

GERLAINNE CRISTINE DINIZ ROMERO

TERMO DE PARCERIA:  
Uma análise da experiência mineira sob o prisma do controle

Belo Horizonte  
Fundação João Pinheiro  
2008



AUTORA: Gerlainne Cristine Diniz Romero

Título e subtítulo: TERMO DE PARCERIA: Uma análise da experiência mineira sob o prisma do controle

Natureza: Monografia

Objetivo: Conclusão de Curso

Nome da instituição: Escola de Governo da Fundação João Pinheiro

Área de concentração: Administração Pública

***Aprovado na Banca Examinadora***

Ricardo Carneiro, Doutor, Fundação João Pinheiro

---

Nome , titulação, instituição a que pertence e assinatura

Frederico Poley, Doutor, Fundação João Pinheiro

---

Nome, titulação, instituição a que pertence e assinatura

Belo Horizonte  
17 de novembro de 2008

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus, por ter me reservado um futuro como administradora pública no Estado de Minas Gerais. Ao professor doutor Ricardo Carneiro, pela paciência em ouvir, e pelos grandes ensinamentos. Ao Frederico Coutinho e à toda equipe DCMG, sempre dispostos a ouvir, ajudar e aprimorar meus conhecimentos.

À minha família, amigos e ao Marcus, que me acompanharam em todos os momentos do curso, principalmente na reta final, momento em que mais precisei de apoio.

## RESUMO

O presente trabalho consiste em um estudo sobre o instrumento de gestão Termo de Parceria. O Estado de Minas Gerais é pioneiro na implementação desse instrumento, que se encontra em contínua melhoria. A execução de políticas públicas através das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP's é uma tentativa de se melhorar os produtos oferecidos à sociedade, dotando de eficiência a gestão dos recursos públicos e a produção de serviços. Objetiva-se, então, estudar o modelo de Termo de Parceria, enfatizando suas formas de controle, com o intuito de se inferir sobre a efetividade do controle por resultados. Para isso, realizou-se uma revisão bibliográfica no que tange reforma do Estado e Contrato de Gestão, para então analisar o citado instrumento, sob o prisma do controle.

**PALAVRAS-CHAVE:** Reforma do Estado – Contrato de Gestão – Termo de Parceria – OSCIP – Controle de processos e procedimentos – Controle de resultados.

## **ABSTRACT**

This work consists in a study about the instrument of Partnership Term. The State of Minas Gerais is pioneer in the implementation of this instrument, which is improving continually. The execution of public policies through the Organization Of Civil Society For Public Interests is an attempt to improve the products offered to society, giving more efficiency to the management of the public resources and of the service production. The main objective is to study the model of Partnership Terms, emphasizing the means of control, in order to find out about the effectiveness of the control by results. To achieve the referred objectives, the author proceeded to the reading of works concerning the State Reform and Management Contracts, to then analyze the already mentioned instrument, with focus on control.

Key Words: State Reform – Management Contracts – Partnership Terms – OSCIP – Process and procedure control – Control by results

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1 REFORMA DO ESTADO.....	12
1.1 A experiência Inglesa.....	14
1.2 A experiência da Nova Zelândia.....	18
1.3 A reforma do Estado no Brasil.....	20
1.4 A Nova Gestão Pública.....	24
2 CONTRATOS DE GESTÃO.....	27
2.1 Conceito e características do Contrato de Gestão.....	27
2.2 Implementação do Contrato de Gestão no Brasil.....	33
2.3 O caso de Minas Gerais.....	38
2.3.1 Choque de Gestão.....	39
2.3.2 O Termo de Parceria como instrumento de contratualização de resultados com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.....	40
3 CONTRATUALIZACAO POR RESULTADOS SOB O FOCO DO CONTROLE.....	43
3.1 O Controle Administrativo.....	43
3.2 Terceiro Setor e suas formas de controle.....	45
3.3 Controle de Processo e Procedimentos x Controle <i>a posteriori</i> .....	51
3.4 O Controle Constitucional e os Termos de Parceria.....	56
3.5 O Controle do Termo de Parceria no Estado de Minas Gerais.....	58
4 ANALISE DA IMPLMETAÇÃO DO TERMO DE PARCERIA NO ESTADO DE MINAS GERAIS.....	65
4.1 Panorama geral da experiência mineira na implementação do Termo de Parceria.....	65
4.2 Análise do modelo de contratualização por resultados mineiro.....	69
4.3 Instrumentos de Acompanhamento e controle do Termo de Parceria.....	74
4.4 Visão da equipe técnica de auditoria de gestão dos Termos de Parceria no Estado de Minas Gerais.....	78
4.4.1 Problemas encontrados quando da auditoria do Termo de Parceria.....	78

4.4.2	Avanços do modelo e casos de sucesso.....	80
5	CONCLUSÃO.....	84
6	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	88
7	APÊNDICE A.....	97

## INTRODUÇÃO

Minas Gerais é um Estado pioneiro na experimentação de novos modelos de gestão. O atual governo investe na tendência mundial de uma gestão voltada para resultados, com foco na inovação e no aprimoramento contínuo.

O presente trabalho tem por objetivo analisar a implementação do Termo de Parceria no Estado de Minas Gerais. Para tanto, procedeu-se ao estudo da Reforma de Estado e do Contrato de Gestão. Ao final, analisou-se o citado instrumento de gestão sob o prisma do Controle. O tema estudado é de extrema importância para a melhoria do modelo de contratualização de resultados com entidades do Terceiro Setor qualificadas como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP no Estado de Minas Gerais, haja vista que é um instrumento novo, datando de 2003. Grande parte da literatura aponta a contratualização por resultados como uma das principais estratégias da Nova Gestão Pública. Entretanto, essa mesma literatura não aponta os possíveis entraves ligados à operacionalização dos contratos de gestão. Tampouco houve a ação de se realizar um estudo empírico que comprovasse a eficiência desse novo modelo em detrimento ao modelo burocrático-weberiano (JANN & REICHARD, 2002). Assim sendo, uma análise das formas de controle existentes na execução do Termo de Parceria forneceria subsídios para se concluir sobre a relação do controle interno com o cumprimento dos resultados pactuados.

No primeiro capítulo realizou-se uma revisão da bibliografia no que tange o Tema Reforma do Estado. Fez-se necessário estudar o referido tema para entender a mudança de paradigma da administração, qual seja a passagem do modelo burocrático para o modelo gerencial. Essa mudança se deu em um contexto de recessão, desemprego, alta de inflação, déficit governamental, entre outros aspectos. Este cenário indicou uma possível falência do modelo burocrático, apontando para busca de novos modelos de gestão, mais

eficientes e inovadores, implicando na utilização de novos formatos jurídicos e institucionais na gestão de recursos e bens públicos pelo mundo. Buscaram-se experiências internacionais, como a da Inglaterra e da Nova Zelândia para se compreender essa mudança de paradigma, haja vista que esses países apresentam-se como pioneiros no processo de tentativa de modernização da Administração Pública.

Tendo em vista que o Termo de Parceria é espécie do gênero contrato de gestão, no segundo capítulo procedeu-se um estudo desse novo instrumento gerencial, buscando conhecer seu surgimento e desenvolvimento no Brasil e no mundo. Pretendeu-se desenvolver uma análise mais pormenorizada do Estado de Minas Gerais, a começar pelo projeto governamental denominado “Choque de Gestão”. Esse projeto faz-se importante na medida em que enumera diversas ações estratégicas com o intuito de se desenvolver no estado mineiro uma administração pública mais eficiente, voltada para resultados, através da operacionalização de novos instrumentos de gestão.

No terceiro capítulo, realizou-se um estudo sobre as formas de controle atinentes ao direito administrativo. Deu-se enfoque ao estudo do Terceiro Setor, analisando ao final as formas de controles atinentes ao mesmo. Estudaram-se os dispositivos legais da Constituição Federal no que tange normas de gestão de recursos públicos por entidades de direito privado, além das regras de controle. Por fim, analisaram-se as formas de controle do Termo de Parceria no Estado de Minas Gerais, visando conhecer seu processo, para concluir sobre sua efetividade.

No quarto capítulo, pretendeu-se realizar uma análise do panorama geral da implementação do Termo de Parceria em Minas Gerais, visando conhecer o modelo, para, então, analisar o instrumento de controle por resultados do Termo, qual seja, os relatórios da Comissão de Acompanhamento e Avaliação - CAs. Realizou-se, também, uma entrevista com o responsável pela auditoria de gestão dos Termos de Parceria, com vistas a conhecer

os problemas atinentes à execução do instrumento e do controle, buscando-se concluir sobre a importância do controle interno para o alcance de resultados.

## 1 REFORMA DO ESTADO

Em meados da década de 70, uma grande crise econômica pôs fim à era do Welfare State, momento marcado pela prosperidade econômica verificada após a segunda guerra mundial. Nesse período, o Estado entrou em crise, verificando-se um aumento vertiginoso da inflação, das taxas de desemprego e queda nas taxas de crescimento econômico. A crise econômica mundial abalou diretamente as instituições governamentais. O governo enfrentava crescentes dificuldades, não conseguindo executar suas políticas públicas, devido ao déficit orçamentário. O corte de gastos revelava-se essencial, apontando para redução do quadro de funcionários públicos e queda nos gastos com políticas sociais. Era preciso encontrar meios de gestão mais eficientes, que priorizassem o aumento da produtividade na organização. A aplicação do modelo burocrático-weberiano, tida como ineficiente, morosa, apegada às normas, com uma estrutura rígida e centralizada, sofreu diretamente com a crise estatal. Em virtude disso, o modelo em si foi considerado inapto para responder às novas demandas ligadas à globalização e às grandes mudanças tecnológicas.

Segundo Abrucio (2006), o tipo de Estado que começava a perder forças em meio à crise dos anos 70, tinha três dimensões que estavam todas interligadas, sendo elas econômica, social e administrativa. O Estado intervia ativamente na economia, com o intuito de garantir o pleno emprego, participando de setores considerados estratégicos, em especial na prestação dos denominados serviços de utilidade pública. O Estado de bem-estar social tinha, como objetivo primordial, a produção de políticas públicas na área social. Em relação à dimensão administrativa, o modelo adotado era o burocrático weberiano<sup>1</sup>, de origem ligada à criação e desenvolvimento do Estado-Nação e à idéia de administração pública envolvendo a separação entre o público e o privado. O modelo Burocrático é caracterizado pela impessoalidade, neutralidade, racionalidade e profissionalização do

---

<sup>1</sup> Esse modelo, nos EUA, foi articulado no séc. XIX como resposta à corrupção da política e ao modelo de Estado patrimonialista então vigente.

aparato estatal. As rotinas e os procedimentos são formalizados segundo regras definidas *à priori*. O controle é voltado para o acompanhamento dos processos e procedimentos, prezando-se pela efetividade do serviço prestado.

Seguindo com Abrucio (2006), quatro fatores sócio-econômicos contribuíram para detonar a crise do Estado contemporâneo. O primeiro, já citado, foi a crise econômica mundial, detonada após a primeira crise do petróleo, e reaquecida após a segunda, em 1979. A crise fiscal foi o segundo fator. Após crescimento vertiginoso da economia, os governos já não tinham mais como financiar seus déficits. Além do inchaço de pessoal, os governos estavam sobrecarregados de atividades sociais, ligadas à reconstrução do pós-guerra. Entretanto, não possuíam recursos para financiar gastos crescentemente ampliados. O terceiro fator é a ingovernabilidade que marcava os governos à época. Os mesmos se encontravam inaptos a oferecerem respostas aos problemas que surgiam, ou seja, não conseguiam responder às dificuldades de novos cenários, nem às novas reivindicações sociais surgidas após a globalização. Esse quadro, teoricamente, era fruto da rigidez funcional característica do modelo burocrático. O quarto fator está ligado diretamente à globalização. O Estado encontrou dificuldades para interferir na economia e controlar fluxos de capital devido ao poder das grandes corporações transnacionais, em especial, as corporações financeiras de capital.

De acordo com Rezende (2002), as reformas visavam, inicialmente, diminuir o tamanho do aparato estatal e dos gastos públicos, em um viés claramente fiscalista. Intento era diminuir o tamanho do Estado, ligando-o somente às suas áreas estratégicas. Essa primeira geração de reformas, além de medidas rígidas de controle de gastos teve, como resultados principais, privatizações, concessões e estabelecimento de parcerias entre o governo e a iniciativa privada. Cabe ressaltar que o papel estatal foi redefinido e não substituído. O Estado, na execução dos serviços ditos não exclusivos ou competitivos, ou seja, aqueles que, “embora não envolvendo o poder de Estado, são realizados ou subsidiados por ele por serem considerados de alta relevância para os direitos humanos” (PEREIRA, 2006, pg. 258), passa de executor para indutor e regulador das atividades de

interesse público. Como exemplo desses serviços, citam-se as escolas técnicas, os museus, os centros de pesquisas e os hospitais. Cumpre salientar a necessidade do controle estatal e do controle social sobre esses serviços. A segunda geração de reformas se concentrou na discussão da necessidade de maior eficiência na gestão dos recursos públicos, pois, até então, o que era prezado era a efetividade. Além disso, era demandada, da sociedade, uma maior participação na gestão e na supervisão dos serviços públicos. Em meados dos anos 90, surgiram debates acerca da acessibilidade das informações públicas e do aperfeiçoamento da prestação de contas do governo à sociedade, o que coloca o tema *accountability*<sup>2</sup> na agenda das reformas (Behn, 1998).

Inglaterra, EUA, Austrália e Nova Zelândia apresentam-se como países pioneiros no processo de modernização da Administração Pública, sendo seus modelos teóricos exemplos para os demais países interessados em empreender melhorias nos modelos de administração pública.

Utilizar-se-á a experiência inglesa e neozelandesa com o intuito de explicitar as peculiaridades dessa reforma no âmbito internacional, haja vista que esses países se tornaram paradigmas de reformas inovadoras vistas como bem sucedidas. Objetiva-se demonstrar as formas de gestão adotadas por estes países, observando suas peculiaridades, para, então, analisar as características da reforma no Brasil.

### 1.1 A experiência Inglesa

De acordo com Jenkins (2006), o tema reforma administrativa na Inglaterra é antigo, pois seus governos lutam contra as falhas da aplicação do modelo burocrático

---

<sup>2</sup> *Accountability*, de acordo com Abrucio (2006), prevê a participação ativa dos cidadãos na escolha dos representantes, na elaboração e avaliação de políticas públicas.

desde a adoção do citado modelo. Os objetivos das reformas eram sempre os mesmos, quais sejam, o aumento da eficiência, a melhoria do funcionamento do governo, a redução de custos, a eliminação do empreguismo e da corrupção, entre outros.

Jenkins (2006) afirma que as principais iniciativas de reforma originaram-se da política de reduzir o tamanho do Estado e dos custos governamentais. Assim, os conceitos do *managerialism* surgem na Grã-Bretanha como uma maneira de reduzir os custos e aumentar a eficiência das organizações do governo. Cumpre salientar que, com o decorrer dos anos, a reforma foi tomando outros rumos, passando a incorporar novos objetivos, a aprimorar as técnicas de gestão e a valorizar mais as demandas do público-alvo. O *managerialism* acoplou novos conceitos como a busca contínua da qualidade, descentralização e avaliação dos serviços públicos pelos consumidores. Nota-se, portanto, que o modelo gerencial britânico não é estanque, apresentado um grande poder de transformação e adaptação às novas demandas, sejam sociais, econômicas ou políticas. Com o intuito de analisar os modelos de administração pública que surgiram ao longo das décadas de 80 e 90, Abrucio (2006) destacou as três concepções representativas da evolução do modelo gerencial, comparando-as quanto aos objetivos e relação com a sociedade. O primeiro é o modelo gerencial puro, com foco no aumento da produtividade e da eficiência do serviço público (*managerialism*). O segundo é o *Consumerism*, focado na efetividade e na qualidade da prestação de serviços. Já o terceiro é o *Public Service Orientation*, focado na *accountability* e equidade dos serviços.

O governo empossado em 1979 na Grã Bretanha, sob o comando do partido conservador e profundamente desconfiado dos servidores, estava disposto a mudar o funcionamento do serviço público. Buscou diminuir o tamanho da máquina pública, reduzir seu custo e atenuar sua influência na economia. Tinha por objetivo introduzir idéias empresariais na administração pública. O modelo gerencial puro foi, portanto, o primeiro a ser implantado, com o objetivo de sanar problemas ligados ao modelo burocrático do

*Whitehall*<sup>3</sup>, como a falta de preparação gerencial do *civil service*, a excessiva hierarquização e a falta de contato entre os burocratas e a comunidade que eles serviam. (ABRUCIO, 2006; JENKINS, 2006).

Como saída aos problemas do modelo burocrático inglês, o governo de Thatcher<sup>4</sup> propôs que as responsabilidades dos funcionários, dentro das agências governamentais, fossem mais claramente definidas; que os objetivos organizacionais fossem analisados quanto à sua substância, e não enquanto processo administrativo; e que os recursos públicos fossem mais valorizados, maximizando a relação financeira entre os recursos iniciais e os gastos realizados com políticas públicas. Para cumprir esses objetivos, novos instrumentos gerenciais seriam incorporados ao *modus operandi* da Administração Pública, como técnicas de avaliação de desempenho e controle orçamentário (ABRUCIO, 2006).

Com o objetivo de melhor definir as responsabilidades das agências governamentais e dos funcionários públicos, foi adotada a administração por objetivos (*Management by Objectives*), o que permitiu traçar as ações desempenhadas pelas agências, possibilitando uma avaliação de desempenho baseada na comparação entre os resultados obtidos e aquilo que foi pactuado inicialmente. Além disso, a descentralização administrativa, que concedeu autonomia às agências e desconcentração de poderes, procurando criar agentes mais criativos, hábeis e eficientes, só foi possível graças à busca pela clara definição dos objetivos de cada agência. Apesar do modelo gerencial puro enfatizar demasiadamente a questão da eficiência, deve-se tornar clara a importância da efetividade das políticas públicas, entendida como o grau em que um determinado resultado pactuado foi atingido (Osborne; Gaebler, *apud* Abrucio, 2006). Vale lembrar que valores

---

<sup>3</sup> De acordo com Abrucio (2006), o modelo burocrático *Whitehall* funcionava de maneira semelhante ao modelo burocrático weberiano, vigorando durante décadas na Grã-Bretanha, até surgir o modelo gerencial, que veio suprir as falhas do modelo burocrático *Whitehall*.

<sup>4</sup> Segundo Abrucio (2006), Margareth Thatcher elegeu-se, na Grã-Bretanha, apresentando um programa de governo ligado à reforma, com ênfase na implantação do modelo gerencial puro.

como equidade e justiça são de extrema importância para a administração pública. Contudo, os mesmos não podem ser mensurados somente pelos mecanismos do *managerialism* puro (Mayordomo, *apud* Abrucio, 2006). Para isso, outros mecanismos gerenciais teriam que ser utilizados, o que levou o modelo gerencial a tomar novos rumos, marcando a transição do modelo gerencial puro para o consumerismo, sendo que a flexibilidade de gestão, a qualidade dos serviços e a prioridade às demandas dos consumidores se tornaram características angulares do citado modelo.

O chamado *Consumerism*, nova concepção do modelo gerencial na Inglaterra, marcou a ênfase dada pelo setor público às preferências do consumidor. Os consumidores ansiavam cada vez mais serviços de qualidade, o que introduziu a lógica da qualidade total (*Total Quality Management*) no setor público, sendo qualidade aquilo que dá satisfação ao consumidor. Seguindo essa lógica, cabe salientar que o programa do governo inglês mais importante no sentido de priorizar as demandas dos consumidores/cidadãos foi o *Citizen's Charter*. O *Citizen's Charter* consiste na implantação de programas de avaliação de desempenho organizacional de acordo com dados recolhidos junto aos consumidores. A declaração pública de metas, padrões de serviço e responsabilização caracterizam o citado programa. Os usuários dos serviços passaram a contar com informações sobre o funcionamento dos serviços públicos e respectivos padrões de desempenho esperados. Além da ênfase no consumidor, o governo britânico inseriu, ao modelo de gestão então presente, o conceito de descentralização, o que tornou a provisão dos serviços mais próxima dos consumidores. Procurou também incrementar a competição entre as organizações do setor público, o que poderia culminar no aumento da qualidade dos serviços, além de aumentar as escolhas dos cidadãos quando do consumo de produtos. Junta-se a isso a adoção de um novo modelo contratual para o setor público, que possibilitou a extensão das relações contratuais no fornecimento de serviços entre o setor público, o privado e o voluntariado/ não lucrativo; dentro do próprio setor público, envolvendo mecanismos de *quasi market*; e desenvolveu contratos de qualidade entre provedores de serviços e consumidores/clientes. (Clarke *apud* Abrucio, 2006).

Cabe salientar que embora o *consumerism* tenha apresentado avanços significativos com relação ao modelo gerencial puro, algumas críticas lhe são pertinentes. A relação entre o prestador de serviço público e o consumidor é mais complexa, haja vista que a mesma não obedece ao modelo de troca vigente no mercado, como, por exemplo, nos casos em que o consumidor não possui escolhas com relação ao serviço prestado. Além disso, cabe pontuar que o conceito de consumidor deve ser substituído pelo de cidadão, sendo que cidadania implica em direitos e deveres, e não somente em liberdade de escolha.

Seguindo na discussão dos modelos gerenciais presentes na Grã-Bretanha, a *Public Service Orientation* - PSO - representa, também, uma evolução na reforma do Estado. A PSO elucida temas como republicanismo e democracia, utilizando-se de conceitos como *accountability*, transparência, participação política, equidade e justiça, o que demonstra uma clara tentativa de preencher as lacunas dos modelos gerenciais alhures citados. A PSO preconiza, também, a descentralização, argumentando que o governo local capacita os cidadãos a participarem mais ativamente das decisões que afetem suas vidas e a das suas comunidades (Hambleton *apud* Abrucio, 2006).

## 1.2 A experiência da Nova Zelândia

Segundo Richardson, entre 1984 e 1994, a economia da Nova Zelândia apresentou um crescimento sem precedentes, haja vista sua submissão a um “programa de reformas econômicas sem paralelo na OCDE quanto a seu campo de ação, coerência e consistência”. “As peças-chave nas reformas da Nova Zelândia foram as mudanças no modo de operar dos setores do Estado” (2006, pg.215).

A situação do setor público nesse país era semelhante à do resto do mundo: departamentos com pouca consciência da sua missão; objetivos pouco especificados e até

mesmo contraditórios; sistemas burocráticos e centralizados e falta de *accountability*. Assim sendo, o objetivo da reforma seria minimizar esses problemas, além de melhorar a relação custo/eficiência na produção de bens e serviços, sendo que estes bens e serviços deveriam apresentar maior qualidade, tornar o setor público mais atento às necessidades dos consumidores, aumentar o controle social e constituir uma política fiscal responsável. Os princípios chaves que permearam a reforma foram controle estratégico, objetivos claros nas repartições públicas, descentralização da tomada de decisões rotineiras, *accountability*, e competição na execução dos serviços públicos. Observa-se claramente que a reforma da Nova Zelândia se pautou na corrente teórica do *managerialism*, que enfatiza os princípios universais da administração (RICHARDSON, 2006).

Seguindo com Richardson (2006, pg.218), “dada a importância de se ter objetivos claros e incentivos corretos, a separação de funções entre diferentes agências era uma característica bastante difundida nas reformas da Nova Zelândia”. Os departamentos, antes das reformas, tinham objetivos inatingíveis. Uma das características da reforma foi o aumento da eficiência dos departamentos devido a um regime baseado no desempenho e na *accountability*, sendo que a remuneração dos funcionários passou a refletir o desempenho. Um “acordo anual de desempenho” é assinado entre cada ministro e o executivo-chefe do departamento, sendo que, no mesmo, são detalhados os resultados esperados e o padrão de fornecimento de serviço. Em relação à execução das atividades rotineiras, consoante o pressuposto de que o setor privado é mais eficiente, houve uma grande difusão da tendência da terceirização no núcleo do setor estatal. O executivo-chefe possui poder total para determinar a quantidade de pessoal e negociar as condições de contratação. Isso fez com que as relações patronais no núcleo estatal melhorassem tanto em flexibilidade quanto em *accountability*.

As atividades comerciais do Estado foram retiradas por completo do campo institucional e dos departamentos e reconstituídas como empresas estatais - EEs. Elas foram subordinadas às mesmas leis comerciais que regem os negócios privados, e transferidas

formalmente para dois ministros de gabinete que, em conjunto, estavam incumbidos de elaborar um relatório anual de metas corporativas. O desempenho das EEs passou a ser submetido ao controle minucioso dos parlamentares. Entretanto, alguns problemas ainda foram verificados, o que impedia às EEs chegarem a uma situação ideal de funcionamento. Seu regime de monitoramento ainda não era semelhante ao utilizado pelo setor privado. Além disso, o governo, ao contrário da lógica privada, relutava em fornecer mais capital ou aumentar o risco do negócio. Como a diretoria é escolhida pelo próprio governo, existia a possibilidade da mesma ser extremamente política, ao invés de captar pessoas qualificadas e com a necessária dedicação profissional.

Em relação à responsabilidade fiscal, a Nova Zelândia é o único país do mundo que elabora um balanço financeiro para todo o setor estatal. Esse balanço permite ao governo prestar mais atenção nas conseqüências de longo prazo de suas políticas, além de possibilitar o fornecimento de informações fiscais mais precisas. Segundo Richardson, em 1994 elaborou-se a Lei de Responsabilidade Fiscal. “Essa Lei estabelece uma estrutura estatutária para a condução responsável da política fiscal”. (2006 pg 227).

Observa-se, através dessa experiência, que a coerência da reforma em todo setor público é essencial para a obtenção dos resultados pretendidos. Ressalta-se, também, a importância de pessoal de alta qualidade em posições-chave no governo, o que poderia minimizar problemas como bloqueios culturais a mudanças. A comunicação de alta qualidade é importante, tanto para os funcionários entenderem as melhorias alcançadas, quanto para os cidadãos, que buscam informações claras sobre as prestações governamentais.

### 1.3 A Reforma do Estado no Brasil

No Governo Fernando Henrique Cardoso, 1995, foi reavivado o tema reforma administrativa no país. A reforma do Estado, nesse período, é reflexo das duas primeiras tentativas de reformas. De acordo com Pereira (2006), a primeira reforma foi a burocrática de 1936. Essa reforma foi marcada pelo ingresso no serviço público através de concurso, por critérios de classificação de cargos, pela organização do serviço de pessoal e de seu aperfeiçoamento sistemático, por uma administração orçamentária, pela padronização das compras do Estado e pela racionalização geral dos métodos. Além disso, estabeleceram-se órgãos reguladores nas áreas social e econômica. Em 1938, surgiu a primeira autarquia, o que já demonstra o embrião da reforma gerencial, haja vista a idéia de que o serviço público na “administração indireta” deveria ser descentralizado e não obedecer aos princípios burocráticos da “administração direta”. A segunda reforma, iniciada pelo Decreto-lei 200, de 1967, foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, representando um ensaio de descentralização e desburocratização. O mesmo antecipa alguns princípios norteadores da reforma gerencial, como planejamento, descentralização, delegação de autoridade, coordenação e controle, e expansão das empresas estatais. Nas unidades descentralizadas, foram utilizados empregados celetistas, submetidos ao regime privado de contratação. Através da desburocratização, buscava-se uma maior eficiência nas atividades do Estado. Entretanto, o referido decreto teve algumas conseqüências indesejadas, quais sejam, a sobrevivência das práticas patrimonialistas devido à contratação de empregados sem concurso público e o não desenvolvimento das carreiras dos altos administradores, o que ocasionou um enfraquecimento do núcleo estratégico do Estado<sup>5</sup> (PEREIRA, 2006, pg 244).

Como já discutido anteriormente, a grande crise dos anos 80 e a globalização, com todas as suas peculiaridades, impôs ao mundo a redefinição do papel do Estado e de seu aparato administrativo-burocrático. Segundo Pereira (2006), após o episódio de alta inflação do governo Sarney em 1990, o governo Collor implementou reformas econômicas e ajustes fiscais. Governo contraditório, permeado pela corrupção,

---

<sup>5</sup> Segundo Ramos (1997), o núcleo estratégico é aquele que define as leis e políticas públicas e cobra seus cumprimentos.

que acabou dando os passos decisivos para a reforma da economia e do Estado. Procederam-se a abertura comercial e as privatizações. No aspecto administrativo, as reformas desse governo foram voluntaristas e equivocadas, refletindo um diagnóstico simplificador da realidade. Sua tentativa de redução do quadro de funcionários públicos e diminuição dos salários gerou desprestígio para os servidores, e aprofundou o sucateamento do aparato burocrático estatal.

No governo Itamar Franco a população começou a se dar conta da crise, tanto econômica quanto administrativa. O Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec) produziu um importante documento para a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), intitulado *Estrutura e organização do Poder Executivo*. Esse documento ofereceu um diagnóstico mais consistente das condições da administração pública dos anos 90. Entendeu-se que a crise administrativa era fruto da baixa capacidade de formulação, planejamento, implementação e controle de políticas públicas. Revelou-se que os servidores estavam desmotivados, sem perspectivas profissionais, com uma baixa remuneração. O mesmo destacou como o grande mal a ser atacado o generalizado patrimonialismo do sistema político, **sendo que o fim último era estabelecer uma verdadeira administração pública burocrática**, descontaminada do patrimonialismo, na qual os servidores se conduzissem segundo critérios de ética pública, de profissionalismo e eficácia (Andrade *apud* Pereira, 2006). Pereira (2006) afirma, contudo, que o citado documento não contempla os verdadeiros problemas a serem enfrentados, que é a ruptura com as estruturas centralizadas, hierárquicas, formalizadas e piramidais e sistemas de controle “tayloritas”. O que o país necessitava, segundo o autor, era de uma verdadeira revolução gerencial.

Em 1995, inicia-se a reforma do aparelho do Estado e de seu pessoal. Na esfera da união, os objetivos dessa reforma eram, em curto prazo, facilitar o ajuste fiscal. Em médio prazo, tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

Nesse mesmo ano, foi elaborado, pelo então criado e já extinto Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado - MARE, sob supervisão do então ministro Bresser Pereira, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE. A proposta de reforma do aparelho estatal parte da identificação de quatro setores dentro do Estado, quais sejam, o núcleo estratégico do Estado, onde são definidas as leis e as políticas públicas; as atividades exclusivas do Estado, onde é exercido o “poder de estado”, que expressam o poder de legislar e tributar; os serviços não exclusivos ou competitivos, entendidos como aqueles que são realizados ou subsidiados pelo Estado por serem considerados de alta relevância; e, por fim, a produção de bens e serviços para o mercado, que é realizada através de empresas de economia mista. Buscava-se realizar contratos de gestão com o 2º e o 3º setor<sup>6</sup>, concedendo-lhes maior autonomia gerencial, em troca de compromissos com resultados, firmados entre organizações destes dois segmentos e o núcleo estratégico (PACHECO, 2004). O objetivo da contratualização por resultados é a descentralização e a autonomia da gestão, o que concede flexibilidade aos procedimentos administrativos então “amarrados” pela burocracia administrativa. Tudo isso gera, teoricamente, eficiência administrativa e bons resultados.

A reforma da administração pública seria executada em três dimensões, a saber: a dimensão institucional-legal, por meio da qual se modificam leis e regulamentos e se criam instituições; a cultural, que significa a transição da cultura burocrática para a gerencial; e a da co-gestão, que se traduz na criação de agências autônomas e das organizações sociais para oferecer à sociedade um serviço público mais barato e de melhor qualidade (PEREIRA, 2006). Cabe salientar que a ausência de regras institucionais claras para regulamentar os vínculos do Poder Executivo do governo e administração de setor paraestatal e das empresas controladas pelo Estado, introduz uma espécie de tensão permanente nesse relacionamento (Martins *apud* Pereira, 2006).

---

<sup>6</sup> O primeiro setor é o Estado, que presta serviços através de órgão próprio do aparelho administrativo estatal, se sustentando através dos tributos recolhidos; o segundo setor é o mercado, é o chamado setor produtivo, representado pelas indústrias, empresas prestadoras de serviços, entre outros que perseguem o lucro como meta principal; e o terceiro setor se confunde com o conceito de sociedade civil, sendo composto por entidades jurídicas não governamentais, com finalidade lucrativa, possuindo como norte o interesse público.

Entre 1999 e 2002, o Plano Diretor sofreu uma desaceleração em sua implementação, sendo algumas diretrizes e objetivos revisados. O MARE foi extinto e absorvido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP, então criado.

#### 1.4 A nova Gestão Pública

Como salientado em item anterior, nas décadas de 1980 e 1990, o mundo vivenciou diversas reformas administrativas, envolvendo países desenvolvidos e em desenvolvimento. Essa junção de reformas partiu de um diagnóstico que enfatizava a baixa eficiência, baixa efetividade, morosidade e rigidez do aparato estatal. O modelo burocrático weberiano foi considerado um suposto entrave para a evolução e aprimoramento dos princípios da administração pública. Assim sendo, novas técnicas de gestão, utilizadas pelo setor privado, entraram em cena como uma espécie de remédio infalível para os problemas da administração pública.

Essas reformas ficaram conhecidas como “*New Public Management*” - NPM, e tinham por objetivo lidar com a ineficiência da administração pública no que tange a formulação e execução de políticas públicas; a responsividade; a implementação de mecanismos de transparência na tomada de decisões; a economia dos gastos e a qualidade dos serviços prestados (MAERTINS; IMASATO; PIERANTI, 2007). A aplicação do receituário do NPM conduziria a um governo mais econômico e eficiente, com serviços de maior qualidade e programas mais eficazes. Introduziria mudanças como a ampliação do controle público, maior liberdade aos dirigentes para levarem a cabo sua gestão, maior transparência governamental e uma melhora da imagem dos políticos e líderes mais comprometidos.

Segundo Martins; Imasato e Pieranti (2007), as proposições feitas pelos teóricos do NPM foram adotadas por diversos administradores de todo mundo, começando pelos países anglo-saxões, e depois pelos países latino-americanos. Como já estudado, as experiências da Inglaterra e da Nova Zelândia são emblemáticas, sendo consideradas reformas de sucesso. Os EUA foram considerados, também, um dos países promotores do NPM, a partir da importante difusão alcançada pela obra conhecida como “Reinventando o Governo” (1992), de David Osborne e Ted Gaebler. O objetivo da citada obra era tentar conciliar conceitos como a implantação da administração por objetivos, a mensuração de desempenho das agências através de resultados e a busca da qualidade total como método administrativo. De acordo com os citados autores, os princípios que guiariam a ação modernizadora são as denominadas “cinco R”, quais sejam, a “reestruturação”, a “reengenharia”, a “reinvenção”, o “realinhamento” e a “reconceitualização” (Osborne; Gaebler *apud* Abrucio, 2006).

Com o intuito de atingir os objetivos propostos pela NPM, algumas medidas foram sugeridas, quais sejam:

- a) Constituição de novos arranjos organizacionais, como as agências, com o intuito de romper com as grandes burocracias.
- b) Constituição de estruturas organizacionais mais flexíveis, dinâmicas.
- c) Conceder maior autonomia gerencial aos órgãos superiores, sendo seus compromissos arrolados em contrato.
- d) Conceder responsabilidade financeira a unidades descentralizadas, fazendo com que as mesmas estabeleçam uma melhor relação custo-efetividade;
- e) Retirar o foco do controle de processos e procedimentos, transferindo-o para os resultados a serem alcançados.
- f) Introduzir mecanismos de mercado e quase-mercado para estimular a concorrência entre os que ofertam serviços.

- g) Flexibilizar as relações trabalhistas, focando os contratos temporários. A remuneração estará atrelada ao desempenho do contratado. (Hood *apud* Nickson, 2002)

Faz-se necessário salientar que esse receituário, todavia, não foi recebido e absorvido sem críticas. Cada país possui suas peculiaridades, seus problemas, e assim, a replicação de modelos que, teoricamente, foram um sucesso no exterior, não garante que em outro país qualquer também o será. A adoção de uma solução padrão que incorpora modelos e práticas de gestão de empresas à administração pública não necessariamente apresentará os resultados preconizados pelos teóricos do NPM, haja vista que em cada país encontra-se um estágio de desenvolvimento diferente, com seus aparatos institucionais e organizacionais mais bem sedimentados ou ainda em simples construção, como é o caso do Brasil.

Pollit (2004) salienta que a transferência da tecnologia de gestão de um país paradigmático da reforma para outro que pretende implantá-la não é fácil. Envolve uma grande capacidade de adaptação, para que a utilização do instrumento de gestão seja eficaz. Deve-se entender que não é o instrumento de gestão em si que promove resultados eficientes, mas sim um conjunto de pressupostos, que auxiliam na implantação do modelo de gestão importado. Esses pressupostos estão ligados à capacidade profissional dos funcionários que irão operar os instrumentos inovadores de gestão, às normas legais que regem a administração pública, a um planejamento estratégico bem estruturado, entre outros. Ressalta-se que toda estratégia de inovação está ligada a um diagnóstico do cenário que precisa de mudanças, considerado falido por não mais oferecer o *feedback* que a sociedade espera. Assim, se o diagnóstico estiver errado ou for superficial, a solução prescrita também será falível, por não está conectada aos problemas que presumiram a necessidade de implantação de um novo modelo de gestão.

## 2 CONTRATOS DE GESTÃO

Neste capítulo discuti-se a origem, o conceito, os objetivos e a estrutura do instrumento gerencial denominado contrato de gestão. Esse instrumento difundiu-se em diversos países, sendo uma das ferramentas mais importantes da Reforma Gerencial. No Brasil, sua aplicação, que já vinha sendo ensaiada através de algumas iniciativas relacionadas ao fomento do serviço público, como o contrato de gestão firmado com a Vale, em 1992, e com a Petrobrás, em 1994, ganhou forças quando da elaboração do Plano Diretor da Reforma do Estado, pelo MARE em 1995. Este plano estabeleceu diretrizes para uma nova gestão orientada para resultados e com flexibilidades administrativas, tendo como base modelos contratuais.

Em Minas Gerais, a utilização desse instrumento de contratualização data de 2003, ano da Implementação do “Choque de Gestão<sup>7</sup>”. Conceberam-se formas inovadoras de relacionamento do setor público com o setor privado, sendo objeto do nosso estudo o relacionamento do Poder Público com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

### 2.1 Conceito e características do Contrato de Gestão

A primeira manifestação da contratualização ocorreu, possivelmente na França, no final da década de sessenta, a partir de recomendação contida no Relatório Nora (1967), que preconizava maior autonomia de gestão e convergência dos comportamentos das empresas estatais, com o objetivo de torná-las mais eficientes. O contrato de gestão, presente na administração por objetivo, teve a função de melhorar as empresas estatais da

---

<sup>7</sup> O “Choque de Gestão” é um projeto estruturador do Estado de Minas Gerais cujo objetivo, segundo o GERAES (2008), é melhorar a qualidade dos serviços públicos, mediante a reorganização do arranjo institucional e do modelo de gestão do Estado.

França, que apresentavam sinal de deterioração provocada pelo excesso de regras e controle por parte do poder central. Todavia, por ser um país de forte tradição estatal, o Estado lançou mão de instrumentos que permitissem a modernização das empresas estatais, afastando-se da possibilidade de privatização. Através do contrato de gestão, o governo central poderia estabelecer objetivos a serem cumpridos pelas empresas estatais, regulando-as de forma a manter sua atuação na economia daquele país (RAMOS, 1997).

No caso Britânico, não se observou uma experiência de contratos de gestão com empresas estatais no setor produtivo. Entretanto, no âmbito da administração pública, a “contratualização” ganhou forças através do programa *Next Steps*, cujo objetivo era reduzir a administração centralizada. Em 1996, cerca de 65% da força de trabalho na administração pública Britânica localizava-se nas agências que possuíam sistemas de gerenciamento próprios, sendo supervisionadas pelo órgão supervisor (JENKINS *apud* RAMOS, 1997).

A relação contratual estimula que as partes negociem compromissos, quais sejam, resultados esperados, assumindo cada parte seu papel, sem demasiadas ambigüidades. No contrato vêm estipulados os objetivos e as metas a serem alcançadas, as autonomias concedidas, os direitos e as obrigações de cada parte, bem como as condicionalidades para a continuidade da relação contratual. O contrato de gestão se traduz em um compromisso entre as partes signatárias, implicando responsabilização e obrigação de prestar contas.

Lima (1998, pg 182) define o contrato de gestão da seguinte forma:

“...uma forma de relacionamento entre o controlador (Governo, acionista, investidor, empregados, fornecedores, consumidores) de uma empresa e a sua administração, expressa por intermédio de contrato formal que especifica direitos,

obrigações, compromissos e responsabilidades das partes envolvidas, fixando objetivos, metas e indicadores de desempenho para um determinado período, bem como as respectivas conseqüências em termos de cumprimento/descumprimento das condições previstas.”

Os teóricos da nova gestão pública afirmam que a implementação de tal instrumento na administração pública é essencial para melhorar seu desempenho, tornando o serviço público mais eficiente e mais transparente perante a sociedade.

Para a ciência da administração pública, de acordo com Pacheco (2004), contrato de gestão é um instrumento que relaciona ministérios (secretarias responsáveis pela formulação de políticas públicas) e entidades prestadoras de serviços públicos que, através da autonomia da gestão, promoverá flexibilidade, transparência de custos, melhor desempenho, aumento da qualidade, produtividade, eficiência e efetividade na prestação de serviços. Mais precisamente, esse instrumento gerencial á a expressão do “relacionamento negociado entre os diversos atores do aparelho do Estado, e eventualmente, entre estes e a sociedade civil” (SARAVIA, 2005). Trosa (2001) argumenta que esse modelo contratual situa-se numa posição intermediária entre o modelo hierárquico, baseado no comando e controle (o órgão supervisor, responsável pela formulação da política pública decide e o supervisionado cumpre o determinado), e o modelo da delegação ampla, onde o supervisionado tem total autonomia e opera de forma autônoma e desvinculada da entidade supervisora. Cumpre ressaltar que o contrato de gestão reconhece as limitações de ambos os modelos, representando um compromisso, negociado entre as partes, regulando as relações entre o núcleo formulador de políticas públicas e as entidades executoras.

O propósito do contrato de gestão é viabilizar ou contribuir para o atingimento do objetivo das políticas públicas, buscando uma melhor qualidade do produto ou do serviço prestado ao cidadão. Por parte do Poder Público contratante, o contrato de gestão é um instrumento de implementação, supervisão e avaliação de políticas públicas, de forma descentralizada e autônoma, através da vinculação de recursos para o atingimento de

determinada política pública. Já por parte das organizações contratadas, esse instrumento direciona a ação organizacional, de forma que os resultados alcançados se coadunem com os resultados pactuados, além de proporcionar uma melhoria da gestão.

Basicamente, um contrato de gestão, por ser um instrumento flexível e dinâmico, deve conter:

- a) Descrição do contexto em que a organização se encontra e quais os cenários previstos para o futuro;
- b) Diagnóstico da organização;
- c) Determinar quais são as partes contratantes;
- d) Determinar o objetivo do contrato;
- e) Estabelecer as metas e os indicadores de desempenho;
- f) Estabelecer as normas de controle;
- g) Determinar o prazo de vigência;
- h) Estabelecer as condições de renovação, revisão, suspensão ou rescisão;
- i) Responsabilidade dos envolvidos (Lima, 1998, pg 224-229).

Cumprе ressaltar que apesar das críticas e dos excessos cometidos nos primeiros esforços da reforma em alguns países, o contrato de gestão tem sido efetivo contra a independência autárquica das organizações, além de facilitar a formulação, implementação e revisão de prioridades. Apesar do receio freqüente que muitas agências têm de perder a autonomia e os ministérios de perder o controle, a experiência desse instrumento gerencial tem avançado (JANN & REICHARD, 2002).

Como alhures citado, alguns problemas permeiam a implementação efetiva desse instrumento de gestão, quais sejam, metas pouco ambiciosas, falhas na supervisão do

cumprimento da meta, objetivos vagos, inexistência de sanções para metas não observadas, maior influência das agências do que de seus supervisores na elaboração dos contratos, assimetria de informação entre os contratantes e os contratados (JANN & REICHARD, 2002). Para que parte desses problemas sejam minimizados, Trosa (2001) alerta que o contrato não pode ser uma simples delegação, ou apenas flexibilização, e sim deve ser uma relação entre duas partes, na qual não existe os que simplesmente elaboram a política pública e os que simplesmente a executam, e sim atores que trabalham em sinergia, almejando o alcance do objetivo daquele instrumento. A prestação de contas é tida como uma característica intrínseca a esse contrato.

O contrato de gestão, quando analisado sob a ótica do neo-institucionalismo econômico, é descrito como uma relação entre os indivíduos ou grupos e as instituições e entre as próprias instituições. As transações envolvem dois atores, quais sejam, o principal e o agente. Przeworski (2006), através da perspectiva *principal x agent*, afirma que o sucesso do desempenho do Estado depende do desenho institucional dos mecanismos de regulação (relação entre governos e agentes privados), de supervisão e acompanhamento (relação entre políticos e burocratas) e de responsabilização (relação entre cidadão e governo). Em todos esses casos o principal contrata o agente para que ele atue em prol de seus interesses. Porém, o agente também possui seus próprios interesses e detém informações que o principal não observa diretamente. Dessa forma, cabe ao principal induzir que o agente atue em conformidade com seus objetivos, sendo que duas condições são básicas para que isso ocorra: a primeira é que o principal deve oferecer recursos suficientes para que o agente se disponha a agir em prol de seus interesses, e a segunda é que se deve permitir e oferecer condições para que o agente atue em prol de seus próprios interesses também, de maneira que a harmonização entre os objetivos do principal e do agente permita que os objetivos de cada um se reforcem mutuamente. Cumpre ressaltar que o agente, sendo o único que detém informações sobre seu desempenho, pode utilizá-las de maneira oportunista, sendo que o oportunismo do agente pode fazer-se sentir no momento em que ele não aplica todo o esforço que poderia para satisfazer as necessidades do principal (RAMOS, 1997). Assim sendo, para evitar atuações oportunistas, esses novos

instrumentos de contratação devem conter mecanismos que possibilitem o controle do agente pelo principal. Entretanto, o controle total do agente pelo principal é muito alto, o que diminuiria os benefícios vislumbrados com o contrato de gestão. Ora, se os custos são por demais elevados, é preferível que o principal desempenhe diretamente a atividade. O contratante precisa avaliar o comportamento do agente, sem, todavia, incorrer em custos que tornem a contratação proibitiva.

Ora, se o contrato de gestão incorre aos problemas descritos acima, por que então descentralizar a execução de determinadas políticas públicas? Segundo Ramos (1997), a justificativa para a descentralização intra-organizacional em agências ou setores do governo está diretamente ligada aos ganhos de eficiência alocativa. A maior heterogeneidade e variabilidade na provisão de serviços permite maiores possibilidades de geração de inovações e aprendizados organizacional devido à competição intra-organizacional entre as unidades administrativas. Ademais, a descentralização acarreta a especialização na prestação do serviço descentralizado, o que é desejável em termos de técnica administrativa. Ela propicia soluções inovadoras, não padronizadas e respostas mais rápidas a novos cenários. De acordo com Di Pietro, a descentralização pode ser por serviço ou por colaboração. A por serviço, técnica ou funcional “é aquela que se verifica quando o Poder Público cria uma pessoa jurídica de direito privado ou público e a ela atribui a titularidade e a execução de determinado serviço público” (2002, pg. 53). O ente desempenha o serviço de forma autônoma, podendo opor-se a interferências indevidas, a não ser que essa interferência seja para garantir que a entidade não se desvie de seus objetivos. Essa descentralização proporciona a especialização na prestação de um serviço, com vistas à obtenção de resultados mais eficientes. Como exemplo, pode-se citar a autarquia. A descentralização por colaboração ...

“[...] é a que se verifica quando, por meio de contrato ou ato administrativo unilateral, se transfere a execução de determinado serviço público a pessoa jurídica de direito privado, previamente existente, conservando o poder público a titularidade do serviço”<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Di Pietro, 2002, pg. 54.

O controle nesse tipo de descentralização é muito maior, porque o Poder Público detém a titularidade do serviço. Esse tipo de descentralização promove a utilização de métodos de gestão privadas, que são mais flexíveis e mais adaptáveis aos novos cenários econômicos.

Outras críticas em relação aos contratos de gestão, enaltecidas por Ramos (1997), dizem respeito à formulação de metas pouco ambiciosas na construção do citado instrumento de gestão. Por exemplo, no caso de contrato de gestão com empresas estatais, nota-se que elas demonstram tendência em subavaliar suas potencialidades, de forma a tornar as metas mais fáceis de serem cumpridas. Além disso, não se deve ceder a tendência de construir sistemas de acompanhamento, avaliação e controle que tenham a pretensão de extrair informação total, pois levaria a um custo de manutenção proibitivo desse instrumento. O controle, segundo o citado autor, deve servir apenas como um sistema de *feedback* para a avaliação da política.

## 2.2 Implementação do Contrato de Gestão no Brasil

No Brasil, segundo Saravia (2005), a experiência de adoção de contrato de gestão remonta aos anos 80, na primeira proposta de contrato de gestão elaborada pela extinta Rede Ferroviária Federal, em 1983. Em 27 de maio de 1991, o então presidente Fernando Collor de Mello instituiu o Programa de Gestão de Empresas Estatais - PGE com a publicação do decreto nº 137, cujo objetivo era promover a competitividade e a eficiência das empresas estatais, concedendo-lhes autonomia gerencial para eliminação dos controles burocráticos. As primeiras hipóteses de utilização desse instituto ocorreram com a Companhia Vale do Rio Doce – CVRD, a Petróleo Brasileiro S/A, que celebrou seu contrato de gestão com a União para o período de 1994-1996, e o Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais, entidade de direito privado, que assumiu a gestão do hospital Sarah Kubitschek, entidade originariamente estatal.

No Governo Fernando Henrique Cardoso o assunto ganhou uma nova dimensão no âmbito federal. Em 1995, foi elaborado, pelo recém criado e então extinto MARE sob supervisão do então ministro Bresser Pereira, o PDRAE, que estabeleceu diretrizes para uma nova gestão orientada para resultados e com flexibilidades administrativas, tendo como base modelos contratuais. Dentre as propostas de reforma presentes nesse plano, encontra-se o processo de contratualização por resultados. O objetivo é a descentralização e a autonomia da gestão, o que concede flexibilidade aos procedimentos administrativos então “amarrados” pela burocracia pública.

O Plano Diretor (1995:21) caracterizava a cultura burocrática brasileira da seguinte forma:

“Os controles administrativos, visando evitar a corrupção e o nepotismo, são sempre *a priori*. Parte-se de uma desconfiança essencial nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso, são sempre necessários controles rígidos dos processos, como, por exemplo, na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento das demandas”.

Tendo em vista esse diagnóstico, o Plano Diretor procurou enfatizar a necessidade de mudança radical na cultura predominante na administração pública brasileira. Pretendia-se dar um voto de confiança aos administradores, controlando *a posteriori* os resultados. O Plano Diretor entende que o Estado implementa políticas públicas sob três formatos. O primeiro refere-se a sua atuação nas atividades consideradas exclusivas, ou seja, as atividades indelegáveis, como a de fiscalização. Cita-se como exemplo a relação do Estado com as Agências Executivas. O segundo refere-se à sua atuação de forma concorrente com a iniciativa privada, em atividades não exclusivas, como na saúde e na educação. Cita-se como exemplo a atuação do Estado em parceria com as Organizações Sociais - OSs. O último formato refere-se à atuação na produção de bens e serviços para o mercado. O Plano entende que não cabe ao Estado atuar nesse setor, concentrando aqui o plano de privatizações, abrindo espaço para atuação das Agências

Reguladoras. A proposta do Plano Diretor era conceder autonomia gerencial a esses novos segmentos, em troca de compromissos com resultados.

Tendo em vista a temática do trabalho ora proposto, qual seja, analisar o instrumento Termo de Parceria, cumpre salientar, primeiramente, a proposta do Plano Diretor (1995, pg. 74) no que diz respeito à criação de OSs haja vista que o modelo mineiro de Termo de Parceria é uma junção das OSCIP's Federais e das OSs.

“Entendem-se por “OSs” as entidades de direito privado que, por iniciativa do Poder Executivo, obtêm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com esse poder, e assim ter direito a dotação Orçamentária.”

No âmbito federal, as OSs foram criadas e regulamentadas pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. O objetivo era permitir a descentralização de atividades no setor de prestação de serviços não exclusivos do Estado, o que geraria maior eficiência na gestão de bens e aplicação de recursos públicos (provenientes tanto do Estado, quanto da sociedade em geral), quando realizados pelo setor público não estatal. Dessa forma, entidades ou grupos do setor privado podem ser transformados em OSs a fim de aperfeiçoar o serviço público. Esses organismos são declarados de interesse social e utilidade pública, podendo-lhes ser destinados recursos orçamentários e bens públicos necessários aos contratos de gestão, que deverão prever o cronograma de desembolso e as liberações financeiras. O financiamento dessas instituições é garantido pelo Tesouro nacional, ou seja, o orçamento da União. As OSs possuem autonomia financeira e administrativa, e, em compensação, seus dirigentes terão maior responsabilidade pelo seu destino. Torres (2007) afirma que, através do modelo de OSs, busca-se uma maior participação social, haja vista que os conselhos de administração<sup>9</sup> são recrutados a nível da comunidade à qual a organização serve. Entretanto, o mesmo autor afirma que a existência desses conselhos de administração com a

---

<sup>9</sup> O conselho de administração é a instância de controle das OSs. O art. 3º da Lei 9637/98, dispõe sobre a composição desse conselho.

participação da sociedade civil organizada não garantem a *accountability* que o modelo requer. Esclarece, também, o modelo de OS não está seguro de manipulação política, pois o setor público possui predominância nos Conselhos de Administração.

A experiência de São Paulo é digna de nota no presente trabalho. A utilização de contratos de gestão em São Paulo vem desde o final da gestão Montoro em 1986, de quando datam os estudos piloto para a avaliação de desempenho nas empresas paulistas (Ramos, 1997). Como narra Seixas (2003):

“a motivação inicial para a implementação das organizações sociais em São Paulo partiu da Secretaria de Estado da Saúde, quando se constatou, no início da gestão do Governo Covas, em 1995, a existência de 14 esqueletos de hospitais iniciados em gestões anteriores, e que estavam com as obras paralisadas já há alguns anos. Tais hospitais, localizados em sua maioria na Região Metropolitana da Grande São Paulo, tiveram sua construção financiada em parte por um empréstimo do Banco Mundial que, ao longo dos anos 80, deu origem ao Plano Metropolitano de Saúde”.

Dentre as razões pelas quais se optou pela utilização desse modelo no Estado de São Paulo, cita-se:

- a) Restrições fiscais que impediam a contratação de pessoal por concursos;
- b) Baixa remuneração de gerentes;
- c) Dificuldades de reposição de pessoal pelas regras convencionais da administração pública;
- d) Dificuldade em aplicar o pagamento por produtividade;
- e) A rigidez dos prazos e controles tradicionais da administração pública (Levy, 2004).

Seixas (2003) relata algumas resistências quando da implantação do modelo no estado de São Paulo. A Lei Complementar 846/98, que regulamentou a parceria do Estado de São Paulo com entidades filantrópicas, definiu que somente unidades novas

poderiam ser objeto da implantação do modelo. Houve ainda oposição à discricionariedade que o executivo detém para indicar a organização que se constituirá em Organização Social, bem como à ausência de controle público sobre o andamento do contrato.

Apesar do PDRAE não fazer nenhuma menção explícita à criação de OSCIP's elas foram criadas em 23 de março de 1999 através da Lei nº 9.790, com o objetivo de institucionalizar a ação governamental articulada às instituições do Terceiro Setor, devidamente qualificadas pelo Ministério da Justiça. O Terceiro Setor teoricamente teria condições de atuação mais flexíveis, responsivas e legítimas que a administração pública, pois suas organizações apresentam um novo modelo de gestão baseado na transparência e na inclusão da participação social. Juntamente com o conceito de OSCIP, foi introduzido o conceito de Termo de Parceria - TP, que de acordo com a citada lei se destina à formação de vínculo de cooperação entre o poder público e as OSCIP's. O TP seria supostamente mais ágil, flexível e menos burocrático que o instrumento de convênios, pois último possui uma legislação pouco flexível no que tange aos procedimentos de prestação de contas. O decreto nº 3.100 de 30 de julho de 1999 regulamenta a elaboração dos TPs.

*Apesar da aproximação conceitual e jurídica com as OSs, as OSCIP's não se confundem com essas, especialmente quanto a forma de financiamento e ao espectro das atividades. As OSs são financiadas através de dotações orçamentárias constantes no orçamento da União, ao passo que os repasses para as OSCIP's são realizados de forma esporádica através dos Termos de Parcerias.<sup>10</sup>*

As OSCIP's são entidades de direito privado previamente existentes, que recebem essa qualificação do Ministério Público - MP, sendo passível de realizar TP, representando a chamada publicização do direito privado; ao passo que as OSs são entidades de direito privado, criadas por iniciativa do Poder Público com intuito de realizar contratos de gestão de patrimônio público, representando o fenômeno de privatização do

---

<sup>10</sup> Torres, 2007, pg. 80.

Direito Público. Outra diferença entre OSs e OSCIP's está na composição do corpo decisório, que nas OSCIP's é aquela definida no Estatuto da Entidade, e nas OSs o corpo decisório é formado obrigatoriamente por membros do Poder Público e por representantes da sociedade civil. As OSs têm a gestão de um patrimônio público, que é cedido pelo Estado; já as OSCIP's recebem recursos do Estado para executar determinada política pública, objeto do Termo de Parceria. Outra diferença entre esses dois institutos encontra-se no leque de atividades que podem desempenhar, pois as OSs têm objetivos bem mais limitados que as OSCIP's, atuando em menos áreas e tratando de menos temas. A qualificação da OS se dá por decreto, pelo chefe do Executivo, sendo a escolha da associação discricionária, ao passo que a qualificação da OSCIP se dá por ato do Ministério da Justiça que é publicado no diário oficial da União, sendo a escolha da associação que irá ser qualificada através de concurso de projeto.

Em relação ao controle do TP, cumpre ressaltar que o monitoramento e a fiscalização da execução do Termo de Parceria é dever do órgão estatal parceiro (que o assinou), além do Conselho de Política Pública<sup>11</sup> da área a que está afeto. É importante que o órgão estatal mantenha esse Conselho informado a respeito de suas atividades de acompanhamento do Termo de Parceria. O Conselho de Política Pública, por sua vez, deve encaminhar suas recomendações e sugestões ao órgão estatal para que o mesmo adote as providências cabíveis (Decreto 3.100/99, art. 17, § 1º). O Termo de Parceria também é fiscalizado pelo sistema de controle da Administração Pública, formado por auditorias internas e externas (Tribunais de Contas).

### **2.3 O caso de minas gerais**

---

<sup>11</sup> Art. 17, caput do Decreto 3.100/99. Cumpre salientar que o Conselho de Política Pública é um espaço privilegiado de diálogo entre o Estado e a sociedade civil organizada, mas, seguramente, também é um importante espaço para que a sociedade possa dialogar entre si e influir nas decisões

### 2.3.1 Choque de Gestão

Em 2002, o BDMG concluiu a elaboração do documento MINAS GERAIS DO SÉCULO XXI, que apresentou um extenso diagnóstico dos diversos segmentos da sociedade e do aparato estatal mineiro. De acordo com o referido diagnóstico, o estado mineiro apresentava um déficit orçamentário de R\$ 874 milhões em 2002, o que configurava uma grave crise fiscal. A máquina estatal se apresentava totalmente obsoleta, morosa, não mais respondendo aos anseios da população mineira. As políticas públicas não apresentavam resultados eficazes e de qualidade, o que causava grande insatisfação (JÚNIOR, 2004).

Para lidar com essa situação, o governo então empossado adotou uma política de ajuste das finanças estaduais. Tal política refere-se à estratégia de reforma administrativa do Estado de Minas Gerais, que foi denominada “Choque de Gestão”, sendo que medidas como ajuste estrutural das contas públicas e geração de um novo padrão de desenvolvimento tendo a inovação na gestão como instrumento de sustentabilidade foram adotadas com o intuito de reestruturar e modernizar o aparato estatal. O “choque de gestão” incorporou inovações e iniciativas de aperfeiçoamento da gestão pública em virtude de experiências propostas ou implementadas no governo federal e nos demais estados federados. As inovações se deram no campo do planejamento e dos recursos. Segundo Junior (2004) o “choque de gestão” pode ser agrupado em duas dimensões, quais sejam, o ajuste à realidade e inovação. Essa política objetivava uma combinação de medidas orientadas para o ajuste estrutural das contas públicas com iniciativas voltadas para a geração de um novo padrão de desenvolvimento tendo a inovação na gestão como elemento de sustentabilidade.

O ajuste à realidade consistiu na ampliação das receitas, na redução das despesas e no contingenciamento orçamentário e financeiro. Foram adotadas medidas emergenciais, voltadas para a eficiência dos gastos e redução dos custos. Priorizou-se a alocação de recursos na implementação, integração e aperfeiçoamento de sistemas cooperativos (JUNIOR, 2004).

A inovação compreendeu a elaboração de novo marco legal para a construção de uma administração voltada para resultados, com controle e participação social. Revitalizou-se dois instrumentos formais de planejamento, quais sejam, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI utilizado para propor objetivos prioritários para o governo, através de estudos de cenário, e o Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG, que estabelece programas de governo e carteiras de projetos estruturadores. Conceberam-se novos arranjos institucionais com modelo de gestão voltado para resultados, como o Acordo de Resultados (instrumento de pactuação de resultados, mediante negociação entre dirigentes de órgãos e entidades do Poder Executivo e as autoridades que sobre eles tenham poder hierárquico ou de supervisão), e, além disso, conceberam-se formas inovadoras de relacionamento do setor público com o setor privado, tanto com o “sem fins lucrativos” por meio de Termo de Parceria com as OSCIPs, quanto com o “com fins lucrativos” através das Parcerias Públicos Privadas – PPP. Criou-se, também, um novo padrão de gestão de pessoas, a partir do fortalecimento e da formulação de uma nova política de recursos humanos que enfatiza a avaliação de desempenho (JUNIOR, 2004).

### 2.3.2 O Termo de Parceria como instrumento de contrualização com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP’s

Com o intuito de conferir maior eficiência às políticas públicas do Estado, o governo de Minas Gerais institui uma forma de contratualização por resultados entre o

poder público e as OSCIP's, através do instrumento gerencial Termo de Parceria. A justificativa oficial para a proliferação desse tipo de parceria se deve ao fato de o Poder Público ter perdido, em parte, sua capacidade de dar respostas adequadas às crescentes demandas que lhes são endereçadas. Entende-se que o setor privado possui uma *expertise* não disponível para o setor público, além de uma maior autonomia decisória, sendo que esse diferencial é que proporciona, ao setor privado, ganhos de eficiência e de escala na produção de seus produtos ou serviços. Além disso, o setor privado possui maior autonomia decisória ou liberdade gerencial, o que lhe permite adotar soluções, procedimentos ou condutas mais eficientes, que não estejam atreladas a procedimentos fixos, inalteráveis. O objetivo desse tipo de contratualização é imprimir maior agilidade gerencial aos projetos, sendo o controle realizado através da verificação dos resultados alcançados, cabendo salientar que o Termo de Parceria possibilita, em tese, a escolha do parceiro mais adequado do ponto de vista técnico, e mais desejável, do ponto de vista social e econômico.

A Lei 14.870, de 16 de dezembro de 2003 dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado como OSCIP. Essa qualificação é ato vinculado, e é realizada pelos técnicos da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG. O Decreto nº 44.914/2008 que regulamenta a Lei 14.870/2003 institui e disciplina o Termo de Parceria - TP. O TP é celebrado entre o Poder Público Estadual (Órgão Estatal Parceiro - OEP) e a entidade qualificada como OSCIP. O TP se destina à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para fomento e a execução das atividades de interesse público que estão previstas no art. 4º da Lei 14.870/03, sendo que o mesmo discriminará os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes signatárias. A proposta de um TP pode surgir da própria OSCIP, que apresentará o seu projeto ao OEP afeto à área a ser fomentada, ou a demanda pela celebração do TP pode surgir do próprio OEP, que escolherá uma OSCIP para a execução do mesmo, e, caso tenha mais de uma que realize atividades ligadas ao objeto de fomento do TP, poderá proceder a processo seletivo (§ 1º do art 12 da Lei 14.870/03). Cumpre salientar que a qualificação das entidades como OSCIP é realizada pelos Técnicos da SEPLAG. A entidade que pleiteia receber esse título deverá adequar seu estatuto aos dispositivos da Lei 14.870/03, além de enviar os documentos elencados no art.

7º da citada Lei para apreciação pelos técnicos da SEPLAG. Até outubro de 2008, totalizam-se 134 OSCIPs qualificadas, sendo 31% na área de assistência social, 18% na área de meio ambiente, 14% na de desenvolvimento econômico, 11% na área de cultura, 9% na de estudos e pesquisas, 7% na de saúde gratuita, 5% na de esporte amador, 4% na de defesa dos direitos estabelecidos, e 1% na de educação.

Os resultados atingidos com a execução do TP são analisados periodicamente por uma comissão de avaliação, que é composta por um membro do OEP, um membro da SEPLAG, um membro da OSCIP e um membro do Conselho de Política Pública relacionado à área de fomento do TP, quando houver, um membro indicado por cada interveniente, quando houver, e um especialista da área objeto do Termo. Essa comissão de avaliação acompanhará o desenvolvimento das atividades da OSCIP através de indicadores de gestão, pois os mesmos oferecem subsídios para se mensurar os resultados alcançados, avaliando se os mesmos estão alinhados ao objeto de fomento do TP. Esses indicadores de gestão são construídos antes da assinatura do Termo, sendo que participam da elaboração desses indicadores representantes da SEPLAG, da OSCIP e do OEP. Cumpre ressaltar que o modelo de TP no Estado de Minas Gerais ainda se encontra em processo de construção, haja vista que a Lei mineira de OSCIP data de 2003, o que abre espaço para discussões, e ulteriores aperfeiçoamentos.

### 3 CONTRATUALIZACAO POR RESULTADOS SOB O FOCO DO CONTROLE

Antes de adentrar ao tema controle do instrumento de contratualização entre o Poder Público e as OSCIP's, cumpre esclarecer alguns conceitos, explicitar analogias e estabelecer paralelos.

Faz-se necessário compreender o conceito de controle na ciência da Administração Pública, tendo em vista a essencialidade do mesmo no estabelecimento do contrato de gestão sob o prisma da abordagem *princial x agent*. Conhecer o conceito de Terceiro Setor e suas formas de controle também é essencial para a dinamização do estudo ora proposto, haja vista que as OSCIP's fazem parte desse conjunto específico de entidades. O paralelo entre controle de processos e procedimentos e controle a posteriori poderá nos informar sobre a essencialidade dos mesmos no alcance de resultados pactuados no Termo de Parceria.

Por fim, após essa revisão, buscaremos os dispositivos legais que embasam a contratualização por resultados entre o Poder Público e as OSCIP's, analisando-os no que tange a formas de controle.

#### 3.1 O Controle Administrativo

Quando se pensa em controle, lembra-se primeiramente do simples ato de fiscalizar. No entanto, controle é muito mais que isso, é averiguar, através de diferentes instrumentos, se as atividades desenvolvidas coadunam com as atividades que foram planejadas.

O conceito de controle que interessa ao estudo ora proposto é o desenvolvido pela ciência da administração pública. De acordo com Justen Filho (*apud* Zymler e Almeida, 2005)<sup>12</sup>, a atividade de controle consiste na revisão da atuação de gestão de recursos públicos, realizadas por entidades estatais ou não, visando verificar a sua compatibilidade com o Direito e a realização dos valores da economicidade e eficiência. Trata-se de uma atividade permanente, sistemática e organizada de revisão do desempenho das funções administrativas.

Na definição de Meirelles (1988), a expressão controle está diretamente relacionada com a atividade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta de outro.

Mileski (2003), define o controle da Administração Pública como próprio dos estados democráticos de direito, no sentido de se proceder a verificação das formas de atuação administrativa quanto ao atendimento de princípios e normas constitucionais. A atuação administrativa deve sempre se voltar para a satisfação do interesse público, refletindo proteção para os administrados e para a própria Administração Pública.

Já Di Pietro define o controle administrativo como “o poder de fiscalização e correção que a administração pública (sentido amplo) exerce sobre sua própria atuação, sob os aspectos de legalidade e mérito, por iniciativa própria ou mediante provocação”. Esse controle “abrange os órgãos da Administração Direta ou centralizada e as pessoas jurídicas que integram a Administração indireta ou descentralizada” (2006, pg. 695 e 696).

---

<sup>12</sup> Conceito de controle apresentado por Marçal Justen Filho na introdução do livro “O Controle Externo das Concessões de Serviços Públicos e das Parcerias Público-Privadas”.

Tendo em vista os conceitos supracitados, entende-se que controle, para ciência da administração pública, traduz-se na atividade de averiguação da gestão dos recursos públicos, seja pela administração direta, seja pela indireta, sendo que essa gestão deve se voltar para atender aos interesses públicos. Cumpre ressaltar que a atividade de controle não se resume na averiguação de possíveis irregularidades, se estendendo à atividade de correção de atividades que transgridem os princípios norteadores da atividade pública, quais sejam, os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da economicidade e da eficiência, ou seja, aqueles princípios dispostos no art. 37, *caput* da CF/88. A ausência de controle traz, como consequência, a não correção de atividades que estavam sendo desenvolvidas de forma errônea, o que gera desperdícios e mau uso dos recursos públicos, facilitando, em muitos casos, a corrupção.

Cumpre esclarecer que o controle dos atos administrativos pode ser feito pela própria administração (controle interno), qual seja, aquele que é exercido sobre os próprios atos da administração, pelo poder Legislativo, pelo Ministério Público e pelos Tribunais de Conta (controle externo), e pela sociedade, ou seja, o denominado controle social.

Ressalta-se ainda que o controle, quanto ao seu momento de execução, pode ser prévio, concomitante ou posterior. Segundo Di Pietro (2006), o controle prévio (*a priori*) é o controle preventivo, ou seja, aquele que visa impedir que atos ilegais ou contrários ao interesse público sejam praticados pela administração pública. Já o controle concomitante é aquele que acompanha a atuação administrativa em tempo real; é o que “acontece com o acompanhamento da execução orçamentária pelo sistema de auditoria” (2006, pg. 695). O controle posterior (*a posteriori*) é aquele que possui o intuito de verificar os resultados alcançados, analisando se os mesmos estão de acordo com o planejado.

### 3.2 Terceiro Setor e suas formas de controle

A implantação de políticas públicas ligadas ao desenvolvimento social no Brasil representa um grande desafio, haja vista que as desigualdades são generalizadas e os direitos sociais, apesar de garantidos constitucionalmente, não são acessíveis à toda população. Entende-se, portanto, que não é tarefa do Estado, sozinho, superar esse desafio, que é promover o desenvolvimento sócio-econômico no país, mas sim tarefa do Estado juntamente com a iniciativa privada, com o Terceiro Setor e com a sociedade em geral.

Essa suposta incapacidade do Estado remonta à década de 70, década na qual o Estado, no mundo inteiro, começou a perder forças, devido às crises de estrutura econômica, fiscal e de governança. O Estado, até então, era tido como o maior formulador e garantidor de políticas sociais, haja vista o chamado Estado de Bem Estar Social. Essa estrutura de governo ganhou forças na empreitada de reconstruir o mundo destruído pela 2ª Guerra Mundial. Entretanto, o financiamento dessa política de proteção social se viu abalada na década de 70, sendo seu estopim as duas crises do petróleo, que culminaram em um desajuste econômico em todo mundo. O Estado já não mais possuía recursos para financiar o governo de bem Estar Social, devido ao crescente déficit orçamentário. Buscou-se, então, como já salientado neste trabalho, novos instrumentos de gestão, que prezassem a eficiência do gasto público e das políticas públicas.

No Brasil, o chamado Terceiro Setor ganhou forças nesse contexto marcado pela globalização, pela crise fiscal, pelo abalo do modelo de gestão então vigente qual seja, o modelo burocrático. De acordo com Fernandes (2005), o termo Terceiro Setor seria a tradução da expressão *Third Sector*, vocabulário sociológico corrente nos EUA. A Organização Não Governamental – ONG é a forma mais representativa desse setor, não só nos EUA, mas também na Europa. Para o citado autor, o termo ONG, no Brasil, estava mais ligado a um tipo de organização surgida no país na década de 70, atrelada ao “discurso e às agendas das esquerdas”. Fernandes considera, então, mais abrangente falar das Organizações da Sociedade Civil como representante desse setor à época, pois essas prezavam pela promoção dos interesses coletivos, sendo sua atuação independente de

partidos políticos. Deve-se à Igreja e a outros setores cristãos progressistas a introdução dessas entidades entendidas como filantrópicas no país. O trabalho pastoral alicerçado nas comunidades de base fez nascer no Brasil uma visão política de maior importância, orientados pelo ideal de organizar e articular a sociedade pela base, independente dos partidos políticos existentes. Impende destacar, por oportuno, que as ONGs atualmente se distanciaram dessa atuação política e, segundo Ghon (2002), passaram a ser um dos principais elementos viabilizadores das políticas sociais ditadas pelo Estado. São igualmente responsáveis pela implantação dos projetos sociais financiados pelas fundações empresariais. Cumpre salientar a atuação da ex. antropóloga Ruth Cardoso, promotora da expansão do terceiro setor no Brasil. Foi diretora da Comunitas, que é uma ONG promotora de parcerias entre a sociedade civil, universidades e empresas, que visa otimizar os recursos empregados no combate à pobreza e à exclusão social, e foi ex-presidente do Programa Comunidade Solidária que exerce seu rol de atividades sociais através de parcerias com o Poder Público.

Segundo Salomon & Anheier (*apud* Costa e Davoli, 2002), as organizações do Terceiro Setor mantêm algumas características em comum, tais como: são formalmente constituídas; de personalidade jurídica privada, não buscam o lucro como finalidade; possuem gestão independente; e conferem grande significado ao trabalho voluntário. O Terceiro Setor é, assim, composto por associações, fundações, cooperativas, OSCIP's e OSs. Segundo Costa e Davoli, “as organizações do Terceiro Setor se consolidam como um espaço de articulação e participação social” (2002, pg. 1). Essas organizações transcendem seus papéis de executoras de atividades de ajuda à comunidade, passando a atuar como formuladoras e implementadoras de políticas públicas. Para o desenvolvimento de suas atividades, elas captam doações da comunidade ou recebem recursos do Estado. Observa-se que o próprio Estado, em virtude da sua perda parcial da capacidade de responder a todas demandas que lhes são direcionadas, busca as organizações do Terceiro Setor para que as mesmas atuem como parceiras na execução de atividades de interesse público.

Um dos atrativos para a forma de atuação do Terceiro Setor, segundo Costa e Davoli é que suas organizações apresentam “traços exclusivos que as diferenciam da organização pública e da privada” (2002, pg. 3). Elas apresentam um novo modelo de gestão baseado, em tese, na transparência e na inclusão da participação social. O Terceiro Setor está mais próximo de seu público-alvo, podendo informar melhor os seus potenciais financiadores quanto às necessidades e reclames daquele determinado público, além de definir melhor que ferramenta deverá ser usada para executar determinada atividade, pois suas decisões são autônomas e não influenciadas pela busca constante do lucro.

Ressalta-se que, tendo em vista as novas oportunidades de atuação das organizações do Terceiro Setor, seja em parceria com Estado ou de forma independente, entende-se que essas organizações devem buscar a excelência na gestão de recursos e na operacionalização de suas atividades. Quando forem trabalhar em parceria com o Estado, devem entender a lógica de funcionamento estatal, além de conhecer suas normas e regras, para que possam atingir os resultados esperados, sempre conforme a legislação pertinente. De acordo com Costa e Davoli (2002) as organizações do Terceiro Setor são cada vez mais desafiadas a aprenderem com o mercado, para que possam apresentar a mesma *expertise* do setor privado, o que não implica, necessariamente, em negar os princípios que movem as ações voluntárias. Observa-se uma ampliação da atuação dessas organizações em parceria com o Estado, tornado-se claro que a necessidade estatal é uma gestão orçamentária mais clara, transparente, oferta de serviços de maior qualidade, pessoal mais qualificado, entre outros. Dessa forma, entende-se a necessidade cada vez mais latente das organizações do terceiro setor se adequarem ao ambiente empresarial ao qual estão inseridas, se o objetivo delas for realmente consolidar sua atuação, atingindo padrões de excelência na gestão de recursos públicos. Para ampliar seu espaço de atuação, essas organizações devem se mostrar cada dia mais profissionais, com mecanismos consolidados de controle de finalidade e de recursos, o que garantirá a transparência da gestão dos recursos, proporcionando um maior controle social.

Para garantir o caráter público destas organizações é preciso criar mecanismos administrativos que possibilitem o controle de suas atividades. As Organizações do Terceiro Setor devem apresentar uma gestão transparente, haja vista seus compromissos ligados ao interesse público. Destaca-se, ainda, que não existe uma regulação da atividade do Terceiro Setor no Brasil, persistindo, muitas vezes, a dúvida de qual seria o instrumento mais adequado para o controle das atividades desse setor, quando da gestão de recursos. Assim, necessário saber de antemão a forma de atuação dessas entidades, para, então, se discutir sobre a forma de controle adequada. Observa-se que governos e organismos internacionais canalizam cada vez mais recursos financeiros para programas e projetos sociais das entidades do terceiro Setor, atuando, assim, como parceiros. As classes alta e média voltam-se cada vez mais para as ações desse setor, fazendo doações e participando dos seus projetos. As empresas participam ativamente, investindo em programas projetos sociais, tornando-se “empresas-cidadãs”. Assim, quando atuam como parceiras do governo, o controle será aquele estabelecido na legislação que regula a parceria. Quando atuam com recursos doados, seja por pessoas físicas ou pessoas jurídicas, o controle social é o mais notório.

O controle social se dá através da participação da sociedade no acompanhamento e verificação dos resultados alcançados por determinado projeto ou programa. Além disso, o controle social é uma ponte para se estabelecer uma parceria eficaz, gerando um compromisso entre poder público e população, capaz de garantir a construção de saídas para o desenvolvimento econômico e social do país. Entretanto, segundo Torres, o Brasil é um “país historicamente caracterizado por ter uma sociedade civil fraca, desmobilizada e apática” (2007, pg.65), o que torna o controle social deficitário.

Ressalta-se, por oportuno, o sistema de controle por certificação das organizações do terceiro setor, proposto por Costa & Davoli (2002). De acordo com esses autores, as organizações do terceiro setor possuem um controle ainda insipiente, o que ocasiona, muitas vezes, crises de legitimidade quando da utilização de recursos públicos na

execução de suas atividades. Assim, justifica-se a necessidade de estudos acerca do controle da gestão de recursos por essas organizações, haja vista o interesse na ampliação do espaço de atuação das mesmas. Os parâmetros para a proposição do modelo de certificação pelos citados autores foram os seguintes: Liderança, pois líderes são fundamentais para imprimir direcionamento para organização; Planejamento, pois o mesmo é essencial na descrição e divulgação da missão da organização, fazendo com que todos trabalhem consciente de seus compromissos e em harmonia; Foco no cidadão, pois é essencial que a organização estruture suas atividades para atender seus clientes; desenvolvimento gestão de pessoas, haja vista que a eficiência da gestão é fruto do trabalho de pessoas satisfeitas; Gestão de processos, pois a eficiência administrativa é fruto da eficiência dos processos e procedimentos; Indicadores dos resultados, pois os mesmos permitem analisar o desempenho, avaliando se os resultados esperados foram alcançados; Voluntariado, pois os mesmos são essenciais na consolidação da democracia participativa e do envolvimento social; Atuação política e social, pois as organizações do terceiro setor devem criar mecanismos de participação que influenciem determinadas políticas públicas (2002, pg.13-14). Esses critérios, quando normalizados, ajudarão as empresas e os governos a identificarem quais organizações do terceiro setor vêm cumprindo com aquilo que está determinado em sua finalidade e se elas o fazem de modo eficiente. Estes parâmetros são os necessários para se desenvolver um sistema de certificação que realmente ateste a existência de uma organização interna suficiente para o desempenho de atividades de interesse público. Para efetuar a certificação, os citados autores propuseram a “criação de uma agência reguladora das organizações do terceiro setor que emitirá certificados de conformidade, por adesão espontânea ao sistema de controle de finalidade e de eficiências” (2002, pg. 17).

Cabe destacar o Termo de Parceria entre a OSCIP Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais - CEMAIS e a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG. O projeto Instituto de Governança Social – IGS, objeto da citada parceria, visa produzir e difundir conhecimento em tecnologia de gestão social, além de capacitar todos os envolvidos na execução do Termo de Parceria no Estado de Minas Gerais. Uma de suas

ações é o desenvolvimento de metodologia para fins de certificação de OSCIP's. Com a certificação, será facilitado o processo de avaliação dos sistemas de gestão e da capacidade técnica em executar projetos das OSCIP's, no momento da escolha da entidade para ser parceira do Estado na execução de determinada atividade. Diversas palestras estão sendo ministradas no presente ano, no Fórum de Estudos de Governança Social, realizado pelo governo mineiro e pela OSCIP CEMAIS. Assuntos como legislação trabalhista, prestação de contas, gestão operacional, entre outros, são debatidos no citado Fórum. O intuito governamental é que, em médio prazo, todas as OSCIP's parceiras do Estado sejam qualificadas em diversos aspectos, estando preparadas para executar políticas públicas, de forma eficiente e em conformidade com as normas legais pertinentes (SEPLAG, 2008).

### 3.3 Controle de Processos e Procedimentos x Controle a Posteriori

A administração Pública Burocrática, como já salientado, nasceu no século XIX da necessidade de se combater o Estado Patrimonialista, separar o público do privado e distinguir o administrador público do ser político, o que evitaria a corrupção, o empreguismo. Sua característica é o profissionalismo da administração, a racionalização dos processos e presença de normas pré-determinadas, que orientam a atuação do administrador público.

*“A burocracia pode ser entendida, grosso modo, como uma estrutura de administração construída em torno de normas abstratas e impessoais, que fundamentam a racionalização dos processos decisórios e das atividades organizacionais, de um lado, e dão suporte ao exercício de um poder ou autoridade revestida de legalidade, logo de legitimidade, de outro”<sup>13</sup>.*

No século XX, como alternativa à crise deflagrada pelos déficits governamentais, pelo desemprego, pelas altas taxas de inflação, e, também, resposta ao modelo burocrático, surge o modelo gerencial, (*managerialism* ou *public management*),

sendo considerado o novo paradigma para a administração pública mundial. A estrutura clássica já não era mais adequada, em tese, para responder às novas demandas surgidas em virtude da globalização e das transformações tecnológicas. Modelos de avaliação de desempenho, novas formas de controlar o orçamento e serviços públicos direcionados às preferências dos “consumidores” são parâmetros fundamentais desse novo paradigma. Os autores desse novo modelo de gestão apontam como problemas das organizações burocráticas a adesão literal às regras e normas de condutas prescritas, e o condicionamento à disciplina, que se expressa no cumprimento acrítico das ordens. Friedberg (1995) sistematiza, juntamente com outros autores, alguns dos principais problemas relacionados à aplicação do modelo burocrático weberiano. Afirma que o comportamento rígido e ritualístico conduz a resultados ineficientes, levando a crer que, a adesão literal às regras e normas, compromete o alcance dos resultados esperados. O mesmo autor discorre também sobre problemas advindos da especialização, que poderia conduzir a conseqüências disfuncionais dentro da organização, como a complexidade no processo de coordenação, além de dificuldades de incorporação de inovações ou aprimoramento dos processos organizacionais. Crozier (1993), também faz algumas reflexões sobre modelo burocrático, ressaltando que a impessoalidade causa um esvaziamento das relações intraorganizacionais, o que pode eliminar as pressões relativas a um maior envolvimento no desempenho das ações, restando o instrumento de controle restrito à observância das regras. O mesmo autor discorre também sobre a centralização, afirmando que o processo de decisão dentro das organizações centralizadas é frágil, pois quem decide não conhece plenamente os problemas, por estar distante do operacional.

As críticas apresentadas ao modelo burocrático propõem reflexões sobre suas características, seus problemas, mas também leva a repensar sobre a real transformação proposta pela Reforma administrativa.

---

<sup>13</sup> Weber, *apud* Carneiro, 2008, pg.3.

Em relação à importância das regras em qualquer organização, Perrow afirma que as “regras em si mesmas não são boas ou ruins, nem mesmo tão importantes” (1993, p.26). O autor discorre, então, sobre a dificuldade de se eliminar as regras de uma organização, haja vista que, na ausência de regras formais, tendem a prevalecer regras informais, o que nem sempre é favorável para a organização. O mesmo autor atenta para o fato de que o modelo burocrático weberiano expressa um tipo ideal, que é implantado em maior ou menor escala nas organizações. Dessa forma, conforme salienta Carneiro (2008), o fato de se atribuir a ineficiência à implantação do modelo burocrático supõe que se averigüe, preliminarmente, se os órgãos governamentais utilizam o tipo ideal delineado pela concepção weberiana. A ineficiência pode estar atrelada a uma estrutura organizacional que não está adequadamente burocratizada, como parece ser o caso brasileiro, haja vista a não existência de um corpo tecnicamente qualificado e profissionalizado, característica fundamental da burocracia (o que dificulta que as regras sejam compreendidas, e, portanto, cumpridas da forma certa). O mesmo autor atenta para os problemas advindos de um excesso de burocracia, presente em organizações que possuem regras redundantes, desnecessárias. O que falta para a organização, nesse caso, é racionalizar os processos, adequando-o às novas demandas, atitude que em momento algum conflita com os preceitos burocráticos.

No caso dos problemas referentes à falta de profissionalização, Torres afirma que no Brasil, os novos arranjos institucionais recentemente criados no processo de contratualização são problemáticos, haja vista que a eficiência desses instrumentos parte do pressuposto de que “uma mudança drástica do arranjo organizacional irá acarretar, sem investimento maciço nos aplicadores da legislação, um ganho significativo de eficiência na administração pública brasileira” (2007, pg. 29). Os problemas da administração, como o baixo nível de profissionalização e a cultura patrimonialista, persistem independentes do modelo de administração implantado, pois os ganhos de eficiência estão atrelados ao aumento do profissionalismo do servidor. Segundo o citado autor, “a administração pública brasileira necessita urgentemente deixar de lutar contra a legislação que rege as

organizações estatais e deve procurar fazer o melhor uso possível do marco legal vigente” (2007, pg. 28).

Tendo em vista essas considerações, Carneiro (2008) afirma que a reforma não necessariamente deve implicar em uma ruptura com o modelo burocrático, haja vista que algumas mudanças, para serem eficazes, devem coexistir com condições adequadas do modelo burocrático. Uma das propostas da NPM, por exemplo, é a maior transparência das atividades desempenhadas pelos órgãos estatais. Uma das ferramentas de *accoutability* proposta pelos formuladores desse novo paradigma é a utilização do controle *a posteriori*. Esse controle supõe a produção de informações que possibilitem comparar os resultados pactuados com os resultados alcançados, através de indicadores de gestão. Para a produção dessas informações, e para que as mesmas sejam fidedignas, é imprescindível o registro sistemático e padronizado daquilo que se pretende acompanhar, o que significa controle interno. “E controle interno, que se quer confiável, tem conformação burocrática.” (CARNEIRO, 2008, pg.7). O mesmo autor atenta para o fato de que as regras, se seguidas corretamente, resultam na racionalização das ações dentro da organização. As regras não devem ser apenas respeitadas ritualisticamente, representando uma fachada de regularidade formal. Elas devem ser compreendidas e aderidas, para que bons resultados sejam produzidos. No entanto, a observância às regras não segue um padrão universal pelos seres humanos, haja vista que os mesmos são completamente diferentes. Assim, o mesmo conjunto de regras pode produzir resultados completamente diferentes em organizações similares. Fukuyama afirma que “as normas interiorizadas que motivam os trabalhadores (...) resultam de educação, treinamento e de um processo de socialização que é, em parte, específico de uma dada profissão e, em parte, absorvido da sociedade circundante” (1995, p. 92).

Como anteriormente salientado, o novo paradigma da gestão, denominado *New Public Management*, introduz na Administração Pública novos formatos e práticas de gestão. Esses novos arranjos organizacionais foram disseminados por todo mundo, haja vista o aparente sucesso quando da implantação desse novo modelo em países pioneiros da

reforma, como Inglaterra e Nova Zelândia. Cabe, portanto, discutir sobre a viabilidade de transposição de arranjos institucionais e organizacionais de um contexto para outro. Pollit (2004) salienta que a transferência da tecnologia de gestão de um país paradigmático da reforma, como o é a Inglaterra, para outro que pretende implantá-la não é fácil. Envolve uma grande capacidade de adaptação, para que a utilização do instrumento de gestão alcance os resultados esperados. Cumpre salientar, no presente momento, que a difusão da reforma contou com pressões, por exemplo, de organismos multilaterais, que passaram a condicionar o acesso à linha de financiamento à implantação da reforma administrativa. Rezende (2002) atenta para o uso dessas condicionantes às operações de empréstimos do Banco Mundial no período de 1997-2000.

Após essa reflexão, percebe-se que, apesar da reforma administrativa procurar afastar seus preceitos do modelo burocrático weberiano, algumas características do modelo clássico permaneceram no novo modelo, como a profissionalização e a hierarquia. Barbosa afirma que apesar do novo modelo sugerir uma redução do formalismo, atribuindo maior liberdade aos gestores públicos, ele mantém necessariamente os controles formais, pois os mesmos é que garantem o bom desempenho e a correção no uso de recursos públicos. “O gerencialismo, implicando a redução dos controles formais, pode significar diminuição da racionalidade formal<sup>14</sup> burocrática e adoção da racionalidade substancial” [...] “o que pode tornar o controle da administração ainda mais ineficaz ou inexistente, favorecendo a corrupção” (2002, pg. 16).

Tendo em vista o objeto do trabalho ora proposto, qual seja, a análise do instrumento de contratualização do Poder Público com as OSCIP's, intento salientar sobre o processo de controle nessas organizações, qual seja, o controle *a posteriori*, ou controle por resultados. Acredita-se que o controle de resultados deve ser concomitante com o controle interno, ou seja, controle de processos. Como outrora salientado, apesar do modelo

---

<sup>14</sup> Para Schwartzman (*apud* Barbosa, 2002) a racionalidade formal significa uma série de normas explícitas de comportamento, indicando o que deve e o que não deve ser feito pelo administrador. Já a racionalidade substancial é a maximização de um conjunto de objetivos que independem de regras e regulamentos.

gerencial enfatizar demasiadamente a questão da eficiência, deve-se tornar clara a importância da efetividade das políticas públicas, entendida como o grau em que um determinado resultado pactuado foi atingido. A efetividade é fruto da observância de procedimentos bem definidos. Uma organização sem regras claras não consegue se prostrar no tempo, tampouco alcançar verdadeiramente os resultados a que se propõe. Além disso, o controle *a posteriori*, para ser efetivo, precisa ser concomitante ao controle social, ou seja, controle exercido pela sociedade organizada. No entanto, como afirmam Barbosa (2002) e Torres (2007), a sociedade ainda não está preparada para assumir esse papel, haja vista a falta de organização, a inércia, que impede a luta por direitos. Assim, quando se procede o estudo sobre formas de controle de Termo de Parceria no Estado de Minas Gerais, percebe-se que a Lei 14.870 prevê o controle social, que fortaleceria o controle por resultados ou *a posteriori*. Entretanto, “em uma sociedade com essas características, as dificuldades naturais e esperadas referentes ao controle social são potencializadas” (TORRES, 2007, pg. 65).

### 3.4 O controle constitucional e os Termos de Parceria

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CF/88, no seu art. 70, parágrafo único, dispõe que prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos, e de seu caput. afere-se que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade será exercida pelo Congresso Nacional, mediante Controle Externo, exercido com o auxílio do Tribunal de Contas - TC, assim como dispõe o art. 71, e mediante sistema de controle interno. Além disso, os princípios constitucionais insculpidos no art. 37 da CF/88, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, devem ser observados na gestão de recursos públicos pela administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Do texto constitucional depreende-se que o controle da Administração pública é essencial para se assegurar que os atos dos gestores da coisa pública estejam de acordo com os objetivos estatais, que, por sua vez, devem ser consentâneos com os anseios e os valores da Sociedade Civil. A Administração Pública deve atuar observando as determinações constitucionais e legais, sendo os atos administrativos submetidos a um sistema de controle. Ressalta-se que o controle interno da Administração Pública é exercido pela própria administração pública. É o chamado controle concomitante ou sucessivo, constituindo-se na verificação do ato conjuntamente com a ação do administrador. Segundo Barbosa (2002), o controle interno deriva do dever-poder que a administração detém sobre seus próprios atos. O controle interno é essencial para prevenir erros, detectar erros e corrigir erros. Não está atrelado a multas, sendo sua missão a melhoria da gestão.

Assim como já salientado no item 4.1 deste capítulo, a atuação administrativa deve sempre se voltar para a satisfação do interesse público, refletindo proteção para os administrados e para a própria Administração Pública. Sendo a contratualização por resultados com o Terceiro Setor uma forma de atuação administrativa do Estado, em parceria com o setor privado para a obtenção de interesses coletivos, o Termo de Parceria, instrumento gerencial dessa contratualização, por envolver gerenciamento de recursos financeiros públicos, deve ficar adstrito ao sistema de controle público e social. Tendo em vista a relevância social dos Termos de Parcerias, considera-se oportuno a viabilização do controle social concomitantemente com o controle que está a cargo das instâncias estatais ligadas aos mesmos. De acordo com Di Pietro (2005), as OSCIPS são entidades privadas (instituídas por particulares) que desempenham serviços não exclusivos do Estado, mas em colaboração com ele, recebendo incentivo financeiro do Poder Público para a execução de suas atividades. Assim, por gerirem recursos públicos, as OSCIPs precisam conferir ampliada publicidade a seus atos de gestão, facilitando o controle social. Por essas razões, sujeitam-se ao controle interno e ao controle do Tribunal de Contas (CF, art. 70) em relação a todos os recursos e bens de origem pública. O Tribunal de Contas auxilia o Poder Legislativo na fiscalização da gestão de recursos públicos, visando preservar o erário público. Essa fiscalização é exercida fora da administração

pública, possuindo o poder de sancionar, de aplicar multas. O controle do Tribunal de Contas é um controle a *posteriori*, visando conferir se a gestão de determinado recurso público observa os princípios dispostos no art. 37 da CF/88. O controle do judiciário, através do ministério público, é exercido através de medidas sancionatórias ou condenatórias. O controle judicial fundamenta-se no art. 5º, inciso XXXV da CF/88, que dispõe que a “lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Insta salientar, por oportuno, que o art. 34, inciso VII, alínea “d” dispõe que a União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para assegurar a observância princípio constitucional prestação de contas da administração pública, direta e indireta. Observa-se, portanto que, é dever de quem detém ou exerce poder público prestar contas, informando como usou o dinheiro público (BARBOSA 2002, pg. 23). Segundo Souza (2008), a finalidade da fiscalização governamental é ofertar á sociedade a transparência e o conhecimento necessário para a mesma avaliar se os recursos públicos são aplicados eficientemente, de forma a garantir o desenvolvimento econômico e social do país.

### 3.5 – O controle do Termo de Parceria no Estado de Minas Gerais

O objeto de análise do estudo ora proposto é a execução da contratualização por resultados com as OSCIP's no Estado de Minas Gerais. A Lei pertinente para a análise desse instrumento é a 14.870 de 2003, legislação que dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP no Estado de Minas Gerais.

O art. 14 da Lei 14.870/03 dispõe que:

“a execução do objeto do termo de parceria será acompanhada e fiscalizada pelo órgão do poder público afeto à área de atuação relativa à atividade fomentada e pelos conselhos de políticas públicas das áreas correspondentes de atuação.”

A OSCIP, por utilizar recursos públicos para executar o objeto do termo de parceria, se submeterá ao acompanhamento e fiscalização do Órgão Estatal Parceiro – OEP. Até 3 de outubro de 2008, data da publicação do decreto nº 44.914, essa fiscalização era efetuada por um supervisor indicado pelo dirigente do OEP. Com a publicação do citado decreto, o supervisor será auxiliado por um integrante da Assessoria Jurídica e por um da área de Contabilidade e Finanças, assim como dispõe o art. 23, parágrafo único do decreto. Essa mudança indica a complexidade e a importância do acompanhamento e fiscalização do Termo de Parceria, haja vista que a finalidade da fiscalização é ofertar transparência à gestão dos recursos, possibilitando que a sociedade organizada avalie quanto à eficiência da gestão desses recursos por uma OSCIP. O Poder Executivo necessita apresentar resultados que comprovem a necessidade da execução de atividades não exclusivas por OSCIP's, o que justifica a fiscalização cada vez estruturada da execução dos Termos de Parcerias.

O § 1º do art. 14 da Lei 14.870 dispõe que:

“Os resultados atingidos com a execução do termo de parceria serão analisados semestralmente, no mínimo, por comissão de avaliação integrada por:

I - um membro indicado pela Seplag;

II - um supervisor indicado pelo órgão estatal parceiro;

III - um membro indicado pela Oscip;

IV - um membro indicado pelo conselho de políticas públicas da área correspondente de atuação, quando houver;

V - um membro indicado por cada interveniente, quando houver;

VI - um especialista da área em que se enquadre o objeto do termo de parceria, indicado pelo órgão estatal parceiro, não integrante da administração estadual.”

A cada seis meses, no mínimo, a comissão se reúne, com o intuito de verificar se os resultados pactuados no Termo de Parceria foram cumpridos e em que medida, atribuindo-se, ao final, uma nota representativa do trabalho desempenhado pela OSCIP naquele semestre. Essa nota indicará a viabilidade do novo repasse para a OSCIP. A

Comissão de Avaliação - CA não possui poder sancionador ou punitivo, ela somente recomenda melhores práticas para que alguns problemas verificados não sejam repetidos. Importante ressaltar que o controle exercido pela Comissão se concentra no alcance de resultados, ou seja, pressupondo-se a legalidade dos atos, vale dizer, a CA se baseia mais na eficiência e eficácia do que na formalidade e nos procedimentos. A CA acompanha a execução do Termo de Parceria através das informações prestadas pela própria OSCIP, por meio dos Relatórios Gerenciais elaborados ao término de cada período avaliatório, que apontam o desempenho da OSCIP na consecução das metas previstas. Pressupondo a fidedignidade das informações prestadas, a CA avalia o alcance de resultados no período, calcula a nota obtida em cada período e emite relatório com seu parecer (Relatório da Comissão de Avaliação).

Ressalta-se que os Relatórios Gerenciais também possuem informações sobre os gastos realizados pela OSCIP em cada período avaliatório. Contudo, como a CA não representa uma instância de controle propriamente dito e sim de acompanhamento e avaliação gerencial e finalística, entende-se que a análise das informações financeiras deve ser feita pelo OEP. O pressuposto da fidedignidade e da legalidade dos procedimentos realizados pela OSCIP, permitindo a CA um foco centrado na avaliação dos resultados pactuados, se assenta no modelo de controle e avaliação da política de parceria. Nas reuniões da CA, a OSCIP apresenta o destino dos recursos repassados pelo Estado, informando, gasto por gasto, os dispêndios realizados com o recurso público. Diante desta informação, presente no Relatório Gerencial, a CA analisa a direção dos gastos e indica se estes estão de fato orientados ao cumprimento do objeto pactuado no Termo de Parceria.

O modelo de contratualização entre o OEP e a OSCIP remete à exposição do modelo *principal x agent* apresentada por Przeworski (2006). A relação entre o governo e os agentes privados deve se submeter a mecanismos de regulação que garantam que o agente irá agir segundo os objetivos do principal, pois o principal o contrata para que ele atue em prol de seus interesses. Contudo, o agente também possui seus próprios interesses e

detém informações que o principal não observa diretamente, podendo utilizar essas informações de forma oportunista com o intuito de dissimular seu desempenho.

Como anteriormente salientado, as organizações do Terceiro Setor transcendem seus papéis de executoras de atividades de ajuda à comunidade, passando a atuar como formuladoras e implementadoras de políticas públicas. Para o desenvolvimento de suas atividades, essas organizações captam doações da comunidade ou recebem recursos do Estado. Tendo em vista essas características das organizações do Terceiro Setor, entende-se que a contratualização do Poder Público com as OSCIP's no Estado de Minas Gerais não incorreria aos problemas acima descritos, haja vista que os objetivos do OEP e das OSCIP's são harmônicos, quais sejam, executar atividades de interesse público.

Entretanto, tendo em vista as mudanças operadas quando da qualificação das OSCIP's, quais sejam, a não exigência de dois anos de existência da entidade, antes pré-requisito para a qualificação, e a obtenção do título comprovando-se a experiência do dirigente, e não mais da entidade, resta a dúvida se essas entidades realmente foram constituídas com o objetivo de operar em prol dos interesses públicos, ou se constituíram unicamente com o intuito de ser parceiro do Estado (art. 7º, IV, e § 1º da Lei 14.870/03). Além disso, a justificativa de se transferir a execução de atividades de interesse público para o Terceiro Setor se encontra no fato de essas entidades serem mais profissionais, experientes e possuírem *expertise, know how*, na área em que atuam. Assim, torna-se difícil se justificar o modelo de parceria com essas entidades, haja vista o objetivo que move esse modelo de contratualização, qual seja, aumentar a eficiência na prestação de serviços para a sociedade, além de aumentar a qualidade do produto.

O modo como é realizado o acompanhamento da CA também pode incorrer nos problemas apresentados quando da exposição do modelo *principal x agent* nesse estudo. A OSCIP pode utilizar as informações que detém de maneira oportunista, não

repassando os verdadeiros resultados alcançados para o supervisor quando da elaboração do Relatório Gerencial, relatório que subsidia a atividade da CA. Salienta-se, ainda, a dificuldade em se comprovar os resultados, devido ao caráter de avaliação, e não de fiscalização da CA, tendo a mesma a necessidade de se confiar nas informações prestadas pelo agente no que se refere ao cumprimento dos indicadores de gestão estabelecidos quando da elaboração do Termo de Parceria. Comprova-se aqui a pertinência do já destacado art. 23 do decreto nº 44.914 de 2008, pois restando o supervisor do Termo melhor amparado para a fiscalização do mesmo, mais confiáveis serão as informações contidas nos relatórios gerenciais, que são confeccionados pelo supervisor através das informações prestadas pela OSCIP, e servem como base para a avaliação da CA.

Voltando aos dispositivos legais da Lei 14.970/03, no que tange mecanismos de controle, cumpre salientar o art. 9º:

“A pessoa jurídica qualificada como OSCIP nos termos desta lei será submetida à fiscalização do Ministério Público, no exercício de suas competências legais, e ao controle externo da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, que o exercerá com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado”.

Como discutido anteriormente, por gerir recursos públicos, a OSCIP será fiscalizada pelo Ministério Público, sendo esse controle definido como controle do Judiciário. O objetivo desse controle é verificar se a atuação da entidade qualificada como OSCIP não transgride nenhum direito constitucionalmente garantido, além de verificar se a mesma obedece aos dispositivos da Lei que rege sua criação. O controle exercido pelo Tribunal de Contas, também definido como controle externo, visa conferir se a gestão dos recursos públicos pela OSCIP observa os princípios do art. 37 da Constituição do Estado de Minas Gerais.

Destaca-se, também, o art. 11 da Lei 14.870/03, que afirma que:

“É parte legítima para requerer, judicial ou administrativamente, a perda da qualificação da entidade como OSCIP, o cidadão, o partido político, a associação ou entidade sindical, se amparados por evidência de erro ou fraude, vedado o anonimato e respeitadas as prerrogativas do Ministério Público”.

O controle social é aquele exercido pela sociedade em geral, sociedade que anseia cada vez mais uma gestão de recursos mais transparente, mais eficiente. Diante a necessidade de uma administração mais comprometida com as necessidades dos cidadãos, insta destacar o firmado na III Conferência Ibero-americana de Ministros da Administração e Reforma do Estado, realizada na Cidade do Panamá em 26 e 27 de junho de 2000, qual seja:

“a dinâmica social e econômica, que é cada vez mais intensa, e a consolidação de valores e práticas democráticas, exigem uma administração pública plenamente comprometida com uma cultura de serviço, qualidade e prestação de contas a todos os níveis. O mero cumprimento da normatividade estabelecida já não é condição suficiente para servir a população. A sociedade requer meios institucionais e organizacionais que emanem de uma cultura administrativa que dê prioridade à transparência e à prestação de contas, à eficiência e à permanente participação social. Os valores democráticos, num Estado de Direito e numa sociedade equitativa, só admitem que uma cultura administrativa, com os princípios referidos, seja o eixo orientador do governo”<sup>15</sup>.

Segundo Barbosa (2002), se pressupormos que os cidadãos são conscientes de seus direitos e são organizados, no sentido de articulados, pode-se afirmar que “o controle social permite a atuação da sociedade no controle das ações do Estado e dos gestores públicos, utilizando-se de qualquer uma das vias de participação democrática” (pg. 33). Como o modelo gerencial propõe uma redução dos controles formais, a tarefa de fiscalizar e avaliar os gastos públicos foi dividida com a sociedade, haja vista seu direito

---

<sup>15</sup> Declaração do Panamá, pg. 3. Disponível em :< <http://bvc.cgu.gov.br>>. Acesso em 20 de setembro de 2008.

constitucionalmente garantido de denunciar ilegalidades ou irregularidades perante os Tribunais de Contas (art. 74, § 2º da CF/88).

Dessa forma, vislumbra-se, também, a importância do controle social quando da execução de Termo de Parceria, haja vista que o modelo adotado opta pela redução dos controles formais (controle de processos e procedimentos), destacando o controle de resultados e o controle pela sociedade. Entretanto, insta afirmar que a sociedade brasileira ainda não está preparada para assumir esse papel, haja vista a falta de organização, que impede a articulação na busca de direitos, assim como afirma Torres (2007).

## **4 ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO TERMO DE PARCERIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Neste capítulo pretende-se apresentar o panorama geral da execução dos Termos de Parceria no Estado de Minas Gerais, buscando analisar as mudanças introduzidas no modelo, discutindo sobre as dificuldades e os casos de sucesso. Busca-se concluir sobre a efetividade da execução de determinadas políticas públicas através de OSCIP's.

### **4.1 Panorama geral da experiência mineira na implementação do Termo de Parceria**

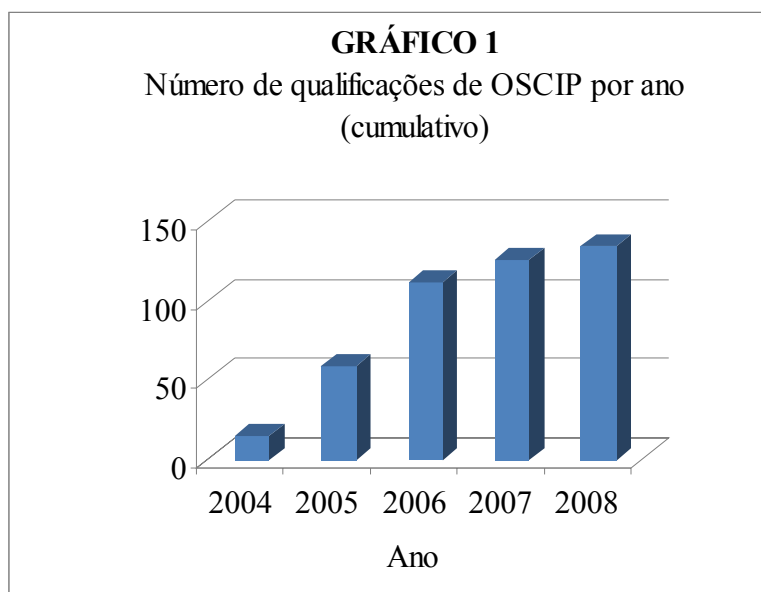
Minas Gerais é considerado um estado pioneiro na implementação de novos modelos de gestão, tendo como norte a inovação e a gestão por resultados.

Em 2003 foi elaborado o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI, que se configura como um planejamento estratégico, no qual são consolidadas as escolhas que orientam a construção do futuro do estado. Em 2006 ocorreu uma revisão do PMDI. Como consequência dessa revisão, a carteira de Projetos Estruturadores, intitulada “GERAES”, permanece em contínua renovação para orientar a ação do executivo estadual e de seus parceiros. Dentre os Projetos Estruturadores, o que interessa, para o presente trabalho, é o denominado “choques setoriais de gestão”. Tal projeto visa consolidar a reestruturação da gestão em todos os setores do governo estadual, ressaltando o alcance dos resultados finalísticos das áreas de resultados definidas, como o aprimoramento dos mecanismos de parceria com o Terceiro Setor. (GERAES, 2008).

O Termo de Parceria com as OSCIP's representa um desses mecanismos. Ressalta-se que esse modelo ainda não se encontra consolidado, mas está caminhando para

a sedimentação na administração pública. O modo como o mesmo é implementado no Estado de Minas Gerais serve de modelo para o país, haja vista os avanços contínuos desse instrumento, proporcionados por um governo que acredita na tendência mundial de uma gestão por resultados. Percebe-se, então, que a experimentação do modelo, no estado mineiro, antecede a institucionalização do mesmo. Como discutido anteriormente, a Lei que dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como OSCIP é a Lei 14.870/03. Essa Lei representa a consolidação de um novo modelo de gestão que reúne características das Organizações Sociais e das OSCIPs Federais. O Decreto que regulamentava a citada Lei até outubro de 2008 era o 43.749/2004. Cumpre salientar, então, a publicação do Decreto 44.914, ocorrida no início do referido mês, que passa a regulamentar a citada Lei e dispor sobre o Termo de Parceria.

A qualificação de entidades como OSCIP em Minas Gerais é ato vinculado aos requisitos da Lei 14.870/03. A entidade que pleiteia o título deverá verificar se seu estatuto está adequado às exigências legais, arroladas no art. 5º da citada Lei, além de enviar à SEPLAG os documentos exigidos para qualificação, arrolados no art. 7º. De 2004 a 2008, foram qualificadas 134 OSCIP, conforme gráfico 1.

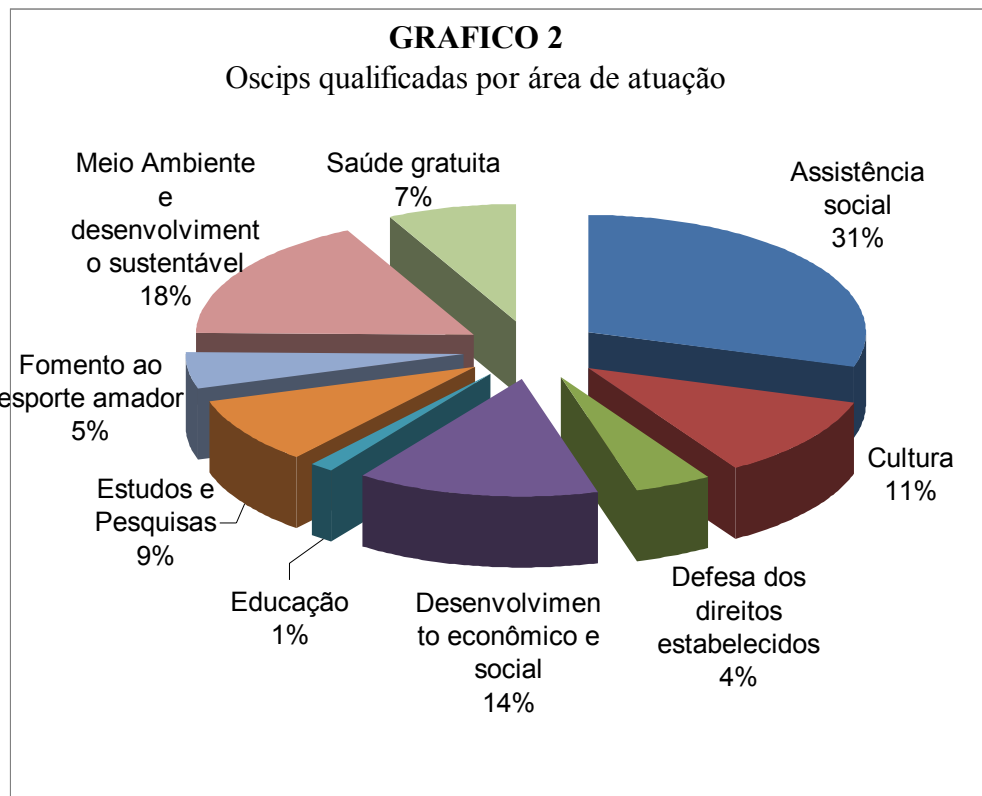


Fonte: Sítio Eletrônico da SEPLAG [www.planejamento.mg.gov.br](http://www.planejamento.mg.gov.br)

Observa-se que houve um aumento significativo da quantidade de entidades qualificadas entre os anos de 2004-2005 (44 entidades qualificadas) e 2005-2006 (52 entidades qualificadas). Essa expansão pode ser associada, em partes, à flexibilização da legislação nesse período, visto que até o final de 2006 não se exigia os dois anos de experiência para a qualificação da entidade como OSCIP, aspecto cuja discussão será retomada mais a frente.

A Lei, em seu art. 4º, afirma que a entidade, para qualificar como OSCIP, deverá atuar em alguma das seguintes atividades, quais sejam: assistência social; cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; ensino fundamental ou médio gratuito; saúde gratuita; segurança alimentar e nutricional; defesa, preservação e conservação do meio ambiente, gestão de recursos hídricos e desenvolvimento sustentável; trabalho voluntário; desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; experimentação não lucrativa de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; defesa dos direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita; defesa da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos; fomento do esporte amador; ensino profissionalizante ou superior.

Essas atividades pertencem ao núcleo de serviços não-exclusivos do Estado, que possibilita a atuação estatal através de parceria com entidades de direito privado. O núcleo não-exclusivo, como salientado, é aquele onde se inserem as funções sociais. O gráfico 2 apresenta a porcentagem de OSCIP's qualificadas por área de atuação.



Fonte: Sítio Eletrônico da SEPLAG [www.planejamento.mg.gov.br](http://www.planejamento.mg.gov.br)

No momento da qualificação, verifica-se no Estatuto da entidade, que pleiteia o título de OSCIP, qual sua área de atuação. Muitas OSCIPs declaram em seu estatuto que atuam em mais de uma área. Dessa forma, os técnicos da SEPLAG, com o intuito de se separar as OSCIPs por área de atuação, organizando-as para uma futura parceria, optam por qualificá-las como atuantes na área de Assistência Social. Essa informação esclarece, em partes, o grande número de entidades qualificadas nessa área, qual seja, 31%.

Atualmente, existem 13 Termos de Parceria em execução nas áreas de educação, cultura, esportes, assistência social, meio ambiente, estudos e pesquisas e defesa dos direitos estabelecidos. O total de recursos financeiros previstos até o momento para os Termos em Execução é de R\$126.598.663,20, dos quais já foram repassados R\$ 83.405.064,98 pelos órgãos parceiros. O gráfico abaixo discrimina a situação de cada

Termo Vigente até Outubro de 2008.

**TABELA 2**

Situação dos Termos de Parceria Vigentes até Outubro de 2008

Orgão Estatal Parceiro	OSICIP	Area de Atuação	Data de assinatura	Previsão Total do termo	Recurso já transferido
SEDS	ELO	Assistência social	14/09/2005	R\$23.852.660,09	R\$ 14.462.843,33
Rede Minas	ADTV	Cultura	1/10/2005	R\$45.092.708,59	R\$ 33.900.426,00
FCS	ICSM	Cultura	23/12/2005	R\$2.492.169,00	R\$ 2.252.169,00
SEE	IRH	Educação	27/12/2006	R\$19.525.518,25	R\$ 11.333.401,24
SEDS	APRECIA	Assistência social	01/02/2007	R\$2.612.480,21	R\$ 1.857.758,10
SEEJ	De peito Aberto	Fomento ao esporte amador	23/2/2007	R\$3.510.532,00	R\$ 3.102.595,00
SEEJ	IBDEEC	Fomento ao esporte amador	30/03/2007	R\$5.688.969,00	R\$ 4.321.552,00
SEGOV	MDC	Defesa dos direitos estabelecidos	5/9/2007	R\$1.666.374,00	R\$ 666.374,00
SEPLAG	IGS	Estudos e pesquisas	15/10/2007	R\$2.261.872,86	R\$ 1.857.637,54
FCS	ICOS	Cultura	29/1/2008	R\$12.472.253,20	R\$ 7.001.282,04
FEAM	AMBIENTE BRASIL	Meio ambiente	5/6/2008	R\$731.930,68	R\$ 266.577,16
SEDESE	INCED	Assistência social	06/06/2008	R\$4.481.329,32	R\$ 1.698.857,57
FEAM	FIP	Meio ambiente	6/8/2008	R\$2.209.866,00	R\$ 683.592,00
TOTAL:				R\$126.598.663,20	R\$ 83.405.064,98

Fonte: sítio eletrônico da SEPLAG <[www.planejamento.mg.gov.br](http://www.planejamento.mg.gov.br)>

Nota: o significado de cada abreviatura se encontra no APÊNDICE A

#### 4.2 Análise do modelo de contratualização por resultados mineiro

Em relação à qualificação, como já salientado, a mesma é ato vinculado, procedendo-se através da simples verificação da adequação do estatuto e da documentação com a Lei, não cabendo qualquer outro tipo de análise, como, por exemplo, proceder-se a uma análise da capacidade operacional e da expertise da entidade. De acordo com Torres, o

fato de a qualificação ser ato vinculado representa um problema, pois “uma vez cumpridas as exigências administrativas elencadas na legislação, a autoridade pública fica obrigada a qualificar essa entidade, não cabendo nenhum juízo de valor ou conveniência...” (2007, pg. 138). Tendo em vista que o maior benefício do título de OSCIP no estado de Minas Gerais é a possibilidade de realização de Termo de Parceria, haja vista que o estado mineiro não concede qualquer benefício fiscal a essas entidades, o processo de qualificação poderia ser mais criterioso, verificando, além dos dispositivos legais, o seguinte:

- ✓ Existência de um regulamento operacional interno;
- ✓ Mecanismos estabelecidos de prestação de contas;
- ✓ Existência de Regulamento de Compras bem estruturado, e se o mesmo é observado;
- ✓ Existência de um código de ética;
- ✓ Existência de um Conselho fiscal atuante e realmente interessado no objeto da entidade;
- ✓ Existência de trabalho voluntário;
- ✓ Fontes diversificadas de captação de recursos;

A verificação preliminar destes pontos levantados poderia acarretar na diminuição de entidades qualificadas, mas, por outro lado, permitiria selecionar as entidades que possuem um mínimo de capacidade operacional para ser parceira do Estado, pois o objetivo da parceria com o Terceiro Setor é exatamente utilizar-se da *expertise* na produção de serviços e do *know how*, buscando-se afastar do amadorismo na execução de políticas públicas. Não se pretende aqui retirar a importância de critérios objetivos no momento da qualificação, o que elimina, em partes, possibilidades de abuso do Poder Discricionário por parte do Administrador Público, entretanto, o que se discute é a possibilidade de se verificar, também, esses outros critérios, o que poderia aumentar a qualidade das entidades com o título de OSCIP. O processo de qualificação das entidades, se efetuado de maneira a analisar essas outras características citadas, pode ser visto como

uma forma de minimizar o risco de contratualização por resultados com entidades despreparadas, haja vista que o controle após a assinatura do Termo de Parceria é diluído. A única forma de se acrescentar esse tipo de análise ao processo de qualificação seria através de mudança da Legislação, o que representaria não uma negação aos quesitos já necessários, mas sim um aprimoramento, um acréscimo que objetiva selecionar melhor as entidades tituladas como OSCIP's. Além disso, cumpre salientar que o certificado de OSCIP não tem prazo de validade, o que pode ocasionar problemas do tipo dados desatualizados, como entidades que nem existem mais, mas ainda estão tituladas como OSCIP. O certificado de qualificação deveria ter prazo de validade determinado, podendo ser renovado, o que possibilitaria uma atualização periódica dos dados referentes às entidades qualificadas.

Intento salientar, por oportuno, que a mesma instituição que concede o título de qualificação, qual seja, a SEPLAG, é a que participa do estudo de viabilidade de determinado Termo de Parceria, elabora o instrumento, produzindo os indicadores e o plano de trabalho, e compõe a Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Termo. A concentração de poderes per se não é problemática, no entanto abre espaço para atuações oportunistas, como favorecimento de uma determinada entidade para celebração de Termo de Parceria, haja vista que a SEPLAG também atua como Órgão Estatal Parceiro. Os princípios da moralidade<sup>16</sup> e da impessoalidade<sup>17</sup> podem restar vulneráveis a esse quadro, haja vista que interesses privados podem afastar o interesse público, fim último da Administração Pública. O ideal seria que um órgão totalmente isento do processo, como a Auditoria Geral do Estado - AUGÉ, realizasse a qualificação e o estudo de viabilidade de realização do Termo de Parceria, o que poderia reduzir possibilidades de atuação oportunista ou de contratação equivocadas, onde o parceiro não tem as habilidades requeridas para o desempenho da atribuição que lhe estão sendo compartilhadas. Ressalta-se que a auditoria possui a capacidade técnica para analisar todos os quesitos apontados

---

<sup>16</sup> De acordo com Di Pietro (2006), o princípio da moralidade é o que afirma que os atos dos administradores públicos devem ser lícitos, consoantes com os bons costumes, com as regras da boa administração. Devem estar em consonância com a Lei mas sem ofender a boa moral, o princípio da equidade e da justiça

<sup>17</sup> De acordo com Di Pietro (2006), o princípio da impessoalidade é o que afirma que a administração pública deve ser orientada pela finalidade pública, não podendo o ato administrativo beneficiar ou prejudicar alguém.

acima, além de não ser parceira em Termos de Parceria. Entende-se que, quanto mais núcleos de poder, mais lisura se confere ao processo, já que o controle, após a assinatura do termo de parceria, é diluído, o que confere mais forças ao argumento da essencialidade do processo de qualificação. Fazendo uma analogia com a separação de poderes proposta por Montesquieu (*check and balances*), entendemos que a existência de núcleos de poderes freia os abusos e o arbítrio.

Como visto através do Gráfico 2, existe uma variedade das áreas de atuação das OSCIPS, o que, a princípio, é um indicador favorável, pois sinaliza a possibilidade de atuação estatal em parceria com essas entidades em diversas atividades. Entretanto, cumpre ressaltar que as entidades que pleiteiam o título de OSCIP, muitas vezes, modificam, antes de enviar sua documentação a SEPLAG, seus objetivos, estendendo sua atuação a todas as áreas contempladas na Lei. Provavelmente, a intenção é tornar a entidade “apta” a celebrar qualquer Termo de Parceria. Como já salientado, o objetivo do governo é realizar parcerias com organizações que já possuam adequada experiência na execução de determinado serviço, ou que tenha algum tipo de compromisso com o interesse público, ou que o tenha como norte de atuação. No entanto, o simples fato de afirmar que atua em diversas áreas não torna essa organização experiente em todas as áreas nas quais afirma apta a atuar, o que retira parte da credibilidade depositada ao processo de qualificação, pois o que se espera das entidades do Terceiro Setor é a experiência, a *expertise*. Prova disso é a porcentagem de OSCIP’s qualificadas na área de Assistência Social, qual seja, 31%, pois, no momento da qualificação, quando se verifica que a organização atua em mais de uma área, os técnicos da SEPLAG qualificam-nas como operante da citada atividade. Esse procedimento interno da citada secretaria é realizado com o intuito de se organizar as entidades por área de atuação, conferindo transparência ao processo, quando do acesso do sítio eletrônico da SEPLAG pela população.

Ainda analisando o processo de qualificação, cumpre destacar a mudança operada em Janeiro deste ano. Até dezembro de 2007, um dos requisitos para a entidade se

qualificar como OSCIP era a experiência de dois anos na sua área de atuação. Entretanto, em janeiro de 2008 esse critério deixou de vigorar, sendo substituído pela exigência de experiência de dois anos do dirigente. Esta flexibilização legal permite que entidades sejam criadas com o único intuito de ser parceira do estado na execução de determinada política pública. Isto necessariamente não é ruim, pois as entidades recém criadas podem adquirir um *know how* muito maior que entidades já existentes há anos, através da contratação de pessoal qualificado e da implantação de tecnologia de gestão, quando da formação do Termo de Parceria. No entanto, tal contratação pode não acontecer, o que pode acarretar em uma falta de controle sobre a experiência da entidade qualificada. Esta flexibilização legal abre espaço para a política de “troca de favores” na administração pública, podendo algumas entidades recém criadas, mesmo sem possuir a *expertise* necessária, realizar Termo de Parceria, já que a legislação mineira faculta a execução de concurso de projeto<sup>18</sup>. Em Minas Gerais, a escolha da entidade que vai realizar Termo de Parceria é ato discricionário, dependendo integralmente da vontade do Órgão repassador. Assim, como a lei é silente em relação às qualificações técnicas necessárias para realização de Termo de Parceria, a escolha da OSCIP fica sujeita a critérios pessoais, subjetivos (TORRES, 2007).

Cumprе salientar, entretanto, que a possibilidade de ocorrência de parte dos problemas acima levantados é minimizada através do processo de elaboração do instrumento Termo de Parceria. Preliminarmente, ressalta-se que a qualificação não implica necessariamente na celebração de um Termo de Parceria. A pretensão em se realizar um Termo de Parceria em uma área de interesse público pode partir tanto do OEP, quanto da própria OSCIP. Quando partir do OEP, o mesmo deverá apresentar quais requisitos técnicos e operacionais a entidade deverá apresentar para realizar a parceria. Se a iniciativa for da própria OSCIP, a mesma apresentará seu projeto ao OEP, que avaliará sua relevância pública e sua conveniência. A escolha da OSCIP parceira poderá ser através de concurso de projeto ou de escolha justificada. A OSCIP escolhida precisa apresentar sua regularidade fiscal e trabalhista, além de elaborar um relatório que apresente sua experiência. Se a

---

<sup>18</sup> O art. 12, VIII da Lei dispõe que caso não seja realizado concurso de projeto, o Órgão Estatal Parceiro deverá apresentar justificativa para a escolha de determinada OSCIP.

qualificação foi feita através da experiência de dirigente, a mesma deve comprovar essa experiência, por dois anos, na execução de atividades afetas ao objeto do Termo de Parceria. O instrumento, elaborado pela SEPLAG, OEP e OSCIP submete-se, então, à avaliação técnica do Conselho de Políticas Públicas, caso exista, e da Auditoria Geral do Estado, que enviará seu parecer sobre a viabilidade<sup>19</sup> ou não do Termo de Parceria. Após isso, o Termo de Parceria é enviado a Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças, para que a mesma conceda a aprovação final. Verifica-se, portanto, que esse processo busca resguardar a administração pública, culminado na escolha aparentemente acertada da OSCIP e na elaboração de um instrumento bem estruturado, haja vista que o mesmo se submete ao parecer de órgãos isentos ao processo.

#### 4.3 Instrumentos de Acompanhamento e Controle do Termo de Parceria

O art. 14 da Lei 14.870/03 afirma que a execução do Termo de Parceria - TP será acompanhada e fiscalizada pelo OEP e pelos Conselhos de Políticas Públicas da área afeta ao objeto do TP. Como salientado, o dirigente do OEP escolhe um supervisor para o Termo. O supervisor deve acompanhar constantemente e em tempo real a execução do TP, verificando a adequação dos gastos dos recursos tendo em vista os resultados pactuados. O supervisor deverá assegurar a efetividade no processo de implementação do TP, detectando ocorrência de riscos ou desvios do objetivo, procurando contorná-los da melhor forma possível. Seu papel é verificar se os atos dos gestores das OSCIP's estão de acordo com a legislação e com o instrumento que rege a parceria. Até outubro deste ano, o supervisor estava incumbido de realizar o monitoramento sozinho. Tendo em vista que o supervisor possui outras atribuições no OEP, além do monitoramento do Termo, resta-se, muitas vezes, comprometido seu trabalho, pois o monitoramento exige uma pessoa atuante em tempo integral. Além disso, o acompanhamento desse instrumento de gestão exige algumas qualificações técnicas que, muitas vezes, não se reúnem em uma pessoa só. Tendo em vista

---

<sup>19</sup> Na celebração do termo de parceria, a AUGÉ atua preventivamente, verificando a regularidade do instrumento jurídico, a capacidade operacional da OSCIP, através de visitas *in locu*, entre outros.

esses problemas, o Decreto 44.914 de três de outubro de 2008, dispõe, em seu art 23, parágrafo único, que o OEP deverá publicar o nome de um integrante da assessoria jurídica, e um da área de contabilidades e finanças para assessorarem o supervisor em suas tarefas. Uma das inovações do citado decreto, no que tange às atividades do supervisor, é que o mesmo, e seus assessores, deverão realizar checagens amostrais periódicas, com intervalos máximos de 3 meses, dos documentos fiscais, trabalhistas e previdenciários, além de contratos e extratos bancários (art. 42, § 4 da Lei 14.870/03). Essas mudanças operadas na legislação, quais sejam introdução de critérios mais rigorosos quando da fiscalização, visam impedir que os gestores das OSCIP's atuem sem observar as normas legais que regem a parceria. Deve-se, a todo tempo, resguardar o erário público, o que justifica a necessidade da atuação mais incisiva do supervisor e seus assessores. Em casos complexos, entende-se que a AUGÉ poderia trabalhar em conjunto com o supervisor e seus assessores, o que aumentaria a credibilidade da fiscalização.

Em relação a um dos instrumentos de controle do Termo de Parceria, qual seja, a Comissão de Acompanhamento e Avaliação - CA, como salientado no capítulo 4, ela atua na avaliação<sup>20</sup> dos resultados alcançados, aferindo se os mesmos estão de acordo com os indicadores de gestão estabelecidos no momento de elaboração do citado instrumento. A CA é composta por um membro do OEP, um membro da SEPLAG, um membro da OSCIP, um membro do Conselho de Políticas Públicas, quando houver, um membro indicado por cada interveniente, quando houver, e um especialista da área objeto do Termo, indicado pelo órgão estatal parceiro, não integrante da administração estatal (art. 14, § 1, I a VI da Lei 14.870/03). A CA avalia, periodicamente, os resultados alcançados, sendo que essa análise é realizada com base nos dados apresentados pela OSCIP e atestado pelo supervisor do Termo (art. 45, § 1 da Lei 14.807/03). Após essa análise, a CA produz um relatório, que contém recomendações à OSCIP e atesta sobre a conveniência de um novo repasse. Com o intuito de se estudar esse instrumento de avaliação, procedeu-se

---

<sup>20</sup> Avaliar não é apenas comparar os resultados alcançados com os resultados previstos. Implica, também, verificar em que medida o resultado satisfaz as necessidades do público-alvo e se os recursos foram alocados de forma eficiente (SEPLAG, 2008).

análise dos relatórios dos Termos vigentes em 2008. Algumas das recomendações da CA aos gestores das OSCIP's foram as seguintes:

- ✓ Apurar o alcance dos indicadores conforme a descrição de sua fórmula e comprovar os resultados em consonância com as fontes de comprovação previstas no Termo de Parceria;
- ✓ Justificar de forma mais detalhada o quadro de prestação de contas;
- ✓ Apresentar o relatório de prestação de contas conforme modelo disponível no sítio eletrônico da SEPLAG;
- ✓ Reavaliar as metas, introduzindo ações mais estratégicas;
- ✓ Melhoria na descrição dos indicadores;
- ✓ Maior integração entre os parceiros;
- ✓ Organizar a relação de todos os contratados da OSCIP, explicitando a forma de contratação, o cargo ocupado, a carga horária, o salário, os encargos e os benefícios;
- ✓ Necessidade de maior especificação/detalhamento das despesas realizadas;
- ✓ Ausência de justificativa referente à oscilação de valores de contratos de dirigentes e de prestadores de serviços;
- ✓ Apresentar justificativas referentes a gasto geral e gasto de pessoal (SEPLAG, 2008).

Ao analisar as recomendações acima, percebe-se que grande parte dos problemas vislumbrados pelos membros da CA estão ligados a indicadores mal formulados ou descritos, metas pouco estratégicas, e, também, ligados a uma falta de organização burocrática weberiana da entidade ( não possuem práticas e procedimentos formalizados), culminando na falta de documentos comprobatórios de gastos, de contratos, prestação de contas pouco informativas, entre outros. Estes problemas, muitas vezes, não atingem diretamente os resultados, mas ferem os princípios administrativos que regem a parceira, haja vista que se trata inteiramente da gestão de recursos públicos. Cumpre salientar, por oportuno, que essa falta de organização operacional e de gestão pode dificultar a atuação do

controle social, que é dependente, em parte, das informações produzidas pela própria OSCIP, para verificar como os gastos são executados.

Como anteriormente analisado, a CA não representa uma instância de controle propriamente dito e sim de acompanhamento e avaliação gerencial e finalística. Assim, a CA, quando vai dar a nota para a gestão da OSCIP, se atém exclusivamente ao cumprimento dos resultados pactuados. As recomendações acima demonstram que a CA encontrou irregularidades na gestão. Entretanto, como não possui qualquer poder punitivo, ela somente procede a recomendações. Assim, se as OSCIP's apresentam resultados, geralmente suas notas são altas, mesmo a CA verificando algumas irregularidades atinentes à gestão contábil, financeira, que está a cargo de controle pelo OEP. A média de notas, em 2007, foi de 8,76, e a média de 2008, até o momento, é de 8,98 (SEPLAG, 2008).

Acredita-se que o problema acima será em parte minimizado com a publicação do decreto 44.914/08, haja vista que os supervisores dos Termos terão uma atuação mais ativa, procedendo-se a verificação de documentos fiscais e trabalhistas trimestralmente. Assim, no momento da avaliação pela CA, a mesma poderá se ater à verificação de resultados, haja vista a atuação mais incisiva dos supervisores, que passarão a fornecer informações mais fidedignas nos relatórios gerenciais. De qualquer forma, entende-se que a CA poderia ter uma atuação mais autônoma, pois caso o supervisor não perceba alguma incongruência na gestão das OSCIP's, a CA poderia punir determinada atitude, o que poderia inibir os gestores das OSCIP's de cometerem novamente determinados erros. Como forma de punição, recomenda-se a utilização do sistema de advertência com níveis diferentes de gravidade. Recomenda-se a implantação desse sistema nos seguintes moldes: Deve-se estabelecer três níveis diferentes de gravidade do erro, quais sejam, o nível baixo, o médio e o alto. A avaliação da gravidade fica a cargo da CA. Um erro grave, dois erros médios e três erros baixos dão ensejo a uma advertência. Três advertências culminariam no cancelamento do repasse dos recursos e encerramento do termo de parceria.

#### 4.4 Visão da equipe técnica de Auditoria de Gestão dos Termos de Parceria no Estado de Minas Gerais

Com o intuito de se conhecer os principais problemas que atingem a execução do Termo de Parceria, os avanços do modelo e os casos de sucesso, procedeu-se uma entrevista com Francisco Moreira de Miranda Júnior, titular da Diretoria Central de Auditoria em Contratos de Gestão - DCACG, que integra a Superintendência Central de Auditoria de Gestão da Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais. Tal diretoria tem a competência de verificar a conformidade dos gastos das OSCIP's, avaliar a forma de gestão nas mesmas e averiguar o grau de alcance dos objetivos pactuados. A auditoria é realizada concomitantemente à execução do Termo de Parceria, pois esse controle visa à correção dos atos contrários aos dispositivos legais que regem a parceria, tendo sempre em vista a preservação do erário público.

Preliminarmente, o entrevistado salientou que a visão da Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais sobre o modelo de Termo de Parceria é bastante positiva, haja vista que o executivo estadual não possui a capacidade de atuar em todas as áreas, tanto por não possuir infra-estrutura suficiente, quanto por não ter a *expertise* necessária para exercer as diversas atividades de interesse público. Busca, então, realizar parcerias com entidades que possuam experiência e *expertise* para executar políticas públicas de forma eficiente e célere.

##### 4.4.1 Problemas encontrados quando da auditoria do Termo de Parceria

Cumprе relembrar que existem dois tipos de auditoria, quais sejam, a auditoria operacional e a de gestão. Essas auditorias ocorrem em três momentos distintos, sendo a primeira no momento da celebração do Termo de Parceria, a segunda no

aditamento, e a terceira na execução. A que nos interessa para o presente estudo é a auditoria da execução do citado instrumento de gestão. Cumpre ressaltar que a auditoria operacional consiste na verificação do cumprimento das exigências legais; na análise do cumprimento do regulamento de compras; da realização da receita; da execução da despesa e verificação da situação patrimonial dos bens cedidos ou adquiridos. Já a auditoria de gestão consiste na análise dos resultados apresentados nos Relatórios de Execução; na comparação dos resultados atingidos com resultados que sirvam de referência, e é o momento onde a equipe apresenta sugestões de melhoria, que visem agregar valor aos resultados alcançados pela OSCIP (AUGE, 2008).

Entre o período de 2007-2008, foram auditados sete Termos de Parceria. Dentre os principais problemas encontrados quando da auditoria, o entrevistado ressaltou os seguintes:

- ✓ Metas não cumpridas, mas com julgamentos positivos pela CA, não condizentes com a real situação;
- ✓ Indicadores mal formulados;
- ✓ Não obediência ao regulamento de compras;
- ✓ Utilização de mais de uma conta bancária para movimentação de recursos;
- ✓ Falta de comprovação do produto de consultoria contratada;
- ✓ Falta de documentos fiscais na comprovação da despesa;
- ✓ Inobservância da legislação trabalhista quando da contratação de pessoas;
- ✓ Ausência de comprovação de bens adquiridos;
- ✓ Bens inutilizados, encostados.

Além dos problemas observados quando da auditoria, o entrevistado levantou problemas ligados à qualificação e à efetividade do controle social. Ao ser abordado sobre o modelo de qualificação, afirmou que o mesmo está evoluindo, mas

precisa adotar procedimento de atualização de dados, pois, uma vez qualificada como OSCIP, seus dados não são mais verificados. Afirmou, também, que a mudança da Lei, autorizando a qualificação pela experiência do dirigente e não mais da entidade, permite que entidades recém criadas, mesmo sem experiência na área, se qualifiquem. Outro problema levantado é a não verificação, no momento da qualificação, de possíveis débitos da entidade que pleiteia o título com o erário estadual referentes a outros tipos de parcerias ou convênios. Já em relação ao controle social, afirmou que o único Conselho de Políticas Públicas atuante é o da área de esportes. Ao ser questionado sobre o preparo das entidades do Terceiro Setor para atuar em parceria com o Poder Público, afirmou que existem entidades extremamente preparadas, mas existem aquelas que não possuem visão do que é utilidade pública, que nem sequer conhecem as normas pertinentes à administração pública estadual. Desconhecem, por exemplo, regras de prestação de contas, regras de contratação, aspectos tributários, entre outros. Afirmou que as mesmas precisam ter a consciência que estão gerindo recursos públicos.

#### 4.4.2 Avanços do modelo e casos de sucessos

Apesar dos possíveis problemas levantados no presente trabalho, o instrumento de contratualização por resultados entre o Poder Público e as OSCIPs tem avançado bastante. A melhoria contínua é fruto da correção dos problemas e da confiança governamental no modelo, que investe cada vez mais na qualificação dos supervisores e dos trabalhadores das OSCIP's.

Na entrevista, o diretor da DCACG afirmou que uma das alternativas estatais para reduzir os citados problemas encontrados na execução do Termo de Parceria é a realização do Fórum de Estudos de Governança Social. Como salientado, o citado fórum é um projeto realizado através de Termo de Parceria entre a SEPLAG e a OSCIP CEMAIS

e possui, como objetivo, a capacitação de membros de Conselhos de Políticas Públicas, gestores do Terceiro Setor, gestores do Setor Público e administradores e corpo docente de instituições de ensino superior. Trata-se de um conjunto de palestras que visam discutir assuntos como controle social e melhores práticas de gestão em Terceiro Setor. O principal objetivo é fortalecer os instrumentos formais de participação da sociedade nas decisões sobre políticas públicas. Uma de suas ações é promover o fortalecimento gerencial das OSCIP's mineiras e dos agentes governamentais envolvidos na gestão de Termo de Parceria (SEPLAG, 2008). Observa-se, então, o esforço do governo mineiro em se aprimorar o modelo de Termo de Parceria, visando investir na capacitação tanto dos gestores das OSCIP's, quanto dos governamentais. Busca-se, principalmente, a excelência na utilização dos recursos públicos e no alcance de resultados. Em relação aos temas tratados na capacitação das OSCIP's e dos gestores públicos, podem ser citados os aspectos operacionais na gestão e organização de Termo de Parceria; a gestão jurídica (contratação e leis trabalhistas); a gestão tributária; a gestão contábil e financeira; a prestação de contas, entre outros (Fórum de Estudos de Governança Social, 2008). Os citados temas apontam para uma carência de organização interna, de falta de preparo, de falta de visão da gestão da coisa pública pelo Terceiro Setor, o que justifica a intervenção estatal, com o intuito de tornar seus parceiros capacitados para gerir recursos públicos e apresentar bons resultados, sempre respeitando a legislação e as normas do direito pertinentes ao tema.

A forma de controle do Termo de Parceria também se encontra em constante evolução. No desenrolar da entrevista, o diretor da DCACG, ao ser abordado sobre a eficiência do Controle por Resultados, afirmou que o mesmo é um grande avanço na Administração Pública. Entretanto, o controle só por resultados tem-se mostrado insuficiente, pois, muitas vezes, verificou-se que, apesar dos resultados pactuados terem sido cumpridos, a forma como o termo de parceria foi executado estava em desconformidade com as normas da Administração Pública. As OSCIP's não possuíam, por exemplo, documentos comprobatórios de despesas e controle de patrimônio, o que levou à conclusão de que o controle por resultados deve ser concomitante com o controle de processos e procedimentos. Cumpre ressaltar que diversas medidas foram tomadas e estão

sendo discutidas para dirimir esses problemas, a começar pela publicação do Decreto 44.914/08, que inova no que tange o acompanhamento do Termo pelo supervisor. Como já discutido, o supervisor e seus assessores realizarão checagens amostrais e periódicas de documentos trabalhistas, fiscais, além de visitas *in locu*, para assegurar a adoção das medidas do Termo de Parceria. Assim, os dados fornecidos à CA quando da sua avaliação serão mais reais ou fidedignos, restando a avaliação mais condizente com a real situação. Além das inovações da legislação, o entrevistado apontou o trabalho da SEPLAG no desenvolvimento de um regulamento de compras pertinente ao Terceiro Setor como uma tentativa de se aprimorar o modelo, visando a execução dos gastos tendo sempre em vista o princípio da economicidade<sup>21</sup>.

Conforme salientado pelo entrevistado, todas as mudanças operadas indicam não uma transgressão ao modelo de gestão por resultados, e sim uma evolução para o modelo de Governança Pública. Em palestra proferida no Fórum de Estudos de Governança Social, Gustavo Justino<sup>22</sup> afirmou que o foco no resultado é um grande avanço para a administração pública, mas a forma para se alcançar os resultados também é importante, haja vista que o governo mineiro espera resultados com eficiência e em conformidade com a legislação e com as normas do direito.

Ainda em relação à entrevista, o diretor apontou a auditoria realizada no Termo de Parceria entre a Secretaria de Esportes e a OSCIP “De Peito Aberto” como um exemplo de auditoria de sucesso. Essa parceria tem por objetivo a execução do Programa Minas Olímpica Jogos no Interior de Minas Gerais, visando o aperfeiçoamento da gestão dos jogos e a melhoria do nível técnico dos participantes. Há 24 anos os Jogos são realizados pelo Estado de Minas Gerais. Em 2007, o mesmo passou a ser realizado através de Termo de Parceria. Também em 2007, foi realizada auditoria dessa parceria, com o intuito de avaliar a conformidade da execução das despesas com os recursos recebidos pela

---

<sup>21</sup> De acordo com Barbosa (2002), o princípio da economicidade é aquele que afirma que o dinheiro público deve ser aplicado adequadamente. Consubstancia-se na minimização dos custos e na maximização das receitas.

OSCIP. Avaliaram-se, também, os indicadores de desempenho e os prazos de consecução e de execução das ações estruturantes.

Constataram-se problemas como indicadores inadequados para mensurar o desenvolvimento do esporte em Minas Gerais, inexistência de documentação comprobatória de cumprimento da meta do indicador, inexistência de contrato de prestação de serviços, contrariando o regulamento de compras, entre outros. Entretanto, os gestores da OSCIP, antes de chegar ao término da auditoria, cumpriram todas as recomendações da AUGE, o que aponta para uma falta de conhecimento das normas pertinentes à Administração Pública por parte das OSCIP's, que não agem deliberadamente de má fé. Além disso, o entrevistado afirmou que em pesquisa realizada com o público alvo sobre a execução do programa, o *feedback* foi positivo. Em termos mais específicos, 73% dos atletas entrevistados afirmaram que os jogos em 2007 apresentaram uma melhoria se comparados com as edições anteriores. Cumpre ressaltar, que ao final da entrevista, o diretor afirmou que, no geral, o público alvo das parcerias nas quais já se realizou auditoria, aponta como positivo a execução de políticas públicas através de parceria entre o Poder Público e as OSCIP's.

---

<sup>22</sup> JUSTINO, Gustavo. *In Fórum de Estados de Governança Social*, Belo Horizonte, MG, 2008.

## 5 CONCLUSÃO

O presente trabalho tem como objetivo mais geral, analisar o instrumento de contratualização por resultados no Estado de Minas Gerais, sob o foco do controle. A revisão da literatura possibilitou conhecer o surgimento desse instrumento gerencial, que, como discutido, foi proposto em um contexto de recessão, crise fiscal e desemprego, sinalizando uma possível falência do modelo administrativo então vigente qual seja, o modelo burocrático. O modelo gerencial surgiu, então, como alternativa de reforma da administração pública, com o intuito de torná-la mais eficiente e mais célere em sua reposta às demandas da sociedade. Uma de suas principais características é a gestão voltada para resultados, priorizando, a todo o momento, a qualidade dos serviços prestados.

O Termo de Parceria, instrumento de contratualização entre o Poder Público e as OSCIP's, visa a implementação de atividades de interesse público de forma mais eficiente, com serviços de maior qualidade. O modelo contempla o controle por resultados como suficiente para se atender aos interesses tanto do Estado, quando da contratualização, quanto da sociedade, que espera serviços de qualidade. Entretanto, é importante salientar que a gestão de recursos públicos deve respeitar todas as normas do direito administrativo, e que, para se obedecer a todos os princípios que regem a citada parceria, o controle por resultados deve ser acompanhado do controle de processos e procedimentos.

O estudo do modelo de contratualização por resultado mineiro foi realizado através da análise da legislação pertinente, dos relatórios das Comissões de Avaliação e através de entrevista com o responsável pela diretoria que executa a auditoria nos Termos de Parceria. Conclui-se que as OSCIP's que possuem Termos de Parcerias celebrados com o Estado de Minas Gerais, no geral, estão alcançando os resultados pactuados. Entretanto, muitas vezes, as mesmas não observam as normas da administração pública pertinentes à execução do Termo de Parceria. Observou-se que muitas entidades qualificadas como

OSCIP não possuem uma estrutura operacional e de gestão adequada para gerir recursos públicos, pois, além de desconhecerem as regras atinentes à administração pública estadual, não possuem um sistema adequado de gestão contábil, financeiro, patrimonial, e não observam o regulamento de compras, entre outros aspectos. Esses problemas seriam minimizados caso o controle de resultados fosse concomitante com o controle de processos e procedimentos.

Concluiu-se, também, que o processo de qualificação em parte é falho, o que pode culminar na qualificação de entidades despreparadas para serem parceiras do Estado. A não exigência de dois anos de existência quando da qualificação, suprimindo a mesma com a experiência do dirigente, possibilita a qualificação de entidades recém criadas, que desconhecem as características atinentes ao terceiro setor, e que não possuem as características necessárias para gerir recursos públicos. Outro problema do processo de qualificação refere-se à não atualização de dados, o que faz, por exemplo, com que entidades que não existem mais continuem tituladas como OSCIP. Além disso, a qualificação é ato vinculado, analisando-se unicamente os dispositivos legais para se conceder o título. Entretanto, existem outros aspectos não contemplados pela Lei que deveriam ser verificados, como a organização interna da entidade. Além disso, cumpre destacar que as OSCIP's que possuem Termo celebrado, em sua maioria, não possuem outra fonte de recursos, gerindo suas atividade unicamente através dos repasses feitos pelo OEP, o que leva a crer que são entidades que não conseguirão se protrair no tempo.

Em relação ao controle exercido pela CA, o mesmo é feito exclusivamente por resultados, o que impede que tais comissões punam atos de gestão que não coadunam com a Lei, caso se verifique isso. Entretanto, insta salientar que a inovação do decreto 44.914/08, no que tange ao acompanhamento pelos supervisores, vai minimizar problemas ligados aos processos internos da OSCIP, pois os mesmos, juntamente com seus assessores, verificarão, trimestralmente, documentos, notas fiscais, entre outros. Essa inovação, em particular, demonstra uma evolução do modelo, haja vista que se percebeu que o controle

somente por resultados não é suficiente para se garantir a observância dos princípios da administração pública.

Constataram-se, também, inúmeros problemas com os indicadores elaborados para se acompanhar o Termo de Parceria. Alguns desses indicadores são mal descritos e poucos estratégicos. Essas características dificultam o trabalho das CA, que analisam os resultados através de indicadores pouco indicativos dos objetivos do Termo de Parceria. Assim, as conclusões das comissões quanto aos resultados alcançados podem ser distorcidas, por se pautarem em indicadores mal construídos.

Insta salientar que se percebe um esforço grande do governo mineiro em se desenvolver o modelo de Termo de Parceria, haja vista o citado trabalho do projeto IGS, realizado através de parceria entre a SEPLAG e a OSCIP CEMAIS, que visa qualificar todos os envolvidos na execução de Termo de Parceria. O Fórum de Estudo de Governança Social, um dos projetos da citada parceria, visa disseminar conhecimento atinentes à gestão do Terceiro Setor, seja trabalhista, financeira, contábil e operacional. Este Fórum aponta para ausência de *expertise* e *know how* nas entidades qualificadas como OSCIP, qualidade buscada pela administração pública estadual quando da contratualização. Esse quadro reforça a necessidade de controle interno concomitante ao controle por resultados, até que essas entidades estejam preparadas para executar as atividades de interesse público, apresentando, é claro, resultados com eficiência e economicidade.

Conclui-se, então, que o modelo mineiro está em constante desenvolvimento e aprimoramento e que os problemas que o acometem vêm sendo, em sua maioria, corrigidos, haja vista a publicação do Decreto 44.914/08 com todas as suas inovações. Além disso, conforme salientado pelo representante da AUGE, o público alvo dos Termos de Parceria responde como positiva a execução das atividades pelas OSCIP's.

Busca-se, dessa forma, melhorar cada dia mais o modelo, para que a atuação estatal em parceria com as entidades do terceiro setor seja justificada, não ensejando qualquer dúvida sobre a eficiência da execução de certas políticas públicas através das OSCIP's. Propõe-se, dessa forma, um futuro estudo mais aprofundado do modelo mineiro de contratualização por resultados, buscando sempre a melhoria do mesmo.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luis. **O impacto do modelo gerencial na administração pública:** um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *In* Pereira e Spink (orgs.), Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 2006, 7ª ed.

BARBOSA, Evanir Lenhardt. **Controle Interno da Administração Pública:** Instrumento de Controle e de Gerenciamento. Monografia apresentada como pré-requisito para obtenção de título de Especialista em Advocacia Municipal. Porto Alegre, 2002. Disponível em: <<http://www.tce.rs.gov.br/artigos/pdf/contr-interno-adm-publ.pdf>> acesso em: 27 de setembro de 2008.

BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca de accountability democrática. **Revista do Serviço Público.** Brasília, Ano 49, nº 4, Out-Dez. 1998

BRASIL. Constituição (1998). Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1998. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> acesso em 20 de setembro de 2008.

CARNEIRO, Ricardo. (2008). **Contratos de Gestão:** possibilidades e limites de sua aplicação na Administração Pública. Texto não publicado.

CROZIER, Michel. Datos elementales de um círculo vicioso burocrático. *In*: RAMIÓ, C., BALLART, S. (orgs.). Lecturas de teoría de la organización. Madrid, Ministério para las Administraciones Públicas, vol, 1, 1993.

COSTA, André Lucirton; DAVOLI, Gustavo. Sistema de Controle por certificação de organizações do terceiro setor. In: **VII Congresso Internacional Del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Pública**, Lisboa, Portugal, 8 – 11 Oct. 2002

DECLARAÇÃO DO PANAMÁ. Disponível em :< <http://bvc.cgu.gov.br>>. Acesso em 20 de setembro de 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em < <http://www010.dataprev.gov.br>> acesso em 4 de setembro de 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto n ° 3.100 de 30 de julho de 1999. Regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, 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. Disponível em < <http://www.planalto.gov.br>>, acesso em 10 de agosto de 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 44.914 de 03 de outubro de 2008. Regulamenta a Lei nº 14.870, de 16 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em <<http://www.planejamento.mg.gov.br>>, acesso em 10 de agosto de 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19º ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella . **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. 4. ed. São Paulo/SP: Atlas, 2002. 395 p.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **A reforma administrativa no Brasil**: oito anos de implementação do Plano Diretor - 1995-2002. *In: VII Congresso Internacional Del CLAD sobre la Reforma Del Estado y la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. Disponível em, <<http://www.bresserpereira.org.br>> acesso em: 10 de agosto de 2008.

FERNANDES, Rubem César. O Que É o Terceiro Setor? *In: Ioschpe, E. B. (org.) 3º Setor Desenvolvimento Social Sustentado*. Rio de Janeiro : Editora Paz e Terra, 2005, p. 25-33

FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. São Paulo: Malheiros; 2004, 3ª ed.

FRIEDBERG, Erhard. Organização. *In: BOUDON, Raymond (org.). Tratado de sociologia*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 1995, pg. 375-412.

GERAES – GESTÃO ESTRATÉGICA DOS RECURSOS E AÇÕES DO ESTADO. Iniciativa do Governo do Estado de Minas Gerais para gerenciar e organizar as iniciativas de melhoria no Estado, por meio de Projetos Estruturadores. Disponível em: <<http://www.geraes.mg.gov.br>>. Acesso em 09 de agosto de 2008.

GHON, M. G. Teoria dos Movimentos Sociais. São Paulo : Loyola, 2002, 3ª ed. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0049619.pdf>> acesso em 14 de setembro de 2008.

JANN, Werner; REICHARD, Christoph. Melhores práticas na modernização do Estado. Revista do Serviço Público, Ano 53, n.3, Jul-Set de 2002.

JENKINS, Kate. A reforma do serviço público no reino Unido. *In* Pereira e Spink (orgs.), Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 2006, 7ª ed. p. 201.

JÚNIOR, Luiz Arnaldo Pereira da Cunha. **O governo matricial em Minas Gerais: Implantando o choque de gestão.** In: **Congresso Internacional Del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administracion Pública**, 9, Madrid: nov.2004. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0049619.pdf>>, acesso em 19 de setembro de 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 9637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicidade, a extinção de órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>, acesso em 8 de setembro de 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 9.790, de 23 de março de 1999. 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. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>, acesso em 08 de agosto de 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 14.870 de 16 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP - e dá outras providências. Disponível em <<http://www.planejamento.mg.gov.br>>, acesso em 10 de agosto de 2008.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 846 de 4 de junho de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e dá outras providências. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br>> acesso em 10 de setembro de 2008.

LEVY, Evelyn. **Organizações Sociais no Estado de São Paulo**: estratégias de implementação e resultados, 2004. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0049827.pdf>> acesso em 07 de setembro.

LIMA, Iran Siqueira. Contribuição ao Estudo da Eficácia na Aplicação do Contrato de Gestão nas Empresas Estatais. Tese de Doutorado. USP: São Paulo, 1998.

LÓPEZ, Andrés. **La Nueva Gestión Pública**: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual. Disponível em <<http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/modernizacion/ngpfinal.pdf>> acesso em: 12 de agosto de 2008.

MARTINS, Luciano. Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MARTINS, Paulo Emílio Matos; IMASATO, Taketoshi; Pieranti; Octavio Penna. **Reformas Administrativas Brasileiras Recentes: A Dimensão Estrutural e o Desafio da Quebra de um Paradigma na Administração Pública.** In: Encontro da ANPAD, 2007, Rio de Janeiro. Anpad, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988, 16ª ed.

MILESKI, Hélio Saul. O Controle da Gestão Pública. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2003.

NICKSON, Andrew. **Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en America Latina: el caso del New Public Manegement.** In: **Congresso Internacional Del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administracion Pública**, Caracas, Oct.2002.

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.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. *In* Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), Brasil: Um Século de Transformações. S.Paulo: Cia. Das Letras, 2001: 222-259. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br>>, acesso em: 20 de agosto de 2008.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Gestão de setor público**: uma estratégia e estrutura para um novo Estado. In Pereira e Spink (orgs.), Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 2006, 7ª ed. p. 21.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (orgs.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 2006, 7ª ed.

PERROW, Charles. Complex organizations: a critical essay. New York, Random House, 1993.

POLLIT, Christopher. From there to here, from now till then: buying and borrowing public management reforms. In **IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma Del Estado e de la Administración Pública**, Madrid, Espana, 2-5 Nov.2004.

PRZEWORSKI, Adam. **Sobre o desenho do Estado**: uma perspectiva *agent x principal*. In Pereira e Spink (orgs.), Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 2006, 7ª ed. p. 39.

RAMOS, Marcelo de Matos. **Contratos de gestão**: instrumentos de ligação entre os setores do aparelho de Estado. In Revista do Serviço Público / Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Ano 48, nº 2 (mai-ago/1997). Brasília: ENAP.

REZENDE, Flavio da Cunha. As reformas e as transformações no painel do Estado: o Brasil em perspectiva comparada. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita (orgs.). **O Estado numa era de reformas**: os anos FHC. Parte 1. Brasília: MP, SEGES, 2002, pp.163-207.

RICHARDSON, Ruth. As reformas no setor público da Nova Zelândia. *In* Pereira e Spink (orgs.), Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 2006, 7ª ed. p. 215.

SARAVIA, Enrique. Contratos de gestão como forma inovadora de controle das organizações estatais. *In*: **XI Congresso Internacional Del CLAD sobre la Reforma Del Estado y la Administración Pública**, Santiago, Chile, 18-21 Oct. 2005.

SEIXAS, Paulo Henrique D'Ângelo. **As Organizações Sociais da Saúde em São Paulo – 1998/ 2002**: uma visão institucional, dissertação de mestrado, São Paulo: EAESP/FGV, 2003.

SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Disponível em <<http://www.planejamento.mg.gov.br>> acesso em 10 de setembro de 2008.

SOUZA, Cláudio B. Gomide de. Gestão Participativa: **conceitos e operações fundamentais**. Disponível em: <<http://www.fclar.unesp.br/publicacoes/revista/gp.html>>. Acesso em 07 de outubro de 2008.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Agências, Contratos e OSCIPS**: a experiência pública brasileira. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

TROSA, Sylvie. **Gestão pública por resultados**: quando o Estado se compromete. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 2001.

ZYMLER, Benjamin; ALMEIDA, Guilherme Henrique De La Rocque. **O Controle Externo das Concessões de Serviços Públicos e das Parcerias Público-Privadas**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

## APÊNDICE A

### Lista de siglas – OEP:

FCS – Fundação Clóvis Salgado

FEAM – Fundação Estadual do Meio Ambiente

Rede Minas – Fundação TV Minas – Cultural e Esportiva

SEDESE – Secretaria de Estado de Defesa Social

SEDS – Secretaria de Estado de Defesa Social

SEE – Secretaria de Estado de Educação

SEEJ – Secretaria de Estado de Esporte e Juventude

SEGOV – Secretaria de Estado de Governo

SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

### Lista de siglas – OSCIP

ADTV – Associação de Desenvolvimento da Radiofusão de Minas Gerais

AMBIENTE BRASIL – Ambiente Brasil Centro de Estudos

APRECIA – Associação Preparatória dos Cidadãos do Amanhã

De Peito Aberto – De Peito Aberto

ELO – Inclusão e Cidadania

FIP – Fundação Israel Pinheiro

IBDEEC – Instituto Brasileiro para o Desenvolvimento do Esporte, Educação e Cultura

ICOS – Instituto Cultural Orquestra Sinfônica

ICSM – Instituto Cultural Sérgio Magnani

IGS – Instituto de Governança Social

INCED – Instituto de Cooperação e Educação ao Desenvolvimento

IHR – Instituto Hartmann Regueira

MDC – Movimento das Donas de Casa

