



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Administração

CIBELE DO CARMO SANTANA SAWYER

**O TERCEIRO SETOR E AS PECULIARIDADES DAS  
RELAÇÕES CRIADAS ENTRE A SOCIEDADE CIVIL E O  
GOVERNO FEDERAL: o caso da “Casa Verde”**

Brasília – DF

2011

CIBELE DO CARMO SANTANA SAWYER

**O TERCEIRO SETOR E AS PECULIARIDADES DAS  
RELAÇÕES CRIADAS ENTRE A SOCIEDADE CIVIL E O  
GOVERNO FEDERAL: o caso da “Casa Verde”**

Monografia apresentada ao  
Departamento de Administração como  
requisito parcial à obtenção do título de  
Bacharel em Administração.

Professor Orientador: Doutor Ricardo  
Corrêa Gomes

Brasília – DF

2011

Sawyer, Cibele do Carmo Santana.

O Terceiro Setor e as Peculiaridades das Relações Criadas entre a Sociedade Civil e o Governo Federal: o caso da “Casa Verde” / Cibele do Carmo Santana Sawyer. – Brasília, 2011.

59 f. : il.

Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília, Departamento de Administração, 2011.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Corrêa Gomes, Departamento de Administração.

1. Terceiro Setor. 2. Reforma do Aparelho do Estado de 1995. 3. Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. I. Título.

CIBELE DO CARMO SANTANA SAWYER

**O TERCEIRO SETOR E AS PECULIARIDADES DAS  
RELAÇÕES CRIADAS ENTRE A SOCIEDADE CIVIL E O  
GOVERNO FEDERAL: o caso da “Casa Verde”**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de  
Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília do  
(a) aluno (a)

**Cibele do Carmo Santana Sawyer**

Dr. Ricardo Corrêa Gomes  
Professor-Orientador

Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva  
Professora-Examinadora

Brasília, 04 de julho de 2011

Ao meu grande companheiro, Eric, e aos nossos filhos, Lucas e Gabriel, por todo o amor dedicado e paciência constante, que me permitiram chegar até aqui.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a minha mãe, aos familiares e grandes amigos que me apoiaram ao longo dos longos anos de graduação.

*“O Terceiro Setor tem um caráter estratégico da maior importância no âmbito de qualquer sociedade que se preocupe com o desenvolvimento social e a consolidação de valores democráticos, pluralistas, comprometidos com a solidariedade humana e o sentido de comunidade.”*

José Eduardo Sabo Paes

## RESUMO

A ação do Estado na busca pelo bem-estar da população pode ser potencializado pela parceria estabelecida com o Terceiro Setor, cujo foco primordial é o desenvolvimento de ações e projetos de interesse social. Entretanto, por diversos anos e ainda nos dias atuais, as formas de regulamentação dessas parcerias impõem limites inadequados, riscos e prejuízos para as organizações privadas sem fins lucrativos. A mais recente forma de parceria, o Termo de Parceria, surgiu na época da Reforma do Aparelho do Estado de 1995, numa tentativa governamental de focar nos resultados dos projetos, ao invés de se ater aos processos burocráticos que, não raras vezes, impedem a boa execução de atividades pelas organizações do Terceiro Setor. Contudo, o Termo de Parceria é ainda incipiente e pouco utilizado pelo Poder Público, seja por falta de conhecimento da legislação atinente ao modelo de parceria entre Governo e sociedade civil, seja pelo temor às severas punições impostas aos servidores quando cometem falhas na execução de suas tarefas, ou ainda pela inércia que gera resistência à mudança. Esse trabalho tem objetivo de apresentar as vantagens e desvantagens de um Termo de Parceria, por meio do estudo de caso de uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, a “A Casa Verde – cultura e meio ambiente”.

Palavras-chave: Terceiro Setor. Termo de Parceria. Governo Federal.

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	9
1.1	Contextualização.....	10
1.2	Formulação do problema .....	14
1.3	Objetivo Geral .....	14
1.4	Objetivos Específicos.....	14
1.5	Justificativa .....	15
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	17
2.1	Trajatória da gestão pública brasileira .....	17
2.2	Modelos organizacionais e reforma da administração pública.....	18
2.2.1	Administração Burocrática.....	19
2.2.2	Reforma regulatória .....	20
2.2.3	Governança e <i>New Public Management</i> (NPM) .....	22
2.2.4	Gerencialismo e a gestão social .....	23
2.3	Organizações do Terceiro Setor .....	24
2.4	Termos de Parceria.....	26
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA .....	28
3.1	Tipo e descrição geral da pesquisa.....	28
3.2	Caracterização da organização .....	29
3.3	Participantes do estudo.....	31
3.4	Instrumento(s) de pesquisa.....	31
3.5	Procedimentos de coleta e de análise de dados.....	32
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO .....	33
4.1	Processo de formalização da parceria entre Poder Público e entidades do Terceiro Setor .....	36
4.2	Processos de contratação, execução e prestação de contas no âmbito dos contratos firmados com o Poder Público e entidades do Terceiro Setor .....	39
4.3	Processos de contratação, execução e prestação de contas no âmbito dos Termos de Parceria .....	41
4.4	Comparativo entre os instrumentos de parceria: Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parceria .....	42
4.5	Análise dos dados obtidos nas entrevistas .....	45
5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....	51
	REFERÊNCIAS.....	53
	APÊNDICES.....	56
	Apêndice A – Roteiro Semi-Estruturado de Entrevista.....	56
	Apêndice B – Roteiro de Leitura.....	58

## 1 INTRODUÇÃO

Apesar de existirem estudos e publicações acerca dos processos atinentes às organizações do Terceiro Setor – criação, captação de recursos, execução de projetos, políticas públicas, entre outros -, pouco se fala sobre as dificuldades enfrentadas por essas organizações nas suas relações com o Primeiro Setor (ou Setor Público) na atualidade. Por isso, entender o que se passa nos bastidores das relações criadas entre a sociedade civil e o Governo Federal é foco deste trabalho, que intentou, além disso, pesquisar o histórico de atuação da Administração Pública Federal brasileira e a influência de seu processo evolutivo, da burocracia ao gerencialismo, sobre as organizações do Terceiro Setor.

Pretendeu-se apresentar a estrutura de uma OSCIP, relacionando sua posição na sociedade e papel político. Foram, ainda, tratadas as relações estabelecidas por meio dos Termos de Parceria, com foco em suas vantagens e desvantagens com o intuito de apresentar dados mais consistentes acerca das relações estabelecidas por esse instrumento que foi criado em 1999, sob a regulamentação da Lei 9790 do mesmo ano.

A pesquisa realizada foi dividida em cinco etapas, sendo a primeira de busca por artigos científicos nacionais, utilizando, assim, material de acesso público, com consultas realizadas nas bases da CAPES e SciELO, no período de 2000 a 2010; a segunda, documental, com acesso a documentos privados da organização em estudo, tais como processos das contratações, relatórios e prestação de contas relativas às parcerias firmadas no período de 2006 a 2010; a terceira etapa foi a realização de pesquisa de campo, incluindo entrevistas com a presidência, membros, prestadores de serviços e administradores, para coleta de dados; a quarta tratou dos resultados e discussão e, por fim, a quinta etapa foi dedicada às conclusões e recomendações do trabalho.

## 1.1 Contextualização

A Administração Pública brasileira encontra-se em um processo evolutivo que vai do patrimonialismo ao gerencialismo, passando pela burocracia. Nas eras pré-Vargas, era escassa a interação entre Governo, Mercado e Sociedade. Isso significa, a título de exemplo, que não existiam hospitais ou universidades públicos, e até mesmo a coleta de impostos era terceirizada. A percepção da época no tangente à função do governo se limitava, grosso modo, ao monopólio do uso da força para garantia da segurança do país, pouco distante da definição do contrato social de Locke, Hobbes e Rousseau.

Essa falta de interação explica, em parte, a sobrevivência do sistema patrimonial de distribuição de cargos públicos entre membros da elite até o início da década de 1930. A crescente demanda por resultados, entretanto, exigiu que, em nome da eficácia, fosse implementado um novo modelo, capaz de colocar o Brasil no rol de países industrializados. A resposta veio de Getúlio Vargas, com a sua burocracia concretizada no Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e outras iniciativas, que continuaram como proposta da Administração Pública brasileira por anos, inclusive durante a Ditadura.

Em meio a essa fase, surgiu Lord Keynes, mostrando como salvar os países em crise econômica no período antes da Segunda Guerra Mundial com o seu Estado do Bem-Estar, que mostrou que teorias clássicas da economia, que ditavam a inocuidade das políticas fiscais, não seriam suficientes para explicar a realidade e não contribuiriam para resolver os problemas da crise econômica – era necessária a intervenção do Estado no Mercado para garantir o bem-estar da Sociedade. A interação, outrora escassa, assim se fortalece.

O foco passou a ser, então, não mais a mera eficácia, mas a eficiência do serviço público, ou seja, fazer mais com menos, e a burocracia, com todas as suas disfunções que levaram o próprio Weber a admitir uma *iron cage* (gaiola de ferro) em relação ao capitalismo como um todo, gradualmente deixou de atender às expectativas, mesmo que ainda não plenamente implementada.

O Primeiro Setor, todavia, ao se deparar com a infinitamente crescente demanda por serviços públicos, viu-se diante de uma possível crise de governança decorrente da

falta de recursos. Ademais, o desvio do foco do Estado para incluir o setor produtivo deteriorou a qualidade do serviço público. Ficou evidente que seria de suma importância um equilíbrio entre o Estado interventor de Keynes e a mão invisível do mercado de Smith para assegurar a continuidade da possibilidade do Estado atender às crescentes demandas da Sociedade.

A Constituição Federal de 1988 foi considerada um retrocesso burocrático (BRASIL, 1995), por engessar o funcionamento da Administração Pública brasileira de tal forma que chegou a gerar desprestígio para o serviço público. Por outro lado, possibilitou que o Terceiro Setor, vencendo a imobilidade do Setor Público e a ganância do Setor Privado (NUNES, 2006), surgisse como alternativa não apenas de contestação, como era de sua característica até o começo da década de 1980, emergente do processo de abertura democrática do país, como também para ajudar o Primeiro Setor a vencer barreiras burocráticas, de falta de conhecimento técnico e de alcance na implementação de suas atividades denominadas por Bresser Pereira como “públicas não exclusivas” (BRASIL, 1995).

Atualmente, existem esforços claros no sentido da implementação na Administração Pública brasileira do gerencialismo, que são prejudicados pelo retrocesso burocrático da CF (Constituição Federal) de 1988. Uma rápida comparação entre grande parte dos artigos da CF de 1988 e o ideal burocrático de Weber é suficiente para evidenciar esta afirmativa. O gerencialismo conta com modernas teorias da Administração de Empresas, capazes, em tese, não só de atender a demanda por eficiência, como também criar as bases para a aferição da efetividade das políticas públicas. Incluída na premissa desse modelo está a participação da sociedade, permitindo que o Estado adote uma postura mais logística, consoante com os princípios de um equilíbrio salutar entre as premissas de Keynes e dos economistas clássicos.

A definição de Terceiro Setor aqui utilizada é: “Um conjunto de organizações de origem privada, dotadas de autonomia, administração própria e finalidade não lucrativa, cujo objetivo é promover o bem-estar social através de ações assistenciais, culturais e de promoção da cidadania” (NUNES, 2006). Percebe-se, pois, o alinhamento do Terceiro Setor com a idéia de descentralização e realização de atividades não exclusivas ao Estado.

As formas jurídicas de escolha da Administração Pública para descentralização das referidas atividades são o Convênio, instrumento regido pela Lei 8.666/93 e alterações, Instrução Normativa STN Nº 01/97, Decreto 5.504/05, Portaria Interministerial 217/07, e Decreto 6.170/07, normatizado pela Portaria Interministerial 127/08, o Contrato de Repasse, regido pelas mesmas leis, e o Termo de Parceria, mais recente, regido pela Lei 9790/99. Entretanto, inúmeros são os obstáculos e riscos que estes instrumentos trazem para as organizações proponentes, que se submetem a regras complexas, de difícil compreensão e exeqüibilidade. A lei 8.666 de 1993 claramente não foi elaborada com o intuito de atender aos Convênios e Contratos de Repasse entre o Governo e o Terceiro Setor, e nem deveria ser. Os demais instrumentos legais utilizados para normatizar os Convênios e Contratos de Repasse, na tentativa de criar regras mais severas em nome da responsabilização e transparência, ao invés de regras mais apropriadas, agravam a situação de afastamento das organizações sérias e competentes. Ademais, são atos executivos de baixa hierarquia (MARTINS, 2008) e não leis, em tese inaplicáveis a particulares por serem internos à Administração Pública. Apenas em 2007 surge o Decreto 6170, seguido, em 2008, pela Portaria Interministerial 127, que o regulamentou, com algum reconhecimento das particularidades inerentes ao Terceiro Setor em meio às suas cláusulas, mas infelizmente carregado de um viés voltado para uma tentativa de suprimir desvios resultantes, em grande parte, da própria inadequação e interpretações equivocadas do marco regulatório anterior.

Ao se exigir que sejam adotados os procedimentos cabíveis às organizações governamentais nas organizações não-governamentais, as características que distinguem um tipo de organização da outra são ignoradas. Não há que se falar no potencial que tem as organizações do Terceiro Setor de realizar ações não-exclusivas do Estado de forma mais eficiente se estas organizações devem se submeter aos mesmos normativos, como se Estado fossem.

Composto por entidades sem fins lucrativos, o Terceiro Setor inclui entidades que podem ser sociedades, associações, fundações, organizações, entre outras. Trata-se de um conjunto de organizações com objetivos e finalidades voltados para o interesse público, constituídas sob a forma jurídica de direito privado. Nascido após a Segunda Guerra Mundial, o nome *Non-Governmental Organization* foi dado às organizações internacionais não criadas por meio de acordos governamentais. No

Brasil, se tornaram mais ativos durante a redemocratização, promovendo cidadania, direitos humanos e democracia. Dependiam, originalmente, das ONGs internacionais, que repassavam recursos ao então denominado Terceiro Mundo, com regras específicas e geralmente de fácil cumprimento, para prestações de contas. O Estado passou a encontrar no Terceiro Setor a possibilidade de parceria, para fins de concretizar a intenção de se tornar um Estado regulador em detrimento do estado produtor de bens e serviços (CHIELE, 2008). Em 2008, existiam mais de 169 mil ONGs e 11 mil fundações no Brasil (SOUZA, 2008), e atualmente há mais de 369 mil ONGs e fundações, segundo dados de pesquisa realizada pelo IBGE em parceria com o IPEA .

Algumas entidades pertencentes ao Terceiro Setor, particularmente as Fundações, já nascem com patrimônio próprio expressivo, não dependendo de recursos externos para sua manutenção e continuidade. São, todavia, a exceção, sendo a regra a dependência de recursos externos. Esses recursos vieram, durante algum tempo, de organizações não-governamentais internacionais, que apoiavam os países em desenvolvimento. Ainda hoje, é tida como meta a destinação de um percentual do PIB dos países europeus, por exemplo, para a cooperação internacional, apesar de serem poucos os países, regiões ou até mesmo municípios que já conseguiram alcançar esta meta. A crescente participação do Brasil nos grupos outrora reservados aos países considerados desenvolvidos faz com que ele se torne cada vez menos prioritário na lista dos possíveis beneficiários deste tipo de cooperação, fato agravado pela recente crise econômica mundial, que deve afetar o montante de recursos disponíveis.

A Lei 9.790/99 criou a possibilidade de qualificação para entidades do Terceiro Setor como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs. Organizações que obtenham esse título, após análise de sua documentação e enquadramento nos requisitos listados no instrumento, gozam de algumas prerrogativas, como isenções de tributos. Para se qualificar, a documentação deve ser encaminhada ao Ministério da Justiça, responsável pelo acompanhamento das contas da instituição, que assume o ônus de prestar contas para a sociedade de suas atividades. É imprescindível que sejam pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos.

Por meio do título de OSCIP, a organização passa a estar apta a estabelecer parceria com o Poder Público via Termo de Parceria, o qual apresenta elementos de contratação, execução e prestação de contas bem diferenciado, em comparação aos formatos mais comuns de parceria: Convênios e Contratos de Repasse.

## **1.2 Formulação do problema**

O trabalho em questão apresenta, assim, o seguinte problema: “Quais as vantagens e desvantagens dos Termos de Parceria firmados entre o Governo Federal e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs)?”

## **1.3 Objetivo Geral**

Analisar as vantagens e desvantagens dos Termos de Parceria firmados entre organizações da sociedade civil e o Governo Federal, por meio de estudo de caso da OSCIP “A Casa Verde – cultura e meio ambiente”, tendo em perspectiva a Reforma do Aparelho do Estado de 1995 e a legislação vigente.

## **1.4 Objetivos Específicos**

São objetivos específicos deste trabalho:

- ▶ Apresentar a estrutura da OSCIP “A Casa Verde – cultura e meio ambiente” e sua posição na sociedade;
- ▶ Descrever o processo de contratação entre Governo Federal e OSCIPs;
- ▶ Estabelecer comparativo entre as seguintes formas de parcerias público-privadas: Convênio, Contrato de Repasse e Termo de Parceria;

- ▶ Caracterizar os processos (contratação, execução e prestação de contas) no âmbito de um Termo de Parceria;
- ▶ Avaliar aspectos integrantes de um Termo de Parceria, destacando vantagens e desvantagens.

## 1.5 Justificativa

A pesquisa em questão trata de assunto pouco abordado no meio acadêmico, visto que a existência dos Termos de Parceria datam de 1999 (BRASIL, 1999). Ademais, poucas são as publicações acerca do tema, o que foi concluído após busca por artigos científicos nas bases de dados da CAPES e SciELO, no período de 2000 a 2010.

Desta forma, o trabalho pretende fornecer dados mais acurados acerca dos procedimentos que envolvem os Termos de Parceria firmados entre Governo Federal e Terceiro Setor, apresentando, inclusive, a estrutura de uma dessas entidades, a “Casa Verde”, suas características e dificuldades enfrentadas. Ao final, deverá propiciar aos gestores de organizações da sociedade civil uma visão mais ampla dos processos existentes nos vínculos firmados com o Governo Federal, o que auxiliará no processo decisório de execução de projetos voltados para o bem-estar populacional e de defesa do meio ambiente. Além disso, contribuirá, de forma instigadora, para o desenvolvimento de outras tantas pesquisas sobre o tema, ao contextualizar e analisar as relações entre o Governo Federal e a sociedade civil, a qual está embasada em marco regulatório ainda deficitário.

Por meio de estudo mais aprofundado da literatura existente, bem como realização de pesquisa *in loco* para obtenção e comparação de dados que permitam distinguir os instrumentos utilizados pelo Governo Federal para estabelecimento de parcerias com a sociedade civil, e suas vantagens e desvantagens, a pesquisa pretende, além de abordar as dificuldades enfrentadas pelo Terceiro Setor, contribuir para uma maior visibilidade do trabalho realizado por essas organizações, que muitas vezes atuam no preenchimento de lacunas onde o Estado possui relativa capacidade de

atuação, e outras tantas atuam como fiscalizadoras e demandantes de ações por parte do Estado.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

Nesta parte do trabalho, serão abordados os assuntos relacionados ao histórico da relação entre governo e sociedade civil, com foco nas formas de gestão do Governo Federal, desde a Era Vargas, marcada predominantemente pela introdução de princípios da burocracia Weberiana, até a visão do *New Public Management*, inicialmente introduzida no governo britânico de Thatcher e trazida para o Brasil na década de 1990 por Bresser-Pereira. Esse foi o embasamento teórico da pesquisa, no que diz respeito à formalização da estrutura governamental e sua consequência nas parcerias estabelecidas com o Terceiro Setor.

### **2.1 Trajetória da gestão pública brasileira**

Ao reconstituir a trajetória da administração pública brasileira nos últimos 20 anos, analisando tanto os principais avanços e novidades, quanto os erros de condução das reformas e os problemas de gestão que ainda existem, obtêm-se um balanço dos processos da administração pública com dados que apontam uma dupla realidade: de um lado, houve avanços e inovações, de outro, desigualdade e fragmentação para o conjunto do Estado (ABRUCIO, 2007).

Fazendo uma linha do tempo que vai desde a redemocratização ao governo Lula, pode-se dizer que o recente movimento da reforma do Estado, que se iniciou com o fim do período militar e decadência do modelo nacional-desenvolvimentista intencionou a busca pela redemocratização, sem atentar para o fato de que era necessário criar um modelo que fosse capaz de atender aos novos desafios históricos. Assim, ao final da década de 1980, no governo Sarney, foram realizadas reformas nas finanças públicas, concomitantemente a alterações advindas da Constituição de 1988, que primavam pela democratização do Estado, descentralização política, administrativa e financeira e profissionalização da burocracia (ABRUCIO, 2007).

Pouco tempo depois, percebidas fragilidades da Constituição de 1988 na resolução de problemas da administração pública brasileira, a era Collor conduziu o país a dois raciocínios que contaminaram o debate público: a idéia de Estado mínimo e o conceito de marajás (ABRUCIO, 2007).

Somente em 1998, o Ministro da Administração e Reforma do Estado, Bresser-Pereira, expôs seu diagnóstico sobre as mudanças da administração pública mundial, com proposições também para uma reforma no Brasil, no livro “Reforma do Estado para a cidadania”. Assim criada a reforma Bresser, a maior mudança foi a continuação e aperfeiçoamento da reforma do serviço público, seguida pela determinação jurídica dos tetos para gastos com funcionalismo e introdução dos princípios da eficiência no direito administrativo (ABRUCIO, 2007).

Já no governo Lula, continuou-se uma série de iniciativas advindas da experiência anterior da modernização do Estado brasileiro. Contudo, há que se considerar a incapacidade desse governo de estabelecer uma agenda clara em prol da reforma da gestão pública. Um dos piores fatores dessa fase foi o amplo loteamento dos cargos públicos e abertura à politização. Por outro lado, houve importantes avanços relativos ao controle da corrupção (ABRUCIO, 2007).

## **2.2 Modelos organizacionais e reforma da administração pública**

Os quatro modelos organizacionais e relacionais que vêm inspirando o desenho das estruturas e processos nas recentes reformas da administração pública são: o burocrático, a administração pública gerencial, o governo empreendedor e a governança pública (SECCHI, 2009).

O modelo burocrático weberiano, disseminado no século XX em todo o mundo tem como principais características a formalidade, que impõe deveres e responsabilidades aos membros da organização, configuração e legitimidade de hierarquia administrativa, confecção de documentos de procedimentos e padrões de processos decisórios e comunicações internas e externas; a impessoalidade, que prescreve que a relação entre os membros da organização e entre a organização e o ambiente externo está baseada em funções e linhas de autoridade claras, e

profissionalismo que está intimamente ligado ao valor positivo atribuído ao mérito como critério de justiça e diferenciação. Foi um modelo que levou a administração a grandes avanços, a partir do momento que estruturou suas bases no poder das normas e instituições formais, e não do perfil carismático ou da tradição (SECCHI, 2009).

O modelo gerencialista, assim como o empreendedor, partilham de valores da produtividade, orientação ao serviço, descentralização, eficiência na prestação de serviços, *marketization* (utilização de mecanismos de mercado dentro da esfera pública) e *accountability* (responsabilização, transparência e controle). Relacionados a eles, tem-se o NPM (*New Public Management*) que é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade (SECCHI, 2009).

Já a governança pública tem foco na queda do papel do Estado como ator individual e na transição a um modelo colaborativo de relação interestatal e entre atores estatais e não estatais na solução de problemas coletivos internacionais. Denota, assim, o processo de estabelecimento de mecanismos horizontais de colaboração e práticas democráticas e de gestão que ajudam os países a melhorar suas condições de desenvolvimento econômico e social (SECCHI, 2009).

Dentre os modelos citados, alguns autores consideram como predominantes a administração burocrática, a reforma regulatória, o *New Public Management* e o gerencialismo. O patrimonialismo onipresente nas eras pré-Vargas foi combatido com o advento, no Brasil, de ideais burocráticos defendidos por autores como Max Weber. Apesar de reconhecidos os limites e problemas causados pela excessiva aplicação de regras e hierarquias, a administração burocrática coexiste, ainda hoje, com os modelos mais modernos, aparentemente contrapostos, que vieram em seguida.

### 2.2.1 Administração Burocrática

No Brasil, é grande o desafio pelo equilíbrio entre a manutenção de sistemas hierárquicos de autoridade e a demanda por expansão das liberdades de ação,

competição política e delegação de poderes. Assim, burocracia e democracia geram embates frente à configuração de novos modelos (flexíveis) de governança na produção de políticas públicas (REZENDE, 2009).

Houve barreiras à construção e estabelecimento das novas burocracias gerenciais, no âmbito das estratégias da Reforma do Aparelho do Estado brasileiro de 1995. Dificuldades são encontradas para o alcance das mudanças dos modelos institucionais, devido à predominância dos tradicionais modelos burocráticos, que geram empecilhos à orientação para a performance e princípios de descentralização, *accountability* e inclusão social (REZENDE, 2009).

Pode-se considerar que grande parte da interpretação acerca das causas das falhas seqüenciais que surgiram com as reformas administrativas está estritamente relacionada com a diminuta capacidade de conseguir a cooperação dos envolvidos em torno dos objetivos programáticos das reformas. Existe, assim, um dilema causado pela necessidade, de um grupo, por controle e poder, e outro, que busca a implementação das novas burocracias orientada para a performance. A tensão fica estruturada entre o ajuste fiscal e a mudança institucional, num contexto de reformas, que fundamenta a implementação das mudanças gerenciais (REZENDE, 2009).

Nesse cenário de necessidade de mudanças no modelo gerencial, oriunda, em grande parte, de um questionamento do papel do Estado pelos emergentes ideais neoliberais, segundo os quais deveria ser tirada da competência do Estado a interferência em assuntos outros além da regulação da atividade econômica, teve início a idéia do gerencialismo, como um modelo mais moderno e adequado às necessidades de crescimento e desenvolvimento do país.

### 2.2.2 Reforma regulatória

A reforma regulatória da década de 1990, analisada sob o prisma de outras reformas regulatórias implementadas anteriormente no Brasil, teve início com a criação das agências reguladoras. Nesse ponto, o papel regulatório do Estado está relacionado a um quadro de importante mudança estrutural, na qual a desestatização e a

flexibilização da gestão pública são apontadas como componentes principais (PECI, 2007).

Há que se considerar, ainda, qual é o papel do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e quais são as premissas teóricas nas quais se baseou o modelo de agência. Esse modelo seria, grosso modo, uma tentativa de tornar a administração pública brasileira mais parecida com a administração de empresas (PECI, 2007).

A Reforma do Aparelho do Estado em direção a uma administração pública gerencial pode ser entendida, historicamente, por uma linha do tempo que vai desde a crise do Estado, marcada por uma crise da administração pública burocrática, relacionada à inexistência de êxito total na tentativa de rompimento com o patrimonialismo existente e às vias de contratação de pessoal escolhidas, considerando o recrutamento de administradores através das empresas estatais ao invés da redefinição de carreiras e implantação de processos criteriosos de concursos públicos. Não obstante, uma crise política também deve ser inserida no rol de formação da crise do Estado. Seus três principais momentos foram a crise do regime militar – uma crise de legitimidade, a tentativa populista de voltar aos anos 50 – uma crise de adaptação ao regime democrático, e a crise que levou ao impeachment de Collor de Melo – uma crise moral (BRESSER-PEREIRA, 1996).

O marco regulatório da pós-privatização do Estado, como um conjunto complexo de políticas e estruturas institucionais que se tornou atuante na esfera pública num período de tempo relativamente curto, esteve fortemente marcado pela presença da estrutura das agências reguladoras, definidas juridicamente pela Lei das Agências, que foi contestada pelo STF. Suspendida a validade de seus artigos, a inoperância de legislação específica abriu um flanco para a existência contratações irregulares e alta rotatividade do quadro de pessoal ativo do Governo (PECI, 2007).

Para análise da reforma regulatória dentro de uma perspectiva histórica, pode-se focar as reformas implementadas até 1967, com componentes principais como: 1) componente operativo ou ação – com foco de ação em elementos formais, estilo de influência impositiva e dinâmica de poder insulativa; 2) componente substantivo ou conteúdo – com escopo de mudança globalista-imediatista e orientação diagnóstica cognitivista; e 3) componente ideológico ou valor – com estratégia e pré-requisitos comportamentais e estratégia e orientação processualística (PECI, 2007).

### 2.2.3 Governança e *New Public Management* (NPM)

A governança, enquanto modelo de gestão, pode ser vista como uma contrapartida à concepção tradicional da administração pública, com foco de análise nas ações do governo e suas relações com o setor privado e a sociedade civil. Baseada em reformas neoliberais, a governança refere-se ao domínio das redes em políticas públicas (atuação do primeiro, segundo e terceiro setores em coexistência e cooperação), passagem do controle do Estado à influência somente, uso de recursos públicos e privados (institucionalização de parcerias) e criação de modelos organizacionais híbridos (PECI; et al, 2008).

Já o NPM tem como ponto central a adaptação e transferência dos conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o público, assumindo que, assim, haverá a redução do tamanho da máquina administrativa e maior ênfase na competição e no aumento da eficiência (PECI; et al, 2008).

Grosso modo, a diferença entre os dois está diretamente relacionada ao fato de que a governança é um conceito essencialmente democrático, tem foco inter-organizacional, sustenta-se em bases ideológicas diferenciadas do NPM (a governança é maleável e aceita a implementação gradativa de redes adaptadas, enquanto o NPM, sustentado pela ideologia neoliberal, busca intervenção das forças de mercado no setor público) e não possui modelo único (PECI; et al, 2008). O NPM está relacionado ao uso de técnicas utilizadas pelo setor privado no setor público com foco no mercado, enquanto que a governança tem sua orientação para a sociedade civil em vez de prioritariamente para o mercado (PECI; et al, 2008).

Frente às dicotomias introduzidas pela Reforma do Aparelho do Estado, o embate entre governança e NPM leva a algumas conclusões paradoxais, visto que apesar de o Plano Diretor ter sua base e inspiração no NPM, o Brasil está hoje, de fato, inserido no modelo de governança, como uma conseqüência de processos de desestatização e democratização, a partir da pressão social dos movimentos sociais e de outros grupos organizados da sociedade civil, que modificaram profundamente a rede de relações entre o Estado e a Sociedade (PECI; et al, 2008).

## 2.2.4 Gerencialismo e a gestão social

Realizando uma análise comparativa entre a administração pública gerencial e a administração pública societal, com exame de seus antecedentes e as características desses modelos de gestão pública, pode-se compará-los a partir de seis variáveis de observação: a origem, o projeto político, as dimensões estruturais enfatizadas na gestão, a organização administrativa do aparelho do Estado, a abertura das instituições à participação social e a abordagem de gestão (PAULA, 2005).

Analisando o contexto histórico brasileiro, podem ser identificados dois projetos políticos em desenvolvimento e disputa nas últimas duas décadas: o primeiro voltado para o gerencialismo, constituído na década de 90, no governo de FHC, e o segundo voltado para a vertente societal, mais atual, do governo Lula. Ambos portadores de um novo modelo de gestão pública, os projetos em questão afirmam a busca pela ampliação da democracia no país (PAULA, 2005).

No tocante à abordagem gerencial, ocorreu um desapontamento em relação aos indicadores de crescimento econômico e progresso social obtidos. Em relação à abordagem societal, o ingresso de Lula na presidência gerou expectativas de que ela se tornaria a marca do governo federal. Contudo isso não se concretizou, de fato, e o que se pôde observar foi a continuidade das práticas gerencialistas em todos os campos, inclusive nas políticas sociais (PAULA, 2005).

Para a contribuição do avanço da discussão sobre a administração pública societal, apesar de elementos limitantes ligados ao processo dialético ainda em curso, mister se faz uma agenda de pesquisa com demanda para a reflexão sobre pontos como o equilíbrio e as interações entre o executivo, o legislativo e cidadãos; o impacto das novas experiências na qualidade de vida dos cidadãos e na redução das desigualdades; o modo como se altera a cultura política, se estimula a participação social e se criam novos formatos institucionais e administrativos; a interferência da falta de vontade política e dos entraves burocráticos na partilha do poder; os caminhos para viabilizar a capacitação técnica e política dos funcionários públicos e dos cidadãos; a elaboração de uma nova proposta para a organização administrativa do aparelho do Estado; a necessidade de sistematizar experiências alternativas de

gestão que contemplem os aspectos técnicos e políticos, entre outros (PAULA, 2005).

### **2.3 Organizações do Terceiro Setor**

Face aos modelos de gestão do Governo brasileiro, é importante estabelecer meio de discussão acerca das questões geradas pelo debate existente nas organizações do Terceiro Setor sobre a preservação de sua identidade, com base em valores como a cooperação e a solidariedade, de um lado e, de outro, a busca por padrões de eficiência e de eficácia que as está conduzindo a adaptações relacionadas à inclusão de práticas mercadológicas nos seus cotidianos. Assim, devem ser analisadas as proposições teóricas que fundamentam o tema, principalmente aquelas relativas às novas formas de financiamento das organizações do Terceiro Setor, aos modelos de gestão que incluem novos elementos como a participação voluntária, e ao marco legal que, mesmo ainda incipiente, já assume um poder de normatização específico sobre essas organizações (CARVALHO, 2000).

Tratando do campo do associativismo e do voluntariado, percebe-se o surgimento das novas associações e de atividades de sem fins lucrativos, vinculado à demanda por realização de funções que existiriam como um contraponto à ineficiência do Estado e dos paradoxos existentes na relação entre os movimentos sociais e essas associações (CARVALHO, 2000). O aparecimento e crescimento das organizações do Terceiro Setor, principalmente no período que vai de 1960 aos dias atuais, está estritamente relacionado ao sentido de realizar serviços sociais básicos e de revitalizar a economia social em cada país (TEIXEIRA, 2001).

As vantagens comparativas das Organizações Não Governamentais (ONGs) estão relacionadas à legitimação da qualidade dos serviços que elas oferecem em particular por o fazerem sem fins lucrativos, suas razões ideológicas – como elementos motivadores para sua ação (missão, valores, objetivos e estratégias) e suas fontes de recursos – baseadas em doações e subvenções ou na prestação de serviços (CARVALHO, 2000).

A experiência da gestão das empresas privadas e das organizações públicas é referência para a gestão das organizações não governamentais. Assim, é correto dizer que a visão romântica da organização horizontal baseada na igualdade e na ausência de hierarquia e autoridade vai progressivamente cedendo lugar ao paradigma moderno da competência, da produtividade e da eficiência no mundo do voluntariado e suas organizações (CARVALHO, 2000).

Em relação ao marco legal, as organizações não governamentais estão vinculadas a um modelo jurídico e fiscal pelo qual devem guiar-se, tanto no nível dos acordos nacionais quanto internacionais (CARVALHO, 2000).

No tangente às dificuldades e desafios enfrentados pelas organizações do terceiro setor, bem como os fatores intrínsecos que contribuem para o sucesso de seus trabalhos, pode-se dizer que para essas instituições privadas com caráter social, o grande desafio é o enquadramento em modelos tradicionais de organizações burocráticas, o que gera uma série de problemas e limitações para as mesmas. (TEIXEIRA, 2001).

As ONGs são estruturadas e localizadas fora do aparato do Estado, voltadas para a produção de bens e serviços públicos e, via de regra, obtêm seus recursos por meio de projetos submetidos a agências financiadoras e/ou empresas privadas. Em geral, enfrentam problemas relacionados à questão da participação efetiva da sociedade civil junto a essas organizações, além de problemas vinculados às questões burocrático-gerenciais (TEIXEIRA, 2001).

A complexidade desses problemas pode ser representada, entre outros, pela escassez de recursos financeiros e humanos. Por outro lado, pode-se identificar pontos fortes, como por exemplo o alto comprometimento com a causa e o idealismo por parte de seus membros mais atuantes, além da elevada capacidade técnica por parte do pessoal empregado nas atividades das organizações (TEIXEIRA, 2001).

As atividades das organizações não governamentais, que não possuem dotação orçamentária oriunda dos cofres da União, dependem de recursos financeiros para serem executadas. Infelizmente, a legislação pertinente não acompanhou a crescente necessidade de atuação por parte do Terceiro Setor, em parceria com o Governo Federal, na busca do bem-estar da sociedade. Era necessário que a legislação vigente para órgãos governamentais (com dotação orçamentária oriunda

dos cofres da União) fosse “emprestada”, gerando descompassos, inadequabilidades, incerteza jurídica e outros entraves que forçaram as ONGs a buscar recursos oriundos de outros países para realizar suas atividades-fim.

Durante anos, portanto, foram as Agências e atividades de Cooperação Internacional de países desenvolvidos as responsáveis pelo desenvolvimento de diversos projetos de cunho social no Brasil. Essa fonte, entretanto, secou gradativamente com a promoção do Brasil ao status de país desenvolvido. Apesar da enorme lacuna ainda existente entre as classes sociais, o entendimento de que o Brasil passaria a ser fornecedor e não mais tomador de recursos nas ações de cooperação internacional serviu como ponto de partida para a crescente escassez desse tipo de recurso. Agravante a esse movimento foi o entendimento de que o Governo Lula, considerado popular, abordaria questões até então marginalizadas nas pautas do Governo Federal.

O reconhecimento da importância das atividades das ONGs surgiu com os Termos de Parceria, em 1999, e com o advento da Portaria 127/2008, que aproximaram as regras para execução de recursos financeiros oriundos dos cofres públicos brasileiros à realidade do Terceiro Setor, embora permaneçam alguns obstáculos a serem vencidos para que se realize o potencial de realização do bem-estar social que detém a parceria entre governo e sociedade civil.

É de suma importância que regras apropriadas venham a reger os instrumentos de parceria, apagando as marcas do passado recente que macularam a imagem de diversas organizações sérias, que são, sem dúvida, a maioria, e devem ser reconhecidas por suas especificidades e grande potencial de efetiva transformação de políticas públicas em realidades tangíveis.

## **2.4 Termos de Parceria**

Os Termos de Parceria são instrumentos de formalização de parceria entre o Governo e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPIs) para realização de serviços voltados ao bem-estar da sociedade e fortalecem a nova forma de propriedade do modelo gerencialista público-estatal. Possuem caráter

reformista e entram no cenário de modernização da administração pública como um conjunto integrado de políticas de gestão públicas orientadas para o desenvolvimento. Nesse aspecto, a orientação para os resultados faz parte de um conjunto de medidas de rápido impacto, voltado para o ajuste da estrutura das contas públicas e iniciativas voltadas para a geração de um novo padrão de desenvolvimento, utilizando a inovação como alicerce (PECI; FIGALE; OLIVEIRA, 2008).

As dificuldades enfrentadas pela sociedade civil na execução das atividades estabelecidas por essas parcerias, bem como os benefícios alcançados por meio da realização dos projetos, em geral, são muito similares entre as organizações, que apresentam peculiaridades relativas a conflitos advindos da relação política em oposição à administração, mais especificamente os embates técnicos e as ingerências políticas da administração (PECI; FIGALE; OLIVEIRA, 2008).

A legislação que suporta os Termos de Parceria está composta, grosso modo, por: Lei no. 9.790/99 ou Lei das Oscips (BRASIL, 1999), instrução normativa da Secretaria do Tesouro Nacional - IN/STN no. 01/1997 (BRASIL, 1997), além da Lei no. 8.666/93 ou Lei das Licitações (BRASIL, 1993), que dispõem sobre as regras para materialização dos termos de parceria e convênios, respectivamente.

### **3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA**

A pesquisa foi realizada em duas etapas, a primeira dedicada à revisão bibliográfica sobre o tema central e suas variantes e a segunda ao levantamento e análise de dados primários, a partir de um estudo de caso da “Casa Verde”, uma organização do Terceiro Setor, e suas relações com órgãos do Governo Federal.

#### **3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa**

Quanto aos fins, a pesquisa é exploratória, já que há pouco conhecimento acumulado e sistematizado nessa área, assim como é descritiva, já que determina uma população e fenômeno e expõe as suas características. (VERGARA, 2000).

Quanto aos meios, a pesquisa é ao mesmo tempo bibliográfica - já que se pautou na busca de artigos científicos nacionais, em bases como CAPES e SciELO - e empírica, visto que integra uma etapa de revisão documental e entrevistas junto a profissionais e membros da organização A Casa Verde, que constituirá o estudo de caso desta pesquisa.

A etapa de campo foi precedida por um período exploratório, cujo principal objetivo era proporcionar, através da imersão no contexto estudado, uma visão geral do problema considerado, contribuindo assim para a focalização das questões e a identificação de informantes e outras fontes de dados. As perguntas feitas aos sujeitos nessa primeira fase foram, em sua maioria, bastante gerais, do tipo “O que você acha que eu deveria saber sobre A Casa Verde?” ou “Quais são as suas preocupações a respeito das relações entre A Casa Verde e o Governo Federal?”. As informações obtidas nessa fase orientaram a elaboração do roteiro de entrevistas e demais contornos da pesquisa, auxiliando sobremaneira na fase seguinte, caracterizada pela investigação focalizada e a coleta sistemática de dados. Segundo Alvez Mazzotti e Gewandszajder (2001), enquanto no período exploratório o pesquisador conta apenas com seus olhos e ouvidos, na fase focalizada poderá

recorrer a instrumentos auxiliares de pesquisa, como roteiros de entrevistas e formulários de observação.

No que se refere aos informantes da pesquisa, foram seguidas as recomendações de Lincoln e Guba (1985), de identificação inicial de informantes que, por suas características e/ou funções, tenham amplo conhecimento do contexto estudado. Em atenção também ao alerta de Milles e Huberman (1984), de que a tendência de procurar os “atores principais” do fenômeno estudado pode resultar na perda de informações importantes, a identificação de informantes centrais de A Casa Verde foi acompanhada do uso da técnica da “bola de neve”, que consiste na identificação de outros informantes, por indicação dos primeiros e assim sucessivamente, até que se atinja o ponto de redundância.

Os informantes identificados foram entrevistados, seguindo-se um roteiro semi-estruturado de entrevistas – ou seja, sem um fraseamento ou ordem rigidamente estabelecidos para as perguntas. Segundo definições de Rubin e Rubin (1995), nessa modalidade de entrevista, o pesquisador lança perguntas específicas, mas também deve deixar que o entrevistado responda em seus próprios termos. Todas as entrevistas foram gravadas, para posterior análise.

Por fim, fez parte também da fase empírica desta pesquisa a revisão de documentos que registram o histórico de relações formais entre A Casa Verde e órgãos do Governo Federal, com ênfase sobre os Termos de Parceria. Para essa etapa foi elaborado um roteiro de leitura, para registro sistemático de informações relevantes a respeito dos projetos e instrumentos de firmação de parceria entre A Casa Verde e o Governo Federal.

### **3.2 Caracterização da organização**

A Casa Verde – cultura e meio ambiente é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, que trabalha pela defesa e valorização da diversidade cultural e ambiental, com ênfase para as expressões populares dessa diversidade. Criada em 2001, a entidade tem sede em Brasília, Distrito Federal, e desde 2005 dedica-se também à articulação política e ao apoio para a produção e

comercialização de produtos oriundos do uso sustentável da flora nativa do Cerrado. Duas são as linhas de atuação da entidade: meio ambiente e cultura popular.

Nos projetos voltados a atividades de proteção do meio ambiente e suas comunidades tradicionais, ganham destaque aqueles relacionados à promoção da participação de agricultores familiares e produtos do Cerrado em eventos de comercialização de produtos oriundos do uso sustentável da biodiversidade, bem como aqueles que se baseiam em experimentações para o desenvolvimento de metodologia(s) participativa(s) para elaboração de projetos, que sejam de fácil compreensão e uso para comunidades tradicionais do Cerrado (indígenas, quilombolas e camponesas). Há, ainda, projetos que visam o fortalecimento de experiências de referência de mobilização social e produção sustentável no Cerrado e buscam identificar barreiras institucionais e de mercado para o uso sustentável da biodiversidade em grande escala no Cerrado, propõem caminhos para sua superação e apóiam as comunidades de produtores que se encontram pressionadas por processos de degradação ambiental na região.

Na linha de cultura popular são desenvolvidas atividades de divulgação e valorização da cultura popular por meio de realização de Encontros no Distrito Federal e entorno, apresentação de espetáculos de teatro de bonecos e oficinas de arte-educação, arte-terapia e qualificação profissional. São também implementados projetos de troca dos livros, com atividades de integração comunitária e resgate de tradições culturais, além de Festivais envolvendo Mostra de Cinema e Ciclo de Debates e Palestras para favorecer o empoderamento, autonomia e protagonismo da sociedade brasileira.

Desde 2006, A Casa Verde também integra a Coordenação da Rede Cerrado, um coletivo político que congrega organizações da sociedade civil que atuam na promoção do desenvolvimento sustentável e na conservação do bioma. São mais de 100 entidades identificadas com a causa socioambiental no Cerrado, que representam trabalhadores/as rurais, agroextrativistas, indígenas, quilombolas, geraizeiros, quebradeiras de coco, pescadores artesanais e organizações de assessoria.

Atualmente, compõem o quadro da Casa Verde: 02 membros da presidência, 10 membros associados, 05 técnicos especializados em antropologia, biologia,

zootecnia e engenharia de alimentos, 03 gestores de projetos, 01 gestor institucional e 01 auxiliar administrativo.

A entidade já conta com um histórico de cinco anos de relacionamento regular com órgãos da Administração Pública Federal, incluindo o repasse de recursos e a implementação de projetos de interesse social e, por essa razão, configura-se como um estudo de caso significativo sobre o tema.

### **3.3 Participantes do estudo**

Os entrevistados foram os membros e prestadores de serviços que atuam na organização. Entre eles estão: o Presidente, 01 membro associado, 03 gestores de projetos, 02 profissionais da área administrativa e 03 profissionais do corpo técnico da instituição, num total de 10 entrevistados. Por se tratar de organização de tamanho reduzido e com sede em Brasília, a entrevista com todos os membros tornou-se factível.

### **3.4 Instrumento(s) de pesquisa**

Tratando-se de pesquisa qualitativa, foi utilizado como instrumento um tópico guia para nortear as entrevistas e monitorar seu tempo de realização (BAUER e GASKELL, 2002).

Foi realizada análise de documentos, incluindo todos os instrumentos de formalização das parcerias entre Governo e a OSCIP estudada (Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parceria), relatórios de atividades e prestação de contas, no período de 2006 a 2010, com fins de adquirir uma perspectiva comparativa.

A pesquisa documental foi realizada com roteiro específico para análise de documentos.

### **3.5 Procedimentos de coleta e de análise de dados**

As informações foram coletadas por meio de análise de artigos científicos nacionais, dos documentos da instituição e de entrevistas realizadas de forma individual, pela pesquisadora, sem impedir que o entrevistado falasse sobre outros tópicos que julgasse relevante para responder aos questionamentos realizados.

A análise das entrevistas foi feita via análise de conteúdo, com referência ao tema pesquisado (FRANCO, 2005).

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados da pesquisa serão introduzidos mediante apresentação das especificidades encontradas na análise documental e entrevistas realizadas na instituição. Por meio da caracterização de instrumentos, bem como análises dos dados obtidos, poder-se-á checar aos comparativos pretendidos por esse trabalho.

Na pesquisa documental, foram obtidos dados referentes aos seguintes instrumentos formais existentes entre a Casa Verde e o Governo Federal:

- Projeto “Fomento a Projetos de Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultoras(es) Familiares”, no âmbito do Convênio MDA 174/2006, firmado entre a Casa Verde e o Ministério do Desenvolvimento, com o propósito de análise de ambiente, de produção e o plano de negócios relacionado a análise do beneficiamento de produtos extrativistas do cerrado e de artesanato em tecelagem. A região objeto deste projeto compreendeu o território da reforma em Mato Grosso do Sul, onde diversas projeções de Arranjos Produtivos Locais – APL’s, estavam em busca de consolidação, entre os quais podemos citar: o turismo, a agricultura familiar, o artesanato, o extrativismo no cerrado, entre outros.
- Projeto “Roda de Mulheres”, no âmbito do Convênio Nº 034/2006 SPM, firmado entre a Casa Verde e a Secretaria de Política para as Mulheres, com intuito de atender grupos de mulheres de baixa renda do DF e Entorno por meio de oficinas de arte-terapia, workshops, e apresentações gratuitas de espetáculos voltados para questões ligadas à mulher, com discussões realizadas de modo lúdico e criativo. Foi trabalhado, ainda, um espaço de reflexão e discussão acerca dos novos rumos apontados para a mulher, debatendo temas como maternidade, casamento, sexualidade, afetividade, prazer, realização pessoal e profissional, saúde sexual, afetiva e psicológica, e apresentados exercícios e informações para a Saúde da Mulher, incluindo cuidados pessoais, saúde sexual, prevenção de DST, Aids, câncer de mama e de colo do útero.

- Projeto “Extensão Industrial para Arranjos Produtivos Locais no Bioma Cerrado - APLs do Cerrado”, no âmbito do Convênio MDA n° 030/2008, firmado entre a Casa Verde e o Ministério do Desenvolvimento Agrário, com vistas a aperfeiçoar e fortalecer 40 empreendimentos baseados na agricultura familiar e/ou no agroextrativismo sustentável no Cerrado, enquanto Arranjos Produtivos Locais (APLs), por meio de um sistema de resolução de problemas técnico-gerenciais e tecnológicos.
- Projeto “Ofício de Raizeiras e Raizeiros do Cerrado: levantamento preliminar”, no âmbito do Convênio n.º 707323/2009, firmado entre a Casa Verde e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional -IPHAN, autarquia federal vinculada ao Ministério da Cultura, com o objetivo de realizar um levantamento preliminar e participativo de informações sobre o ofício de raizeiras e raizeiros do Cerrado, de modo a apreender: (a) os saberes e fazeres de raizeiras e raizeiros; (b) suas formas de transmissão; (c) sentidos práticos e rituais associados; (d) contexto histórico e social em se situam; (e) principais desafios à sua atualização e continuidade. O levantamento preliminar visava, em última instância, a orientar a abertura e instrução técnica do processo de registro do ofício de raizeiras e raizeiros do Cerrado, como um bem cultural de natureza imaterial e, portanto, representativo da cultura e identidade brasileira.
- Projeto “Iniciativas Econômicas Sustentáveis nas Terras Indígenas do Cerrado”, no âmbito do Contrato de Repasse n. 310.075-58/2009/MDA/CAIXA, firmado entre a Casa Verde e a Caixa Econômica Federal, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Agrário, cujo objetivo é prestar Assistência Técnica e Extensão Rural na Terra Indígena Xerente, Terra Indígena Sangradouro/Volta Grande, Terra Indígena Krahô e Terra Indígena Cachoeirinha no bioma Cerrado, através do diagnóstico e elaboração participativa de Planos de Melhorias de Iniciativas Econômicas Sustentáveis, visando o fortalecimento dessas iniciativas, bem como das respectivas organizações indígenas gestoras.

- Projeto “Gestão em Redes”, no âmbito do Convênio MDA n.702936/2009, cujo objetivo é a consolidação de iniciativas de produção sustentável com base na sociobiodiversidade do Cerrado, capitaneadas pelas instituições PACARI e CEPPEC, para aprimorar as respectivas cadeias produtivas, garantir a sua plena inserção no mercado e replicar as lições junto a outros grupos de agricultores familiares em regime de mútua colaboração, consolidando uma experiência de gestão de projeto em rede.
- Projeto “Arranjos Produtivos Locais do Cerrado II: consolidação da Metodologia de Assistência Técnica à Gestão, Produção e Mercado para Empreendimentos da Agricultura Familiar”, no âmbito do Termo de Parceria 742866/2010/MDA, firmado entre a Casa Verde e o Ministério do Desenvolvimento Agrário para a consolidação da Metodologia de Assistência Técnica à Gestão, Produção e Mercado dirigida e apropriada ao fortalecimento dos empreendimentos da Agricultura Familiar e/ou do Agroextrativismo no Cerrado.

Dentre os 07 instrumentos analisados, pode-se observar a existência de 05 Convênios, 01 Contrato de Repasse e 01 Termo de Parceria.

Para realizar a análise desses instrumentos e documentos atinentes a eles, optou-se por seguir a seguinte ordem: 1) Analisar a redação do projeto descritivo apresentado ao órgão público quando da solicitação de recursos; 2) Verificar informações constantes das Memórias de Cálculo dos projetos (orçamentos); 3) Checar correspondência oficial e extra-oficial (dados de e-mails, por exemplo) trocada entre o órgão público e a OSCIP; 4) Observar prazo corrido entre a entrega do projeto e a assinatura da parceria; 5) Analisar o teor do Termo firmado (direitos e deveres das partes) e legislação de suporte; 6) Verificar documentos da execução do projeto (contratações, movimentos financeiros, produtos das consultorias, relatórios de atividades, entre outros); 7) Analisar os relatórios de prestação de contas; e 8) Verificar a análise realizada pelo órgão público após o recebimento da prestação de contas.

Nos Convênios e Contratos de Repasse, observou-se que o processo de contratação estava vinculado às etapas previstas na Portaria Interministerial 127/2008, que, brevemente, serão apresentadas adiante.

Para os Termos de Parceria, as regras são determinadas pela Lei 9790/99.

Aqui é importante ressaltar que foge do foco desse trabalho a apresentação de outras formas de financiamento com recursos do orçamento público como: auxílios e contribuições, subvenções, acordos, contratos de gestão, entre outros.

#### **4.1 Processo de formalização da parceria entre Poder Público e entidades do Terceiro Setor**

Para que haja a celebração de parceria entre entidades privadas sem fins lucrativos e o Poder Público, é necessário que o órgão ou entidade da Administração Pública Federal realize um chamamento público para selecionar projetos via criação de programa no Sistema de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal – SICONV, onde deverá estar posta a descrição do programa, diretrizes, objetivos e regras de contrapartida.

No prazo de vigência do chamamento, as entidades privadas sem fins lucrativos já credenciadas ao sistema deverão incluir suas propostas de projeto no SICONV, atentando para as ações dos programas de governo e adequação da proposta da entidade à demanda apresentada pelo Poder Público.

As propostas deverão conter, minimamente, a descrição do objeto a ser executado; a justificativa, contendo a caracterização dos interesses recíprocos, a relação entre a proposta apresentada e os objetivos e diretrizes do programa federal e a indicação do público alvo, do problema a ser resolvido e dos resultados esperados; a estimativa dos recursos financeiros, discriminando o repasse a ser realizado pelo concedente ou contratante e a contrapartida prevista para o proponente, especificando o valor de cada parcela e do montante de todos os recursos, na forma estabelecida em Lei; a previsão de prazo para a execução; e as informações

relativas à capacidade técnica e gerencial do proponente para execução do objeto. (BRASIL, 2008).

As entidades serão julgadas quanto à qualificação técnica e capacidade operacional, segundo critérios técnicos e objetivos a definidos pelo concedente ou contratante, bem como por meio de indicadores de eficiência e eficácia, estabelecidos a partir do histórico do desempenho na gestão de convênios ou contratos de repasse celebrados. (BRASIL, 2008)

Feita a análise da proposta (também chamada de Plano de Trabalho) e respeitadas as vedações previstas em lei, tais como impossibilidade de firmar instrumento com entidades cujos dirigentes possuam grau de parentesco com servidores públicos, o órgão solicita adequações ao proponente da proposta – chamadas de diligências - para modificações no prazo de execução, alteração de metas e atividades, aprimoramento da justificativa apresentada, ajuste de valores orçamentários, apresentação de documentos de regularidade funcional e fiscal (Certidões Negativas de Débito, documentos da diretoria, declarações de funcionamento regular, entre outros).

Após deferimento do Plano de Trabalho e certificação quanto à regularidade da instituição, o órgão elabora a minuta do Termo de Convênio. Nos casos em que forem tratados os Contratos de Repasse, o mandatário da União responsável pela transferência de recursos (instituição ou agente financeiro) será o responsável pela elaboração da minuta do Contrato.

Nesses instrumentos, é necessário que estejam presentes cláusulas que tratem do objeto do Termo, das obrigações dos partícipes, da vigência, da obrigatoriedade de restituição dos recursos não utilizados pelo proponente, da exigência de movimentação de recursos em conta específica para o projeto, do cronograma de desembolso e contrapartida prevista, da necessidade de inclusão de dados da execução do projeto no SICONV, dos motivos que geram rescisão imediata, das vedações, do processo de Tomadas de Contas Especial, entre outras. Ainda, deverão ser incluídas cláusulas relativas aos dados do empenho realizado para repasse do recurso, bem como devem constar do instrumento, a versão final aprovada do Plano de Trabalho.

Após assinado pelas partes, o instrumento deverá ser publicado no Diário Oficial da União e o órgão competente deverá proceder ao repasse do recurso em conta específica do projeto para que, então, o proponente possa dar início às atividades de execução do projeto.

Nos Termos de Parceria, em contrapartida, as cláusulas essenciais referem-se: 1) ao objeto, que deverá conter a especificação do programa de trabalho proposto pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público; 2) à estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma; 3) à previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de resultado; 4) à previsão de receitas e despesas a serem realizadas em seu cumprimento, estipulando item por item as categorias contábeis usadas pela organização e o detalhamento das remunerações e benefícios de pessoal a serem pagos, com recursos oriundos ou vinculados ao Termo de Parceria, a seus diretores, empregados e consultores; 5) ao estabelecimento das obrigações da Sociedade Civil de Interesse Público, entre as quais a de apresentar ao Poder Público, ao término de cada exercício, relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado de prestação de contas dos gastos e receitas efetivamente realizados; 6) à publicação, na imprensa oficial do Município, do Estado ou da União, conforme o alcance das atividades celebradas entre o órgão parceiro e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, de extrato do Termo de Parceria e de demonstrativo da sua execução física e financeira. (BRASIL, 1999)

Apesar de a tramitação de um Termo de Parceria seguir os mesmos passos dos Convênios e Contratos de Repasse, no que se refere à necessidade de credenciamento pela entidade, inclusão de proposta no SICONV, acompanhamento e resposta às diligências, apresentação de documentação e adequação do Plano de Trabalho, a formalização difere-se em termos de cláusulas contratuais, que focam na obtenção de resultados dos projetos e não somente na determinação de regras rígidas que, por vezes, impossibilita uma execução mais dinâmica das atividades, tão necessária nos projetos realizados pelas organizações do Terceiro Setor.

## **4.2 Processos de contratação, execução e prestação de contas no âmbito dos contratos firmados com o Poder Público e entidades do Terceiro Setor**

Grosso modo, a entidade privada sem fins lucrativos que formalizar parceria com o Poder Público deverá, tão e somente, executar os recursos recebidos seguindo estritamente as cláusulas do Termo assinado entre as partes e o Plano de Trabalho aprovado.

Entre outras proibições, à entidade é vedada a realização de despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similares; o pagamento a servidor ou empregado público, integrante de quadro de pessoal de órgão ou entidade pública da administração direta ou indireta; a alteração do objeto do convênio ou contrato de repasse; a utilização, ainda que em caráter emergencial, dos recursos para finalidade diversa da estabelecida no instrumento; a realização de despesa em data anterior ou o pagamento em data posterior à vigência do instrumento; a realização de despesas com taxas bancárias, multas, juros ou correção monetária; a transferência de recursos para outras entidades. (BRASIL, 2008)

No caso dos instrumentos em que estejam previstos no Plano de Trabalho rubricas relativas a gastos administrativos, esses não poderão ultrapassar o teto de 15% do valor do projeto

Para ter acesso aos recursos financeiros previstos no cronograma de desembolso, a entidade deverá gerenciar as transações bancárias por meio de conta específica do projeto e apresentar, conforme as datas do Plano de Trabalho, a devida prestação de contas do período já executado para recebimento de parcela seguinte. Enquanto os recursos já depositados em conta não estiverem sendo empregados na sua finalidade, deverão ser aplicados em caderneta de poupança ou em fundo de aplicação, segundo determinantes da Lei.

Para realização das atividades e emprego do recurso, a entidade deverá realizar a contratação de terceiros, segundo normas previstas na legislação afeta ao instrumento celebrado.

Para a aquisição de bens e contratação de serviços com recursos de órgãos ou entidades da Administração Pública federal, as entidades privadas sem fins lucrativos deverão realizar, no mínimo, cotação prévia de preços no mercado, observados os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade. (BRASIL, 2008)

A cotação prévia de preços deverá ser realizada com prazo mínimo de cinco dias para envio das propostas pelos interessados e deverá conter descrição completa e detalhada do objeto a ser contratado, que deverá estar em conformidade com o Plano de Trabalho, especificando as quantidades no caso da aquisição de bens. A prioridade deverá ser dada à proposta que apresentar menor preço, sendo admitida a definição de critérios relacionados a qualificações especialmente relevantes do objeto, tais como o valor técnico, o caráter estético e funcional, as características ambientais, o custo de utilização, a rentabilidade (BRASIL, 2008), de modo que a entidade possa fundamentar sua decisão e, assim, optar pela proposta mais vantajosa.

Escolhida a proposta vencedora, a entidade formaliza a contratação por meio de contrato de prestação de serviços ou de fornecimento de bens, acompanha a execução dos serviços, recebe os produtos especificados no Termo de Referência que serve de suporte ao contrato e, estando este em conformidade com o que fora demandado, realiza o pagamento.

Ao longo da execução do instrumento, a entidade deverá observar as atividades que estão sendo executadas, atuando como uma espécie de coordenadora dos processos. Para que as metas do Plano de Trabalho sejam cumpridas, o corpo técnico deverá estar atento a prazos e à qualidade na execução das atividades.

Finalizado o período de execução dessas atividades, a entidade deverá apresentar a prestação de contas (parcial ou final) em conformidade com a legislação, utilizando formulários específicos já padronizados pelos órgãos, num prazo que varia de 30 a 60 dias do término do prazo.

Em teoria e segundo a legislação, os órgãos tem 60 dias, a contar da data do recebimento, para analisarem a prestação de contas e enviar ofício de aceite ou ofício de solicitação de ajustes, que mais comumente acontece.

As etapas descritas acima estão presentes nos Convênios e Contratos de Repasse. Há certa diferenciação entre as etapas ora descritas e aquelas relativas ao Termo de Parceria, como veremos a seguir.

### **4.3 Processos de contratação, execução e prestação de contas no âmbito dos Termos de Parceria**

Diferentemente dos Convênios e Contratos de Repasse, os Termos de Parceria tem processos de contratação, execução e prestação de contas mais flexíveis e adequados à realidade das organizações do Terceiro Setor, pois primam pela análise dos resultados e não pela burocracia dos processos.

Dessa forma, enquanto que nos Convênios e Contratos de Repasse a entidade, para realizar contratações, deve obedecer a regulamentos já impostos pela lei, no Termo de Parceria, ela deve elaborar o seu próprio Regulamento de Aquisição e Contratação de Serviços, indicando, de forma clara e objetiva, como serão realizadas as contratações e aquisições, observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência.

Art. 14. A organização parceira fará publicar, no prazo máximo de trinta dias, contado da assinatura do Termo de Parceria, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público, observados os princípios estabelecidos no inciso I do art. 4o desta Lei. (BRASIL, 1999)

A execução das atividades, por conseguinte, passa a ser pautada em instrumentos que permitam à entidade atuar com relativo poder de escolha frente aos modos de contratação, o que pode ser benéfico em se tratando de projetos com características mais dinâmicas e até imprevisíveis.

Ainda, a execução dos Termos de Parceria é acompanhada e fiscalizada pelo órgão do Poder Público da área de atuação correspondente à atividade fomentada, e pelos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, em cada nível de governo. (BRASIL, 1999)

Os resultados alcançados com a execução do Termo de Parceria devem ser analisados por uma comissão de avaliação, que deverá ser composta de comum acordo entre o órgão parceiro e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público. (BRASIL, 1999)

Em relação à prestação de contas, encontra-se mais um diferencial: a prestação de contas é realizada com vistas ao comparativo entre as metas propostas e os resultados alcançados, devendo ser elaborado relatório para tal, bem como um demonstrativo da receita e despesa, respaldados por relatório de auditoria.

Art. 12. Para efeito do disposto no § 2º, inciso V, do art. 10 da Lei nº 9.790, de 1999, entende-se por prestação de contas relativa à execução do Termo de Parceria a comprovação, perante o órgão estatal parceiro, da correta aplicação dos recursos públicos recebidos e do adimplemento do objeto do Termo de Parceria, mediante a apresentação dos seguintes documentos:

I - relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria, contendo comparativo entre as metas propostas e os resultados alcançados;

II - demonstrativo integral da receita e despesa realizadas na execução;

III - parecer e relatório de auditoria, nos casos previstos no art. 19; e

IV - entrega do extrato da execução física e financeira estabelecido no art. 18

O intuito, nesse caso, é realizar o acompanhamento (ou o monitoramento) das atividades de forma direta e mais eficiente, com a verificação, inclusive, de terceiros, e não somente, pelo exame de pilhas de documentos enviados aos órgãos como é feito no caso dos Convênios e Contratos de Repasse.

#### **4.4 Comparativo entre os instrumentos de parceria: Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parceria**

Após apresentadas os processos de formalização, bem como as formas de contratação, execução e prestação de contas dos instrumentos acima, podemos chegar ao seguinte comparativo:

	<b>CONVÊNIO</b>	<b>CONTRATO DE REPASSE</b>	<b>TERMO DE PARCERIA</b>
Legislação base	Decreto 6170 de 2007;  Portaria Interministerial 127 de 2008	Decreto 6170 de 2007;  Portaria Interministerial 127 de 2008	Lei 9790 de 1999;  Decreto 3100 de 1999
Organizações aptas a firmar instrumento	Todas as entidades privadas sem fins lucrativos que atendam aos determinantes da lei	Todas as entidades privadas sem fins lucrativos que atendam aos determinantes da lei	Somente as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIPs
Formas de tramitação do projeto junto ao Poder Público	Credenciamento no SICONV, inserção do Plano de Trabalho e atendimento às diligências	Credenciamento no SICONV, inserção do Plano de Trabalho e atendimento às diligências	Credenciamento no SICONV, inserção do Plano de Trabalho e atendimento às diligências
Aspectos formais do instrumento	Cláusulas voltadas para a delimitação de processos rígidos de execução (obrigações dos partícipes). Instrumento assinado pelo órgão demandante do projeto	Cláusulas voltadas para a delimitação de processos rígidos de execução (obrigações dos partícipes). Instrumento assinado pelo mandatário da União responsável pela transferência de recursos	Cláusulas voltadas para a realização do objeto, com foco no resultado. Instrumento assinado pelo órgão demandante do projeto

		(instituição ou agente financeiro)	
Execução das atividades do projeto	As contratações de pessoal são realizadas com base em regulamento já formato pela lei	As contratações de pessoal são realizadas com base em regulamento já formato pela lei	As contratações são realizadas com base em regulamento criado pela entidade proponente
Prestação de contas	Envio (ao órgão público) de papelório contendo diversos relatórios e fotocópias de documentos referentes às contratações e pagamentos. Necessidade de inclusão de dados no SICONV.	Envio (ao órgão público e ao agente financeiro) de papelório contendo diversos relatórios e fotocópias de documentos referentes às contratações e pagamentos. Necessidade de inclusão de dados no SICONV	Envio (ao órgão público) de relatório comparativo de metas e resultados alcançados e relatório da receita e despesa, respaldado por parecer de auditoria externa
Métodos de fiscalização e acompanhamento ao longo do projeto	Praticamente inexistentes. Raras vezes realiza-se o monitoramento <i>in loco</i>	Praticamente inexistentes. Raras vezes realiza-se o monitoramento <i>in loco</i>	Análise feita por uma comissão de avaliação, que deverá ser composta de comum acordo entre o órgão parceiro e a OSCIP

**Tabela 1: Comparativo entre Convênio, Contrato de Repasse e Termo de Parceria**

Fonte: tabela elaborada pela autora do trabalho

## 4.5 Análise dos dados obtidos nas entrevistas

Nas entrevistas realizadas, apesar de ter sido utilizado um roteiro semi-estruturado, buscou-se ouvir o entrevistado, sem impedir que ele falasse de temas que achasse pertinentes para o estudo em questão.

Procurou-se entender os processos vividos na execução dos projetos com o Governo Federal, sempre atentando para os detalhes relacionados às dificuldades enfrentadas e êxitos dos trabalhos realizados.

Algumas falas, como a de Mônica Nogueira, membro associada da instituição, são interessantes para o entendimento de como ainda há dificuldade, por parte do Governo de viabilizar ações que alcancem as comunidades e como é vista a relação entre sociedade civil e Estado:

No Brasil, é uma relação cheia de altos e baixos. De modo geral, vejo o trabalho da sociedade civil organizada como sendo complementar ao do governo. Cabe à sociedade manter o controle social sobre as ações do governo. Há muito sabemos que a democracia representativa – aquela do voto – não é suficiente. Por isso é tão importante que a sociedade siga se organizando, debatendo, fiscalizando e incidindo politicamente em espaços de interlocução com o governo. Além disso, o campo da sociedade civil organizada é um grande celeiro de idéias e experimentações, que informam sobre novos caminhos para o desenvolvimento, para as políticas públicas. Um espaço criativo de realização cidadã, de exercício da autonomia, que não pode ser jamais substituído ou subsumido à institucionalidade do Estado. O bom governo é aquele que está atento ao papel da sociedade civil e aberto ao diálogo, porque reconhece que essa interlocução é saudável e qualifica a gestão da coisa pública. O bom governo, ao meu ver, concebe o espaço público (não o Estado) de forma ampliada; nesse espaço a sociedade civil organizada, em todos os seus matizes (ONGs, sindicatos, movimentos sociais etc.), interage e negocia com o governo os termos e estratégias de um projeto de desenvolvimento. Isso não quer dizer que a relação entre sociedade e governo seja destituída de conflitos e tensões, mas que é possível e desejável dar forma democrática a essas tensões. O conflito é parte do jogo político, é resultado das diferenças de posicionamento, pontos de vista e dos interesses em disputa. Então é isso, ao meu ver, a parceria (no sentido da interlocução) entre sociedade civil organizada e Governo Federal é necessária. Você deve notar que eu até evito usar o

termo “Terceiro Setor”, porque acaba sendo uma definição que guarda tom hierárquico (o Estado é o Primeiro Setor, o Mercado, o Segundo). Também parece sugerir ser um campo ainda difuso e pouco preciso: se falamos Mercado, todo mundo entende. Ninguém fala “Segundo Setor” para referir-se ao Mercado. Acho que devemos adotar um termo mais afirmativo desse campo, de modo a valorizar o seu papel no amadurecimento da democracia.

Questionada sobre as formas de instrumentalização de parceria entre o Governo e a sociedade civil, suas características e diferenças, ela diz:

Entre Convênio e o Termo de Parceria eu chamaria a atenção para o fato de que o primeiro é uma modalidade que foi adotada de forma generalizada para o repasse de recursos entre entes de Estado e entre governo e sociedade civil. Sendo assim, nega as especificidades da relação entre governo e sociedade civil, do que resulta a imposição sobre as organizações da sociedade de exigências excessivas, em termos burocráticos. O Termo de Parceria, por sua vez, resulta de um esforço de construir um instrumento específico para as relações entre governo e sociedade civil organizada e, por isso mesmo, representa um avanço em relação ao Convênio. No início, muitas organizações resistiram ao Termo de Parceria – inclusive a ABONG – porque entenderam que se tratava de parte de uma estratégia neoliberal do governo FHC, que atribuía às organizações da sociedade civil o papel de meras prestadoras de serviços públicos, como se fossem para-estatais. O que esses críticos temiam também era que as OSCIPs e Termos de Parceria estabelecessem, no país, relações entre governo e sociedade que obscurecessem a função política das organizações. Mas, ao meu ver, esse risco é inerente a qualquer uma das três modalidades contratuais para repasse de recursos públicos às organizações. Risco diante do qual só a vigilância permanente, o exercício crítico e o debate público podem fazer frente. Quanto aos Contratos de Repasse, o que parece é que como o Termo de Parceria, flexibiliza os trâmites durante a execução, o que, em condições normais, pode reduzir as paralisações e descontinuidades que são comuns aos convênios – porque é preciso antes aprovar ter aprovada a prestação de contas parcial para que a parcela seja liberada. Mas o Contrato de Repasse põe em cena um outro agente, um agente financeiro: a Caixa Econômica Federal. Por vezes, as organizações se vêm em meio a disputas de autoridade entre o órgão do Governo Federal, no qual teve aprovado ou selecionado o seu projeto, e a Caixa Econômica Federal, o que é muito desgastante. Outro aspecto que merece menção é o fato do Contrato de Repasse, conceitualmente, nublar a dimensão da parceria entre governo

e sociedade – dimensão que é legalmente explícita nos outros dois instrumentos (Convênio e Termo de Parceria), enquanto instrumentos que regulam as relações entre duas partes interessadas na ação. Ou seja, enfatiza-se o interesse comum, nesses casos. O mesmo não vale para o Contrato de Repasse.

Ao tratar de um comparativo entre as 3 formas (Convênio, Termo de Parceria e Contrato de Repasse, ela diz:

Acredito que a forma mais vantajosa seja o Termo de Parceria, pelas razões que citei antes: algum grau de flexibilização, porque trata-se de um instrumento específico para regular as relações entre governo e sociedade e explicita o interesse comum entre as partes. Mas também há outras razões bem práticas, como a possibilidade do projeto custear despesas administrativas geradas pelo projeto (embora alguns ministério tenham recentemente baixado portarias para garantir essa possibilidade também aos Contratos de Repasse e Convênios, o Termo de Parceria prevê isso desde a sua lei de criação), encargos patronais e mesmo os serviços de coordenação e direção da entidade. Vale dizer que essas mudanças não reduzem o rigor da fiscalização sobre as ONGs. Pelo contrário, uma organização para tornar-se OSCIP precisa ter maturidade institucional e capacidade técnica instalada para suportar as exigências em termos administrativos e burocráticos que o título impõe. Anualmente, as organizações prestam contas ao Ministério Público e podem perder o título, caso não cumpram a legislação. Na gestão de um projeto, precisa elaborar manuais de execução do recurso, com normas de licitação, dentre outros. Ou seja, o instrumento não tornou as coisas mais fáceis para as ONG. Poucas são as organizações com capacidade institucional para a firmação e execução de um Termo de Parceria – os procedimentos são muito complexos, exigindo muitas habilidades e competências técnico-burocráticas das organizações. Assim, é um instrumento ainda restrito a uma elite das ONGs do Brasil. Não dá pra imaginar uma associação de assentamento, hoje, executando um Termo de Parceria. Então, a tendência é a do estabelecimento de uma elite burocrática entre as ONGs, responsável pela mediação com o Governo Federal na transferência dos recursos aos beneficiários finais (agricultores, índios, quilombolas) – o que traz grandes riscos políticos para as organizações. De todo modo, o Termo de Parceria representou avanços, a começar por ser um instrumento específico. E é algo novo também. Muitos ministérios ainda não sabem como operá-lo. Então, as organizações pioneiras na execução dos Termos de Parceria acabam pagando o ônus de abrir novas fronteiras na relação com o governo: informações desencontradas ou dadas a contagotas, o que reduz a capacidade de previsão e planejamento.

Mônica também disse, em relação à situação das organizações do Terceiro Setor no contexto do governo petista e as diferenças relevantes entre as políticas públicas desse período e do período FHC, o seguinte:

A gestão Lula representou avanços importantes no campo em que atuamos: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que abriu o mercado institucional para os produtos da agricultura familiar, e na esteira o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); a criação da Plano de Ações Prioritárias para o Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPT); os Pontos de Cultura; o Sistema Nacional de Comércio Justo e Economia Solidária e por aí vai. Mas apesar desses avanços, em termos de políticas públicas, e das altas expectativas mobilizadas, paradoxalmente esse foi um governo que disputou o tempo todo com a sociedade civil. Talvez pela própria identificação de parte significativa da sociedade civil organizada com Lula e o PT, o resultado foi perplexidade, refluxo no exercício do controle social e enfraquecimento político da sociedade civil, ao meu ver. As fronteiras entre governo e sociedade civil ficaram borradas, imprecisas – o que não é bom!

Do ponto de vista dos instrumentos de repasse de recursos públicos, foi um governo de continuidade ao de FHC, sem qualquer inovação. Na verdade, arrisco dizer que houve até certo recrudescimento na aplicação das normas e na fiscalização sobre os Convênios e Contratos de Repasse executados pelas ONGs. Os órgãos de controle adquiriram muita força no período. Os ministérios viviam (e vivem) sob uma certa esquizofrenia, com os departamentos de controle e orçamento internos, rivalizando permanentemente com as áreas técnicas. Por trás desse quadro, ao meu ver, havia uma opção do governo Lula de não enfrentar de forma honesta o debate sobre o marco regulatório para as ONGs no Brasil – não interessava fortalecer esse campo considerado confuso e difuso demais, para um partido fundado em bases sindicais. O governo Lula trabalhou pelo fortalecimento do Estado – muitas vezes em detrimento da sociedade civil. Uma contradição que ainda é pouco refletida no nosso campo.

Já Carlos Machado, atual presidente da Casa Verde, disse que não vê muita diferença entre os governos.

No fim das contas, o governo Lula também seguiu a cartilha neoliberal, mantendo as organizações em condição de subalternidade. E, pior, confundiu muito a sociedade civil, que esperava por um governo popular, de apoio às lutas sociais.

Mas o governo Lula foi populista, não popular. Não contribuiu para o fortalecimento da sociedade.

Ele sente-se desmotivado em relação à parceria entre Terceiro Setor e Governo Federal:

Sou pessimista nesse assunto, mas parece ser um mal necessário para que organizações como A Casa Verde cumpram a missão que traçaram para si. Na verdade, não acredito que o governo queira mesmo que a coisa dê certo, mas ao mesmo tempo convém repassar alguns caraminguados para organizações da sociedade civil e, assim, bancar de moquinho. Eu não chamaria sequer de parceria, porque é uma relação desigual. As organizações ficam submetidas ao governo e perdem muito da sua autonomia política, nesse jogo. Para mim o melhor dos mundos seria as organizações não precisarem do apoio do governo. Assim, teriam a sua autonomia garantida, principalmente para denunciar os abusos cometidos pelo governo.

Diante do exposto, percebe-se que há notórias divergências quanto aos instrumentos de parceria apresentados nesse trabalho e que as opiniões dos entrevistados indicam que há diferenças, também, quanto aos objetivos das organizações da sociedade civil, suas formas de atuação e de entendimento de seus papéis na sociedade.

Quanto às inovações apresentadas pelo Termo de Parceria, podemos destacar, além do que foi apresentado na Tabela 1, a necessidade de consulta ao Conselho de Política Pública das áreas de atuação da entidade, o que não existia nos Convênios e Contratos de Repasse; a possibilidade de se firmar o Termo de Parceria por um período superior ao do exercício fiscal, favorecendo projetos mais prolongados; a fixação de critérios objetivos para a avaliação de desempenho via uso de indicadores de resultados; obrigatoriedade de tornar público, na Imprensa Oficial, um extrato simplificado do Termo de Parceria. (SZASI, 2006)

Nesse sentido, o Termo de Parceria surgiu como uma inovação num cenário ainda burocrático, em que se pretendia a evolução para um gerencialismo que fosse capaz de flexibilizar as ações governamentais, bem como garantir melhoria dos resultados dos programas e projetos voltados para o bem-estar comum.

Em contraposição às inovações e vantagens oferecidas pelo Termo de Parceria, pode-se dizer que legislação que o fundamenta, apesar de refletir o reconhecimento social e político do papel estratégico que o Terceiro Setor pode desempenhar como parceiro do poder público e revelar um continuidade de esforços no sentido de aprimorar o arcabouço jurídico do Terceiro Setor (BARBOSA e OLIVEIRA, 2004), perdeu uma grande oportunidade de fortalecimento dos conselhos de políticas no seu papel de garantir a participação popular na gestão pública, deixando de avançar no controle social e monitoramento dos recursos e políticas públicas por parte das organizações da sociedade civil representadas nos conselhos. (ABONG, 2003).

Ainda, ao analisar os dados coletados e as entrevistas realizadas, chegou-se à conclusão de que, apesar de o Governo brasileiro ter desenvolvido políticas mais adequadas à realidade do Terceiro Setor e às parcerias firmadas entre ambos, muito ainda há de ser realizado para que a ação conjunta desses atores seja capaz de elevar a qualidade e a efetividade dos serviços prestados à população.

## 5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O trabalho em questão tratou de processos relacionados às organizações do Terceiro Setor – criação, captação de recursos, execução de projetos, políticas públicas, entre outros -, e apresentou algumas dificuldades enfrentadas por essas organizações nas suas relações com o Primeiro Setor (ou Setor Público) na atualidade. Essa relação, grosso modo, seria movida por “jogos de poder”, em que o Primeiro Setor, como já diz o próprio nome, está situado à frente do Terceiro.

Analisando o histórico de atuação da Administração Pública Federal brasileira e a influência de seu processo evolutivo, do patrimonialismo ao gerencialismo, percebe-se que não houve ruptura entre os principais modelos gerenciais (patrimonialismo, burocracia e gerencialismo), ao contrário, eles coexistem, o que dificulta sobremaneira a relação entre sociedade civil e Governo Federal pela indefinição do modo de gestão.

Em relação às parcerias firmadas, a OSCIP foco deste estudo firmou somente um Termo de Parceria, no ano de 2010, por razões de indisponibilidade, por parte do Governo, de pessoal capacitado para operacionalizar o instrumento. Contudo, foi possível fornecer dados mais acurados acerca dos procedimentos que envolvem os Termos de Parceria, além de estabelecer um comparativo entre estes e as outras formas de instrumentalização das parcerias entre Governo e sociedade civil: Convênios e Contratos de Repasse.

Por meio da comparação dos processos de formalização das parcerias e dos processos de contratação, execução e prestação de contas no âmbito dos Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parceria, conclui-se que o Termo de Parceria é uma opção mais flexível e adequada à realidade das organizações do Terceiro Setor, já que propiciam a execução de projetos com foco nos resultados e não somente nos processos burocráticos que criam grandes empecilhos.

Por fim, algumas limitações desse trabalho devem ser levadas em consideração: 1) ante os discursos dos entrevistados, não conseguiu-se estabelecer ou definir as categorias a *posteriori* (FRANCO, 2005), já que foi falha a descrição do significado e do sentido atribuído por parte dos respondentes ; 2) em se tratando de um estudo de

caso, dever-se-ia ter estabelecido um critério quantitativo ao mesmo, ao ampliar o número de organizações estudadas, de modo que pudesse ser diminuída a controvérsia entre o estudo de caso - que descreveu um evento individual - e envolvido um número mais significativo de instâncias para possível generalização. (GUNTHER, 2006)

Como essa não foi uma abordagem exaustiva, recomenda-se que pesquisas sobre o tema sejam realizadas para coleta mais ampla de dados junto a outras entidades privadas sem fins lucrativos e com isso, análises mais profundas possam ser obtidas.

## REFERÊNCIAS

ABONG. **Manual de administração jurídica, contábil e financeira para organizações não governamentais**. 1ª Ed. São Paulo : Peirópolis, 2003.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro Edição Especial Comemorativa 67-86, 1967-2007, jun. 2007

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith; GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O método nas Ciências Naturais e Sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. 2ª. ed. São Paulo: Pioneira; Thomson Learning, 2001.

BAUER, M.W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 4. ed. Ed. Vozes, 2002.

BARBOSA, M. N.; OLIVEIRA, C. F.. **Manual de ONGs: guia prático de orientação jurídica**. 5. ed. Ed. FGV, 2004.

BRASIL. Secretaria Tesouro Nacional. Instrução Normativa n. 01, de 15 de janeiro de 1997. Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 jan. 1997. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/in1\\_97.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/in1_97.pdf)>. Acesso em: 13 abr. 2011

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Presidência da República. **Plano Diretor de Reforma do Estado**. Brasília: Imprensa Oficial, 1995. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/ver\\_file\\_3.asp?id=121](http://www.bresserpereira.org.br/ver_file_3.asp?id=121)>. Acesso em: 16 jun. 2011.

BRASIL. Lei no 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 13 abr. 2011.

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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 mar. 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9790.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2011.

BRASIL. Portaria Interministerial 127, de 29 de maio de 2008. Estabelece normas para execução do disposto no Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe

sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 mai. 2008. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/Portaria\\_Convenio.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/Portaria_Convenio.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2011.

BRASIL. Decreto 3.100, 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 01 jul. 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3100.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3100.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2011.

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

CARVALHO, Cristina. Preservar a identidade e buscar padrões de eficiência: questões complementares ou contraditórias na atualidade das organizações não governamentais? **Revista Eletrônica de Administração**, ed. 14, v. 6, n. 2, mar./abr. 2000.

CHIELE, M. As Agências Reguladoras: Surgimento e Importância no Âmbito do Estado e da Sociedade Civil. In: PAES, J. E. S. **Terceiro setor e tributação**, Brasília: Fortium, 2008.

LINCOLN, Y. S.; GUBA, E. G. **Naturalistic inquiry**. Londres: Sage Publications, 1985.

MARTINS, P. H. Convênios com entidades da Sociedade Civil: entre a lei e os atos administrativos (Decretos, INs e Portarias). **Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 39, set. 2008.

MILLES, M. B. e HUBERMAN, M. A. **Qualitative data analysis: a source book of new methods**. Londres: Sage Publications, 1984.

NUNES, Andrea. **Terceiro setor: controle e fiscalização**. 2. ed. São Paulo: Ed. Método, 2006.

PAULA, Ana Paula. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**. V. 45. No. 1, 2005.

PECI, Alketa. Reforma regulatória brasileira dos anos 90 à luz do modelo de Kleber Nascimento. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 11, n. 1, p. 11-30, jan./mar. 2007.

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. **Revista de Administração Pública** – Rio de Janeiro, nov./dez. 2008, p.1137-62

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia. Governança e *New Public Management*: convergências e contradições no contexto brasileiro. **O&S** – v. 15 – n.46 – jul./set. 2008

PUGLISI, M.L.; FRANCO, B. **Análise de conteúdo**. 2. ed. Brasília: Líber Livro, 2005.

REZENDE, Flávio. Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 11, no. 21, jan./jun. 2009, p. 344-365

RUBIN, H. J.; RUBIN, I. S. **Qualitative interviewing: the art hearing data**. Londres: Sage Publications, 1995.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, mar./abr. 2009, p. 347-69

SOUZA, J. A. Aspectos polêmicos da regulamentação das Organizações Não-Governamentais. In: PAES, J. E. S. **Terceiro setor e tributação**. Brasília: Fortium, 2008.

SZASI, Eduardo. **Terceiro Setor : regulação no Brasil**. 4 ed. São Paulo : Peirópolis, 2006

TEIXEIRA, Rubens. Limites e possibilidades de organizações do terceiro setor em uma sociedade centrada no mercado: um estudo comparativo em ONGs ambientalistas. **Revista Eletrônica de Administração**, ed. 22, v. 7, n. 4, jul./ago. 2001.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

## APÊNDICES

### Apêndice A – Roteiro Semi-Estruturado de Entrevista

- 1) Fale, brevemente, qual o seu vínculo com a instituição.
- 2) Qual análise você faz da parceria entre o Terceiro Setor e o Governo Federal?
- 3) Fale das dificuldades enfrentadas para realizar atividades em campo frente à burocracia dos contratos com o Governo Federal.
- 4) Para você, quais são as diferenças entre Convênio, Termo de Parceria e Contrato de Repasse?
- 5) Dentre as opções abaixo, quais você considera mais vantajosa para a Casa Verde? Por quê?
  - a. Convênio
  - b. Termo de Parceria
  - c. Contrato de Repasse
- 6) Qual a opinião sobre a imposição da Lei 8.666 às organizações do Terceiro Setor como normativo para execução financeira dos Convênios?
- 7) No seu entendimento, quais são as vantagens e desvantagens de um Termo de Parceria para as organizações do Terceiro Setor?

- 8) Por fim, como você enxerga a situação das organizações do Terceiro Setor no contexto do governo petista? Há diferenças relevantes entre as políticas públicas desse período e do período FHC?

## Apêndice B – Roteiro de Leitura

<b>ATIVIDADE SEQUENCIAL</b>	<b>DADOS OBSERVADOS</b>
1) Analisar a redação do projeto descritivo apresentado ao órgão público quando da solicitação de recursos	
2) Verificar informações constantes das Memórias de Cálculo dos projetos (orçamentos)	
3) Checar correspondência oficial e extra-oficial (dados de e-mails, por exemplo) trocada entre o órgão público e a OSCIP	
4) Observar prazo corrido entre a entrega do projeto e a firmação da parceria	
5) Analisar o teor do Termo firmado (direitos e deveres das partes) e legislação de suporte	
6) Verificar documentos da execução do projeto (contratações, movimentos financeiros, produtos das consultorias, relatórios de atividades, entre outros)	
7) Analisar os relatórios de prestação de contas	
8) Verificar a análise realizada pelo órgão público após o recebimento da prestação de contas	