

PROBLEMAS E OPORTUNIDADES NO PROCESSO DE PARCERIA COM OSCIPS NO ESTADO DO RS

PROBLEMS AND IMPROVEMENT OPPORTUNITIES IN PARTNERSHIP PROCESS WITH OSCIPS IN THE STATE OF RS

Irma Carina Brum MACOLMS

Universidade Federal de Santa Maria - UFSM
orientacaoead@hotmail.com

Juliano Nunes ALVES

Universidade Federal de Santa Maria - UFSM
admjuliano@yahoo.com.br

Leander Luiz KLEIN

Universidade Federal de Santa Maria - UFSM
kleander88@gmail.com

Breno Augusto Diniz PEREIRA

Universidade Federal de Santa Maria - UFSM
brenodpereira@gmail.com

Recebido em 07/2014 – Aprovado em 10/2014

Resumo

Este trabalho apresenta a implantação do processo de celebração de termos de parceria entre a administração pública do Estado do Rio Grande do Sul e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP). O texto apresenta uma revisão de literatura, seguida da análise de quatro dos dezesseis editais de parceria publicados pelo Estado no período 2009-2010. O diagnóstico apresentado demonstra que o processo de parceria desenvolvido pelo Estado necessita de alguns ajustes, uma vez que apenas um dos dezesseis editais publicados chegou à celebração de termo de parceria. Adicionalmente, são apresentadas as principais dificuldades enfrentadas neste processo.

Palavras-Chave: Terceiro Setor; Organizações Sociais da Sociedade Civil de Interesse Público; OSCIP.

Abstract

This paper presents the implementation process of concluding terms of partnership between the government of the State of Rio Grande do Sul and civil society organizations of public interest (OSCIP). The paper presents a literature review, followed by an analysis of four of the sixteen invitations to partnership published by the state in 2009-2010. The diagnosis presented demonstrates that the process developed by partnership state needs some tweaking, since only one of sixteen notices published reached the conclusion of term partnership. In addition, it presented the main difficulties encountered in this process.

Keywords: *Third Sector; Civil Society Organizations of Public Interest; OSCIP.*

1 INTRODUÇÃO

No ano de 1995, foi elaborado, pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado – MARE, o chamado Plano diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que tinha por objetivo reorganizar as estruturas da Administração Pública Federal, no intuito de torná-la mais eficiente e com foco em resultados.

Esse processo foi denominado Reforma Gerencial e teve como princípios o ajuste fiscal, a liberalização comercial e os programas de privatizações. Esses programas consistiam na transferência da gestão e da execução de serviços públicos, não-exclusivos, a organizações do terceiro setor. Com o objetivo de viabilizar esse programa, duas novas figuras jurídicas foram instituídas pelo Governo Federal: as Organizações Sociais (OS) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs).

No Estado do Rio Grande do Sul a matéria foi regulamentada em 2008. Foram instituídas somente as OSCIPs, não havendo portanto, previsão legal para estabelecimento de Contrato

de Gestão com OS. Di Pietro (2010) conceitua as OSCIPs como uma qualificação jurídica dada a pessoas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por iniciativa de particulares, para desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado com incentivo e fiscalização pelo Poder Público, mediante vínculo jurídico instituído por meio de termo de parceria.

As OSCIPs, por se tratarem de entidades de direito privado, não estão sujeitas às burocracias da gestão pública, não precisam licitar para efetuar suas compras, nem realizar concurso público para contratação de funcionários. São entidades do terceiro setor e conseqüentemente estão habituadas a trabalhar com voluntários. Possuem experiência na elaboração de projetos para captação de recursos junto à iniciativa privada e aos próprios órgãos públicos.

O instrumento de pactuação da parceria entre a Administração Pública e uma OSCIP possui obrigações a serem cumpridas e metas a serem alcançadas, que deverão ser objeto de monitoramento constante pelo parceiro público, durante a vigência do termo de parceria. A celebração de termo de parceria com uma OSCIP representa uma alternativa de modernização na prestação dos serviços públicos, onde o Estado permanece estabelecendo as diretrizes e fiscalizando o desempenho das atividades, mas não precisa realizar a sua execução.

A partir da aprovação do marco legal gaúcho, o Governo definiu três áreas estratégicas onde deveria ser iniciado o processo de estabelecimento de termos de parceria: desenvolvimento e assistência social, esportes e lazer e capacitação de apenados. Diversas ações de prospecção de órgãos públicos e de organizações sem fins lucrativos, que pudessem celebrar termos de parceria, foram realizadas pela Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG e pela Secretaria da Justiça e do

Desenvolvimento Social – SJDS. Entre essas ações estão: a confecção e disponibilização de um manual com os procedimentos necessários para o estabelecimento de termos de parceria com OSCIPs, a realização de workshops com gestores públicos e entidades do terceiro setor e o encaminhamento de um ofício às 500 entidades qualificadas como OSCIP em nível federal, que possuíam sede no Estado do RS, incentivando-as a obterem também a qualificação como OSCIP estadual.

Embora tenham sido realizadas diversas ações no intuito de implementar o processo de parcerização no Estado, o resultado alcançado foi muito tímido. Dos dezesseis editais lançados, apenas um chegou à assinatura do termo de parceria, e até dezembro de 2010, haviam apenas 26 entidades qualificadas como OSCIP no Estado. Percebe-se, portanto, que o processo apresenta necessidade de ajustes, e em virtude disso, questiona-se: quais os problemas e as oportunidades de melhoria no processo de parceria com OSCIPs, no Estado do RS?

Este trabalho tem por objetivo, identificar os principais gargalos enfrentados pela implantação da parceria com OSCIPs no Estado do Rio Grande do Sul. Dessa forma, pretende-se detectar problemas e oportunidades de melhoria no processo de implementação e sugerir possíveis adequações, no intuito de qualificar e consolidar a execução de serviços públicos estaduais, por meio de termos de parceria.

2 APORTE TEÓRICO

2.1 TERCEIRO SETOR

As organizações que compõe o chamado terceiro setor caracterizam-se por serem pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que se dedicam a realizar ações com fins públicos. As

organizações são caracterizadas como sem fins lucrativos quando não distribuem os excedentes entre seus sócios, fundadores, membros ou conselheiros. Embora não tenham como objetivo a geração de lucros, podem acumular excedentes, mas esses resultados positivos deverão ser investidos na própria missão da instituição. Dentre as organizações listadas pelo artigo 44 do Código Civil, apenas associações e fundações apresentam as características fundamentais que definem o terceiro setor: ausência de fins lucrativos e o foco na realização de ações com fins públicos.

Percebe-se, portanto que as organizações que compõe o terceiro setor apresentam peculiaridades do primeiro setor (Governo) e do segundo (Mercado) concomitantemente. Por isso são também chamadas de organizações não governamentais. Segundo Silva & Aguiar (2010, p.3):

(...) genericamente, o Terceiro Setor é visto como derivado de uma conjugação entre as finalidades do Primeiro Setor e a metodologia do Segundo, ou seja, composto por organizações que visam a benefícios coletivos (embora não sejam integrantes do governo) e de natureza privada (embora não objetivem auferir lucros).

Uma das diferenças do trabalho desenvolvido pelo terceiro setor e as atividades do Estado é o público alvo da prestação dos serviços. As organizações não-governamentais, embora visem a beneficiar o coletivo, normalmente se dedicam a grupos específicos, enquanto o Estado busca beneficiar a sociedade como um todo. Silva & Aguiar (2010, p. 8) afirma: “estamos vendo o surgimento de uma esfera pública não-estatal e de iniciativas privadas com sentido público. Isso enriquece e torna complexa a dinâmica social.”

2.2 OS E OSCIP

A intenção de repassar serviços públicos não exclusivos a entidades do terceiro setor gerou as Organizações Sociais – OS (criadas por meio da Lei Federal 9.637, de 15 de maio de 1988) e as Organizações Sociais de Interesse Público – OSCIPs (instituídas pela Lei Federal 9.790, de 23 de março de 1999). Embora as OS e as OSCIPs sejam muito semelhantes em diversos aspectos, possuem diferenças bem importantes.

Sendo o instrumento utilizado para celebrar o vínculo com a Administração Pública aparece como uma das principais diferenças entre os dois modelos. As OS assinam o chamado contrato de gestão (denominação também utilizada para o instrumento onde são pactuadas de metas de desempenho entre a Administração Pública e suas entidades vinculadas).

No caso das OSCIPs, o instrumento utilizado para contratualizar com a Administração Pública é o termo de parceria. Meirelles (2005) afirma que tanto os contratos de gestão com OS, quanto os termos de parceria com OSCIPs são na verdade um termo de cooperação, pois não poderiam ser entendidos como um contrato, uma vez que não há a presença de interesses contraditórios, mas sim convergentes.

Di Pietro (2010) também aponta esta falta de contraposição de interesses entre as partes contratantes e afirma que essa característica faz com que esses instrumentos se assemelhem a convênios.

Outra diferenciação importante está no fato de que as OS foram idealizadas para substituir órgãos e entidades da Administração Pública, absorvendo atividades que eram executadas diretamente pelo Poder Público; enquanto as OSCIPs não foram idealizadas para substituir órgãos ou entidades da Administração, mas atuar de forma complementar aos serviços públicos por

ela oferecidos. Mello (2010) vê com certa reserva a execução de serviços públicos por meio de termos de parceria e especialmente de contratos de gestão com organizações sociais. Aponta, entre outros fatores, a não utilização de licitação no processo de escolha do parceiro privado. Segundo o autor, isso contraria o art. 175 da Constituição Federal, que estabelece: incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Por outro lado, Gasparini (2009) entende que os atos praticados pelas OSCIPs são de direito privado e que seus contratos são, em tese, celebrados independentemente de licitação, e que na verdade sequer precisam seguir os princípios licitatórios. O autor afirma que embora o Decreto Federal n. 5.504, de 5 de agosto de 2005, determine que as OSCIPs qualificadas pelo Ministério da Justiça utilizem o pregão, quando forem utilizados recursos repassados pela União via termo de parceria, essa legislação não atinge estados, Distrito Federal ou municípios.

O Decreto 3.100/99, que regula a Lei Federal das OSCIPs faculta à Administração Pública, a utilização do concurso de projetos para seleção da OSCIP com quem irá parceirizar, feita por meio de editais.

2.3 OSCIPS NO BRASIL E NO RIO GRANDE DO SUL

O conceito de voluntariado surgiu no Brasil com a fundação da Santa Casa de Misericórdia de Santos, no ano de 1543. Seguiram-se então, diversas ações focadas principalmente no atendimento à saúde de pessoas carentes.

O financiamento das atividades era feito por particulares, membros da elite. Uma segunda fase inicia-se após a Primeira Guerra Mundial, quando

o Governo Brasileiro passou a subsidiar algumas ações na área de assistência social, executadas por instituições filantrópicas.

Foram desenvolvidos os conceitos iniciais de parceria entre o setor público e o setor privado sem fins lucrativos. Mas assim como na primeira fase, as ações praticadas possuíam caráter assistencialista.

No final da década de 50, iniciou-se a terceira fase do voluntariado no Brasil. Os movimentos sociais se organizavam e reivindicavam o acesso da população a direitos sociais. Foram criadas as primeiras organizações não governamentais (ONGs).

As ações de assistência social eram praticadas pelo Governo e pelas ONGs separadamente. A quarta fase da história do voluntariado trouxe a idéia de que as questões sociais eram responsabilidade de todos e deveriam ser realizadas de forma coordenada, por meio da união de esforços do primeiro, segundo e terceiro setores.

Diversas ações passaram a ser executadas por meio de convênios, onde organizações do terceiro setor eram responsáveis pela execução e o poder público era responsável pelo repasse de recursos financeiros.

Essa qualificação concedida a organizações do terceiro setor, que manifestam interesse e conseguem comprovar determinados critérios, possibilitou o estabelecimento de termos de parceria com a Administração Pública.

Diversas organizações foram qualificadas como OSCIP em nível federal por Estado da Federação. O Rio Grande do Sul, especificamente, possuía 270 OSCIPs cadastradas no Ministério da Justiça no período em que foi realizado o levantamento.

O Governo Estadual do RS, no período 2007-2010, adotou uma política econômica focada no ajuste

fiscal, ou seja, concentrou esforços na busca do equilíbrio entre despesas e receitas, tendo como meta o alcance de superávits orçamentários no longo prazo. Para que esse objetivo fosse atingido, foi planejado um Programa de Ajuste Fiscal.

O Programa de Ajuste Fiscal foi composto por diversos projetos e ações. Dentre essas ações, destacou-se um contrato de financiamento no valor de US\$ 1,1 bilhão, celebrado junto ao Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird).

A contrapartida do Estado, no contrato de financiamento, foi o comprometimento com a manutenção do ajuste fiscal, a modernização da gestão pública e a melhoria da qualidade de vida da população.

No contrato celebrado junto ao Banco, foram pactuadas diversas metas a serem atingidas pelo Estado nessas áreas. A área de modernização da gestão pública teve entre suas metas, o compromisso de estabelecer seis termos de parceria com OSCIPs até o mês de junho de 2009. Dessa forma, essas entidades foram criadas no estado.

Para que as ações de modernização fossem implementadas, o Governo do Estado criou o Departamento de Modernização da Gestão Pública (DEGESP), inserido na estrutura da Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado (SEPLAG).

Esse Departamento teve, entre suas competências, durante esse período, o estabelecimento de compromissos de resultados com os órgãos estaduais, o monitoramento da satisfação dos usuários de serviços públicos, a governança corporativa das empresas estatais, a governança de tecnologia da informação e comunicação e o mapeamento e o redesenho de processos de trabalho.

3 MÉTODO

O presente artigo caracteriza-se como um estudo tipo exploratório, de caráter qualitativo e que utilizou como estratégia de pesquisa o estudo de multi casos.

Este trabalho possui tais características visto que, de acordo com Sampieri *et al.*, (2006), os estudos exploratórios buscam explorar e entender um problema em profundidade, e avançar no conhecimento sobre temas pouco pesquisados.

Zanella (2009) afirma que esse é um tipo de estudo muito utilizado em Administração Pública, já que se presta a descrever as características de um determinado fato ou fenômeno.

A abordagem qualitativa adotada para este artigo se sustenta em função de que, na visão de Richardson (1999), ser uma “forma adequada para entender a natureza de um fenômeno social”.

Uma pesquisa qualitativa, segundo Godoy (1995), pode ser identificada pelas seguintes características: ambiente natural como fonte direta de dados; o pesquisador como instrumento fundamental; caráter descritivo; o significado que as pessoas dão às coisas e à sua vida como preocupação do investigador; enfoque indutivo.

Considerando o objetivo deste artigo, julgou-se adequado a utilização do estudo de multicase como método de pesquisa para este trabalho.

Essa estratégia, para Yin (2009), é um método de pesquisa que aprofunda um ou poucos objetos de estudo, visando conhecê-lo detalhadamente. Na visão de Eisenhard (1989), o estudo de caso é uma estratégia utilizada para o entendimento de uma dinâmica de configuração única.

Como unidade de análise para o presente estudo adotou-se quatro editais publicados no Estado do Rio Grande do Sul, no período 2009-2010, que

tinham como objeto a celebração de termo de parceria com OSCIP. Para obtenção de dados para a pesquisa, foi feita uma pesquisa documental, por meio da análise de fontes analíticas, no caso esses editais.

O objetivo desse procedimento foi o de observar os fatos tal como ocorrem e perceber as relações estabelecidas. Gil (1991) afirma que, a pesquisa documental usa materiais que possibilitam o tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados.

Estes editais são os dados de pesquisa para este trabalho. Eles foram analisados conforme o processo de implementação da parceria e as leis que a regem, identificando os problemas e dificuldades para sua implementação, dado o objetivo proposto.

4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

4.1 CASO 1: CENTRO DE TREINAMENTO ESPORTIVO DO RIO GRANDE DO SUL – CETE

O Centro de Treinamento Esportivo do Rio Grande do Sul – CETE é patrimônio da Fundação de Esporte e Lazer do Rio Grande do Sul – FUNDERGS, órgão vinculado à Secretaria do Turismo, Esporte e Lazer do Estado do Rio Grande do Sul – SETUR.

Trata-se de uma área localizada no município de Porto Alegre, que tem por objetivo a prática do esporte amador, de rendimento e de alto rendimento, a inclusão social e o lazer.

A principal dificuldade enfrentada pela Administração do CETE refere-se à falta de recursos humanos para execução das atividades. Não há servidores concursados. A administração do local fica a cargo de servidores nomeados em cargos em comissão e as modalidades esportivas

são ministradas por estagiários do curso de Educação Física.

Em virtude dessa situação foi publicado pela FUNDERGS, em 24/06/2010, um edital para seleção de projetos com vistas à celebração de Termo de Parceria com uma OSCIP.

O edital foi elaborado pelos técnicos da SETUR e da SEPLAG e contou com a orientação técnica de professores das Faculdades de Educação Física da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).

Embora o processo tenha sido conduzido pela SETUR, o edital previu que o termo de parceria seria estabelecido entre a OSCIP e a FUNDERGS, pois os recursos orçamentários, utilizados para funcionamento do CETE, haviam sido alocados nessa Fundação.

O Decreto Estadual nº 45.541/08 determina que a seleção deve ser realizada por uma Comissão Julgadora, nomeada por ato do Governador do Estado e integrada por 2 (dois) profissionais de notória especialização e conhecimento sobre o assunto, 2 (dois) representantes da Secretaria a qual está vinculada a execução do objeto do Termo de Parceria, e 1 (um) representante da Secretaria do Planejamento e Gestão. Nesse caso, os dois profissionais de notória especialização possuíam formação e atuação profissional na área de Educação Física.

A Comissão Julgadora selecionou a proposta que considerou mais adequada ao termo de parceria. Até dezembro de 2010, o resultado não havia sido homologado pela FUNDERGS. Foram solicitados pelo Estado, alguns procedimentos a serem realizados pela OSCIP selecionada, com vistas à comprovação da sua capacidade de execução do projeto. Consequentemente, o termo de parceria não havia sido assinado.

O Art. 17 do Decreto Estadual nº 45.541/08 determina que após o anúncio público do resultado da seleção, o titular da Secretaria que inaugurou o processo seletivo o homologará, seguindo-se a celebração do Termo de Parceria. Percebe-se, portanto, que a seqüência prevista pela legislação estadual, no que diz respeito ao resultado da seleção pública é: anúncio público, homologação e celebração do Termo de Parceria.

4.1.1 DIFICULDADES ENFRENTADAS NO PROCESSO DE PARCERIA DO CENTRO DE TREINAMENTO ESPORTIVO DO RIO GRANDE DO SUL (CETE)

As diversas trocas de Secretariado da SETUR e de Diretoria da FUNDERGS durante o processo de elaboração do edital também representaram uma dificuldade. As mudanças fizeram com que as diretrizes do projeto fossem rediscutidas inúmeras vezes, atrasando a previsão do cronograma inicial de publicação do edital em mais de um ano.

Durante o processo de análise dos projetos foi possível detectar que alguns itens importantes não haviam sido contemplados, como por exemplo, visita *in loco* a outros projetos executados pelas OSCIPs candidatas. Essas falhas no edital foram fruto da inexperiência dos técnicos do Estado do RS no processo de parcerização de serviços.

O processo de celebração de termo de parceria é regido por legislação própria, mas percebe-se uma tendência em conduzi-lo como se fosse uma licitação, ou seja, à luz da L.F. 8.666/93. O edital publicado pela FUNDERGS determinava, por exemplo, a entrega das propostas em dois envelopes, sendo que o primeiro deveria conter os documentos e o segundo, o projeto. Não há nenhuma referência a esse procedimento na legislação das OSCIPs, mas a entrega em dois

envelopes é prática utilizada nas licitações, onde há previamente uma habilitação documental.

Esse comportamento não ocorre apenas por parte da Administração Pública. A entidade concorrente que teve seu projeto classificado em segundo lugar encaminhou um recurso administrativo à Comissão Julgadora, onde solicitava reconsideração de algumas pontuações.

A argumentação foi baseada, em grande parte, na Lei de Licitações. Com relação ao Art. 17 do Decreto Estadual nº 45.541/08, percebe-se que houve um equívoco na elaboração do texto, pois há previsão de anúncio público do resultado da seleção, seguido de homologação pelo titular da Secretaria que inaugurou o processo seletivo. Ou seja, segundo o Decreto, primeiro o resultado seria publicado e depois homologado.

Essa publicação é considerada um ato administrativo. Segundo Meirelles (2005) entende-se por ato administrativo toda manifestação de vontade unilateral da Administração Pública, que agindo nessa qualidade, tenha por imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria.

Para que um ato administrativo seja considerado válido deve cumprir quatro requisitos básicos: finalidade, forma, motivo e competência. A finalidade determina que os atos administrativos devem sempre servir ao interesse público. A forma está relacionada ao cumprimento de procedimentos exigidos em lei.

O motivo trata a situação que autoriza ou determina o ato. A competência é considerada a condição primeira de validade de um ato administrativo. Conforme Meirelles (2005, p. 151): “entende-se por competência Administrativa o poder atribuído ao agente da Administração para o desempenho específico de

suas funções. A competência resulta da lei e por ela é delimitada”. No caso da publicação do ato administrativo (resultado da seleção de projetos para escolha de uma OSCIP para celebração de termo de parceria) o agente da Administração competente é o Secretário que inaugurou o processo e um ato sem sua homologação não poderá produzir efeitos.

4.2 CASO 2: SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA (SSP)

A capacitação dos apenados recolhidos a Casas Prisionais do Estado do RS foi definida como uma das áreas a ter seus serviços executados por meio de termo de parceria com OSCIP. Foram realizadas diversas ações no intuito de esclarecer dúvidas dos gestores da Secretaria de Segurança Pública (SSP) sobre o estabelecimento de termos de parceria com OSCIPs e divulgar o processo de qualificação para as instituições sem fins lucrativos, que foram identificadas como possíveis parceiros privados a atuarem na área de capacitação de apenados.

Foi realizado um Workshop específico para a SSP, no dia 15/05/2009. O público alvo foi composto por gestores da SSP e Conselhos de Comunidade. Esses Conselhos são organizações sem fins lucrativos, que possuem a função de representar a comunidade na execução da política penal e penitenciária e foram, portanto, identificados como potenciais OSCIPs.

A Secretaria do Planejamento e Gestão participou também de algumas reuniões dos Conselhos de Comunidades, com o objetivo de incentivar a qualificação dos mesmos, como OSCIP, para que pudessem se candidatar a desenvolver a capacitação de apenados por meio de termo de parceria. Concomitante a essas ações de busca de possíveis parceiros no terceiro setor, as equipes técnicas das Secretarias do Planejamento e da

Segurança trabalharam na elaboração das propostas de editais visando à capacitação de apenados por meio de termos de parceria com OSCIP.

Após um minucioso diagnóstico realizado pelos Diretores das Casas Prisionais, foram identificadas as pessoas que estariam em condições de frequentar cursos e quais seriam seus cursos de interesse. Treze editais foram publicados em junho de 2010 e ofereceram 30 dias para que as OSCIPs apresentassem seus projetos.

O recurso orçamentário total destinado à execução do projeto referente aos 13 editais era de R\$ 550.000,00 (quinhentos e cinquenta mil reais). Esse valor foi distribuído entre os editais, de acordo com o número de pessoas que deveriam ser capacitadas naquele determinado presídio.

A Secretaria Geral de Governo - SGG identificou uma grande demanda por profissionais capacitados na área de construção civil no Estado do RS e determinou que os cursos previstos nos editais fossem focados nessa área, o que fez com que a proposta elaborada originalmente, que previa cursos de interesse dos apenados, fosse alterada.

A decisão de elaborar 13 editais específicos ao invés de um geral que determinasse as Casas Prisionais onde os cursos deveriam ser ministrados partiu da SSP. A definição foi baseada na baixa possibilidade de encontrar OSCIPs que apresentassem condições de desenvolver um trabalho concomitante em todos os municípios que deveriam integrar o projeto.

A SSP possui em sua estrutura o Grupo Executivo de Licitações e Contratos – GELIC. A participação desse grupo na elaboração dos editais qualificou muito o processo, pois foram realizados questionamentos e observações que serviram não somente para aprimorar os editais da SSP,

como também para demonstrar necessidades de ajustes nos demais.

4.2.1 DIFICULDADES NO PROCESSO DE PARCERIA DA SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA (SSP)

Inicialmente não havia dotação orçamentária alocada na Secretaria de Segurança para execução dos cursos. Foi necessária a realização de uma suplementação orçamentária em um projeto já existente na SSP, que previa a realização de cursos de capacitação para apenados.

A Secretaria possui diversas unidades orçamentárias. A capacitação de apenados é responsabilidade da Superintendência de Serviços Penitenciários (SUSEPE), que possui unidade orçamentária própria.

Embora a legislação estadual determine que o termo de parceria deve ser assinado pelo Secretário que inaugurou o processo, nesse caso, foi identificada a necessidade de que tanto o Secretário de Segurança, quanto o Superintendente de Serviços Penitenciários assinassem o documento, pois o ordenador de recursos seria o Superintendente e a responsabilidade pelo uso da verba, consequentemente, também seria dele.

O público alvo da ação era muito específico. As organizações qualificadas como OSCIP no Estado do RS, que atuam ministrando cursos de capacitação profissional, não possuíam experiência em trabalhar com apenados e por isso não demonstraram interesse em celebrar o termo de parceria.

Os Conselhos de Comunidade são organizações que funcionam com certa informalidade e para se qualificarem como OSCIP necessitariam de um registro formal e da comprovação de contrato de assessoria jurídica e contábil, o que para muitos

inviabilizaria seu trabalho, que é feito de forma voluntária, com o auxílio de doações da comunidade. Os cursos eram focados na construção civil. Não havia nenhuma OSCIP gaúcha que ministrasse cursos nessa área.

4.3 CASO 3: CENTRO INFANTO-JUVENIL ZONA SUL (CIJZS)

O Centro Infanto-Juvenil Zona Sul (CIJZS) presta serviços de proteção social a crianças e adolescentes em situação de risco, moradores da Vila Cruzeiro, em Porto Alegre. Esse atendimento era realizado diretamente pelo Estado e enfrentava muitas dificuldades, como por exemplo, a falta de servidores para atuarem no Centro.

O Governo do Estado havia definido que a Assistência Social seria uma das áreas prioritárias no estabelecimento de termos de parceria. O CIJZS foi identificado como uma das instituições onde o trabalho executado por uma OSCIP poderia significar ampliação e qualificação dos serviços prestados.

A Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social (SJDS) elaborou o edital de seleção de projetos e o publicou em 23/07/2009.

O objeto da parceria seria o atendimento a 200 crianças e adolescentes de 12 a 18 anos, em turno inverso ao da escola, em atividades de apoio pedagógico, iniciação profissional e formação geral. Essas crianças e adolescentes também receberiam vale transporte e refeições.

O valor dos recursos orçamentários a serem repassados pelo Estado para execução do projeto, durante o ano de 2010, foi definido em até R\$ 969.999,20 (novecentos e sessenta e nove mil novecentos e noventa e nove reais e vinte centavos) a ser disponibilizado de acordo com o cronograma de desembolso pré-estabelecido no

edital. Três OSCIPs apresentaram suas propostas de trabalho.

A Comissão Julgadora selecionou a OSCIP Fundação Pensamento Digital para firmar o Termo de Parceria. Não houve recursos administrativos ou judiciais.

A assinatura do termo ocorreu em 14/01/2010 e o prazo de vigência contratualizado foi de um ano, com possibilidade de renovação.

Nos meses de janeiro e fevereiro do ano de 2010, a OSCIP executou as tarefas necessárias ao início das atividades, que incluíram reforma da estrutura física, pintura externa e interna do prédio, contratação e treinamento de recursos humanos e entrevistas de candidatos à matrícula.

O acompanhamento e fiscalização de cada um dos termos de parceria, conforme determina o Decreto nº 45.541/08, deve ser realizado por uma Comissão de Avaliação, composta por três membros: 1 (um) profissional de notória especialização e conhecimento sobre o assunto, 1 (um) servidor da Secretaria a qual está vinculada a execução do objeto do Termo de Parceria, indicado pelo Titular da respectiva Pasta, e 1 (um) servidor da Secretaria de Planejamento e Gestão, indicado pelo Titular da respectiva Pasta.

No termo de parceria em questão, o profissional de notória especialização e conhecimento sobre o assunto, foi escolhido entre os servidores que atuavam no CIJZS antes da parceirização.

Os resultados atingidos na execução do termo de parceria devem ser monitorados, no mínimo semestralmente.

Até o final do ano de 2010, foram realizadas duas avaliações semestrais e uma anual, que apontaram para um ganho na qualidade dos serviços prestados pelo CIJZS.

4.3.1 DIFICULDADES ENFRENTADAS NO PROCESSO DE PARCERIA DO CENTRO INFANTO-JUVENIL ZONA SUL (CIJZS)

A maior dificuldade enfrentada na execução do termo de parceria CIJZS foi a realização da atividade de acompanhamento e avaliação do projeto. No Estado do Rio Grande do Sul não há servidores exercendo exclusivamente a atividade de fiscalizadores de termos de parceria com OSCIP, como ocorre, por exemplo, no Estado de São Paulo, onde o quadro das secretarias inclui supervisores de contratos de gestão celebrados com as OS.

No caso gaúcho, ao contrário, os servidores que já atuavam na SJDS e tinham diversas atividades sob sua responsabilidade, absorveram mais essa. Isso causou um excesso de carga de trabalho para algumas pessoas.

A OSCIP selecionada não possuía experiência no tipo de serviço parcerizado, visto que seu foco principal eram ações de inclusão digital. O fato de ser um processo novo fez com que durante a execução do projeto surgissem dúvidas diárias e os servidores da SJDS, responsáveis pelo acompanhamento do termo de parceria precisaram dedicar muito tempo a essa atividade.

Além disso, esses servidores também se sentiram inseguros em resolver muitos dos questionamentos, pois não foram ministrados cursos sobre os conhecimentos necessários ao acompanhamento dos termos de parceria, como por exemplo, contabilidade de organizações do terceiro setor.

Outra questão importante é que o processo não teve seu fluxo mapeado, o que certamente propiciaria a identificação de desconexões e gargalos, além da necessidade de padronização de algumas atividades. Essa inexistência do fluxo mapeado também ocasionou dificuldades em relação à atribuição de responsabilidades para

cada uma das etapas de acompanhamento do projeto.

4.4 CASO 4: CENTRO DE REABILITAÇÃO E INCLUSÃO SOCIAL (CRIS – MORRETES)

Seguindo a diretriz de estabelecer termos de parceria na área de Assistência Social, a SJDS também elaborou uma proposta para um programa de trabalho a ser executado por meio parceria com uma OSCIP, no Centro de Reabilitação e Inclusão Social (CRIS – Morretes). O CRIS é ligado à Fundação de Articulação e Desenvolvimento de Políticas Públicas para PPDs e PPAHs no RS (FADERS), instituição vinculada à SJDS.

O objeto do termo de parceria seria a prestação de atendimento gratuito a pessoas com deficiências, preferencialmente em situação de vulnerabilidade social, nas diversas faixas etárias, provenientes dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul, de segundas às sextas feiras, nos serviços especializados das seguintes áreas: a) Reabilitação visual, b) Reabilitação física, c) Estimulação precoce, d) Atendimento à Deficiência Intelectual e Transtornos Globais do Desenvolvimento e e) Inclusão Digital através de atividades tais como: apoio pedagógico, acompanhamento psicológico e social, oficinas terapêuticas e atividades físicas adaptadas, visando a contribuir para a melhoria da qualidade de vida e inclusão social dos usuários.

O valor do recurso orçamentário a ser disponibilizado para a execução do projeto no ano de 2010 foi estabelecido em até R\$ 1.900.000,00 (um milhão e novecentos mil reais), sendo que 40% do valor a ser repassado à OSCIP deveria ser utilizado para reforma do prédio e aquisição de materiais e equipamentos.

O prazo de duração do termo de parceria seria de 12 (doze) meses, no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2010, podendo ser renovado até o limite de 60 (sessenta) meses, que é o prazo máximo determinado pela lei estadual. A cada renovação haveria uma redução de 3% no valor do repasse de recursos orçamentários, que deveria ser compensada por captações efetuadas pela OSCIP, junto a organizações públicas ou privadas.

O edital foi publicado em 01/10/2009, no Diário oficial do Estado e estabeleceu o prazo de 30 dias para apresentação de projetos. Não houve entidade que apresentasse projetos para assumir

a direção e execução dos serviços do CRIS. Em face do edital ter resultado deserto, a SJDS decidiu por não apresentá-lo novamente. O serviço a ser parceirizado era bastante específico e não existiam organizações do terceiro setor, que atuassem nessa área, e estivessem qualificadas como OSCIP estadual.

4.5 SÍNTESE DOS PROBLEMAS ENFRENTADOS

Com a finalidade de sintetizar os principais problemas e dificuldades para implementação das OSCIPs em cada caso estudado, elaborou-se o Quadro 1.

Quadro 1: Síntese dos problemas enfrentados

Processos de parceirização	Principais problemas
CASO 1: Centro de Treinamento Esportivo do Rio Grande do Sul – (CETE)	<ul style="list-style-type: none"> * Legislação estadual determina que a parceirização só pode ser feita por órgãos da Administração Direta, mas o CETE é vinculado a uma Fundação * Substituição de Secretários e Diretores durante o processo de elaboração do edital * Inexperiência dos técnicos do Estado, com relação à parceirização * Tendência a tratar a seleção de OSCIP como se fosse uma licitação * Necessidades de ajuste na legislação: a lei prevê que o resultado do processo será primeiramente divulgado e posteriormente homologado
CASO 2: Secretaria de Segurança Pública (SSP)	<ul style="list-style-type: none"> * Inexistência de dotação orçamentária alocada na Secretaria de Segurança para execução dos cursos * Legislação estadual determina que o termo de parceria deve ser assinado pelo Secretário que inaugurou o processo, mas o ordenador de despesas no caso dos presídios é o Superintendente de Serviços Penitenciários * Inexistência de OSCIPs no Estado do RS, que atuem ministrando cursos de capacitação profissional para apenados * Conselhos de Comunidade, para se qualificarem como OSCIP necessitariam de formalização * Inexistência de OSCIPs no Estado do RS, que atuem ministrando cursos de capacitação profissional na área da Construção Civil
CASO 3: Centro Infante-Juvenil Zona Sul (CIJZS)	<ul style="list-style-type: none"> * Servidores responsáveis pelo acompanhamento do termo de parceria não podem se dedicar integralmente a essa atividade, pois possuem outras atribuições * Servidores não foram capacitados para exercer o acompanhamento do termo de parceria * O processo não possui seu fluxo mapeado
CASO 4: Centro de Reabilitação e Inclusão Social (CRIS – Morrete)	<ul style="list-style-type: none"> * Inexistência de OSCIPs no Estado do RS, que atuem nessa área

Fonte: Elaborado pelos autores

CONCLUSÃO

O processo de repasse da execução de serviços públicos a OSCIPs, por meio de celebração de termos de parceria no Estado do Rio Grande do Sul, é ainda bastante recente, e como tal, apresenta diversos pontos a serem ajustados.

O marco legal gaúcho para o tema foi instituído no ano de 2008, mas até dezembro de 2010, embora tenham sido realizadas diversas tentativas de parcerização, apenas uma foi exitosa.

Em resposta ao objetivo proposto neste artigo, foi possível identificar diversos pontos a serem melhorados na implementação das OSCIPs no Estado.

Primeiramente, verificou-se que os serviços que foram escolhidos como objeto de parcerização já eram executados diretamente pelo Estado, o que implicaria na realocação de servidores. Há também lacunas na determinação das competências de cada um dos envolvidos no processo.

Os órgãos de controle interno e externo não foram chamados a contribuir com o processo e não foram realizadas ações de capacitação de servidores a respeito do tema. O processo de qualificação de entidades do terceiro setor como OSCIPs foi pouco divulgado no Estado.

A legislação estadual é extremamente exigente com relação a concessão de qualificação como OSCIP. Os membros do primeiro escalão do Governo não foram comunicados de que o estabelecimento de termos de parceria passaria a ser uma diretriz de Governo.

Para que a implementação do processo de parcerização no Estado possa se consolidar, sugere-se que as futuras parcerias sejam estabelecidas para a prestação de serviços

previstos no plano plurianual, que não conte com servidores para realizá-los, bem como para a implantação de novos serviços.

Com vistas a solucionar a dificuldade identificada como atividades que não estão atribuídas a nenhuma Secretaria, entende-se que a realização do mapeamento e redesenho do processo permitirá que sejam definidas as competências de cada um dos envolvidos.

A sugestão de realização de reuniões com os órgãos de controle interno e externo tem por objetivo a troca de informações e o acesso a comentários que poderão aprimorar o processo.

Com relação à falta de capacitação técnica dos servidores do Estado, para realização do acompanhamento e avaliação de termos de parceria, entende-se que a solução está na organização de cursos específicos que abordem conhecimentos na área de contabilidade e legislação de entidades do terceiro setor.

A realização de ações de divulgação permitirá que servidores, organizações do terceiro setor e sociedade se apropriem dos conceitos que envolvem o estabelecimento de termos de parceria.

Quanto às necessidades de ajuste no marco legal, cada projeto deverá ser um trabalho construído com a participação de técnicos envolvidos na implementação, representantes dos órgãos de controle e da sociedade civil.

Mas entende-se ser fundamental que a diretriz de estabelecimento de termos de parceria seja repassada a todos os membros do primeiro escalão, pois de outra forma, ainda que as questões anteriores sejam equacionadas, o processo corre o risco de não ser exitoso no Estado.

A parcerização pode implicar em um desgaste político, que dificilmente um Secretário estará

disposto a enfrentar sem que haja uma demanda explícita por parte do Chefe do Executivo.

O trabalho tem como limitação o fato de ter sido realizado baseado apenas nos dados disponíveis nos editais de implementação das parcerias.

Outros dados, como entrevistas com os principais responsáveis pela constituição das OSCIPs, poderiam auxiliar no entendimento dos aspectos que dificultam o processo.

Como estudos futuros sugere-se o aprofundamento do assunto com o uso destas outras fontes de dados, bem como trabalhos que avancem em alternativas para que o processo de implementação das OSCIPs seja mais efetivo, como a possibilidade de extensão de isenções fiscais às entidades prestadoras dos serviços, e a participação no programa PROUNI, em se tratando do âmbito da educação.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, M. & PAULO, V. (2009) Direito administrativo descomplicado. 2. Ed. Rio de Janeiro: Forense.

BRASIL. (1999) Decreto n.º 3100, de 30 de junho de 1999. Regulamenta a Lei no 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3100.htm >. Acesso em 10 dez. 2010.

BRASIL. (2005) Decreto n.º 5504, de 05 de agosto de 2005. Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou

consórcios públicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5504.HTM>. Acesso em 12 jul. 2010.

BRASIL. (1998) Lei n.º 9637, 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>. Acesso em 12 jul. 2010.

BRASIL. (1999) Lei n.º 9790, 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>. Acesso em 12 jul. 2010.

DI PIETRO, M. S. Z. (2010) Direito administrativo. 5. Ed. São Paulo: Atlas.

EISENHARDT, K. M. (1989) Building theories from case study research. The Academy of Management Review, v.14, n.4, p.532.

GASPARINI, D. (2009) Direito administrativo. 3. Ed. São Paulo: Saraiva.

GIL, A. C. (1991) Como elaborar projetos de pesquisa. 3. ed. São Paulo: Atlas.

GODOY, A. S. (1995) Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. Revista de Administração de Empresas, v. 35, n. 2, mar./abr., p. 57-63.

JUSTEN FILHO, M. (1991) Curso de direito administrativo. 4. Ed. São Paulo: Saraiva.

MEIRELLES, H. L. (2005) Direito administrativo brasileiro. 1. Ed. São Paulo: Malheiros.

MELLO, C. A. B. (2010) Curso de direito administrativo. 4. Ed. São Paulo: Malheiros.

RICHARDSON, R. J. (1999) Pesquisa social: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas.

Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC.

RIO GRANDE DO SUL. (2008) Decreto nº 45541, de 13 de março de 2008. Regulamenta a Lei nº 12.901, de 11 de janeiro de 2008, que dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, institui o Termo de Parceria e dá outras providências. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=51488&Texto=>>. Acesso em 12 jul. 2010.

RIO GRANDE DO SUL. (2008) Lei nº 12901, de 11 de janeiro de 2008. Dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, institui o Termo de Parceria e dá outras providências. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=51341&Texto=>>. Acesso em 12 jul. 2010.

RIO GRANDE DO SUL. (2009) Secretaria da Fazenda. Manual do gestor público: um guia de orientação ao gestor público. Porto Alegre: CORAG.

RIO GRANDE DO SUL. (2010) Secretaria da Fazenda. Programa Estruturante Ajuste Fiscal: equilibrando as contas públicas para investir no Rio Grande. Disponível em: <<http://www.sefaz.rs.gov.br/sef/ProgramaAjusteFiscal.aspx>>. Acesso em 11 dez 2010.

SACRAMENTO, W. P. (2008) Metodologia da pesquisa científica. Ouro Preto: UFOP.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; & LUCIO, P. B. (2006) Metodologia de Pesquisa. 3. Ed. São Paulo: McGrall-hill Interamericana do Brasil Ltda.

SILVA, E. M. F.; & AGUIAR M. T. (2010) Terceiro setor: buscando uma conceituação. Disponível em: <<http://www.fundata.org.br/Artigos%20-20Cefeis/06%20%20TERCEIRO%20SETOR%2020B%20USCANDO%20UMA%20CONCEITUA%C3%87%C3%83O.pdf>>. Acesso em 27 ago. 2010.

YIN, R. K. (2009) Case Study Research: Design and Methods. 5. Ed. Thousand Oaks: Sage.

ZANELLA, L. C. H. (2009) Metodologia de estudo e de pesquisa em administração. 2. Ed.