser financiadas.

Exemplos não faltam de formas como estes termos de colaboração poderiam ser usados para financiar as atividades e projetos de organizações da Sociedade Civil que preservam os princípios primitivos do associativismo civil benemérito. Todas as instituições por último citadas atuam na área da saúde sem perder o caráter voluntário, inovador e solidário de suas ações.

O Dirigente I, tem a mesma linha de pensamento e aduz que o que está errado não é o termo de colaboração, mas o objeto escolhido pela administração pública. A questão não é financiar as organizações da Sociedade Civil, mas quem financiar

No âmbito da Educação as Políticas macroestruturais estão dispostas, entre outros documentos, no plano nacional de educação previsto no art. 214 da Carta Magna.

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: I - erradicação do analfabetismo;
II - universalização do atendimento escolar;
III - melhoria da qualidade do ensino;
IV - formação para o trabalho;
V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.
VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (BRASIL, 1988)

O plano nacional de educação em vigor no momento foi instituído em 2014 e tem duração até o ano de 2014. Dentre as metas do plano nacional de educação a meta 9 aponta como

Meta 9: elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional. (BRASIL, 2014b)

No referido plano está descrito como uma das estratégias para alcançar esta meta é a realização de chamadas públicas regulares para educação de jovens e adultos, promovendo-se busca ativa em regime de colaboração entre entes federados e em parceria com organizações da Sociedade Civil (BRASIL, 2014b)

Como se percebe a meta 9 que visa combater o analfabetismo infantil pode ser alcançado por meio da colaboração das Organizações da Sociedade Civil. O PNE aliado ao novo marco legal permitem, portanto que termos de colaboração sejam usados no sentido de financiar entidades que detenham entre suas finalidades a promoção de projetos ou atividades de alfabetização de jovens e adultos.

No entanto, o que preocupa o Administrador Público I é que os editais de chamamento público avancem no âmbito da educação substituindo gestões de escolas públicas, tais como ocorrem na saúde.

Esta preocupação é real, pois, recentemente o Estado de Goiás se valeu do marco legal para instituir parcerias para a administração de unidades de educação, inaugurando no país um regime de gestão de serviços públicos junto à organizações da Sociedade Civil. Instituiu para isso edital de chamamento público:

CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 001/2018

Regido pela Lei Federal nº. 13.019/2014, Lei Municipal nº. 8.739/2008 e suas alterações e demais legislações pertinentes. Celebração de parcerias com Organizações da Sociedade Civil, sem fins lucrativos, mantenedoras de Instituições Educacionais, regularmente constituídas, interessadas em firmar com a Administração Municipal de Goiânia, por intermédio da Secretaria Municipal Educação e Esporte, Termo de Colaboração, por um período de 12 (doze) meses, para o atendimento da Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica, de aproximadamente 5.000 (cinco mil) crianças, na faixa etária de 6 (seis) meses a 5 (cinco) anos completos ou a completar até o dia 31 de março de 2018, visando o atendimento exclusivo, de crianças residentes no Município de Goiânia, conforme condições e especificações estabelecidas neste Termo de Referência. (GOIÁS, 2018)

A contratação de entidades sociais para assumir a gestão de escolas de ensino regular é um modelo novo de gestão, nos moldes como já ocorre com as unidades de saúde antes mesmo do advento do marco legal.

Para o Administrador Público I a transferência da gestão de entidades escolares para as organizações da Sociedade Civil é uma tentativa de escapar do regime jurídico de direito público, para a contratação de servidores e que isso trará enormes malefícios à educação:

Para entender que esse tipo de gestão é ruim para os professores, basta lembrar que no âmbito da parceria, em regra as instituições que oferecem o menor preço em contrapartida pelos serviços prestados ganham a seleção (chamamento público). Isto faz com que as instituições diminuam ao máximo seus custos para apresentar a melhor proposta e certamente isso acarretaria em uma diminuição dos salários dos professores. A lógica é simples. (Administrador Público I)

Para o ator o sistema de parcerias usadas na saúde (com a administração de aparelhos públicos de saúde) não se configura um exemplo a ser seguido na educação, pois desnaturam as organizações da Sociedade Civil as afastando das características primitivas. Isto porque gerou uma precarização do trabalho daqueles profissionais, além de facilitar a nefasta indicação Políticas para preencher os quadros de funcionários da instituição.

No mesmo sentido é o pensamento do Dirigente I entende que a atuação das organizações sociais de finalidade educacional devem se restringir ao âmbito de atividades complementares à educação formal tais como atividades que ocorram no contraturno escolar. Não se mostra a melhor saída substituir o Estado no ensino formal, mas sim suplementar a sua atuação. Para o Dirigente I:

A expansão do modelo de gestão da saúde à educação com a transferência da gerência de unidades de educação para as organizações sociais não apenas atrai para as organizações da Sociedade Civil um sentido negativo e de desaprovação por parte dos profissionais da educação e da sociedade em geral, como também deixa de reconhecer a importância das pequenas entidades que atuam com o oferecimento de cursos e projetos educacionais voltados para atividades realizadas no contra turno escolar. (Dirigente I)

Outra crítica feita pelo Dirigente I à possibilidade deste tipo de gestão de unidades educacionais oficiais (de ensino regular) por estas entidades, gera precarização das relações de trabalho dos profissionais das entidades gestoras, que

apesar de terem as mesmas atribuições e a mesma jornada de trabalho dos servidores públicos, auferem rendimentos menores e não gozam de estabilidade.

Para o Dirigente II, seguindo a mesma linha de pensamento dos atores anteriores, a carreira do ensino (magistério) deve ser vista como carreira de Estado, dando cada dia mais garantias para que os professores possam agir com mais independência funcional e garantias de correto desempenho de suas funções.

Para o ator não faltam exemplos de entidades da Sociedade Civil que atuam na área da educação desempenhando trabalhos extraordinários, como forma de complementar a educação formal e são estas que devem receber recursos públicos.

7.5.2 Termo de fomento

O marco legal cria o Termo de Fomento o definindo como instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da Sociedade Civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da Sociedade Civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros. (art. 2º, III)

A diferença entre o termo de fomento e o de colaboração é justamente quem propõe a parceria, enquanto no termo de colaboração quem a propõe e estabelece as metas a serem cumpridas, por intermédio do plano de trabalho é o poder público, no de fomento é as organizações da Sociedade Civil.

No termo de fomento é, portanto, reservado para as parcerias cujos objetos sejam inovadores e não estejam claramente definidos nos programas de governo, ou ainda que não tenham objetos, metas, prazos e custos pré-determinados nas Políticas públicas existentes, quem vai fixar estas variáveis são as organizações da Sociedade Civil.

Fomentar significa estimular, encorajar, incitar (FERREIRA, 2010). Esse fomento se refere à ações que já se desenvolvem a revelia do Estado e que tem grandes impactos sociais, desta forma através deste novo instrumento o Estado vislumbra ações da Sociedade Civil que atuam na resolução de problemas sociais e por sua importância, entende que devem ser encorajadas, através de repasses públicos.

Aqui a Sociedade Civil é quem tem a *expertise* de lidar com a questão, ela domina os métodos de ação, o Estado apenas percebe isso e fomenta sua atividade. O termo de fomento deve ser escolhido pelo poder público quando metas puderem ser atendidas de diversos modos, como o exemplo de Políticas de enfrentamento à violência contra mulher que podem se operar de várias maneiras a depender do *modus operandi* da instituição para lidar com o tema podendo ser através de formulação de cartilhas didáticas, oficinas em comunidades, criação de casas da mulher, atividades de conscientização Políticas de combate às doenças sexualmente transmissíveis, etc. aqui o que importa não é a forma de executar uma ação, mas sim que esta forma tem de atingir um resultado esperado.

Nessa situação, as propostas e respectivos planos de trabalhos serão elaborados e apresentados pelas Organizações da Sociedade Civil, cabendo ao poder público, caso tenha interesse e disponibilidade financeira, incentivar, estimular, encorajar, aquecer, isto é, fomentar. Para o Dirigente I:

Os termos de fomento potencializarão o caráter inovador que existe nas entidades da Sociedade Civil, pois estes indivíduos por estarem mais próximos do objeto das Políticas: a população beneficiada, podem desenvolver processos e abordagens que sejam melhor capazes de enfrentar problemas sociais. (Dirigente I)

Para a apresentação destas propostas o marco legal criou um instrumento denominado “procedimento de manifestação de interesse social” que será o meio pelo qual as organizações da Sociedade Civil, movimentos sociais e cidadãos poderão indicar qual deve ser o objeto a ser fruto de futuro termo de parceria.

O instrumento inaugura mais uma forma de participação popular direta na escolha das ações do estado (assim como o plebiscito, referendun e o orçamento participativo). Isto porque o instrumento desloca o poder de escolher o objeto da Políticas pública (o que deve ser estimulado) do âmbito do poder público para a Sociedade Civil, que através do procedimento de manifestação de interesse social se manifesta a respeito do que deve ser apoiado. o procedimento de manifestação social é assim definido pelo marco legal:

Art. 18. É instituído o Procedimento de Manifestação de Interesse Social como instrumento por meio do qual as organizações da Sociedade Civil, movimentos sociais e cidadãos poderão apresentar propostas ao poder público para que este avalie a possibilidade de realização de um chamamento público objetivando a celebração de parceria.

Art. 19. A proposta a ser encaminhada à administração pública deverá atender aos seguintes requisitos:

I - identificação do subscritor da proposta;

II - indicação do interesse público envolvido;

III - diagnóstico da realidade que se quer modificar, aprimorar ou desenvolver e, quando possível, indicação da viabilidade, dos custos, dos benefícios e dos prazos de execução da ação pretendida. (BRASIL, 2014)

Para o Dirigente II em meio a uma crise sem precedentes de representatividade, na qual aquilo que o povo anseia não coincide com os anseios dos representantes, a criação de instrumentos de tomada de decisão direta pelos cidadãos ajuda a resgatar os reais anseios da população permitindo que a vontade popular prevaleça, sem que ela passe pelo filtro muitas vezes viciados, dos representantes.

O ator pontua ainda que o instituto deve evoluir no sentido de que exista uma parcela do orçamento público vinculado às demandas sociais vindas das organizações da Sociedade Civil, ou seja, que seja instituída nas peças orçamentárias dotação orçamentária que se prestem apenas para financiar parcerias oriundas do procedimento de manifestação de interesse popular.

Com isso a aceitação do procedimento pela administração pública passaria a ser obrigatória ao menos em casos nos quais essa manifestação gozasse de número expressivo de apoio popular. Para o autor a criação da obrigatoriedade da aceitação de um procedimento de manifestação de interesse social é necessária sob pena que esvaziar completamente o conteúdo do instituto que é dar vazão às soluções dos problemas sociais.

Na visão do ator, com esse instituto, o marco regulatório criou a possibilidade da Sociedade Civil falar, mas é preciso ser ouvido no que se pede, em outras palavras é necessário tornar obrigatório a aceitação do procedimento de manifestação de interesse popular por parte do poder público na hipótese de grande apelo popular da mesma como descrito anteriormente.

7.5.3 Acordo de cooperação

O acordo de cooperação é instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da Sociedade Civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros; (art. 2º, VIII-A).

O que difere o acordo de cooperação dos outros instrumentos supracitados é de que aqui não há transferência de recursos financeiros. Num primeiro momento pode surgir a pergunta sobre qual seria a real utilidade deste tipo de parceria, se não há repasse de recursos?

A aparente incongruência deste tipo de parceria encontra resposta na própria semântica da expressão cooperação. Cooperação deriva do vocábulo latino *cooperatio*, que alude ao ato e ao resultado de cooperar: atuar em conjunto para alcançar um objetivo em comum. (FERREIRA, 2010)

Portanto na cooperação o que se opera é uma atuação em conjunto da administração pública e da entidade da Sociedade Civil, nas quais a gestão não cede recursos financeiros, mas atua junto com a organização social executando a atividade ou desenvolvendo o projeto.

Esta atuação conjunta pode se operar através da cessão de servidores públicos para atuarem no desenvolvimento de atividades e projetos junto à organização da Sociedade Civil ou da cessão temporária de bens públicos (a princípio a cessão pode ser de bens móveis ou imóveis), para auxiliar no desenvolvimento de suas ações.

O novo instrumento legal pode auxiliar iniciativas como a de uma organização da Sociedade Civil que fomenta a agricultura familiar. Na nova sistemática pode ela firmar acordo de colaboração com objetivo de receber através de cessão servidores públicos de órgão ambiental para ministrar cursos de aproveitamento e manejo do solo; receber de bens móveis como tratores pertencentes à uma secretaria de agricultura para correção de irregularidades do terreno a ser semeado, ou ainda, receber em caráter temporário um bem imóvel público inutilizado pela administração para que sirva de sede social para organização da Sociedade Civil ou depósito para seus materiais. Este exemplo elucidativo nos ajuda a entender as vantagens desta categoria de parceria, aparentemente inútil.

O instrumento é destinado também à entidades como o Greenpeace que não necessita de repasses públicos (pois contam com uma ampla rede de captação espalhada em vários países do mundo) nem de servidores (pois, pelo grande apelo de seu objeto: defesa do meio ambiente contam com muitos voluntários), mas pode usá-lo para estabelecer uma cooperação técnica com órgãos públicos ambientais para melhor definir seu plano de atuação e as áreas mais vulneráveis. Nesse sentido poderia ser firmado acordo de cooperação para atuar junto ao

Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA) no combate ao desmatamento ou em programas de proteção de espécies em processo de extinção.

O acordo de cooperação pode ser usado também por instituições ligadas à grandes empresas, que não necessitam de captação de recursos nem públicos, nem privados, pois respaldadas por grandes empresas ou conglomerados empresais como a Fundação Rockefeller ou a Fundação Bill & Melinda Gates, que por óbvio não necessitam de recursos financeiros. Em nossa realidade local temos a fundação Edson Queiroz, ligada ao poderoso grupo cearense de mesmo nome

O Administrador Público I fala que o poder público pode usar este instrumento para ceder, em caráter temporário, à estas instituições bens públicos imóveis privilegiadamente localizados, junto a populações vulneráveis, para a oferta de cursos profissionalizantes, dentre outras atividades sociais.

O Dirigente II, vê o instrumento do acordo de cooperação como uma “argamassa” que preenche os vazios do sistema isso porque, agora, parcerias antes inimagináveis (como as com as organizações citadas) hoje podem ser firmadas, quem tem a ganhar com isso é a população beneficiada.

7.6 Prestação de contas

O uso de recursos públicos faz nascer para as organizações da Sociedade Civil o dever de prestar contas. Este dever decorre do próprio texto constitucional e do regime republicado de governo adotado pelo país. Assim obriga nosso texto constitucional:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária. (BRASIL, 1988)

No regime do marco legal a prestação de contas pode ser definida como procedimento em que se analisa e se avalia a execução da parceria, pelo qual seja possível verificar o cumprimento do objeto da parceria e o alcance das metas e dos

resultados previstos. (art. 2º, XIV)

Portanto perceber-se que a prestação de contas e avaliação da parceria são atos concomitantes. O que difere o regime de prestação de contas da Políticas em questão, da sistemática anterior se deve ao fato de que, por estar atrelado a um modelo de administração pública gerencial, se dá primazia a um controle de resultados em detrimento de um controle de formas (art. 6º, II). Além da primazia do controle de resultados a referida Políticas institui o mandamento de que o regulamento deverá estabelecer procedimentos simplificados para prestação de contas. (art. 63 § 3o). Medida aplaudida pelo Dirigente I, que explica:

Antes do advento do referido marco legal, o processo de tomada de contas por parte do poder público era mais voltado a presença de formalidades do que ao atendimento de resultados. A época de prestar de contas era momento de grande convulsão social na entidade tendo que praticamente parar as atividades para dar conta de juntar tantos documentos, recibos, ordens de serviço, etc. O pior é que não havia uma padronização, cada ente que fiscalizava exigia uma série de documentos diferentes. O órgão pedia um documento, daqui a pouco vinha o TCU com uma tomada de contas especiais e exigia outros, ai tinha que complementar. Com isso o resultado da parceria ficava em segundo plano se deu ou não certo se atingiu ou não o resultado esperado, isso era o de menos. (Dirigente I)

Instrumentos que indicam essa primazia de resultados são encontrados em profusão no texto da Políticas , tais como:

Art. 64. A prestação de contas apresentada pela organização da Sociedade Civil deverá conter elementos que permitam ao gestor da parceria avaliar o andamento ou concluir que o seu objeto foi executado conforme pactuado, com a descrição pormenorizada das atividades realizadas e a comprovação do alcance das metas e dos resultados esperados, até o período de que trata a prestação de contas. (BRASIL, 2014)

É importante ressaltar que a análise de contas por parte da Administração Pública não exclui a fiscalização por parte de outros órgãos como o poder legislativo ou o tribunal de contas do órgão responsável pelos recursos (Tribunal de Contas da União no caso de recursos oriundos da união, Tribunal de Contas do Estado e Tribunal de Contas do Município no caso de recursos provenientes do Tesouro Estadual ou Municipal respectivamente). Portanto se trata de um sistema de duplo controle, tudo como forma de garantir a correta aplicação de recursos públicos.

Para o Dirigente II, não importa a quantidade de órgãos controles, mas sim a existência de um padrão a ser seguido por todos esses órgãos, de forma a dar previsibilidade sobre quais documentos devem ser arquivados e de quais condutas

devem ser seguidas, para fins de prestação de contas e, para ele, o novo marco legal conseguiu dar esse padrão.

7.7 Avaliação da Parceria

Com fins de avaliar a parceria será no âmbito da Administração Pública criado uma comissão de monitoramento e avaliação que é definido pela lei como órgão colegiado destinado a monitorar e avaliar as parcerias celebradas com organizações da Sociedade Civil mediante termo de colaboração ou termo de fomento. (art. 2º, XI)

Além da primazia do controle da eficácia na avaliação da parceria, o novo marco legal instituiu instrumentos que colocam o cidadão-beneficiado como principal avaliador da parceria:

§ 2º Nas parcerias com vigência superior a 1 (um) ano, a administração pública realizará, sempre que possível, pesquisa de satisfação com os beneficiários do plano de trabalho e utilizará os resultados como subsídio na avaliação da parceria celebrada e do cumprimento dos objetivos pactuados, bem como na reorientação e no ajuste das metas e atividades definidas. (BRASIL, 2014)

A opinião do beneficiário, portanto terá um duplo viés: subsidiar o administrador na avaliação do cumprimento dos objetivos pactuados e ao mesmo tempo na reorientação das metas para futuras parcerias de acordo com as opiniões emitidas.

O Dirigente I entende que este poder dado ao cidadão beneficiário, irá compelir as Organizações da Sociedade Civil a prestar um serviço de boa qualidade, pois a opinião dos cidadãos beneficiados influirá diretamente na decisão de constatar o alcance ou não dos resultados da parceria.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Protótipos do Terceiro Setor ganharam força, ainda durante o período militar, e se desenvolveram separado das instâncias do Estado brasileiro. Nesse sentido pudemos identificar três coletivos de pessoas importantes neste processo: Comunidades eclesiais, movimentos populares e os movimentos sociais, que, já naquele momento, começavam a mostrar seu potencial como formuladores e executores de Políticas sociais. Além de não depender da colaboração do Estado, estes movimentos chegavam a rivalizar com o mesmo, tendo em vista suas posições Políticas contrárias à repressão levada a cabo pelo regime militar. No entanto, esse hiato foi superado com a queda do regime de exceção, gerando um cenário em que estas associações se difundiram.

Nesse sentido, o Estado brasileiro que antes via estas instituições como antagonistas ao seu papel de formulador de Políticas sociais acabou buscando uma aproximação, incentivando, de forma gradual, a ação voluntária e a ascensão das organizações da Sociedade Civil no sentido de assumirem uma parceria para enfrentar a questão social. Este processo ocorreu no âmbito de uma Políticas de reforma do aparelho do Estado, foi a Reforma do Aparelho do Estado, que por sua vez ocorreu no âmbito de um cenário de abertura econômica.

Este conjunto de diretrizes estruturais iniciada pelo Governo Fernando Collor de Melo (1990-1992) e levada adiante no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), buscou reduzir sensivelmente a máquina administrativa do Estado, admitindo o setor público não estatal como parceiro visando resultados sociais.

Ocorre que o arcabouço jurídico da época não estava preparado para a profusão de recursos públicos, na forma de auxílios e subvenções para estas organizações da Sociedade Civil, o acabou por gerar uma grande insegurança jurídica deixando espaço para as instituições mal intencionadas, fundadas com objetivos espúrios, poderem ter acesso a esta vultuosa soma de recursos. Da mesma forma, essa insegurança, tumultuou as atividades da imensa maioria de instituições que efetivamente estavam imbuídas de um caráter social.

Instrumentos legais arcaicos, desconexos e dos mais variados níveis legais ajudavam a compor o cenário caótico daqueles tempos. Esta pesquisa percebeu que naquele momento havia um descompasso entre as Políticas Públicas do Poder Executivo e do Poder Legislativo.

Isto porque, com o Plano diretor de reforma do estado, buscou-se transferir os serviços públicos não exclusivos para a esfera de atuação do setor público não-estatal: organizações da Sociedade Civil, gerado assim grande fluxo de recursos públicos destinados a estas entidades. Por seu turno, o poder legislativo não atuou no sentido de criar um marco regulatório capaz de unificar processos de seleção e controle destas parcerias, gerando um limbo jurídico e ocasionado graves disfunções no sistema, a saber: corrupção, má aplicação de dinheiro público. Além da insegurança jurídica tais disfunções causaram repulsa social aquele ao novo modelo com a criminalização das entidades.

Neste ponto esta Pesquisa pode-se perceber que este descompasso entre as esferas de poder foi o responsável pela insegurança jurídica e a disseminação de práticas espúrias no âmbito destas parcerias. Desta forma é preciso considerar a necessidade de que as Políticas públicas sejam formuladas em uma atuação conjunta dos poderes. Isto é necessário, tendo em vista que Políticas Públicas desconexas, além de não produzirem os resultados desejados, geram gastos públicos ineficientes ou até mesmo desvio de recursos, fazendo-a cair em descrédito perante a coletividade de cidadãos.

Todo esse contexto desfavorável acabou por gerar a necessidade da confecção de um marco regulatório que tornassem seguros os mecanismos de escolha e de controle destas instituições. Este mecanismo veio com a Lei 13.019/2014. A Políticas nasceu no âmbito da Sociedade Civil e foi amplamente discutida em fóruns temáticos e através de um grupo de trabalho criado pelo poder executivo, que contou com uma composição paritária, com membros do poder público e das organizações da Sociedade Civil.

Esta pesquisa percebeu que a força de mobilização social em torno de uma questão (insegurança jurídica, criminalização das instituições) pode colocar demandas na agenda do governo, que por sua vez podem ser transformadas em Políticas públicas estatais. A lei 13.019/2014 é resultado deste processo.

O Marco regulatório teve a preocupação com a transparência na aplicação dos recursos públicos no sentido de dar maior credibilidade e controle social ao gasto público realizado através das parcerias com o Setor Público não Estatal, além disso, o novo Diploma buscou efetividade no alcance dos objetivos da Políticas, dentre os avanços da Políticas no sentido de discriminar quais instituições poderiam firmar parcerias com o poder público. A lei criou um procedimento

(chamamento público) que, dentre outros princípios, preza pela impessoalidade na escolha da instituição que receberá os repasses públicos.

Ao mesmo tempo em que torna regra o chamamento público, o marco legal criou hipóteses de dispensa deste procedimento, dentre as quais a que permite aos congressistas autores de emendas parlamentares ao orçamento direcionarem recursos para que instituições, de sua escolha, realizem atividades ou projetos.

Percebeu-se que, nesse ponto, no conflito de forças durante a formulação da Políticas , prevaleceu os interesses de políticos em manter essa forma de direcionamento de recursos. A referida norma permissiva corrobora os ensinamentos de WU (2014) que aduz que no processo de tomada de decisão de Políticas concorrem três aspectos: o político, o técnico e o organizacional. Nesse ponto o aspecto político prevaleceu sobre os demais.

Além disto, identificamos como principal aspecto do marco legal a criação dos instrumentos próprios de parceria: o termo de colaboração, termo de fomento e o acordo de colaboração. Tais instrumentos substituíram os anteriormente utilizados, consideramos que cada um, com suas especificidades, serão capazes de abarcar a complexidade dessas relações.

Apesar dos inegáveis avanços da Políticas a fala dos atores aliado a pesquisas acerca da aplicação dos referidos institutos demonstra a preocupação de que estas parcerias avancem no sentido de diminuir as atribuições do Estado ao ponto de transferir tarefas, que apesar de não lhe serem exclusivas (como a educação e a saúde) devem, quando subsidiados por recursos públicos, ser por ele diretamente prestado.

Nesse ponto percebeu-se que há uma tendência, ainda incipiente, na área da educação de transferir a gerência de escolas de ensino formal para a administração de pretensas entidades sociais. Este modelo de gestão já está fortemente presente na gestão de aparelhos de saúde. Consideramos que a prática deve ser combatida, pois esse tipo de modelo representa uma cooptação feita pelo capital ao sistema de parcerias, isto porque gera precarização dos serviços e das relações de trabalho.

Por último, podemos concluir que a atuação conjunta do Estado e Sociedade Civil pode resultar avanços nas atividades de formular, executar e monitorar as Políticas públicas, isto porque a Sociedade Civil é dotada de características que facilitam e aprimoram as Políticas, aproximando-as da população e as tornando mais eficazes.

No entanto, essa atuação conjunta deve ocorrer em caráter complementar e nunca de substituição, pois o espaço que o Estado deve ocupar no âmbito das Políticas Sociais nunca pode ser ocupado exclusivamente por qualquer outra Entidade.

Portanto quando da escolha dos objetos da parceria deve-se dar preferência àqueles que possam ser executados por instituições que tem caráter efetivamente social e que contam com a participação de coletivos de pessoas efetivamente imbuídas, através de suas atitudes, em auxiliar o Estado a enfrentar os graves problemas sociais.

REFERÊNCIAS

ABONG. **Plataforma por um marco regulatório para as Organizações da Sociedade Civil**. 2010. Disponível em: <http://plataformaosc.org.br/wp-content/uploads/2011/10/Plataforma-principal.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2018

ALVES, Elaine Jesus. Metodologia de avaliação em profundidade: um olhar sobre a avaliação do Programa Bolsa Permanência na Universidade Federal do Tocantins. Aval – **Revista de Avaliação de Políticas Públicas**. UFC, jan./jun. 2012.

ALVES, Mário Aquino Alves. **Terceiro setor**: as origens do conceito. Disponível em: http://www.ufjf.br/virgilio_oliveira/files/2014/10/01-b-Alves-2002.pdf. Acesso em: 30 out, 2017.

APPIO, Eduardo. **Controle judicial das políticas públicas no Brasil**. 1. ed., Curitiba: Juruá, 2006. 304 p.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. 38. ed. São Paulo: Globo, 1998. 397 p.

BAUER, A.; NOVAES, G. **Curso**: Avaliação de Políticas e programas educacionais. São Paulo: Fundação Carlos Chagas (FCC), 2012.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. coord. trad. João Ferreira. 2. ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1998. v. 1.

BOBBIO, Norberto. **O conceito de sociedade civil**. 2. ed. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Graal, 1982.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade**: por uma Teoria Geral da Política. 13. Ed. tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, Norberto. **Ensaio sobre Gramsci e o conceito de Sociedade Civil**. Tradução: Marco Aurélio Nogueira e Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Paz e Terra. 1999.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. Ed. São Paulo: Malheiros. 2002.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 8. Ed. São Paulo: Malheiros. 2004

BRASIL. **Cartilha**: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: a construção da agenda no governo federal. Laís de Figueirêdo Lopes, Bianca dos Santos e Iara Rolnik Xavier (orgs.). Brasília: Governo Federal, 2014.

BRASIL. **Plano nacional de Educação**: 2014-2024. 2014. Disponível

em: http://www.observatoriodopne.org.br/uploads/reference/file/439/documento_referencia.pdf. Acesso em: 2 mai. 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 2 abr. 2018

BRASIL. Lei n. 91 de 28 de agosto de 1935. Dispõe sobre o Título de Utilidade Pública Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1930-1949/L0091.htm. Acesso em: 2 abr. 2018

BRASIL. Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. Dispõe sobre serviços notariais e de registro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8935.htm. Acesso em: 2 abr. 2018

BRASIL. Lei 9.608 de 18 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a Ação e o Serviço Voluntário. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9608.htm. Acesso em: 2 abr. 2018

BRASIL. Lei 9.637 de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a Qualificação de Organização Social. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm. Acesso em: 2 abr. 2018

BRASIL. Lei 9.790 de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a Qualificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9790.htm. Acesso em: 2 abr. 2018

BRASIL. Lei 13.019 de 31 de Julho de 2014. Dispõe sobre o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da Sociedade Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm. Acesso em: 2 abr. 2018

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2018

BRASIL. Portaria nº 2.488, de 21 de outubro de 2011. Aprova a Políticas Nacional de Atenção Básica. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2488_21_10_2011.html. Acesso em: 2 abr. 2018

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Entre o Estado e o mercado: o público não estatal. Rio de Janeiro. 1999. Disponível em: <http://bresserpereira.org.br/papers/1998/84PublicoNaoEstataRefEst.p.pg.pdf>. Acesso em: 2 de abr. 2018.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia e estrutura para um novo Estado, **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 48. n. 1, p. 5-25. Jan./Abr 1997.

CÁRITAS BRASILEIRA (Org. CNBB), **Marco Regulatório das Relações entre Estado e Sociedade Civil**. 2015.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1995. CARVALHO, Alysso et al. **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: UFMG; Proex, 2002.

CARLOS, Gabriel. **ONGs: o caminho fácil para a corrupção**. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/ongs-o-caminho-facil-para-a-corrupcao/>.2011. Acesso em: 10 mai. 2018.

CARDOSO, Gil Célio de Castro. **O Estado desenvolvimentista e o Nordeste: o BNB na busca de num novo modelo de desenvolvimento regional**. Natal, UFRN, 2006. 206 p.

COUTINHO, Carlos Nelson. Gramsci. **Um estudo sobre seu pensamento político**. Nova edição ampliada. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. 320 p.

FERNANDES, Rubens César. **Privado, porém público: o Terceiro Setor na América Latina**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007

GOIÁIS. **Chamamento Público, nº 001/2018**. Disponível em: http://www.goiania.go.gov.br/sistemas/silic/dados/m002/2018/L/00_20012_01800010001.pdf. Acesso em: 12 jun. 2018.

GUSSI, Alcides. Fernando. Apontamentos teórico-metodológicos para avaliação de programas de microcrédito. Aval – **Revista de Avaliação de Políticas Públicas**. UFC, número 1, 2008, p. 29-37.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do Cárcere**. edição e tradução, Carlos Nelson Coutinho; coedição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. 2. ed. tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1997, 2. v

HOBBS, Thomas; **Leviatã**; trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nezza da Silva. São Paulo: Abril S.A Cultural e Industrial. 1996.

HOLANDA, Nílson. **Avaliação de programas: conceitos básicos sobre a avaliação “ex-post” de programas e projetos**. Fortaleza: ABC. 2006.

HUMBOLDT, Wilhelm Von. **Os Limites da Ação do Estado**. Porto: Resjurídica. 1990.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: Três valores em disputa na Avaliação de Políticas e**

Programas Sociais. v.4, n.1, p.117-142, 2016.

LEJANO, Raul P. **Parâmetros para análise de Políticas Públicas**: a fusão de texto e contexto. Campinas: Editora Arte Escrita, 2011.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 14. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **Estado contratual**: Direito ao desenvolvimento e parceria público-privada. 2005

OECD, **The welfare state in crisis**: an account of the Conference on Social Policies in the 1980s.1981.

PEREIRA, Potyara A P. **Concepções e propostas de Políticas sociais em curso**: tendências, perspectivas e conseqüências. Brasília: NEPPS/CEAM/UnB, 1994.

ROCHA, Décio. DEUSDARÁ, Bruno. Análise de Conteúdo e Análise do Discurso: aproximações e afastamentos na (re)construção de uma trajetória. **Revista Álea**. v.7 n. 2 Jul./Dez. 2005, p. 305-322

RODRIGUES, Lea Carvalho. Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de Políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. CAOS – **Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, UFPB, n. 16, mar. 2011, p. 55 – 73.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de Políticas públicas sociais. Aval – **Revista de Avaliação de Políticas Públicas**. UFC, n. 1, 2008, p.7-15.

RODRIGUES, Lea Carvalho. **Método experiencial e avaliação em profundidade**: novas perspectivas em Políticas públicas. Aval – Revista de Avaliação de Políticas Públicas. UFC, v.4, n.1, 2016. p.103-115

ROUSSEF, Dilma. **Discurso da Presidenta da República, durante sanção da Lei que institui o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-sancao-da-lei-que-institui-o-marco-regulatorio-das-organizacaoes-da-sociedade-civil-brasilia> dfBrasília, 2014.

ROUSSEF, Dilma. **Carta às organizações da Sociedade Civil**, Brasília. 2010. Disponível em: <https://claudiovereza.files.wordpress.com/2010/10/carta-de-dilma-as-organizacaoes-da-sociedade-civil.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2018.

SALAMON, Lester. **A emergência do terceiro setor – uma revolução**

associativa global. Revista de Administração. v. 33, n. 1. p. 5-11: São Paulo, jan./mar., 1998.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Avaliação de Políticas e programas sociais:** uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. Maria Ozanira da Silva (Org.). Pesquisa avaliativa: aspectos teórico- metodológicos. São Paulo: Veras Editora: São Luis: GAEPP, 2008. p. 89-177.

SENADO FEDERAL. **“Relatório final da “1ª CPI das ONGs”**., Brasília, 2002. Disponível em <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=56352&tp=1>>. Acesso em: 8 abr.2018.

SENADO FEDERAL. **Plano de Trabalho da “1ª CPI das ONGs”**, Brasília, 2007. Disponível em: http://www.senado.leg.br/comissoes/CPI/ONGs/PlanoTrabalho_TextoBasicoAprovado.pdf. Acesso em: 8 abr.2018.

SENADO FEDERAL. **Relatório final da “2ª CPI das ONGs”**, Brasília, 2010. Disponível em <http://politicaedireito.org/br/wp-content/uploads/2017/05/CPIlongs.pdf>. Acesso em: 8 abr.2018.

WU, Xun. **Guia de Políticas públicas: gerenciando processos** / XunWu, M. Ramesh, Michael Howlett, Scott Fritzen; traduzido por Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap, 2014. 160p

YIN, R. K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ANEXO A – CARTA RESPOSTA DA PRESIDENTE DILMA ROUSSEFF**Carta às Organizações da Sociedade Civil****Minhas amigas e meus amigos,**

Recebi o documento "Plataforma por um novo marco regulatório para as Organizações da Sociedade Civil", assinado por um grande número de instituições, fóruns, redes e grupos organizados da Sociedade Civil.

Manifesto minha satisfação diante da oportunidade de tratarmos de questão tão importante para a sociedade brasileira, numa perspectiva de aprofundamento das relações e da criação de condições mais adequadas para as parcerias imprescindíveis junto às três esferas de governo, o que requer o correspondente fortalecimento institucional e político das organizações da sociedade civil.

O compromisso com a democracia implica no estabelecimento de relações entre o Estado brasileiro e a sociedade civil organizada pautadas no respeito à autonomia, na liberdade de expressão e organização da sociedade, na transparência, na probidade e integridade no tratamento do interesse público.

Também há que se reconhecer como este governo fez diferente no sentido da superação da cultura e da convivência clientelista, pautando-se por uma relação democrática, respeitosa e transparente com as organizações da sociedade civil, compreendendo seu papel fundamental na construção, gestão, execução e controle social das políticas públicas.

Tivemos a oportunidade de encontrar, no nosso governo, muitos parceiros em cada canto do Brasil, que se dispuseram a realizar, conjuntamente, ações e objetivos assegurando dignidade, acesso aos direitos e necessidades fundamentais da população em áreas como segurança alimentar e nutricional, geração de renda e inclusão produtiva, entre outras.

Alcançamos um lugar qualificado, compreendendo o papel do Estado como garantidor e alicerçador dos direitos de cidadania, nos termos da nossa Constituição, acolhendo as iniciativas da sociedade e seu papel, sobretudo, no fortalecimento da democracia, na defesa de direitos e do controle social.

A "Plataforma por um novo marco regulatório para as Organizações da Sociedade Civil", que li atentamente, nos propõe uma relação jurídica mais adequada entre o Estado e as OSCs, reconhecendo que, para cumprirem suas funções, as entidades devem ser fortalecidas sem que isso signifique reduzir a responsabilidade governamental, em um ambiente regulatório estável e sadio.

Compartilho com vocês este mesmo entendimento e afirmo a disposição de, no nosso governo, aprofundar e estreitar as relações em torno de compromissos e projetos, balizados em políticas públicas que considerem as experiências e as realidades regionais.

Nesse sentido, assumo o compromisso, se tiver a honra de ser eleita Presidente, de constituir um Grupo de Trabalho, composto por representações das OSCs e do governo, que possam expressar a diversidade de temas e interesses na esfera pública, sob liderança da Secretaria Geral da Presidência da República, com o objetivo de elaborar, com a maior brevidade possível, no prazo máximo de um ano, uma proposta de legislação que atenda de forma ampla e responsável, às necessidades de aperfeiçoamento que se impõem, para seguirmos avançando em consonância com o projeto de desenvolvimento para o Brasil, o combate à desigualdade social e o interesse público.

Um grande abraço, da amiga e companheira,



Dilma Rousseff

Para mais informações sobre o programa de governo entre em contato: programagoverno@dilma13.com.br



ANEXO B – LEI Nº 13.019, DE 31 DE JULHO DE 2014.

Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da Sociedade Civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a Políticas de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da Sociedade Civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.

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

Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da Sociedade Civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação.

CAPÍTULO I - DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da Sociedade Civil:

- a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;
- b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse

público e de cunho social.

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos;

II - administração pública: União, Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, e suas subsidiárias, alcançadas pelo disposto no § 9º do art. 37 da Constituição Federal;

III - parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da Sociedade Civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação;

- atividade: conjunto de operações que se realizam de modo contínuo ou permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à satisfação de interesses compartilhados pela administração pública e pela organização da Sociedade Civil;

- projeto: conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto destinado à satisfação de interesses compartilhados pela administração pública e pela organização da Sociedade Civil;

IV - Dirigente: pessoa que detenha poderes de administração, gestão ou controle da organização da Sociedade Civil, habilitada a assinar termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação com a administração pública para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, ainda que delegue essa competência a terceiros;

V - Administrador Público: agente público revestido de competência para assinar termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação com organização da Sociedade Civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, ainda que delegue essa competência a terceiros;

VI - gestor: agente público responsável pela gestão de parceria celebrada por meio de termo de colaboração ou termo de fomento, designado por ato publicado em meio oficial de comunicação, com poderes de controle e fiscalização;

VII - termo de colaboração: instrumento por meio do qual são formalizadas as

parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da Sociedade Civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros;

VIII - termo de fomento: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da Sociedade Civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da Sociedade Civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros;

VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da Sociedade Civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros;

IX - conselho de Políticas pública: órgão criado pelo poder público para atuar como instância consultiva, na respectiva área de atuação, na formulação, implementação, acompanhamento, monitoramento e avaliação de Políticas públicas;

X - comissão de seleção: órgão colegiado destinado a processar e julgar chamamentos públicos, constituído por ato publicado em meio oficial de comunicação, assegurada a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública;

XI - comissão de monitoramento e avaliação: órgão colegiado destinado a monitorar e avaliar as parcerias celebradas com organizações da Sociedade Civil mediante termo de colaboração ou termo de fomento, constituído por ato publicado em meio oficial de comunicação, assegurada a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública;

XII - chamamento público: procedimento destinado a selecionar organização da Sociedade Civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos;

XIII - bens remanescentes: os de natureza permanente adquiridos com recursos

financeiros envolvidos na parceria, necessários à consecução do objeto, mas que a ele não se incorporam;

XIV - prestação de contas: procedimento em que se analisa e se avalia a execução da parceria, pelo qual seja possível verificar o cumprimento do objeto da parceria e o alcance das metas e dos resultados previstos, compreendendo duas fases:

- a) apresentação das contas, de responsabilidade da organização da Sociedade Civil;
- b) análise e manifestação conclusiva das contas, de responsabilidade da administração pública, sem prejuízo da atuação dos órgãos de controle;

Art. 2º-A. As parcerias disciplinadas nesta Lei respeitarão, em todos os seus aspectos, as normas específicas das Políticas públicas setoriais relativas ao objeto da parceria e as respectivas instâncias de pactuação e deliberação.

Art. 3º Não se aplicam as exigências desta Lei:

I - às transferências de recursos homologadas pelo Congresso Nacional ou autorizadas pelo Senado Federal naquilo em que as disposições específicas dos tratados, acordos e convenções internacionais conflitam com esta Lei;

II - (revogado);

III - aos contratos de gestão celebrados com organizações sociais, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998;

IV - aos convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal;

V - aos termos de compromisso cultural referidos no § 1º do art. 9º da Lei nº 13.018, de 22 de julho de 2014;

VI - aos termos de parceria celebrados com organizações da Sociedade Civil de interesse público, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999;

VII - às transferências referidas no art. 2º da Lei nº 10.845, de 5 de março de 2004, e nos arts. 5º e 22 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009;

IX - aos pagamentos realizados a título de anuidades, contribuições ou taxas associativas em favor de organismos internacionais ou entidades que sejam obrigatoriamente constituídas por:

- a) membros de Poder ou do Ministério Público;
- b) Dirigentes de órgão ou de entidade da administração pública;
- c) pessoas jurídicas de direito público interno;
- d) pessoas jurídicas integrantes da administração pública;

X - às parcerias entre a administração pública e os serviços sociais autônomos.

CAPÍTULO II - DA CELEBRAÇÃO DO TERMO DE COLABORAÇÃO OU DE FOMENTO

Seção I - Normas Gerais

Art. 5º O regime jurídico de que trata esta Lei tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da Sociedade Civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia, destinando-se a assegurar:

- I - o reconhecimento da participação social como direito do cidadão;
- II - a solidariedade, a cooperação e o respeito à diversidade para a construção de valores de cidadania e de inclusão social e produtiva;
- III - a promoção do desenvolvimento local, regional e nacional, inclusivo e sustentável;
- IV - o direito à informação, à transparência e ao controle social das ações públicas;
- V - a integração e a transversalidade dos procedimentos, mecanismos e instâncias de participação social;
- VI - a valorização da diversidade cultural e da educação para a cidadania ativa;
- VII - a promoção e a defesa dos direitos humanos;
- VIII - a preservação, a conservação e a proteção dos recursos hídricos e do meio ambiente;
- IX - a valorização dos direitos dos povos indígenas e das comunidades tradicionais;
- X - a preservação e a valorização do patrimônio cultural brasileiro, em suas dimensões material e imaterial.

Art. 6º São diretrizes fundamentais do regime jurídico de parceria:

- I - a promoção, o fortalecimento institucional, a capacitação e o incentivo à organização da Sociedade Civil para a cooperação com o poder público;
- II - a priorização do controle de resultados;
- III - o incentivo ao uso de recursos atualizados de tecnologias de informação e comunicação;
- IV - o fortalecimento das ações de cooperação institucional entre os entes federados nas relações com as organizações da Sociedade Civil;
- V - o estabelecimento de mecanismos que ampliem a gestão de informação,

transparência e publicidade;

VI - a ação integrada, complementar e descentralizada, de recursos e ações, entre os entes da Federação, evitando sobreposição de iniciativas e fragmentação de recursos;

VII - a sensibilização, a capacitação, o aprofundamento e o aperfeiçoamento do trabalho de gestores públicos, na implementação de atividades e projetos de interesse público e relevância social com organizações da Sociedade Civil;

VIII - a adoção de práticas de gestão administrativa necessárias e suficientes para coibir a obtenção, individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens indevidos;

IX - a promoção de soluções derivadas da aplicação de conhecimentos, da ciência e tecnologia e da inovação para atender necessidades e demandas de maior qualidade de vida da população em situação de desigualdade social.

Seção II - Da Capacitação de Gestores, Conselheiros e Sociedade Civil Organizada

Art. 7º A União poderá instituir, em coordenação com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e organizações da Sociedade Civil, programas de capacitação voltados a:

I - administradores públicos, Dirigentes e gestores;

II - representantes de organizações da Sociedade Civil;

III - membros de conselhos de Políticas públicas;

IV - membros de comissões de seleção;

V - membros de comissões de monitoramento e avaliação;

VI - demais agentes públicos e privados envolvidos na celebração e execução das parcerias disciplinadas nesta Lei.

Parágrafo único. A participação nos programas previstos no caput não constituirá condição para o exercício de função envolvida na materialização das parcerias disciplinadas nesta Lei.

Art. 8º Ao decidir sobre a celebração de parcerias previstas nesta Lei, o Administrador Público:

I - considerará, obrigatoriamente, a capacidade operacional da administração pública para celebrar a parceria, cumprir as obrigações dela decorrentes e assumir as respectivas responsabilidades;

II - avaliará as propostas de parceria com o rigor técnico necessário;

III - designará gestores habilitados a controlar e fiscalizar a execução em tempo hábil

e de modo eficaz;

IV - apreciará as prestações de contas na forma e nos prazos determinados nesta Lei e na legislação específica.

Parágrafo único. A administração pública adotará as medidas necessárias, tanto na capacitação de pessoal, quanto no provimento dos recursos materiais e tecnológicos necessários, para assegurar a capacidade técnica e operacional de que trata o caput deste artigo.

Seção III - Da Transparência e do Controle

Art. 10. A administração pública deverá manter, em seu sítio oficial na internet, a relação das parcerias celebradas e dos respectivos planos de trabalho, até cento e oitenta dias após o respectivo encerramento.

Art. 11. A organização da Sociedade Civil deverá divulgar na internet e em locais visíveis de suas sedes sociais e dos estabelecimentos em que exerça suas ações todas as parcerias celebradas com a administração pública.

Parágrafo único. As informações de que tratam este artigo e o art. 10 deverão incluir, no mínimo:

I - data de assinatura e identificação do instrumento de parceria e do órgão da administração pública responsável;

II - nome da organização da Sociedade Civil e seu número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB;

III - descrição do objeto da parceria;

IV - valor total da parceria e valores liberados, quando for o caso;

V - situação da prestação de contas da parceria, que deverá informar a data prevista para a sua apresentação, a data em que foi apresentada, o prazo para a sua análise e o resultado conclusivo.

VI - quando vinculados à execução do objeto e pagos com recursos da parceria, o valor total da remuneração da equipe de trabalho, as funções que seus integrantes desempenham e a remuneração prevista para o respectivo exercício.

Art. 12. A administração pública deverá divulgar pela internet os meios de representação sobre a aplicação irregular dos recursos envolvidos na parceria.

Seção IV - Do Fortalecimento da Participação Social e da Divulgação das Ações

Art. 13. (VETADO).

Art. 14. A administração pública divulgará, na forma de regulamento, nos meios

públicos de comunicação por radiodifusão de sons e de sons e imagens, campanhas publicitárias e programações desenvolvidas por organizações da Sociedade Civil, no âmbito das parcerias previstas nesta Lei, mediante o emprego de recursos tecnológicos e de linguagem adequados à garantia de acessibilidade por pessoas com deficiência.

Art. 15. Poderá ser criado, no âmbito do Poder Executivo federal, o Conselho Nacional de Fomento e Colaboração, de composição paritária entre representantes governamentais e organizações da Sociedade Civil, com a finalidade de divulgar boas práticas e de propor e apoiar Políticas e ações voltadas ao fortalecimento das relações de fomento e de colaboração previstas nesta Lei.

§ 1º A composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Fomento e Colaboração serão disciplinados em regulamento.

§ 2º Os demais entes federados também poderão criar instância participativa, nos termos deste artigo.

§ 3º Os conselhos setoriais de Políticas públicas e a administração pública serão consultados quanto às Políticas e ações voltadas ao fortalecimento das relações de fomento e de colaboração propostas pelo Conselho de que trata o caput deste artigo.

Seção V - Dos Termos de Colaboração e de Fomento

Art. 16. O termo de colaboração deve ser adotado pela administração pública para consecução de planos de trabalho de sua iniciativa, para celebração de parcerias com organizações da Sociedade Civil que envolvam a transferência de recursos financeiros.

Parágrafo único. Os conselhos de Políticas públicas poderão apresentar propostas à administração pública para celebração de termo de colaboração com organizações da Sociedade Civil.

Art. 17. O termo de fomento deve ser adotado pela administração pública para consecução de planos de trabalho propostos por organizações da Sociedade Civil que envolvam a transferência de recursos financeiros.

Seção VI - Do Procedimento de Manifestação de Interesse Social

Art. 18. É instituído o Procedimento de Manifestação de Interesse Social como instrumento por meio do qual as organizações da Sociedade Civil, movimentos sociais e cidadãos poderão apresentar propostas ao poder público para que este avalie a possibilidade de realização de um chamamento público objetivando a

celebração de parceria.

Art. 19. A proposta a ser encaminhada à administração pública deverá atender aos seguintes requisitos:

I - identificação do subscritor da proposta;

II - indicação do interesse público envolvido;

III - diagnóstico da realidade que se quer modificar, aprimorar ou desenvolver e, quando possível, indicação da viabilidade, dos custos, dos benefícios e dos prazos de execução da ação pretendida.

Art. 20. Preenchidos os requisitos do art. 19, a administração pública deverá tornar pública a proposta em seu sítio eletrônico e, verificada a conveniência e oportunidade para realização do Procedimento de Manifestação de Interesse Social, o instaurará para oitiva da sociedade sobre o tema.

Parágrafo único. Os prazos e regras do procedimento de que trata esta Seção observarão regulamento próprio de cada ente federado, a ser aprovado após a publicação desta Lei.

Art. 21. A realização do Procedimento de Manifestação de Interesse Social não implicará necessariamente na execução do chamamento público, que acontecerá de acordo com os interesses da administração.

§ 1º A realização do Procedimento de Manifestação de Interesse Social não dispensa a convocação por meio de chamamento público para a celebração de parceria.

§ 2º A proposição ou a participação no Procedimento de Manifestação de Interesse Social não impede a organização da Sociedade Civil de participar no eventual chamamento público subsequente.

§ 3º É vedado condicionar a realização de chamamento público ou a celebração de parceria à prévia realização de Procedimento de Manifestação de Interesse Social.

Seção VII - Do Plano de Trabalho

Art. 22. Deverá constar do plano de trabalho de parcerias celebradas mediante termo de colaboração ou de fomento:

I - descrição da realidade que será objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou projetos e metas a serem atingidas;

II - descrição de metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem

executados;

II-A - previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria;

III - forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas;

IV - definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas.

Seção VIII - Do Chamamento Público

Art. 23. A administração pública deverá adotar procedimentos claros, objetivos e simplificados que orientem os interessados e facilitem o acesso direto aos seus órgãos e instâncias decisórias, independentemente da modalidade de parceria prevista nesta Lei.

Parágrafo único. Sempre que possível, a administração pública estabelecerá critérios a serem seguidos, especialmente quanto às seguintes características:

I - objetos;

II - metas;

III - (revogado);

IV - custos;

VI - indicadores, quantitativos ou qualitativos, de avaliação de resultados.

Art. 24. Exceto nas hipóteses previstas nesta Lei, a celebração de termo de colaboração ou de fomento será precedida de chamamento público voltado a selecionar organizações da Sociedade Civil que tornem mais eficaz a execução do objeto.

§ 1º O edital do chamamento público especificará, no mínimo:

I - a programação orçamentária que autoriza e viabiliza a celebração da parceria;

III - o objeto da parceria;

IV - as datas, os prazos, as condições, o local e a forma de apresentação das propostas;

V - as datas e os critérios de seleção e julgamento das propostas, inclusive no que se refere à metodologia de pontuação e ao peso atribuído a cada um dos critérios estabelecidos, se for o caso;

VI - o valor previsto para a realização do objeto;

VIII - as condições para interposição de recurso administrativo;

IX - a minuta do instrumento por meio do qual será celebrada a parceria;

X - de acordo com as características do objeto da parceria, medidas de acessibilidade para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida e idosos.

§ 2º É vedado admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo em decorrência de qualquer circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto da parceria, admitidos:

I - a seleção de propostas apresentadas exclusivamente por concorrentes sediados ou com representação atuante e reconhecida na unidade da Federação onde será executado o objeto da parceria;

II - o estabelecimento de cláusula que delimite o território ou a abrangência da prestação de atividades ou da execução de projetos, conforme estabelecido nas Políticas setoriais.

Art. 26. O edital deverá ser amplamente divulgado em página do sítio oficial da administração pública na internet, com antecedência mínima de trinta dias.

Art. 27. O grau de adequação da proposta aos objetivos específicos do programa ou da ação em que se insere o objeto da parceria e, quando for o caso, ao valor de referência constante do chamamento constitui critério obrigatório de julgamento.

§ 1º As propostas serão julgadas por uma comissão de seleção previamente designada, nos termos desta Lei, ou constituída pelo respectivo conselho gestor, se o projeto for financiado com recursos de fundos específicos.

§ 2º Será impedida de participar da comissão de seleção pessoa que, nos últimos cinco anos, tenha mantido relação jurídica com, ao menos, uma das entidades participantes do chamamento público.

§ 3º Configurado o impedimento previsto no § 2º, deverá ser designado membro substituto que possua qualificação equivalente à do substituído.

§ 4º A administração pública homologará e divulgará o resultado do julgamento em página do sítio previsto no art. 26.

§ 5º Será obrigatoriamente justificada a seleção de proposta que não for a mais adequada ao valor de referência constante do chamamento público.

§ 6º A homologação não gera direito para a organização da Sociedade Civil à celebração da parceria.

Art. 28. Somente depois de encerrada a etapa competitiva e ordenadas as propostas, a administração pública procederá à verificação dos documentos que comprovem o atendimento pela organização da Sociedade Civil selecionada dos requisitos previstos nos arts. 33 e 34.

§ 1º Na hipótese de a organização da Sociedade Civil selecionada não atender aos requisitos exigidos nos arts. 33 e 34, aquela imediatamente mais bem classificada poderá ser convidada a aceitar a celebração de parceria nos termos da proposta por ela apresentada.

§ 2º Caso a organização da Sociedade Civil convidada nos termos do § 1º aceite celebrar a parceria, proceder-se-á à verificação dos documentos que comprovem o atendimento aos requisitos previstos nos arts. 33 e 34.

Art. 29. Os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público, exceto, em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto nesta Lei.

Art. 30. A administração pública poderá dispensar a realização do chamamento público:

I - no caso de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público, pelo prazo de até cento e oitenta dias;

II - nos casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social;

III - quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança;

VI - no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da Sociedade Civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva Políticas .

Art. 31. Será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da Sociedade Civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica, especialmente quando:

I - o objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual sejam indicadas as instituições que utilizarão os recursos;

II - a parceria decorrer de transferência para organização da Sociedade Civil que esteja autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária, inclusive quando se tratar da subvenção prevista no inciso I do § 3º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Art. 32. Nas hipóteses dos arts. 30 e 31 desta Lei, a ausência de realização de chamamento público será justificada pelo Administrador Público.

§ 1º Sob pena de nulidade do ato de formalização de parceria prevista nesta Lei, o extrato da justificativa previsto no caput deverá ser publicado, na mesma data em que for efetivado, no sítio oficial da administração pública na internet e, eventualmente, a critério do Administrador Público, também no meio oficial de publicidade da administração pública.

§ 2º Admite-se a impugnação à justificativa, apresentada no prazo de cinco dias a contar de sua publicação, cujo teor deve ser analisado pelo Administrador Público responsável em até cinco dias da data do respectivo protocolo.

§ 3º Havendo fundamento na impugnação, será revogado o ato que declarou a dispensa ou considerou inexigível o chamamento público, e será imediatamente iniciado o procedimento para a realização do chamamento público, conforme o caso.

§ 4º A dispensa e a inexigibilidade de chamamento público, bem como o disposto no art. 29, não afastam a aplicação dos demais dispositivos desta Lei.

Seção IX - Dos Requisitos para Celebração do Termo de Colaboração e do Termo de Fomento

Art. 33. Para celebrar as parcerias previstas nesta Lei, as organizações da Sociedade Civil deverão ser regidas por normas de organização interna que prevejam, expressamente:

I - objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social;

III - que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido seja transferido a outra pessoa jurídica de igual natureza que preencha os requisitos desta Lei e cujo objeto social seja, preferencialmente, o mesmo da entidade extinta;

IV - escrituração de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e com as Normas Brasileiras de Contabilidade;

V - possuir:

a) no mínimo, um, dois ou três anos de existência, com cadastro ativo, comprovados por meio de documentação emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, com base no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, conforme, respectivamente, a parceria seja celebrada no âmbito dos Municípios, do Distrito Federal ou dos Estados e da União, admitida a redução desses prazos por ato específico de cada ente na hipótese de nenhuma organização atingi-los;

b) experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante;

c) instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas.

§ 1º Na celebração de acordos de cooperação, somente será exigido o requisito previsto no inciso I.

§ 2º Serão dispensadas do atendimento ao disposto nos incisos I e III as organizações religiosas.

§ 3º As sociedades cooperativas deverão atender às exigências previstas na legislação específica e ao disposto no inciso IV, estando dispensadas do atendimento aos requisitos previstos nos incisos I e III.

§ 5º Para fins de atendimento do previsto na alínea c do inciso V, não será necessária a demonstração de capacidade instalada prévia.

Art. 34. Para celebração das parcerias previstas nesta Lei, as organizações da Sociedade Civil deverão apresentar:

II - certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa, de acordo com a legislação aplicável de cada ente federado;

III - certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e de eventuais alterações ou, tratando-se de sociedade cooperativa, certidão simplificada emitida por junta comercial;

V - cópia da ata de eleição do quadro Dirigente atual;

VI - relação nominal atualizada dos Dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB de cada um

deles;

VII - comprovação de que a organização da Sociedade Civil funciona no endereço por ela declarado;

Art. 35. A celebração e a formalização do termo de colaboração e do termo de fomento dependerão da adoção das seguintes providências pela administração pública:

I - realização de chamamento público, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei;

II - indicação expressa da existência de prévia dotação orçamentária para execução da parceria;

III - demonstração de que os objetivos e finalidades institucionais e a capacidade técnica e operacional da organização da Sociedade Civil foram avaliados e são compatíveis com o objeto;

IV - aprovação do plano de trabalho, a ser apresentado nos termos desta Lei;

V - emissão de parecer de órgão técnico da administração pública, que deverá pronunciar-se, de forma expressa, a respeito:

a) do mérito da proposta, em conformidade com a modalidade de parceria adotada;

b) da identidade e da reciprocidade de interesse das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria prevista nesta Lei;

c) da viabilidade de sua execução;

d) da verificação do cronograma de desembolso;

e) da descrição de quais serão os meios disponíveis a serem utilizados para a fiscalização da execução da parceria, assim como dos procedimentos que deverão ser adotados para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento das metas e objetivos;

g) da designação do gestor da parceria;

h) da designação da comissão de monitoramento e avaliação da parceria;

VI - emissão de parecer jurídico do órgão de assessoria ou consultoria jurídica da administração pública acerca da possibilidade de celebração da parceria.

§ 1º Não será exigida contrapartida financeira como requisito para celebração de parceria, facultada a exigência de contrapartida em bens e serviços cuja expressão monetária será obrigatoriamente identificada no termo de colaboração ou de fomento.

§ 2º Caso o parecer técnico ou o parecer jurídico de que tratam, respectivamente, os incisos V e VI concluam pela possibilidade de celebração da parceria com

ressalvas, deverá o Administrador Público sanar os aspectos ressalvados ou, mediante ato formal, justificar a preservação desses aspectos ou sua exclusão.

§ 3º Na hipótese de o gestor da parceria deixar de ser agente público ou ser lotado em outro órgão ou entidade, o Administrador Público deverá designar novo gestor, assumindo, enquanto isso não ocorrer, todas as obrigações do gestor, com as respectivas responsabilidades.

§ 4º (Revogado).

§ 5º Caso a organização da Sociedade Civil adquira equipamentos e materiais permanentes com recursos provenientes da celebração da parceria, o bem será gravado com cláusula de inalienabilidade, e ela deverá formalizar promessa de transferência da propriedade à administração pública, na hipótese de sua extinção.

§ 6º Será impedida de participar como gestor da parceria ou como membro da comissão de monitoramento e avaliação pessoa que, nos últimos 5 (cinco) anos, tenha mantido relação jurídica com, ao menos, 1 (uma) das organizações da Sociedade Civil partícipes.

§ 7º Configurado o impedimento do § 6º, deverá ser designado gestor ou membro substituto que possua qualificação técnica equivalente à do substituído.

Art. 35-A. É permitida a atuação em rede, por duas ou mais organizações da Sociedade Civil, mantida a integral responsabilidade da organização celebrante do termo de fomento ou de colaboração, desde que a organização da Sociedade Civil signatária do termo de fomento ou de colaboração possua:

I - mais de cinco anos de inscrição no CNPJ;

II - capacidade técnica e operacional para supervisionar e orientar diretamente a atuação da organização que com ela estiver atuando em rede.

Parágrafo único. A organização da Sociedade Civil que assinar o termo de colaboração ou de fomento deverá celebrar termo de atuação em rede para repasse de recursos às não celebrantes, ficando obrigada a, no ato da respectiva formalização:

I - verificar, nos termos do regulamento, a regularidade jurídica e fiscal da organização executante e não celebrante do termo de colaboração ou do termo de fomento, devendo comprovar tal verificação na prestação de contas;

II - comunicar à administração pública em até sessenta dias a assinatura do termo de atuação em rede.

Art. 36. Será obrigatória a estipulação do destino a ser dado aos bens remanescentes da parceria.

Parágrafo único. Os bens remanescentes adquiridos com recursos transferidos poderão, a critério do Administrador Público, ser doados quando, após a consecução do objeto, não forem necessários para assegurar a continuidade do objeto pactuado, observado o disposto no respectivo termo e na legislação vigente.

Art. 38. O termo de fomento, o termo de colaboração e o acordo de cooperação somente produzirão efeitos jurídicos após a publicação dos respectivos extratos no meio oficial de publicidade da administração pública.

Seção X - Das Vedações

Art. 39. Ficará impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei a organização da Sociedade Civil que:

I - não esteja regularmente constituída ou, se estrangeira, não esteja autorizada a funcionar no território nacional;

II - esteja omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada;

III - tenha como Dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou Dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau;

IV - tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos, exceto se:

a) for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e quitados os débitos eventualmente imputados;

b) for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição;

c) a apreciação das contas estiver pendente de decisão sobre recurso com efeito suspensivo;

V - tenha sido punida com uma das seguintes sanções, pelo período que durar a penalidade:

a) suspensão de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração;

b) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública;

c) a prevista no inciso II do art. 73 desta Lei;

d) a prevista no inciso III do art. 73 desta Lei;

VI - tenha tido contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecurável, nos últimos 8 (oito) anos;

VII - tenha entre seus Dirigentes pessoa:

a) cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecurável, nos últimos 8 (oito) anos;

b) julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação;

c) considerada responsável por ato de improbidade, enquanto durarem os prazos estabelecidos nos incisos I, II e III do art. 12 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

§ 1º Nas hipóteses deste artigo, é igualmente vedada a transferência de novos recursos no âmbito de parcerias em execução, excetuando-se os casos de serviços essenciais que não podem ser adiados sob pena de prejuízo ao erário ou à população, desde que precedida de expressa e fundamentada autorização do Dirigente máximo do órgão ou entidade da administração pública, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Em qualquer das hipóteses previstas no caput, persiste o impedimento para celebrar parceria enquanto não houver o ressarcimento do dano ao erário, pelo qual seja responsável a organização da Sociedade Civil ou seu Dirigente.

§ 4º Para os fins do disposto na alínea a do inciso IV e no § 2º, não serão considerados débitos que decorram de atrasos na liberação de repasses pela administração pública ou que tenham sido objeto de parcelamento, se a organização da Sociedade Civil estiver em situação regular no parcelamento.

§ 5º A vedação prevista no inciso III não se aplica à celebração de parcerias com entidades que, pela sua própria natureza, sejam constituídas pelas autoridades referidas naquele inciso, sendo vedado que a mesma pessoa figure no termo de colaboração, no termo de fomento ou no acordo de cooperação simultaneamente como Dirigente e Administrador Público.

§ 6º Não são considerados membros de Poder os integrantes de conselhos de direitos e de Políticas públicas.

Art. 40. É vedada a celebração de parcerias previstas nesta Lei que tenham por objeto, envolvam ou incluam, direta ou indiretamente, delegação das funções de regulação, de fiscalização, de exercício do poder de polícia ou de outras atividades

exclusivas de Estado.

Art. 41. Ressalvado o disposto no art. 3º e no parágrafo único do art. 84, serão celebradas nos termos desta Lei as parcerias entre a administração pública e as entidades referidas no inciso I do art. 2º.

CAPÍTULO III - DA FORMALIZAÇÃO E DA EXECUÇÃO

Seção I - Disposições Preliminares

Art. 42. As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de acordo de cooperação, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais:

I - a descrição do objeto pactuado;

II - as obrigações das partes;

III - quando for o caso, o valor total e o cronograma de desembolso;

V - a contrapartida, quando for o caso, observado o disposto no § 1º do art. 35;

VI - a vigência e as hipóteses de prorrogação;

VII - a obrigação de prestar contas com definição de forma, metodologia e prazos;

VIII - a forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de apoio técnico nos termos previstos no § 1º do art. 58 desta Lei;

IX - a obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos nesta Lei;

X - a definição, se for o caso, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria e que, em razão de sua execução, tenham sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública;

XII - a prerrogativa atribuída à administração pública para assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade;

XIV - quando for o caso, a obrigação de a organização da Sociedade Civil manter e movimentar os recursos em conta bancária específica, observado o disposto no art. 51;

XV - o livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondente aos processos, aos documentos e às informações relacionadas a termos de colaboração ou a termos de fomento, bem como aos locais de execução do respectivo objeto;

XVI - a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo, com as respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, além da estipulação de prazo mínimo de antecedência para a publicidade dessa intenção, que não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias;

XVII - a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa, com a participação de órgão encarregado de assessoramento jurídico integrante da estrutura da administração pública;

XIX - a responsabilidade exclusiva da organização da Sociedade Civil pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal;

XX - a responsabilidade exclusiva da organização da Sociedade Civil pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no termo de colaboração ou de fomento, não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública a inadimplência da organização da Sociedade Civil em relação ao referido pagamento, os ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou os danos decorrentes de restrição à sua execução.

Parágrafo único. Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável.

Seção II - Das Contratações Realizadas pelas Organizações da Sociedade Civil

Seção III - Das Despesas

Art. 45. As despesas relacionadas à execução da parceria serão executadas nos termos dos incisos XIX e XX do art. 42, sendo vedado:

I - utilizar recursos para finalidade alheia ao objeto da parceria;

II - pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público com recursos vinculados à parceria, salvo nas hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias;

Art. 46. Poderão ser pagas, entre outras despesas, com recursos vinculados à parceria:

I - remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da organização da Sociedade Civil, durante a vigência da parceria, compreendendo as despesas com pagamentos de impostos, contribuições

sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, férias, décimo terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas;

II - diárias referentes a deslocamento, hospedagem e alimentação nos casos em que a execução do objeto da parceria assim o exija;

III - custos indiretos necessários à execução do objeto, seja qual for a proporção em relação ao valor total da parceria;

IV - aquisição de equipamentos e materiais permanentes essenciais à consecução do objeto e serviços de adequação de espaço físico, desde que necessários à instalação dos referidos equipamentos e materiais.

§ 1º A inadimplência da administração pública não transfere à organização da Sociedade Civil a responsabilidade pelo pagamento de obrigações vinculadas à parceria com recursos próprios.

§ 2º A inadimplência da organização da Sociedade Civil em decorrência de atrasos na liberação de repasses relacionados à parceria não poderá acarretar restrições à liberação de parcelas subsequentes.

§ 3º O pagamento de remuneração da equipe contratada pela organização da Sociedade Civil com recursos da parceria não gera vínculo trabalhista com o poder público.

Seção IV - Da Liberação dos Recursos

Art. 48. As parcelas dos recursos transferidos no âmbito da parceria serão liberadas em estrita conformidade com o respectivo cronograma de desembolso, exceto nos casos a seguir, nos quais ficarão retidas até o saneamento das impropriedades:

I - quando houver evidências de irregularidade na aplicação de parcela anteriormente recebida;

II - quando constatado desvio de finalidade na aplicação dos recursos ou o inadimplemento da organização da Sociedade Civil em relação a obrigações estabelecidas no termo de colaboração ou de fomento;

III - quando a organização da Sociedade Civil deixar de adotar sem justificativa suficiente as medidas saneadoras apontadas pela administração pública ou pelos órgãos de controle interno ou externo.

Art. 49. Nas parcerias cuja duração exceda um ano, é obrigatória a prestação de contas ao término de cada exercício.

Art. 50. A administração pública deverá viabilizar o acompanhamento pela internet dos processos de liberação de recursos referentes às parcerias celebradas nos termos desta Lei.

Seção V - Da Movimentação e Aplicação Financeira dos Recursos

Art. 51. Os recursos recebidos em decorrência da parceria serão depositados em conta corrente específica isenta de tarifa bancária na instituição financeira pública determinada pela administração pública.

Parágrafo único. Os rendimentos de ativos financeiros serão aplicados no objeto da parceria, estando sujeitos às mesmas condições de prestação de contas exigidas para os recursos transferidos.

Art. 52. Por ocasião da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção da parceria, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à administração pública no prazo improrrogável de trinta dias, sob pena de imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente da administração pública.

Art. 53. Toda a movimentação de recursos no âmbito da parceria será realizada mediante transferência eletrônica sujeita à identificação do beneficiário final e à obrigatoriedade de depósito em sua conta bancária.

§ 1º Os pagamentos deverão ser realizados mediante crédito na conta bancária de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços.

§ 2º Demonstrada a impossibilidade física de pagamento mediante transferência eletrônica, o termo de colaboração ou de fomento poderá admitir a realização de pagamentos em espécie.

Seção VI - Das Alterações

Art. 55. A vigência da parceria poderá ser alterada mediante solicitação da organização da Sociedade Civil, devidamente formalizada e justificada, a ser apresentada à administração pública em, no mínimo, trinta dias antes do termo inicialmente previsto.

Parágrafo único. A prorrogação de ofício da vigência do termo de colaboração ou de fomento deve ser feita pela administração pública quando ela der causa a atraso na liberação de recursos financeiros, limitada ao exato período do atraso verificado.

Art. 57. O plano de trabalho da parceria poderá ser revisto para alteração de valores

ou de metas, mediante termo aditivo ou por apostila ao plano de trabalho original. Parágrafo único.

Seção VII - Do Monitoramento e Avaliação

Art. 58. A administração pública promoverá o monitoramento e a avaliação do cumprimento do objeto da parceria.

§ 1º Para a implementação do disposto no caput, a administração pública poderá valer-se do apoio técnico de terceiros, delegar competência ou firmar parcerias com órgãos ou entidades que se situem próximos ao local de aplicação dos recursos.

§ 2º Nas parcerias com vigência superior a 1 (um) ano, a administração pública realizará, sempre que possível, pesquisa de satisfação com os beneficiários do plano de trabalho e utilizará os resultados como subsídio na avaliação da parceria celebrada e do cumprimento dos objetivos pactuados, bem como na reorientação e no ajuste das metas e atividades definidas.

§ 3º Para a implementação do disposto no § 2º, a administração pública poderá valer-se do apoio técnico de terceiros, delegar competência ou firmar parcerias com órgãos ou entidades que se situem próximos ao local de aplicação dos recursos.

Art. 59. A administração pública emitirá relatório técnico de monitoramento e avaliação de parceria celebrada mediante termo de colaboração ou termo de fomento e o submeterá à comissão de monitoramento e avaliação designada, que o homologará, independentemente da obrigatoriedade de apresentação da prestação de contas devida pela organização da Sociedade Civil.

§ 1º O relatório técnico de monitoramento e avaliação da parceria, sem prejuízo de outros elementos, deverá conter:

- I - descrição sumária das atividades e metas estabelecidas;
- II - análise das atividades realizadas, do cumprimento das metas e do impacto do benefício social obtido em razão da execução do objeto até o período, com base nos indicadores estabelecidos e aprovados no plano de trabalho;
- III - valores efetivamente transferidos pela administração pública;
- V - análise dos documentos comprobatórios das despesas apresentados pela organização da Sociedade Civil na prestação de contas, quando não for comprovado o alcance das metas e resultados estabelecidos no respectivo termo de colaboração ou de fomento;
- VI - análise de eventuais auditorias realizadas pelos controles interno e externo, no

âmbito da fiscalização preventiva, bem como de suas conclusões e das medidas que tomaram em decorrência dessas auditorias.

§ 2º No caso de parcerias financiadas com recursos de fundos específicos, o monitoramento e a avaliação serão realizados pelos respectivos conselhos gestores, respeitadas as exigências desta Lei.

Art. 60. Sem prejuízo da fiscalização pela administração pública e pelos órgãos de controle, a execução da parceria será acompanhada e fiscalizada pelos conselhos de Políticas públicas das áreas correspondentes de atuação existentes em cada esfera de governo.

Parágrafo único. As parcerias de que trata esta Lei estarão também sujeitas aos mecanismos de controle social previstos na legislação.

Seção VIII - Das Obrigações do Gestor

Art. 61. São obrigações do gestor:

- I - acompanhar e fiscalizar a execução da parceria;
- II - informar ao seu superior hierárquico a existência de fatos que comprometam ou possam comprometer as atividades ou metas da parceria e de indícios de irregularidades na gestão dos recursos, bem como as providências adotadas ou que serão adotadas para sanar os problemas detectados;
- IV - emitir parecer técnico conclusivo de análise da prestação de contas final, levando em consideração o conteúdo do relatório técnico de monitoramento e avaliação de que trata o art. 59;
- V - disponibilizar materiais e equipamentos tecnológicos necessários às atividades de monitoramento e avaliação.

Art. 62. Na hipótese de inexecução por culpa exclusiva da organização da Sociedade Civil, a administração pública poderá, exclusivamente para assegurar o atendimento de serviços essenciais à população, por ato próprio e independentemente de autorização judicial, a fim de realizar ou manter a execução das metas ou atividades pactuadas:

- I - retomar os bens públicos em poder da organização da Sociedade Civil parceira, qualquer que tenha sido a modalidade ou título que concedeu direitos de uso de tais bens;
- II - assumir a responsabilidade pela execução do restante do objeto previsto no plano de trabalho, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade, devendo ser considerado na prestação de contas o que foi executado pela

organização da Sociedade Civil até o momento em que a administração assumiu essas responsabilidades.

Parágrafo único. As situações previstas no caput devem ser comunicadas pelo gestor ao Administrador Público.

CAPÍTULO IV - DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

Seção I - Normas Gerais

Art. 63. A prestação de contas deverá ser feita observando-se as regras previstas nesta Lei, além de prazos e normas de elaboração constantes do instrumento de parceria e do plano de trabalho.

§ 1º A administração pública fornecerá manuais específicos às organizações da Sociedade Civil por ocasião da celebração das parcerias, tendo como premissas a simplificação e a racionalização dos procedimentos.

§ 2º Eventuais alterações no conteúdo dos manuais referidos no § 1º deste artigo devem ser previamente informadas à organização da Sociedade Civil e publicadas em meios oficiais de comunicação.

§ 3º O regulamento estabelecerá procedimentos simplificados para prestação de contas.

Art. 64. A prestação de contas apresentada pela organização da Sociedade Civil deverá conter elementos que permitam ao gestor da parceria avaliar o andamento ou concluir que o seu objeto foi executado conforme pactuado, com a descrição pormenorizada das atividades realizadas e a comprovação do alcance das metas e dos resultados esperados, até o período de que trata a prestação de contas.

§ 1º Serão glosados valores relacionados a metas e resultados descumpridos sem justificativa suficiente.

§ 2º Os dados financeiros serão analisados com o intuito de estabelecer o nexo de causalidade entre a receita e a despesa realizada, a sua conformidade e o cumprimento das normas pertinentes.

§ 3º A análise da prestação de contas deverá considerar a verdade real e os resultados alcançados.

§ 4º A prestação de contas da parceria observará regras específicas de acordo com o montante de recursos públicos envolvidos, nos termos das disposições e procedimentos estabelecidos conforme previsto no plano de trabalho e no termo de colaboração ou de fomento.

Art. 65. A prestação de contas e todos os atos que dela decorram dar-se-ão em

plataforma eletrônica, permitindo a visualização por qualquer interessado.

Art. 66. A prestação de contas relativa à execução do termo de colaboração ou de fomento dar-se-á mediante a análise dos documentos previstos no plano de trabalho, nos termos do inciso IX do art. 22, além dos seguintes relatórios:

I - relatório de execução do objeto, elaborado pela organização da Sociedade Civil, contendo as atividades ou projetos desenvolvidos para o cumprimento do objeto e o comparativo de metas propostas com os resultados alcançados;

II - relatório de execução financeira do termo de colaboração ou do termo de fomento, com a descrição das despesas e receitas efetivamente realizadas e sua vinculação com a execução do objeto, na hipótese de descumprimento de metas e resultados estabelecidos no plano de trabalho.

Parágrafo único. A administração pública deverá considerar ainda em sua análise os seguintes relatórios elaborados internamente, quando houver:

I - relatório de visita técnica in loco eventualmente realizada durante a execução da parceria;

II - relatório técnico de monitoramento e avaliação, homologado pela comissão de monitoramento e avaliação designada, sobre a conformidade do cumprimento do objeto e os resultados alcançados durante a execução do termo de colaboração ou de fomento.

Art. 67. O gestor emitirá parecer técnico de análise de prestação de contas da parceria celebrada.

§ 1º No caso de prestação de contas única, o gestor emitirá parecer técnico conclusivo para fins de avaliação do cumprimento do objeto.

§ 2º Se a duração da parceria exceder um ano, a organização da Sociedade Civil deverá apresentar prestação de contas ao fim de cada exercício, para fins de monitoramento do cumprimento das metas do objeto.

§ 4º Para fins de avaliação quanto à eficácia e efetividade das ações em execução ou que já foram realizadas, os pareceres técnicos de que trata este artigo deverão, obrigatoriamente, mencionar:

I - os resultados já alcançados e seus benefícios;

II - os impactos econômicos ou sociais;

III - o grau de satisfação do público-alvo;

IV - a possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto pactuado.

Art. 68. Os documentos incluídos pela entidade na plataforma eletrônica prevista no art. 65, desde que possuam garantia da origem e de seu signatário por certificação digital, serão considerados originais para os efeitos de prestação de contas.

Parágrafo único. Durante o prazo de 10 (dez) anos, contado do dia útil subsequente ao da prestação de contas, a entidade deve manter em seu arquivo os documentos originais que compõem a prestação de contas.

Seção II - Dos Prazos

Art. 69. A organização da Sociedade Civil prestará contas da boa e regular aplicação dos recursos recebidos no prazo de até noventa dias a partir do término da vigência da parceria ou no final de cada exercício, se a duração da parceria exceder um ano.

§ 1º O prazo para a prestação final de contas será estabelecido de acordo com a complexidade do objeto da parceria.

§ 2º O disposto no caput não impede que a administração pública promova a instauração de tomada de contas especial antes do término da parceria, ante evidências de irregularidades na execução do objeto.

§ 3º Na hipótese do § 2º, o dever de prestar contas surge no momento da liberação de recurso envolvido na parceria.

§ 4º O prazo referido no caput poderá ser prorrogado por até 30 (trinta) dias, desde que devidamente justificado.

§ 5º A manifestação conclusiva sobre a prestação de contas pela administração pública observará os prazos previstos nesta Lei, devendo concluir, alternativamente, pela:

I - aprovação da prestação de contas;

II - aprovação da prestação de contas com ressalvas; ou

III - rejeição da prestação de contas e determinação de imediata instauração de tomada de contas especial.

§ 6º As impropriedades que deram causa à rejeição da prestação de contas serão registradas em plataforma eletrônica de acesso público, devendo ser levadas em consideração por ocasião da assinatura de futuras parcerias com a administração pública, conforme definido em regulamento.

Art. 70. Constatada irregularidade ou omissão na prestação de contas, será concedido prazo para a organização da Sociedade Civil sanar a irregularidade ou cumprir a obrigação.

§ 1º O prazo referido no caput é limitado a 45 (quarenta e cinco) dias por notificação, prorrogável, no máximo, por igual período, dentro do prazo que a administração pública possui para analisar e decidir sobre a prestação de contas e comprovação de resultados.

§ 2º Transcorrido o prazo para saneamento da irregularidade ou da omissão, não havendo o saneamento, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deve adotar as providências para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e obtenção do ressarcimento, nos termos da legislação vigente.

Art. 71. A administração pública apreciará a prestação final de contas apresentada, no prazo de até cento e cinquenta dias, contado da data de seu recebimento ou do cumprimento de diligência por ela determinada, prorrogável justificadamente por igual período.

§ 4º O transcurso do prazo definido nos termos do caput sem que as contas tenham sido apreciadas:

I - não significa impossibilidade de apreciação em data posterior ou vedação a que se adotem medidas saneadoras, punitivas ou destinadas a ressarcir danos que possam ter sido causados aos cofres públicos;

II - nos casos em que não for constatado dolo da organização da Sociedade Civil ou de seus prepostos, sem prejuízo da atualização monetária, impede a incidência de juros de mora sobre débitos eventualmente apurados, no período entre o final do prazo referido neste parágrafo e a data em que foi ultimada a apreciação pela administração pública.

Art. 72. As prestações de contas serão avaliadas:

I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos no plano de trabalho;

II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal que não resulte em dano ao erário;

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes circunstâncias:

a) omissão no dever de prestar contas;

b) descumprimento injustificado dos objetivos e metas estabelecidos no plano de trabalho;

c) dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;

d) desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.

§ 1º O Administrador Público responde pela decisão sobre a aprovação da prestação de contas ou por omissão em relação à análise de seu conteúdo, levando em consideração, no primeiro caso, os pareceres técnico, financeiro e jurídico, sendo permitida delegação a autoridades diretamente subordinadas, vedada a subdelegação.

§ 2º Quando a prestação de contas for avaliada como irregular, após exaurida a fase recursal, se mantida a decisão, a organização da Sociedade Civil poderá solicitar autorização para que o ressarcimento ao erário seja promovido por meio de ações compensatórias de interesse público, mediante a apresentação de novo plano de trabalho, conforme o objeto descrito no termo de colaboração ou de fomento e a área de atuação da organização, cuja mensuração econômica será feita a partir do plano de trabalho original, desde que não tenha havido dolo ou fraude e não seja o caso de restituição integral dos recursos.

CAPÍTULO V - DA RESPONSABILIDADE E DAS SANÇÕES

Seção I - Das Sanções Administrativas à Entidade

Art. 73. Pela execução da parceria em desacordo com o plano de trabalho e com as normas desta Lei e da legislação específica, a administração pública poderá, garantida a prévia defesa, aplicar à organização da Sociedade Civil as seguintes sanções:

I - advertência;

II - suspensão temporária da participação em chamamento público e impedimento de celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades da esfera de governo da administração pública sancionadora, por prazo não superior a dois anos;

III - declaração de inidoneidade para participar de chamamento público ou celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades de todas as esferas de governo, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que a organização da Sociedade Civil ressarcir a administração pública pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso II.

§ 1º As sanções estabelecidas nos incisos II e III são de competência exclusiva de Ministro de Estado ou de Secretário Estadual, Distrital ou Municipal, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de dez dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após dois anos de

aplicação da penalidade.

§ 2º Prescreve em cinco anos, contados a partir da data da apresentação da prestação de contas, a aplicação de penalidade decorrente de infração relacionada à execução da parceria.

§ 3º A prescrição será interrompida com a edição de ato administrativo voltado à apuração da infração.

Seção II - Da Responsabilidade pela Execução e pela Emissão de Pareceres Técnicos

Art. 74. (VETADO).

Seção III - Dos Atos de Improbidade Administrativa

Art. 77. O art. 10 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 10

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente;

XVI - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a incorporação, ao patrimônio particular de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidades privadas mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XVII - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidade privada mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XVIII - celebrar parcerias da administração pública com entidades privadas sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XIX - agir negligentemente na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas;

XX - agir negligentemente na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas;

XXI - liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com

entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular.” (NR)

Art. 78. O art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VIII:

“Art. 11.....

VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas.” (NR)

Art. 78-A. O art. 23 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso III:

"Art. 23.

III - até cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades referidas no parágrafo único do art. 1º desta Lei.’ (NR)”

CAPÍTULO VI - DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 79. (VETADO).

Art. 80. O processamento das compras e contratações que envolvam recursos financeiros provenientes de parceria poderá ser efetuado por meio de sistema eletrônico disponibilizado pela administração pública às organizações da Sociedade Civil, aberto ao público via internet, que permita aos interessados formular propostas.

Parágrafo único. O Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF, mantido pela União, fica disponibilizado aos demais entes federados, para fins do disposto no caput, sem prejuízo do uso de seus próprios sistemas.

Art. 81. Mediante autorização da União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal poderão aderir ao Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV para utilizar suas funcionalidades no cumprimento desta Lei.

Art. 81-A. Até que seja viabilizada a adaptação do sistema de que trata o art. 81 ou de seus correspondentes nas demais unidades da federação:

I - serão utilizadas as rotinas previstas antes da entrada em vigor desta Lei para repasse de recursos a organizações da Sociedade Civil decorrentes de parcerias celebradas nos termos desta Lei;

II - os Municípios de até cem mil habitantes serão autorizados a efetivar a prestação

de contas e os atos dela decorrentes sem utilização da plataforma eletrônica prevista no art. 65.

Art. 82. (VETADO).

Art. 83. As parcerias existentes no momento da entrada em vigor desta Lei permanecerão regidas pela legislação vigente ao tempo de sua celebração, sem prejuízo da aplicação subsidiária desta Lei, naquilo em que for cabível, desde que em benefício do alcance do objeto da parceria.

§ 1º As parcerias de que trata o caput poderão ser prorrogadas de ofício, no caso de atraso na liberação de recursos por parte da administração pública, por período equivalente ao atraso.

§ 2º As parcerias firmadas por prazo indeterminado antes da data de entrada em vigor desta Lei, ou prorrogáveis por período superior ao inicialmente estabelecido, no prazo de até um ano após a data da entrada em vigor desta Lei, serão, alternativamente:

I - substituídas pelos instrumentos previstos nos arts. 16 ou 17, conforme o caso;

II - objeto de rescisão unilateral pela administração pública.

Art. 84. Não se aplica às parcerias regidas por esta Lei o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Parágrafo único. São regidos pelo art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, convênios:

I - entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas;

II - decorrentes da aplicação do disposto no inciso IV do art. 3º.

Art. 84-A. A partir da vigência desta Lei, somente serão celebrados convênios nas hipóteses do parágrafo único do art. 84.

Art. 84-B. As organizações da Sociedade Civil farão jus aos seguintes benefícios, independentemente de certificação:

I - receber doações de empresas, até o limite de 2% (dois por cento) de sua receita bruta;

II - receber bens móveis considerados irrecuperáveis, apreendidos, abandonados ou disponíveis, administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil;

III - distribuir ou prometer distribuir prêmios, mediante sorteios, vale-brindes, concursos ou operações assemelhadas, com o intuito de arrecadar recursos adicionais destinados à sua manutenção ou custeio.

Art. 84-C. Os benefícios previstos no art. 84-B serão conferidos às organizações da Sociedade Civil que apresentem entre seus objetivos sociais pelo menos uma das seguintes finalidades:

I - promoção da assistência social;

II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;

III - promoção da educação;

IV - promoção da saúde;

V - promoção da segurança alimentar e nutricional;

VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;

VII - promoção do voluntariado;

VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;

IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;

X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;

XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;

XII - organizações religiosas que se dediquem a atividades de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos;

XIII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.

Parágrafo único. É vedada às entidades beneficiadas na forma do art. 84-B a participação em campanhas de interesse político-partidário ou eleitorais, sob quaisquer meios ou formas.

Art. 85. O art. 1º da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º Podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que tenham sido constituídas e se encontrem em funcionamento regular há, no mínimo, 3 (três) anos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei.” (NR)

Art. 85-A. O art. 3º da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, passa a vigorar

acrescido do seguinte inciso XIII:

"Art. 3º

.....
 XIII - estudos e pesquisas para o desenvolvimento, a disponibilização e a implementação de tecnologias voltadas à mobilidade de pessoas, por qualquer meio de transporte.

.....' (NR)"

Art. 85-B. O parágrafo único do art. 4º da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, passa a vigorar com a seguinte redação:

Parágrafo único. É permitida a participação de servidores públicos na composição de conselho ou diretoria de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.' (NR)"

Art. 86. A Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 15-A e 15-B:

"Art. 15-B. A prestação de contas relativa à execução do Termo de Parceria perante o órgão da entidade estatal parceira refere-se à correta aplicação dos recursos públicos recebidos e ao adimplemento do objeto do Termo de Parceria, mediante a apresentação dos seguintes documentos:

I - relatório anual de execução de atividades, contendo especificamente relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria, bem como comparativo entre as metas propostas e os resultados alcançados;

II - demonstrativo integral da receita e despesa realizadas na execução;

III - extrato da execução física e financeira;

IV - demonstração de resultados do exercício;

V - balanço patrimonial;

VI - demonstração das origens e das aplicações de recursos;

VII - demonstração das mutações do patrimônio social;

VIII - notas explicativas das demonstrações contábeis, caso necessário;

IX - parecer e relatório de auditoria, se for o caso."

Art. 87. As exigências de transparência e publicidade previstas em todas as etapas que envolvam a parceria, desde a fase preparatória até o fim da prestação de contas, naquilo que for necessário, serão excepcionadas quando se tratar de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança, na forma do regulamento.

Art. 88. Esta Lei entra em vigor após decorridos quinhentos e quarenta dias de sua publicação oficial, observado o disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo.

§ 1º Para os Municípios, esta Lei entra em vigor a partir de 1º de janeiro de 2017.

§ 2º Por ato administrativo local, o disposto nesta Lei poderá ser implantado nos Municípios a partir da data decorrente do disposto no caput.

Brasília, 31 de julho de 2014; 193º da Independência e 126º da República.

DILMA ROUSSEFF

José Eduardo Cardozo

Guido Mantega

Miriam Belchior

Tereza Campello

Clélio Campolina Diniz

Vinícius Nobre Lages

Gilberto Carvalho

Luís Inácio Lucena Adams

Jorge Hage Sobrinho

Este texto não substitui o publicado no DOU de 1º.8.2014*