

ENTIDADES DE COLABORAÇÃO E AS RELAÇÕES DE PARCERIA ENTRE ESTADO E SOCIEDADE: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Paulo Abrão
Frederico de Moraes Andrade Coutinho



O CADASTRO NACIONAL DE ENTIDADES DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, UMA FERRAMENTA A SERVIÇO DO PÚBLICO

Davi Ulisses Brasil Simões Pires



O CADASTRO NACIONAL DE ENTIDADES DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, UMA FERRAMENTA A SERVIÇO DO PÚBLICO

Davi Ulisses Brasil Simões Pires

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar a ferramenta do Cadastro Nacional de Entidades do Ministério da Justiça (CNEs/MJ), um sistema eletrônico que facilita a comunicação entre Estado, entidades e sociedade, desburocratiza, padroniza e dá transparência às prestações de contas de entidades qualificadas como OSCIPs, UPFs, Organizações Estrangeiras (OEs), sem fins lucrativos autorizadas a funcionar no País e as entidades não tituladas. Busca-se identificar a potencialidade desse instrumento na geração de controle social e transparência, assim como a possibilidade de se tornar um cadastro transversal utilizado por todos os órgãos e entidades da União como requisito para formalização de transferências financeiras para as entidades sem fins lucrativos. Em outra vertente, busca-se avaliar a pertinência dos dados presentes no CNEs/MJ, seu potencial papel como indutor das parcerias entre sociedade e Estado e como indutor de pesquisas científicas por parte da comunidade acadêmica nacional.



O CADASTRO NACIONAL DE ENTIDADES DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, UMA FERRAMENTA A SERVIÇO DO PÚBLICO

No Brasil, em tese, convivem duas realidades distintas no que se convencionou designar por terceiro setor¹: de um lado a filantropia caritativa e de outro uma atuação mais politizada e transformadora. A primeira marcada pela tradição das Santas Casas de Caridade, orfanatos e lares de idosos e a segunda de atuação complementar (e, até mesmo, substitutiva) ao Estado, representada por entidades de garantia de direitos, capacitação e educação não-formal, ecológicas, de assistência social, entre outras.

Esta última, historicamente, emerge de uma confluência de fatores: crescimento populacional e urbanização, modernização capitalista, expansão das forças produtivas e industrialização experimentados no Brasil nas décadas de 1960 e 1980². A estes fatores, acrescenta-se os desdobramentos do regime autoritário e as restrições de liberdades que se seguiram ao golpe militar de 1964, que fizeram das entidades associativas o canal alternativo da participação social (e política) de uma sociedade dinâmica e com anseios de participação.

¹ Para Boaventura Souza Santos, "Terceiro sector" é uma designação residual e vaga com que se pretende dar conta de um vastíssimo conjunto de organizações sociais que não são nem estatais nem mercantis, ou seja, organizações sociais que, por um lado, sendo privadas, não visam fins lucrativos, e, por outro lado, sendo animadas por objectivos sociais, públicos ou colectivos, não são estatais. Entre tais organizações podem mencionar-se cooperativas, associações mutualistas, associações não lucrativas, organizações não governamentais, organizações quasinao governamentais, organizações de voluntariado, organizações comunitárias ou de base, etc." (**SANTOS**, Boaventura de Sousa. "Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado", In PEREIRA, L.C. Bresser, WILHEIM, Jorge & SOLA, Lourdes. Sociedade e Estado em Transformação. São Paulo/Brasília: Editora UNESP/ENAP, 1999. p. 243-271). José Eduardo Sabo Paes também destaca a generalidade da designação: "o Terceiro Setor tem uma grande abrangência não só na sua forma de atuação, como com relação às entidades ou organizações sociais que o constituem, não havendo, ainda, no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, uma definição exata em lei do que seja esse setor, de que se compõe e em que áreas atua." (**PAES**, José Eduardo Sabo. Terceiro Setor: conceituação e observância dos princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública. Fórum administrativo – Direito Público, Belo Horizonte, ano 5, n. 48, p. 5093-5098, fev. 2005. p.5094). Para Sílvio Luís Ferreira da Rocha: "o nome Terceiro Setor indica os entes que estão situados entre os setores empresarial e estatal. Os entes que integram o Terceiro Setor são entes privados, não vinculados à organização centralizada ou descentralizada da Administração Pública, mas que não almejam, entretanto, entre os seus objetivos sociais, o lucro e que prestam serviços em áreas de relevante interesse social e público". (**ROCHA**, Sílvio Luiz Ferreira da. Terceiro Setor. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 13. (Coleção Temas de Direito Administrativo, n. 7). Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira simplifica: "A expressão Terceiro Setor é comumente utilizada para designar o conjunto de entidades da sociedade civil de fins públicos e sem objetivo de lucro, as quais coexistem com o Estado, Primeiro Setor, e com o mercado, Segundo Setor." (**PEREIRA**, Cláudia Fernanda de Oliveira. Os tribunais de contas e o Terceiro Setor, Empresas e Estado: novas fronteiras entre o público e o privado. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 309).

² Entre 1960 e 1980 a população brasileira cresceu de cerca de 70 milhões de pessoas em 1960 para 120 milhões em 1980 e a população rural reduziu-se de 55% para 32%, enquanto a população urbana cresceu de 44% para 67%. (NOGUEIRA, 2004, p. 16 a 18)



O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) – a reforma gerencial da administração pública brasileira – entre outras iniciativas, lança as bases para a criação das Organizações Sociais (OS) e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). A ideia hegemônica contida no PDRAE, em determinado momento pretendeu a superação (substituição) do modelo da filantropia tradicional pela valorização de entidades mais capacitadas a superar o personalismo e desempenhar participação pública ativa, em parceria com o Estado³.

Contudo, a tarefa de sintetizar no presente, o passado da filantropia e o futuro das OSCIPs e OSs, não funcionou perfeitamente na prática. Ainda hoje, passados mais de doze anos da promulgação da Lei 9.790/99 (das OSCIPs) e da Lei 9.637/98 (das OSs), o modelo ainda não foi bem assimilado. Nas OSs a assimilação é mais presente nas esferas estaduais (com ênfase em São Paulo e Minas Gerais) do que na esfera federal. No caso das OSCIPs, os números do Ministério da Justiça revelam uma forte prevalência das entidades tituladas com Utilidade Pública Federal (UPF), que ainda representam mais do que o dobro das OSCIPs (são 12.647 das primeira para 5.778 das segundas).

Para compatibilizar o direito à liberdade associativa com o necessário acompanhamento do uso eficaz dos recursos públicos executados por entidades do terceiro setor, é fundamental que se estabeleçam espaços de governança⁴. A ideia de governança, com efeito, já se incorporou à administração pública. Se não, na prática cotidiana, em inspiração (e intenção) a governança está, em maior ou menor grau, diluída no conceito e no modelo de contratualização das OSCIPs (termos de parceria), nos contratos de gestão das OS (e das agências reguladoras) e em iniciativas como o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV⁵ e o Portal da Transparência⁶.

³ FERRAREZI, 2002, p. 11.

⁴ De conceituação um tanto imprecisa, segundo o professor Alcino Gonçalves, a “boa governança” envolveria elementos que podem ser sintetizados como: participação; Estado de direito; transparência; responsividade; orientação por consenso; equidade e inclusividade; efetividade e eficiência; e prestação de contas. GONÇALVES, 2006, p. 4

⁵ Instituído pelo Decreto 6.170/07 e pela Portaria Interministerial 127/08.

⁶ <http://www.portaltransparencia.gov.br/>



Neste contexto o Cadastro Nacional de Entidades de Utilidade Pública do Ministério da Justiça (CNEs/MJ) se constitui em uma importante (e ainda subutilizada) ferramenta de transparência e controle social. Ao mesmo tempo o Cadastro visa a facilitar a comunicação entre Estado, entidades e sociedade. O CNEs/MJ desburocratiza, padroniza e dá transparência aos relatórios de prestação de contas de entidades qualificadas como OSCIP e UPF e autorizadas a funcionar no País (OEs) e, também, das entidades que mesmo não tituladas optem por integrar o este Cadastro. Além de aumentar a participação da sociedade na avaliação das políticas públicas⁷.

Todas as informações do CNEs/MJ estão disponíveis na rede mundial de computadores a qualquer cidadão, independente de prévio de senha ou cadastro. Assim todo cidadão utilizar-se desta ferramenta para exercer seu direito cidadão de fiscalizar, analisar e denunciar suspeitas de malversação de recursos públicos destinados a entidades sociais cadastradas no CNEs/MJ.

O acompanhamento e fiscalização das entidades sociais que recebem incentivos, repasses ou subsídios ou executam políticas públicas não pode se confundir com restrição a liberdade de associação (garantida na Constituição Federal). É fundamental que se assegure o direito constitucional, mas sobretudo, se preserve a atuação no sentido de coibir eventuais abusos por parte das entidades e, quando for o caso, do próprio Estado. Vale dizer que a liberdade de associação deve ser assegurada, mas as entidades sociais que optem por executar políticas públicas e receber recursos públicos devem submeter-se às disposições, restrições e prioridades públicas (do Estado).

Para as entidades, participar do CNEs/MJ, concordando em disponibilizar suas informações e dados na rede mundial de computadores é, por si só, uma clara manifestação de que nada têm a ocultar – um atestado de bons propósitos e de transparência.

Destas mesmas informações e dados, o Estado pode se utilizar com vistas a aperfeiçoar parcerias com as entidades sociais. Uma medida relativamente simples – não demandaria criação legislativa, mas meramente administrativa – seria exigir, o gestor público, a certidão de regularidade do CNEs/MJ, como pré-requisito para qualquer contratação com entidades do terceiro setor.

⁷ Guia Prático para Entidades Sociais, 2009, p. 11.



Outra medida importante e acessível ao gestor público é a prévia consulta aos dados cadastrais e prestações de contas da entidade junto ao Cadastro do Ministério da Justiça. Assim procedendo, o diligente gestor poderá ter acesso a informações tais como: finalidade a que se destina a entidade, integrantes da diretoria, endereço e etc, bem como, a movimentação financeira exercícios anteriores, às parcerias realizadas pela entidade (quem foram seus parceiros e o montante de recursos movimentados), se os dirigentes da entidade são remunerados ou não, entre outras tantas possibilidades. Em outras palavras o CNEs/MJ pode propiciar maior segurança ao Estado na escolha de seus parceiros do terceiro setor.

Por fim, os dados e informações presentes no Cadastro do Ministério da Justiça podem servir de base e especulação da comunidade acadêmica e científica, para um melhor entendimento do fenômeno, para nós tão recente, das relações entre a sociedade organizada e o Estado e, sobretudo, para jogar luz a este terceiro setor, muitas vezes injustiçado pela generalização do mal produzido, mas cada vez mais imprescindível para um Estado que precisa chegar em capilaridade e eficiência ao que dele é esperado pela sociedade.



REFERÊNCIAS

BRASIL (2009). **Guia Prático para Entidades Sociais**. Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação. Elaboração, redação e organização: Andréa Aiolfi, Genário Viana Filho, Oscar Apolônio Nascimento Filho e Rodrigo Silva Machado. Secretaria Nacional de Justiça. Brasília, DF.

BRASIL (1995). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/plandi.htm, acesso em: 24 jul. 2010.

FERRAREZI, Elizabete (2002). **OSCIP: Saiba o que são organizações da sociedade civil de interesse público**. Brasília: Agência de Educação para o Desenvolvimento – AED.

_____ (2007). **A Reforma do Marco Legal do Terceiro Setor no Brasil: A Criação da Lei das OSCIP (Lei 9.790/99)**. Brasília: Universidade de Brasília – Instituto de Ciências Sociais – Departamento de Sociologia (tese de doutoramento).

_____ (2003). **OSCIP: Passo a Passo: saiba como obter a qualificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público e firmar Termo de Parceria**. Brasília: Agência de Educação para o Desenvolvimento – AED.

GONÇALVES, Alcino Fernandes (2006). **O Conceito de Governança**. Anais do XV Congresso Nacional do CONPEDI – Manaus. Nov. 2006. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf>, acesso em: 4 mai. 2011.

NOGUEIRA, Marco Aurélio (2004). **Um Estado para a Sociedade Civil**. São Paulo: Cortez.

PAES, José Eduardo Sabo (2006). **Fundações e Entidades de Interesse Social - Aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários**. Brasília: Brasília Jurídica.

PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira (2007). **Os Tribunais de Contas e o Terceiro Setor**, Empresas e Estado: novas fronteiras entre o público e o privado. Belo Horizonte: Fórum, 2007.



ROCHA, Sílvio Luiz Ferreira da (2003). **Terceiro Setor**. Coleção Temas de Direito Administrativo, n. 7. São Paulo: Malheiros.

SANTOS, Boaventura Souza (1999). “**Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado**”, In PEREIRA, L.C. Bresser, WILHEIM, Jorge & SOLA, Lourdes. Sociedade e Estado em Transformação. São Paulo/Brasília: Editora UNESP/ENAP.

AUTORIA

Davi Ulisses Brasil Simões Pires – Diretor-Adjunto do Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação do Ministério da Justiça.

Endereço eletrônico: davi.pires@mj.gov.br



OS E OSCIPs: DILEMAS E DIFICULDADES DE SUA VALIDAÇÃO COMO INSTRUMENTOS DE MODERNIZAÇÃO DO ESTADO NO BRASIL

Luiz Henrique Proença Soares
Pedro Paulo Martoni Branco



OS E OSCIPs: DILEMAS E DIFICULDADES DE SUA VALIDAÇÃO COMO INSTRUMENTOS DE MODERNIZAÇÃO DO ESTADO NO BRASIL

Luiz Henrique Proença Soares
Pedro Paulo Martoni Branco

RESUMO

O artigo contextualiza a criação de Organizações Sociais e Oscips no âmbito do Plano de Reforma do Estado e apresenta as principais dificuldades encontradas pela prática de 20 anos dos autores como administradores públicos e de 10 anos na direção de Oscip dedicada ao desenvolvimento da gestão pública, com significativa participação na implantação de organizações sociais no gerenciamento de equipamentos e serviços de saúde. Aborda as dificuldades para a assimilação das parcerias com OSs e Oscips por parte dos gestores, funcionários e instâncias de acompanhamento e controle, os problemas de sua equiparação a convênios e sugere medidas para que não se esterilize essa importante inovação na gestão pública.



INTRODUÇÃO

O presente artigo busca associar algumas contribuições ao esforço de reflexão crítica sobre o significado, os problemas que subsistem e os impactos produzidos pela nova legislação que proporcionou a criação e o funcionamento das OS e OSCIPs em nosso país, tendo por base a experiência vivida pelos autores, lastreada por 10 anos como dirigentes de uma OSCIP e, antes disso, por mais de 20 anos atuando como técnicos e dirigentes nas administrações públicas paulistana, paulista e federal.

Ao fazê-lo, intencionam agregar subsídios calcados em situações concretas com o intuito de alimentar um debate ora propiciado por iniciativa do Ministério da Justiça, que, em seu entender, ainda se mostra incipiente e insuficiente para iluminar e contribuir para o melhor entendimento do estado atual das relações entre o Estado e o chamado Terceiro Setor. Em especial a parcela que vem atuando segundo os estatutos dessa legislação, sob o pressuposto de que estaria promovendo as respostas às expectativas de que a emergência dessa nova prática contribui de modo relevante para a realização de diferentes políticas públicas e, assim, proporciona avanços para a melhoria das condições de vida da população.

Entretanto, dada a natureza da instituição cujo repertório de atuação dá suporte ao texto, a qual tem por foco da sua atuação o desenvolvimento da gestão pública – assim entendida a aplicação de metodologias e processos de trabalho voltados para o apoio à realização das práticas de gestão pelos próprios agentes públicos, portanto para o apoio às práticas dos entes do Estado –, pretende-se que o ponto de vista aqui adotado seja sempre o do interesse público, nunca o das entidades privadas “parceirizadas” pelos entes estatais. É que tais entidades, ainda que bastante numerosas e capazes de conformar uma gama relevante de abordagens, estão longe de constituir um sujeito coletivo cujas práticas pudessem estabelecer um marco de referência a ser tomado por representativo. Ao optarem por esta “leitura” os autores estão também considerando que a existência dessas organizações somente se justifica na medida em que estejam a cumprir funções de inquestionável interesse público, cuja execução não constitua atribuição exclusiva do próprio estado. E que, ao fazê-lo, estão contribuindo para a própria melhoria da intervenção estatal no cumprimento das suas funções.



A rigor, cada entidade, OS ou OSCIP, ainda que dotada de inquestionável fundamento constitutivo para a sua singularidade, não é por si mesma capaz de representar uma vertente de avaliação que poderia demarcar um ângulo norteador do papel a elas reservado. Ressalte-se, a propósito, que apenas no terreno das OSCIPs há hoje em nosso país mais de 5 mil organizações assim qualificadas e que desenvolvem algum tipo de atuação sob o patrocínio de entes estatais. Ora, como há uma diversidade incontável quando se procura cotejar os objetos estatutários dessas organizações, fica evidente que a emergência da nova legislação fez explodir a quantidade de instituições que buscaram o seu credenciamento, sem que alguma estimativa de demanda por qualquer critério técnico aceitável tivesse se realizado previamente à criação das entidades.

Pode-se depreender – é bem provável – que, sob o manto do novo estatuto, gerado no âmbito do ambicioso e necessário Plano de Reforma do Aparelho de Estado, engendrado e levado adiante em meados da década dos 90, abrigou-se num crescendo que segue se multiplicando um imenso contingente de entidades que, mesmo pretextando em seus objetos estatutários os conteúdos formalmente requeridos pela legislação constituída, dificilmente haverão de encontrar respaldo para atuarem de modo regular e sistemático em parcerias com o setor público das quais venham a se consumir os propósitos imaginados pelos que propugnaram pelo seu advento legal.

Por tais razões, sequer se dispõe, passados quase 12 anos da promulgação da Lei Federal 9.790/99, de um mero sistema de divulgação pela autoridade responsável pela qualificação das OSCIPs (o Ministério da Justiça) do que seriam as características constitutivas básicas desse número tão elevado de organizações autorizadas a atuar sob o manto legal, em face de que objetos nucleadores das suas práticas e sob que organizações do Estado - administração direta e indireta, nas três esferas do pacto federativo.

No caso das OS, torna-se mais difícil contabilizar quantas entidades já teriam se credenciado junto às instâncias governamentais (união, estados e municípios) para que fossem qualificadas enquanto tais. É que, ao contrário das OSCIPs, quase sempre as OS assim se qualificam por superposição ao seu estatuto legal pregresso, adaptando-o à legislação na maior parte das vezes, raramente sendo constituídas de modo originário com esse propósito. Mas não devem superar a casa das primeiras centenas, se tanto.



Delineada a moldura que delimita o espaço institucional de intervenção das OS e OSCIPs, essa esfera da intervenção pública que pode ser suprida pela atuação mais eficiente e eficaz de entidades privadas de interesse público ou daquilo que se tem denominado de agentes pertencentes à esfera pública não estatal, vamos aprofundar no presente documento o debate sobre questões relevantes, dilemas, impasses e dificuldades que vêm se revelando no território mais específico de atuação em especial das OSCIPs, sempre reconhecendo que muitas das questões e dificuldades levantadas são comuns a ambas as modalidades e que, por vezes, se confundem uma e outra enquanto a instituição melhor dotada dos predicados organizacionais e competências requeridas para suprir a demanda que a coloca em cena.

Para tanto, caberá contextualizar o nascimento de Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil com Interesse Público, no âmbito das transformações mais profundas que se pretendia empreender no próprio funcionamento do aparelho de estado e em suas relações com o setor privado não lucrativo. Em seguida procurar-se-á apresentar e debater alguns pontos suscitados pela prática da organização em questão para, ao final, refletir sobre seus desdobramentos e as principais questões a serem enfrentadas para que relações mais transparentes e eficazes sejam estabelecidas entre o setor público e essas entidades.

1 O CONTEXTO: RESTAURAÇÃO DEMOCRÁTICA E REFORMA DO ESTADO

O nosso ponto de partida será a Constituição de 1988, sendo ela mesma o corolário de ampla mobilização social ocorrida naquela década, na luta pela restauração das liberdades democráticas e pela construção do Estado de Direito em nosso país. Nessa luta tiveram papel de destaque inúmeras organizações da sociedade, vinculadas a movimentos reivindicativos de direitos sociais e políticas públicas (creches, saúde, educação, moradia, reforma agrária e muitos outros), profissionais, de bairros e localidades, de defesa de direitos de grupos específicos (mulheres, negros, indígenas, dentre outros) e muitos mais.



Dentre inúmeros avanços, a nova Carta veio consagrar como direitos da cidadania a garantia de acesso universal às políticas sociais como saúde, educação, assistência social, previdência e tantas outras. A municipalização de muitas destas vinha responder ao centralismo imperante no período autoritário e era vista como equivalente de mais democracia e participação social. Nesses casos, passa-se a reservar ao governo federal e, em alguma medida aos estaduais, as funções normativas mais abrangentes e estratégicas, o financiamento condicionado a programas específicos, o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação. As prefeituras assumem gradativamente a execução dessas políticas e programas e a prestação do serviço à população.¹

Ao mesmo tempo, a Constituição de 88 veio aperfeiçoar mecanismos de transparência e controle social ao exercício da função pública como resposta a anos de arbítrio e corrupção. A nova configuração do Ministério Público, a exigência de realização de concurso público para a admissão na carreira e a conseqüente estabilidade nos empregos públicos são apenas alguns dos exemplos nessa linha, que nos interessa aqui destacar.

A década seguinte foi palco de movimentos importantes, ainda que alguns tenham sido traumáticos, rumo à consolidação do estado de direito. O processo que levou em 1992 ao *impeachment* do Presidente Collor – o primeiro eleito pela via direta desde 1961 – indignou a Nação ao desvendar os caminhos da corrupção, da promiscuidade entre interesse público e interesses privados e da busca da sua perpetuação no poder em instâncias do governo por parte de setores das elites

¹ Mantinha-se, todavia, nos casos das políticas de abrangência universal (educação, saúde, saneamento básico entre outras), a figura da competência concorrente, tanto para a sua execução, quanto para o seu financiamento no âmbito dos orçamentos públicos. Se este entendimento fortalecia a sua relevância, também contribuía para reforçar a arena das disputas por recursos na repartição do bolo tributário dentro do pacto federativo, sendo origem de muitas questões ainda hoje presentes no cenário de implementação das políticas públicas e, bem assim, de diluição e/ou transferência de responsabilidades entre os entes federados. No caso da saúde, por exemplo, até hoje remanesce sem regulamentação a Emenda Constitucional de N.º 29 que vinculou recursos das receitas fiscais dos três níveis de governo ao financiamento dos gastos com esse setor. Assim, na divisão de responsabilidades sobre a prestação dos serviços de assistência, os municípios frequentemente se ressentem de acabarem arcando com gastos superiores ao exigido pela vinculação constitucional enquanto a união e os estados estariam se beneficiando da não regulamentação para descumprirem parcialmente o que determinara a Emenda 29. Ressalte-se que a porta de entrada no sistema de saúde, o sistema de atenção básica é de responsabilidade dos municípios e sempre que estes entes o assumem de modo adequado acabam assumindo gastos com frequência superiores aos que a vinculação os obriga a aportar.



privilegiadas por favoritismos de décadas. Os três poderes, as cortes de contas, o próprio MP e outros mecanismos de controle da função pública demonstraram sua enorme fragilidade técnica e operacional e deixaram entrever a possibilidade de conivências nada compatíveis com o que se esperava da nova ordem política e jurídica almejada por todos quantos lutaram pelo restabelecimento da democracia.

Ao longo da década de 1990 são debatidas e aprovadas leis regulamentadoras das principais políticas sociais, que irão estruturar a prestação de serviços à população e determinar muitos dos conteúdos de um novo pacto federativo nas décadas seguintes: em 1990 o Sistema Único de Saúde, em 1993 a Lei Orgânica da Assistência Social, em 96 a Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Os distintos processos de discussão e participação que levaram a essas regulamentações, de enorme significado para a estruturação dessas políticas e para o resgate da cidadania, contribuíram também para a criação ou o reforço de culturas setoriais específicas, marcadas por significativo componente corporativo.

Em 1993 promulga-se uma nova lei de licitações (lei nº 8.666/93), fortemente marcada por esse ambiente de desconfiança e pela conseqüente necessidade de aprimoramento dos controles das relações contratuais entre o setor público e o privado.

A persistência do processo inflacionário em patamar elevado, que só começou a ter fim com o Plano Real de 1994, além de castigar a população mais pobre e menos aparelhada para se defender da corrosão da moeda, submeteu o país a forte insegurança jurídica, causada por sucessivos planos econômicos, implantados na tentativa de estabilizar a moeda. O fim da inflação trouxe à população o enorme alívio de se viver numa economia estável, mas atestou a necessidade de que se empreendessem ainda outras medidas para colocar um paradeiro a esse mecanismo de perversa regressividade econômica, que não se esgotaria com a mera transição do padrão monetário.

Mas, o fim da inflação também acarretou forte impacto na gestão de empresas privadas e do setor público, acostumados a utilizar a desvalorização da moeda como instrumento de gestão financeira. Associado ao crescimento das demandas sociais, a estabilidade do real levou muitos governos subnacionais a uma



escalada de comprometimento de suas receitas pelo aumento dos gastos de custeio da máquina pública, o que aumentou o endividamento, praticamente esgotou a capacidade de realizar investimentos e acabaria levando, já no final dessa década marcada por tantas importantes mudanças nos padrões de gestão e de controle da gestão pública, à edição da chamada Lei de Responsabilidade Fiscal que, dentre outros preceitos, limitava a 60% o comprometimento das receitas correntes com o pagamento de folha de salários.

Um novo marco legal

É nesse ambiente de progressiva escalada da grita por um setor público mais eficiente e eficaz, menos dissipador de recursos sabidamente escassos e mais consentâneo com as aspirações da sociedade, em busca de um estado capaz de produzir melhores e mais amplos resultados perante as imensas demandas acumuladas sobre a agenda pública, agindo portanto sob o pretexto declarado de se procurar dar conta dessa demanda amplamente proclamada pelos atores sociais, que se engendra, em 1995, no Governo Federal, o Plano Diretor de Reforma do Estado. Em seu âmbito é concebido um novo formato para organizações do chamado terceiro setor, voltadas para a atuação em áreas não exclusivas do Estado – as Organizações Sociais, do qual, no ano seguinte viriam, de certa forma, a decorrer as Oscips.

“A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento.

Um outro processo que se insere no quadro mencionado acima é o movimento em direção ao setor público não-estatal, no sentido de responsabilizar-se pela execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica.

A implementação das Organizações Sociais é uma estratégia central do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado. Seu propósito mais genérico é permitir e incentivar a publicização, ou seja, a produção não lucrativa pela sociedade de bens ou serviços públicos não exclusivos de Estado.”²

² V. Cadernos do MARE da Reforma do Estado, nº 2, 1988.



Em maio de 1998 promulga-se a Lei Federal nº 9.637, que “*Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.*” A lei estabelece também que as relações entre o ente público e o privado sem fins lucrativos, ou público não estatal, seriam pautadas por um novo tipo de instrumento – o Contrato de Gestão que, em meio a direitos e deveres de cada parte, estabeleceria metas e resultados a serem alcançados na gestão do serviço ou equipamento público.

Nessa concepção, caberia ao ente público a fixação de diretrizes estratégicas para a política pública, o equipamento ou serviço a serem gerenciados pela OS, metas e resultados, o repasse de recursos financeiros para o seu alcance, a cessão de bens públicos mediante a celebração de Termos de Permissão de Uso e eventualmente a cessão de servidores públicos, mediante afastamento, junto à OS.

Logo em seguida à aprovação da lei, vislumbrando nela uma possível ameaça ao caráter público da execução de políticas e programas nos setores passíveis de intervenção de Organizações Sociais, as bancadas do Partido dos Trabalhadores e do Partido Democrático Trabalhista ingressam com Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de concessão de liminar, junto ao Supremo Tribunal Federal. A liminar foi denegada em 2007, mas o mérito da ação continua até o presente sem uma resposta definitiva do Poder Judiciário. Em março deste ano (2011) colocou-se finalmente o julgamento em pauta, tendo sido proferido o voto do relator do processo, Ministro Ayres de Britto, para, a seguir, suspender-se o processo a fim de que o Ministro Luiz Fux, recém-empossado naquela Corte, pudesse dele tomar ciência. Espera-se que a votação seja em breve retomada.

Assim, ainda que gozando de eficácia plena até eventual decisão em contrário, encontra-se *sub judice* um relevante mecanismo de inovação da gestão pública e de relacionamento e cooperação entre o Estado e entidades da Sociedade. Hoje estima-se em cerca de 300 as organizações sociais em funcionamento em 14 estados e cerca de 160 municípios, gerenciando equipamentos e serviços de grande importância e cobertura. Muitas delas, como se disse, foram criadas a partir de entidades tradicionais do Terceiro Setor, já que a incapacidade de o Estado



brasileiro dar conta do atendimento às demandas sociais, proporcionais à enorme desigualdade e ao imenso déficit social histórico brasileiro, levou à constituição de um grande número de entidades sem fins lucrativos que passaram a atuar na prestação de serviços naquelas áreas. Elas têm origem em comunidades confessionais, grupos étnicos, associações profissionais etc., voltadas para ações de benemerência que lhes permitiam, e às respectivas instituições mantenedoras, realizar suas missões institucionais. Algumas atuavam de modo autônomo e independente, muitas outras dependiam de convênios, repasses e isenções concedidas pelos poderes públicos para custearem suas atividades.

De modo geral, o seu estatuto original também é fruto do estímulo a um modo peculiar de organização que as torna menos sujeitas a encargos tributários, fiscais e trabalhistas que, no caso brasileiro, oneram pesadamente o custeio das organizações privadas, notadamente aquelas fortemente empregadoras de mão obra. É que sendo entidades filantrópicas assim reconhecidas nos termos da legislação federal, tais organizações se beneficiam de reduções substanciais nesses custos e, em contrapartida, se comprometem a oferecer gratuidades na prestação de serviços da sua específica competência. No setor saúde, grande parte das organizações que prestam serviços privados de excelência é mantida por organizações de benemerência filantrópica, as quais, a partir de ajustes e adaptações estatutárias, podem ser qualificadas como OS.

É isso o que vem ocorrendo em escala crescente, produzindo nessa área da intervenção pública uma quantidade considerável de entidades aptas a atuar sob o manto legal das OS na provisão da assistência a saúde de responsabilidade pública, através da pactuação de contratos de gestão com o setor público. Hoje, em alguns estados e município, parcela importante da oferta dos serviços públicos de assistência à saúde é provida por intermédio desses contratos celebrados com OS. No caso da cidade de São Paulo, por exemplo, cerca de metade da cobertura prestada pela rede de atenção básica é gerida e/ou fornecida por entidades privadas que assim se qualificaram perante aquela prefeitura.

Menos de um ano depois da aprovação da lei das OS, em março de 1999, é promulgada a lei nº 9.790, que “Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências”,



em resposta à necessidade de se definir um formato institucional renovado, alternativo às certificações de benemerência, filantropia e utilidade pública a entidades do terceiro setor, que pudessem atuar em complementaridade às funções públicas de caráter não exclusivo de Estado. Foi por isso chamada de “Lei do Terceiro Setor”. Além disso, a lei estabelecia como documento-padrão para essa pactuação a figura do Termo de Parceria, em substituição à figura do convênio:

Art. 3º A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham 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 gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

IV - promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

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 sócio-produtivos 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 - 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.

Diversamente do caso das Organizações Sociais, em que a qualificação deve ser concedida pelo ente público contratante, exigindo-se a aprovação prévia de lei específica, no caso das Oscips a outorga e a emissão de certificado de qualificação cabe ao Ministério da Justiça, mediante solicitação da entidade e a entrega de documentos que configurem, essencialmente, a situação mencionada no artigo transcrito mais acima. A qualificação da entidade como Oscip deve ser renovada anualmente mediante a apresentação de documentação específica ao MJ. Esta contempla prestações de contas e informações acerca das atividades realizadas no período.



No caso das OS segue pendente de decisão a ADI de votação finalmente iniciada, ainda que já interrompida no STF, ao lado de outras questões que vêm sendo suscitadas por órgãos de controle externo e as que poderão advir após e a despeito do esperado reconhecimento da sua constitucionalidade por parte do Supremo, em boa medida antecipado pelo voto do relator Ministro Ayres de Britto. No que diz respeito às OSCIPs, mesmo não se defrontando o seu estatuto legal com uma arguição de tamanha monta, se deparam essas entidades com dificuldades e dilemas referentes à sua assimilação por parte dos entes de governo que induzem a que se levantem sérias dúvidas quanto ao amadurecimento de um estágio de consolidação que permita antever a sua validação como instrumento desejado e valorizado pela administração pública como mecanismo capaz de permitir o alcance dos objetivos almejados pela sua criação.

O marco real

A rigor, o que se constata é que ainda não se construiu no espaço público federativo do país, passados 12 anos da promulgação da Lei Federal 9.790/99, um ambiente de estímulo e fomento ao uso dessa legislação dentro das estratégias de que devem lançar mãos os governos para melhor exercer as suas funções. A experiência vivida pelos autores, à frente de uma de gama variada de projetos que foram desenvolvidos pela Oscip Instituto Via Pública, representa a consumação de um acervo relevante, rico e diversificado de projetos de desenvolvimento da gestão pública em que esse estatuto legal contribuiu enormemente para o êxito de iniciativas que o estado teria executado de modo menos eficiente e eficaz, ou nem teria logrado realizar a contento. Ratificando-se, portanto, a validade do instrumento e recomenda-se o seu uso em escala amplificada e de modo mais frequente por agentes governamentais, mediante o atendimento de condições específicas, como se verá adiante. Entretanto, as dificuldades que cercaram os próprios processos de implementação das parcerias, desde a concepção dos editais, passando por todos os trâmites envolvidos até a pactuação, a execução e o controle dos termos de parceria, também denotam o quão difícil e pouco estimulante tem sido o percurso.

É do que trata o tópico seguinte, ao propor o debate de algumas questões que, sem o intuito de exaurir a discussão sobre o tema, colocam em destaque aspectos que bem fundamentam as dúvidas aqui aventadas.



2 QUESTÕES PARA O DEBATE

Termos de parceria, contratos de gestão, convênios ou contratos administrativos?

A baixa assimilação do marco jurídico das Oscips pelo poder público - gestores, Advocacia Geral da União e Procuradorias subnacionais, limita a sua adoção e anula seu caráter inovador, ao propor a sua equivalência aos convênios e, não raro, aos contratos administrativos.

O cadastramento dos Termos de Parceria é feito por meio do Siconv, sem que o mesmo apresente estrutura específica para esse tipo de avença. É obrigatória, por exemplo, a inscrição de contrapartida ao projeto por parte da Oscip, o que não faz sentido e não encontra qualquer abrigo na legislação que a institui. Na verdade, tal exigência denota uma concepção equivocada sobre a própria natureza das Oscips.

No limite, se a combinação dessas exigências for exercitada de modo absolutamente rigoroso, ficam as Oscips obrigadas a fornecer recursos líquidos ao parceiro público, o que as torna dependentes de duplos financiamentos: o proveniente do ente estatal, totalmente dedicado aos gastos com o próprio objeto da parceria, e o supostamente originário dos seus “recursos próprios” para fazer face à contrapartida requerida.

Ora, a busca por recursos próprios acaba tornando a entidade dependente de algum tipo de mecenato, doação ou acesso a fontes alternativas que poderão influenciar ou interferir na sua autonomia sempre desejável para que possam atuar em parceria com o Estado. Ainda que organizações com o estatuto de Oscip possam receber subvenções de origem privada por seu caráter meritório e, sendo assim, nada deverá impedi-las de pactuar termos de parceria com entes públicos, não se deveria restringir o espaço de existência e sustentabilidade das Oscips a essa condição existencial - a de serem parcialmente financiadas por subvenções e/ou doações privadas.

Ora, se todo e qualquer termo de parceria vier a exigir contrapartidas no financiamento requerido para a plena execução dos objetos dos planos de trabalho avançados, sobreviverão em condições de fazer frente a isso apenas as entidades que contam com esse tipo de apoio financeiro de modo explícito. Todas as demais,



ainda que aptas em termos técnicos, não terão como suportar os compromissos assumidos em termos de parceria porque não poderão aportar as contrapartidas exigidas, tal como impõe o Siconv e sem o que não se consegue obter a devida aprovação para a celebração das parcerias.

A resistência corporativa

A possibilidade de contratação de OSs e Oscips encontra muitas vezes uma barreira na prevalência de uma cultura, senão hostil, ao menos desinteressada desse modelo, por parte de inúmeros gestores públicos, seja nas hostes jurídicas das organizações da administração pública, seja no corpo mesmo das equipes de carreira, que manifestam clara preferência pelo modelo tradicional de contratação de serviços, quando da necessidade de agregar serviços ou expertises ao desenvolvimento das ações sob sua responsabilidade. A essa postura tendem a se associar os vetos provenientes das leituras “corporativas”, que advogam de modo equivocado ou ideologicamente enviesado que os mecanismos de produção de atividades públicas por meio das OS e/ou OSCIPs constituiriam privatização indevida da ação eminentemente pública. Confunde-se o público com o estatal, com as restrições levantadas pelas impugnações de natureza pretensamente legal ou mesmo preceitos constitucionais supostamente impeditivos, esgrimindo os requisitos da Lei Federal n.º 8.666/93 para guiar o processo de pactuação com essas entidades quando há legislação específica para a espécie.

Ora, se a lei específica “não pega”, o que esperar da validação desse instrumento posto à disposição dos entes governamentais com vistas a meramente ampliar e melhorar as condições da gestão na busca do interesse público? Ou, por outra leitura, se as Oscips se constituem em instrumentos constituídos com a única finalidade de tornar mais exitosa a administração pública na consumação dos seus propósitos o que afinal significa a sua não utilização para essa finalidade, ainda mais quando já se dispõe de evidências suficientes para demonstrar que elas de fato conseguem cumprir esse papel, sempre que adequadamente identificadas e trazidas para a realização das parcerias?



Financiamento: em busca do mecenato?

Como agravantes dos pontos anteriores, vale assinalar a impossibilidade de geração de excedente financeiro e de inclusão de qualquer remuneração à própria Oscip a título de retribuição de sua própria expertise. Recusa-se assim o reconhecimento de que a sua subsistência em condições sempre aptas para que venha a ser recrutada para a disputa e eventual seleção em certames voltados para a celebração de parcerias é pré-requisito para um bom desempenho durante a execução do objeto pactuado. Se assim não fosse, as normas infra-legais deveriam tornar as Oscips merecedoras da auferição de alguma alíquota sobre a totalidade dos custos em que irá incorrer a realização do objeto. Impede-se a sua manutenção adequada e não se reconhece a expertise implícita na condução dos termos de parceria.

Além disso, essa postura induz a manobras contábeis de modo a fazer face a esse tipo de despesa. A possibilidade de lançamento de despesas administrativas no Siconv não resolve essa situação. Primeiro, porque as despesas administrativas efetivamente existem em qualquer projeto. E em especial porque, no caso dos Termos de Parceria, as comprovações são extremamente meticulosas e devem estar efetivamente vinculadas aos programas de trabalho pactuados, além de devidamente corroborados por evidências fáticas e contábeis. Despesas como a manutenção ou a reforma de instalações, a compra de aparelhos de uso permanente como ar condicionado, geladeiras, máquinas de reprografia, redes de informática e muitos outros, não encontram abrigo financeiro em Termos de Parceria assim tratados e são indubitavelmente necessárias na vida e sobrevivência a prazo longo em qualquer instituição.

Fora estas, de tangibilidade inegável, portanto de fácil demonstração, como fazer para assegurar-lhes sobrevivência nos hiatos inevitáveis que sempre se revelam entre o fim de uma atividade e o início de outra? Estes são, muitas vezes, ampliados em sua duração pela própria morosidade da esfera pública em promover os atos administrativos imprescindíveis à viabilização das novas avenças (processo seletivo, tramites burocráticos para a liberação de recursos, reserva de recursos e empenho do orçamento etc.) Como manter, nesses períodos, o patrimônio cognitivo dessas instituições e o acúmulo de experiências gerado pelas próprias atividades



anteriores, que se encontra inoculado ou depositado especialmente nos quadros técnicos e gerenciais dessas organizações? É fundamental que ao menos a parte mais estratégica desses saberes possa ser preservada para que venha a ser aplicada em projetos e programas de trabalho de novas parcerias e não se esvaia na medida da impossibilidade de geração de receitas próprias provenientes da cobrança de remuneração sobre tais acervos. Isso acaba provocando a sua evasão pela simples diáspora dos referidos profissionais, depositários desses conteúdos, porque a organização não dispõe de meios próprios para custear a sua permanência em seu quadro.

A seleção dos parceiros

Outro ponto a ser destacado é a vaguidade da lei quanto à exigência e à natureza de processo seletivo para o estabelecimento de parcerias, que pode dificultar a sua adoção. Neste caso, é de se sublinhar que a lei das Oscips fala na possibilidade de instauração de concurso de projetos, enquanto a lei federal das OSs silencia a esse respeito. Legislação mais recente (em especial a LDO) obriga, no caso do Governo Federal,, a realização de algum tipo de certame. Na ausência de parâmetros que orientem essa modalidade de processo seletivo, acabam os órgãos públicos, por recomendação frequente das suas áreas jurídicas, lançando mão da lei 8.666/93, cujos princípios, sem dúvida, devem presidir o delineamento das regras a serem observadas.

O problema é que essa busca de amparo na lei das licitações não se limita à adoção dos seus princípios basilares (e de fato republicanos), já que acaba com frequência contaminando todo o processo de escolha da entidade Isso leva a que as áreas jurídicas prefiram impor ao processo todo os critérios, os prazos e instrumentos recursais dessa lei geral, derrogando na prática a lei 9.790/93 e o decreto 3.100/99.

Essa combinação descabida do termo de parceria celebrado após o decurso de um processo seletivo fundado na lei 8.666/93, porém não permitindo a realização de qualquer resultado econômico-financeiro que o regime da contratação privada reconhece e estimula, e ao mesmo tempo, a submissão da Oscip aos



ditames da lei 9.790/93 e do decreto 3.100/99, sujeitando-a ao regime de execução e de prestação de contas ali definido, torna o processo desestimulante e frustrante e provoca uma inevitável indagação: afinal, para que ser Oscip? Somente para agravar os riscos e tornar mais complexa a realização dos objetos pactuados nos planos de trabalho, promover a assunção de custos que não lhes são ressarcidos e exigir-lhes uma prestação de contas que produz elevação das suas despesas de custeio administrativo, entre várias outras dificuldades e gravames?

Transparência e controle

Em observância ao seu próprio estatuto legal, OSs e Oscips estão dotadas de mecanismos próprios para a produção de serviços que se conjugam ao cumprimento das suas responsabilidades na parceria, agilizando procedimentos que a administração pública é obrigada a suprir segundo ritos que, ao lado de nem sempre tornarem mais rigorosos os usos dos recursos colocados à sua disposição, consomem prazos e energias que minam a própria eficiência e eficácia no alcance dos resultados finalísticos. É que essas entidades privadas, sem prejuízo dos princípios da economicidade, razoabilidade nos gastos frente aos parâmetros de preços de mercado, publicidade nos atos de seleção e compra de serviços e bens, compram e contratam ao abrigo de regulamentos próprios de seleção e contratação, em que certos entraves burocráticos não precisam ser observados, agregando maior produtividade aos feitos e, com isso, gerando ganhos econômicos, eficiência e eficácia frente aos fins almejados. Por certo, somente isso não basta para garantir às contratações feitas por Oscips e OSs a transparência e o controle que o uso de recursos públicos requer.

Agregue-se a isso, no entanto, um aspecto extremamente importante e frequentemente mistificado. Contrariamente ao que muitos afirmam, tanto os contratos de gestão quanto os termos de parceria são objetos de intensa fiscalização. A começar pelo plano interno. As OSs devem, por força de lei, contar com um conselho de administração, como órgão de deliberação superior, integrado por representantes do corpo de funcionários e representantes da sociedade civil, que deve aprovar os contratos de gestão, os relatórios de atividades e as prestações de contas. Às Oscips obriga-se que constituam Conselho Fiscal.



Termos de Parceria e Contratos de Gestão têm sua execução acompanhada e fiscalizada por comissões especificamente designadas pelo parceiro público, sendo que no caso dos primeiros, devem elas contar com a participação de representante indicado por Conselho da área de atuação do contrato. Esse acompanhamento trata dos aspectos financeiros e também dos resultados atingidos em cada etapa do processo em face do pactuado. As prestações de contas das Oscips em parcerias acima de um determinado valor devem se examinadas por auditoria independente. Além das Comissões de Acompanhamento, a execução dos trabalhos traz sempre – trata-se de instrumentos de cooperação! – interface e acompanhamento constantes pelos setores envolvidos da administração. As cortes de contas fiscalizam termos de parceria e contratos de gestão e por fim, mas não menos importante, há inúmeras exigências nas leis quanto à publicação dos instrumentos contratuais e dos relatórios de resultados. Na verdade, não será exagero afirmar que as atividades pactuadas por esses instrumentos são muito mais transparentes e socialmente controladas do que do que os contratos celebrados no âmbito da Lei 8.666/93 e mesmo os equipamentos e serviços geridos e produzidos pela administração direta.

Tais atributos, típicos e necessariamente presentes nos mais variados termos de parceria celebrados entre governos e Oscips e OSs, sequer são exaltados para destacar o caráter público dos arranjos assim proporcionados. O que faz com que sejam omitidas essas “virtudes”, o fato de serem públicas, porém “não estatais” as ações delegadas às Oscips e OSs? O fato de não serem executadas por servidores públicos concursados, ocupantes de cargos nas estruturas do próprio Estado? Ora, porque não exaltar o fato de que, no âmbito das entidades públicas, os planos de trabalho das parcerias são elaborados por tais servidores que ficam à frente do controle da sua execução, ampliando a sua capacidade gestora em busca da consecução das metas e resultados perseguidos pela administração no cumprimento das suas funções precípuas?

Enfraquecimento do Estado?

O ponto anterior traz à cena o argumento muitas vezes esgrimido por críticos do modelo, de que a pactuação de ações com OSs e Oscips significa um enfraquecimento do papel do Estado. Nada mais falso. O problema que se coloca – e que esse argumento procura esconder – está justamente na debilidade de muitas



áreas da administração pública – em especial as responsáveis pelas políticas sociais – para fixar diretrizes, metas e indicadores, planejar, acompanhar e avaliar as ações finalísticas, esteja a sua execução a cargo daquelas organizações ou da própria administração direta.

Na verdade, juntamente com uma maior agilidade na execução de ações e a possibilidade de agregação de competências não disponíveis no seio da administração pública, o estabelecimento de termos de parceria e de contratos de gestão exige, como cláusula máxima de eficácia, o fortalecimento do poder público contratante. Isso decorre do fato de que a estas entidades somente poderão ser atribuídas atividades que possam ser efetivamente planejadas, reguladas e acompanhadas por agentes do Estado. A prevalência dos controles procedimentais sobre as ações da administração pública, em detrimento dos controles finalísticos, é um dos principais obstáculos não apenas para o sucesso desse modelo, mas o de toda a e qualquer política pública.

O acompanhamento de metas deve, em qualquer organização, estar associado a medidas sancionadoras do sucesso ou insucesso, envolvendo setores da administração e também os indivíduos envolvidos em sua produção. Tanto o incentivo como a punição de servidores encontram, como sabe qualquer gestor, escassos instrumentos de execução na administração pública, o que talvez explique parte das resistências ao gerenciamento de equipamentos e à produção de serviços por OSs de parte de alguns setores.

Em segundo lugar, considere-se que as Oscips devem se restringir à oferta de contribuições complementares às ações da esfera pública. Muitas vezes traduzem-se pelo aporte de competências não disponíveis no âmbito público, porque muito específicas em sua qualificação, por não se coadunarem com padrões remuneratórios ou por não justificarem sua permanência na função pública, sendo porém imprescindíveis em determinados ciclos da atividade tipicamente pública, portanto, agregadas ao seu âmbito por período pré-determinado na relação de parceria que possível tal colaboração.

Portanto, através dessa relação de cooperação o setor público agrega mais valor ao seu desempenho, sem a permanência definitiva em seus quadros de recursos cognitivos cuja participação é transitória. Nesse sentido, os arranjos possibilitados pelos termos de parceria constituem solução superior àquela que



proviria da contratação de serviços de consultoria especializada porque neste caso não seria possível nem caberia a atuação do consultor como se fora um quadro da administração, reservando-se a elaborar os conteúdos para em seguida transmiti-los sob a forma de produtos ao contratante. Ao passo que nos termos de parceria, dá-se uma diluição das equipes do parceiro público e da Oscip no ambiente comum de trabalho, acarretando para os quadros da administração um espaço privilegiado de assimilação de conhecimentos e de desenvolvimento de competências que a consultoria não tem por dever proporcionar.

Incidência de tributos sobre os repasses dos Termos de Parceria.

Instâncias dedicadas a promover a imposição tributária sobre qualquer atividade entendida como prestação de serviços, portanto, na esfera dos municípios, acabam procedendo de modo arbitrário, interpretando os objetos dos termos de parceria como típicos da prestação de serviços, merecedores de tratamento análogo aos serviços de consultoria privada. A rigor o termo de parceria representa em essência o estabelecimento de uma relação de cooperação entre as partes, o ente público e a entidade Oscip. Sendo assim, porque de fato não se materializa o objeto da incidência tributária, não poderá ser cobrado o ISS. Neste caso, a analogia mais adequada encontra-se nos convênios, quando se estabelecem igualmente relações de cooperação entre as partes convenientes, também não se configurando o objeto de incidência tributária.

Ao instituir o Siconv e incluir os termos de parceria nos casos a serem obrigatoriamente processados por este canal – mesmo com a falta de especificidade anteriormente mencionada -, a União acabou por definir que os termos de parceria celebrados nesse âmbito federativo estão livres da imposição arbitrária da incidência de tributos caracterizada por absoluta ausência de amparo legal. Já no caso dos municípios que têm feito prevalecer a incidência do ISS, não apenas as Oscips sofrem a cobrança de um tributo descabido diante da natureza da atividade que desenvolvem nas parcerias, como ainda se sujeitam, caso o recolhimento do ISS seja precedido da emissão de Nota Fiscal, ao recolhimento dos tributos federais incidentes sobre os “faturamentos” provenientes da prestação de serviços.



Vendendo facilidades

Dificuldades burocráticas e limitações jurídicas para a implementação de políticas e programas são sobejamente conhecidas de todo e qualquer administrador público. Os ritos são lentos e parecem se chocar com as necessidades da população e a brevidade dos mandatos. A possibilidade de contornar esses problemas mediante a contratação de OSs e Oscips aparece, muitas vezes, como o principal atrativo desse tipo de parceria. Trata-se, sem dúvidas, de um desvirtuamento da natureza dessas entidades por iniciativas equivocadas ou de má fé, que constituem o caminho mais curto e certo para dificuldades futuras. Mais uma vez, o papel dos órgãos públicos é essencial para uma verdadeira qualificação dessas organizações.

Especificamente quanto ao Ministério da Justiça, o que se tem verificado nestes anos é a prevalência de uma postura apenas formalista quanto à qualificação e renovação dos certificados de qualificação de Oscips.

Essa postura contribui para estender às Oscips a mesma trava de preconceito que recai sobre as Ongs em geral, quando aquelas entidades são sujeitas a regras de qualificação e a processos de controle externo que em tese asseguram transparência, prestações de contas rigorosas, aferição de metas e resultados etc. Portanto, o significado do seu estatuto legal, que deveria elevar as Oscips para um patamar de maior responsabilidade, reconhecimento público e efetiva qualificação enquanto agentes mobilizados e parceirizados pelo estado para avançar na sua missão, acaba não sendo proclamado nem difundido, bem como o próprio MJ pouco fazia para evidenciar que as Oscips qualificadas são, de fato, submetidas processos anuais que permitem conferir credibilidade à certidão anualmente renovada.

A iniciativa do MJ de liderar a organização deste painel de debates parece demonstrar uma necessária e bem vinda mudança de postura em face dessas questões.

O acesso às informações

O controle social sobre Oscips, como em qualquer outra área, não pode prescindir das contribuições de pesquisadores e entidades. Registros administrativos são fontes relevantes para a produção estatística e de análises



setoriais. No caso das empresas, acervos informacionais são produzidos no âmbito do sistema RAIS/lei 4923, do Banco Central, da Secex, Secretarias Estaduais de Fazenda e muitas outras. No caso das Oscips, qualificadas e monitoradas pelo Governo Federal, isso não parece ocorrer. Reproduzimos abaixo o depoimento de uma pesquisadora:

“De igual forma é nítido o descaso com a informação referente aos termos de parcerias realizados pelo poder público. De acordo com a Decisão nº 931/99 do Tribunal de Contas da União – TCU houve a determinação de que a Secretaria do Tesouro Nacional tornasse disponíveis, no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), as informações sobre o termo de parceria. Em consulta realizada ao referido sistema, durante realização da pesquisa, constatou-se o (re)direcionamento para o portal da transparência, onde se teve acesso aos convênios celebrados com instituições e entidades sediadas nos municípios ou nas capitais brasileiras

O Portal da Transparência foi lançado em novembro de 2004, é um canal pelo qual o cidadão pode acompanhar a execução financeira dos programas de governo, em âmbito federal. Estão disponíveis informações sobre os recursos públicos federais transferidos pelo Governo Federal a estados, municípios e Distrito Federal – para a realização descentralizada das ações do governo – e diretamente ao cidadão, bem como dados sobre os gastos realizados pelo próprio Governo Federal em compras ou contratação de obras e serviços. <http://www1.transparencia.gov.br>. Diante da ausência de referência aos termos de parceria, foi feito contato com o portal, no sentido de se saber o porquê da ausência dos termos de parceria. Somente após dois meses da postagem da mensagem, foi recebida a informação de que o referido sistema, naquele momento, não apresentava os acordos firmados por meio de termo de parceria. Essa revelação traz preocupações, pois, mesmo após uma década da criação da Lei 9.790/99 – que deu origem ao termo de parceria e que propôs a construção de um relacionamento baseado na transparência e publicidade – continua-se a caminhar no escuro, sem ter acesso aos números e ao direcionamento dado aos recursos públicos destinados às OSCIPs.

Ainda sobre a ausência de publicidade destaca-se a deficiência de informações no site do Ministério da Justiça, sobretudo, as referentes à finalidade do trabalho desenvolvido pela OSCIP. De acordo com dados levantados 70% (3383) das OSCIPs brasileiras possuem classificação de acordo com sua finalidade, sendo que as demais discriminam sua finalidade como outras (31) e o restante correspondente a mais de mil e duzentas organizações não definiram sua finalidade. Sendo que, somente no ano de 2008 das 316 organizações qualificadas, apenas 18 discriminaram sua finalidade.

Entre as que discriminaram sua finalidade outra surpresa: a existência de organizações que segundo a norma não poderiam ser qualificadas como OSCIP como as cooperativas e planos de saúde. Essa tolerância por parte do Estado gera obscuridade e pode contribuir para situações incoerentes com o propósito da própria legislação a qual se comprometeu na construção de um sistema mais transparente.³

³ “Dez anos da lei de Oscip: reflexões sobre algumas de suas fragilidades”, Katiani Lucia Zape



3 PERSPECTIVAS E SUGESTÕES

Mas, nem tudo são dificuldades e problemas como os apontados acima, na reflexão sobre os 11 anos de existência de OSs e Oscips. O Instituto Via Pública, assim como inúmeras outras Oscips, coleciona um expressivo conjunto de experiências bem sucedidas nos termos de parceria firmados, em que deu importante ou mesmo decisiva contribuição para o sucesso do empreendimento público.

São os casos do MJ, no monitoramento da realização da 1ª Conseg; das Secretarias Municipais de Saúde de São Paulo e Americana, em que se apóia a implantação de modelo de gestão por OSs da oferta dos serviços de saúde; da Prefeitura de Carapicuíba, no acompanhamento da realização de Plano Diretor Participativo e de Índice de Qualidade de Vida; do Ministério do Desenvolvimento Agrário, recentemente iniciado, para a implementação da lei que obriga à compra de ao menos 30% da merenda escolar junto a agricultores familiares; e do também recentemente iniciado apoio ao MinC para o acompanhamento da implementação do Plano Nacional de Cultura e a manutenção de plataforma digital de participação social. Nos casos das prefeituras de São Paulo e Americana, reforça-se a capacidade do poder público estabelecer vínculos com Organizações Sociais, o que nos tem permitido também acompanhar e refletir de maneira muito intensa sobre o desenvolvimento desse modelo.

É louvável o esforço empreendido pelo MJ - instância certificadora e qualificadora, para a melhora do ambiente interno da administração pública em prol do acolhimento da implementação de planos de trabalho para a execução de objetos das políticas públicas através de parcerias com Oscips bem referenciadas. A realização da seção de apresentação em que este texto se insere demonstra o desejável “destravamento” de um debate envolvendo a administração pública federal, sobre esse mecanismo inovador. Espera-se que outras iniciativas devam seguir-se a esta, seja por ação do MJ, seja de outras entidades.

Seria altamente desejável o envolvimento de outros ministérios relevantes para a regulamentação das relações de contratação e parcerias – em especial os do Planejamento e Fazenda, de órgãos de controle interno como a Controladoria Geral da União, e externo como o TCU e os TCEs, procuradorias jurídicas da união, estados e municípios, órgãos de formação e capacitação de gestores como ENAP,



ESAF, Fiocruz e outras, passando por congêneres nos estados e municípios, em busca da construção de um ambiente favorável e proativo ao bom aproveitamento do estatuto legal e das organizações de qualidade que ainda sobrevivem à espera de melhorias nas condições requeridas para sua atuação. E também por certo, para o aperfeiçoamento desses modelos de gestão.

Muitos avanços poderiam decorrer de entendimentos comuns a esses órgãos quanto aos processos de seleção, execução, acompanhamento e prestação de contas de contratos de gestão e termos de parceria. Isso traria melhores resultados das ações públicas e grande economia dos “custos de transação” e nos embates travados no âmbito administrativo e mesmo judicial hoje envolvidos nessas avenças, por falta de conhecimento e de regulamentação.

Por fim, na linha da constituição de mecanismos de fomento ao uso da lei e criação de um ambiente de estímulo à constituição e preservação da sustentabilidade de boas Oscips, seria desejável incentivar-se a divulgação de experiências bem sucedidas. O próprio MJ poderia fomentar a produção de espaço de veiculação dessas experiências, por meios próprios ou com a participação de outras entidades.



AUTORIA

Luiz Henrique Proença Soares – Sociólogo, pós-graduado em Planejamento Regional e Urbano pelo Instituto de Urbanismo de Paris. É Diretor de Planejamento e Projetos do Instituto Via Pública.
Endereço eletrônico: luizhenrique@viapublica.org.br

Pedro Paulo Martoni Branco – Economista. É Diretor Executivo do Instituto Via Pública.
Endereço eletrônico: pedrobranco@viapublica.org.br / pepaulo.branco@uol.com.br



PADRÕES DE ALOCAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS PARA ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS: ANÁLISE ENTRE 1999 E 2010

Felix G. Lopes
Natália S. Bueno



PADRÕES DE ALOCAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS PARA ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS: ANÁLISE ENTRE 1999 E 2010¹

Felix G. Lopes
Natália S. Bueno

RESUMO

Os anos 2000 foram marcados pela ampliação da cooperação entre Estado e entidades sem fins lucrativos na execução de políticas públicas. Entretanto, ainda não há análises detidas sobre os padrões de alocação dos recursos do governo federal destinados a organizações civis, seja por unidades da federação, localidades, funções e subfunções de governo, *policies*, tipos de organização ou órgãos governamentais. Além disso, sabemos pouco sobre que relação há – se há – entre níveis de desenvolvimento socioeconômico das localidades de execução e a transferência voluntária de recursos para organizações civis. Nosso trabalho se propõe apresentar dados sobre essas questões, em uma primeira análise sobre os padrões de alocação de recursos e execução de ações realizadas por meio de acordos, convênios e parcerias celebradas com entidades sem fins lucrativos. Utilizaremos, para tanto, os dados disponíveis em três bases de dados oficiais sobre o orçamento (Orçamento Brasil, Siga Brasil e Tesouro Nacional), assim como bases públicas de dados socioeconômicos (IBGE, PNUD, Banco Central e CEM).

¹ FAVOR NÃO CITAR SEM AUTORIZAÇÃO PRÉVIA DOS AUTORES



1 INTRODUÇÃO²

Neste texto apresentamos os resultados *preliminares* de uma pesquisa ainda em curso sobre padrões de alocação de recursos federais para entidades sem fins lucrativos (ESFL). Apesar de ESFL constituírem um universo bastante variado, não estaremos aqui preocupados em discutir as diferenças de natureza e objetivos das organizações que pertencem a esse campo. Interessa-nos avaliar, de forma mais geral, com base em dados orçamentários, como tem evoluído a relação daquelas organizações como o Estado brasileiro e, em particular, com o governo federal, selecionando algumas dimensões daquela relação.

É fato bastante conhecido que as três últimas décadas foram marcadas por forte crescimento do número de organizações sem fins lucrativos. Os dados da pesquisa sobre as Fundações e Associações Sem Fins Lucrativos (FASFIL) – cujo critério para definir o universo dessas organizações é mais restrito do que utilizaremos neste texto (IBGE, 2008:11-16) – retrata essa evolução.

² Gostaríamos de agradecer aos pesquisadores do Ipea Rodrigo Orair e José Valente por nos ajudarem a compreender as complexas questões e determinantes filigranas que estão por trás das classificações presentes no orçamento da União. Agradecemos Ricardo Maranhão, do Tesouro Nacional, Mário Taveira, gestor do Siga Brasil e aos técnicos de orçamento da Câmara dos Deputados por nos ajudarem a reunir dados que foram utilizados nesse texto. Apesar de não termos utilizado, por ora, informações do Sistema de Convênios (SICONV), os técnicos responsáveis por ele foram sempre bastante solícitos em nossas demandas. Agradecemos toda a equipe por meio de João Bosco de Azevedo Jr. No Cebrap e Centro de Estudos da Metrópole, gostaríamos de agradecer a Edgar Fusaro e Marta Arretche pelo auxílio na análise dos dados socioeconômicos e por disponibilizarem todas as informações que necessitávamos. Também agradecemos a Julio Cesar da Costa, pelo auxílio essencial na montagem das bases de dados e a Adrian Gurza Lavalle pelo apoio ao projeto. Como de praxe, todos os problemas e erros deste trabalho são de responsabilidade dos autores.



Tabela 1: Fasfil, por faixas de ano de fundação, segundo classificação das entidades sem fins lucrativos – Brasil, 2005

Classificação das entidades	Fundações e associações privadas sem fins lucrativos					
	Total	Até 1970	1971-1980	191-1990	1991-2000	2001-2005
Habitação	456	6	19	200	126	105
Saúde	4464	921	686	688	1267	902
Cultura e recreação	46999	2050	7159	11735	15819	10236
Educação e pesquisa	19940	1435	2208	3231	8095	4971
Assistência social	39395	1966	4413	8459	15972	8585
Religião	83775	3082	13878	17828	3028	18959
Meio ambiente e proteção animal	2562	16	71	260	1059	1156
Desenvolvimento e defesa de direitos	60259	276	1166	11121	30739	16957
Associações patronais e profissionais	58796	702	2593	7945	28731	18825
Outras fasfil não especificadas anteriormente	21516	485	1215	2921	8425	8470
Total	338162	10939	33408	64388	113261	89166

Fonte: IBGE (2008). Elaboração dos autores.

Concomitante ao crescimento do número de organizações houve, a partir de meados da década de 90, ampliação dos meios de cooperação entre organizações civis e Estado na condução de políticas públicas. As razões para essa mudança são diversas; duas merecem destaque.

Primeiro, houve nova orientação governamental que visou ampliar o número de políticas públicas feitas em cooperação com organizações civis. Essas passaram a ser vistas como parceiros importantes na execução de ações, cujo monopólio da implementação pertencia à burocracia pública. Atribui-se a um conjunto de organizações civis, em particular ao que se denomina, no Brasil, de ONGs, um conjunto de virtudes vis-à-vis a burocracia pública, tais como maior flexibilidade de atuação, capacidade de inovar em soluções para ampliar a efetividade de políticas públicas e maior capilaridade em regiões pouco acessíveis à burocracia (SANYAL, 1997)³.

³Vale uma nota de cautela: as críticas ao papel das entidades civis na provisão de serviços não estavam ausentes e questionam não só os pressupostos sobre a natureza pública dessas entidades civis, assim como sua capacidade de eficientemente prover serviços (no lugar de) ou, mesmo, em complementaridade ao Estado. No entanto, grande parte das perguntas sobre a validade ou ainda sobre os efeitos da provisão de serviços públicos pelas entidades civis não tem resposta possível seja pela disponibilidade de informação ou ainda por questões empíricas de difícil avaliação (como, por exemplo, medir e comparar eficiência na provisão dos serviços).



Essa nova orientação estatal se materializou nas mudanças legais que definiram novos instrumentos de cooperação entre Estado e organizações civis, com destaque para a Lei nº 9.790/1999, conhecida como Lei das Oscips, e para a Lei nº 9.637/1998, notável pela instituição das Organizações Sociais (OSs) (DI PIETRO, 2008, p.248-250).

O segundo estímulo às novas e, talvez mais frequentes, articulações com o Estado se deve a redução das fontes de financiamento internacional, com as quais uma fatia relevante das organizações civis contava para levar adiante seus projetos. Isso ocorreu seja como reflexo das dificuldades econômicas nos países financiadores, seja porque o Brasil, ao retomar a trajetória de crescimento econômico, ampliar a renda nacional e reduzir a desigualdade social, deixou de figurar entre os destinos prioritários no financiamento internacional direcionado às organizações civis (ABONG, 2010; LOPEZ *et al.* 2011; REIS & KOSLINSKI; 2010).

Apesar dos fatores que levam às mudanças na articulação entre sociedade civil e Estado no Brasil decorrerem das próprias às dinâmicas nacionais (mesmo se conjugados com fatores internacionais), ao olharmos em perspectiva macro-histórica, pode-se também dizer que a atuação mais vigorosa das organizações civis e de seu papel na entrega de serviços de interesse público ou na defesa de direitos de diferentes segmentos sociais decorre de uma substancial mudança na ordem social contemporânea. Tal mudança indica ampliação e relevância dos *recursos de solidariedade vis-à-vis* os recursos de mercado (interesses) e de autoridade (no Estado) na estruturação das sociedades.

Como anotou Reis:

Até recentemente costumávamos pensar nos mecanismos de autoridade e de interesses como modos de organizar a sociedade e assegurar sua solidariedade. Atualmente, solidariedade, ou a própria sociedade, é crescentemente considerada como uma instância adicional, uma nova dimensão lógica, e um componente analítico equivalente à autoridade estatal e aos interesses de mercado (REIS, 2009, p.76, tradução FGL)

Sintomático disso é verificar que hoje a solidariedade, como recurso social, se tornou um instrumento que, teórica e empiricamente, ganhou um *status* distinto das antes exclusivas ações do mercado e do Estado na solução de problemas sociais (WOLFE, 1986; NAJAM, 1996). Basta observar que políticas sociais que hoje tem ação cooperativa entre Estado e organizações civis são consideradas como legítimas *de jure* e *de facto*, de forma diferente das concepções



do passado que as concebiam como monopólio natural do Estado. Na mesma lógica, as políticas de assistência social, antes nicho de atuação dominado por instituições privadas de assistência, passaram a ser amplamente definidas e implementadas pelo próprio poder público, o que mostra, possivelmente, haver um processo de reconfiguração dos *status* de atuação do Estado e das sociedades civis. A redemocratização e a promulgação da CF de 1988 foi uma conjuntura crítica a fomentar todos esses processos de reconfiguração.

As mudanças ocorridas no cenário político e social brasileiro nessas décadas fomentaram inúmeros estudos sobre as novas formas de articulação entre Estado, mercado e sociedade, com diferentes objetivos. No entanto, trabalhos que esmiúcem a interação entre Estado e sociedade civil não abundam, ainda mais trabalhos que detalhem e investiguem os recursos financeiros que permeiam essas relações. Por um lado, sabemos muito pouco do impacto das regulamentações e apoio financeiro do Estado sobre a sociedade civil. Por outro lado, tampouco sabemos sobre a natureza das ações para as quais os recursos estatais são dirigidos, seu montante, suas implicações potenciais para a política pública e de que forma as transformações nos papéis de execução das políticas pode estar alterando os modelos de entrega de alguns serviços públicos.

Para responder parcialmente a algumas perguntas que derivam das questões acima delineadas, construímos e analisamos informações que ajudem a compreender algumas dessas questões, por meio da análise de dados sobre a evolução das transferências de recursos públicos federais às entidades sem fins lucrativos e sua distribuição em termos de *policies* e de alocação por critérios sócio-geográficos. Nesse último caso, verificamos qual é e se há relação entre volume de recursos transferidos para ESFL e o grau de desenvolvimento socioeconômico de estados e municípios no Brasil.

Para cumprir esses objetivos, o texto se organiza em mais três seções, além desta introdução. A seção dois, a seguir, sumariza nossa metodologia e o percurso utilizado a fim de construirmos os dados que sustentam a análise.

A seção três sistematiza os dados sobre a transferência de recursos para organizações civis entre 1999-2010, com base em diferentes critérios e variáveis orçamentárias, para localizar esse tipo de recursos no orçamento federal assim como descrever suas principais características (volume de repasses, evolução e



localidades de execução). Ainda nessa seção, verificamos se há padrões redistributivos na destinação de recursos para organizações sem fins lucrativos, observando o *gasto social realizado nos municípios*. Esses, por sua vez, são categorizados em seis grupos, de acordo com seu nível de desenvolvimento sócio econômico. Essa abordagem é uma primeira tentativa de avançar na investigação sobre quais tem sido as implicações da relação do Estado com aquelas organizações, em um universo de questões para as quais ainda não temos resposta.

A quarta seção resume o argumento e indica, a partir dos resultados observados, novas questões de pesquisa e debates teóricos e políticos que emergem dos dados que apresentamos.

2 METODOLOGIA

Os dados utilizados neste trabalho provêm, basicamente, de três fontes: SigaBrasil, Orçamento Brasil e Tesouro Nacional. Cada uma delas apresenta vantagens e desvantagens em relação às demais, em termos de disponibilidade de informações.

O SigaBrasil possui informações que, entre 2007 e 2010, apresentam maior refinamento na classificação dos tipos de 'entidades sem fins lucrativos' receptoras de recursos públicos. Em que pese a desagregação ainda insuficiente para muitas análises desejáveis - uma vez que a categoria "outras formas de associações" agregava a maior parte das transferências - , aquela base nos fornecia informações sobre subclassificações das organizações, o que nos permitia, por exemplo, desagregar dados sobre a transferência para entidades sem fins lucrativos que eram ou não OSCIPs, OSs, associações ou fundações, entre outras. No entanto, os dados assim disponibilizados só retrocedem até 2007.

Isso nos fez recorrer à base *Orçamento Brasil*, que tem a vantagem de ser mais amigável e permitir a construção de informações incorporando um volume maior de variáveis orçamentárias. Além disso, os dados estão dispostos em maior série histórica. Optamos por utilizar os dados a partir de 1999, tanto por ter havido substancial mudança legislativa a normatizar as relações entre Estado e entidades sem fins lucrativos, que pode dificultar a comparabilidade entre períodos pré e pós 1999, quanto porque, a partir de 1999, houve importante mudança na classificação orçamentária referente às funções e subfunções de governo.



Nenhuma dessas bases, contudo disponibiliza informação *consistente* sobre o CNPJ das organizações que recebem os recursos. A base SigaBrasil fornece o CNPJ de entidades que recebem os recursos, mas são encontrados alguns problemas de consistência com essa informações. De forma confiável, essas variáveis só podem ser obtidas por meio da consulta ao sistema Siafi, que não tivemos acesso em tempo hábil para organizar os dados. Ademais, os dados do Siafi retrocedem até o ano de 2006. Para anos anteriores, as bases completas com os valores das transferências para as entidades sem fins lucrativos, em que constem o CNPJ das organizações, só pode ser obtida por meio de solicitação ao Tesouro Nacional. A disponibilidade do CNPJ das entidades permitiria recorrer às informações sobre classificações públicas de entidades sem fins lucrativos, como a FASFIL (IBGE) e CNAE.

A terceira fonte de dados agregados e algumas séries históricas foi diretamente extraída do site do Tesouro Nacional, em especial para localizar a proporção das transferências a entidades sem fins lucrativos no orçamento federal.

A maior parte dos dados que utilizamos referem-se às transferências de recursos do governo federal para instituições sem fins lucrativos (realizadas pela modalidade 50), ou seja, recursos que são aplicados mediante descentralização orçamentária por entidades privadas sem fins lucrativos. Neste trabalho, excluimos os valores que foram transferidos por meio da modalidade 90 (aplicações diretas), que são recursos aplicados diretamente pelo governo federal (unidade detentora do crédito orçamentário), mas cuja execução recai em entidades privadas sem fins lucrativos (Albuquerque, Medeiros e Feijó, 2008, p.302). Essa separação se deve a dois fatores. Em primeiro lugar, nosso interesse em analisar informações que tratem especificamente de recursos descentralizados a entidades privadas sem fins lucrativos e voltados para a execução de serviços, de natureza diversa, para a população. E, em segundo lugar, só teríamos acesso a informações relacionadas à modalidade 90 a partir de 2007⁴.

⁴ Conforme a Manual da Despesa Pública (STN, 2008), elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, a modalidade de aplicação 90 refere-se à “aplicação direta, pela unidade orçamentária, dos créditos a ela alocados ou oriundos de descentralização de outras entidades integrantes ou não dos Orçamentos Fiscal ou da Seguridade Social, no âmbito da mesma esfera de governo.”



A maioria dos dados aqui apresentados refere-se aos valores *liquidados*. De acordo com a classificação da despesa orçamentária, estabelecida pela lei nº 4.320, “a liquidação consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito e tem por objetivo apurar valores que indicam que o credor, executor da ação, comprovou tê-la realizado efetivamente.” (STN 2008, p. 610)⁵.

Quanto à área de realização do gasto, ao analisarmos o gasto social e sua distribuição sócio-espacial (seção 4) foi necessário definir um critério classificatório para despesa de natureza *social*.

Definimos esse critério selecionando algumas subfunções de governo, com base na classificação funcional do orçamento da União. Para tanto, criamos duas variáveis com distintas abrangências para definir gasto social (cf. quadro 1). O critério amplo, que denominamos “gasto social global”, incorpora 42 subfunções, distribuídas por 12 funções de governo. O critério mais restrito, “gasto social puro”, abrange 24 subfunções distribuídas por seis funções de governo.⁶

Conquanto a classificação oficial insira cada subfunção em apenas uma das 28 funções de governo, ao observar os programas e ações orçamentárias, verifica-se que as subfunções podem se combinar com funções distintas daquelas as quais estão originariamente vinculadas. Por essa razão, ao adotar o critério *global* na classificação do gasto social, algumas subfunções são incorporadas em nossa lista, apesar se albergarem em funções sem clara associação com despesas daquela natureza. Este é o caso, por exemplo, da subfunção ‘extensão rural’, da função ‘agricultura’.

⁵ Haverá um potencial problema de superestimativa dos valores liquidados, pois até o ano de 2006 a Secretaria do Tesouro Nacional, ao fechar a execução orçamentária, *liquidava* todos os valores empenhados (i.e., autorizados para gasto), mesmo que a comprovação da ação realizada não tivesse ocorrido. Tais valores eram inscritos na rubrica “restos a pagar não-processados”. Essa prática, conhecida como ‘liquidação *forçada*’, se ampliou a partir de 1999. O problema contábil, para fins analíticos, é incorporar como despesa realizada ações que *podem* não se realizar em algum momento futuro, superestimando os valores efetivamente aplicados. Esse não é, contudo, um problema de maior monta se considerarmos que os valores de investimento para instituições sem fins lucrativos, pela modalidade 50, não constitui um valor significativo dentro do orçamento anual total. Ademais, os valores referentes aos restos a pagar não-processados não são significativos para aquela modalidade. Uma discussão detida do problema contábil decorrente da liquidação forçada é feita em Gobetti (2006) e Gobetti & Orair (2010: 16).

⁶ De acordo com a lista atual, há 28 funções e 109 subfunções de governo.



Adiante, ao discutir o gasto social realizado por meio das ESFL, analisaremos apenas os dados referentes ao gasto social global, pois ele apresenta um quadro mais abrangente do gasto executado por entidades privadas sem fins lucrativos.

Quadro 1: Funções e subfunções sociais de acordo com níveis de abrangência¹

Assistência	Assistência ao Idoso Assistência ao Portador de Deficiência Assistência à Criança e ao Adolescente Assistência Comunitária
Saúde	Atenção Básica Assistência Hospitalar e Ambulatorial Suporte Profilático e Terapêutico Vigilância Sanitária Vigilância Epidemiológica Alimentação e Nutrição
Trabalho	<u>Proteção e Benefícios ao Trabalhador</u> <u>Relações de Trabalho</u> <u>Empregabilidade</u> Fomento ao trabalho
Educação	Ensino Fundamental Ensino Médio Ensino Profissional Ensino Superior Educação Infantil Educação de Jovens e Adultos Educação Especial
Direitos de Cidadania	Custódia e Reintegração Social Direitos Individuais, Coletivos e Difusos Assistência aos Povos Indígenas
Urbanismo	<u>Infra-Estrutura Urbana</u> <u>Serviços Urbanos</u> <u>Transportes Coletivos Urbanos</u>
Habitação	<u>Habitação Rural</u> <u>Habitação Urbana</u>
Saneamento	<u>Saneamento Básico Rural</u> <u>Saneamento Básico Urbano</u>
Ciência e Tecnologia	<u>Desenvolvimento Científico</u> <u>Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia</u> <u>Difusão do Conhecimento em CT</u>
Agricultura⁷	<u>Abastecimento</u> <u>Extensão Rural</u> <u>Irrigação</u> <u>Organização Agrária</u> <u>Reforma Agrária</u> <u>Colonização</u>
Desporto e Lazer	<u>Desporto Comunitário</u> Lazer

Fonte: Elaboração dos autores

Nota:¹ as subfunções grifadas integram o gasto social global e estão ausentes do gasto social puro.

⁷ Excluimos as subfunções “Promoção da Produção Vegetal”, “Promoção da Produção Animal”; “Defesa Sanitária Vegetal”; “Defesa Sanitária Animal”



Cabe notar, por fim, que algumas funções e subfunções sociais costumeiramente incluídas nas análises sobre o *gasto social dos governos* (Valente & Ribeiro, 2010) foram excluídas pois não figuram no rol das subfunções passíveis de serem executadas por meio de entidades sem fins lucrativos. Esse é o caso da previdência social.

Por fim, foram utilizados dados de natureza socioeconômica para construir uma classificação dos municípios brasileiros baseada em seus padrões de pobreza e desigualdade, condições sociais e características habitacionais. Essa classificação busca identificar grupos internamente homogêneos de municípios com base em diversos atributos socioeconômicos (renda apropriada pelo 20% mais pobres, porcentagem de pessoas com renda *per capita* superior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo, taxa de mortalidade infantil, porcentagem de crianças de 7 a 14 anos que não freqüentam o ensino fundamental, entre outras) e infra-estrutura (e.g., rede de esgoto, abastecimento, coleta de lixo, entre outras). Para esse fim foi feita uma série de análises multivariadas e de agrupamento, cujos detalhes podem ser encontrados em Arretche (2010) e Banco de Informações Municipais do Centro de Estudos da Metrópole (2010).

Os seis grupos encontrados podem ser descritos como:

- **Grupo 1:** constituído por 2.225 municípios que totalizam 109,7 milhões de pessoas (64,6% da população do Brasil). Os municípios deste grupo são predominantemente urbanos (taxa de urbanização de 92,5%) e caracterizam-se por apresentarem as melhores condições de vida e riqueza econômica. Nesse grupo encontram-se praticamente todas as capitais brasileiras e boa parte dos grandes municípios brasileiros. Em termos geográficos, 92,6% dos municípios desse grupo encontram-se, predominantemente, nas regiões Sudeste (especialmente em São Paulo e Minas Gerais) e Sul;
- **Grupo 2:** formado por 1.011 municípios com uma população de 22,8 milhões de habitantes em 2000 (13,4% da população brasileira) e taxa de urbanização de 79,0%. Esse grupo apresenta níveis de pobreza, condições sociais e de habitação um pouco inferiores à média do conjunto dos municípios brasileiros. Boa parte dos municípios deste grupo encontra-se nos Estados de Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul e na região Centro-Oeste;



- **Grupo 3:** formado por 287 municípios com uma população de 4,6 milhões de habitantes em 2000 (2,7% da população do Brasil e taxa de urbanização de 58,3%). Esse grupo engloba municípios com níveis de pobreza e indicadores sociais abaixo da média brasileira. Caracterizam-se por apresentar baixo percentual de domicílios ligados à rede de abastecimento de esgoto. Em termos geográficos, destaca-se a grande parcela de municípios situados nos Estados do Pará (20,9%), Tocantins (11,5%) e Minas Gerais (10,1%);
- **Grupo 4:** constituído por 1.063 municípios que totalizam 19,6 milhões de pessoas (11,5% da população brasileira) e taxa de urbanização de 57,5%. O presente grupo classifica-se em quarto lugar entre os municípios com maiores níveis de pobreza/desigualdade e condições sociais, mas apresenta indicadores de condições habitacionais apenas um pouco inferior à média dos municípios brasileiros. Situam-se, em sua maioria, nos Estados da região Nordeste (Bahia, Paraíba e Pernambuco) e em Minas Gerais;
- **Grupo 5:** formado por 703 municípios com uma população de 10,2 milhões de habitantes em 2000 (6,0% da população brasileira) e taxa de urbanização igual a 43,7%. Esse grupo caracteriza-se por apresentar o segundo pior perfil no que tange aos indicadores de pobreza/desigualdade e condições sociais. Em termos geográficos, tais municípios se encontram principalmente nas regiões Norte e Nordeste (aproximadamente 96,9% situam-se nessas áreas);
- **Grupo 6:** formado por 217 municípios com uma população de 2,9 milhões de habitantes em 2000 (1,7% da população do Brasil) e taxa de urbanização de 36,4%. Nesse grupo estão os municípios com os piores indicadores de condições de vida, estando localizados nas regiões Norte e Nordeste, principalmente nos Estados do Piauí e do Maranhão (68,2% do total).

Em síntese, os Grupos 1 e 2 englobam os municípios brasileiros com melhores condições de vida, sendo que o Grupo 1 agrupa quase todas as capitais e maiores municípios. O Grupo 3 agrega os municípios que apresentam indicadores sociais melhores do que os observados para os grupos 4, 5 e 6, mas possuem pouca infraestrutura de rede de esgoto. Já os grupos 4, 5 e 6 agrupam, pela ordem,



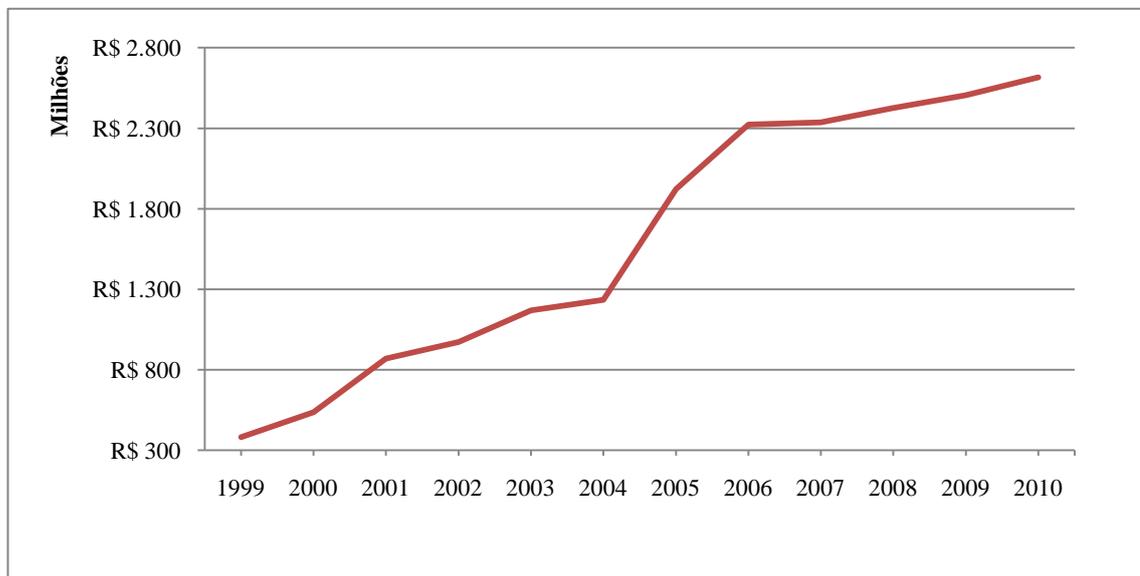
os municípios em piores situações socioeconômicas e habitacionais do Brasil, com o Grupo 4 apresentando maior taxa de urbanização.

Para classificar os estados brasileiros de acordo com algum critério socioeconômico, lançou-se mão dos índices de desenvolvimento humano (IDH) divulgados pelo PNUD⁸ (referente aos anos de 2000 e 2005) e pelo Banco Central⁹ (referentes a 2006 e 2007).

3 O GOVERNO FEDERAL E AS ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS: EVOLUÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

De forma geral, a primeira observação importante sobre alocação de recursos públicos para entidades sem fins lucrativos é o expressivo crescimento observado desde o ano de 1999. Como se pode notar, o patamar de volume de recursos repassados a entidades privadas sem fins lucrativos partiu de cerca de 380 milhões de reais em 1999 a aproximadamente 2 bilhões e 615 milhões de reais em 2010.

Gráfico 1: Transferências a entidades privadas sem fins lucrativos¹ – 1999 a 2010



Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados do Tesouro Nacional

Nota: ¹Valores reais deflacionados pelo IPCA 2009.

Obs.: Considera-se transferências pela modalidade 50.

⁸ Sobre o IDH divulgado pelo PNUD referente ao ano 2000, ver:

<http://www.pnud.org.br/rdh/destaques/index.php?lay=inst&id=dtq#d2000>. Para detalhes sobre o IDH estimado pelo PNUD para o ano 2005, ver:

http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3039&lay=pde

⁹Para detalhes sobre o IDH estimado pelo Banco Central, ver:

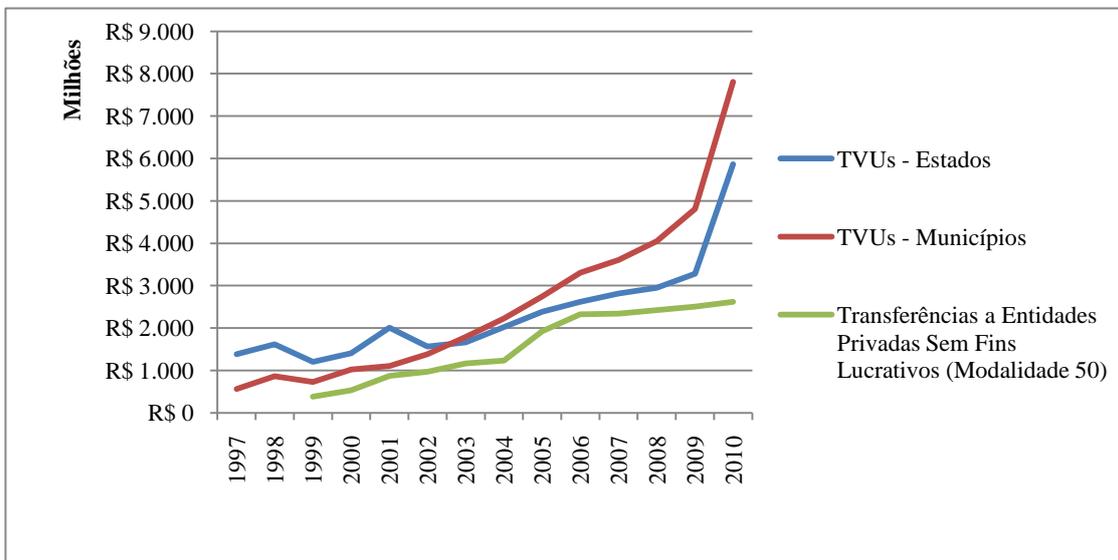
<http://www.bcb.gov.br/pec/boletimregional/port/2009/01/br200901b1p.pdf>



No entanto, sem critérios de comparação que permitam avaliar qual a intensidade desse crescimento *vis-à-vis* o orçamento como um todo ou a outras modalidades de transferência, não é possível afirmar que se trata de um crescimento que indica uma estratégia clara do governo federal em descentralizar recursos para esse tipo de entidade.

O gráfico 2 mostra que, concomitantemente ao aumento nas transferências a entidades privadas sem fins lucrativas, também houve crescimento nas transferências voluntárias da união a estados e municípios, cujos montantes são superiores.

Gráfico 2: Transferências voluntárias da União a estados, municípios e entidades privadas sem fins lucrativos¹ – 1997 a 2010



Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados do Tesouro Nacional

Nota: ¹Valores reais deflacionados pelo IPCA 2009.

É possível indicar que a tendência de crescimento das transferências voluntárias é coerente com o movimento de maior descentralização orçamentária por parte do governo federal, como indicaram recentemente Gobetti & Orair (2010a). A ampliação das transferências realizadas nos últimos anos para estados e municípios (por meio das transferências obrigatórias da União) e o crescimento das transferências de recursos para as entidades sem fins lucrativos são evidências disso. Como ressaltaram os autores, “o governo federal está consolidando um padrão de intervenção que o caracteriza cada vez mais como canalizador ou redistribuidor de recursos e menos como provedor direto de serviços públicos”



(GOBETTI & ORAIR, 2010a: 21). É importante ressaltar que o grau de descentralização do gasto público federal pode ser determinado por legislação (por exemplo, via as transferências constitucionais e legais da união para estados e municípios), mas estamos comparando neste trabalho as transferências voluntárias que, a princípio, não estão determinadas por normativos constitucionais ou infraconstitucionais (Albuquerque, Medeiros e Feijó, 2008, p.259-280).

Apesar do movimento de descentralização na execução dos serviços ser visível, a participação das transferências da união para organizações sem fins lucrativos ser muito pequena em relação ao total orçamentário, variando entre 0,09 e 0,13% (em termos de participação no PIB) das despesas totais¹⁰, entre os anos de 2002 e 2009 (GOBETTI & ORAIR, 2010a: 19).

Tabela 2: Número de Transferências a Entidades Privadas sem Fins Lucrativos – 1999 a 2010

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Número de transferências	764	1461	1574	1377	1309	2141	2244	2059	1917	1755	1596	880

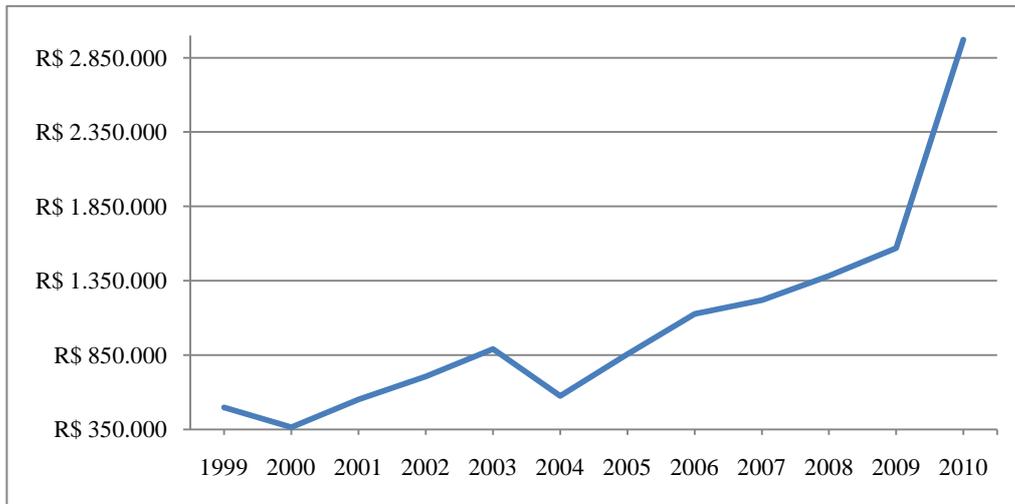
Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados do Orçamento Brasil

Obs.: Considera-se transferências pela modalidade 50.

É interessante que notar que, apesar do crescimento do montante de recursos transferidos a entidades privadas sem fins lucrativos, o número de transferências, apesar de ter atingido seu pico em 2005, não acompanha o mesmo desenvolvimento do crescimento no momento em recursos, em especial tendo em vista a queda nítida no número de transferências a partir de 2008. Isso indica que os recursos por transferência vem se tornando cada vez maiores, em especial a partir de 2004.

¹⁰ Como referência para comparação, as transferências voluntárias da união variaram entre 0,32% a 0,68% e as transferências constitucionais entre 3,67% e 4,54% no mesmo período.



Gráfico 3: Recursos por transferência a entidade privada sem fins lucrativos – 1999 a 2010¹

Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados do Tesouro Nacional e Orçamento Brasil

Nota: ¹Valores reais deflacionados pelo IPCA 2009.

Obs.: Considera-se transferências pela modalidade 50.

Entre 1999 e 2010, o valor mediano das transferências avançou de aproximadamente 45 mil para 370 mil, um crescimento de mais de 8 vezes em 11 anos. No entanto, não só o valor mediano aumentou: o primeiro quartil foi de aproximadamente 14 mil a 98 mil (aumento de 7 vezes) e o terceiro quartil de 170 mil a 1 milhão e 750 (mais de 10 vezes) no mesmo período de 11 anos. Isso significa que a distribuição das transferências como um todo se deslocou para valores maiores de modo que mesmo as transferências de menor valor (aquelas que estão no primeiro quartil) cresceram, apesar de as transferências de maior valor (aquelas do terceiro quartil) terem crescido ainda mais.

É difícil avaliar o significado desses achados neste momento, no entanto isso pode significar uma estratégia de concentração das transferências em parcerias e convênios de maior valor, ao invés de distribuí-las e pulverizá-las em mais parcerias de menor repasse de recursos.

Mas qual é o foco das políticas realizadas por entidades privadas sem fins lucrativos a partir de recursos descentralizados do governo federal?

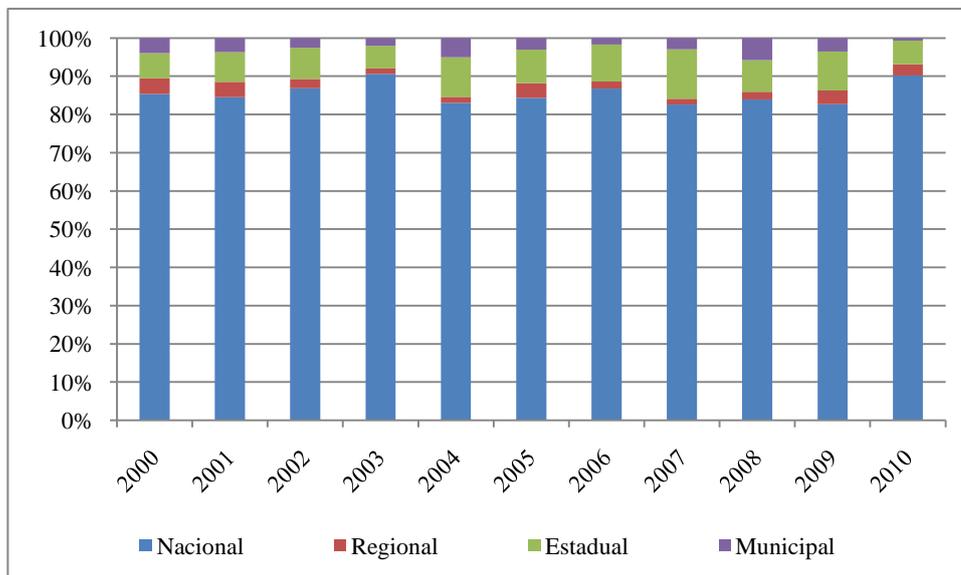
Quando se desmembra os dados por local de execução para onde se destina o repasse, como feito no gráfico 4, observa-se que as transferências de execução nacional representam sempre mais de 80% do montante de recursos destinados a entidades privadas sem fins lucrativos. As transferências a localidades de execução municipais e regionais variam substantivamente ao longo dos anos, ao passo que as transferências visando a estados é um pouco mais constante.



Novamente, não é fácil avaliar o significado desses dados uma vez que a atribuição da localidade de execução dos repasses não segue critérios muito nítidos. A princípio, tratam-se de políticas cujo impacto esperado é municipal, estadual, regional ou nacional. Desse modo, pode-se conjecturar que o governo federal busca realizar, através da descentralização de recursos por entidades privadas sem fins lucrativos, políticas cujos efeitos são nacionais. Entretanto, a classificação *nacional* não obriga que a execução seja de abrangência supra-regional. É possível que alocações classificadas como nacionais sejam executadas, de fato, em localidades bastante específicas, poucos municípios, talvez. Mas não temos como verificar isso, a não ser por meio da análise individual das ações orçamentárias..

Aqui, vale uma nota de cautela. Estamos tratando dos repasses do governo federal. Não analisamos os repasses de governos estaduais e municipais a entidades privadas para execução de suas políticas. Assim, não se deve concluir que qualquer tipo de repasse a entidades privadas sem fins lucrativos vise a execução de políticas de âmbito nacional, mas sim que se trata, aparentemente, de uma tendência do governo federal.

Gráfico 4: Localidade de execução dos repasses a entidades privadas sem fins lucrativos – 2000 a 2010



Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados do Tesouro Nacional e Orçamento Brasil

Nota: ¹Valores reais deflacionados pelo IPCA 2009.

Obs.: Considera-se transferências pela modalidade 50.



Mas, quando a localidade de execução não é nacional ou regional, quais estados e municípios são beneficiados com os repasses a entidades privadas?

Tabela 3: Recursos *per capita* de transferências a entidades privadas sem fins lucrativos com nível de execução municipal (R\$) por tipo de município

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Mediana
Tipo 1	272.03	213.14	190.11	192.55	354.27	409.31	104.96	381.70	898.28	827.04	74.42	272.03
Tipo 2	30.05	34.43	28.21	28.08	65.41	37.61	10.15	42.68	66.97	63.79	13.83	34.43
Tipo 3	15.69	1.25	68.73	1.15	152.62	5.30	0.00	7.82	14.60	0.00	4.67	5.30
Tipo 4	37.21	46.95	6.75	66.60	174.33	292.81	296.91	1231.91	211.38	157.67	12.52	157.67
Tipo 5	1.54	0.02	10.14	6.63	35.19	95.09	62.69	1.61	1665.53	20.02	0.00	10.14
Tipo 6	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.81	16.20	0.00	0.00	0.00
Total	356.51	295.79	303.95	295.01	781.83	840.11	474.70	1666.53	2872.96	1068.52	105.44	474.70

Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados do Orçamento Brasil

Nota: ¹Valores reais deflacionados pelo IPCA 2009.

Obs.: Considera-se transferências pela modalidade 50.

A maior parte dos recursos com execução municipal (mesmo se considerarmos os recursos *per capita*, para controlar pelas diferenças populacionais) é alocada em municípios de maior desenvolvimento socioeconômico. De fato, somente em 2007 e 2008 municípios em piores condições, segundo a classificação proposta, receberam recursos via entidades privadas sem fins lucrativos. Como se pode ver pela última coluna da tabela 2, os municípios do tipo 1 recebem o maior valor mediano de recursos *per capita*, seguidos pelos municípios do tipo 4. Deve-se notar a presença de um *outlier* nítido nos repasses aos municípios do tipo 4 em 2007. Se removido o *outlier* das análises, a mediana cai de aproximadamente 157 reais a 66 reais *per capita*.



Tabela 4: Recursos *per capita* de transferências a entidades privadas sem fins lucrativos com nível de execução estadual (R\$) por unidade federativa

UF	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Mediana	Média IDH
Distrito Federal	0.52	6.80	5.66	6.53	1.98	3.08	2.95	3.34	4.04	8.73	6.59	4.04	0.875
Rio de Janeiro	0.77	0.27	0.40	0.14	1.33	2.02	3.17	11.06	1.36	1.77	1.07	1.33	0.83425
Rondônia	0.00	0.47	1.16	0.16	1.86	1.44	1.31	0.16	1.58	1.06	0.64	1.06	0.7685
Minas Gerais	0.38	0.38	0.57	0.46	0.98	1.48	1.29	1.05	1.37	1.69	0.85	0.98	0.80275
Paraná	0.48	0.64	0.61	0.62	0.90	1.83	1.93	1.72	2.72	3.64	0.64	0.90	0.82
Amapá	0.00	0.14	1.62	0.00	0.00	0.90	0.83	3.69	3.19	7.90	6.66	0.90	0.7805
Rio G. do Norte	0.02	0.86	0.56	0.20	1.49	3.52	1.54	1.33	0.76	1.01	0.00	0.86	0.7345
Santa Catarina	0.83	0.82	0.66	0.73	1.05	0.75	1.40	1.81	1.45	1.34	0.11	0.83	0.8425
São Paulo	0.14	0.42	0.73	0.47	1.18	1.01	1.26	0.78	0.96	0.90	0.26	0.78	0.838
Pernambuco	0.07	0.17	0.24	0.45	0.72	0.74	2.35	2.33	1.95	3.77	4.67	0.74	0.7245
Rio Grande do Sul	0.30	0.39	0.48	0.73	0.56	0.98	0.60	1.02	4.26	3.49	3.37	0.73	0.83325
Mato Grosso do Sul	0.28	0.09	0.71	0.45	0.79	0.19	1.26	2.02	0.23	1.01	0.83	0.71	0.80625
Piauí	0.05	0.57	0.22	0.66	0.85	2.14	4.56	3.14	0.42	0.30	0.57	0.57	0.705
Bahia	0.10	0.48	0.28	0.54	0.59	0.66	1.06	0.72	0.37	0.66	0.29	0.54	0.73775
Ceará	0.09	0.53	0.30	0.24	1.08	0.23	1.43	1.94	0.45	1.02	0.71	0.53	0.72575
Sergipe	0.04	0.51	0.12	0.03	0.44	0.35	1.05	5.27	1.75	3.89	4.22	0.51	0.7375
Tocantins	0.23	0.31	0.71	0.00	0.62	1.42	0.65	0.00	0.25	0.56	0.51	0.51	0.75475
Acre	0.18	0.51	0.49	0.00	2.39	1.57	0.38	0.01	0.27	0.65	1.61	0.49	0.74775
Goiás	0.02	0.13	0.16	0.10	0.97	0.34	0.32	0.86	1.49	2.65	0.51	0.34	0.80175
Paraíba	0.11	0.20	0.28	0.13	0.38	0.18	0.37	0.32	0.47	1.10	0.84	0.32	0.715
Mato Grosso	0.14	0.28	0.17	0.00	0.25	1.55	0.67	0.36	0.23	1.51	0.52	0.28	0.79525
Espírito Santo	0.15	0.19	0.24	0.04	0.24	0.54	0.66	2.06	2.05	1.36	0.11	0.24	0.799
Maranhão	0.01	0.23	0.32	0.10	0.11	0.14	0.50	0.42	0.48	0.47	0.00	0.23	0.6875
Alagoas	0.12	0.22	0.27	0.01	0.01	0.31	0.71	0.05	0.35	0.23	0.32	0.23	0.687
Amazonas	0.05	0.13	0.14	0.05	2.12	0.82	1.43	1.56	0.03	0.00	0.00	0.13	0.76825
Pará	0.01	0.27	0.19	0.01	0.02	0.09	0.41	0.00	0.34	0.40	0.04	0.09	0.756
Roraima	0.00	0.36	1.65	0.00	0.67	0.00	0.20	0.00	0.22	0.00	0.00	0.00	0.7655

Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados do Orçamento Brasil

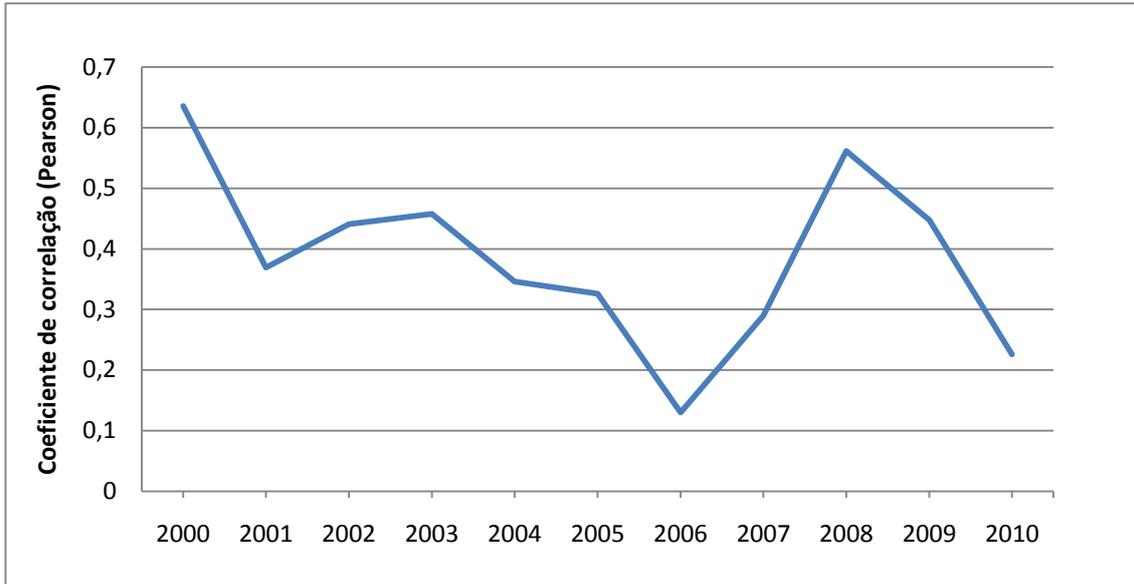
Nota: ¹Valores reais deflacionados pelo IPCA 2009.

Obs.: Considera-se transferências pela modalidade 50.

Com relação a repasses cuja execução se dá em nível estadual, nota-se que estados com maior desenvolvimento socioeconômico recebem mais recursos *per capita*. No entanto, há exceções, pois existem estados com alto desenvolvimento socioeconômico (como São Paulo) que receberam menos recursos que estados de menor desenvolvimento (como Rondônia, Amapá e Rio Grande do Norte). No gráfico 5 abaixo, pode-se ver a associação entre os recursos per capita por estado e os índices de desenvolvimento humano.



Gráfico 5: Correlação entre IDH e recursos *per capita*¹¹ de transferências a entidades privadas sem fins lucrativos com nível de execução estadual



Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados do Orçamento Brasil e PNUD (2000; 2005) e Banco Central (2006; 2007)

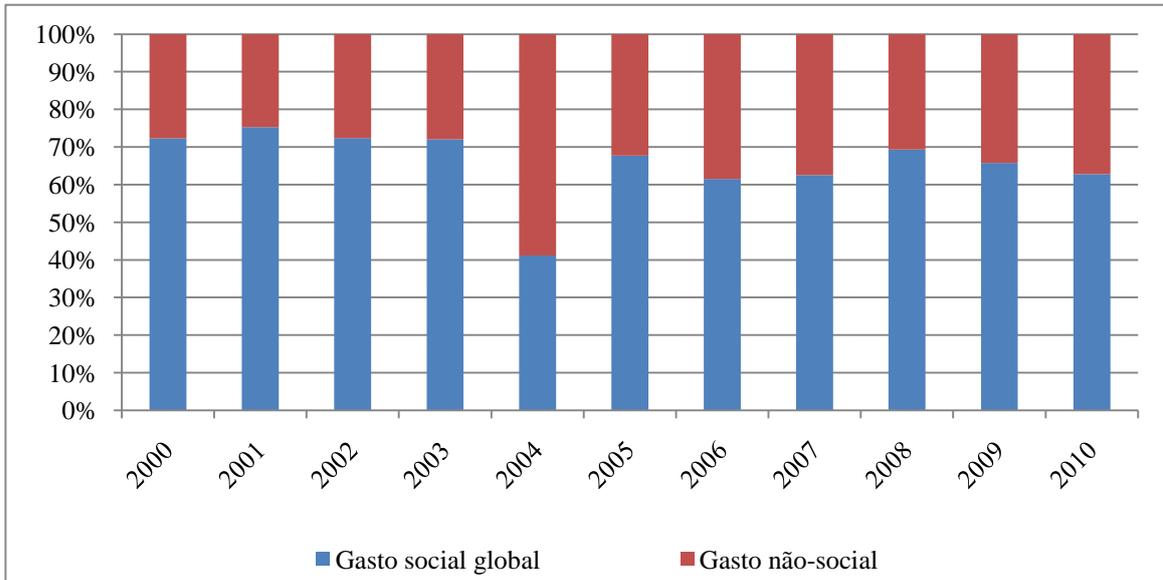
Como já indicado pela tabela anterior, há alguma associação positiva entre IDH e repasses a estados, ou seja, quanto maior o desenvolvimento do estado, maior o volume per capita de transferências a entidades privadas sem fins lucrativos com nível de execução estadual. No entanto, como é visto no gráfico, apesar da correlação ser positiva, sua magnitude varia consideravelmente, com os coeficientes de correlação oscilando entre 0,13 e 0,63.

De qualquer maneira, esse tipo de análise ainda não é suficiente. Para caracterizar as políticas realizadas via transferências a entidades privadas sem fins lucrativos e avaliar com mais rigor se o padrão de transferência é redistributivo se deve analisar o tipo de despesa realizado. Como já descrito na seção de metodologia, definiu-se gasto social através da seleção de subfunções. O gráfico 5 abaixo apresenta qual a distribuição do gasto social nas transferências a entidades privadas sem fins lucrativos.

¹¹ Na correlação entre os recursos dos repasses *per capita* dos anos 2000, 2001 e 2002 e os dados de IDH para cada unidade federativa, foi utilizado o IDH médio do ano 2000; para os anos 2003, 2004 e 2005 foi utilizado o IDH médio do ano 2005; para o ano 2006 foi utilizado o IDH médio do ano de 2006; e, por fim, para os anos 2007, 2008, 2009 e 2010, foi utilizado o IDH médio estimado para o ano de 2007. A correlação também foi estimada considerando o IDH médio de todos os anos e as diferenças encontradas foram irrelevantes.



Gráfico 6: Gasto social global em transferência a entidades privadas sem fins lucrativos – 2000 a 2010



Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados do Orçamento Brasil

Nota: ¹Valores reais deflacionados pelo IPCA 2009.

Obs.: Considera-se transferências pela modalidade 50.

À exceção de 2004, em todos os anos o gasto social representou mais de 60% dos recursos das transferências. Vale notar que antes de 2004, o gasto social representava cerca de 70% das despesas via transferências a entidades sem fins lucrativos e, após 2004, o patamar não superou 70%, mas não foi menor que 60%.

Com relação ao gasto social com execução municipal, encontra-se padrão semelhante ao gasto total (social e não-social) com execução municipal. Em outras palavras, os municípios do tipo 1 recebem mais recursos do que outros tipos de municípios. Novamente, os municípios do tipo 4 apresentam alguns valores discrepantes, mas a superioridade em termos de recebimento dos recursos destinados a gasto social dos municípios do tipo 1 é nítida.



Tabela 5: Gasto social *per capita* de transferências a entidades privadas sem fins lucrativos com nível de execução municipal (R\$) por tipo de município

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Mediana
Tipo 1	267.99	202.71	181.54	189.43	44.82	373.61	95.10	373.17	887.49	748.57	59.82	202.71
Tipo 2	18.93	23.38	19.09	28.08	49.60	31.20	7.20	26.61	56.45	53.84	10.68	26.61
Tipo 3	1.08	1.25	0.00	1.15	151.68	5.05	0.00	0.66	14.60	0.00	4.67	1.15
Tipo 4	37.21	46.95	66.64	66.60	77.05	280.31	270.27	55.18	175.46	152.47	11.39	66.64
Tipo 5	1.54	0.02	6.75	4.76	30.06	89.02	56.92	1.61	1631.47	20.02	0.00	6.75
Tipo 6	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.81	0.00	0.00	0.00	0.00
Total	326.75	274.30	274.02	290.01	353.22	779.20	429.49	458.04	2765.47	974.90	86.56	353.22

Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados do Orçamento Brasil

Nota: ¹Valores reais deflacionados pelo IPCA 2009.

Obs.: Considera-se transferências pela modalidade 50.

Como não há muita clareza sobre a classificação de uma despesa como municipal, estadual e nacional é difícil fazer generalizações sobre o padrão distributivo da alocação das transferências a entidades sem fins lucrativos. No entanto, para aquelas despesas classificadas como de execução municipal e cujo gasto é classificado como social (pelos critérios expostos na seção de metodologia), o padrão de alocação não dá indicações de ser redistributivo, pois os maiores volumes *per capita* se destinam justamente a municípios de maiores índices socioeconômicos. De qualquer maneira, municípios classificados como tipo 4, com índices socioeconômicos um pouco abaixo da média nacional, são receptores importantes de recursos – mesmo que substantivamente abaixo dos municípios mais desenvolvidos da federação.



4 CONCLUSÃO

Apresentamos nesse texto alguns padrões evolução e alocação de recursos públicos federais para entidades sem fins lucrativos.

A análise, que apresenta resultados ainda preliminares, mostra ter havido forte expansão do volume de recursos transferidos para entidades daquela natureza, durante os anos 2000. Nesse sentido, é possível conjecturar que a maior descentralização na execução das ações financiadas pelo governo federal encontra amparo na evolução dos gastos orçamentários. A tendência parece estar presente em todos os níveis da federação, pois estados e municípios apresentam um padrão similar de evolução, se bem que para os municípios o crescimento foi mais intenso (LOPEZ et al, 2011: 55)). Mas, não só houve expansão do volume de recursos repassados a entidades privadas sem fins lucrativos. Aparentemente, há também um processo de concentração dos recursos, dados que o valor dos repasses por transferência (seja pela via convênio, termo de parceria ou outro instrumento jurídico) cresceu substantivamente.

Ao analisarmos a alocação de recursos com base em critérios de desenvolvimento socioeconômico de estados e municípios, mostramos que municípios com melhores índices socioeconômicos são os principais receptores de recursos per capita recebidos por meio de transferência para ESFL. O mesmo se aplica quando consideramos apenas transferências feitas para gastos de natureza social. No caso das transferências para os estados, há correlação moderada (ρ de Pearson) para a maioria dos anos analisados.

Com dados ainda insuficientemente desagregados (por insuficiência de informação e por limitação de espaço), observamos não haver movimentos redistributivos na alocação de recursos feitas por meio das transferências para entidades sem fins lucrativos. Mas há muito por ser feito. Será preciso observar – indo além da classificação orçamentária – em que áreas específicas as ações levadas a cabo por ESFL são implementadas (regiões ou segmentos pobres de estados ricos?), saber, conforme classificações mais refinadas das ESFLs (Fundações, OSs, OSCIPs etc.) se há relação entre os tipos de políticas, os tipos de ação, e os volumes de recursos alocados para tal. Esse tipo de análise poderia trazer informações valiosas sobre os efeitos de transformações no marco jurídico



(como ocorreu intensamente nos últimos 15 anos com relação ao terceiro setor) nos tipo de política executada por organizações civis e quais os papéis que elas vem assumindo. Tais questões requerem investimento maior de construção de dados, análise e reflexão. Por enquanto apenas começamos a descortinar essa dimensão da ação do Estado na execução de políticas públicas – a cooperação com entidades sem fins lucrativos.

Essa agenda de questões é bastante relevante e continuará a ganhar relevância econômica, política e social nos próximos anos. Afinal, falta-nos ter maior clareza sobre os efeitos atuais e potenciais que maior alocação de recursos pode ter na qualidade da entrega de serviços públicos à população, nas formas de articular a relação das organizações civis com o Estado e na própria reconfiguração das agendas de atuação das organizações, uma vez que elas podem ser estimuladas a se mover em função das demandas de seus financiadores - sendo o Estado um dos mais relevantes.



5 REFERÊNCIAS

ABONG. **Sustentabilidade das ONGs no Brasil: acesso a recursos privados**. Rio de Janeiro : Abong, 2010.

ALBUQUERQUE, C.; MEDEIROS, M.; FEIJÓ, P. H.. **Gestão de Finanças Públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal** (2ª edição). Brasília: Editora Gestão Pública, 2008.

ARRETCHE, M. **Territorial Justice and governance: inequality in Brazilian metropolitan regions**. 2010. Textos para Discussão nº 004/2010 – Centro de Estudos da Metrópole. Disponível em: <http://www.centrodametropole.org.br/static/uploads/004.2010%20-%20Arretche.pdf> (Acessado em 05/05/2011)

Centro de Estudos da Metrópole (CEM). **Banco de Informações Municipais**. São Paulo: CEM, 2010.

DI PIETRO, M. S. Z.. **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas** (6ª edição). 2008. São Paulo: Editora Atlas.

GOBETTI, S. W. **Estimativa dos investimentos públicos: um novo modelo de análise da execução orçamentária aplicado às contas nacionais**. Brasília: ESAF, 2006. 51p. Monografia premiada em no XI Prêmio Tesouro Nacional – 2006, Tributação, Orçamentos e Sistemas de Informação sobre a Administração Pública, Brasília (DF).

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. **Classificação e análise das despesas públicas federais pela ótica macroeconômica (2002-2009)**. Textos para Discussão, nº 1485. Brasília: IPEA, 2010a.

GOBETTI, S.; ORAIR, R.O. . “Governo gastador ou transferidor? Um macrodiagnóstico das despesas federais no período de 2002 a 2010”. Em: **Brasil em desenvolvimento 2010**. Brasília: Ipea, vol. 1, pp. 87-112, 2010bG.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **As Fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil 2005**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.



LOPEZ, F; LEAO, L. & GRANGEIA, M. State, Third Sector and the Political Sphere in Brazil. *International Journal of Sociology*, vol. 41, no. 2, Summer 2011, pp. 47–71, 2011.

REIS, E. 2009. “New Ways of Relating Authority and Solidarity: Theoretical and Empirical Explorations.” Em: **The ISA Handbook in Contemporary Sociology**, ed. Ann Denis and D. Kalekin-Fishman, 74–90. Los Angeles: Sage.

REIS, E.;KOSLINSKI, M. “Transnational and Domestic Relations of NGOs in Brazil”. **World Development**, vol. 37. No. 3, pp. 714-725, 2009.

NAJAM, A. “Understanding the Third Sector: revisiting the Prince, the Merchant, and the Citizen”. **Nonprofit Management & Leadership**. Vol. 7, n. 2, Winter, pp. 203-219, 1996.

SANYAL, B. “NGOs’ Self-Defeating Quest for Autonomy”. Em: **The Annals of the American Academy of Political Science**, november, 554, pp. 21-32, 1997.

Secretaria do Tesouro Nacional (STN). 2008. **Manual da despesa nacional**. Brasília – DF. Disponível em http://www.sefaz.al.gov.br/legislacao/financeira/federal/MANUAL_DESP_NACIONAL.pdf (Acessado em 05/05/2011)

STREECK, W;SCHMITTER, P.. 1985. “Community, Market, State and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order Advertising Self-Regulation.” Em: **Private Interest Government: Beyond Market and State**, ed. Streeck and Schmitter, ch. 1. Beverly Hills/London: Sage.

VALENTE, J.; RIBEIRO, J.. “Gasto Social Federal: uma análise da execução orçamentária de 2009”. Em: Ipea (2010). **Brasil em desenvolvimento 2010**. Brasília: Ipea, vol. 1, pp. 141-159, 2010.

WOLFE, A. “Market, State, and Society as Codes of Moral Obligation”. **Acta Sociologica**. V. 32, n. 3, pp. 221-236, 1989.



AUTORIA

Felix G. Lopez – Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest).

Endereço eletrônico: felix.lopez@ipea.gov.br

Natália S. Bueno – Pesquisadora do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap) e do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e pesquisadora Pró-Redes do Ipea.

Endereço eletrônico: nataliasbueno@gmail.com



ENTIDADES DE COLABORAÇÃO E AS RELAÇÕES DE PARCERIA ENTRE ESTADO E SOCIEDADE: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Paulo Abrão Pires Junior
Frederico de Moraes Andrade Coutinho

RESUMO

Este artigo tem como proposta realizar uma análise crítica do Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública, ponderando, especificamente, sobre o Título denominado "Entidades de Colaboração", que trata da regulação das relações de parceria entre Estado e Sociedade. Busca-se contribuir para o debate em face da experiência de órgão central da política de qualificação de entidades sociais exercida pela Secretaria Nacional de Justiça. Para isso, abordar-se-á questões atinentes à definição de entidades de colaboração, potenciais objetos de parceria, obrigatoriedade do procedimento público de seleção, limitações do controle e mecanismos de transparência. Dessa forma, busca-se identificar a necessidade de aperfeiçoar o marco legal de modo a permitir um refinamento das relações entre Estado e Sociedade civil organizada no provimento de serviços públicos.



1 PANORAMA GERAL DAS ENTIDADES DE COLABORAÇÃO E SUAS RELAÇÕES DE PARCERIA COM O ESTADO

As entidades de colaboração, denominadas usualmente como organizações da sociedade civil organizada, foram constituídas historicamente no Brasil desde o período da colonização. As primeiras santas casas de misericórdia foram estabelecidas ainda em meados do século XVI, visando prestar serviços de assistência e saúde sem qualquer finalidade lucrativa. As relações entre o Estado e essas entidades também remontam a sua instituição, uma vez que o financiamento das atividades caritativas não era integralmente privado (DIAS, 2008; IAMAMOTO; CARVALHO, 2005).

Apesar dessa constatação, em um momento específico da história, as entidades de colaboração passaram a ser vistas como parceiras privilegiadas do Estado para garantir o provimento de parte dos serviços públicos. Trata-se do momento da crise do Estado de Bem Estar Social em meados da década de 70 nos países centrais e nas décadas de 80 e 90 na América Latina, devido, principalmente, à crise do petróleo, à crise fiscal (déficits governamentais), à crise de governabilidade e a problemas advindos da globalização (ABRUCIO, 2006).

Nessa época, surgiram propostas de reformas governamentais ligadas à diminuição do tamanho do Estado e à superação do modelo de administração burocrático-formal weberiano, visto como ineficiente, moroso e apegado a procedimentos. Entre os países pioneiros no processo de modernização da Administração pública, no que tange à introdução de novos modelos de gestão, pode-se citar Inglaterra, Nova Zelândia, Austrália e Estados Unidos.

No Brasil, o tema da reforma do Estado teve grande destaque a partir de 1995, com as reformas neoliberais advindas do Consenso de Washington, e conseqüente criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), e elaboração do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). A reforma pautava-se pela idéia de celebração de contratos de gestão com o setor privado lucrativo e com o setor das entidades de interesse social, concedendo-lhes maior autonomia gerencial, em troca de compromissos com resultados (PACHECO, 2004).



Nesse contexto, surge a qualificação de Organização Social (OS¹) que celebra contratos de gestão, e posteriormente a titulação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP²), que firma termos de parceria. Para além desses dois institutos, existem outros mecanismos mais antigos de transferência voluntária de recursos para entidades sem fins lucrativos, como os convênios³, as subvenções sociais, as contribuições e os auxílios⁴.

Como panorama quantitativo mais atualizado que se possui sobre as entidades de colaboração no país, pode-se citar o estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, em parceria com a ABONG - Associação Brasileira de Organizações não-governamentais e o GIFE Grupo de Institutos, Fundações e Empresas. Nesse, foram identificadas quase 340 mil instituições privadas e sem fins lucrativos, que empregam 1,7 milhão de pessoas, pagando salários e outras remunerações no valor de R\$ 24,3 bilhões. A pesquisa tem como linha de base dados de 2005, de modo que esses números devem estar um pouco defasados (IBGE, 2008).

Em termos orçamentários, verifica-se que o valor consignado nas Leis orçamentárias para as transferências voluntárias a entidades sem fins lucrativos - modalidade 50 -, entre o período de 2003 a 2007, foi em média de R\$ 2,7 bilhões⁵. Valor significativo, mas que representa, apenas, algo em torno de 0,2% das receitas estimadas (DIAS, 2008)⁶.

¹ As Organizações Sociais foram introduzidas no ordenamento jurídico nacional pela Lei Federal nº 9.637/98.

² As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público foram introduzidas no ordenamento jurídico nacional pela lei nº 9.790/99.

³ Os convênios são regidos pela Lei nº 8.666/93, Instrução Normativa STN 01 de 1997 e Decreto nº 6.170/07.

⁴ As subvenções sociais, contribuições e auxílios estão previstas na Lei nº 4.320/64 como transferências voluntárias que não exigem contraprestação em bens ou serviços.

⁵ Esses valores variaram significativamente no período analisado. Para maiores informações, ver DIAS, 2008.

⁶ Na Lei Orçamentária Anual de 2011 essa modalidade de transferência chega à monta de R\$ 2.930.674.915,00; dado disponível em: <http://www8.senado.gov.br/businessobjects/enterprise115/desktoplaunch/signa/abreSigna.do?docId=6289704&kind=Webi>



2 O ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1 Contexto

O Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública é produto de estudos e discussões de uma comissão de juristas⁷, especialistas em Direito Administrativo, convocados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para desempenhar um serviço de relevante interesse público (MPOG, 2009).

Solicitou-se a esses juristas que propusessem uma nova estrutura para a Administração Pública Federal e para suas relações com os entes de colaboração. A motivação dessa solicitação parte da constatação da dificuldade no alcance da agilidade e da qualidade no atendimento das demandas sociais e do mercado, justificada por certo esgotamento do modelo atual de gestão da *res pública* (MPOG, 2009).

É relevante destacar que a comissão de juristas não se limitou a tratar apenas da estrutura orgânica da Administração Pública, entendida como a administração direta e indireta (autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas), mas fez questão de abranger entidades que, embora não criadas no âmbito estatal, desenvolvem atividades de interesse público, atuando como parceiras do Estado, muitas vezes, gerindo recursos públicos. São as entidades paraestatais (corporações profissionais e serviços sociais autônomos) e as entidades de colaboração (associações e fundações sem fins lucrativos).

Considera-se esse tratamento oportuno e merecedor de destaque uma vez que o provimento de serviços públicos em parceria com a sociedade civil já é um caminho consolidado. A sociedade chama para si, cada vez mais, um papel de proatividade face aos ditames do Estado, seja na elaboração das políticas públicas (experiências de orçamento participativo, conselhos, conferências nacionais, audiências públicas), seja na execução (parcerias com OSCIPs, convênios), seja na fiscalização (conselhos, conferências, audiências públicas). Nesse diapasão, uma normatização de organização da Administração Pública que tenha em consideração o panorama de incremento da participação social deve ser aplaudida. Adiante, será objeto de atenção o quarto título do anteprojeto, denominado “Das Entidades de Colaboração”.

⁷ Almiro do Couto e Silva, Carlos Ari Sundfeld, Floriano de Azevedo Marques Neto, Paulo Eduardo Garrido Modesto, Maria Coeli Simões Pires, Sergio de Andréa e Maria Sylvia di Pietro.



2.2 Definição de Entidade de Colaboração

O anteprojeto traz a seguinte definição de entidade de colaboração:

Art. 73. São entidades de colaboração as pessoas jurídicas de direito privado não estatais, sem fins lucrativos, constituídas voluntariamente por particulares, que desenvolvam atividades de relevância pública, essenciais à coletividade, objeto de incentivo e fiscalização regular do Poder Público.(MPOG, 2009)

O primeiro ponto da definição se refere à característica “não estatal” da entidade, ou seja, entidades de colaboração precisam necessariamente ter sido criadas pela sociedade civil, não podem ser produto unicamente da vontade estatal. Trata-se de uma pessoa jurídica de direito privado, que consoante a Lei nº 10.406/02 – Código Civil – poderá ser uma associação ou uma fundação.

Quanto a essa característica, especial ressalva se faz às pessoas jurídicas de direito privado instituídas pelo poder público, como as empresas públicas e sociedades de economia mista. Essas não satisfazem a primeira característica das entidades de colaboração, qual seja, ser “não estatal”.

A segunda característica das entidades de colaboração é a ausência de fins lucrativos. Percebe-se que essa não pode ser tida por sua interpretação literal, pois lucro, gramaticalmente, significa excesso de receita sobre a despesa, ganho líquido, proveito, ou seja, superávit (MICHAELIS, 2006). Deste modo, poder-se-ia inferir que as instituições não poderiam obter superávit, o que leva à conclusão absurda de que teriam de trabalhar num ténue equilíbrio ou até mesmo em déficit. Tal interpretação é insustentável, pois é certo que se deve considerar o superávit um valor positivo.

Nos dizeres de MACHADO (apud SOUZA, 2004, p.171) “*não ter fins lucrativos não significa, de modo nenhum, ter receitas limitadas aos custos operacionais. Elas na verdade podem e devem ter sobras financeiras, até para que possam progredir, modernizando e ampliando suas instalações*”.

Nesse sentido, o anteprojeto estatui:

Art. 73 (...)

§ 1º Considera-se sem fins lucrativos a entidade que, cumulativamente:

I - não distribua, entre seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou fundadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos no exercício de suas atividades;



II - aplique eventuais excedentes financeiros integralmente no desenvolvimento de seus objetivos sociais, de forma imediata ou mediata, neste último caso pela constituição de fundo de reserva;

III – preveja em seu estatuto a destinação de seu patrimônio social a outra entidade da mesma natureza ou a entidade estatal, em caso de extinção.

§ 2º A obtenção de recursos pela entidade, em decorrência da exploração econômica do patrimônio, da venda de bens, da prestação de serviços ou de outras atividades não descaracteriza seus fins não lucrativos, desde que integralmente aplicados na realização dos seus objetivos.

O parágrafo primeiro traz algumas previsões já consolidadas na doutrina, e na legislação específica⁸, definindo que a ausência de finalidade lucrativa se consubstancia em três pontos: a não distribuição do excedente operacional entre seus associados; a aplicação integral do excedente financeiro na finalidade da entidade; e a previsão de destinação de patrimônio a entidade congênere no caso de sua dissolução. Esses pontos impedem a apropriação das rendas e patrimônio da entidade por particulares.

O parágrafo segundo dispõe sobre a situação em que a entidade explora seu patrimônio em alguma atividade econômica, ou obtém recursos pela prestação de serviços de mercado. Nesse caso, descabe falar em perda de sua finalidade não lucrativa quando essas rendas forem aplicadas integralmente nos objetivos da entidade. A questão fática que subjaz essa previsão está apoiada nas atividades subsidiárias que algumas entidades exercem como forma de auferir recursos para aplicar em suas finalidades essenciais. Exemplos são vários, como entidades que mantêm casa panificadora, ou utilizam algum terreno como estacionamento, ou locam seus imóveis.

A doutrina⁹ e a jurisprudência¹⁰, quando analisam a questão tributária, especificamente as imunidades constitucionais de instituições de educação e

⁸ Disposições bastante similares ao que dispõe o art. 1, §1º e art 4º, IV da Lei 9790/99, Lei de OSCIP.

⁹ Ricardo Lobo Torres (1999) e Luciano Amaro (2005) dispõem que não importa a natureza da atividade, mas sim a sua destinação, ao passo que as rendas geradas dessas atividades deverão ensejar acréscimo de patrimônio e bens voltados para sua atividade finalística, qual seja, a defendida pela Constituição da República. Nesse mesmo sentido asseveram Aires F. Barreto e Paulo Ayres Barreto (*apud* SOUZA, 2004, p.174) ao disporem que “desde que lícitas, pouco importa de onde provenham as rendas das instituições. Não é a fonte emanadora das rendas que está em questão. O que o texto constitucional exige é aplicação nos objetivos institucionais”.

¹⁰ O Supremo tem decidido de acordo com o argumento exposto. Para fins de exemplificação, cita-se a imunidade da produção de pães frente ao ICMS (RE 186.175-4 – EDv. ED/SP, 2006, Min. Ellen Gracie), a imunidade do estacionamento pago frente ao ISS (RE 308.448-8 DF, 2003, Min. Moreira Alves; RE 218.503-8 SP, 1999, Min. Moreira Alves; RE 144.900-4 SP, 1997, Min. Ilmar Galvão), a imunidade das aplicações bancárias frente ao IOF (RE 192.899-9 AgR/MG, 2006, Min. Sepúlveda Pertence; RE 230.128–9 AgR – ED, 2004, Min. Ellen Gracie; RE 249.980–3 AgR/RJ, 2002, Min. Ilmar Galvão) e a imunidade de imóveis dados em locação frente ao IPTU (RE 369.872-9 AgR/MG, 2005,



assistência social (art.150, VI, “c”), não descaracterizam a finalidade não lucrativa pela exploração dessas atividades subsidiárias. Dessa forma, entende-se que o anteprojeto acertou ao positivar os entendimentos mais avançados sobre o tema.

No entanto, deve-se atentar para o abuso das atividades mercantis, não podendo uma pretensa entidade de fins sociais alegar ausência de finalidade lucrativa quando na verdade for uma locadora de imóveis ou um estacionamento comercial, podendo, desta feita, prejudicar a concorrência por não arcar com o ônus tributário. Relevante é se observar sempre o princípio da razoabilidade, examinando cada caso para não se desviar a finalidade constitucional prevista para a imunidade em comento (PAES, 2006, p.708).

A terceira característica das entidades de colaboração é o ânimo voluntário de seus instituidores. A Constituição Federal assegura a todas as pessoas, físicas ou jurídicas, a liberdade de associação, desde que seja para fins lícitos, proibida a criação de associações de caráter paramilitar (art. 5º, inc. XVII). Para além do sentido positivo da liberdade de associação, há também o estabelecimento do sentido negativo, preconizando que “ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado” (art. 5º, inc. XX).

A quarta característica é o desenvolvimento de atividade de relevância pública. O anteprojeto traz um rol não exaustivo de atividades, quais sejam¹¹:

Art. 74 (...)

Parágrafo único. Para fins deste artigo, são de relevância pública as atividades, ações e programas relativos **especialmente** aos seguintes campos:

- a) assistência social;
- b) cultura, proteção e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- c) prestação de serviços de saúde, de educação e de outros serviços sociais diretamente à população, em caráter complementar ou suplementar aos serviços estatais, de forma inteiramente gratuita ou predominantemente gratuita;
- d) incentivo ao voluntariado;
- e) segurança alimentar e nutricional;

Min. Eros Grau; RE 237.718-6 SP, 2001, Min. Sepúlveda Pertence). Para este último caso há inclusive a súmula 724 que dispõe: “*Ainda quando alugado a terceiros, permanece imune ao IPTU o imóvel pertencente a qualquer das entidades referidas pelo art. 150, VI, “c”, da Constituição, desde que o valor dos aluguéis seja aplicado nas atividades essenciais da entidade*” (STF, 2003). Todas estas atividades subsidiárias geram renda para as suas entidades, entendendo o STF que o único pressuposto para a fruição da imunidade é a reaplicação do superávit gerado nas suas finalidades essenciais.

¹¹ Essa enumeração de atividades é bem próxima às finalidades conferidas no art. 3º da Lei 9790/99, a Lei de OSCIP.



- f) incentivo à prática de esportes;
- g) desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
- h) promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;
- i) preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;
- j) experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;
- k) promoção de direitos e assessoria jurídica gratuita; ou
- l) estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades e finalidades mencionadas neste artigo.

Ressalta-se que a proposta é positiva ao conter a expressão “especialmente” no parágrafo único, indicando se tratar de rol enumerativo, podendo haver novas atividades a serem consideradas de relevância pública na evolução natural dos serviços prestados pelo Estado em parceria com a sociedade. No entanto, atividades que importem no exercício do poder de polícia, de regulação, ou outras exclusivas de Estado não poderão ser conferidas às entidades de colaboração, como se depreende do art. 75 do anteprojeto, *in verbis*:

Art. 75. O contrato público de colaboração não pode:

I - contemplar atividade que não seja de relevância pública;

II - importar a delegação das funções de regulação, do exercício do poder de polícia ou de outras atividades exclusivas do Estado; (...)

Um último ponto a ser considerado nesse tópico é a proibição da colaboração se dar unicamente para o fornecimento de pessoal, bens ou serviços para que a própria entidade estatal execute a atividade. Trata-se de importante vedação para que não se configure tentativa de burla aos institutos do concurso público e das licitações, obrigatórios para os entes estatais. A única exceção a esse ponto sucede quando não há qualquer tipo de contraprestação (pecuniária, bens, vantagens de qualquer espécie) ao ente fomentador. Ou seja, se um ente não estatal quiser destinar bens ao Estado para que este realize projetos de relevância pública, sem qualquer contraprestação, poderá fazê-lo.

Art.75 O contrato público de colaboração não pode:

(...)

III – destinar-se ao simples fornecimento, pela entidade não estatal, de mão-de-obra, serviço ou bens necessários à execução de atividade pela própria entidade estatal, salvo no caso do art. 79.

(...)



Art. 79. Deve ser ajustado por contrato público de colaboração o fomento, por qualquer empresa ou entidade, estatal ou não estatal, nacional ou estrangeira, de atividade de relevância pública desenvolvida por entidade estatal.

Parágrafo único. O contrato a que se refere este artigo não pode envolver a realização de contraprestação nem a transferência de recursos financeiros, de bens ou de direitos em favor do fomentador.

2.3 Objeto da Colaboração

O anteprojeto dispõe sobre três categorias de atividades que poderiam ser objeto da colaboração entre o Estado e as Entidades de Colaboração, quais sejam:

Art. 74. Vínculo de colaboração é o que tem por objeto:

I - o fomento, pela entidade estatal, de atividade de relevância pública de iniciativa da entidade não estatal;

II - a atribuição, a entidade não estatal, da execução de ação ou programa de iniciativa estatal, de relevância pública, mediante contrapartidas da entidade estatal;

III - a execução conjunta, por entidade estatal e entidade não estatal, de atividade de relevância pública.

O primeiro objeto, o fomento, trata de casos clássicos em que uma entidade busca no Poder Público recursos para implementar projetos de sua própria iniciativa. Em virtude da escala restrita de atendimento dessas entidades, tanto em volume quanto em abrangência territorial, é possível inferir que essa colaboração se dá de forma pulverizada e com uma média de recursos, por vínculo, menor do que outras formas de colaboração. Exemplos são os mais distintos, vão desde casas que atendem pessoas de idade avançada, a comunidades que buscam desenvolver seu artesanato local.

O segundo objeto se consubstancia na atribuição da execução de ação ou programa governamental de iniciativa estatal a entidade não estatal, mediante contrapartidas da entidade estatal. Nesse caso, a política pública está definida pelo ente governamental, cabendo à entidade de colaboração a sua execução. Seria o caso dos contratos de gestão com as organizações sociais, de alguns termos de parceria com OSCIPs e de alguns convênios com outras entidades sem fins lucrativos.

Nesse caso, o volume de recursos por vínculo de parceria tende a ser mais expressivo, pois se trata de uma ação ou programa governamental que será executado pelo ente não estatal. Um exemplo que pode ser citado é o do Instituto de



Desenvolvimento Sustentável Mamirauá - IDSM, Organização Social que promove serviços de Pesquisa e Desenvolvimento em Florestas Alagadas e não-Alagadas da Amazônia, tendo autorizado no orçamento federal de 2011 recursos no valor de R\$ 9,6 milhões¹².

No terceiro objeto, fala-se em execução conjunta de atividade de relevância pública, mas omite-se a contrapartida pecuniária pelo agente estatal. Dessa forma, só se pode entender que se trata de uma parceria que não envolve a troca de recursos. Imagina-se que nessa hipótese o Estado desenvolve as suas ações de maneira direta e a entidade de colaboração também, mas por se tratar de atividades que se complementam, podem firmar acordos para evitar sobreposições, potencializar seus resultados e ganhar legitimidade. Pode-se pensar em algum tipo de colaboração em campanhas de prevenção epidemiológica local em que organizações da sociedade civil são mobilizadas, mas sem a troca de recursos.

É importante mencionar que essas categorias de objetos não são totalmente estanques, podendo haver zonas em que é difícil se definir qual é a categoria adequada. Pode-se citar como exemplo de não categorização exata o Programa "Cultura Viva". Trata-se de iniciativa governamental em que há transferência de recursos para entidades não estatais para apoiar projetos de espaços culturais selecionados com base em edital, denominados Pontos de Cultura. Nesse caso a iniciativa é governamental (característica do segundo tipo de objeto), mas o recurso se destina a fomentar atividades que muitas vezes já são exercidas por elas, agora com incentivo público (característica da primeira categoria de objeto).

Em suma, entende-se que o anteprojeto realizou esforço louvável para tentar disciplinar em três categorias todas as possibilidades de parceria. Em verdade, não há como fugir de alguma das classificações acima, de qualquer forma, entende-se que não se deve considerar essas categorias como estanques e incomunicáveis, pois, como já visto, a realidade pode mostrar que uma parceria se amolde a mais de uma das categorias.

¹² Orçamento federal disponível em:

https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/orc_2011/L12381_11_Volume_IV.pdf



2.4 Contrato Público de Colaboração e seu Regulamento

O anteprojeto define que os vínculos que serão estabelecidos entre o ente estatal e a entidade não estatal serão denominados “contratos públicos de colaboração”. Dessa forma, termo de parceria, contrato de gestão, convênio, todos passam a ser modalidades do gênero “contrato público de colaboração”. Isso implica em uma normatização geral uniforme para todos, no entanto, mantém-se a observância das legislações específicas, no que não contrariar as disposições do anteprojeto.

Art. 73. (...)

§ 3º O vínculo da entidade estatal com as entidades referidas no caput será estabelecido exclusivamente por contrato público de colaboração, inclusive nas modalidades de contrato de gestão, termo de parceria, convênio ou outra prevista em lei específica.¹³

§ 4º Sujeita-se ao regime do contrato público de colaboração todo instrumento que institua vínculo de colaboração, nos termos definidos nesta Lei, independentemente da terminologia utilizada na legislação específica, que será aplicada subsidiariamente.

Acredita-se que esse é um dos maiores ganhos que poderão advir da conversão do anteprojeto em Lei. A normatização geral permite maior facilidade de entendimento por parte da sociedade (e do próprio Governo) do que pode ou não ser objeto de parceria, seus requisitos mínimos, limites do controle, entre outros aspectos hoje esparsos em legislações diversas e com diferentes denominações.

Enfatiza-se que esse contrato público de colaboração não é modalidade dos contratos administrativos regidos pela Lei nº 8.666/93. Não há qualquer sobreposição entre os dois institutos, além disso, verifica-se que as entidades não estatais podem firmar contratos administrativos com o poder público competindo com as demais empresas privadas nos moldes da lei de licitações. Para não deixar dúvidas, o anteprojeto dispõe:

Art. 73 (...)

§ 5º O disposto neste Título não se aplica aos contratos administrativos celebrados com as entidades não estatais de direito privado sem fins lucrativos regidos pela Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, e legislação correlata.

¹³ Nesse ponto fica a dúvida se o anteprojeto visou abarcar os tipos de transferências voluntárias para entidades sem fins lucrativos em que não há contraprestação direta de bens e serviços, caso das subvenções sociais, contribuições e auxílios. Na visão desse artigo, entende-se que tais espécies devem ser abarcadas pela norma geral.



O anteprojeto também explicita a necessidade da entidade estatal publicar um regulamento que disporá sobre os tipos de vínculo de colaboração que pretende firmar, seus prazos de vigência, requisitos para eleger a entidade pretendente, requisitos para apresentação de projetos e procedimentos, prazos e critérios de decisão do chamamento público. Este regulamento deverá ser submetido a consulta pública, o que aumenta o potencial de controle social sobre as parcerias.

Art. 76. A entidade estatal, observadas as normas legais e administrativas, deve definir, por regulamento:

I – os tipos de vínculos de colaboração que se dispõe a estabelecer e respectivos prazos de vigência;

II – os requisitos de elegibilidade das entidades pretendentes;

III - os requisitos da manifestação de interesse ou requisitos do projeto a ser apresentado pelas entidades; e

IV – os procedimentos, prazos e critérios de decisão do processo de chamamento público.

Parágrafo único. A minuta de regulamento deve ser submetida a consulta pública, com prazo mínimo de 30 (trinta) dias a contar de sua publicação.

Uma questão que pode ser discutida é a opção do anteprojeto em não normatizar os pontos do regulamento de antemão, relegando a cada entidade estatal definir seu conteúdo. A preferência deve considerar o *trade-off* entre mais regulação prévia com menor potencial de formalização de parcerias, ou menos regulação prévia com maior potencial de formalização de parcerias. Viu-se que o anteprojeto optou pela segunda alternativa. Considera-se um acerto não entrar nesse nível de detalhamento, uma vez que poderia inviabilizar diversas parcerias potenciais com um regramento rígido e único. As entidades estatais são díspares e possuem objetos e escopo de atuação completamente distintos, demandando critérios diferenciados para atingir seus fins. Considerando as entidades de colaboração, verifica-se ainda maior heterogeneidade, o que demanda uma normatização inclusiva, sob pena de somente se formalizarem parcerias com grandes instituições já consolidadas. Percebe-se que o anteprojeto está em consonância com o princípio do incentivo à participação social, uma vez que não exclui, na partida, nenhuma entidade não estatal que tenha interesse em se tornar parceira do Estado.



2.5 Chamamento Público

Uma normatização que não ficou para regulamento é a obrigatoriedade do chamamento público. Essa disposição vem atender a fortes demandas doutrinárias¹⁴. Visa-se diminuir a discricionariedade na escolha da entidade parceira, de maneira a se intensificar o controle prévio das colaborações, diminuindo sensivelmente o potencial de mau uso que essas poderiam vir a ter¹⁵. Busca-se o reforçar os princípios da isonomia, publicidade e motivação.

Nesse sentido o anteprojeto advoga:

Art. 77. O contrato público de colaboração deve ser precedido de processo de chamamento público, salvo quando:

I - oriundo de credenciamento da entidade não estatal em programa permanente, para recebimento de benefícios padronizados, aplicáveis igualmente a todas as entidades aptas;

II - importe a doação de bens ou a transferência de recursos, a entidade não estatal, de valor anual inferior a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais);

III - atenda a necessidade urgente, devidamente motivada; ou

IV - seu objeto exclusivo for o fomento à entidade estatal (art. 79).

Compreendendo que o processo de chamamento público é de fundamental relevância, resta a necessidade de entender as exceções para a sua realização inscritas no anteprojeto.

A primeira exceção é a situação do credenciamento de entidades para receber benefícios padronizados. Um exemplo que pode ser mencionado é o "Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE". Esse consiste na assistência financeira às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos, por meio de repasses diretos às suas Unidades Executoras (UEX)¹⁶. O valor dos benefícios é determinado com base no número de alunos matriculados na escola, segundo o Censo Escolar do ano anterior (MEC, 2011). Nesse caso não há

¹⁴ Esse é o posicionamento de Tarso Cabral Violin, corroborado por Odete Medauar, Edmir Netto de Araújo, Maria Nazaré Lins Barbosa e Antônio Roque Citadini (VIOLIN, 2006).

¹⁵ Escândalos conhecidos, como o caso dos "anões do orçamento", envolveram favorecimento de entidades sem fins lucrativos ligadas a parlamentares por meio de transferências voluntárias de recursos sem qualquer procedimento de seleção pública, inviabilizando a possibilidade de controle prévio.

¹⁶ As UEX são entidades de direito privado, sem fins lucrativos, representativas da comunidade escolar (caixa escolar, associação de pais e mestres (APM), conselho escolar, etc.). É a UEX que será responsável pelo recebimento, aplicação e prestação de contas dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional (CGU, 2005).



que se falar em chamamento público uma vez que não há possibilidade de favorecimento, já que todas as entidades aptas receberão os recursos, que seguem critérios padronizados de repasse, não havendo possibilidade de competição entre as entidades não estatais.

A segunda exceção se refere a um limite no valor a ser transferido, seja em pecúnia, seja em bens. O anteprojeto estabeleceu um valor limite de R\$50.000,00 para a dispensa do procedimento de chamamento público. Embora não se tenha justificativa objetiva para a fixação desse parâmetro, o importante é que para o estabelecimento desse valor algumas variáveis precisariam ser analisadas. A primeira variável a observar é o quantitativo proporcional que as transferências abaixo do valor estabelecido representam¹⁷. O valor dessa variável não pode ser significativo, pois se fosse, estabeleceria a desnecessidade do procedimento de chamamento público. A segunda variável a analisar seria a frequência desses repasses de baixo valor para uma mesma entidade (ou entidades distintas, mas com coincidência das diretorias ou associados), o que poderia caracterizar uma tentativa de burla à regra geral por meio do fracionamento das transferências em diversos vínculos jurídicos. Caso os valores das duas variáveis não sejam significativos, entende-se que se trata de exceção adequada.

A terceira exceção é a necessidade urgente, devidamente motivada. Ainda que se obrigue a Administração a motivar o uso dessa excludente, entende-se que se trata de exceção desnecessária, pois a Administração Pública possui outros meios de agir diretamente em casos de urgência¹⁸, podendo essa previsão abrir brechas para questionamentos dispensáveis.

A quarta exceção se configura quando o objeto do contrato de colaboração for exclusivamente o fomento à entidade estatal, previsto no artigo 79 do anteprojeto. Nesse caso, a lógica da parceria assume direção inversa. O recurso sai da entidade não estatal e é direcionado à entidade estatal, descabendo falar em competição para aqueles que querem incentivar o setor estatal.

¹⁷ Importante mencionar que a vedação no estabelecimento de convênios com valores menores a R\$ 100.000,00 se refere apenas a vínculos com órgãos e entidades da administração pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios, não se aplicando aos convênios com entidades sem fins lucrativos (Decreto nº 6.170/07, art. 2, I). Vale registrar

¹⁸ Em casos de urgência ou calamidade pública, pode a Administração agir diretamente com base na hipótese de dispensa de licitação (Lei nº 8.666/93, Art. 24, IV).



As disposições subseqüentes sobre o chamamento público (art. 78) confirmam a busca pelo respeito aos princípios gerais da administração pública, notoriamente a impessoalidade e a publicidade. Dispõe-se sobre mecanismos de transparência na seleção, como a publicação *online* do chamamento, e a publicidade de todos os autos, sessões e atos do processo seletivo.

Art. 78. O processo de chamamento público destina-se à tomada de decisão quanto às entidades a serem contratadas e ao conteúdo das contratações, com observância dos princípios constitucionais e legais da administração pública.

§ 1º O processo deve ser iniciado pela publicação, na imprensa oficial e em página eletrônica, de edital contendo as especificações relativas ao processo e ao contrato ou contratos a serem celebrados, nos termos do regulamento.

§ 2º São públicos os autos, sessões deliberativas e atos do processo de seleção.

§ 3º Às participantes é assegurada igualdade de oportunidades e de tratamento no procedimento.

§ 4º As decisões devem ser formalmente motivadas, com análise obrigatória e comparação das manifestações de interesse ou projetos apresentados.

2.6 Controle

Acerca do controle dos contratos públicos de colaboração o anteprojeto dispõe o seguinte:

Art. 80. O contrato público de colaboração deve ser formalizado por escrito, com a estipulação adequada dos direitos e obrigações dos contratantes, incluindo os procedimentos de controle, fiscalização e prestação de contas a serem adotados.

§ 1º O contrato deve ser publicado, por extrato, em órgão oficial de divulgação como condição indispensável para sua eficácia e, integralmente, por meio eletrônico.

§ 2º A atuação dos órgãos de controle limita-se à verificação da regularidade do contrato e de seus resultados, não sendo admitido controle ou interferência na gestão da entidade não estatal.

O principal a se ressaltar nesse ponto é a limitação da atuação dos órgãos de controle na verificação da regularidade do contrato e de seus resultados. O controle de regularidade do contrato é um controle formal, prévio, que apenas analisa se o contrato não depõe contra as normas gerais que disciplinam o regime jurídico da cooperação assim como as normas específicas. Também pode ser estendido para o controle do procedimento de formalização do contrato, observando-se o respeito ao chamamento público, e à norma regulamentadora instituída pelo



próprio ente estatal para a formalização do vínculo. Em suma, é um tipo de controle formal, prévio à execução que analisa procedimentos e formas para a constatação da validade e eficácia do instrumento jurídico.

O segundo momento do controle previsto no anteprojeto é o controle de resultados. Esse controle analisará se os resultados pactuados de antemão no contrato foram cumpridos. Devem ser verificados a quantidade e a qualidade dos produtos entregues, se estão de acordo com o estabelecido e se atendem à finalidade visada pelo contrato público de colaboração. Trata-se de um controle geralmente à *posteriori*, ao final da parceria, quando não for possível estabelecer produtos intermediários que possam ser mensurados por etapas.

Uma terceira possibilidade de controle prevista no anteprojeto é o controle social, ainda que não expressamente vinculada aos contratos públicos de colaboração, mas ao controle da Administração Pública em si¹⁹. Para o tema que se está a discutir, verifica-se que as disposições que reforçam a publicidade (art.78) e a oitiva à comunidade por meio de consulta pública (art.76) são condições *sine qua non* para o início de qualquer controle social.

Uma outra forma de controle possível é o controle dos meios, controle de procedimentos da entidade. Essa categoria não foi adotada pela comissão de juristas, provavelmente por ter sido entendida como uma ingerência indevida na autonomia das entidades²⁰. Em que pese essa forma de controle não tenha sido adotada, há uma diretriz clara no que se refere à boa gestão de seus recursos humanos e financeiros²¹.

Art.80 (...)

§ 3º A entidade não estatal deve observar procedimentos próprios que assegurem eficiência e probidade na seleção de pessoal e no dispêndio de recursos recebidos em virtude do contrato.

¹⁹ Subseção IV do anteprojeto, arts. 66 a 68.

²⁰ O art. 5º, XVIII da Constituição Federal dispõe: "a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento".

²¹ Nota-se a semelhança com o que dispõe o art. 14 da Lei de OSCIP: "A organização parceira fará publicar, no prazo máximo de trinta dias, contado da assinatura do Termo de Parceria, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público, observados os princípios estabelecidos no inciso I do art. 4º desta Lei". O anteprojeto avança mais, pois traz disposições sobre a probidade na seleção de pessoal.



O quesito do controle talvez seja um dos mais controversos na discussão das relações entre Estado e entidades de colaboração. Opõem-se os defensores do controle de resultados, que advogam pela liberdade das associações de modo a propiciar mais agilidade e eficiência (BRESSER-PEREIRA, 2006), aos defensores do controle de procedimentos, que buscam seguir os recursos públicos de modo a garantir a legalidade de sua aplicação (STN, 1997).

Entende-se que o controle de resultados expressa uma visão mais contemporânea e voltada para a garantia da eficácia da parceria, consubstanciada pela entrega dos produtos ou serviços pactuados na quantidade e qualidade desejada. No entanto, não se pode desconsiderar que em qualquer processo de contratualização está envolvido um certo nível de assimetria informacional. No que tange à concretização de políticas públicas, esse nível é ainda maior, dada a incipiência do controle de custos governamentais no que se refere à individualização de seus produtos "sociais, políticos ou culturais"²². Esse fato pode induzir a comportamentos oportunistas, que gerariam a apropriação de receitas públicas por entes não estatais. Semelhante comportamento desviante poderia ser mitigado com incremento de ações de monitoramento (WILLIANSO, 1985), o que faz com que se remeta a controles concomitantes de procedimentos. Mas o fato é que comportamentos desviantes são inerentes até mesmo em ambientes com controles de máxima rigidez.

A junção de controles de procedimentos com controles de resultados pode, por sua vez, induzir à paralisia da gestão e à ineficiência da parceria devido ao excesso de cuidados que ambos os parceiros teriam de tomar para monitorar todas as regras do jogo. O esforço passa a ser mais voltado para evitar qualquer erro, do que propriamente para o cumprimento do objeto pactuado. O efeito perverso de uma cultura de "rigorismo" poderia ser o desestímulo ao ambiente de parceria e colaboração desejado.

Para essa questão não há saída simples, advogando-se uma discussão mais aprofundada que deverá ser empreendida pela sociedade e pela Administração Pública, incluindo seus órgãos de controle.

²² Exemplos dessa dificuldade de precificação: implantação de uma atividade cultural; desenvolvimento de ações de protagonismo juvenil; campanhas de conscientização.



2.7 Cessão de servidores e bens

O anteprojeto dispõe sobre a possibilidade de cessão de servidores e de bens para as entidades não estatais em seu artigo 82, *in verbis*:

Art. 82. Para o desenvolvimento dos planos, projetos, programas e ações de relevância pública, podem ser disponibilizados para a entidade de colaboração, se houver justificado interesse público, servidores da entidade estatal cedidos para esse fim e sem ônus para a origem.

§ 1º A cessão faz-se sem prejuízo dos direitos e vantagens inerentes aos respectivos cargos efetivos ou empregos.

§ 2º No caso de haver diferença, para menos, entre a remuneração de servidor e a de empregado contratado pela entidade de colaboração, ambos com a mesma função na execução das atividades, cabe à entidade não estatal pagar a complementação correspondente, que não se incorporará à remuneração do servidor.

§ 3º Fica vedado à entidade estatal o pagamento de débitos contraídos por entidade de colaboração, assim como a assunção de responsabilidade, a qualquer título, em relação ao pessoal contratado.

§ 4º O contrato pode prever a cessão de uso de bens da entidade estatal à entidade de colaboração, durante seu prazo de vigência.

Essa possibilidade é remanescente das disposições da Lei das Organizações Sociais, que contém previsão similar em seus artigos 12 e 14²³. Entende-se que o anteprojeto deveria ter limitado melhor as situações em que tal disposição se aplicaria, já que esse modelo se coaduna melhor com a ideia da publicização, em que há a transferência de uma atividade estatal para uma Organização Social. Nesse caso, a OS assumiria os servidores do antigo órgão estatal e também seus bens. Trata-se de dispositivo polêmico, principalmente no que se refere à cessão de servidores para entidades não estatais, pois sabe-se que o serviço público é carente de mão de obra profissionalizada em muitas de suas áreas (MPOG, 2009B) e há dúvidas quanto à juridicidade da proposta. Mesmo assim, a condição da cessão, “justificado interesse público”, deve restar mais bem definida e menos sujeita aos arbítrios do administrador.

²³ "Art. 12. Às organizações sociais poderão ser destinados recursos orçamentários e bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão. (...) Art. 14. É facultado ao Poder Executivo a cessão especial de servidor para as organizações sociais, com ônus para a origem."



2.8 Transparência

O anteprojeto não possui um conjunto de disposições alinhadas exclusivamente para se promover a transparência das parcerias, ainda assim, entende-se importante dar destaque a esse tópico, capaz de mitigar inúmeras condutas reprocháveis por parte de parceiros mal intencionados.

A comissão de juristas possibilita o incremento das práticas de transparência na medida em que obriga: que haja realização de consulta pública antes da edição de regulamento do ente estatal que pretende firmar contratos públicos de colaboração (art.76, parágrafo único); que o processo de chamamento público seja publicado na imprensa oficial e em página eletrônica (art.78, §1º); que todos os autos, sessões e atos do processo sejam públicos (art.78, §2º); que seja condição de eficácia do contrato a sua publicação na íntegra em meio eletrônico (art.80, §1º).

Para além dessas disposições, há um relevante mecanismo de transparência que pode ser potencializado, trata-se do Cadastro Nacional de Entidades Sociais (CNES). Esse cadastro é gerido pelo Ministério da Justiça e possui registro de entidades de colaboração qualificadas como OSCIPs, entidades que possuem título de utilidade pública federal, ou ainda outras entidades que não possuem títulos ou qualificações, mas que se encaixam na definição de entes de colaboração. Apesar do cadastro não ser obrigatório, ele já conta com mais 18 mil entidades inseridas em seu banco de dados, das quais algo em torno de 50% prestam contas anualmente por meio de sistema eletrônico, estando todos os dados disponíveis para acesso público no portal eletrônico do Ministério da Justiça²⁴.

Acredita-se que esse cadastro tem forte potencial indutor da responsabilização e do controle social, uma vez que qualquer cidadão pode consultar as entidades de sua cidade, por exemplo, e proceder a averiguações que entender necessárias. Para tanto, o CNES pode se tornar um mecanismo obrigatório de cadastro e prestação de contas das entidades, o que poderia estar disposto dentre as determinações do anteprojeto. Nesse sentido, antes da formalização de qualquer contrato público de colaboração, poderia ser requisito a verificação do status da entidade no CNES.

²⁴ <http://portal.mj.gov.br/>



3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em face da importância crescente que têm assumido as entidades de colaboração e suas relações de parceria com o Estado, esse artigo buscou analisar alguns aspectos do título referente a essa temática presente no anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública. Ressalta-se que a visão norteadora que permeia todas as considerações desse estudo liga-se à uma perspectiva inclusiva e participativa, considerando legítima e desejável as relações de parceria entre Estado e sociedade.

Não se pode ignorar que o anteprojeto em comento avançou bastante nas discussões sobre um regramento geral das parcerias, com destaque para a previsão obrigatória de um chamamento público anterior a qualquer formalização de vínculo. É fato que a ausência de procedimento de seleção para a realização das transferências voluntárias é fonte de inúmeras irregularidades e desvios.

Outro ponto de relevante acerto do anteprojeto é a unificação dos vínculos jurídicos de parceria sob um único nome, contrato público de colaboração, ainda que a legislação específica permaneça vigente no que não contrariar as disposições do anteprojeto.

Em relação ao tema da transparência, a proposta poderia ter dedicado mais alguns tópicos, como a instituição de cadastro único obrigatório para as entidades sociais, e dessa forma, fortalecer as possibilidades de controle social.

No que se refere ao controle, é positiva a determinação de um *modus operandi* bastante claro, o que deixará administradores públicos e de entidades sociais mais seguros sobre quais procedimentos devem adotar. No entanto, ainda é necessário que se proceda a um maior amadurecimento das discussões para se determinar qual seria esse modo de controle a que todas as entidades teriam de se submeter.

A possibilidade de cessão de servidores para essas entidades é o maior ponto de discordância com o anteprojeto. Este requer apenas o justificado interesse público para que se efetive a cessão. Entende-se que essa questão deva ser mais bem trabalhada e discutida, principalmente, em seus aspectos legais e constitucionais.



Por final, deixam-se algumas questões que não foram enfrentadas nesse artigo, por não terem constituído conteúdo do anteprojeto, mas que são relevantes para qualquer nova normatização sobre os entes de colaboração e das relações de parceria. A pluralidade de titulações e qualificações é um ponto que pode ser repensado (OS, OSCIP, utilidade pública, beneficente de assistência social). A unicidade de uma titulação poderia tornar mais transparente a sua concessão e a seleção da entidade parceira. No que se refere aos mecanismos de fomento estatal indireto às entidades de colaboração (imunidades, isenções fiscais e incentivos fiscais a doadores), a legislação atual poderia ser mais racionalizada. Vale ressaltar que também é desejável que o financiamento privado dessas entidades cresça, diversificando sua fonte de recursos²⁵.

Toda essa discussão se pauta pela busca de mecanismos mais transparentes, democráticos e inclusivos, que permitam a prestação de serviços em parceria, com independência de favorecimentos políticos.

Em suma, entende-se que é adequada a busca de um novo regramento para promover um maior incentivo às relações de parceria, dar maior segurança aos parceiros e à sociedade, visando alcançar melhores resultados para todos. Desse modo deve-se trabalhar para o aprofundamento das discussões, ouvindo todas as partes interessadas, abrindo o diálogo, para que se possa avançar nessa nova agenda de reformas administrativas do Estado.

²⁵ No caso dos incentivos fiscais a doadores.



REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 11 ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2005.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

CGU. Controladoria Geral da União. **Gestão de Recursos Federais**: manual para os agentes municipais. 2005. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ManualGestaoRecursosFederais/index.asp>. Acesso em 15 de abril de 2011.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Terceiro Setor e Estado: Legitimidade e Regulação**. Por um novo marco jurídico. Belo Horizonte: Fórum, 2008
IAMAMOTO, M. V; CARVALHO, R. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**. 17 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil**. 2008. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/2005/>; acesso em 20 de abril de 2011.

MEC. Ministério da Educação. **Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php/?option=com_content&view=article&id=12320; Acesso em 15 de abril de 2011.

MICHAELIS. **Moderno dicionário da Língua Portuguesa**. Curitiba, Melhoramentos, 2006. 2280 p.

MPOG. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública Federal e Entes de Colaboração**. Autoria: Comissão de Juristas constituída pela Portaria nº 426, de 6 de dezembro de 2007, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. 2009. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=316&sec=33>; Acesso em 10 de março de 2011.



MPOG. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Relatório final da Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal – 2009: **A democratização das relações de trabalho**: Um novo olhar sobre a política de gestão de pessoas da Administração Pública Federal. MP: Brasília, 2009 B. 254 p.

PACHECO, Regina Silva. **Contratualização de resultados no setor público**: a experiência brasileira e o debate internacional. In: Congresso Internacional Del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administracion Pública, 9, Madrid: nov.2004.

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações, associações e entidades de interesse social**: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários. 6. ed. rev., atual., e ampl. de acordo com o novo Código Civil Brasileiro. Brasília: Brasília Jurídica, 2006. 1010 p.

SOUZA, Leandro Marins de. **Tributação do Terceiro Setor no Brasil**. São Paulo: Dialética, 2004. 351 p.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional. Instrução Normativa 01 de 1997 e alterações.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF. Recurso Extraordinário nº. 144.900-4, – SP. DJ 26.09.1997.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF. Recurso Extraordinário nº. 218.503-8, – SP. DJ 29.10.1999.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF. Recurso Extraordinário nº. 237.718-6, – SP. DJ 06.09.2001.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº. 249.980-3, – RJ. DJ 14.06.2002.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF. Recurso Extraordinário nº. 308.448-8, – DF. DJ 02.05.2003.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF. Embargos de Declaração no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº. 230.128-9, – SP. DJ 10.12.2004.



SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº. 369.872-9 – MG. DJ 19.08.2005.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF. Embargos de Divergência nos Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário nº. 186.175-4 – SP. DJ 17.11.2006.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº. 192.899-9 – MG. DJ 25.08.2006.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF. Súmula 724. DJ 09.12.2003.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**, volume III; os direitos humanos e a tributação: imunidades e isonomia. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

VIOLIN, Tarso Cabral. **Terceiro Setor e as parcerias com a Administração Pública**: uma análise crítica. Belo Horizonte: Fórum, 2006.



AUTORIA

Paulo Abrão – Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2009). Mestre em Direito pela Unisinos (2000). Especialista em Direitos Humanos e Processos de Democratização pela Universidade do Chile (2010). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia (1997). É professor da PUCRS (licenciado) e professor do Programa de Pós-graduação da UCB. Atualmente ocupa as funções de Secretário Nacional de Justiça e de Presidente da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça.

Endereço eletrônico: paulo.abrao@mj.gov.br

Frederico de Moraes Andrade Coutinho – Graduado em Administração Pública pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro – Belo Horizonte/Minas Gerais (2005), em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG (2008). É servidor da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Atualmente ocupa a função de Gerente de Projetos da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça.

Endereço eletrônico: frederico.coutinho@mj.gov.br

