

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Leonardo Menacho Ferreira

**PARCERIAS ENTRE ESTADO E ENTIDADES DO TERCEIRO SETOR EM MINAS  
GERAIS: DESAFIOS E POTENCIALIDADES**

Belo Horizonte

2015

Leonardo Menacho Ferreira

**PARCERIAS ENTRE ESTADO E ENTIDADES DO TERCEIRO SETOR EM MINAS  
GERAIS: DESAFIOS E POTENCIALIDADES**

Monografia apresentada ao Curso Superior de  
Administração Pública, como requisito para  
obtenção do título de Especialista em Políticas  
Públicas e Gestão Governamental.

Orientador: Ricardo Carneiro

Belo Horizonte

2015

Leonardo Menacho Ferreira

Parcerias entre Estado e entidades do Terceiro Setor em Minas Gerais: Desafios e Potencialidades

Monografia apresentada ao Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, como requisito parcial para a obtenção de título de Bacharel em Administração Pública.

Aprovada pela Banca Examinadora

---

Ricardo Carneiro (Orientador) – Fundação João Pinheiro

---

Flávia de Paula Duque Brasil – Fundação João Pinheiro

---

Ana Luiza Gomes de Araújo – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 08 de junho de 2015.

## Dedicatória

Dedico este trabalho de conclusão de curso aos meus pais, Marli e Idelfonso que, apesar de todas as tribulações, se dedicaram e sacrificaram para que eu pudesse chegar até aqui. Agradeço imensamente cada oportunidade que tive. À minha irmã, Larissa, cujo companheirismo, cumplicidade e amor são indescritíveis.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, inicialmente e em especial, à minha família pelo apoio e confiança, aos meus pais, Mali e Idelfonso, por toda trajetória de sacrifícios, dificuldades, felicidades e vitórias; à minha irmã, Larissa, pela camaradagem e amizade. Meu muito obrigado por me fazerem como sou hoje e me conduzirem por este caminho.

Aos meus tios, tias, primos e primas por serem fundamentais nessa caminhada. Eu não teria chegado tão longe sem a base familiar como garantia de oportunidades, exemplos e todo o suporte que me ajudou nesse processo. Às minhas avós, Natalina e Rosa, por todo o carinho e por constituírem o centro e o coração dessa estrutura.

A todos os amigos desta longa jornada. Do Colégio Militar de Belo Horizonte, que me acompanharam em tão satisfatório percurso, em especial Bálbio, Bortolini, Krammer, Otati e P.A., cujas amizades e gratidão serão eternas. E à galerinha 10 pelos momentos inesquecíveis.

Aos amigos do XXVIII CSAP pela honrosa companhia durante o curso, pelos momentos únicos vividos nesses quatro anos e por todo o apoio e cumplicidade dentro e fora da sala de aula.

Aos professores da Escola de Governo pelo importante papel e contribuição prestados à minha formação, pela paciência e compreensão, e por representarem fonte de conhecimento e inspiração para mim.

A todos os companheiros de estágio. Do DER, em especial, a Roberta, o Fábio e o Pedro; do BDMG, em especial, a Paula, a Juliana, o Emílio, o André, a Josi e a Luciana. Vocês foram essenciais no meu processo de amadurecimento e aprendizagem e no meu crescimento não só profissional, mas também como cidadão e como pessoa.

Aos meus tutores no estágio supervisionado, Otávio e Eduardo, pela receptividade, paciência, compreensão, e por permitirem uma oportunidade excepcional de trabalho. Foi, e continuará sendo, um imenso prazer trabalhar ao seu lado.

Aos colegas do NCPO, pela garantia de um ambiente de trabalho tão agradável e amigável, pela solicitude, pelo acolhimento e por me permitirem fazer parte dessa equipe. Tenho certeza de que será extremamente gratificante compartilhar com vocês

o dia a dia, os desafios, o conhecimento e cada momento do meu período de trabalho e da minha vida.

Ao meu orientador, Ricardo Carneiro, por toda paciência, dedicação e disponibilidade para me ajudar na elaboração deste trabalho.

Aos colegas do Diretório Acadêmico e da Associação Atlética da Fundação João Pinheiro por todo o aprendizado e empenho no cumprimento desse importante papel desempenhado em prol dos alunos do CSAP.

Aos amigos e professores que me acompanharam no Projeto Rondon pelos maravilhosos e divertidos momentos vivenciados, pelo espírito de equipe, e pelo compartilhamento de conhecimento, experiências e satisfação pelo trabalho desempenhado.

## RESUMO

Considerando-se a evolução histórica dos modelos de administração e a implementação e consolidação da democracia, é perceptível o crescente envolvimento e atuação da sociedade no seio das atividades desempenhadas pelo poder público. Cabe destaque para a implementação das reformas administrativas como marco da institucionalização da atuação de Organizações da Sociedade Civil com relação à provisão de serviços públicos através da contratualização com o Estado. Este trabalho objetiva traçar uma descrição e análise qualitativa acerca da metodologia de contratualização materializada pelos Termos de Parceria no Estado de Minas Gerais, com vista a destacar seus desafios e benefícios com relação à execução de políticas públicas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Reforma do Estado; Nova Gestão Pública; Contratualização; Organizações da Sociedade Civil; OSCIP; Termos de Parceria.

## **ABSTRACT**

Considering the historical development of management models and the setting and consolidation of democracy, it's noticeable the growing society involvement and interaction about the activities carried out by the government. It's worth mentioning the implementation of management reforms as a framework of the institutionalization of civil society organizations regarding the provision of public services by contracting with the state. This study aims to draw a description and qualitative analysis on the contracting methodology embodied by the partnership agreement in Minas Gerais, in order to highlight its challenges and benefits related to the implementation of public policies.

**KEYWORDS:** State reform; New Public Management; contracting; Civil society organizations; OSCIP; partnership agreement

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1 - Formas de Propriedade e Administração e Setores do Estado .....</b>	<b>23</b>
<b>Figura 2 – Redes de Desenvolvimento do PMDI 2011-2030.....</b>	<b>26</b>
<b>Figura 3 – Estrutura de Governança do Modelo .....</b>	<b>38</b>
<b>Figura 4 – Hibridismo do modelo mineiro de parcerias com OSCIPs .....</b>	<b>45</b>

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1 – Faixas de desempenho .....</b>	<b>52</b>
<b>Quadro 2 – Médias das notas de avaliação dos TPs já encerrados. ....</b>	<b>53</b>

## **LISTA DE SIGLAS**

**CA** – Comissão de Avaliação

**CCGPGF** – Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças

**CGE** – Controladoria-Geral do Estado

**FIP** – Fundação Israel Pinheiro

**ICSM** – Instituto Cultural Sérgio Magnani

**IPEA** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

**MARE** – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

**MG** – Minas Gerais

**NCPO** – Núcleo Central de Parcerias com OSCIPs

**NGP** – Nova Gestão Pública

**OEP** – Órgão Estatal Parceiro

**ONG** – Organização Não-Governamental

**OS** – Organização Social

**OSC** – Organização da Sociedade Civil

**OSCIP** – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

**PCBG** – Programa de Certificação em Boa Gestão

**PDRAE** – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

**PMDI** – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

**SEPLAG** – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

**SUGES** – Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental

**TP** – Termo de Parceria

## SUMÁRIO

1 Introdução .....	11
2 Referencial teórico .....	14
2.1 Modelos de Administração .....	14
2.2 Contratualização na Administração Pública .....	18
2.3 Reforma Administrativa no Brasil .....	21
2.4 Reforma Administrativa em Minas Gerais .....	25
3 Terceiro Setor e Parcerias em Minas Gerais.....	27
3.1 Conceito e Contextualização do Terceiro Setor .....	27
3.2 O Modelo Mineiro de Parcerias com OSCIPs .....	28
3.2.1 Qualificação .....	31
3.2.2 Seleção .....	34
3.2.3 Pactuação e Aditamento .....	35
3.2.4 Monitoramento e Avaliação .....	37
3.2.5 Encerramento .....	40
4 Análise das potencialidades e desafios com foco no modelo mineiro .....	42
4.1 A atuação do Terceiro Setor e a burocracia.....	42
4.2 Arcabouço Legal .....	44
4.3 Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil .....	47
4.4 Elementos do Modelo .....	48
5 Considerações Finais .....	55
6 Referências Bibliográficas .....	57

## 1 INTRODUÇÃO

No contexto da reforma administrativa do Estado de Minas Gerais ocorrida a partir de 2003, tendo como um dos principais elementos o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2003-2020, cujas diretrizes básicas abrangiam a realização do denominado “Choque de Gestão”, uma das inovações trazidas foi a adoção dos Termos de Parceria com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP’s) como instrumento de execução de Políticas Públicas que abarcam atividades não exclusivas do Estado. As OSCIP’s caracterizam-se, pela legislação, como organizações de direito privado, sem fins lucrativos, destinadas à promoção de atividades e serviços à sociedade. Tais Termos de Parceria foram regulamentados pela Lei 14.870 de 16 de dezembro de 2003 e pelos decretos estaduais 46.020/12, 46.182/13 e 46.423/14.

A literatura destaca que o estabelecimento de parcerias entre o Estado e as OSCIPs possui o objetivo de lançar mão de características positivas inerentes ao setor privado para viabilizar a modernização da administração pública. Ressalta-se, também, a promoção de expertise, eficiência e agilidade na prestação dos serviços à sociedade.

As parcerias têm ganhado espaço ao longo do tempo no âmbito estadual, acompanhando a evolução das diretrizes e estratégias adotadas no PMDI, que na sua terceira versão (PMDI 2011-2030) traz a ideia de “Estado para Cidadania”, com a tentativa de incentivar e fomentar a participação social no seio das atividades desempenhadas pela administração pública.

Atualmente, está sendo elaborado e implementado um marco regulatório nacional para as parcerias entre o Estado e as entidades do Terceiro Setor, constituído na Lei 13.019, aprovada em 31 de julho de 2014 e que entrará em vigor em 27 de julho de 2015.

Este trabalho visa colaborar para um diagnóstico do modelo de parceria entre esses dois atores em Minas Gerais, bem como do atual cenário e contexto em que estas parcerias se dão, de forma a constituir uma análise acerca do trabalho desenvolvido pelo Estado e dos resultados e desafios verificados na aplicação dessa forma de gestão e execução de políticas públicas.

Tendo como base a nova orientação e a nova estratégia implantada desde a reforma administrativa com vista a organizar estrutural e financeiramente o Estado, além de estimular a participação da sociedade civil nas questões que envolvem as atividades da administração pública e a execução de políticas públicas voltadas ao atendimento das demandas sociais, principalmente a partir do PMDI 2011-2030, o presente trabalho procura contribuir para a avaliação da metodologia dos termos de parceria, levantando suas dificuldades e vantagens, favorecendo a melhoria do modelo das parcerias e das formas de regulação e controle e, também, como forma de subsidiar as leituras das diferentes formas de intervenção da administração pública, no tocante à discussão acerca do papel do Estado na sociedade.

O problema a ser discutido com o estudo em questão gira em torno da seguinte indagação: Quais os benefícios e gargalos verificados na relação entre o Estado e entidades do Terceiro Setor através dos Termos de Parceria?

O objetivo desse estudo é descrever e analisar o modelo de contratualização entre Estado e entidades do Terceiro Setor em Minas Gerais através dos Termos de Parceria, levantando suas principais dificuldades e desafios, assim como as vantagens e benefícios, apontando suas potencialidades e verificando a relação entre Estado e entidades do Terceiro Setor enquanto estratégia de execução de políticas públicas.

Além disso, objetiva-se contribuir para a discussão acerca da relação entre Estado e Entidades do Terceiro Setor no âmbito dos Termos de Parceria enquanto alternativa de descentralização de serviços públicos, bem como, observar a trajetória e experiência e estabelecer a evolução da metodologia de parcerias entre Estado e Entidades do Terceiro Setor; apresentar o Modelo Mineiro de Parcerias com OSCIPs, identificar suas dificuldades e benefícios e indicar suas potencialidades.

A metodologia que guiará a consecução deste trabalho é pautada, principalmente, na revisão bibliográfica e na análise documental, esta última com foco numa perspectiva qualitativa dos dados de sistemas e relatórios gerenciais das parcerias em questão, bem como da legislação que regulamenta a aplicação do modelo no estado.

A segunda seção faz breve levantamento dos modelos de administração que predominaram no setor público ao longo do tempo, além de uma contextualização das reformas administrativas ocorridas tanto no Brasil quanto em Minas Gerais,

ênfatizando as inovações identificadas à denominada Nova Gestão Pública. É tratada, ainda, a questão da contratualização no poder público, fazendo-se menção à teoria agente-principal, que fundamenta a abordagem da questão.

Na terceira seção, abordam-se o conceito de Terceiro Setor e sua contextualização no país, convergindo para uma descrição do modelo de parcerias com OSCIPs adotado em Minas Gerais.

A quarta seção, por sua vez, analisa os principais elementos do referido modelo e da legislação que o envolve, a fim de identificar desafios e vantagens da sua aplicação.

As considerações finais são tratadas na quinta seção, consolidando os resultados e inferências verificados.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Modelos de Administração

Historicamente a administração pública passa por significativas transformações com o decorrer dos diversos contextos políticos e econômicos enfrentados pelos governos. Neste sentido, destaca-se o conceito de governança como um importante elemento característico da atuação do Estado, que, conforme relata Melo (1995) citado por Santos (1997, p. 341): “refere-se ao *modus operandi* das políticas governamentais – que inclui, dentre outras, questões ligadas ao formato político-institucional do processo decisório, à definição do mix apropriado de financiamento de políticas e ao alcance geral dos programas”. Como alerta Santos (1997, p. 342), a governança refere-se a “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico”. Daí abstrai-se que, conforme já salientado, a atuação dos governos orienta-se de acordo com o contexto econômico e político em que ocorre, provocando mudanças tanto no aparato quanto nas diretrizes que fundamentam as atividades da administração pública, dado que esta constitui todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas (MEIRELLES, 1998, p. 65).

Isto posto, é importante destacar os elementos principais da evolução dos contextos e, conseqüentemente, das formas de organização do aparato estatal e operacionalização do que concerne aos serviços prestados pelo poder público no decorrer da história, compondo os diferentes modelos de administração adotados pelo setor público. Verificam-se, assim, conforme destaca Sarturi (2013)<sup>1</sup>, o modelo patrimonialista, o modelo burocrático weberiano e o modelo gerencialista como principais formas de administrar adotadas pelos governos ao longo do tempo, considerando-se suas especificidades, valores e concepções culturais que moldam a

---

<sup>1</sup> SARTURI, Claudia Adrielle. **Os modelos de Administração Pública: patrimonialista, burocrática e gerencial.** Disponível em: > <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,os-modelos-de-administracao-publica-patrimonialista-burocratica-e-gerencial,43523.html>< Acesso em: 13 de maio de 2015.

atuação do estado e dos diversos atores sociais.

O surgimento da administração burocrática se deu com vista a substituir o patrimonialismo predominante desde a cultura das monarquias absolutistas, de modo a viabilizar a separação entre o público e o privado, já que naquele modelo de administração, ambos se confundiam. Como descreve Bresser-Pereira (1996), a administração patrimonialista considerava o Estado como propriedade do rei, sendo característicos o nepotismo, empreguismo e a corrupção. É, portanto, conforme destaca Prado (2014)<sup>2</sup>, um modelo organizacional no qual “há confusão da vontade do soberano com a do Estado, onde o detentor do poder age como senhor absoluto da coisa pública e de seus súditos”. Surge, então, esse novo modo de administrar, como pressuposto para o capitalismo industrial, bem como para as democracias parlamentares emergentes no século XIX (Bresser-Pereira, 1996), modelo cujas diretrizes englobam a preconização da hierarquia, a disciplina rigorosa e a valorização da autoridade (WEBER, 1987, apud MIGOTT; GRZYBOVSKI; SILVA, 2001).

A burocracia, dessa forma, constituiu o principal modelo de administração a partir do advento do capitalismo, sobretudo com a sua consolidação sendo, de acordo com Chiavenato (2002, p. 6), “uma forma de organização humana que se baseia na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos objetivos (fins) pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência possível no alcance desses objetivos”.

Bobbio definia a burocracia, ainda no século XIX, num sentido científico, como:

Trata-se daquele conjunto de estudos jurídicos e da ciência da administração alemães que versam sobre *Bureausystem*, o novo aparelho administrativo prussiano, organizado monocrática e hierarquicamente, que, no início do século XIX, substituiu os velhos corpos administrativos colegiais. A ênfase destas obras é normativa e se refere especialmente à precisa especificação das funções, à atribuição de esferas de competência bem delimitada, aos critérios de assunção e de carreira. Por esta tradição técnico-jurídica, o conceito de Burocracia designa uma teoria e uma praxe da pública administração que é considerada a mais eficiente possível (BOBBIO, 1986, p. 124).

Weber (1999), por sua vez, caracteriza a burocracia como um tipo de dominação racional-legal e uma estrutura organizacional lastreada na obediência a normas racionalmente definidas e exercidas por quadro administrativo burocrático. Há

---

<sup>2</sup> PRADO, Alfredo Marcos do. **Modelos de administração pública e o rent seeking**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XVII, n. 120, jan 2014. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=14220](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14220)>. Acesso em 13 de maio de 2015.

adequação dos meios aos objetivos pretendidos a fim de garantir maior eficiência pela “precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade – isto é, calculabilidade tanto para o senhor quanto para os demais interessados” (WEBER, 1999, p. 145).

Contudo, Bresser-Pereira (1996, p. 5) destaca que, a partir da transformação de um Estado Liberal do século XIX para um Estado social e econômico do século XX, cuja expansão advinha tanto das pressões sociais quanto das estratégias de crescimento da própria burocracia, a eficiência pretendida pela administração burocrática não se consolidou efetivamente. O Estado – assumindo a responsabilidade sobre a garantia de serviços sociais tais como saúde, educação, cultura, previdência e assistência social, pesquisa científica, além de atividades de cunho econômico, como a regulação do sistema econômico interno e das relações econômicas internacionais, a estabilidade da moeda e do sistema financeiro e a provisão de serviços públicos e de infraestrutura – passou a apresentar grandes dificuldades e graves problemas de eficiência na prestação desses serviços, fato que num Estado Liberal, com intervenção mínima por parte da administração pública, não era tão relevante. Evidenciaram-se, portanto, as dificuldades da burocracia racional-legal weberiana em garantir o pleno funcionamento do Estado de forma a cumprir todos os papéis que passara a assumir em sua nova concepção a partir do século XX e com a necessária eficiência que pretendia.

Cabe destaque para as denominadas disfunções da burocracia, como descreve Chiavenato:

Ao estudar as consequências previstas (ou desejadas) da burocracia que a conduzem à máxima eficiência, Merton notou a presença de consequências imprevistas (ou indesejadas) e que a levam à ineficiência e às imperfeições. A essas consequências imprevistas, Merton deu o nome de disfunções da burocracia, para designar as anomalias de funcionamento responsáveis pelo sentido pejorativo que o termo burocracia adquiriu junto aos leigos no assunto (CHIAVENATO, 2002, p.21).

Assim, mostrou-se necessária a adoção de um novo modelo de administração para lidar com o problema da eficiência, que se tornou essencial, tanto pela crescente complexidade do funcionamento, da estrutura e da prestação de serviços por parte do Estado, quanto pelo aumento incessante das demandas sociais. A alternativa adotada consistiu no modelo gerencial de administração, comumente conhecido como Administração Pública Gerencial e instituída, no caso brasileiro, por meio da chamada Nova Gestão Pública (NGP), incorporando como elementos centrais os valores da

produtividade, orientação ao serviço, descentralização, eficiência na prestação de serviços, *marketization*<sup>3</sup> e *accountability*<sup>4</sup> (Kettl, 2005).

Tendo em vista a emergência e consolidação da NGP como modelo de administração adotado a partir dos novos pressupostos do poder público, podemos considerar, como afirma Kettl (2005, p. 75), que “praticamente todos os governos têm empreendido esforços para modernizar e agilizar a administração pública” acarretando dois eixos principais: reduzir o alcance do governo; e fazer o setor público funcionar melhor. O autor afirma, também, que a despeito das medidas reformistas em todo o mundo contemplarem metas, em muitos casos, contraditórias, é possível destacar alguns aspectos. Tentativa de conferir maior agilidade à administração pública, além da busca por maior eficácia e eficiência a fim de reduzir custos, culminando, na maioria dos casos, na redução do tamanho do Estado, são temas constantes (Kettl, 2005, p. 75).

Verifica-se nos movimentos de reforma mencionados, ocorridos em todo o mundo, a predominância de uma orientação à redução do tamanho do Estado. Kettl relata:

O que chama a atenção é que o movimento favorável à redução do Estado tornou-se virtualmente universal, por maiores que sejam alguns deles. [...] Em todo o mundo, cidadãos e seus representantes eleitos parecem simplesmente ter chegado à conclusão de que o governo de seu país, seja qual for o seu tamanho relativo, é grande demais e precisa ser reduzido, de que a administração pública é muito cara e deve ser modificada para oferecer maior eficiência e maior eficácia (KETTTL, 2005, p. 75-76).

No tocante à Nova Gestão Pública, a literatura revela o caráter variado e evolutivo de sua implementação em todo o mundo. Pacheco traça importante observação:

a ampla denominação New Public Management abriga conteúdos e trajetórias distintos e que evoluíram ao longo das últimas décadas. A orientação inicial voltada à busca da eficiência e à redução do gasto público foi sendo alterada em direção ao foco em resultados, à qualidade dos serviços prestados, ao empoderamento do cidadão por meio de oportunidades para escolher entre diferentes provedores de serviço e para

---

<sup>3</sup> *Marketization* é o termo atribuído para a utilização de mecanismos de mercado dentro da esfera pública. Exemplos de mecanismos de mercado são a liberdade de escolha de provedor por parte do usuário do serviço público e a introdução da competição entre órgãos públicos e entre órgãos públicos e agentes privados.

<sup>4</sup> *Accountability* é um termo de difícil tradução para o português. Literalmente *accountability* significa a prestação de contas por parte de quem foi incumbido de uma tarefa àquele que solicitou a tarefa (relação entre o agente e o principal). A *Accountability* pode ser considerada o somatório dos conceitos de responsabilização, transparência e controle.

expressar seu grau de satisfação (PACHECO, 2010, p. 189-190)

É perceptível, portanto, um cenário que favorece a emergência de movimentos sociais e a atuação de entidades da sociedade civil na provisão de serviços públicos, estando de acordo com os pressupostos vigentes no referido contexto.

## **2.2 Contratualização na Administração Pública**

Seguindo uma linha de pensamento em consonância com as transformações sofridas pelo Estado ao longo do tempo, nota-se a contratualização como uma característica inerente ao Estado regulador. Essa noção vai ao encontro dos pressupostos basilares da Nova Gestão Pública, na medida em que, com base nessa forma de ação estatal, o setor público abre espaço a novos atores para execução direta de atividades que não são de sua exclusividade, mas que atentem à sua função, ou seja, relacionam-se, de algum modo, à sociedade e ao interesse público.

É fortalecido, assim, o papel de regulador por parte do poder público, desempenhando uma função de controle, fiscalização e regulação pautada, em essência, na administração por contratos como forma de estabelecimento de vínculo entre as partes.

A contratualização, desse modo, nascida do campo de estudo conhecido como neo-institucionalismo econômico, configura, conforme descreve Ramos (1997, p. 87), “o exame das relações entre indivíduos, as relações entre indivíduos ou grupos e as instituições, e as próprias instituições”.

Sendo assim, a administração por contratos pressupõe divisão de responsabilidades com relação a determinada matéria, instituindo, para tanto, fundamentos da teoria agente-principal. Alcoforado (2005) faz menção a três etapas imprescindíveis ao bom resultado da contratualização:

Negociação – esta fase inicia com a intenção de contratar os serviços por um órgão estatal e a elaboração do rol de atividades a serem contratadas. A partir daí, identifica-se o outro órgão ou entidade a ser contratada e se inicia o processo de negociação, que vai da identificação dos indicadores de desempenho, estipulação das metas e a respectiva orçamentação, que é a parte financeira do Contrato de Resultados e contém as despesas e receitas da organização contratada, refletindo as obrigações de parte a parte.

Construção do Instrumento – esta fase consiste na formalização de tudo o que foi negociado, aperfeiçoando-se e aferindo-se todos os pontos acordados. Um passo importante para a construção do instrumento é estabelecer as sanções e métodos de fiscalização e prestação de contas dos resultados do instrumento contratual.

Gerenciamento – esta fase é permanente, após a assinatura do

instrumento contratual, compreendendo todas as atividades de supervisão da entidade, monitoramento dos indicadores de desempenho pactuados e avaliação dos resultados alcançados pela parte contratada. Essa fase é realizada diretamente pelo órgão público contratante (ALCOFORADO, 2005, p. 2).

Portanto, a NGP traz consigo a instituição de nova forma de atuação do setor público, por meio do estabelecimento da contratualização e outras modalidades de relação, de forma a contribuir para a superação dos desafios que levaram à reforma e consolidação de práticas que beneficiem a administração pública e, conseqüentemente, a sociedade. Isso implica, à sua medida, na viabilização da participação social através da sociedade civil organizada valendo-se desses conceitos para atuar junto ao Estado.

A teoria Agente-Principal constitui um dos principais fundamentos teóricos para o estabelecimento de vínculo no que se refere à contratualização. Ela resume-se ao estabelecimento de uma relação entre dois atores: o agente e o principal. Jensen e Meckling (1976) conceituam a também chamada teoria da agência como “um contrato onde uma ou mais pessoas (o principal) engajam outra pessoa (o agente) para desempenhar alguma tarefa em seu favor, envolvendo a delegação de autoridade para a tomada de decisão pelo agente” (JENSEN; MECKLING, 1976, p. 5).

Essa teoria é caracterizada por um problema fundamental advindo da assimetria de informações, que acarreta distorção na relação estabelecida, de modo que um dos atores envolvidos pode agir em desacordo com as regras e os compromissos previamente estabelecidos. Motta (2009, p. 63) defende que se faz necessária a intervenção do Estado para corrigir os vícios do mercado como os monopólios, as externalidades negativas e a assimetria informacional.

Fiani (2002) relata:

uma situação em que coexistem a racionalidade limitada, a complexidade e a incerteza tem como consequência necessária gerar assimetrias de informação, cenário em que os custos para obter informações, reduzir a incerteza e tornar mais previsível o resultado das transações não são desprezíveis e, portanto, afetam diretamente os resultados das escolhas dos agentes. Este substrato da complexidade e incerteza fora apontado por Simon (1962/1995) como sendo uma característica típica de sistemas sociais, como as organizações e o mercado. (FIANI, 2002)

De modo geral, agentes detêm informações não observáveis do ponto de vista do principal. É certo que, em determinada situação, o custo do controle total é tamanho, que não se torna viável o estabelecimento da relação. Assim, há

informações que somente o agente tem conhecimento, gerando margem para ação de forma tendenciosa e oportunista.

O principal, por outro lado, detém capacidade de induzir o comportamento do agente conforme seu interesse, na medida em que é detentor do controle propriamente dito. Dessa forma, o arranjo dessa relação contempla a alocação de riscos, que balizará o vínculo entre as partes e suas responsabilidades.

No caso do setor público, a contratualização materializa a relação agente-principal de forma que o Estado assume papel de principal, detentor do controle, enquanto o referido ator com o qual se estabelece o contrato, torna-se agente do objeto da contratualização.

Przeworski (2007) assinala três situações nas quais se faz valer a teoria agente-principal ao tratar-se de poder público:

- na relação entre o governo (políticos e burocratas) e os agentes econômicos privados;
- na relação entre políticos eleitos e burocratas por eles nomeados; e,
- na relação entre os cidadãos e os políticos eleitos.

Como foco de análise deste trabalho, interessa apenas a primeira situação elencada. Em relação a essa questão, Przeworski (2007) ainda descreve duas configurações distintas: “na primeira, o Principal é o Estado ou governo e os Agentes são as instituições privadas que assumem a função de prestação de serviços públicos, e na segunda, o Principal são as Agências Reguladoras e o Agente se configura em todo o setor privado regulado e fiscalizado por aquelas” (CARVALHO, 2010, p. 7).

Por meio da teoria tratada acima, e ao se considerar a evolução dos modelos de administração, as transformações do setor público brasileiro tratadas a seguir, bem como as características da NGP, observa-se o fortalecimento de uma nova forma de provisão de serviços à sociedade, englobando a atuação conjunta entre poder público e Terceiro Setor.

A seção seguinte traz breve descrição e contextualização do cenário que acarretou a parcerização supracitada e, conseqüentemente, o modelo mineiro de parcerias com OSCIPs.

### 2.3 Reforma Administrativa no Brasil

Na década de 1990 houve um movimento de reforma e reconstrução do Estado em todo o mundo que, de acordo com Bresser-Pereira (1997) envolve quatro problemas: (a) um problema econômico-político - a delimitação do tamanho do Estado; (b) um outro também econômico-político, mas que merece tratamento especial - a redefinição do papel regulador do Estado; (c) um econômico-administrativo - a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e (d) um político - o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar.

Tal reformulação decorreu, principalmente, de uma crise do Estado, englobando três aspectos chave como aponta Bresser-Pereira (1997): crise fiscal, o esgotamento das suas formas de intervenção e a obsolescência da forma burocrática de administrá-lo. A primeira evidencia-se na perda de capacidade do Estado de financiar políticas públicas em razão da incapacidade de constituir uma poupança pública, bem como de uma perda de crédito público. A segunda constitui-se de três formas principais: a crise do *welfare state* no primeiro mundo, o esgotamento da industrialização por substituição de importações na maioria dos países em desenvolvimento, e o colapso do estatismo nos países comunistas. O esgotamento da administração do estado de forma burocrática, por sua vez, manifestou-se pela baixa qualidade e eficiência dos serviços prestados pelo Estado com participação de burocratas.

Com este contexto delineado, buscou-se uma redefinição das atividades da administração pública, consistindo na delimitação e redução das funções do Estado e do seu grau de interferência, além da predominância de um modelo gerencial de administração, inspirado nas técnicas de administração do setor privado, com foco em resultados e norteado por princípios como eficiência e eficácia, de forma a maximizar os impactos das políticas em detrimento do foco nos processos característico até então.

Para tanto, pressupôs-se a redefinição do papel do Estado, de modo que era necessária a delimitação clara de suas funções a partir da distinção de quatro áreas conforme descreve Bresser-Pereira (1996, p. 41-42): (1) o núcleo estratégico do

Estado, (2) as atividades exclusivas de Estado, (3) os serviços não-exclusivos ou competitivos, e (4) a produção de bens e serviços para o mercado.

O núcleo estratégico compreende as atividades de elaboração das leis e políticas públicas, tratando da definição de prioridades e estratégias a serem adotadas a fim de orientar e traçar diretrizes para o serviço público. A nível federal, de acordo com Bresser-Pereira (1996, p. 41-42), é constituído pelo Presidente da República, pelos ministros de Estado e a cúpula dos ministérios, responsáveis pela definição das políticas públicas, pelos tribunais federais encabeçados pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Ministério Público. A nível estadual e municipal existem correspondentes núcleos estratégicos.

Atividades exclusivas do Estado abarcam o usufruto do “poder de Estado”, ou seja, a capacidade de legislar e tributar. Inclui a polícia, as forças armadas, os órgãos de fiscalização e de regulamentação, e os órgãos responsáveis pelas transferências de recursos, como o Sistema Unificado de Saúde, o sistema de auxílio-desemprego, etc.

Os Serviços não-exclusivos ou competitivos, por sua vez, relacionam-se a serviços considerados de alta relevância para o bem-estar social e a garantia dos direitos dos cidadãos, ou serviços que envolvem economias externas, não podendo ser adequadamente recompensados no mercado através da cobrança dos serviços.

A produção de bens e serviços para o mercado, por fim, é realizada pelo Estado através das empresas de economia mista, que operam em setores de serviços públicos e/ou em setores considerados estratégicos. (Bresser-Pereira, 1996)

	FORMA DE PROPRIEDADE			FORMA DE ADMINISTRAÇÃO	
	Estatal	Pública Não-Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
<b>NÚCLEO ESTRATÉGICO</b> Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios	○			○	
<b>ATIVIDADES EXCLUSIVAS</b> Polícia, Regulamentação Fiscalização, Fomento, Seguridade Social Básica	○				○
<b>SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS</b> Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	Publicização →	○			○
<b>PRODUÇÃO PARA O MERCADO</b> Empresas Estatais		Privatização →	○		○

**Figura 1 - Formas de Propriedade e Administração e Setores do Estado**

Fonte: Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995). Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

A figura 1 retrata, portanto, as respectivas formas de propriedade e formas de administração correspondentes a cada área estipulada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), elaborado em 1995 com vista a orientar a implementação das medidas administrativas previstas no sistema de reforma a ser introduzido no país. Conforme Bresser-Pereira (1995, p. 6), tal Plano Diretor “define objetivos e estabelece diretrizes para a reforma da administração pública brasileira”. A elaboração do PDRAE partiu do resultado do trabalho realizado no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), criado para coordenar as políticas e estratégias de reforma na administração pública.

A reforma administrativa formulada pelo governo federal propôs a noção de serviços públicos não estatais, incorporando a sociedade civil organizada através das

Organizações Sociais, como instrumentos responsáveis pela implementação da estratégia de publicização (Mare, 1995).

Sendo assim, a pretendida modernização e melhoria da eficiência na prestação dos serviços passaria pelo fortalecimento da administração direta e descentralização da execução dos serviços por meio de um Plano de Publicização que envolve a implementação de “agências autônomas” – de forma a garantir a regulação – e as “organizações sociais”, cumprindo o papel de execução das políticas públicas.

Em 15 de maio de 1998, foi instituída a Lei Federal nº 9.637, para tratar de novo instrumento jurídico intitulado Contrato de Gestão, como forma de parcerização entre a administração pública e as chamadas Organizações Sociais<sup>5</sup>, de forma a se dedicar aos determinados serviços não-exclusivos ou competitivos do Estado.

A partir da publicação da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999 foi instituído outro instrumento jurídico: o termo de parceria. Dessa forma, as então instituídas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) passaram a ter o direito de receber recursos públicos para financiar suas ações. Antes dessas leis, tais repasses se davam única e exclusivamente por meio de convênios, instrumento jurídico criado inicialmente para regular a relação entre entes federados. Os termos de parceria constituem instrumento mais flexível em relação à legislação vigente na aplicação dos recursos públicos. Não preveem a obrigatoriedade de observância do disposto na lei 8.666/93<sup>6</sup> que versa sobre licitações e contratos. O documento que regula os gastos é o Regulamento de Compras e Contratações, que deve ser aprovado pelo poder público para viabilizar a transferência de recursos e seu monitoramento.

A partir dos novos instrumentos jurídicos supracitados, estabeleceu-se um novo arranjo institucional atrelado à estratégia de cooperação do governo com o Terceiro Setor e o setor privado.

---

<sup>5</sup> Nos termos do Art. 1º da Lei Federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998, poderão qualificar-se como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei.

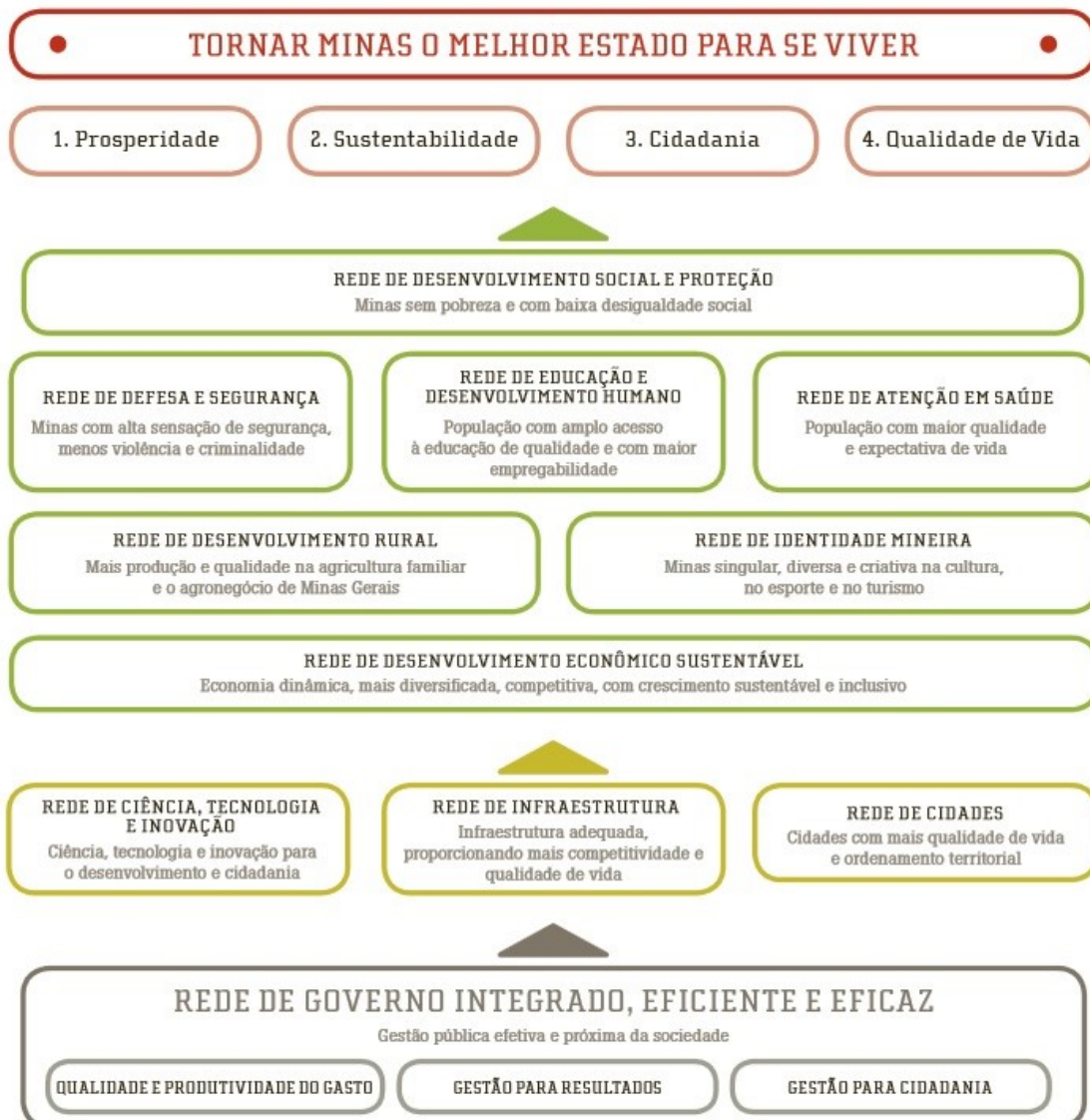
<sup>6</sup> A Lei 8.666 de 21 de junho de 1993 Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

## 2.4 Reforma Administrativa em Minas Gerais

O Estado de Minas Gerais adotou, a partir de 2003, algumas reformas que objetivavam a reestruturação do Estado de forma a possibilitar um melhor planejamento e monitoramento das ações desempenhadas, caracterizadas como “conjunto integrado de políticas de gestão públicas orientadas para o desenvolvimento” (Vilhena, 2006). Para isso, inicialmente, adotou-se o chamado “Choque de Gestão”, com vista à recuperação financeira, por meio do ajuste fiscal e recuperação do equilíbrio nas contas públicas e retomada da capacidade de investimento do Estado, a fim de garantir as condições e recursos necessários à realização das políticas públicas. (MINAS GERAIS, 2015)

Num segundo momento, a partir de 2007, foi adotado o “Acordo de Resultados” como instrumento de controle e monitoramento das políticas e atividades desempenhadas por meio dos resultados obtidos e conforme metas preestabelecidas, visando consolidar e aprimorar o processo de transformação em curso e garantir sua irreversibilidade, bem como aprimorar a aplicação de recursos através da priorização de metas e consolidação de uma carteira de projetos orientada para resultados. (MINAS GERAIS, 2015)

Posteriormente, desde 2011, houve uma orientação de forma a propiciar maior participação da sociedade no seio das atividades da administração pública. Tais diretrizes foram consolidadas pelo Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), instrumento de planejamento a longo prazo adotado pelo governo para delinear as estratégias que orientam as ações do Estado em cada versão. Conforme descrito no PMDI 2011-2030, o principal desafio incorporado é a participação da sociedade civil organizada na priorização e acompanhamento da implementação da estratégia governamental. A figura 2 traz uma visão da estratégia adotada pelo governo mineiro no período 2011-2030 baseando-se em redes de desenvolvimento que possibilitam uma reestruturação e organização do Estado, “a partir da incorporação de um modelo de gestão transversal do desenvolvimento, buscando a intersectorialidade das políticas públicas e a articulação dos atores responsáveis pelo sucesso de sua implementação ressaltando a participação da sociedade civil organizada como ator ativo e imprescindível nesta trajetória”. (PMDI 2011-2030, p. 63)



**Figura 2 – Redes de Desenvolvimento do PMDI 2011-2030**

Fonte: Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2011-2030

O Estado de Minas Gerais atuou, conforme descrito, num delineamento de uma estratégia contínua que passou pelo aprimoramento da qualidade e produtividade do gasto, orientou-se por uma gestão para resultados, e, num último momento, traz a ideia de gestão para cidadania, na tentativa de criar mecanismos que garantam a participação da sociedade civil no processo de formulação e implementação de políticas públicas.

O próximo capítulo trará a descrição do modelo de termos de parceria adotado em Minas Gerais com o fim de executar políticas através da parcerização com entidades do Terceiro Setor.

### 3 TERCEIRO SETOR E PARCERIAS EM MINAS GERAIS

#### 3.1 Conceito e Contextualização do Terceiro Setor

A Noção de Terceiro Setor parte do pressuposto de existência de dois outros setores que o precedem, havendo, porém, uma imprecisão conceitual inerente à questão. Salamon (1997, p. 93) aponta que “a diversidade do setor é tão assombrosa, que nos induz a passar por alto as consideráveis similitudes que também existem nele”.

O entendimento, dá conta de uma expressão advinda do contexto norte-americano, encarando o Estado como primeiro setor e o mercado como segundo setor, ou vice-versa. Assim, a definição conceitual parte do estabelecimento de uma negação: “nem governamental, nem lucrativo”. (Fernandes, 2002, p. 127)

Tendo isso como base, a conceituação de Terceiro Setor converge com a ideia de participação da sociedade na promoção do interesse público, já que trata da coisa pública sem considerar atuação estatal ou atividade lucrativa (relacionada ao mercado).

Fernandes (1997) trará sua contribuição no sentido de compreender o Terceiro Setor da seguinte forma: “Marcando um espaço de integração cidadã, a sociedade civil distingue-se, pois, do Estado; mas, caracterizando-se pela promoção de interesses coletivos, diferencia-se também da lógica do mercado. Forma, por assim dizer, um ‘Terceiro Setor’” (FERNANDES, 1997, p. 27).

Consolidando uma definição possível, apesar da já mencionada imprecisão conceitual, destaca-se a concepção adotada por Coelho (2002):

O Terceiro Setor pode ser definido como aquele em que as atividades não seriam nem coercitivas nem voltadas para o lucro. Além disso, suas atividades visam ao atendimento de necessidades coletivas e, muitas vezes, públicas (COELHO, 2002, p. 48).

No Brasil, o contexto de participação e pressão social em prol do estabelecimento da democracia culminou com o arcabouço jurídico instituído com a Constituição Federal de 1988. Após essa evolução, as demandas acerca da participação social no que se refere à elaboração e implementação de políticas públicas passaram a ser cada vez mais constantes, envolvendo múltiplos atores sociais e, considerando o cenário de descentralização e democratização do Estado

Brasileiro, identifica-se a crescente atuação do Terceiro Setor no país.

Dessa forma, movimentos sociais das décadas de 1970 e 1980 acarretaram no fortalecimento e consolidação do Terceiro Setor brasileiro, de modo que Beghin, Jaccoud e Silva (2005, p. 390) relatam:

Tendo origem no movimento social que se organizou no país a partir da década de 1970 visando fortalecer o processo de luta pela democratização do país, intensificaram-se com a emergência de novos atores sociais, novos tipos de associativismos e de movimentos sociais. [...] muitos desses novos atores buscaram desenvolver alternativas autônomas de intervenção social ancoradas nas ideias de ajuda mútua e de iniciativa própria no atendimento de carências sociais. Sua ação envolveu desde a proliferação de manifestações de massa até formatos mais organizados centrados em problemas locais, passando por coletividades aglutinadas ao redor de temas como gênero, raça, paz ou meio ambiente, além de movimentos de cunho religioso.

Isto, posto, cabe ressaltar a orientação do governo brasileiro no fim da década de 1990 para o fomento e colaboração dessa área, através da incorporação desses diversos atores ao cerne da provisão de serviços sociais pelo Estado. Trata-se, aqui, da reforma administrativa já relatada.

### **3.2 O Modelo Mineiro de Parcerias com OSCIPs**

As parcerias entre o Estado e as entidades do Terceiro Setor no Estado de Minas Gerais residem na forma de dois instrumentos jurídicos distintos. São eles os Convênios e os Termos de Parceria. Será considerado o Termo de Parceria como fonte de estudo para consecução dos objetivos propostos.

A adoção de Termo de Parceria como instrumento jurídico para celebração de vínculo de cooperação entre o poder público e as entidades do Terceiro Setor no Estado de Minas Gerais se deu com a reforma administrativa ocorrida a partir de 2003. Essa iniciativa surgiu do interesse do Estado em lançar mão da expertise e estrutura das Organizações da Sociedade Civil, além de favorecer uma participação social mais efetiva nas questões correspondentes à provisão de serviços públicos. Os convênios, já utilizados anteriormente, são instrumentos que pressupõem o estabelecimento de vínculo de cooperação entre entes federativos, não possuindo metodologia perfeitamente aplicável a organizações de direito privado, já que, para serem utilizados neste caso, devem sofrer adaptações que, em muitos casos, acabam por gerarem distorções em relação ao tratamento das organizações da sociedade civil,

que passam a ser encaradas como entes da federação. É o que decorre da explicação dada por Moreira Neto (2009), denotando que a finalidade dos convênios era: “formalizar a parceria de órgãos e entidades da Administração Pública, isto é, acordos entre pessoas integrantes da Administração Pública. Trata-se do instituto da cooperação entre os entes públicos.” (MOREIRA NETO, 2009, p. 314)

Assim, a adoção de novo instrumento jurídico contribuiria para a redução dessas distorções, além de garantir maior segurança jurídica às instituições de direito privado, na medida em que o controle e acompanhamento da utilização dos recursos públicos se faz extremamente necessário e o estabelecimento de regras, requisitos, e procedimentos específicos favorece tanto o monitoramento pelo setor público, quanto a prestação de contas pela entidade parceira, contribuindo para uma melhor relação de parceria entre esses atores.

A realização de parcerias por meio de tal instrumento jurídico enseja e pressupõe conformidade com determinada metodologia que constitui um modelo de parcerias entre Estado e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Considera-se, para tanto, a concessão de um título às entidades que atendam a preceitos e exigências preestabelecidos em legislação específica e objetivam firmar parceria com o poder público para execução de políticas públicas abrangidas pelas áreas de atuação previstas em seu estatuto social.

São definidas pela legislação estadual, então, diversas regras, cláusulas e procedimentos que compõem essa metodologia, constituindo, assim, o modelo mineiro de parcerias com OSCIP.

Na estrutura orgânica atual do Estado, o órgão responsável pela elaboração e gestão do modelo é o Núcleo Central de Parcerias com OSCIPs (NCPO), pertencente à Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental (SUGES) da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) de Minas Gerais. Além deste, vários outros atores são envolvidos na estrutura de participação da execução de políticas públicas através desse instrumento, a saber:

- Órgão Estatal Parceiro (OEP) – órgão representante do poder público responsável pela condução direta da política pública relacionada ao objeto do termo de parceria.

- Órgão Interveniente – parte do poder público interessada na política pública relativa ao termo de parceria, não sendo, porém, responsável direto pela mesma.

- Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) – entidade do Terceiro Setor responsável pela execução dos serviços, atuando como representante da Sociedade Civil Organizada, devendo, para tanto, constituir-se conforme forma prevista em lei e ser reconhecida apta pelo poder público a estabelecer parceria, por meio do título de OSCIP. (a ser tratado posteriormente)

- Conselho Estadual de Políticas Públicas – Instância deliberativa responsável pela condução da política pública relacionada ao objeto da parceria, garantindo a participação da Sociedade Civil em todos os processos atinentes a tal política.

- Especialista em Políticas Públicas – membro da Sociedade Civil que atua na área relativa às questões que envolvem o objeto do termo de parceria. Tal membro é indicado pelo OEP.

- Órgãos de Fiscalização e Controle – partes do poder público, além daquelas já mencionadas, responsáveis pela fiscalização e controle em todos os processos da parceria. São eles: a Controladoria-Geral do Estado (CGE); a Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças (CCGPGF); o Ministério Público e o Tribunal de Contas do Estado.

No que tange à legislação específica que trata dos Termos de Parceria em Minas Gerais, tem-se a Lei Estadual nº 14.870, de 16 de dezembro de 2003 e o Decreto Estadual nº 46.020, de 09 de agosto de 2012, que a regulamenta, alterado pelos Decretos Estaduais nº 46.182, de 14 de março de 2013 e nº 46.423, de 17 de janeiro de 2014.

O modelo mineiro de parcerias com OSCIPs pressupõe uma série de regras e procedimentos que visam garantir a legitimidade das políticas públicas alvo de tal publicização, bem como sua eficácia, eficiência e efetividade. Isto posto, determina diversos processos que constituirão a metodologia aplicada, utilizando-se dos preceitos gerencialistas da NGP trazidos pela reforma administrativa realizada no estado a partir de 2003, já tratada neste trabalho.

É necessária a qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) para que a entidade tenha direito a firmar vínculo de cooperação com o poder público. Este é um critério que contribui, em certa medida, para viabilizar a participação da Sociedade Civil de forma democrática e transparente e, ao mesmo tempo, contribuir para o controle e regulação estatais necessários.

Além da qualificação, os outros processos que compõem o modelo são os

seguintes: seleção, pactuação, monitoramento e avaliação, aditamento e encerramento. Estes processos serão descritos de forma mais detalhada a seguir, como forma de possibilitar maior compreensão acerca do modelo estudado.

### **3.2.1 Qualificação**

O Processo de Qualificação consiste na atribuição de título de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) à entidade do Terceiro Setor que atende aos preceitos estipulados na legislação específica que trata de termos de parceria no estado de Minas Gerais. Se dá conforme ato vinculado, de modo que, no caso de a entidade abranger em seu estatuto os preceitos expressos na legislação, ela está apta e deverá receber o título de OSCIP. Dessa forma, percebe-se que não se trata de ato discricionário, ou seja, a entidade que requer o título de OSCIP e atende aos pressupostos legais possui o direito de receber o título independentemente de conveniência ou oportunidade do poder público, tornando-se uma obrigação concedê-lo.

É válido ressaltar que o título de OSCIP garante à instituição o direito de firmar o instrumento jurídico “termo de parceria” com o poder público, mas não confere nenhum benefício à entidade. O artigo 5º da Lei Nº 14.870, de 16 de dezembro de 2003 dispõe que “O deferimento do título de OSCIP não importa no reconhecimento, à entidade qualificada, de prerrogativa de direito público, material ou processual, nem de delegação de atribuições reservadas ao poder público”. Conforme já salientado, a celebração de um termo de parceria, diferentemente do ato de qualificação, é ato discricionário, ou seja, cabe ao poder público avaliar conveniência e oportunidade de execução de uma política pública por meio de termo de parceria, devendo, para tanto, seguir a metodologia prevista na legislação, que abrange análise de viabilidade, seleção de entidade e pactuação do contrato, dentre outros processos. Sendo assim, o título de OSCIP confere o direito a uma entidade de realizar a parceria, mas não configura obrigação do poder público em estabelecer tal vínculo nem qualquer outra vantagem ou benefício à mesma.

O processo de qualificação de uma entidade do Terceiro Setor para obtenção do título de OSCIP, conforme legislação estadual, é de responsabilidade do Núcleo Central de Parcerias com OSCIPs (NCPO). A Lei Estadual Nº 14.870, de 16 de

dezembro de 2003 estabelece que as entidades do Terceiro Setor podem qualificar-se como OSCIP desde que constituam “pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos<sup>7</sup>, nos termos da lei civil, em atividade, cujos objetivos sociais consistam na promoção de, pelo menos, uma das seguintes atividades”, além das normas estatutárias previstas:

- I - assistência social;
- II - cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- III - ensino fundamental ou médio gratuitos;
- IV - saúde gratuita;
- V - segurança alimentar e nutricional;
- VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente, gestão de recursos hídricos e desenvolvimento sustentável;
- VII - trabalho voluntário;
- VIII - desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
- IX - experimentação não lucrativa de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;
- X - defesa dos direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita;
- XI - defesa da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;
- XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos;
- XIII - fomento do esporte amador.
- XIV - ensino profissionalizante ou superior.

Para certificação da qualificação como OSCIP, é exigida, também, comprovação de experiência da entidade na atuação em uma das áreas acima, podendo fazer-se por meio de execução de projetos, programas ou planos de ação que abrangem atividades relacionadas, ou, ainda, de acordo com o Decreto Estadual

---

<sup>7</sup> Para os efeitos da Lei em questão, considera-se sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, participações ou parcelas de seu patrimônio auferidos mediante o exercício de suas atividades e que os aplica integralmente na consecução de seu objetivo social.

nº 46.020, de 09 de agosto de 2012, em seu artigo 4º, parágrafo único: “a prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins, na forma do regulamento” (MINAS GERAIS, 2012).

Observa-se que, pelo período compreendido entre a publicação da Lei Estadual nº 14.870 até dezembro de 2009, era permitido às entidades comprovar experiência por meio da atuação de seus dirigentes na execução de atividades relacionadas em seu estatuto social, sem necessidade de atuação direta da própria instituição. Contudo, a mesma lei passou a vedar essa possibilidade a partir de janeiro de 2010.

Cabe salientar, ainda, que, a partir da qualificação como OSCIP, a entidade estará sujeita à fiscalização pelo poder público por meio da atuação dos órgãos competentes, uma vez que, de acordo com a lei, são organizações que cumprem uma função social e devem atuar conforme o interesse público, mesmo que não haja qualquer termo de parceria em vigência entre a administração pública e a entidade em questão. Incumbe-se, desse modo, a fiscalização ao Ministério Público, no que concerne à sua competência preestabelecida; ao Controle externo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado; e ao controle interno do Estado através da Controladoria-Geral do Estado (CGE).

“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 Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, que o exercerá com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado”. (MINAS GERAIS, 2003)

O Decreto Estadual Nº 46.020, de 09 de agosto de 2012 estabelece, também, que o certificado do título de OSCIP será válido por 3 (três) anos, sendo necessária sua renovação após esse período.

Há, ainda, segundo dispõe a legislação, situações em que as entidades podem perder o título de OSCIP. O artigo 10º do Decreto 46.020 estabelece os casos em que tal punição ocorrerá, juntamente com a impossibilidade do requerimento de novo título por um período de cinco anos a contar da data da publicação do ato de desqualificação.

Art.10 - Perderá a qualificação como OSCIP a entidade que:  
I - dispuser de forma irregular dos recursos públicos que lhe forem destinados;  
II - incorrer em irregularidade fiscal ou trabalhista;  
III - descumprir o disposto nesta Lei.

Parágrafo único. A entidade que perder a qualificação como OSCIP ficará impedida de requerer novamente o título no período de cinco anos a contar da data da publicação do ato de desqualificação. (MINAS GERAIS, 2012)

O Decreto Nº 46.020 determina, também, que a desqualificação pode ser requerida, judicial ou administrativamente, por cidadão, partido político, associação ou entidade sindical, se amparados por evidência de erro ou fraude, vedado o anonimato e respeitadas as prerrogativas do Ministério Público. A perda de qualificação depende, porém, de instauração de processo administrativo ou judicial, assegurando-se a ampla defesa e o contraditório.

### **3.2.2 Seleção**

O modelo de parcerias com OSCIP em Minas Gerais abrange um processo de seleção de entidades para celebração dos termos de parceria pautado na busca da garantia de princípios fundamentais da administração pública, tais como a isonomia e impessoalidade, na medida em que estabelece o Concurso de Projetos como ferramenta primordial e obrigatória com relação ao critério estabelecido para seleção. Tal fato pode ser considerado uma inovação trazida pelo Decreto Nº 46.020, de 09 de agosto de 2012, visto que, antes de sua adoção, o concurso de projetos era instrumento opcional, vinculando a escolha da entidade para celebração do termo de parceria à discricionariedade do poder público, através de parecer técnico elaborado pelo órgão responsável pela política pública contemplando justificativa para sua decisão. Assim, antes do Decreto em questão, o governo possuía maior liberdade de escolha das entidades com as quais iria celebrar a parceria, abrindo margem para o favorecimento a grupos ou indivíduos específicos e à satisfação de interesses individuais, ferindo princípios básicos da democracia, além de enfraquecer a legitimidade da participação da sociedade civil pretendida com a implementação de tal modelo.

Com isso, a celebração do termo de parceria passa a ser realizada mediante um processo de definição da entidade parceira pautado em critérios objetivos, racionais e democráticos, de forma a garantir um maior embasamento técnico a este procedimento, garantindo maior legitimidade e viabilidade, visto que considera-se, também, a capacidade gerencial e financeira para a realização da política pública

através deste instrumento jurídico, bem como a adequação das diretrizes, objetivos e cláusulas às estratégias do poder público. Outro aspecto que merece destaque é a realização de um estudo de viabilidade pelo NCPO, órgão responsável pela gestão do modelo, que analisa a adequação da metodologia utilizada à proposta recebida pelo Estado, observando o alinhamento às estratégias governamentais e a aplicabilidade do termo de parceria como instrumento de execução da política pública (PROSDOCIMI, 2012, p. 31).

A seleção da entidade que firmará termo de parceria com a administração pública passa, portanto, a apresentar um caráter mais sólido e íntegro com a instituição do Decreto Nº 46.020, lançando mão de instrumentos que visam garantir legitimidade, coerência e transparência a esse instrumento jurídico, permitindo maior empoderamento da política pública pela sociedade civil organizada, cuja participação é imprescindível para o bom funcionamento do modelo.

### **3.2.3 Pactuação e Aditamento**

A pactuação de contrato entre a OSCIP e o poder público, conforme determina a legislação vigente, é precedida e perpassa pela adequação dos objetivos, diretrizes, regras e metas que compõem o conteúdo da minuta do termo de parceria às estratégias e pretensões do poder público, sendo, determinados pela elaboração de manuais e modelos documentais com vista a garantir padronização, além de constituir elementos que viabilizem capacidade gerencial e administrativa de condução da política pública.

É elaborado, por exemplo, um Regulamento de Compras e Contratações, que ditará as regras relativas a tal matéria, visto que a metodologia do termo de parceria não segue como base as exigências da Lei nº 8.666/93, conhecida como lei de licitações e que determina as regras a serem observadas para realização dos procedimentos de compras e contratações pelos órgãos da administração direta e indireta.

Outro instrumento relevante é a memória de cálculo, que consiste num documento que discrimina detalhadamente os componentes do plano de trabalho e suas correspondentes previsões orçamentárias, configurando a discriminação de todos os gastos a serem realizados durante a prestação do serviço pela OSCIP.

Nesta etapa do processo de contratualização, são definidos indicadores e produtos, metas, prazos, além do planejamento financeiro e orçamentário do objeto pactuado, de forma a conferir aspecto gerencial à política a ser realizada, no intuito de permitir, assim, o adequado acompanhamento e monitoramento de resultados conforme pressupõem as práticas gerencialistas características desta forma de atuação estatal, adotadas, como já mencionado, a partir da reforma administrativa ocorrida no Estado.

Tais elementos compõem o Termo de Parceria – instrumento jurídico basilar da metodologia de parcerização entre Estado e Terceiro Setor em Minas Gerais. Metodologia esta, que preconiza a execução de política pública por meio de uma entidade do Terceiro Setor intitulada como OSCIP, através da condução Estatal, envolvendo diversos atores, como membros da sociedade civil (OSCIP e um especialista em política pública), Estado (órgão estatal parceiro e órgão interveniente, quando houver), conselhos estaduais de políticas públicas e órgãos de controle.

A pactuação, portanto, pressupõe características inerentes ao modo de intervenção baseado em preceitos da Nova Gestão Pública (NGP), tais como o estabelecimento de cláusulas, critérios, objetivos, indicadores, metas, regras e outros elementos atinentes ao gerencialismo, representando a etapa na qual as “regras do jogo são estipuladas” e constituindo uma importante etapa deste modelo de parcerias que poderá implicar na eficiência, eficácia e efetividade da política pública ofertada e, conseqüentemente, na satisfação ou não das demandas sociais correspondentes.

O processo de aditamento de um termo de parceria ocorre com o fim do período de vigência do mesmo, com vista a garantir a continuação da realização da política pública e, conseqüentemente, prestação do serviço relativo ao objeto da parceria. Ocorre segundo uma série de procedimentos realizados em período próximo ao fim do prazo do termo de parceria pactuado, envolvendo etapas similares ao processo de pactuação.

Nesta fase, portanto, são revistos todos os elementos de planejamento, tais como indicadores, metas, regras, e, considerando-se os resultados alcançados, em caso de comum interesse dos atores envolvidos em proceder a continuação do termo, tais elementos são repactuados e/ou aperfeiçoados.

O aditamento de um termo de parceria passa, então, por várias instâncias que compõem a fase de pactuação, como já mencionado, nas quais participam os diversos

atores de fiscalização e controle por parte do Estado: OEP, SEPLAG, CGE, CCGPGF.

A legislação define que o procedimento de aditamento é parte obrigatória no processo de alteração ou prorrogação do termo de parceria, sendo que é realizado, sempre, em comum acordo entre as partes envolvidas, constituindo o instrumento conhecido como Termo Aditivo.

### **3.2.4 Monitoramento e Avaliação**

O monitoramento e a avaliação da política pública executada através de termo de parceria entre o Estado e a OSCIP pode ser considerado um dos processos mais importantes dentre os envolvidos por esta metodologia de contratualização.

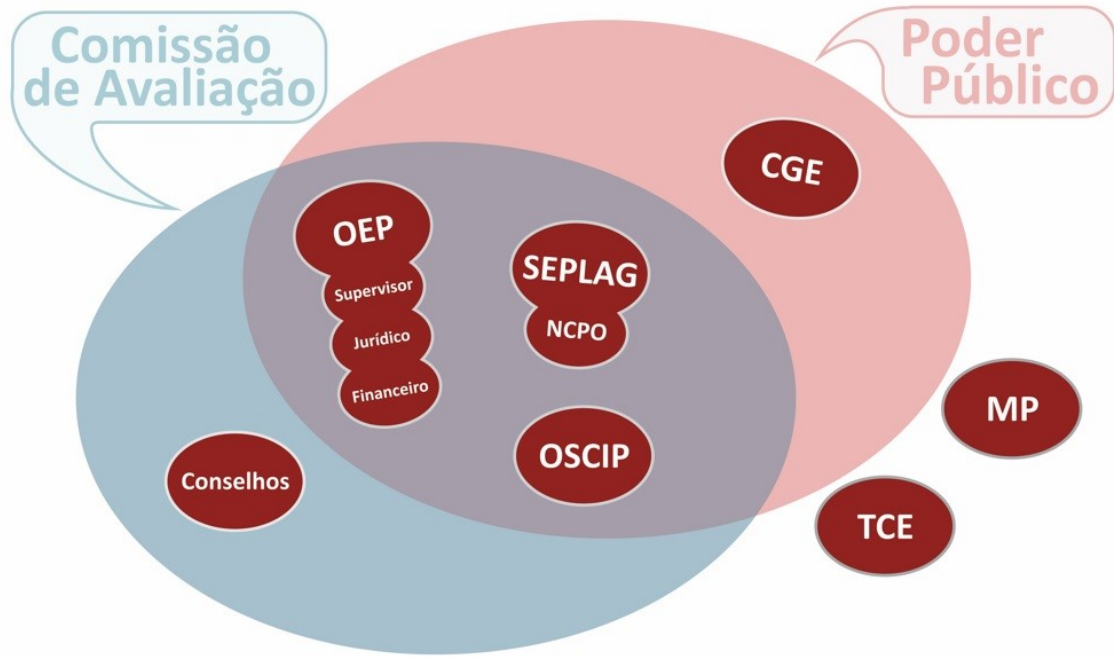
A legislação institui uma comissão supervisora a fim de desempenhar o papel do poder público que cabe ao órgão estatal parceiro (OEP), composta por servidores públicos representantes de tal órgão, sendo um supervisor e um supervisor-adjunto, com poder de veto sobre as decisões da OSCIP que fazem referência ao termo de parceria. A Comissão Supervisora fica incumbida, então, de representar o OEP na interlocução técnica com a OSCIP e no acompanhamento e fiscalização da execução do Termo de Parceria, devendo zelar pelo seu adequado cumprimento e manter o OEP informado sobre o andamento das atividades. Conforme dispõe o Decreto Nº 46.020, no parágrafo 2º do artigo 44, “cabe à Comissão Supervisora acompanhar as atividades desenvolvidas pela OSCIP parceira e monitorar o Termo de Parceria nos aspectos administrativo, técnico e financeiro, propondo as medidas de ajuste e melhoria segundo as metas pactuadas e os resultados observados, com o assessoramento de seus auxiliares” (MINAS GERAIS, 2012).

Outro componente essencial instituído pela legislação é a Comissão de Avaliação (CA), composta, de acordo com o artigo 14, §1º da Lei 14.870, de 16 de dezembro de 2015, 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 figura 3 ilustra a composição e o funcionamento da CA e dos atores envolvidos no modelo, configurando sua estrutura de governança.



**Figura 3 – Estrutura de Governança do Modelo**

Fonte: Núcleo Central de Parcerias com OSCIPs - SEPLAG.

A esta comissão caberá realizar a avaliação dos resultados atingidos com a execução do termo de parceria em um prazo, no mínimo, semestral. Como resultado desta avaliação, é emitido um relatório conclusivo, contendo uma nota atribuída à execução da política pública no período avaliatório em questão, usando como base os relatórios gerenciais de resultado e financeiro elaborados pela OSCIP. Esta nota estipulada é, então, o principal elemento de mensuração dos resultados obtidos pela execução da política pública. Porém, uma das dificuldades dessa questão, é o fato de não haver qualquer punição ou sanção para nenhum dos atores envolvidos em caso de não cumprimento de metas desde que a nota seja considerada satisfatória. Ou seja, num intervalo de 0 a 10, se a nota atribuída considerando-se as médias dos resultados alcançados for maior que 6 (seis), não há qualquer diferenciação com relação ao atingimento das metas. Uma nota 6,5 ou uma nota 9,5 incorrem na mesma consequência, que, neste caso, é inexistente.

É responsabilidade da OSCIP, portanto, como mencionado acima, a elaboração de um relatório gerencial de resultados e um relatório gerencial financeiro relativos a cada período avaliatório, no que tange ao monitoramento e avaliação do termo de parceria.

Há ainda, além do acompanhamento dos resultados, um procedimento relativo à análise processual, denominado checagem amostral. Este procedimento é realizado com vista a verificar o funcionamento dos processos internos da OSCIP no que tange às questões de compras, contratações, e prestação de contas relacionadas à matéria determinada pelo Regulamento de Compras e Contratações (RCC).

À SEPLAG – em relação à etapa de monitoramento e avaliação – compete, por meio do NCPO, a gestão da metodologia, através da criação dos manuais e modelos dos relatórios utilizados, além de outros documentos, bem como participar do processo de monitoramento e avaliação no que se refere ao alcance dos resultados pretendidos, fazendo parte da Comissão de Avaliação.

Existe, também, a fim de garantir a observância das estratégias que envolvem a política, bem como favorecer a condução da política em questão, a realização de encontros semestrais com o Dirigente Máximo do OEP, como forma de aproximação entre a execução da política e a alta administração do poder público. Outra instância a se destacar é o Comitê de Apoio à gestão dos Termos de Parceria (CGTP), artifício no qual o NCPO promove discussões e reflexões acerca da metodologia utilizada na contratualização, abordando questões que abrangem o funcionamento do modelo, de forma a contribuir para sua melhoria contínua e gradual.

Por conseguinte, ao findar-se o exercício financeiro, – que, no caso brasileiro, é concomitante ao ano civil – o OEP deve elaborar uma prestação de contas anual que abrange toda a movimentação financeira e patrimonial realizada durante o exercício. Tal medida objetiva a verificação da eficiência alcançada na prestação dos serviços e execução dos objetivos e metas pactuados para o exercício em questão. Cabe ressaltar que a legislação prevê a obrigatoriedade de contratação de Auditoria Externa Independente para todos os termos de parceria que possuem valor orçamentário anual superior a R\$1.000.000,00.

A etapa de monitoramento e avaliação dispõe, ainda, da participação de outros órgãos de controle do poder público, tais como a Controladoria-Geral do Estado, que pode intervir em qualquer etapa da vigência do termo de parceria. É competência

deste órgão zelar pela responsabilidade, razoabilidade e economicidade com relação à utilização dos recursos públicos, motivando-se por quaisquer das partes envolvidas nos processos.

O monitoramento e avaliação dos Termos de parceria é, portanto, etapa fundamental no que se refere à realização de uma política pública por meio deste instrumento jurídico, pois é a fase em que se verifica o cumprimento dos objetivos e metas preestabelecidos, de modo a subsidiar a leitura acerca da eficácia, eficiência e efetividade na prestação do serviço para a sociedade. Esta etapa objetiva permitir a visualização do funcionamento da política pública e da cooperação entre as partes envolvidas, sendo, assim, essencial porque contribui para a observação das melhorias ou mudanças alcançadas pelo serviço.

### **3.2.5 Encerramento**

O encerramento do termo de parceria se dá por distintas formas e motivações. Naturalmente, ocorrerá pelo fim do prazo de vigência do termo de parceria estipulado pela lei. Contudo, a legislação ainda prevê situações de rescisão do termo a serem tratadas a seguir.

Com o fim da vigência do termo, deve-se proceder uma prestação de contas de encerramento pela OSCIP, referente ao período não considerado na prestação de contas anual.

Já no que se refere à rescisão, esta pode ocorrer de duas maneiras, como descreve o artigo 64 do Decreto Estadual Nº 46.020:

I – unilateralmente, pelo OEP, se:

a) durante a vigência do Termo de Parceria, a OSCIP perder, por qualquer razão, a qualificação como OSCIP, instituída pela Lei nº 14.870, de 2003, ou nos casos de dissolução da entidade;

b) a OSCIP descumprir qualquer cláusula do Termo de Parceria ou dispositivo da Lei 14.870, de 2003, ou deste Decreto;

c) a OSCIP utilizar os recursos em desacordo com o Termo de Parceria, ou dispositivo da Lei 14.870 de 2003 ou deste Decreto;

d) a OSCIP não apresentar as prestações de contas nos prazos determinados;

e) a OSCIP não atingir as metas previstas no Termo de Parceria, total ou

parcialmente, e não apresentar justificativa formal coerente quanto ao seu eventual descumprimento;

f) a OSCIP suspender a prestação do bem ou serviço objeto do Termo de Parceria sem justa causa e prévia comunicação ao OEP;

g) a OSCIP descumprir as orientações formalmente registradas pelo OEP;

h) a OSCIP apresentar documentação inidônea; ou

i) o Estado apresentar razões de interesse público para a rescisão, de alta relevância e amplo conhecimento, justificadas e determinadas pelo dirigente máximo do OEP;

Ou ainda:

II – por acordo entre as partes, registrado por escrito, desde que não se enquadre nas hipóteses das alíneas “a” a “i” do inciso I.

A rescisão unilateral poderá, dependendo da motivação e justificativa, acarretar consequências punitivas previstas em legislação, a fim de evitar ou minimizar lesão ao interesse público.

## **4 ANÁLISE DAS POTENCIALIDADES E DESAFIOS COM FOCO NO MODELO MINEIRO**

Será realizada, inicialmente, uma análise da atuação do Terceiro Setor sob o ponto de vista dos gestores públicos, com base num estudo realizado pelo IPEA que trata da decisão de implementar políticas públicas por meio da cooperação com entidades do Terceiro Setor. São levantados, para tanto, os argumentos que se relacionam à justificativa de adoção e às vantagens e desvantagens por eles verificadas.

Em seguida, será traçada uma reflexão acerca do arcabouço legal e das regras que envolvem o aspecto normativo relacionado à matéria. Tendo em vista que um dos argumentos ou pressupostos para instituição do modelo é a garantia de segurança jurídica às instituições que se propõem a atuar neste setor, torna-se válida uma análise acerca da efetividade ou aplicabilidade dessa variável, abrangendo os diversos aspectos a ela pertencentes.

Cabe, portanto, uma menção ao novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, que objetiva consolidar e conferir maior consistência ao aspecto normativo que envolve a relação do Estado com o Terceiro Setor.

Por fim, serão discutidos os principais elementos componentes da metodologia que envolve os Termos de Parceria em Minas Gerais, a fim de identificar desafios e vantagens do modelo como forma de contribuir para seu aperfeiçoamento e consolidação.

### **4.1 A atuação do Terceiro Setor e a burocracia**

Foi publicado pelo IPEA um recente estudo sobre a atuação de entidades do Terceiro Setor, no qual os autores se valem de entrevistas realizadas com gestores públicos da alta burocracia federal para analisar suas percepções quanto à implementação de políticas públicas através da parceria com Organizações Não Governamentais (ONGs)<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> No estudo em questão, o termo organizações não governamentais (ONGs) e organizações civis são empregados como sinônimos. Compreendem organizações formalmente independentes do Estado, de filiação

Dentre os resultados apresentados, prevaleceram os seguintes pontos como motivadores apontados pelos entrevistados para justificar as parcerias com organizações civis: internalizar o conhecimento especializado (expertise) das organizações; fortalecer a rede de atuação de ONGs e aproveitar sua capilaridade territorial. Mencionaram-se também ampliar a legitimidade da política pública, suprir a falta de quadros da burocracia para a implementação e a proximidade das demandas dos beneficiários.

O estudo destaca os elementos relacionados à legitimidade da política ofertada com o envolvimento das ONGs, fato evidenciado na seguinte explanação:

[...] as justificativas estabelecem correspondência entre a manutenção de redes de organizações – em diferentes políticas – e a capacidade daí derivada de mobilizar grupos societários, valendo-se desta capacidade para institucionalizar políticas, tanto na distribuição de benefícios quanto na difusão de novos direitos, valores e práticas. Ainda, elas indicam o espaço relevante de noções associadas à democratização do Estado e da importância, como fim em si, de manter os canais de influência da sociedade civil organizada nos processos deliberativos do Estado brasileiro, que a literatura especializada recente sobre o Brasil tem apontado (IPEA, 2013; IPEA, 2014; PIRES e VAZ, 2012).

Além disso, visando identificar e analisar vantagens e desvantagens dessa forma de atuação, foram ressaltados os seguintes aspectos: expertise e capilaridade novamente se sobressaem. Porém, como elemento de destaque que emerge da pesquisa, observa-se a flexibilidade e maior celeridade processual das ONGs em comparação com a burocracia pública. Outra questão relevante é o caráter comportamental do quadro de pessoal de ambas. O estudo aponta que algumas vantagens das ONGs estão associadas à “I) vocação existencial associada aos temas que embasam os programas governamentais; II) maior liberdade na gestão dos recursos; e III) estruturas funcionais enxutas e ágeis” (IPEA, 2014).

Traçando um paralelo com o modelo de Termos de Parceria adotado em Minas Gerais, é possível estabelecer estreita relação. O modelo traz consigo a flexibilidade na medida em que permite procedimentos simplificados na alocação e utilização de recursos, evidenciados pelo desprendimento em relação à Lei 8.666/93, por exemplo. Expertise e capilaridade são atributos que justificaram a instituição do modelo no

---

não compulsória e que não tenham fins lucrativos. Enfatiza-se que o termo tinha uma conotação genérica e poderia ser substituído, ao sabor das preferências, por organizações da sociedade civil ou entidades sem fins lucrativos.

estado. A primeira é reconhecida na exigência, pela legislação, de que, para certificação de qualificação como OSCIP, uma experiência mínima da entidade na área de atuação prevista em seu estatuto deva ser comprovada ao poder público. A segunda é justificável pela grande extensão territorial do Estado e pelo elevado número de municípios existentes, fato que configura certa dificuldade por parte do poder público (em nível estadual) para atingir uma parcela considerável da população, necessitando de arranjos que potencializem sua capilaridade.

Outra característica a se ressaltar é a legitimidade que, na perspectiva dos gestores entrevistados, a atuação do Terceiro Setor contribui para assegurar, favorecida, ainda, pelo poder público por meio de iniciativas como a instituição de Concurso de Projetos como mecanismo de seleção. Essa é uma alternativa que demonstra a disposição em viabilizar a atuação das organizações civis, de modo que prevaleça a capacidade e competência da instituição em prestar um serviço à sociedade com a melhor qualidade e efetividade possíveis.

A pesquisa retratada infere, então, percepção favorável à instituição de políticas públicas por meio das parcerias com o Terceiro Setor. Neste sentido, relata-se:

As organizações captam de forma mais próxima e segura as demandas dos beneficiários, desenvolvem métodos e formas originais para alcançar os objetivos definidos nas ações governamentais e, com isto, alimentam a inovação nas políticas públicas. Estas são algumas das razões que talvez expliquem porque as organizações civis têm se tornado um ator cada vez mais relevante nas políticas estatais, em particular nos níveis subnacionais de governo, em uma conjuntura de forte expansão do leque de direitos e públicos beneficiários de políticas governamentais (IPEA, 2014).

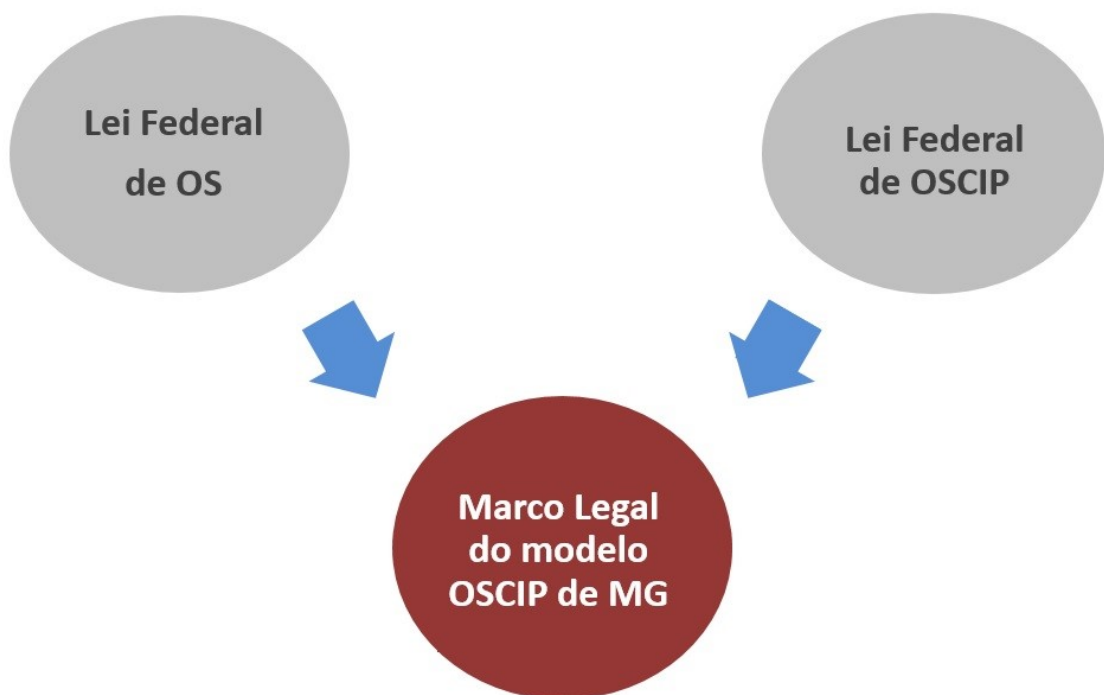
Nota-se, assim, o potencial e as características positivas do modelo, cujas vantagens apontadas podem trazer grande contribuição ao setor público e à provisão de serviços à sociedade.

## **4.2 Arcabouço Legal**

A atuação do Terceiro Setor em parceria com o poder público em Minas Gerais ganhou nova formatação através da criação de um instrumento jurídico específico para tratar de tal matéria. A legislação mineira que constitui o modelo de parcerias entre o Estado e entidades do Terceiro Setor se estabeleceu com fortes inspirações nos modelos instituídos em âmbito federal pela Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999 e Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, trazendo, inclusive, vários dispositivos com

redação semelhante. Dentre os elementos comuns, destacam-se a concessão de título de OSCIP; a enumeração das áreas de atuação das entidades (que em sua maioria são as mesmas); a previsão de observância de princípios constitucionais e outras normas estatutárias; a exigência de comprovação de experiência da entidade na sua área de atuação; a composição do modelo quanto aos atores envolvidos; e vários outros.

Todavia, a iniciativa implementada no Estado de Minas Gerais imbuu-se de uma inovação significativa. O modelo mineiro difere do federal, principalmente, ao constituir um hibridismo advindo da junção entre a metodologia de termos de parcerias entre Estado e OSCIPs, e a metodologia de contratualização materializada no instrumento intitulado Contrato de Gestão, elaborado para tratar da parceria do poder público com as Organizações Sociais<sup>9</sup>. Esta inovação culminou num modelo híbrido, que, portanto, possui características relacionadas aos dois instrumentos supracitados e possui sua inspiração caracterizada pela figura 4 abaixo.



**Figura 4 – Hibridismo do modelo mineiro de parcerias com OSCIPs**

Fonte: Núcleo Central de Parcerias com OSCIPs – SEPLAG.

---

<sup>9</sup> Nos termos do Art. 1º da Lei Federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998, poderão qualificar-se como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei.

Destaca-se que a criação de um marco legal para tratar da relação entre o estado e o Terceiro Setor é iniciativa ainda não consolidada em termos de estratégia de implementação de políticas públicas e provisão de serviços sociais, ou seja, ainda está sendo estudada e discutida no âmbito legislativo. Não é claramente identificável um arcabouço legal consistente e suficientemente claro para tratar dessa questão. A legislação aborda o assunto de forma fragmentada. Ao mesmo tempo em que há uma legislação para tratar da atuação em parceria entre a União e as entidades do Terceiro Setor, que já se constitui de forma esparsa na medida em que institui diferentes instrumentos para viabilizar essa relação, – enumeram-se o termo de parceria, contrato de gestão, convênios e outras formas – há também uma legislação estadual concernente à relação de tais entidades com o poder público, referindo-se apenas a níveis diferentes de governo, mas que estabelece formas diferentes de cooperação.

Dessa forma, o arcabouço legal instituído constitui, em certos aspectos, dificuldades para a atuação do Terceiro Setor em parceria com a administração pública, pois, dependendo da forma assumida pela política pública, cabe a implementação de diferentes instrumentos jurídicos que, conseqüentemente, estabelecem diferentes regras para uma mesma matéria, que, por sua vez, resume-se à parceria entre Estado e entidades do Terceiro Setor. Uma implicação desse problema, traduz-se na insegurança e dificuldade por parte das entidades do Terceiro Setor em atuar junto ao setor público com vista à promoção de atividades de cunho social.

Conforme salienta Salinas, citada por Souza (2010, p. 210), há, ainda, uma certa “resistência do poder público em se adaptar ao novo instrumento, devido à [sic] costumes organizacionais ou falta de capacitação”. Essa questão é um indicativo a ser considerado ao verificar-se a quantidade de termos de parceria firmados pelo Estado de Minas Gerais desde a implementação do modelo. São vinte e seis termos de parceria encerrados e oito termos de parceria em vigência, de acordo com números apresentados pela SEPLAG em seu sítio eletrônico, totalizando trinta e quatro termos de parceria<sup>10</sup>. Aliada a isso, pode-se ressaltar a representatividade do número de

---

<sup>10</sup> <http://www.planejamento.mg.gov.br/>

entidades atualmente qualificadas (sessenta e oito, de acordo com a SEPLAG) em relação à totalidade de fundações privadas e associações sem fins lucrativos em Minas Gerais que, com base no censo 2010 do IBGE, é de 36.759, representando uma quantidade, aproximadamente, 540 vezes superior à de OSCIPs. Isso contribui para inferir que, apesar dos esforços em instituir instrumento jurídico próprio para a matéria e dos avanços alcançados em se tratando de Terceiro Setor, a representação dessa forma de parceria diante da atuação do Terceiro Setor no Estado é mínima.

### **4.3 Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**

O contexto atual que envolve a atuação do Terceiro Setor e a participação das organizações da sociedade civil nas políticas sociais e na parcerização junto ao setor público vem passando por intensas reflexões, discussões e mudanças. Em 2014, precisamente na data do dia 31 de julho, foi instituída a Lei Federal nº 13.019 que, em seu conteúdo,

Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999 (BRASIL, 2014).

Essa medida surge com vista a propiciar segurança jurídica à matéria, ao estabelecer novos instrumentos jurídicos relacionados à parceria entre o poder público e as organizações da sociedade civil. Sua inovação, porém, se dá na medida em que promove uma unificação do entendimento e do tratamento relacionado a essa questão, constituindo, assim, Marco Regulatório que viabilize uma padronização e consistência ao arcabouço legal tratado.

Essa iniciativa, todavia, ainda passa por um amadurecimento e evolução a partir de processo de análise e discussão, perpassando os meios democráticos que viabilizem um amplo tratamento a esse assunto, visando envolver grande parte dos atores interessados e procurando garantir o caráter participativo e social dos procedimentos e decisões, tais como instituição de consulta pública. A Lei 13.019 em questão, já foi aprovada e instituída pelo legislativo, mas teve seu prazo de vigência alterado no intuito de assegurar tempo suficiente de transição para as organizações

envolvidas, além de passar por uma regulamentação através de decreto ainda não finalizada. É sabido que a instituição de novos instrumentos no arcabouço jurídico necessita de tempo e estudo para amadurecer e se consolidar.

A título de informação, foi elaborado um documento pelas OSC que atuam junto à sociedade elencando alguns elementos importantes a serem considerados. São eles:

- Processos e instâncias efetivos de participação cidadã nas formulações, implementação, controle social e avaliação de políticas públicas;
- Instrumentos que possam dar garantias à participação cidadã nas diferentes instâncias;
- O estímulo ao envolvimento da cidadania com as causas públicas, criando um ambiente favorável para a autonomia e fortalecimento das OSCs;
- Mecanismos que viabilizem o acesso democrático aos recursos públicos e que permitam a operacionalização desburocratizada e eficiente das ações de interesse público;
- Um regime tributário apropriado e favorecido às OSCs, incluindo a criação e aprimoramento de incentivos fiscais para doações de pessoas físicas e jurídicas.

Existem vários aspectos e elementos que compõem o novo arcabouço jurídico-normativo que ainda são pauta de debates e opiniões divergentes. Cabe, portanto, ao Terceiro Setor, aos servidores públicos, à comunidade acadêmica e à sociedade de um modo geral uma análise mais profunda acerca das propostas, seus pressupostos e implicações, de forma a garantir o avanço em detrimento de medidas que acarretem retrocesso ou prejuízo à matéria.

Ressalta-se a necessidade de novos estudos sobre a relação entre o poder público e o Terceiro Setor para que seja possível a constituição de uma base de conhecimento suficientemente capaz de subsidiar as decisões a serem tomadas.

#### **4.4 Elementos do Modelo**

Como forma de identificar as fragilidades e os aspectos positivos, esta seção trará uma análise de questões relevantes dos processos já elencados que constituem o modelo mineiro de parcerias com OSCIPs.

No que se refere à Qualificação, cabe questionamento para a serventia ou

utilidade do título pela organização que o ostenta. De acordo com os dados disponibilizados pela SEPLAG, o número de entidades que possuem o título de OSCIP atualmente é de sessenta e oito instituições.

Dado que, conforme já relatado, o número de termos de parceria vigentes é de apenas oito, e ainda considerando-se a possibilidade de celebração de mais de um termo de parceria por OSCIP, - como de fato ocorre com o Instituto Cultural Sérgio Magnani (ICSM) e com a Fundação Israel Pinheiro (FIP) – observa-se um descompasso significativo entre a quantidade de OSCIPs qualificadas e o número de OSCIPs que possuem termo de parceria firmado.

A certificação do título de OSCIP tem como única e exclusiva implicação, a possibilidade de celebração de termo de parceria com o poder público pela entidade, sendo que tal fato não se materializa em obrigatoriedade, conforme dispõe a legislação. Ou seja, ainda que a entidade seja qualificada como OSCIP, a administração pública não possui nenhuma obrigação de pactuação de parceria com a mesma, e, além disso, em sentido contrário, a entidade passa a se sujeitar à fiscalização pelos órgãos competentes do poder público, de acordo com o estabelecido em lei. Tem-se, portanto, ao encarar esse contexto, um aspecto de desincentivo com relação à obtenção do título de OSCIP. Os esforços advindos da adequação de seu estatuto social e de sua estrutura – que deve atender a inúmeras exigências legais, tais como conformidade com princípios e procedimentos da administração pública; composição de conselho fiscal; limitação de remunerações; previsão de prestação de contas; realização de auditoria; etc. – para obtenção e manutenção deste pelas instituições, dadas as inúmeras regras e o ínfimo benefício (mero direito de firmar parceria), não compensam ao se considerar o universo de entidades que fazem uso efetivamente do benefício garantido pela titulação.

A outorga de título de OSCIP, todavia, do ponto de vista do poder público, é justificável na medida em que se faz necessário o controle por parte do Estado com relação às entidades aptas a celebrar parcerias, permitindo a elaboração de um banco de dados que relacione tais instituições, sendo a validade e vigência do título um artifício que garanta a atualização dessas informações, de modo que, em caso de alteração estatutária ou desmobilização da entidade, o poder público tome conhecimento da informação de maneira mais tempestiva, atuando de forma mais eficaz.

O processo de seleção, por sua vez, recebeu significativas mudanças com a aprovação do Decreto Estadual nº 46.020 que regulamenta a Lei de OSCIP mineira, estando, dentre as principais, a instituição de obrigatoriedade de realização de Concurso de Projetos para escolha da OSCIP que virá a se tornar parceira do poder público. Essa ferramenta constitui mecanismo de seleção pública com vista a um caráter democrático e transparente, além de procurar garantir isonomia e impessoalidade ao procedimento, princípios norteadores do exercício da função do agente público e da administração pública de forma geral.

A realização de Concurso de Projetos era facultativa no período anterior à publicação do Decreto nº 46.020, fato que abre prerrogativa para favorecimentos indevidos e prejudica a confiabilidade e integridade desse modelo de parceria. Esse mecanismo, procura garantir uma seleção pautada em critérios técnicos, lançando mão de fatores que tentam assegurar uma escolha justa, idônea e democrática, conforme relatam Vilhena e Prosdociami (2013)

Tem-se, então, um procedimento calcado em critérios objetivos, relativos à capacidade institucional e técnica da entidade, pautados nos princípios de isonomia e impessoalidade, podendo, em última análise, culminar em uma decisão discricionária, porém embasada, de um agente público. (VILHENA; PROSDOCIMI, 2013, p. 24)

Com relação a essa questão, cabe destaque para a polêmica interpretação acerca da fundamentação legal para utilização dos termos de parceria conforme relata Souza (2010, p. 188), que levanta o entendimento de alguns acadêmicos da necessidade de realização de licitação para o processo de seleção anterior à assinatura do termo de parceria.

É o que entende Marçal Justen Filho ao escrever:

é obrigatória a adoção de procedimento licitatório para realização tanto do contrato de gestão como do termo de parceria. Não é facultado à administração escolher, sem prévio procedimento licitatório, uma determinada organização da sociedade civil para realizar um “termo de parceria” e, a partir daí, atribuir-lhe recursos para contratações as mais diversas não subordinadas a licitação. Isso seria a porta aberta para a fraude e a destruição da regra constitucional da obrigatoriedade da licitação (JUSTEN FILHO, 2010, p. 40-41).

Além do destaque, demonstra-se ainda o entendimento de Santos, ao afirmar que “quanto à escolha das Entidades do Terceiro Setor pela Administração Pública, para com elas firmar contrato de gestão ou termo de parceria, deve prevalecer a regra geral prevista na Constituição que obriga licitar, salvo hipótese de dispensa ou inexigibilidade”. (SANTOS, 2007, p. 300)

Contudo, a legislação traz consigo o estabelecimento de novo instrumento orientador das práticas de compras e contratações que vigorarão durante a execução do termo de parceria, expressas no Regulamento de Compras e Contratações (RCC) a ser analisado e aprovado pelo poder público para cumprir essa finalidade, bem como instrumento específico para ditar o procedimento de seleção anterior à celebração do termo, representado pelo Concurso de Projetos.

Cabe observação, também, sobre a questão da capacidade gerencial e administrativa das entidades. Para se estabelecer o termo de parceria, deve-se acordar ou estipular as regras, cláusulas, objetivos, indicadores, metas e diversos outros elementos que possibilitem um adequado monitoramento e avaliação dos resultados pretendidos e da execução financeira que seguirá. Sendo assim, faz-se necessária uma capacidade gerencial e administrativa por parte da OSCIP com vista a viabilizar essas questões.

Prosdocimi (2012, p. 37) destaca que, no contexto de implementação da metodologia de termos de parceria em Minas Gerais, foi notado que “as entidades, embora dotadas de conhecimentos finalísticos extremamente relevantes, careciam de aprendizados e conhecimentos específicos em aspectos gerenciais.”

É ressaltada a dificuldade das organizações parceiras na condução dos meios e procedimentos, até mesmo no que tange à conformidade com as normas e regras estabelecidas por instrumentos prévios, conforme exigência legal. Prosdocimi (2012, p. 37) alerta, portanto, que “as exigências gerenciais trazidas pelo modelo mineiro de parcerias com OSCIPs eram extremamente novas e desconhecidas para grande parte das entidades.”

Uma das alternativas adotadas pelo governo mineiro foi a criação do Programa de Certificação em Boa Gestão (PCBG) em 2010, com o intuito de promover a melhoria da gestão das entidades parceiras através da capacitação e aprimoramento de aspectos gerenciais internos dessas instituições, realizando um processo de análise e certificação em todas as OSCIPs que possuíam termo de parceria vigente.

Prosdocimi (2012) ressalta a relevância da questão atinente aos procedimentos e mecanismos gerenciais necessários para a execução dos termos de parceria, destacando, apesar do foco em resultados característico do modelo, a importância dos meios e processos na execução das políticas.

Alguns desafios encontrados ao longo da implementação do modelo mineiro exigiram a inserção de mecanismos, práticas gerenciais e

ferramentas que, de alguma maneira, reforçam um controle de meios e procedimentos. Ainda assim, não há dúvidas de que o modelo possui como foco principal o controle de resultados, pois são estes os principais motivadores para a celebração da parceria entre o Poder Público e as entidades com o título de OSCIP estadual (PROSDOCIMI, 2012, p. 39-40).

Com relação ao monitoramento e avaliação dos termos de parceria, atenta-se para um aspecto central a ser considerado. A metodologia prevê o estabelecimento de indicadores, e a avaliação de resultados, foco deste modelo, baseia-se na mensuração da prestação do serviço. O quadro 1 a seguir, detalha as faixas de desempenho de acordo com as notas atribuídas a cada indicador, que darão origem à nota geral do período avaliatório que, por sua vez, comporá a nota final do termo de parceria.

<b>Pontuação Final</b>	<b>Conceito</b>
10	Excelente
De 9,99 a 9,00	Muito Bom
De 8,00 a 8,99	Bom
De 6,00 a 7,99	Regular
Abaixo de 6,00	Insatisfatório

#### **Quadro 1 – Faixas de desempenho**

Fonte: Núcleo Central de Parcerias com OSCIPs – SEPLAG.

Ao se analisar as regras e processos da fase de monitoramento e avaliação, é possível perceber que, apesar da sistemática demonstrada acima, não existe mecanismo ou subterfúgio coercitivo para a orientação das ações num sentido de melhoria constante de resultados e metas. A atribuição de notas é, então, elemento de mera elucidação ou demonstração da execução da política, não abarcando qualquer caráter que promova incentivo à melhoria dos resultados alcançados. Como única aplicação prática da metodologia de faixas de desempenho atribuída ao modelo, tem-se a possibilidade de encerramento do termo de parceria nos casos explicitados pela legislação em que os resultados alcançados são notadamente insatisfatórios, condicionando-se à recomendação do OEP. Ademais, o efeito prático da atribuição de notas aos indicadores e à política em si, não sendo nota insatisfatória, é inexistente, senão como elemento que subsidia melhor percepção acerca da prestação do serviço para eventual tomada de decisão relativa ao mesmo.

Vale estabelecer, também, um paralelo com a determinação das metas e dos

indicadores pactuados e seu acompanhamento. Prosdocimi (2012, p. 41) observa essa questão no caso de Minas Gerais, alertando que, como a OSCIP possui uma visão mais clara de sua capacidade gerencial e administrativa, bem como uma percepção mais qualitativa dos resultados, não havendo mecanismos coercitivos ou incentivadores, traça-se uma tendência para a pactuação de metas subestimadas ou pouco ambiciosas, visto que não há sistema de compensação ou sanção.

O quadro 2 abaixo relaciona as médias das notas de avaliação dos Termos de Parceria firmados em cada ano. Para fins de classificação considerou-se a data de início dos TPs, excluindo-se aqueles que ainda estão vigentes.

Ano	Média das Notas
2005	9,55
2006	8,55
2007	8,86
2008	8,50
2009	9,25
2010	7,77
2011	8,40
2012	-
2013	9,51

**Quadro 2 – Médias das notas de avaliação dos TPs já encerrados.<sup>11</sup>**

Fonte: Elaboração própria. Maio/2015.

Pode-se perceber, portanto, que a maioria das médias classifica-se pelo conceito “bom” ou “muito bom”, fato que indica, em certa medida, ineficácia desse artifício utilizado. Prosdocimi (2012) esclarece:

Não temos a pretensão de afirmar peremptoriamente que em todos os Termos de Parceria foram aplicadas metas subestimadas. Contudo, tendo em vista a experiência vivenciada desde 2005, somos levados a crer que a média das notas num patamar tão expressivo é um indicativo da ocorrência desta questão em algumas parcerias. Indicadores contendo metas abaixo dos valores históricos de execução e indicadores demasiadamente simples (representando apenas algumas entregas imediatas) são itens presentes em alguns Termos de Parceria (PROSDOCIMI, 2012, p. 42-43).

---

<sup>11</sup> As médias calculadas consideram a data de início de cada Termo de Parceria.

Tal observação encontra fundamento nas questões atinentes à teoria agente-principal, cujo funcionamento dá margem ao oportunismo por parte do agente, na medida em que este dispõe de informações privilegiadas. Essa assimetria informacional, já mencionada neste trabalho, pode levar a prejuízos na execução da política pública através do termo de parceria, na medida em que uma subestimação de metas, por exemplo, incorre na redução da eficiência e efetividade do serviço prestado.

Por fim, cabe destaque em relação a esse modelo de parceria para a limitação enquanto subterfúgio de descentralização da atuação do Estado no que se refere à provisão de serviços públicos. Retorna-se, aqui, à questão da resistência por parte do poder público, muito em função do caráter burocrático, em se adaptar a novo instrumento e nova forma de atuação baseado em mecanismos, práticas, valores e aspectos diferentes dos comumente aceitos tanto pelos servidores públicos quanto pelos cidadãos. Ao mesmo tempo, identificam-se inúmeros aspectos a serem aprimorados para que a utilização dessa metodologia possa se dar de forma mais consistente e efetiva.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O intuito dessa pesquisa foi traçar uma reflexão acerca dos processos envolvidos na metodologia de parcerização entre o setor público e as entidades que compõem o Terceiro Setor implementada no Estado de Minas Gerais, de modo a discutir possíveis potenciais e desafios dessa forma de atuação estatal. Verificam-se, portanto, de acordo com a literatura e através de uma análise documental, alguns pontos relevantes a serem destacados.

Com base na percepção de gestores públicos federais que balizou pesquisa realizada pelo IPEA relacionada à decisão de implementação de políticas públicas por meio de parceria entre o Estado e o Terceiro Setor, levantaram-se, do ponto de vista dos gestores, algumas vantagens inerentes à questão. Destacam-se a expertise das entidades parceiras e sua capilaridade, que favorecem a implementação de determinadas políticas. Além disso, identificou-se a ampliação da legitimidade garantida pela atuação de organizações da sociedade civil e as dificuldades estruturais inerentes à administração pública, tais como a falta de quadros da burocracia, amenizadas pelo estabelecimento das parcerias. Cabe ressaltar, ainda, a flexibilidade e maior celeridade processual características do modelo em comparação com a burocracia característica da administração pública.

O arcabouço normativo, por sua vez, constitui um instrumento jurídico próprio para o estabelecimento de tal relação, mas ao se levar em conta o contexto nacional, há uma série de dispositivos legais que, em alguns casos, incorrem em caráter conflituoso. Considerando que a atuação das entidades do Terceiro Setor de Minas Gerais não se dá de forma exclusivamente ligada ao estado, havendo a possibilidade de parcerias com a união e até mesmo outros estados da federação, fica nítida a dificuldade relacionada à questão legal e normativa enfrentada por tais instituições.

Sendo assim, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, ao objetivar uma unificação do entendimento e dos procedimentos e normas para a relação entre poder público e Terceiro Setor em âmbito nacional, pode ser capaz de trazer importante contribuição para a metodologia de parcerias em questão.

Outro ponto importante é identificado na dificuldade em se consolidar esse modelo como forma de atuação estatal e, conseqüentemente, provisão de serviços públicos à sociedade. O pequeno número de instituições com o título de OSCIP dentro

do universo do Terceiro Setor e, ainda, o reduzido número de Termos de Parceria vigentes em comparação com a quantidade de entidades qualificadas é indicativo de que esse modelo padece de uma limitação enquanto instrumento que visa favorecer a descentralização das atividades do setor público e o alcance dos objetivos a que se propõe.

Dentre as questões relativas aos processos que compõem o modelo cabem, também, alguns destaques. Entende-se como desafios:

- a serventia do título de OSCIP apenas como garantidor do direito de celebrar parceria com o poder público sem incorrer em qualquer outro benefício;
- a baixa capacidade gerencial das organizações da sociedade civil, que dificulta o processo de monitoramento e avaliação;
- A ausência de mecanismos coercitivos ou incentivadores para que as metas estipuladas sejam cumpridas em sua totalidade (o que existe é uma nota minimamente satisfatória que, ao não ser atingida, pode motivar a rescisão do termo de parceria, conforme recomendação do OEP);
- Ou ainda as dificuldades atinentes à teoria agente-principal, tais como a assimetria de informações, que dá margem para a atuação oportunista, principalmente, por parte do agente.

Há, ainda, um importante elemento a ser mencionado. A instituição do Concurso de Projetos como procedimento obrigatório para a seleção da entidade que celebrará a parceria. Isso procura garantir um processo mais legítimo e impessoal, pautado em critérios técnicos e objetivos em detrimento da livre escolha pelo administrador público.

Isto posto, torna-se perceptível a possibilidade de aprimoramento e evolução da metodologia. Não obstante, o modelo mineiro de parcerias com OSCIPs trata de um campo que carece, como já mencionado, de maiores estudos e pesquisas, apresentando potencial para avanços significativos no que concerne à participação social e ao amadurecimento da intervenção estatal por intermédio de instrumentos descentralizadores cujos benefícios e custos sejam favoráveis ao setor público e à sociedade como um todo.

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCOFORADO, Flávio Carneiro Guedes. **Contratualização e eficiência no setor público: as organizações sociais**. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 Out. 2005.

BEGHIN, Nathalie; JACCOUD, Luciana; SILVA, Frederico Barbosa da. **Políticas Sociais no Brasil: Participação Social, Conselhos e Parcerias**. Brasília: IPEA, 2005, p. 373-408.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 2 ed. Tradução de João Ferreira, Carmem C. Varriale e outros. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986. *Apud* PRADO, Alfredo Marcos. Modelos de Administração Pública e o Rent Seeking. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=14220](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14220)> Acesso em: 12 de maio de 2015.

BOBBIO, Norberto. **O conceito de sociedade civil**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.

BRASIL. **Lei nº. 9.637 de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L9637.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9637.htm)> Acesso em: 13 de maio de 2015.

BRASIL. **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/ccivil\\_03/Leis/L9790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9790.htm)>. Acesso em: 13 de maio de 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público, 47(1,) jan/abr, 1996.

CARVALHO, Ricardo Vinicius Cornélio de. **A Difícil Gestão da Subconcessão: Relação Agente-Principal e Assimetria De Informações no Serviço de Remoção e Guarda Veículos em Belo Horizonte**. XXXIV Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, 2010.

CHIAVENATO, Idalberto. TGA – **Teoria Geral da Administração**. 6 ed. rev. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2002. 11ª Reimpressão. *Apud* DINIZ, Amarildo Monteiro et al. Ensaio de artigo científico. **Teoria da burocracia – princípio da Regulamentação/normatização**. Faculdade Arquidiocesana de Curvelo, MG, 2012.

COELHO, Simone de Castro Tavares. **Terceiro Setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos**. São Paulo: Senac, 2000.

CORRÊA, Izabela Moreira. **Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais**. Revista de Administração Pública, 41. Maio/Jun. 2007.

FERNANDES, Rubem César. **O que é o Terceiro Setor?**. In IOSCHPE, Evelin Berg (org). **3º Setor: desenvolvimento social sustentado**. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1997, p. 25-34.

FERNANDES, Rubem César. **Privado porém público: o terceiro setor na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2002.

FIANI, Ronaldo. **Teoria dos Custos de Transação**. In KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia. **Economia Industrial**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2002, p.267-286.

GOHN, M. G. (2004). Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JR., O. Al., RIBEIRO, L.C.Q., AZEVEDO, S. (orgs.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro, p.57-93.

JANN, Werner; REICHARD, Christoph. **Melhores práticas na modernização do Estado**. In Revista do Serviço Público. Ano 53, nº 2, jul/set 2002.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. **Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure**. Julho, 1976.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 14ª ed. São Paulo, 2010.

LOPES, Felix Garcia; ABREU, Rafael. **A participação das ONGs nas políticas públicas: o ponto de vista de gestores federais**. Brasília: IPEA, 2014. (Texto para Discussão, nº. 1.949).

MARX, Karl. **Crítica da Economia Política**. Apud BOBBIO, Norberto. **O conceito de sociedade civil**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.

MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado). **A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle**. Brasília: Presidência da República. Imprensa Oficial, 1997.

MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estado**. Brasília: Brasília: Presidência da República. Imprensa Oficial, 1995.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23. ed. .São Paulo: Malheiros, 1998.

MIGOTT, Ana Maria; GRZYBOVSKI, Denize; Silva, Luiz A.A. **A Aplicação Conceitual da Teoria da Burocracia na área da enfermagem: uma análise empírica das instituições hospitalares de Passo Fundo (RS)**. Caderno de pesquisas em Administração. São Paulo, v. 08, nº1, janeiro/março 2001. Apud DINIZ, Amarildo Monteiro et al. Ensaio de artigo científico. **Teoria da burocracia – principio da Regulamentação/normatização**. Faculdade Arquidiocesana de Curvelo, MG, 2012.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual nº 46.020, 09 de agosto de 2012**. Regulamenta a Lei nº 14.870, de 16 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, institui e disciplina o termo de parceria e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46020&ano=2012>> Acesso em: 13 de maio de 2015.

MINAS GERAIS. **Lei Estadual 14.870, 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.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=14870&comp=&ano=2003>> Acesso em: 13 de maio de 2015.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI)**. Belo Horizonte, 2011.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense. 2009.

KETTL, Donald F. **A revolução global: reforma da administração do setor público.** In BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** FGV, Rio de Janeiro, 1998.

KETTL, Donald F. The global public management revolution. 2. ed. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2005. *Apud* SECCHI, Leonardo. **Modelos Organizacionais e reformas da administração pública.** Revista de Administração Pública, 43(2), p. 353-354, Mar/abr 2009.

Pacheco, Regina S. **A agenda da nova gestão pública.** In: Loureiro, Maria R.; Abrúcio, Fernando L.; Pacheco, Regina S. (orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI.** Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2010, p. 183-218

PECI, alketa et al. **OSCIPs e termos de parceria com a sociedade civil: um olhar sobre o modelo de gestão por resultados do governo de Minas Gerais.** In Revista de Administração Pública, 42. Nov/Dez. 2008.

PEREIRA, João Gabriel Gomes. **Inovações no Regime dos Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parceria.** Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTS, Belo Horizonte, ano 05, nº. 10, jan./jun., 2011, p. 47-63.

PIRES, R.; VAZ, A. **Participação social como método de governo?** Brasília: IPEA, 2012. (Texto para Discussão, nº. 1.707).

PRADO, Alfredo Marcos do. **Modelos de administração pública e o rent seeking.** In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XVII, n. 120, jan 2014. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=14220](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14220)> Acesso em 14 de maio de 2015.

PROSDOCIMI, Eduardo Campos. **RELAÇÃO ESTADO E OSCIPs: estudo do caso de Minas Gerais.** Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Estratégica). Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. Fundação João Pinheiro, 2012.

PRZEWORSKI, Adam. **Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal.** In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. (Orgs.) Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. 7. Ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005. p.39-74.

RAMOS, Marcelo de Matos. **Contratos de Gestão: instrumentos de ligação entre os setores do aparelho do Estado.** In Revista do Serviço Público. Ano 48. nº 2 Mai/Ago. 1997.

SALAMON, Lester. **Estratégias para o fortalecimento do terceiro setor.** In: IOSCHPE, Evelyn Berg (org.). **3º setor: desenvolvimento social sustentado.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

SANTOS, José Anacleto Abduch. **Licitação e Terceiro Setor.** In OLIVEIRA, Gustavo Justino de (Coord.). **Terceiro Setor, empresas e Estado: novas fronteiras entre o público e o privado.** Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte.** Apud GONÇALVES, Alcindo. **O Conceito de Governança.** Disponível em: <<http://cgca.com.br/userfiles/file/o%20conceito%20de%20governanca%20Alcindo%20Goncalves.PDF>> Acesso em: 13 de maio de 2015.

SARTURI, Claudia Adrielle. **Os modelos de Administração Pública: patrimonialista, burocrática e gerencial.** Disponível em: ><http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,os-modelos-de-administracao-publica-patrimonialista-burocratica-e-gerencial,43523.html>< Acesso em: 13 de maio de 2015.

SOUZA, Leandro Martins de. **Parcerias entre a Administração Pública e o Terceiro Setor: sistematização e regulação.** Tese de doutorado. USP, São Paulo, 2010.

VILHENA, Renata Maria de Paes et al. **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento.** Belo Horizonte: UFMG, 2006.

VILHENA, Renata Maria de Paes; PROSDOCIMI, Eduardo Campos. **Modelo mineiro de parcerias com OSCIPs: uma análise comparativa do processo de seleção da entidade apta a firmar termo de parceria.** VI Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília/DF, 2013

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. Apud MATOS, Fátima Regina Ney; LIMA, Afonso Carneiro. **Organizações modernas e a**

**burocracia: um a "afinidade eletiva"?**. UFPE, USP, 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1676-56482007000200008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1676-56482007000200008)> Acesso em: 12 de maio de 2015.