

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS**  
Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciências Sociais

Carlos Eduardo Batista Costa

**AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE  
PÚBLICO (OSCIPs) NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO GOVERNO DE  
MINAS GERAIS**

Belo Horizonte  
2014

Carlos Eduardo Batista Costa

**AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE  
PÚBLICO (OSCIPs) NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO GOVERNO DE  
MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientadora: Dra. Cristina Almeida Cunha  
Filgueiras

Belo Horizonte  
2014

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

C837o Costa, Carlos Eduardo Batista  
As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs): nas políticas públicas do governo de Minas Gerais / Carlos Eduardo Batista Costa. Belo Horizonte, 2014.  
132f.: il.

Orientadora: Cristina Almeida Cunha Filgueiras  
Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais.

1. Terceiro setor - Minas Gerais. 2. Política pública. 3. Organização da Sociedade Civil de Interesse Público. I. Filgueiras, Cristina Almeida Cunha. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 347.471.8

Carlos Eduardo Batista Costa

**AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE  
PÚBLICO (OSCIPs) NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO GOVERNO DE  
MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

*Cristina Almeida Cunha Filgueiras*

---

Cristina Almeida Cunha Filgueiras (Orientadora) – PUC Minas

*Léa Guimarães Souki*

---

Léa Guimarães Souki – PUC Minas

*Maria de Fátima Queiroz Ribeiro*

---

Maria de Fátima Queiroz Ribeiro - UNA

Belo Horizonte, 24 de fevereiro de 2014.

## AGRADECIMENTOS

O sonho de tornar-me mestre envolveu muito esforço, transpiração e inspiração durante todo o percurso. Neste momento, o sentimento de gratidão se faz muito forte em minh'alma, principalmente em relação àqueles que sempre me apoiaram e estiveram ao meu lado.

Agradeço primeiramente a Deus, por essa oportunidade de crescimento intelectual, presenteando-me com mais uma conquista, tendo um valor singular à minha vida.

Às minhas “mãinhas” Luciene e Marlene, minhas tias Genilda e Adriana, meus amigos Vânia, Pedro e Elisson que foram principais testemunhas e coparticipantes dessa caminhada. As diversas formas de apoio, as escutas e as palavras de incentivo mantiveram-me firme e esperançoso durante toda a trajetória.

Aos colegas de sala de aula, em especial à Graziella, ao Paulo T., à Sandra e à Marilene, por tornarem mais leve e instigante o espaço de aprendizagem.

À minha orientadora, Professora Cristina, que se dispôs e soube, com toda a sabedoria e toda a paixão pela área acadêmica, despertar e instrumentalizar meu olhar para as Ciências Sociais.

Aos professores e à equipe administrativa do Programa de pós graduação em Ciências Sociais, que dedicam esforços para a excelência dos seus serviços, e que sempre atenderam minhas demandas de maneira cortês e eficaz.

À FAPEMIG, pela oportunidade de obter uma bolsa de estudos, a qual me permitiu, durante esses anos do mestrado, dedicar-me às atividades acadêmicas.

Aos representantes das instituições entrevistadas, que concordaram em dialogar sobre o objeto dessa pesquisa, que dispuseram generosamente de seu tempo nas entrevistas, e que permitiram o acesso aos dados necessários.

Enfim, agradeço a todos que direta ou indiretamente estiveram envolvidos e contribuíram para o sucesso desta pesquisa.

## **RESUMO**

Esta pesquisa examina a participação das organizações sem fins lucrativos na execução de políticas públicas, considerando as racionalidades vigentes das associações e fundações privadas e do Estado. Focalizam-se especificamente as parcerias entre o governo do Estado de Minas Gerais e as entidades qualificadas como OSCIP, analisando detalhadamente duas delas. Os estudos de caso incluíram entrevistas semi estruturadas com representantes das OSCIPs e do Poder Executivo Mineiro. A dissertação apresenta como conclusões a existência de contradições entre discursos e práticas tanto das organizações quanto do setor governamental. Manifesta-se o predomínio da racionalidade instrumental, na inserção das OSCIPs no mercado de políticas públicas, sobre a racionalidade substantiva.

Palavras-chave: Estado, Terceiro Setor, Organização da Sociedade Civil, Políticas Públicas.

## **ABSTRACT**

This paper examines the participation of nonprofit organizations in the implementation of public policies, considering the prevailing rationalities of associations and private foundations and state. This specifically work focuses on partnerships between the government of Minas Gerais and qualified entities such as OSCIP, analyzing more specifically two of them. The case studies included semi-structured interviews with representatives of the Executive Branch and OSCIPs Miner. The dissertation presents conclusions as to contradictions between discourses and practices of both organizations and the government sector. Expresses the dominance of instrumental rationality in the insertion of OSCIPs in public policy market over substantive rationality.

Keywords: State, Third Sector, Civil Society Organization, Public Policies

## **LISTA DE FIGURAS**

FIGURA 1 – Cultura política: relação entre cultura e estrutura.....	30
FIGURA 2 – Cultura política e Aparato Burocrático do Governo Mineiro.....	67

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Orientações e elementos da Cultura política.....	27
QUADRO 2 - Principais teorias da Sociedade Civil.....	41
QUADRO 3 - Análise do papel e da funcionalidade das Organizações Públicas não Estatais.....	46
QUADRO 4 - Benefícios e desafios na qualificação OSCIP.....	61
QUADRO 5 - Tipos de Gestão do ‘Estado aberto e em rede’ – PMDI (2011 a 2013).....	68
QUADRO 6 – Principais categorias de análise da pesquisa .....	77
QUADRO 7 - Termos de Parceria (TP) vigentes entre OSCIPs e o Núcleo Central de Parcerias com OSCIP (NCPO) - Ano 2013.....	86
QUADRO 8 - Termos de Parceria (TP) entre a OSCIP CEMAIS e Poder Executivo Mineiro (2007 a 2011).....	89
QUADRO 9 - Programas e projetos executados pela OSCIP CeMAIS no ano de 2013.....	89
QUADRO 10 – Convênios e contratos entre a OSCIP IMDC o Poder Executivo Mineiro (2005 a 2012).....	92
QUADRO 11 - Outros programas e projetos executados pela OSCIP IMDC no ano de 2013.....	95

## **LISTA DE TABELAS**

TABELA 1 - Qualificação Federal OSCIPs - 1999 a julho de 2002, no Brasil.....	59
TABELA 2 - Distribuição das OSCIPs Federais, por unidade da Federação no Brasil – Períodos: 2006 - 2013.....	60
TABELA 3 - Classificação das OSCIPs de acordo com suas finalidades no Brasil - Períodos: 1999-2002, 2006.....	63

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Distribuição das entidades qualificadas, conforme as áreas de atuação – Base Lei Estadual 14.870.....	72
---	----

## LISTA DE SIGLAS

ABONG — Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais  
ADTV— Associação de Desenvolvimento da Radiodifusão de Minas Gerais  
CCGPGF — Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças  
CAOTS — Centro de Apoio ao Terceiro Setor do Ministério Público do Estado de Minas Gerais  
CEBAS — Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social  
CeMAIS — Centro Mineiro de Alianças Inter setoriais  
CEMPRE — Cadastro Central de Empresas  
CGE — Controladoria Geral do Estado  
CCPGF — Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças  
ELO — Instituto Elo  
FASFIL — Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos  
FEAM — Fundação Estadual do Meio Ambiente  
FIP — Fundação Israel Pinheiro  
FTVM — Fundação TV Minas Cultural e Educativa  
GIFE — Grupo de Institutos, Fundações e Empresas  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICF — Instituto Cultural Filarmônica  
ICSM- Instituto Cultural Sérgio Magnani  
IMDC — Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania  
IQM — Instituto Qualidade de Minas  
MARE — Ministério Administração e Reforma do Estado  
MDC — Movimento das Donas de Casa e Consumidores de Minas Gerais  
MDS — Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
NCPO — Núcleo Central de Parcerias com OSCIP  
ONG — Organização não governamental  
OSCIP — Organização da Sociedade Civil de Interesse Público  
PMDI — Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado  
RMBH — Região Metropolitana de Belo Horizonte  
SEC — Secretaria Estadual de Cultura de Minas Gerais  
SEEJ — Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude de Minas Gerais  
SEGOV — Secretaria de Estado de Governo de Minas Gerais

SEPLAG — Secretaria de Planejamento de Gestão de Minas Gerais

TS — Terra da Sobriedade

UPM — Utilidade Pública Municipal

UPE — Utilidade Pública Estadual

UPF — Utilidade Pública Federal Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS.....</b>	<b>19</b>
2.1 Estado Moderno: racionalização e burocracia.....	19
2.1.1 <i>Racionalidades instrumental e substantiva nas organizações burocráticas.....</i>	23
2.1.2 <i>A Administração Pública Burocrática e sua transformação.....</i>	24
2.1.3 <i>Cultura política e cultura cívica: há reflexos nas organizações? .....</i>	26
2.2 O Estado brasileiro: reformas, descentralização e democratização.....	32
2.2.1 <i>Novos arranjos das políticas públicas no Brasil com a participação das organizações sem fins lucrativos.....</i>	37
<b>3 TERCEIRO SETOR: CONCEITO, MARCO LEGAL E DESAFIOS ATUAIS.....</b>	<b>40</b>
3.1 Sociedade Civil e o contexto internacional: conceito histórico e socialmente construído.....	40
3.2 Caracterização do Terceiro Setor no Brasil.....	44
3.2.1 <i>Associações e fundações privadas.....</i>	47
3.3 O Terceiro Setor na execução de políticas públicas.....	50
3.3.1 <i>As racionalidades instrumental e substantiva nas organizações sem fins lucrativos.....</i>	52
<b>4 MECANISMOS DE RELACIONAMENTO ENTRE ESTADO E AS OSCIPS... 56</b>	<b>56</b>
4.1 Processo de qualificação das organizações sem fins lucrativos.....	56
4.1.1 <i>A qualificação federal como OSCIP.....</i>	58
4.1.2 <i>Modalidades contratuais na parceria entre OSCIP e o Estado.....</i>	64
4.2 A adoção do modelo OSCIP em Minas Gerais.....	66
4.2.1 <i>A reforma gerencial mineira.....</i>	66
4.2.2 <i>A qualificação mineira OSCIP.....</i>	70
4.2.3 <i>A adoção de contratos entre o Poder Executivo Mineiro e as OSCIPs nas políticas públicas.....</i>	72
<b>5 INTERAÇÃO ENTRE OSCIP E GOVERNO DE MINAS GERAIS: ESTUDOS DE CASO .....</b>	<b>74</b>
5.1 Aspectos metodológicos da investigação.....	74
5.2. As entidades entrevistadas: gênese e campo de atuação.....	78
5.3 A experiência da qualificação como OSCIP mineira.....	82
5.4 Estabelecimento de parceria e execução de políticas públicas.....	85
5.5 Mecanismos, motivações e racionalidades da articulação intersetorial entre Estado e OSCIP.....	97
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>106</b>

**REFERÊNCIAS..... 112**

**APÊNDICE..... 120**

## 1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como tema a relação entre a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e o Poder Executivo Mineiro. Ademais, busca-se compreender os interesses dos atores e as justificativas que dão à parceria. A análise parte da constatação, por um lado, da necessidade de o Estado contar com executores de políticas públicas e, por outro, do interesse das organizações do Terceiro Setor na inserção desse mercado como agentes executores de programas e projetos sociais.

A pesquisa analisa a relação entre o Estado e o Terceiro Setor, no que se refere ao processo de qualificação e à adoção de contratos entre OSCIPs e o Poder Executivo Mineiro, para a execução de políticas públicas.

Em relação aos objetivos específicos deste estudo, pretende-se examinar: 1) a regulamentação do Terceiro Setor no Brasil por meio da qualificação e adoção de contratos com OSCIPs; 2) as justificativas dadas pelo Estado para efetivação desse tipo de parceria para a execução de políticas públicas; 3) as motivações e as estratégias de OSCIPs para se engajarem no processo de execução de programas e projetos sociais do governo mineiro; 4) a caracterização do perfil das OSCIPs que tenham ou que já tiveram parcerias com o Poder Executivo Mineiro; e 5) a participação dessas entidades junto ao Poder Executivo Mineiro, às áreas e programas sociais atendidos, assim como os arranjos institucionais nos quais estão inseridos.

O problema central da pesquisa trata-se da interação entre o Primeiro e o Terceiro Setor, em que se estudam os reflexos da reforma do Estado brasileiro, o papel social e político das Organizações da Sociedade Civil. Há uma reflexão sobre o papel e a participação das organizações não lucrativas no Brasil, especificamente em Minas Gerais, além da análise sobre a reestruturação da administração pública. Abordam-se também os aspectos que contemplam não somente diferentes linhas de pensamento no discurso contemporâneo político e sociológico (Landim, 1997), como também a análise do pluralismo e identidades institucionais vigentes na sociedade.

O Estado brasileiro, na década de 90, com a expansão do pensamento neoliberal, que teve consequência da atividade estatal na área social, adotou o discurso de gestão focada em resultados, de maneira profissionalizada, reforçando a necessidade da regulamentação das organizações do Terceiro Setor, de modo que ocorresse a qualificação das mesmas para a execução das políticas públicas. Neste cenário, as organizações da sociedade civil de interesse

público (OSCIPs) ganham destaque frente às demais entidades do Terceiro Setor, pois suas características possibilitam que atuem em novos espaços criados no novo modelo de gestão pública. Com isso, tais entidades qualificadas por alguns entes federativos — dentre eles o Estado mineiro — cada vez mais incorporam e se organizam em prol da manutenção de acordos políticos vigentes, conectando eixos estruturantes da cultura cívica e da racionalidade administrativa no campo das políticas públicas.

Nesse contexto, o presente trabalho adotou a seguinte questão norteadora: Como a qualificação e a adoção de contratos entre OSCIPs e o Poder Executivo Mineiro refletem na execução de políticas públicas?

A hipótese do estudo é que exista uma forte tensão entre as motivações e as racionalidades, tanto das OSCIPs quanto do Estado. Quanto às organizações da Sociedade Civil, haveria uma possível tensão entre a apregoada “cultura cívica” deste segmento, e seu interesse estratégico em captar fatias do mercado de execução de políticas públicas. Quanto ao Estado, possíveis tensões nas racionalidades pautadas em diretrizes governamentais que focam em resultados e exercício de poder, e que também optam pela participação política das OSCIPs. Vale esclarecer que entende-se por cultura cívica o comprometimento ideológico das OSCIPs quanto à representatividade e aos compromissos do Terceiro Setor, com a possibilidade de influenciar e de executar política(s) pública(s). E, por outra ótica, a da inserção no mercado das políticas públicas, tem-se as OSCIPs vislumbrando a possibilidade de execução dos programas e projetos sociais, como um meio de sobrevivência ante a escassez das fontes de financiamento tradicionais, buscando associar-se às instâncias governamentais. Essas entidades adotam práticas condizentes às suas características e às suas vocações originais, procurando atender, ao mesmo tempo, a requisitos de relacionamento com outros setores, através de uma gestão baseada na racionalidade instrumental. A questão central trata-se de saber identificar se tais componentes convivem bem.

Este estudo possui relevância tanto para o campo teórico quanto para o campo social. Do ponto de vista teórico, a pesquisa contribui para a discussão do tema nas Ciências Sociais e na Academia, visto que nesse contexto tem sido pouco explorado. Do ponto de vista social, possibilita a compreensão da parceria entre OSCIPs e o Poder Executivo Mineiro, quanto aos desafios inerentes ao processo de prestação de serviços nas políticas públicas, e à capacidade de aproximação entre os gestores públicos e os respectivos executores.

Sob a luz da classificação de Vergara (2005), a pesquisa pode ser caracterizada como qualitativa, e todo o estudo foi feito através de uma investigação de caráter descritivo e explicativo. Descritivo, porque se expõem as características das OSCIPs e do Poder Executivo

Mineiro, bem como a análise do universo de qualificações e parcerias entre ambos; explicativo porque há o objetivo de esclarecer como as ações e os papéis institucionais se complementam e tencionam na gestão e racionalidade administrativa.

A abordagem de pesquisa escolhida foi o estudo de caso. Segundo Yin (2005), os estudos de caso são adequados, como estratégia de pesquisa, para investigações em que o contexto do objeto de investigação seja importante para sua compreensão e para responder questões do tipo “como”, o que atende o foco desta pesquisa. Foram realizados estudos de caso com duas OSCIPs, para análise dos discursos destas em relação ao seu papel, às suas estratégias e às práticas incorporadas na parceria com o poder executivo mineiro, e, também, como isso se configura no mercado de políticas públicas. Houve, ainda, a seleção para entrevista com representantes do órgão do Poder Executivo Mineiro e do Centro de Apoio ao Terceiro Setor do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Além disso, a pesquisa inclui a análise de documentos das OSCIPs e do poder público.

A dissertação está estruturada em seis capítulos, sendo o primeiro deles esta introdução. O segundo capítulo aborda a interpretação weberiana sobre a sociedade moderna, dando enfoque à racionalização e à burocracia do aparelho estatal. Além disso, trata-se também da concepção de cultura política e da categoria de cultura cívica, o que permitiu a identificação das inferências da cultura em sistemas políticos. O recorte de análise foi o aparato político brasileiro, e a consolidação da burocracia na sua administração pública. Nesse contexto, adentramos o universo das políticas públicas e seus mecanismos de participação, em especial a presença das organizações sem fins lucrativos.

O terceiro capítulo discute os conceitos de Sociedade Civil e de Terceiro Setor para, em seguida, problematizar a identificação entre eles. Adentramos o contexto do Terceiro Setor no Brasil, caracterizando as tipologias de suas organizações sem fins lucrativos, e discutindo sobre a presença destas no universo das políticas públicas e racionalidades das suas ações nesse processo.

Já no quarto capítulo examinam-se os mecanismos de relacionamento entre o Estado e as OSCIPs, a composição do ciclo de qualificação dessas organizações sem fins lucrativos, e a adoção de contratos com o Poder Executivo. Apresentou-se também a experiência do governo mineiro com esse tipo de parceria, caracterizando o perfil da sua gestão gerencial e participativa, a qual propõe execução de políticas públicas por meio de OSCIPs.

O quinto capítulo apresenta os estudos de casos das duas OSCIPs selecionadas - o Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais (CeMAIS) e o Instituto Mundial de

Desenvolvimento e da Cidadania (IMDC), a estrutura da investigação da pesquisa, e análises sobre a interação entre OSCIPs e governo mineiro.

O sexto e último capítulo contém as considerações finais, que se referem aos resultados da pesquisa, aos principais questionamentos aos desafios e às possibilidades na relação e nos interesses firmados entre OSCIPs e o Poder Executivo Mineiro, principalmente no campo das políticas públicas.

## **2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS**

Este capítulo terá como tema a interpretação weberiana sobre a sociedade moderna, tendo como escopo o racionalismo ocidental e a burocracia do aparelho estatal. Além disso, serão abordadas a concepção de cultura política e a categoria de cultura cívica, que permitirá a identificação das inferências da cultura nos sistemas políticos.

O recorte de análise será o aparato político brasileiro e consolidação da burocracia em sua administração pública. Nesse contexto, adentraremos o universo das políticas públicas e seus mecanismos de participação, em especial, a das organizações sem fins lucrativos. Não há pretensão de analisar, de modo detalhado, as teorias, mas sim de mostrar suas contribuições para analisar as motivações e as ações do Estado e das organizações do Terceiro Setor.

### **2.1 Estado Moderno: racionalização e burocracia**

Max Weber defendia o Estado moderno como a expressão da racionalização da dominação política por parte dos grupos que a controlam; e as empresas modernas como mantenedoras das formas racionais de organização do trabalho. Presumia-se que as sociedades contemporâneas tenderiam inexoravelmente à racionalização em todas as esferas da vida social, tendo como elemento central da sua racionalização a constituição de organizações burocráticas.

Para esclarecer essa questão, é necessário destacar algumas contribuições epistemológicas e conceituais da sociologia compreensiva de Weber, que propunha o entendimento das sociedades dando relevância ao significado das condutas individuais ou dos grupos de indivíduos, pois essa era uma tendência de seu tempo: restituir os indivíduos como fonte de conhecimento, buscando identificar o sentido de suas ações.

Uma das contribuições epistemológicas de Weber que auxiliará a análise da racionalização do Estado moderno é a ação social, em que a realidade coletiva confere significados às relações sociais na interação dos sentidos atribuídos pelos indivíduos. A fim de compreender a cultura ocidental, o autor definiu a ação social em tipos ideais, ou seja, estabeleceu instrumentos metodológicos que permitem a compreensão dos significados dos fenômenos sociais, o sentido subjetivo do que é almejado pelos indivíduos. O objetivo desse

recurso "tipo ideal" não se limitou à tentativa de esgotar todas as interpretações da realidade empírica: apenas se constituiu como um instrumento teórico analítico.

Para o autor, um tipo ideal se obtém

Mediante a acentuação unilateral de um ou vários pontos de vista, e mediante o encadeamento de grande quantidade de fenômenos isoladamente dados, difusos e discretos, que se podem dar em maior ou menor número ou mesmo faltar por completo, e que se ordenam segundo pontos de vista unilateralmente acentuados, a fim de se formar um quadro homogêneo de pensamento (WEBER, 1991: 106).

Weber definiu quatro tipos ideais de ação para análise da sociedade moderna: a ação racional em relação a fins — também chamada estratégica ou instrumental — a qual o ator social define claramente os objetivos e os interesses que almeja atingir, focando na construção de normas para alcançar resultados. Outro tipo ideal é a ação racional em relação a valores, a qual o ator age por princípios morais, estéticos ou religiosos. Esses valores encontram-se embutidos na própria ação, diferente do primeiro tipo de racionalidade cujo objetivo encontra-se externo. O terceiro tipo ideal é a ação afetiva, direcionada por emoções e sentimentos. E a última, a ação tradicional, é costumeira, orientada pela tradição, por aquilo que é sempre historicamente mantido e cultivado.

Esses instrumentos permitem que o cientista não se perca na complexidade da realidade social, composta por diversas esferas (social, econômica, cultural, etc.), e, por meio de seu exercício comparativo, potencializa a análise de uma ação concreta, identificando o tipo do qual ela mais se aproxima, quais características que a mesma apresenta e que, por fim, indicam o rumo da ação dos atores sociais. Trata-se de expressar típico-idealmente o significado dos fenômenos sociais ou “individualidades históricas” tornados, para nós, significativos à medida que os relacionamos às ideias de valor. A observação de qualquer ação real se torna uma mistura desses quatro tipos de ações, e pode ser orientada pelos mesmos.

Outra contribuição epistemológica de Weber é o conceito de pluralismo causal: um fenômeno social não pode ser explicado por uma única causa, pois existem variadas razões que definem os rumos das ações sociais. Os ideais humanos seriam indicadores para explicar a realidade social, mas não se limitariam a determinismos históricos. Para o autor, a realidade será sempre composta de uma tensão de valores de diversas esferas sociais. Ademais, será

necessário identificar quais valores que, de fato, orientam os indivíduos ou grupos em determinada ação social, e se existem aspectos de mando e de obediência.

No cerne das relações sociais, a realidade social se apresenta como um complexo de estruturas de dominação. A ênfase ao conceito de dominação, parte integrante das relações sociais em qualquer esfera, se assenta como espaço de interesses, de autoridade e possibilidade de estabelecer ordens e ter obediência a determinados conteúdos ou significados sociais. A dominação se divide em três tipos: o primeiro tipo é a Legal, em que qualquer direito pode ser criado e modificado através de um estatuto sancionado, tendo a “burocracia” como o tipo mais puro desta dominação. O segundo tipo é a Tradicional, em que se presta obediência à pessoa por respeito, em virtude da tradição de uma dignidade pessoal que se julga sagrada. Todo o comando que se prende intrinsecamente às normas tradicionais (não legais) seria um tipo de lei moral. A última é a Carismática, em que a autoridade é suportada, graças a uma devoção afetiva por parte dos dominados. Esta se assenta sobre as crenças transmitidas por profetas, sobre o reconhecimento e obediência que se dá a uma pessoa devido às suas qualidades pessoais. (COHN, 1986)

Weber interessou-se, especialmente, por duas formas ou estruturas de dominação. A primeira seria a burocrática, correspondendo ao tipo especificamente moderno da administração, racionalmente organizado, em que a legitimidade se estabelece por meio da crença na legalidade das normas e da autoridade. A burocracia seria uma individualidade histórica que é conceitualizada cientificamente através de procedimentos singularizantes. Por vezes, refere-se a esta como um instrumento de poder, como um tipo de administração, uma estrutura, um tipo de organização e estrutura social. A segunda forma de dominação seria a carismática, fundamentada em condutas cujos sentidos não são racionais, por meio de crenças, o que poderia ser considerado extrafísico, sagrado ou heroico.

Será dada uma atenção especial, nesse estudo, à forma de dominação burocrática, no que diz respeito à influência da racionalização na constituição de organizações burocráticas. Os dados da pesquisa empírica serão tratados no capítulo 5, buscando uma análise comparativa sobre as possíveis formas de dominação, na conjuntura sócio-histórica, do objeto em análise.

Enquanto tipo ideal, a burocracia apresenta diversas formas históricas, no entanto, a história não é apenas progresso linear em direção aos modelos burocráticos, pois há descontinuidades e estados de crise quando as “estruturas institucionais consolidadas podem desintegrar-se, e as formas rotineiras da vida mostrar-se insuficientes para dominar um estado de crescentes tensões ou sofrimento”. Na burocracia “[...] rege o princípio de áreas de

jurisdição fixas e oficiais [...]”, hierarquicamente ordenadas, cujo desempenho segue regras gerais, mais ou menos estáveis e que podem ser aprendidas. (WEBER, 1971, p. 229-231).

Segundo a perspectiva weberiana, a racionalização do Estado moderno tende a consolidar-se no confisco do direito de violência aos indivíduos e grupos subordinados. Ou seja, esse Estado Moderno, que representa uma associação política dentro de um determinado território, reivindica, com êxito para si, o monopólio da violência legitimada sobre agentes. Para compreender como isso ocorre na prática, é necessário refletir sobre as “bases de legitimidade” ou ordem legítima dessa conduta, como essa se torna válida para os agentes, e qual a probabilidade de determinada ação social se orientar em grau considerável (identificando o percurso e a validade de uma ordem nas relações sociais).

As regularidades de ações — ou linhas de ação — podem ser garantidas interiormente, pela convenção usos, costumes e hábitos, ou exteriormente, pelo direito e pelo potencial de força física dele, pelo menos empiricamente, indissociável. No entanto, tais regularidades não ocorrem apenas devido àqueles fatores, mas adquirem esse caráter devido ao fato de seus participantes se orientarem pela representação da existência de uma ordem legítima. A probabilidade de que isto ocorra de fato chama-se “validade da ordem em questão”. Essa validade é que confere legitimidade a uma ordem. “Validade’ de uma ordem significa algo mais que uma regularidade no desenvolvimento da ação social, simplesmente determinada pelo costume ou por uma situação de interesses”. Significa, sim, que a orientação por máximas, que caracterizam a existência de uma ‘ordem’, ocorre “porque em algum grau significativo aparece essa ordem como obrigatória ou como modelo, ou seja, como algo que deve ser [...]”. (WEBER, 1996).

Nesse universo de conhecimento, em que a “razão moderna” se encontra engendrada no ordenamento das organizações burocráticas, torna-se importante compreender os tipos de racionalidade que interferem nesses espaços, tanto nos seus discursos quanto nas suas práticas. Para isto, buscaremos o apoio teórico do campo da administração, no qual deparamos com os conceitos de racionalidade instrumental e racionalidade substantiva.

Será realizada a seguir menção como essas racionalidades se definem e se encontram presentes na formação e atuação das organizações.

### **2.1.1 Racionalidades instrumental e substantiva nas organizações burocráticas**

De acordo com Vieira & Carvalho (2003), a formação de um campo organizacional passa por diferentes estágios. Em um primeiro momento, as organizações atuam de forma isolada, especializada e apresentam dificuldades de se reconhecer enquanto campo organizacional. Em um segundo estágio, “o campo vai se estruturando e as organizações reconhecem a importância umas das outras, estreitando relacionamentos, aumentando a interação e convergindo para o compartilhamento de valores”.

As organizações podem adotar dois tipos de racionalidade: a instrumental e a substantiva. Segundo Guerreiro Ramos (1989), a razão instrumental tende a prevalecer nas organizações burocráticas, como lógica subjacente às ações, determinando o padrão de sucesso a ser atingido, sendo este, egocêntrico por natureza, orientado pelas leis e regras do mercado. Na ação racional instrumental haveria elementos constitutivos, orientados para o alcance de metas técnicas ou finalidades ligadas a interesses econômicos, via maximização de recursos disponíveis. Em contraponto, a ação racional substantiva transcenderia essa estreita relação entre razão e cálculo, sendo um atributo natural do ser humano, em que os indivíduos poderiam conduzir suas vidas pessoais na direção de valores, motivações e da própria política; contrabalançando a busca de emancipação e autorrealização como o alcance da responsabilidade e satisfações sociais.

Serva (1997) defende que as sociedades contemporâneas são compostas, em sua larga maioria, por grupos organizados que interagem na esfera econômica produtiva em uma lógica marcada pelo utilitarismo, mas poder-se-ia atribuir a existência de traços das duas racionalidades às reais necessidades de parceria inter setorial e à reconfiguração da sociedade para o enfrentamento das demandas sociais.

Resgatamos aqui a ideia weberiana sobre as múltiplas linhas da ação social, que são percorridas por incontáveis agentes, e tecem, de maneira muito complexa, aquilo que poderíamos denominar como a tessitura da vida social, ou tecido social. Roteiros que são percorridos por agentes diversos, que se cruzam de maneiras singulares, dentro de um universo burocrático, visando à obtenção de metas.

A racionalidade instrumental e a substantiva não são excludentes. Para Weber, a racionalidade instrumental e a substantiva são complementares. Tornar-se um problema quando a instrumental e a burocracia se impõem e impedem a ação orientada por valores, ou

seja, a orientação instrumental se apresenta hipertrofiada e a substantiva atrofiada, pois, dessa maneira, há sobreposição de uma sobre a outra.

Toda essa reflexão servirá como base analítica para o problema desta dissertação: o de interpretar as racionalidades presentes na parceria entre o Estado e as organizações sem fins lucrativos, e o significado das mesmas quando se trata de execução de políticas públicas. Essa discussão será realizada nos capítulos posteriores.

A congruência de uma organização face à racionalidade que lhe é subjacente não emerge no produto ou na imagem ao público, inicia-se, sobretudo, em seus processos administrativos internos, ou seja, a identificação da prática administrativa das organizações se basearia especificamente na gestão que se é adotada, como veremos a seguir.

### **2.1.2 A Administração Pública Burocrática e sua transformação**

A administração pública burocrática se expandiu nos países desenvolvidos na segunda metade do século XIX, sendo possível distinguir três grandes dimensões que impactaram na transformação do papel do Estado: a econômica, a social e a político-administrativa. A dimensão econômica referia-se ao sucateamento do modelo keynesiano de intervenção estatal na economia, devido à crise fiscal do Estado, os processos inflacionários, as pressões orçamentárias cíclicas. Somam-se a estes outros fatores como “globalização dos mercados” e uso de tecnologias mais avançadas. Como efeito no setor público, pode-se observar que as organizações do Estado buscaram demonstrar seus níveis de produtividade e melhoria de serviços, por meio de novos métodos de trabalho e estruturas de gerenciamento mais racionalizadas.

Além do aspecto econômico, houve a problemática sobre a eficiência do Estado de Bem-Estar (*Welfare State*), ou do Estado Desenvolvimentista, que correspondia à dimensão social do modelo. É importante ressaltar que o propósito do Estado de Bem-Estar foi tido em muitos discursos como a causa da ineficiência estatal, e com isso a oferta de políticas sociais deveria assumir uma qualificação simplificada e de baixo custo, para assegurar maior abrangência e maior eficácia na relação entre custo e benefício.

Na dimensão político-administrativa houve um descompasso existente entre Estado e a sociedade, já que havia uma estrutura social cada vez mais complexa e diferenciada, e o

Estado não tinha contrapartida suficiente para incorporar politicamente as novas demandas, o que exigiam mudanças frente ao modelo adotado.

Segundo Ferrarezi (2000), foi nesse contexto que as funções clássicas do Estado Moderno foram modificadas, ampliando formas multilaterais de colaboração, o que torna difícil de imaginar atualmente: um Estado como unidade isolada, capaz de resolver grandes problemas políticos, ou gerir com eficiência uma gama de serviços públicos, tal qual o fazia no auge do *Welfare State*.

Longo (2003) enfatiza em seus estudos que nos sistemas públicos em que se encontram elementos básicos constitutivos de uma administração profissionalizada (como ocorre nas democracias avançadas), a ação pública tem sido conduzida, durante décadas, com os devidos ajustes ao conhecido modelo weberiano, por dois grandes protagonistas: a classe política, investida de autoridade mediante mecanismos da democracia representativa, e a burocracia profissional, regida pelo sistema de mérito.

A crescente tomada de responsabilidade dos governos pela provisão de serviços públicos, em sua maior parte sob a modalidade de prestação direta, incorporaria gradualmente a dimensão empresarial em boa parte da atuação pública. Nesse contexto, a legitimidade governamental, originariamente subordinada ao direito, deveria ser complementada com a legitimidade pela eficácia.

Para esse autor, as bases profundas da crise do paradigma weberiano apareceram tão logo iniciadas a evolução dos Estados modernos, em direção ao que hoje chamamos de Estado provedor, social ou de bem-estar. Pensando no contexto do Estado liberal, como garantia da aplicação imparcial e impessoal da norma, a burocracia weberiana manifestaria precocemente, ao menos no plano da análise, sua não adaptação a essa evolução.

A necessidade de reforma da gestão pública ou gerencial deve ser compreendida no quadro de duas grandes forças que moldaram a sociedade contemporânea no século XX (Bresser Pereira, 2002). De um lado, a globalização, pelo fato de o capitalismo haver-se tornado dominante, e os mercados terem sido abertos para a competição capitalista em todo o mundo. Por outro lado, a democracia, por tê-la como forma dominante de regime político, em que pela primeira vez o problema da administração pública tornou-se um problema eminentemente político. O fato concreto, de acordo com o autor, é que os serviços públicos são hoje, mais do que nunca, uma questão política, em que uma nova gestão pública se torna resposta a essas duas grandes forças que definiram o século passado.

Na perspectiva weberiana, a administração burocrática, apesar das suas possibilidades em alcançar resultados eficazes, se enquadra em atividades rotineiras e repetitivas, e não

consegue resolver especificidades que envolvem a questão política. Para suprir tal lacuna, seria preciso aprimorar a gestão política — capacidade de identificar problemas e criar programas —, o que possibilitaria à sociedade estruturar formas mais eficientes, e, sobretudo, inovadoras de organização. (COHN, 1986)

Portanto, uma parte do pensamento weberiano gira em torno do jogo complexo daquilo que ele chama de “corpo administrativo” (que permite fazer funcionar qualquer sociedade e que também busca ser qualificado), e outra que seria a “questão política” (que formula programas e projetos para sociedade). O que importa para Weber não é o resultado eficaz, e sim a direção de uma ação social que se torna capaz de formular objetivos. A aposta deveria ser no campo político, pois nele se encontra a preocupação da sociedade em se submeter a uma rotina burocrática estanque.

Para compreender essa dimensão “política”, é necessário buscar apoio teórico sobre a definição de cultura política, com a intenção de complementar as possibilidades de análise deste estudo. Vale ressaltar que as organizações e o Estado também estão relacionados a essa cultura.

### **2.1.3 Cultura política e cultura cívica: há reflexos nas organizações?**

Na ciência política, encontramos conceitos que nos possibilitam o entendimento da natureza política das sociedades, dos seus sistemas e dos processos políticos ou equivalentes de organização humana. O que nos interessa, neste estudo, é o recorte ocidental, enquanto processo de organização, com base no conceito de cultura política e suas principais características.

Segundo Almond e Sidney (1963), o processo de organização política do Ocidente é visto como algo uniforme, e se apresenta pouco claro quanto às características da cultura democrática, dos seus conteúdos nas instituições políticas ou sociais, das suas atitudes e do seu funcionamento como sistemas democráticos. As nações, em cada contexto sócio-histórico, tenderam à difusão da crença de que o indivíduo é politicamente importante, e que deve ser um membro ativo do sistema político; buscando particular distribuição entre os membros as pautas de orientações individuais sobre os objetos políticos. Decorrente desta abordagem, suporíamos que as instituições e o comportamento político de uma sociedade poderiam ser

explicados a partir de uma série de atitudes (ou ações) dos indivíduos, o que caracterizaria a cultura política de cada nação.

Nesse contexto, encontramos a definição de cultura política como

modelo de atitudes e orientações face à política entre os membros de um sistema político. Trata-se de um padrão particular de orientações para a ação política, de um conjunto de significados e propósitos em que cada sistema político está imbuído; como crenças, valores e símbolos expressivos. A construção desse conceito de cultura política contribuiu para compreensão do comportamento político e as diferenças vivenciais de regimes, e do porquê de um reino subjetivo ordenado da política que dá sentido às decisões políticas, disciplina as instituições e possibilita a significação social dos atos individuais. (Almond e Sidney, 1963:180)

Esses autores, focaram suas concepções sobre a cultura política, em grande parte, baseados no contraste entre os dois regimes políticos após a II Guerra Mundial: o totalitarismo e a democracia, com atenção especial a tipologia “cultura de participação”. Em vez de derivar as condições sociais e psicológicas da democracia com base em teorias psicológicas, buscaram entender como consistem tais relações nos sistemas democráticos. Nessa concepção, apresentaram três tipos de cultura política: a *cultura paroquial* geradora de uma estrutura tradicional, marcada pela descentralização; a *cultura de súditos*, com uma estrutura autoritária, por meio da centralização e, por fim, a *cultura de participação*, geradora de uma estrutura democrática. Qualquer cultura política seria uma mistura desses três tipos, e apresentaria orientações políticas e elementos básicos, conforme descrição do quadro 1.

**QUADRO 1 – Orientações e Elementos da Cultura política**

Orientação política	Elementos básicos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Orientação cognitiva:</b> significa o grau de conhecimento que os cidadãos têm do sistema político e a crença nesse sistema, nos seus papéis e nos seus titulares, seus <i>inputs</i> (como as demandas políticas dos cidadãos chegam ao sistema e são processadas) e <i>outputs</i> (como o sistema político responde às demandas).</li> <li>• <b>Orientação afetiva:</b> traduz-se pelos sentimentos sobre o sistema político, seus papéis, pessoas e desempenho.</li> <li>• <b>Orientação avaliativa:</b> refere-se ao julgamento e às opiniões sobre o sistema político.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Campo de orientações subjetivas em relação à política de determinada nação, ou de um segmento do mesmo.</b></li> <li>• <b>Caráter cognitivo, afetivo e componentes de avaliação (que incluiu o conhecimento e crenças sobre a realidade política, sentimentos sobre a política e compromissos políticos para determinados valores).</b></li> <li>• <b>Conteúdo é resultado de socialização, educação, desempenho governamental, social e econômica.</b></li> <li>• <b>Afeta a estrutura e o desempenho político e governamental; constrange, mas não é determinante.</b></li> </ul>

Fonte: Adaptação do autor com base em Almond e Sidney (1963).

A cultura política envolve uma gama de pontos de vista subjetivos, os quais ilustram a forma como os indivíduos percebem os objetos políticos de sua sociedade. Nas orientações subjetivas, temos uma diferença entre o que é realidade e o que é percepção individual da política. Embora haja uma política institucionalizada e ativa, esta pode não corresponder necessariamente à percepção real dos indivíduos ou dos grupos da sociedade.

Na perspectiva weberiana, as construções tipo ideais derivam não somente do ponto de vista objetivo, mas também de sua aplicação a processos subjetivos. O que vai de encontro à análise do campo da ciência política. Weber argumenta que o sentido subjetivo de determinada ação consciente sempre constitui um caso marginal, ou seja, a análise de fatos empíricos deve considerar esse feito. Mas, essa questão não deve impedir o pesquisador de formular conceitos por meio da classificação de tipos possíveis de sentido subjetivo. A realidade é fragmentada e desconexa, e as racionalizações são tentativas de dar sentido e orientação a essa não racionalidade.

As características culturais de uma sociedade não se constituem de forma homogênea, ao contrário, apresentam-se de maneira heterogênea, o que descaracteriza a ideia de uniformidade da cultura política. Isso se deve também à análise espacial ou territorial, ou seja, se a cultura política contempla toda a população nacional ou apenas um ou mais segmentos.

A análise do que se passa no âmbito das organizações concorda com essa perspectiva, pois ao se examinar o trabalho e as formas de administrá-lo, o que se verifica é a interação de várias racionalidades que eventualmente buscam a maximização, mas que também buscam o equilíbrio, a estabilidade, a inversão de sentidos e o repouso. Essa ideia nos sugere que a cultura política nos levaria a pensar na conexão e na forma como as organizações sociais se relacionam com o Estado.

O que se enfatiza nesta dissertação, limita-se à relação entre a cultura e a estrutura política, e, quando pensamos nas orientações dos indivíduos, nos referimos aos sentidos dados pelas organizações (representações de grupos de indivíduos).

Para Almond e Sidney (1963), não haveria uma relação decisiva ou determinante entre cultura e estrutura, mas ambos se influenciam mutuamente. Para entender melhor essa relação, os autores desenvolvem a concepção de cultura cívica, uma categoria mista de cultura política que nos permite compreender a noção de participação política em estruturas geralmente consideradas como legítimas. A participação política nas sociedades modernas pode assumir diversas formas e canais de expressão, que inclui desde manifestações, agências do governo ou da mídia até a participação em organizações sociais, entre outras.

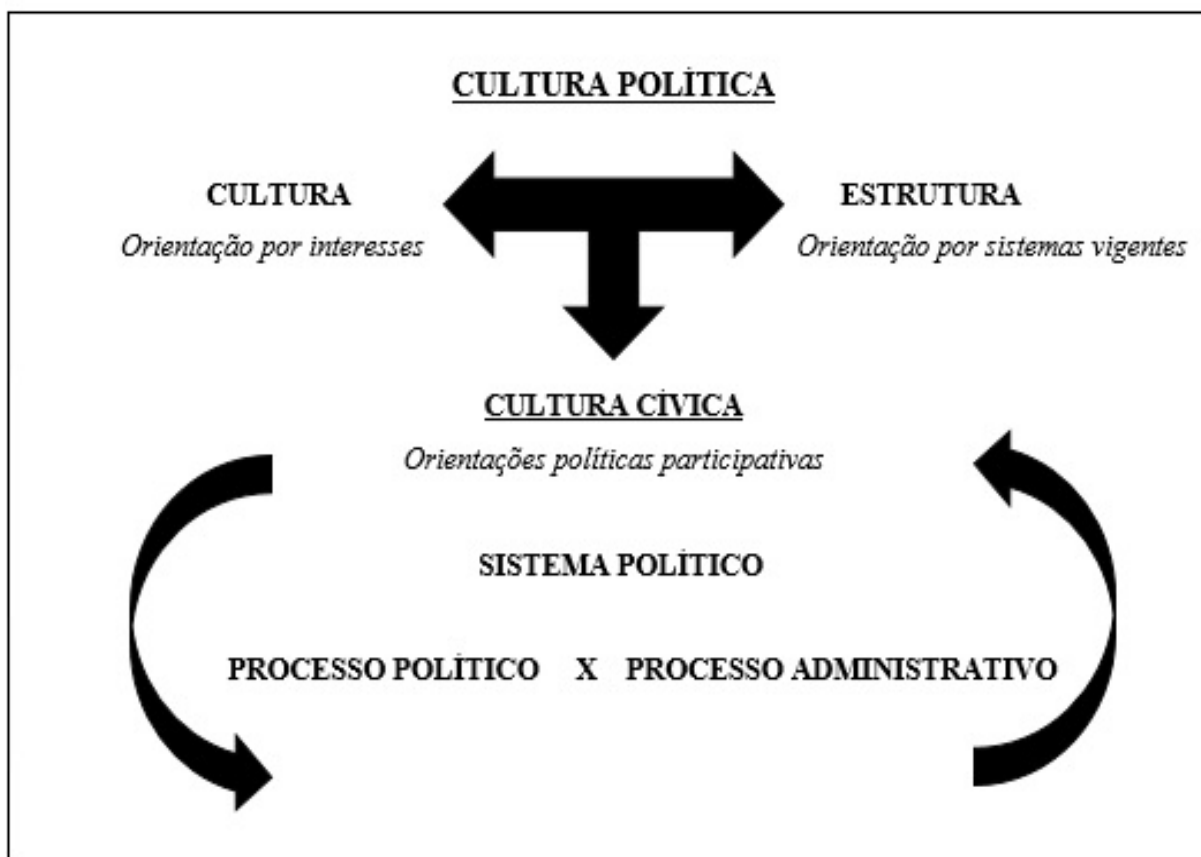
Na cultura política cívica, encontramos as orientações participativas, nas quais, pelo menos para a maioria das pessoas, a vida oferece um conjunto de oportunidades de compromissos com instituições locais. Os objetos de orientação política podem ser analisados por meio do sistema político, algo tratado em conjunto, em que estão incluídos sentimentos tais como o patriotismo ou o desprezo por ele próprio, os conhecimentos e os valores de uma nação, tais como democrático, constitucional ou socialista. Em outro extremo, distinguem-se orientações a si mesmo, como elemento político ativo, o conteúdo e a qualidade do sentido de competência pessoal confrontado com o sistema político. (Almond e Sidney, 1963:181)

Os elementos componentes de um sistema político se distinguem em três categorias de objetos: *papéis ou estruturas específicas*, tais como corpos legislativos, executivos ou burocráticos; *detentores desses papéis*, como são monarcas, legisladores e funcionários; e *princípios do governo*, decisões ou imposições de decisões públicas e específicas. Estas estruturas, detentoras de papéis e decisões, podem classificar, por sua vez, de modo amplo, tendo em conta se estão conectadas ao processo político ou ao processo administrativo.

Por *processo político* entendemos a corrente de demandas em princípios governamentais de autoridade. Algumas das estruturas incluídas de um modo predominante no processo político são os partidos políticos, os grupos de interesse e os meios de comunicação. Por *processo administrativo* entendemos aqueles os quais são aplicados as imposições dos princípios da autoridade do governo. As estruturas predominantemente implicadas nesses processos incluem a burocracia e os tribunais de justiça. (Almond e Sidney, 1963:181)

A cultura cívica apresenta-se qualificada conforme sua insistência em participar racionalmente dentro das estruturas da política, como o modelo ativo racional da cultura política. As organizações não somente se encontram orientadas por interesses, como também se orientam positivamente pelas estruturas e processos vigentes. Em outras palavras, é uma cultura política de participação em que a cultura e a estrutura política são congruentes, conforme apresentação da Figura 1.

**FIGURA 1- CULTURA POLÍTICA: RELAÇÃO ENTRE CULTURA E ESTRUTURA**



Fonte: Elaboração do autor com base em Almond e Verba (1963).

Ao examinar a relação entre as tendências políticas culturais e as pautas políticas estruturais podemos evitar a suposição de que a cultura e a estrutura política são semelhantes.

A complexidade de crenças, ideias, normas e sentimentos moldam, de certa forma, a cultura política. Os indivíduos, em uma democracia, podem influenciar as decisões políticas de duas maneiras: abordando diretamente as autoridades políticas — especialmente os representantes populares — ou abordando as autoridades administrativas, funcionários públicos em particular das agências governamentais. Dessa perspectiva, o primeiro caminho é o estágio mais avançado de maturação do indivíduo histórico e político, o que o torna cidadão de pleno direito. Já o último deve ser considerado como um passo preliminar, uma atitude característica do sujeito para se tornar um cidadão. Uma conexão entre as percepções subjetivas dos indivíduos e o estado das instituições políticas. (Almond e Sidney, 1963).

Um tipo de participação política que consideramos relevante para este estudo, e que nos possibilita avaliar a orientação participativa da cultura cívica, é a participação das

organizações sociais. Esse assunto será retomado no capítulo 3, onde analisaremos aspectos da cultura cívica brasileira e as orientações (culturais e estruturais) dessas organizações.

## **2.2 O Estado Brasileiro: reformas, descentralização e democratização.**

Nas seções anteriores, trabalhamos conceitos como a racionalidade e a burocracia do Estado Moderno. Optamos, a seguir, como objeto de análise desses elementos e recorte para o nosso estudo, entender a constituição da administração pública brasileira. Posteriormente, adentraremos o universo das políticas públicas e seus mecanismos de participação, em especial, a participação das organizações sem fins lucrativos.

A reforma gerencial, que vem acontecendo desde os anos 80 nos países desenvolvidos e desde 90 no Brasil, apresenta uma busca pela reconstrução de um Estado e um fortalecimento de serviços públicos, adaptando-os ao mundo do capitalismo global e da democracia.

O caso brasileiro, influenciado pelas iniciativas da reforma do Estado, baseou-se no crescimento do governo, que aparentemente não havia contribuído tanto para o alcance dos objetivos sociais e econômicos, e na tendência do desenvolvimento de capacidades para a uma administração intergovernamental. A reforma da gestão pública, proposta em 1995, buscava implantar um gerenciamento em redes, pelo governo central, e a conexão entre Estados e municípios.

Segundo Melo (2002), as reformas do Estado brasileiro, no período de 1985 a 1997, sofreram influências do contexto internacional em suas transformações estruturais. A agenda pública reformista da Constituição de 1988 tinha como impulso as ideias de descentralização para promover autonomia e agilidade, a desburocratização, visando à eficiência e à efetividade, e a democratização por meio de mecanismos que tornassem o setor público mais transparente, ampliando o controle social sobre a gestão pública.

Para esse autor, ao longo dos anos 80, viu-se uma aposta política na migração das demandas e anseios dos movimentos sociais que apareceram nos anos 70 para canais de ação participativa da sociedade civil na relação com o Estado, tendo em vista um novo modo de fazer política através de uma democracia participativa. Um novo projeto social, político e administrativo, marcado desde a sua origem pela necessidade da partilha do poder, superando a ideia de um Estado autoritário e centralizador, fez emergir temas como descentralização e

participação, com a ideia de dar vozes a novos atores sociais na discussão sobre o funcionamento e decisões do governo. Com todas essas características, tornou-se clara a mudança qualitativa na concepção de atuação estatal na economia e no restante conjunto da vida social. A transformação da lógica de organização do Estado, de seu funcionamento e intervenção na economia e na sociedade foi um dos pontos de consenso na agenda dos anos 90.

As políticas de Reforma Administrativa, por trazerem à tona a necessidade de empreender mudanças voltadas à criação de novos incentivos para o setor público, e alterações substanciais que afetam diretamente o resultado fiscal, passaram a ser um componente decisivo na reforma do Estado. E tais reformas, iniciadas no Brasil, no governo federal, e, posteriormente, realizadas em alguns governos estaduais, são orientadas pelo paradigma do gerencialismo público. Em seus princípios gerais estão a valorização da eficiência, a elevação da performance, a introdução de mecanismos de mercado na gestão pública, a orientação por resultados, a descentralização dos controles gerenciais, a ênfase na responsabilização e a flexibilização de procedimentos.

Esse projeto apostou nas possibilidades de democratização conjunta do Estado e da sociedade civil, em uma dimensão societária e institucional, com participação popular na gestão do governo. Atenta-se que tal processo não foi algo trivial diante o histórico autoritário do Estado brasileiro, pois foi necessário redefinir o significado do que se considera como esfera pública e espaços públicos democráticos. Isso reforça que é muito recente a ideia de público, rompendo, assim, um entendimento anterior como sinônimo de estatal e oposto de privado. O público ganha nova roupagem como tornando-se espaço também da sociedade, e não exclusividade do Estado.

As mudanças dessa reengenharia do governo e a implantação de decisões da Constituição de 1988 relativa à descentralização possibilitaram um aumento dos recursos financeiros para os estados e municípios. Desde os anos 90, aumentaram as transferências de recursos federais ao nível local visando à implementação de alguns programas sociais. Porém, neste novo formato descentralizado, limitava-se à implementação de políticas sociais, persistindo desníveis entre os entes federativos em relação ao poder decisório sobre como e onde realizar investimentos.

Nunes (1996), ao analisar a existência de um consenso no discurso em torno de descentralizar e desconcentrar os Estados — algo que vem ganhando força e se firmando ao longo dos anos no país — alerta que os níveis de governo que compartilham essa concepção nem sempre concordaram entre si quanto aos fins pretendidos. Para ele, primeiramente,

deveriam se extinguir as concepções de descentralização e democracia como partícipes da mesma substância — já que são distintas. Segundo o autor, deveria extinguir também o discurso que reforça a transferência de responsabilidade do processo democrático para o poder local.

O presente estudo se deu através do interesse pela reforma gerencial do Estado com ênfase na incorporação de ferramentas da gestão, para uma administração eficiente dos recursos humanos e financeiros no processo de parceria entre o público e o privado. Interessamos a aproximação entre o Estado e o Terceiro Setor, principalmente no que rege a legitimação dos processos de prestação de serviço de entidades qualificadas para execução das políticas públicas. Com este propósito, passamos a mencionar marcos importantes desse processo.

No governo de Fernando Collor, em 1990, observou-se uma deterioração da situação fiscal e desestabilização econômica. Nesse período, houve a primeira onda de reformas administrativas com medidas de corte de pessoal lineares, extinção de órgãos e estruturas. A difusão de reformas para o mercado no Brasil ocorreu segundo um pacto inter-elites e precedeu o ajuste e estabilização. A agenda pública, a partir desse governo, passou a refletir a agenda internacional de reforma do Estado, difundida pelas agências multilaterais.

No governo de Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 a 2002, houve um projeto de reforma, com novo modelo gerencial via Administração Pública Gerencial, que pretendia impactar diretamente sobre a situação funcional da burocracia, propondo a inovação do ponto de vista gerencial e alteração da estrutura do Estado. A agenda da reforma administrativa apresentava descontinuidades em relação ao período do Collor, contendo: o abandono da retórica anti-servidor, medidas de fortalecimento do núcleo estratégico da administração pública, adoção da demissão voluntária, agenda de transformação institucional estrutural por meio das Organizações Sociais (OS) e Agências Executivas, continuidades como a abolição da estabilidade do servidor, fim do Regime Jurídico Único e volta das prerrogativas do executivo no plano administrativo (Melo, 2002, págs. 56-57).

Segundo Levy (2002), em um contexto histórico altamente favorável à atualização do modo de funcionamento das administrações públicas, e tendo presente as fragilidades da administração pública brasileira, adotou um Plano Diretor que preconizava toda uma nova concepção para seu funcionamento. Esse plano se constituiu em um programa de mudanças em três dimensões: institucional, gerencial e cultural. Com o objetivo de dar mais agilidade e força ao nó central do governo, responsável, assim, pela direção estratégica do governo e pelo estabelecimento dos seus objetivos, o Plano Diretor propôs uma nova arquitetura institucional

que separava a concepção e controle da implementação das políticas, das atividades ligadas à prestação de serviços. Os contratos de gestão foram introduzidos em consonância com uma visão pós burocrática, em que os controles deveriam se dar em torno de resultados, custos, satisfação dos cidadãos e competição administrada. Esse novo desenho institucional possibilitava a adoção de uma cultura gerencial e contratualista, em que o governo contaria com organizações mais ágeis, efetivas, eficientes, transparentes e voltadas para o cidadão; ampliando assim a credibilidade do governo pela sua capacidade de realizar escolhas estratégicas de política, com poder de comando sobre seus braços operacionais.

O Plano Diretor, a cargo do MARE e dirigido por Bresser Pereira, tinha como um de seus objetivos aumentarem a governança do Estado, ou seja, ampliar a sua capacidade de ação na implementação das políticas públicas e abargar objetivos coletivos. A partir dessas diretrizes, decorreram diferentes formatos institucionais propostos por esse plano: núcleo estratégico, em que decisões estratégicas eram tomadas e políticas e leis eram formuladas, exigindo a garantia de seu cumprimento; atividades exclusivas englobando serviços que apenas o Estado podia prestar— pressupondo o poder do Estado de regulação, fiscalização e promoção; serviços não exclusivos, em que Estado atuaria em conjunto com outros fornecedores público não estatais e privados e produção para o mercado, correspondendo à área de atividade específica do setor privado, mas sendo gerida pelo Estado — pois sugeria que o setor privado não detinha capital para realizar investimentos ou porque são atividades monopolistas, e que, se privatizadas, requeriam regulação rigorosa. (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado: 23-24)

Por volta de 1997, a agência da Casa Civil do Governo Federal, presidida pela então Primeira Dama Ruth Cardoso, estabeleceu Rodadas de Interlocação Política e negociações para aprovação do Conselho da Comunidade Solidária, o qual junto ao Congresso Nacional iniciou um processo de interlocação com as entidades sem fins lucrativos, que tinham expressão e atuação nas mais variadas áreas sociais. Na sexta rodada de interlocação, chegou-se aos seguintes consensos gerais: o reconhecimento do papel estratégico do Terceiro Setor, isto é, aquele que não é Estado e nem mercado, diante da capacidade de suas organizações para gerar projetos, assumir responsabilidades, empreender iniciativas e mobilizar recursos necessários ao desenvolvimento social nacional; a mudança do marco legal, necessária para o fortalecimento do setor; a abrangência do Terceiro Setor, demandando um entendimento mais amplo sobre o escopo das organizações que o comporiam; transparência e responsabilidade, buscando instituir mecanismos de transparência e de responsabilização das organizações; modelos de financiamento, buscando ampliar as isenções fiscais aos doadores, bem como o

estabelecimento de novos mecanismos de transferência de recursos com Estado; e regulamentação do voluntariado, tendo em vista que, a cada dia, mais cidadãos se engajassem em atividades dessa natureza, bem como as organizações demandariam mecanismos que as protegessem de eventuais causas trabalhistas.

Segundo Franco (2002), a Comunidade Solidária, juntamente com vários parceiros da sociedade civil e do governo federal, partiu do princípio de que nenhum setor da sociedade, isoladamente, pode impor aos demais sua lógica de funcionamento. Além disso, admitiu que a Sociedade Civil tem uma racionalidade própria, que não deriva do Estado nem do mercado, e considerou que a autorregulação da sociedade global como sistema complexo, se existir, só pode ser fruto de uma sinergia entre Estado, Mercado e Sociedade Civil. De acordo com o autor, o protagonismo da Sociedade Civil é decisivo para o desenvolvimento social e, por conseguinte, para o desenvolvimento em geral. Assume-se, assim, que o Terceiro Setor cumpre um papel estratégico na consolidação e na expansão de uma esfera pública ampliada, que não seja monopólio do Estado e sem a qual não se pode avançar o processo de democratização das sociedades.

Esse marco histórico que sustentou a redefinição do papel dessas organizações sem fins lucrativos tem relações estreitas com o projeto da Reforma do Estado. Tal reforma previa que as políticas públicas para as áreas de cultura, educação, lazer, esporte, ciência e tecnologia deveriam ser apenas gerenciadas e não mais executadas pelo Estado. As organizações sem fins lucrativos seriam parte de um modelo político, no qual o governo seria responsável pelo gerenciamento e controle das políticas públicas, enquanto a execução estaria a cargo de organizações desse tipo.

Segundo Franco (1997), tanto os responsáveis governamentais pela área social quanto aqueles da sociedade civil que se envolveram com a Comunidade Solidária permaneceram imersos na confusão advinda de um desenho inovador, porém conflitante com a cultura burocrática do Estado, com as culturas reivindicativas e denunciativas dos movimentos sociais, com um arcabouço institucional inadequado e com uma concepção de política social defasada de possibilidades reais no momento em que o mundo, ainda ligado à ideia de um Estado de bem-estar social, que nunca mais haverá e mesmo que fosse possível reeditá-lo, incapaz de responder ao conjunto de uma problemática social como a nossa, na qual se manifesta em larga escala o fenômeno da exclusão.

Essa questão pôs em voga a análise sobre a cultura política brasileira, as orientações que definem a sua estrutura administrativa e sua cultura. Conforme apresentado na seção 2.1.3, no aparato político governamental, essas categorias exercem influências umas sobre as

outras, e o grau de (inter) dependência está ligado diretamente ao seu caráter de participação. E, no caso brasileiro, em concordância com o que foi dito por Franco (1997), tais categorias se mesclam de forma desordenada, dificultando uma racionalidade mais precisa e eficaz, principalmente no campo das políticas sociais.

Retomando a ideia central desta dissertação quanto à reforma social do marco legal do Terceiro Setor, atentaremos agora como se efetivou a instalação de um sistema classificatório que permitia a distinção entre interesse público e interesse privado, como fez a Lei das OSCIPs.

Segundo Ferrarezi (2000), o setor de atividades não exclusivas constituiu uma das principais inovações do Plano Diretor, instituído pela Lei n. 9.637, em 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais (OS), cujas atividades seriam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde. A lei dispunha ainda sobre a criação do Programa Nacional de Publicização, que tinha como objetivo estabelecer diretrizes e critérios para a qualificação de OS, a fim de assegurar a absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União. Estabelecia-se, por fim, as regras para celebrar contratos de gestão com o governo, cujos recursos orçamentários são liberados mediante o cumprimento de metas de desempenho, que asseguram a qualidade e a efetividade dos serviços prestados ao público. Ao receber a qualificação como OS, a entidade também estaria habilitada a receber e a administrar bens e equipamentos do Estado, a receber servidores públicos cedidos, o que a diferenciaria de outras organizações da sociedade civil e, ainda, a receber automaticamente o título de Utilidade Pública Federal. Houve também a Lei 9790/99 que criou as OSCIPs e o Termo de Parceria, sendo um passo inicial para a reforma do Terceiro Setor, pois propõe e define um conjunto de leis e normas que regulam as relações entre o Estado e as organizações da Sociedade Civil. Ocorreu uma reforma social do marco que enseja o protagonismo da Sociedade Civil, possibilitando parcerias com o governo em prol da valorização do capital social e das práticas orientadas ao desenvolvimento social e humano sustentável.

A análise desses novos formatos e práticas exige reflexão sobre como eles ocorreram nos processos de parceria com os níveis de governo, especificamente entre organizações da sociedade civil e o poder executivo no campo das políticas públicas. Essa discussão estará presente nos capítulos 4 e 5.

A seguir, adentraremos o universo das políticas públicas e seus mecanismos de participação, em especial, a das organizações sem fins lucrativos.

### **2.2.1 Novos arranjos das políticas públicas no Brasil com a participação das organizações sem fins lucrativos.**

Segundo Cardoso (2013), o conceito de política pública somente ganhou relevância no decorrer do século XX, após as duas Grandes Guerras, com a superação da concepção do Estado liberal — que se limitava a assegurar a ordem pública, o respeito aos contratos, à moeda e à integridade do território e da propriedade privada como forma de promover a paz social —, sendo o evento decisivo para o destaque de um conjunto de conhecimentos em estudos jurídicos, e a posterior separação e constituição de ramos e de disciplinas específicas, destinadas ao estudo do “Estado” ou do “Governo”, tais como a própria Ciência Política e a Administração Pública.

Saravia (2007) afirma que predicou-se ao administrador público a superioridade das fórmulas administrativas e gerenciais, surgidas no setor privado, e propiciou-se a transferência dessa superioridade à administração pública como forma de melhorar sua eficiência e eficácia. A política pública contemplaria um fluxo de decisões públicas, tendo em vista o mantimento e a modificação da realidade de um ou de vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação de recursos necessários para atingir os planos governamentais estabelecidos. Nestes, as políticas públicas poderiam ser definidas como um conjunto de ações e procedimentos que traduzem a orientação política do Estado, regulando as atividades governamentais relacionadas às tarefas de interesse público.

O processo de formulação, de implementação e de avaliação das políticas públicas sempre envolveu disputas de interesses e ideias na arena política. Mas é importante distinguir política pública e política de governo: enquanto essa guarda profunda relação com um mandato efetivo, aquela reflete uma posição do Estado, podendo atravessar vários mandatos sem ter seus princípios alterados.

Outro conceito importante a considerar é o de governança social, que compreende os arranjos institucionais presentes em um conjunto do sistema social. Para Martins (1998), a noção de governança social seria uma ampliação do conceito de *public governance*, a qual não se basearia apenas nas capacidades do Estado para regular e orquestrar as ações dos demais agentes sociais, mas partiria do princípio de que tal orquestração, necessária à geração de níveis crescentes de bem-estar no contexto da sociedade contemporânea, depende

necessariamente de uma série de capacidades que devem ser desenvolvidas por agentes econômicos e pela sociedade civil – enquanto diferentes pólos de racionalidade.

Os traços característicos dessa visão de governação social seriam o imperativo da interação, cooperativa e competitiva, além da necessidade de ação orquestrada, regulada e da busca de alianças e outras formas integrativas, de tal modo que os interesses e o potencial de ação das três esferas (Estado, Terceiro Setor e iniciativa privada, enquanto campos ou núcleos de diferentes racionalidades) seriam satisfeitos de forma não segregativa. Saravia (2007) defende a necessidade de adotar uma visão sistêmica baseada em uma cadeia lógica, ou seja, a partir da finalidade de que o Estado ou a sociedade política regularia tanto os mercados quanto os demais atores que nestes atuam, a sociedade civil elegeria a sociedade política e consumiria o que a sociedade econômica produz, além de inúmeras outras formas de interação.

As redes são um tema recorrente na literatura sobre políticas públicas, e podem designar conceitos distintos, como padrões de interação entre atores e estrutura de governança. Para a compreensão dessas redes, devem ser considerados os contextos inter e intra-organizacional, dentro dos quais ocorrem os processos de formulação e implementação das políticas públicas, e o mundo externo sobre o qual elas deverão exercer seu impacto; como também a análise quanto ao tipo de política e de arenas existentes que podem afetar todo processo de implementação — pois envolvem diversos participantes com distintos níveis de interesses, conforme o que esteja em jogo no momento. Redes são compostas por organizações. Estas, por sua vez, têm racionalidades.

O que se observa é que o Estado, principalmente após a reforma, vem se eximindo — de maneira legitimada — a responsabilidade de executor, ou prestador direto de serviços, fortalecendo assim a sua função de promotor e regulador. E com isso, sustenta cada vez mais um modelo gerencial de políticas públicas focado em resultados, com a institucionalização da ação governamental articulada com entidades do Terceiro Setor.

Na busca pela substituição ou construção de um novo modelo, Amaral (2003) assinala que as organizações do Terceiro Setor poderiam contribuir para viabilizar certos programas sociais: estas seriam um ponto de recepção e mobilização de empresas e pessoas físicas dispostas a doar recursos, serviços e materiais em benefício de ações sociais. Estariam, dessa forma, numa posição privilegiada de intermediar e canalizar esforços para realizar projetos, sendo o seu maior mérito. A capacidade de desencadear novas políticas públicas e processos de interação e corresponsabilidade, entre a sociedade civil, o Estado e as empresas privadas,

apontaria para uma contribuição tangível que poderia ser dada pelas entidades do Terceiro Setor.

O Terceiro Setor brasileiro foi ampliando seu espaço de atuação, em função das próprias demandas sociais da população e de mudanças institucionais diversas, intensificadas principalmente após a década de 70. (SILVA, 2013). Contudo, foi a partir da década de 90 que se delineou o atual panorama do Terceiro Setor no país. As tipologias organizacionais continuaram a se diversificar através da atuação dos institutos e fundações empresarias, e da constituição de entidades representativas das próprias organizações do Terceiro Setor. A academia também passou a atuar diretamente no setor através de seus centros de estudo. Instituíram-se prêmios de eficiência e qualidade. Surgiram veículos de comunicação especializados em questões concernentes ao setor. A legislação também sofreu modificações, incluindo a promulgação das leis do Voluntariado e das OSCIPs, e a reformulação do Código Civil. Em nenhum período a gestão das organizações foi posta tão em foco. Todas as práticas de gestão, até então desenvolvidas, foram reforçadas e novas práticas foram introduzidas, como o marketing especializado, a gestão de voluntários e as auditorias externas. E ainda observou-se a formação de profissionais especialistas em “Terceiro Setor”.

No terceiro capítulo, trataremos especificamente sobre esse universo chamado de “Terceiro Setor”.

### **3 TERCEIRO SETOR: CONCEITO, MARCO LEGAL E DESAFIOS ATUAIS**

Neste capítulo, serão abordados os conceitos de Sociedade Civil e de Terceiro Setor e, em seguida, a identificação entre eles.

Adentraremos o contexto do Terceiro Setor no Brasil, caracterizando as tipologias de suas organizações sem fins lucrativos, trazendo uma discussão sobre a presença destas no universo das políticas públicas, e as racionalidades de suas ações nesse processo.

#### **3.1 Sociedade Civil e o contexto internacional: conceito histórico e socialmente construído.**

A Sociedade Civil está no centro dos debates da sociologia e da ciência política em relação à democracia e aos processos de democratização. Além disso, tornou-se símbolo de solidariedade e mudança social no debate público global do pós-guerra fria.

Segundo Sorj (2005), nesse contexto existe uma dissonância entre o que se espera que a Sociedade Civil produza e o que ela de fato produz, ou entre sua alta capacidade de levantar questões e sua baixa capacidade de mudar desigualdades estabelecidas na burocracia do Estado e nos governos, a fim de servir ao interesse público.

A Sociedade Civil é um conceito historicamente cambiante, pois suas origens estiveram relacionadas à obra de filósofos sociais nos séculos XVIII e XIX, compreendendo todas as formas de associação presentes na sociedade, inclusive aquelas relacionadas ao mercado, com exceção do Estado. Em um contexto em que o Estado devia ser reduzido a um programa mínimo de assegurar a lei e ordem, a fonte de solidariedade era buscada em alguma característica da natureza humana, ou em alguma dimensão transcendental que se oporia às tendências egoístas pela orientação ao mercado.

No século XX, as teorias a respeito da Sociedade Civil ficaram obsoletas por uma dupla transformação na teoria social e na sociedade. A fonte da solidariedade, da confiança e da integração social deveria ser explicada através dos processos sociais ligados às estruturas da sociedade e suas instituições. A importância dos movimentos sociais do trabalho, durante a

maior parte desse século, ofuscou a importância de outras formas de associação e instituições de solidariedade — família, comunidades locais, religião — e as várias formas como essas associações e instituições eram absorvidas em cada tradição política nacional.

As raízes históricas da formação do Estado e das tradições políticas nacionais, os modos como o conflito social é organizado são os elementos que definem o lugar específico e o significado da sociedade civil em contextos nacionais diferentes. Somente após um esforço sistemático de identificar o significado diferente da sociedade civil em sociedades contemporâneas poder-se-á eventualmente desenvolver tipologias de sociedades civis relacionadas a seus diferentes contextos sociais e políticos e tentar encontrar os traços comuns entre elas. (SORJ, 2005, p.08).

A partir da realidade de cada estado-nação é que se identifica o grau de importância da Sociedade Civil, já que a mesma se encontra engendrada em uma orientação político-econômica, a qual a direciona estabelece sua funcionalidade.

No quadro abaixo, elaborado a partir de SORJ (2005), estão apresentadas as teorias da Sociedade Civil, possibilitando uma compreensão sobre as suas possibilidades de representação e implicações na realidade social.

**QUADRO 2 - Principais teorias da Sociedade Civil**

Perspectiva de sociedade civil	Concepção	Crítica
Ser autônomo, independente.	<p>Autonomia da Sociedade Civil em relação ao Estado e ao mercado, como também em uma lógica diferente baseada na comunicação livre e autônoma dos indivíduos, dando voz aos excluídos, sem as barreiras do poder econômico e político.</p> <p>As organizações da Sociedade Civil podem ser vistas como parte de um <i>continuum</i>, mais do que como uma polaridade entre o estado e mercado.</p>	<p>Se a maioria dos teóricos sociais radicais da sociedade civil confrontasse suas definições da Sociedade Civil com a realidade, perceberia que não estão descrevendo um proto-fenômeno ou tipo ideal, mas antes imaginando um ator que é, em grande maioria, simplesmente um substituto da outrora idealizada classe operária.</p> <p>Desafio das ONGs de como negociar suas relações com os apoiadores financeiros; redefinindo a relação da Sociedade Civil com o Estado, com o sistema burocrático do governo e com o mercado.</p>
Agentes da boa sociedade.	As instituições sociais tendo uma natureza moral <i>a priori</i> , como o que é bom. Torna-se sinônimo de qualquer um que por definição luta pela boa sociedade.	A consequência política mais prejudicial de definir Sociedade Civil como um monolítico pelos mesmos (bons) valores básicos é que isso nega sua composição intrinsecamente pluralista e diversificada e confere autoridade moral a quem quer se defina como parte da Sociedade Civil.

Atores não violentos.	Reforço das Sociedades Cívicas como meio de consolidar a democracia, tornando parte do credo das agências internacionais.	Embora Sociedades Cívicas sejam comuns em democracias fortes, não há uma ligação direta entre a Sociedade Cívica e a democratização do Estado. Sociedades Cívicas não produzem natural ou automaticamente valores cívicos. Sociedades Cívicas têm relação dialética com o Estado e não são seu oposto ou opositoras. O associativismo não produz automaticamente valores cívicos ou democráticos, nem está necessariamente relacionado com eles.
Associações do Terceiro Setor	A definição da Sociedade Cívica como Terceiro Setor, isto é, como um conjunto de organizações não orientadas pelo lucro.	Parece em princípio mais útil, especialmente porque não tem fortes conotações normativas, mas exclui indivíduos e grupos informais que se envolvem em atividades cívicas ou públicas.  A principal limitação do conceito de Terceiro Setor é que ele supõe um isomorfismo entre ele mesmo e o primeiro setor (o Estado) e o segundo (o mercado). Enquanto os dois últimos têm um alto nível de formalização e estabilidade, a Sociedade Cívica é multiforme.

Fonte: Adaptação do autor com base em Sorj (2005).

Essa categorização permite o entendimento do perfil de organizações ou grupos que se autointitulam representantes da Sociedade Cívica, e contribui também para eximir discursos flutuantes e inconsistentes dessa representatividade na esfera social, potencializando a identificação das orientações ou fins que cada tipologia possui.

A dificuldade em se ter uma definição precisa do conceito ainda inquieta diversos autores, porém há um consenso de que a Sociedade Cívica seria a denominação do conjunto de entes e processos da realidade social que não pertencem ao Estado — mesmo podendo compartilhar a finalidade pública com ele —, e nem Mercado — com o qual compartilha sua origem e figura privada. O máximo que se pode esperar é que a definição seja clara e inclusiva, reconhecendo as complexidades e a falta de fronteiras claras dentro de cada realidade social.

Compreender e definir o papel e a função da sociedade civil é parte das lutas contemporâneas pela reorganização do sistema político tanto nacional quanto internacionalmente. A sociedade civil se torna um campo comum privilegiado através do quais atores negociam e apresentam diferentes interpretações da realidade social. Contudo, não é um conceito neutro, na medida em que está atravessado por fortes conotações em relação às instituições tradicionais. (SORJ, 2005, p.11).

A análise das Sociedades Cívicas deve ser baseada na compreensão dos contextos sociais e nos modos como os atores sociais buscam o avanço de suas próprias definições. Portanto, as Sociedades Cívicas não são fenômenos predeterminados, são o que os atores sociais fazem delas. Essa análise não deve ser reduzida a apenas entender os confrontos simbólicos, mas

deve também incluir os recursos humanos, organizacionais, políticos e econômicos que a luta pelo significado mobiliza.

O renascimento contemporâneo da noção de Sociedade Civil ocorreu no período dos movimentos de oposição ao comunismo na Europa Ocidental e às ditaduras militares na América Latina. O papel da Sociedade Civil veio ganhando destaque e se legitimando nas sociedades democráticas capitalistas, seja pela crítica ao Estado de Bem-Estar feita pela direita, quanto pela crise da esquerda, produzida através da queda do comunismo e utopia socialista. A redemocratização dos países latino-americanos também demonstrou que a Sociedade Civil não ocupou apenas um lugar efêmero.

As organizações sem fins lucrativos representam a mais forte expressão dessa Sociedade Civil, sendo uma revolução real no domínio da representação política. Torna-se de fundamental importância entender as características dessas instituições orientadas à solidariedade, e compreender qual seria sua efetiva capacidade e suas limitações na transformação da sociedade.

[...] A partir de 1970, as ONGs começaram a se expandir exponencialmente [...] uma nova forma política [...] As ONGs contemporâneas afirmam sua legitimidade baseadas na força moral de seu argumento. [...] promovem causas sociais sem esperar receber mandato das pessoas que supõem representar [...] novo fenômeno de representação sem delegação, ou talvez, de maneira mais adequada, de auto-delegação sem representação, está relacionado a processos sociais, que canalizam as energias criativas de ativistas sociais para novas formas de organização separadas do público que pretendem representar, ou ao menos sem ligação muito clara com esse público. (SORJ, 2005, p.20-21).

As ONGs seriam chamadas de Terceiro Setor. Segundo Ferrarezi (2000), a dificuldade quanto à precisão do termo “Terceiro Setor” se deve ao fato de ele ter origem nos Estados Unidos, onde a ideia de setor separado e distinto era antiga e fora relatada por Alexis Tocqueville no início do século XIX. O ressurgimento do Terceiro Setor naquele país, ao final do século XX, estava associado ao discurso que via a ação voluntária como uma alternativa, e não como um complemento da provisão estatal.

Talvez, por isso, muitos afirmem que o Terceiro Setor é produto do neoliberalismo, isto é, em que se prega a transferência dos serviços às organizações da Sociedade Civil. Não se pode imputar somente a ele o ressurgimento do setor, ignorando as mudanças ocorridas nos processos de democratização, globalização e reflexividade, que possibilitaram a criação e a ocupação de espaços dialógicos, de forma autônoma, que visava à discussão e à resolução de problemas, mas também como espaço de controle social. Ao contrário, tal fenômeno, global e

não apenas brasileiro, ganha especial importância como contraponto ao postulado hegemônico do mercado como eixo regulador da sociedade.

Fernandes (1994) esclarece que a existência de um Terceiro Setor relaciona-se com a de outros dois: a do Primeiro Setor, representado pelas atividades estatais que são realizadas tendo em vista os fins públicos; e a do segundo setor, representado pelas atividades de iniciativa privada que atendem com fins particulares.

O Terceiro Setor seria visto como derivado de uma conjugação entre as finalidades do Primeiro Setor e a natureza do segundo, ou seja: “composto por organizações que visam a benefícios coletivos (embora não sejam integrantes do governo) e de natureza privada (embora não objetivem auferir lucros)” (SILVA, 2013). Ainda, há que se considerar que o setor sem fins lucrativos posiciona-se entre o Estado e o mercado, por vezes sob a insígnia da parceria, por outras num sentido de independência ou oposição.

Um dos pontos críticos dessa proximidade com o Primeiro e Segundo setor, na complexidade dos países latino-americanos, refere-se ao apoio financeiro dos Estados nacionais. A busca de financiamento por parte do Estado ou do setor privado impacta diretamente na crise de identidade das ONGs.

### **3.2 Caracterização do Terceiro Setor no Brasil**

O interesse pelo Terceiro Setor <sup>1</sup> no Brasil, essencialmente por parte das Ciências Sociais, surgiu no período histórico da democratização do país. Para Costa (1997), coincidiu com a resistência ao regime militar, ocupando nesse contexto uma função mais propriamente política e estratégica que analítica e teórica, a partir de um período de entusiasmo cívico. As associações da Sociedade Civil apresentavam contornos conceituais muito difusos e constituíam “apenas” uma das forças propulsoras de transformações no arcabouço institucional democrático, as quais deveriam sofrer permanentes aperfeiçoamentos e adaptações.

---

<sup>1</sup> A expressão Terceiro Setor adquire projeção quando houve a pesquisa comparativa realizada em 40 países “Comparative Nonprofit Sector Project” feita pela Universidade norte americana Johns Hopkins (1990). Nesse projeto foi criada uma definição estrutural operacional, utilizada por vários pesquisadores, para identificação das organizações que seriam estudadas. A definição apontava as seguintes características: são estruturadas (alguma forma de institucionalização); auto administradas; privadas (fora da estrutura do Estado); não há distribuição de lucros entre sócios ou membros, e há adesão voluntária dos indivíduos nas atividades (Salamon e Anheier apud Roitter, 2005, p.30).

A ideia de que o Estado tende à ineficiência, no país, se sustentou com toda a força no discurso liberal (Mestriner, 2001), principalmente após a redemocratização em 1985, onde as organizações não governamentais passam a atuar também em áreas de prestação de serviços sociais com recursos governamentais. A terceirização dos serviços sociais se constituiu em incentivos e subvenções estatais. Buscou-se maior controle social com práticas do Estado, ainda embasadas em uma política travestida de “solidariedade cívica”, predominando os princípios da benemerência e da filantropia. Portanto, as organizações sociais exerciam um papel meramente instrumental na esfera social, seguindo normativas definidas exclusivamente pelo Estado.

Segundo Nunes (2010), a formação social brasileira é vertical e horizontal, isto é, uma integração conseguida através de uma combinação sincrética de traços aparentemente contraditórios, pertencentes às gramáticas do clientelismo, do insulamento burocrático, do corporativismo, e do universalismo de procedimentos. Estes elementos permeiam a sociedade de alto a baixo, e estão, simultaneamente, presentes nas instituições formais.

Partindo da análise do processo de democratização do país, após o período da ditadura e promulgação da Constituição de 1988, é possível verificar que as instituições políticas sofreram profundas modificações. Segundo Souza (2004), tais mudanças criaram novas institucionalidades. Esse processo, denominado descentralização, trouxe algumas características, tais como a restauração da Federação (através do aumento do poder político e tributário das entidades subnacionais) e a busca pela consolidação da democracia (por meio do empoderamento de comunidades locais no processo decisório sobre as políticas públicas). Essas características impactaram a redefinição do papel das organizações da Sociedade Civil, e o formato de sua parceria com o Estado.

Bresser Pereira e Cunill Grau (1998) mencionam que as organizações públicas não estatais poderiam ser divididas em três tipos: em organizações de auto-ajuda, baseadas no voluntariado, que atuam diretamente nas demandas comunitárias; em organizações não governamentais, que possuem estrutura mais duradoura e elaborada, além de intermediar o diálogo político sob o interesse da população e também prestar serviços sociais; e as fundações de serviço público, oriundas de doações privadas ou de fundos estatais, onde, quando se originam do estado, representam a publicização das ferramentas estatais, convertendo em público órgãos de atribuição direta do Estado. Esses autores assinalam que as organizações públicas não estatais possuem um conjunto de vantagens e desvantagens quanto ao papel e funcionalidade, conforme o quadro 3.

### QUADRO 3 - Análise do papel e da funcionalidade das Organizações Públicas Não Estatais

Vantagens	Desvantagens
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Incentivar a concorrência, a oportunidade de escolha, a redução de custos e o aumento da eficiência e da qualidade, aliando empreendedorismo e compromisso social.</li> <li>○ Permitir a multiplicidade da oferta em detrimento de uma oferta uniforme, potencializando, assim, a satisfação dos usuários.</li> <li>○ Ter um modelo organizacional de características pós-democráticas, pronto para avaliação de potenciais agências de financiamento e de foco em objetivos e metas.</li> <li>○ Contar com o comprometimento e a responsabilização das lideranças em relação ao futuro das organizações e sua democracia interna.</li> <li>○ Ter o domínio dos espaços, da linguagem e da participação política, permitindo melhor relação entre os grupos desatendidos.</li> <li>○ Contar com grande capacidade de articulação inter-organizacional e inter-institucional.</li> <li>○ Disseminar <i>ethos</i> com características muito semelhantes àquelas originais do <i>ethos</i> do serviço público.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Aumento de custos para melhoria da qualidade.</li> <li>○ Resistência burocrática.</li> <li>○ Manutenção da eficiência e da efetividade diante do aumento da escala das experiências.</li> <li>○ Custos de reprodução altos pela inovação e inclusão participativa.</li> <li>○ Tempo de maturação longo para novos projetos.</li> <li>○ Dificuldade de uniformização e estabilização da oferta.</li> <li>○ Dificuldade de dar sustentabilidade aos serviços.</li> <li>○ Tendência para criar relações assimétricas nos espaços de decisão, provocando sua fragmentação.</li> <li>○ Dificuldade de manter a estabilidade dos organismos de gestão compartilhada.</li> </ul>

Fonte: Adaptação elaborada pelo autor com base em Bresser Pereira e Cunill Grau (1998).

Após analisar o quadro, é possível identificar que um ponto central da dinâmica entre o público, o estatal e o privado se encontra no desenvolvimento social, pois todas as partes possuem interesse neste, uma vez que agrega vantagens duradouras a todos os interesses envolvidos, e representa um dos pontos de convergência principais da sinergia entre as tradicionais e as novas formas de propriedade e controle.

As origens na autogestão e na atuação local não devem ser desconsideradas em benefício de uma estruturação baseada na institucionalização do Terceiro Setor. Ademais, há tensões que não poderiam ser ignoradas, uma vez que a reforma implica em redistribuição de poder e de posse, assim como de responsabilidades. Apontam-se, portanto, alguns desafios especificamente na relação com o Estado, entre eles: a atribuição de descentralização ao Estado, mediante a regulação da oferta de serviços sociais fundamentais; a responsabilidade do Estado, remetendo à austeridade no financiamento e controle, uma vez que mesmo transferindo atribuições ao público este não abandonaria suas responsabilidades de provedor. No entanto, isso não poderia significar a perda de autonomia e da independência das iniciativas do Terceiro Setor no contexto da contratualização, mudanças estas que se estenderiam para a necessidade de inovação do aparelho burocrático (do qual se beneficiariam inclusive as iniciativas estatais). (BRESSER PEREIRA E CUNILL GRAU, 1998).

A relação entre Estado, mercado e público não estatal é essencialmente contraditória, mas não exclusivamente. Reconhecer os pontos comuns é tão importante quanto ressaltar

diferenças, e quanto à disposição para atuação conjunta, sobre a elaboração de uma nova estrutura jurídica e administrativa. Na redistribuição de papéis de cada ator social, no alcance do bem comum, a Sociedade Civil organizada assumiu, de certa forma, novas responsabilidades pela proteção e defesa de direitos, antes inseridos na órbita exclusiva do Estado. Esta demanda, vinda da própria sociedade, clama, segundo os autores, por organizações que possam ser uma espécie de intermediário entre o Estado e seus cidadãos, e que seriam sensíveis às suas necessidades. São as organizações sem fins lucrativos que surgem para representar os interesses do povo e para constituir os canais políticos pelos quais se ligam ao Estado.

As organizações públicas não estatais concretamente seriam no Brasil entidades do tipo: fundações ou associações.

### **3.2.1 Associações e fundações privadas**

No Brasil, as Fundações Privadas e as Associações sem Fins Lucrativos — FASFIL — são figuras jurídicas que apresentam as características de entidades sem fins lucrativos. Dentre as associações, integra o Terceiro Setor, que tem atuação na esfera social e pública. As fundações, por expressa determinação legal (CC, art. 62, parágrafo 1º), perseguem o bem comum na medida em que a finalidade delas pode ser religiosa, moral, cultural ou de assistência.

De acordo com o artigo 16 do Código Civil, as organizações do Terceiro Setor podem assumir a forma jurídica de Sociedades Civas ou associações civis ou, ainda, fundações de direito privado. É considerada sem fins lucrativos, conforme parágrafo 1º do artigo 1º da Lei 9.790/99, “(...) a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social”.

É importante destacar que apesar de as pessoas jurídicas atuantes neste setor serem identificadas como ONG (Organização Não Governamental), OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público), OS (Organização Social), Instituto, etc., elas são juridicamente constituídas sob a forma de associação ou de fundação. O termo ONG é uma

tradução de *Non-governmental organizations*, expressão muito difundida no Brasil e utilizada, de uma forma geral, para identificar tanto associações como fundações sem fins lucrativos. Instituto, Instituição, por sua vez, é parte integrante do nome da associação ou fundação.

As designações OSCIP e OS, porém, são qualificações que as associações e fundações podem receber, uma vez preenchidos os requisitos legais, assim como ocorre com as titulações de Utilidade Pública Municipal (UPM), Utilidade Pública Estadual (UPE) e Utilidade Pública Federal (UPF), e o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS).

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) realizaram estudos nos anos de 2002 e 2005, sobre as Fundações Privadas e as Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil, com o objetivo de analisar a distribuição espacial e o campo de atuação das entidades associativas e fundações.

No estudo do ano de 2005, houve a parceria com a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG) e o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE). Uma importante base de dados foi o Cadastro Central de Empresas (CEMPRE), que cobre o universo das organizações inscritas no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), do Ministério da Fazenda, as quais declaram ao Ministério do Trabalho e Emprego exercer atividade econômica no Território Nacional. O Cadastro abrange tanto entidades empresariais como órgãos da administração pública e instituições privadas sem fins lucrativos.

Ficou constatado que houve um acréscimo de 22,6% no número de Fundações Privadas e de Associações sem Fins Lucrativos, que passaram de 275,9 mil em 2002 para 338,2 mil em 2005, dentro do universo de 601,6 mil organizações registradas no CEMPRE — com características e propósitos totalmente distintos.

A importância dessa pesquisa se aplica ao fato de que este grupo de instituições representa mais da metade (56,2%) do total de 601,6 mil entidades sem fins lucrativos e uma parcela significativa (5,6%) do total de 6 milhões de entidades públicas e privadas, lucrativas e não lucrativas, que compunham o CEMPRE. A evolução recente das FASFIL indica que essas instituições continuam crescendo no Brasil. Os dados sinalizam, ainda, que o crescimento diferenciado entre os diversos tipos de organizações refletiu em uma mudança na sua composição, crescendo a representatividade do conjunto de instituições voltado para a defesa de direitos e interesses dos cidadãos.

A distribuição das FASFIL no Território Nacional acompanha também a lógica da distribuição da população. Foi assim que na Região Sudeste se concentravam, praticamente na mesma proporção que em 2005, 42,4% das FASFIL e 42,6% dos brasileiros. Em segundo

lugar, veio a Região Nordeste onde estão 23,7% das instituições, o que representava uma proporção pouco menor do que a da população (27,7%). A Região Sul ocupou o terceiro lugar, tanto em número de instituições quanto em número de habitantes. No entanto, neste caso, as proporções se diferenciavam, evidenciando uma concentração mais acentuada das FASFIL. Nessa Região, encontravam-se 22,7% das entidades e apenas 14,6% da população. No Norte, pelo contrário, estavam 4,8% das FASFIL e 8,0% dos brasileiros.

No ano de 2006, foi realizado um censo das organizações sem fins lucrativos no município de Belo Horizonte/MG. A pesquisa foi intitulada como “Diagnóstico do Terceiro Setor de Belo Horizonte”. Destacamos aqui este trabalho pelo fato de que, nos capítulos seguintes desta dissertação, trataremos do caso de Minas Gerais. Esse censo foi realizado pelo Centro de Apoio ao Terceiro Setor do Ministério Público do Estado de Minas Gerais — CAOTS — em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais, com a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, com o Centro Universitário de Belo Horizonte Uni-BH, com a Una e com a Unifenas para análise do perfil das organizações sem fins lucrativos na capital mineira. O IBGE apresentava dados de que em Belo Horizonte/MG havia 5 mil entidades sem fins lucrativos em 2005. Porém, os dados do IBGE, conforme relatado anteriormente, eram baseados no CNPJ. Ou seja: as entidades que possuíam CNPJ e que fossem definidas como sem fins lucrativos, faziam parte do universo de organizações do Terceiro Setor. Um problema dessa pesquisa era que nesse grupo se encontravam também as igrejas, os partidos políticos, os times de futebol, os condomínios de edifícios, enfim, uma gama de pessoas jurídicas que não poderiam ser consideradas como Terceiro Setor, os quais não prestam serviço para o Estado.

O Governo de Minas, por meio da Secretaria de Planejamento e Gestão, na proposição de aquisição de maior conhecimento sobre o Terceiro Setor, determinou que esse projeto de pesquisa fosse formatado de acordo com os rigores científicos da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais, atendendo suas normas e adaptando procedimentos de forma a viabilizar o financiamento.

Segundo os dados desta pesquisa, o Terceiro Setor de Belo Horizonte se caracteriza como “jovem”. Uma Instituição típica no setor possui, em média, 15 anos de idade, embora haja algumas instituições criadas no Século XIX. No entanto, metade das organizações foram criadas a partir da década de 90. Em Belo Horizonte, existem 1.290 fundações e associações, que movimentam 3,5 bilhões de reais, 1,5% do PIB da capital e rendem 34 mil empregos de carteira assinada. São mais empregos que a indústria de mineração em todo o Estado, que gera 28 mil empregos.

### 3.3 O Terceiro Setor na execução de políticas públicas

Nas últimas décadas, registrou-se o ressurgimento da importância do campo do conhecimento, denominado políticas públicas, dentre as quais regem instituições e regras para moldes em sua elaboração, decisão, implementação e avaliação com vistas ao provimento de bens e serviços públicos a população (Souza, 2004). Essas decisões e ações que constituem as políticas públicas, além de orientarem a ação pública, objetivam a efetivação da legislação, que regulamenta as conquistas da sociedade quanto aos direitos sociais.

Como foi dito anteriormente, sobretudo a partir da democratização e da Constituição de 1988, houve a transferência de competências e recursos entre os níveis de governo, como também se alteraram os atores e as instituições envolvidas na resposta aos problemas públicos, ao longo do tempo. Embora os estudos sobre a descentralização e a literatura sobre políticas públicas tenham se expandido no Brasil, em ambas as áreas há uma lacuna de pesquisa sobre a contribuição das políticas públicas para o processo de formulação, implementação e avaliação destas no governo, segundo Farah (2001).

A participação de diversos atores governamentais e não governamentais nesse processo, por meio de novos formatos institucionais, trouxe resultados significativos, principalmente na municipalização de serviços das políticas sociais, tendo experiências que não apenas se efetivaram pela mera transferência da responsabilidade de execução para terceiros. Os êxitos ocorridos se justificaram principalmente porque a governança local também se aplicou no processo decisório e de controle da implementação de políticas sociais, tendo o envolvimento das comunidades locais. (SOUZA, 2004).

A construção de um novo modelo, incluindo também as expertises do Terceiro Setor, não significaria, segundo Tenório (2004), desprezar ingenuamente as tecnologias gerenciais oriundas do Primeiro Setor, quanto às políticas públicas, e as do Segundo Setor quanto à produtividade.

Para Amaral (2003), as organizações do Terceiro Setor podem contribuir para viabilizar certos programas sociais. Elas são vistas como um ponto de recepção e mobilização de empresas e pessoas físicas dispostas a doar recursos, serviços e materiais em benefício de ações sociais. Estão, dessa forma, estariam em uma posição privilegiada de intermediar e canalizar esforços para realizar projetos. Nisso pode estar seu maior mérito. A capacidade de desencadear novas políticas públicas e processos de interação e corresponsabilidade entre a Sociedade Civil, o Estado e as empresas privadas parece uma contribuição tangível, que pode

ser dada pelas entidades do Terceiro Setor. É indispensável que sua existência — e o financiamento que ele acarreta para os setores público e privado — justifique-se por sua capacidade de realizar e de construir caminhos, para o encaminhamento de problemas sociais, apoiada numa gestão profissional.

A adoção de uma gestão focada em resultados, de maneira profissionalizada, fez com que os entes federativos selecionassem as organizações do Terceiro Setor para execução das políticas sociais. Neste cenário, as organizações da Sociedade Civil de interesse público (OSCIPs) ganharam destaque frente às demais entidades do Terceiro Setor, pois suas características as qualificavam para atuarem em espaços nesse novo modelo de gestão pública. Com isso, as OSCIPs legalmente legitimadas pelo Estado brasileiro, cada vez mais incorporaram e se organizaram em prol da manutenção de acordos políticos vigentes, conectando eixos estruturantes da cultura cívica e da racionalidade administrativa; buscando se sustentar no campo das políticas públicas.

Regulamentação e desregulamentação são, portanto, dois problemas que precisam ser incorporados nessa discussão. Nesse sentido, é importante observar o desenvolvimento de soluções inovadoras que estão sendo implementadas atualmente, tal como a que está prevista no Brasil, no âmbito da reforma do Estado — mencionado no capítulo 1, que consiste em adotar de autonomia financeira e administrativa os serviços sociais do Estado, transformando-os em fundações de direito privado, de modo a assegurar maior flexibilidade, eficiência e qualidade na prestação de serviços e que, para tais efeitos, prevê não apenas um controle dos resultados de tais organizações pelo Estado e pela sociedade, mas também a implantação do sistema de modalidades contratuais na gestão pública, para assegurar direitos e obrigações recíprocas entre eles e as organizações sem fins lucrativos (BRESSER PEREIRA, 1995).

A Lei nº 9.790/1999, conhecida como Lei das OSCIPs, cuja matéria, em seu artigo 4º, evidencia que, para uma organização da Sociedade Civil ser considerada de interesse público, “[...] deve ser regida por estatuto cujas normas expressamente disponham sobre a observância dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência” (Brasil, 1999:1). Esta iniciativa surgiu em contexto de reforma do Estado brasileiro, e com o objetivo de regular a execução de políticas públicas por meio da colaboração com o Terceiro setor.

Por sua vez, como estipula o artigo 10º dessa lei, diante do estabelecimento do Termo de Parceria com o governo, as organizações devem prestar contas com grande transparência e publicidade, estipular metas e resultados a serem atingidos nos projetos desenvolvidos, prevendo ainda critérios de avaliação de desempenho.

Essa normativa jurídica do papel das OSCIPs apresenta complexidades além de simplesmente “suprir” algumas das lacunas do Estado. O processo relacional entre o Estado e OSCIPs vem se firmando em espaços para enfrentamento das complexidades sociais (mesmo diante das divergências estruturais e ideológicas entre ambas), dentre a identificação e intervenção de gargalos na execução de programas e projetos sociais.

Tais relações solidificam uma parceria que retrata um paradigma inovador nas políticas de desenvolvimento, como também na qualificação dessas organizações como medida de racionalidade administrativa estatal. Deve ser assinalado que as pessoas jurídicas de direito privado por si só não explicam o novo fenômeno relativo às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. Torna-se indispensável acrescentar que a pessoa jurídica será objeto de reconhecimento do Poder Público, mediante título jurídico especial que ateste o caráter público das mesmas. O critério misto, entre público e privado, norteia o entendimento destas organizações no Terceiro Setor.

Com isso, torna-se importante a compreensão das interfaces e das experiências dessas organizações no campo das políticas públicas. Como será visto no 5º capítulo, as questões centrais serão consideradas em cada caso individual de organizações do Terceiro Setor, dentre elas como são formadas, quais atores, interesses e motivações para atuarem nas políticas públicas, e como se manifestam as racionalidades instrumental e substantiva nesse processo.

### **3.3.1 As racionalidades instrumental e substantiva nas organizações sem fins lucrativos.**

No capítulo 2, mencionamos os conceitos de racionalidade instrumental e substantiva. Faremos agora referência a alguns elementos dessas racionalidades, para que, posteriormente, reflitamos sobre os significados destes nas organizações sem fins lucrativos.

Os elementos constitutivos da ação racional instrumental se sustentam em cálculo, fins, maximização de recursos, foco em resultados, desempenho, utilidade, rentabilidade e estratégia interpessoal. A racionalidade instrumental busca pelo sucesso, mas não se pauta apenas no êxito econômico (em que o padrão de sucesso se torna determinado e orientado pelas leis de mercado), esta também pode ser orientada pelo poder. Distintamente, a abordagem substantiva traz elementos constitutivos como autorrealização, entendimento, julgamento ético, valores emancipatórios e autonomia. Na racionalidade substantiva, a ética

seria uma categoria da vida social, em que os indivíduos poderiam direcionar a vida pessoal ao alcance da satisfação social (Ramos, 1997).

A partir dessa perspectiva, analisaremos como as organizações sem fins lucrativos incorporaram esses elementos enquanto terceiro setor, e também as interferências na articulação com demais setores, em especial na relação com o Estado.

De acordo com Hudson (2002), até meados da década de 70, administração não era um termo muito usado para se referir às organizações do Terceiro Setor, pois era visto como parte da cultura do mundo dos negócios, e não se mostrava um vocábulo adequado para organizações orientadas para valores. No entanto, esse ponto de vista foi mudado a partir do crescimento de uma abordagem mais profissional dessas organizações, sendo a administração adaptada para as organizações do Terceiro Setor. O autor nos adverte que tais práticas não podem ser impostas às mesmas, sendo necessário compreender as importantes e sutis diferenças enraizadas na natureza dessas organizações, afinal, o que engloba a essência das organizações do Terceiro Setor se fundamenta em um objetivo social, em vez de beneficiar-se economicamente, e de se projetar na burocracia estatal.

Segundo Salamon (2005), os desafios das organizações do Terceiro Setor passariam por seu fortalecimento como entidades capazes de atuar na inversão da lógica excludente do mundo atual, isso porque suas ações seriam pautadas por uma racionalidade de valorização da condição humana e de valores como solidariedade e justiça, e não estritamente por parâmetros da racionalidade instrumental típica do mercado.

A mudança do marco legal do Terceiro Setor se torna um processo longo, complexo, pois envolve múltiplos aspectos políticos e jurídicos e que depende, fundamentalmente, de mudanças de culturas e de adoção de novos modelos administrativos, afirmam Ferrarezi e Rezende (2002). Existem resistências à mudança do padrão de relação Estado-Sociedade, por parte da própria Sociedade Civil. Lutando para sobreviver de qualquer modo, algumas organizações da Sociedade Civil, que já são reconhecidas pelo velho marco legal, temem, não sem ter certa razão, perder os poucos benefícios que usufruem. O raciocínio predominante seria pragmático, adotando uma visão unicamente instrumental. Olham com desconfiança para qualquer mudança que não redunde, imediata e concretamente, em aumento de vantagens para suas entidades. Querem aumentar suas facilidades de acesso aos recursos públicos, mas querem-no de maneira mais fácil, aquela a que estão acostumadas, seguindo ainda a velha tradição estadista das transferências indiretas, das renúncias fiscais, das imunidades e das isenções tributárias — não importa se este modelo já se revele insustentável.

Se a política se estrutura cada vez mais ao redor do poder e a economia em relação ao lucro, o espaço comum do terceiro setor são as necessidades humanas, uma certa utopia com relação ao social. O grande desafio é ver como, a partir do social, o mercado pode ser reinventado, para que satisfaça às necessidades de bens e serviços da maioria da população, e não de uma minoria. E também como se pode reinventar o Estado enquanto extensão de um contrato social que reflita essa relação, onde as pessoas estejam no centro das preocupações políticas. (THOMPSON, 2000, p.47).

Porém, muitos autores assinalam que parte das organizações da Sociedade Civil ainda resistem às mudanças do marco legal, e não apresentam interesse na busca de um novo modelo de financiamento para o Terceiro Setor. Não estariam vislumbrando o seu papel estratégico no novo tipo de sociedade, no qual Estado, Mercado e Sociedade Civil compõem três esferas relativamente autônomas da realidade social, cujas relações deveriam ser regidas por novas normas. Imaginam-se complementares à ação do Estado e, nessa condição, reivindicam ser financiadas pelo mesmo, para desempenhar ações que o poder público julga não poder ou não quer mais fazer e, assim, terceirizar para a Sociedade Civil. Curiosamente, embora não sejam organizações estatais, respiram o mesmo ar estadista que impregna os departamentos governamentais. A Lei das OSCIPs parte da ideia de que o público não é monopólio do Estado.

Segundo Ramos (2006), as organizações do Terceiro Setor estariam sofrendo transformações por influências dos demais setores da sociedade, e a razão instrumental estaria penetrando e começando a predominar em organizações originalmente pautadas por princípios como solidariedade e justiça social, em algumas situações podendo dar até um caráter mercantil às ações sociais. Existiriam diversos fatores que contribuem diretamente para a formação de uma visão de fragilidade do Terceiro Setor, em que pese o crescimento do número de organizações e a importância do seu papel para o enfrentamento das demandas sociais, seja de modo independente ou principalmente na articulação com o setor público no Brasil ou em outros países. A necessidade de mostrar capacidade, competência e boa utilização de controles tem pressionado estas organizações e estes aspectos que estão relacionados à discussão sobre racionalidade na gestão.

Teixeira (2004) observa que pressupostos e valores presentes na concepção tradicional não podem ser incorporados ao Terceiro Setor sem alterações. Este defende a necessidade de criar instrumentos e metodologias específicas que contribuem para o aumento da eficácia da gestão dessas organizações. Considera alguns aspectos gerenciais fundamentais para o

sucesso dessas organizações, tais como a definição objetiva de papéis, responsabilidades, funções, missão e diretrizes estratégicas.

Diante desse contexto, apresentam-se dois grandes dilemas nas organizações sem fins lucrativos: o primeiro parte da necessidade e da busca de eficiência na própria gestão das organizações; e o segundo, na efetividade de parcerias com o poder público na execução de políticas públicas, e também com o mercado consolidando, assim, mecanismos de sua sustentabilidade. Lembrando que no âmbito das relações com o Estado existe uma racionalidade instrumental ligada à conquista e ao exercício do poder. Já no âmbito das relações com empresas de fins lucrativos existe uma racionalidade instrumental ligada às relações entre meios e fins típica da lógica centrada no mercado, como assinala Guerreiro Ramos (1989).

Barros e Santos (2010) afirmam que nas organizações voltadas para fins sociais, onde se pressupõe a preocupação com as necessidades humanas, as prioridades em relação à obtenção do lucro não deveriam tornar-se expressivas. Muitas organizações, tidas como solidárias, são financiadas pelo Estado, pela iniciativa pública e pela sociedade. Assumindo o papel do Estado, tomam para si a responsabilidade e colocam para cada um a necessidade e a obrigação de enfrentar os problemas gerados pelo sistema capitalista. Assim, deve-se ter um olhar crítico diante de tais organizações, buscando questionar seus papéis na sociedade.

Tanto na origem como na atualidade, a racionalidade instrumental se faz presente no Terceiro Setor, no qual se espera a predominância da racionalidade subjetiva. Entende-se que as organizações do Terceiro Setor assumem um papel fundamental na sociedade moderna, mas a busca por diferenciais competitivos não deve levar as mesmas — orientadas para valores — a esquecerem do seu papel na esfera pública.

## 4 MECANISMOS DE RELACIONAMENTO ENTRE O ESTADO E AS OSCIPS.

Neste capítulo, serão examinados os mecanismos de relacionamento entre o Estado e as OSCIPs, a composição do ciclo de qualificação dessas organizações sem fins lucrativos, e a adoção de contratos com o Poder Executivo.

Posteriormente, será apresentada a experiência do governo mineiro com esse tipo de parceria, caracterizando o perfil da sua gestão gerencial e participativa, a qual propõe a execução de políticas públicas por meio de OSCIPs.

### 4.1 Processo de qualificação das organizações sem fins lucrativos

Segundo Regules (2006), os processos de qualificação das entidades sociais e de fiscalização de suas atividades dependem de ação estatal. O Estado, ao atribuir uma qualificação, bem como encargos especiais — dito em outras palavras —, ao conferir a determinadas entidades um *status* próprio daqueles que se dedicam à prestação de serviços de relevância pública — incumbe-se, em contrapartida, da permanente fiscalização das atividades por elas desempenhadas, a fim de constatar se há ou não manutenção de seus objetivos sociais, e se os recursos públicos são regularmente aplicados de acordo com os encargos e obrigações ajustados.

Uma organização sem fins lucrativos no Brasil pode tomar a forma de associação ou fundação. De acordo com o Novo Código Civil Brasileiro (BRASIL, 2002), [...] constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos. Já as fundações são dotações especiais de bens, destinadas por seu instituidor, através de escritura pública ou de testamento, para fins religiosos, morais, culturais ou de assistência. Ao registrar seu estatuto em um cartório de registro civil de pessoas jurídicas, a entidade ganha seu reconhecimento legal por uma dessas duas formas. Após constituir-se como associação ou fundação, a organização pode buscar a obtenção de diversos títulos e certificados em todos os níveis de governo.

A qualificação como OSCIP se dá por ato vinculado, ou seja, uma vez que o Estatuto da entidade atenda aos preceitos legais, que são muito claros e detalhados, a Administração Pública é obrigada a conferir o título. Ao agente público, portanto, não há possibilidade de

atuação discricionária, já que a qualificação não pode ser regida por critérios de conveniência e oportunidade. É importante ressaltar que a qualificação pode ser realizada pelos três níveis de governo, podendo ser acumulativa a titulação da entidade, atendendo a interesses e mecanismos de consolidação de parceria para prestação de serviços junto ao poder público.

A qualificação como OSCIP introduzida pela nova Lei 9.790/99 não substituiu a Declaração de Utilidade Pública Federal, fornecida pelo Ministério da Justiça, e o Certificado de Fins Filantrópicos, fornecido pelo Conselho Nacional de Assistência Social / CNAS (Aquino Resende, 2012).

Ao contrário das organizações que buscam a qualificação como OSCIPs, que apenas precisam constar em seus estatutos uma das finalidades previstas na lei, neste caso em análise é preciso que, além de estar previsto no estatuto, a organização deva comprovar o desenvolvimento das atividades nos três anos imediatamente anteriores ao pedido, o que leva a concluir que uma organização, para ter o título de utilidade pública, terá obrigatoriamente, no mínimo, três anos de funcionamento, diferentemente da qualificação de OSCIP, que pode ser requerida imediatamente após a instituição de uma organização sem fins lucrativos (associação e fundação).

O Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS), antigo certificado de fins filantrópicos, normalmente é pleiteado por organizações do Terceiro Setor de atuação mais tradicional, que desenvolvem ações beneficentes de assistência social, de saúde e de educação. Esse certificado, que era concedido pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), conforme antiga previsão da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), é hoje concedido pelos Ministérios do Desenvolvimento Social, da Saúde ou da Educação. Um dos pontos que tem causado preocupação é o deslocamento da competência da certificação do CNAS para os respectivos Ministérios, que, a despeito de possuírem maior estrutura técnica para avaliação e fiscalização das atividades das organizações do Terceiro Setor, tendem a avaliá-las sob a ótica da política pública, e não da liberdade de atuação na área, típica das organizações privadas.

A legislação que rege essas qualificações continuará vigorando concomitantemente a Lei 9.790/99. As entidades que possuem essas qualificações e desejarem a qualificação de OSCIP poderão fazê-lo, desde que obedeçam tanto à legislação que normatiza aquelas qualificações, quanto aos preceitos da Lei 9.790/99.

#### 4.1.1 A qualificação federal como OSCIP

Para obter a qualificação federal de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, uma entidade deve atender aos requisitos dos artigos 1º ao 5º da Lei 9.790/99, ou seja: deve ser pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos; deve atender aos objetivos sociais e às normas estatutárias previstas na Lei; e deve apresentar a relação de documentos exigidos pelo ente federativo que disponibilizará tal titulação.

A lei determina rapidez no ato de deferimento da solicitação, porque a qualificação se torna ato vinculado ao cumprimento das exigências da lei, isto é, se a entidade entregar os documentos e cumprir com as exigências, ela será automaticamente qualificada. Esse procedimento também é adotado em outras instâncias governamentais. Um ponto inovador dessa regulamentação é permitir que os dirigentes das OSCIPs sejam remunerados, mas não torna tal medida obrigatória, cabendo essa decisão aos dirigentes das organizações. Na legislação anterior, esse tipo de remuneração não era permitida. Caso o pedido de qualificação como OSCIP seja negado, a entidade, após fazer as alterações indicadas na justificativa de indeferimento, feita pelo Ministério da Justiça, pode reapresentar o pedido imediatamente, o que anteriormente era um processo mais moroso.

Devido à dificuldade de definir com precisão o significado de "interesse público", indispensável para o acesso à nova qualificação, e diante do risco de uma definição genérica e abstrata, foram estabelecidos dois critérios que, combinados e simultâneos, caracterizam e dão sentido ao "caráter público" das OSCIPs. Desse modo, as entidades têm que obedecer, ao mesmo tempo, aos critérios de finalidade: não ter fins lucrativos e desenvolver determinados tipos de atividades de interesse geral da sociedade (art. 1º e 3º da Lei 9.790/99), adotar um determinado regime de funcionamento, dispor em seus estatutos e engendrar nas suas ações preceitos da esfera pública que tornem viáveis a transparência responsabilizar-se pelos atos praticados (art. 4º da Lei 9.790/99).

As associações ou fundações podem se qualificar, desde que desenvolvam ao menos uma das seguintes finalidades:

- I – promoção da assistência social;
- II – promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- III – promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

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

V – promoção da segurança alimentar e nutricional;

VI – defesa, preservação e conservação do meio ambiente, e promoção do desenvolvimento sustentável;

VII – promoção do voluntariado;

VIII – promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;

IX – experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;

X – promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;

XI – promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;

XII – estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.

Essas finalidades demonstram as áreas de atuação das OSCIPs nas políticas públicas, sustentadas pela lógica racional do Estado, em diretrizes e estratégicas do aparato burocrático.

Um balanço dos pedidos de qualificação como OSCIP federal demonstra que, no período de 1999 a 2002, houve aumento no número de pedidos, e em relação ao número de indeferimentos no Brasil houve diminuição no decorrer dos anos, conforme apresentado na tabela 1.

**Tabela 1: Qualificação Federal OSCIPs - 1999 a julho de 2002, no Brasil.**

Condição - Pedidos	1999		2000		2001		2002			
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Deferido	8	6,1	83	26,4	252	69,6	220	84,3	563	52,7
Indeferido	123	93,9	231	73,6	110	30,4	41	15,7	505	47,3
<b>TOTAL</b>	<b>131</b>		<b>314</b>		<b>362</b>		<b>261</b>		<b>1068</b>	

Fonte: Brasil, Ministério da Justiça – 2002.

A grande maioria dos indeferimentos ocorreu devido a erros de documentação por parte das organizações solicitantes, o que diminuiu à medida que a lei se tornou cada vez mais conhecida (Ministério da Justiça, 2002). Acreditava-se que não haveria queda no número de

Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, instituídas pela Lei 9790/99, já que o marco legal flexibilizava as formas de adesão das organizações sem fins lucrativos, além da tentativa de despertar nos entes federativos a necessidade da regulamentação, a fim de efetivar parcerias, principalmente na execução de políticas públicas.

Dados dos anos 2006 e 2013 demonstram que houve aumento na qualificação de entidades, como OSCIP federal, e deferimento dos seus processos burocráticos, conforme tabela 2.

**Tabela 2: Distribuição das OSCIPs Federais, por unidade da Federação, no Brasil - Períodos 2006 e 2013**

ESTADOS E DISTRITO FEDERAL	Ano 2006		Ano 2013	
	QUANTIDADE	FREQUENCIA (%)	QUANTIDADE	FREQUENCIA (%)
Roraima	9	0,24	18	0,27
Amapá	11	0,29	14	0,21
Piauí	13	0,35	18	0,27
Tocantins	14	0,35	32	0,49
Acre	21	0,56	25	0,38
Alagoas	25	0,67	41	0,62
Amazonas	25	0,67	55	0,84
Maranhão	29	0,77	59	0,90
Mato Grosso	30	0,80	83	1,27
Rondônia	35	0,93	53	0,81
Pará	37	0,99	69	1,05
Rio Grande do Norte	37	0,99	55	0,84
Sergipe	40	1,07	56	0,85
Mato Grosso do Sul	44	1,17	86	1,32
Paraíba	46	1,23	67	1,02
Goiás	96	2,56	220	3,37
Pernambuco	96	2,56	137	2,10
Ceará	122	3,26	155	2,37
Bahia	142	3,79	261	4,00
Espírito Santo	165	4,40	258	3,96
Santa Catarina	172	4,59	299	4,58
Rio Grande do Sul	175	4,67	324	4,97
Distrito Federal	262	6,99	453	6,97
<b>Minas Gerais</b>	<b>270</b>	<b>7,20</b>	<b>518</b>	<b>7,95</b>
Rio de Janeiro	284	7,58	560	8,59
Paraná	422	11,26	582	8,93
São Paulo	1126	30,04	2016	30,94
<b>TOTAL</b>	<b>3748</b>	<b>100,00</b>	<b>6515</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Brasil, Ministério da Justiça, 2006 e 2013.

De acordo com o Ministério da Justiça, no ano de 2006 houve aumento do número de qualificação federal de OSCIPs, e a sua distribuição teve maior concentração localizada em São Paulo (30%), inversamente ao fato de os maiores focos de pobreza no Brasil estarem localizados nas Regiões Norte e Nordeste, conforme demonstram os estudos do Atlas da Exclusão Social do Brasil (POCHMANN; AMORIM, 2003, p. 21).

Os últimos dados disponibilizados pelo site eletrônico do Ministério da Justiça, no ano de 2013, apresentam um crescimento de 57,52% do número de OSCIPs em todo o território nacional, sendo a maior concentração de OSCIPs na região sudeste. O Estado de Minas Gerais ocupa o 4º lugar no *ranking* nacional, com maior número de qualificações.

De acordo com Aquino Resende (2012), na prática é possível perceber que, apesar de a Lei ser de 1999, ainda hoje existem muitas barreiras para enfrentar, e que apenas com a consolidação dos seus preceitos será possível atingir os almejados objetivos. No quadro 4, estão apresentados os principais benefícios e desafios desse processo.

#### QUADRO 4 - Benefícios e Desafios na qualificação OSCIP

Benefícios	Desafios
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Possibilidade de receber doações de empresas, dedutíveis até o limite de 2% do lucro operacional – Lei n. 9.249/106, de 26 de dezembro de 1995; de receber bens apreendidos, abandonados ou disponíveis, administrados pela Secretaria da Receita Federal – Portaria n. 256, de 15 de agosto de 2002; e de receber bens móveis considerados irre recuperáveis – Decreto n. 4507/02.</li> <li>○ Possibilidade de firmar Termo de Parceria com o Poder Público – previsão: do art. 9º ao art. 15 da Lei n. 9.790/99. Uma Comissão de Avaliação - composta por representantes do órgão estatal parceiro, do Conselho de Política Pública e da OSCIP - avalia o Termo de Parceria e verifica o desempenho global do projeto em relação aos benefícios obtidos para a população-alvo. Adotam-se práticas de gestão administrativa, necessárias e suficientes a coibir a obtenção, de forma individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens pessoais, em decorrência da participação no respectivo processo decisório.</li> <li>○ Possibilidade de instituir remuneração para os dirigentes da entidade (previsão: art. 4º, VI da Lei n. 9.790/99) que atuem efetivamente na gestão executiva e para aqueles que a ela prestam serviços específicos, respeitados, em</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ O patrimônio adquirido com recursos privados continuará a pertencer à entidade, ao passo que aquele adquirido com recursos públicos será destinado a outra entidade qualificada como OSCIP que preferencialmente – e não obrigatoriamente – tenha o mesmo objeto social.</li> <li>○ Embora a forma de interpretar e aplicar os mecanismos de uma entidade privada nunca seja a mesma de uma entidade pública é fato que a previsão da legalidade, nas perspectivas do administrador público e do particular, causa discussões e gera insegurança jurídica para a gestão das entidades qualificadas como OSCIPs. A nova legislação exige a adoção de práticas gerenciais visando coibir o favorecimento pessoal em processos decisórios ainda presentes na gestão de muitas organizações da sociedade civil. Há possibilidade de perda da qualificação por iniciativa popular (qualquer cidadão pode fazê-lo quando tiver evidências de irregularidades) ou do Ministério Público.</li> <li>○ Caso existam fraudes, há formas, inclusive previstas em lei, capazes de coibir abusos. É importante registrar que deve, expressamente, a organização manifestar em</li> </ul>

<p>ambos os casos, os valores praticados pelo mercado, na região correspondente à sua área de atuação.</p>	<p>seu estatuto se remunera ou não os dirigentes, pois ainda que a redação possa dar margem à interpretação diferente, já foi firmado o entendimento no sentido de que este é um dos requisitos para qualificação. Vale registrar a autorização da participação de servidores públicos na composição do conselho da entidade, ficando vedada a percepção de remuneração ou subsídio, a qualquer título.</p>
--	---

**Fonte: Adaptação do autor com base em Aquino Resende, 2012.**

Observa-se que houve um grande avanço nos aspectos legais das organizações da Sociedade Civil, principalmente pela simplificação e objetividade, mas ainda seria preciso lembrar-se que é apenas uma lei, e que serviu também para estimular a reflexão para que outras melhores possam surgir para facilitar ou para aperfeiçoar os modelos já existentes. O título, é claro, traz benefícios, caso contrário, não faria sentido sua existência. Entretanto, é importante não se esquecer dos desafios que podem surgir da qualificação.

As atividades previstas na Lei n. 9.790/99 inovam em comparação aos títulos e certificados anteriores, indo ao encontro das atividades que vêm sendo desenvolvidas pelas organizações da Sociedade Civil no contexto atual brasileiro. Aquino Resende (2012) elenca também as atividades voltadas ao microcrédito, voluntariado e desenvolvimento sustentável, que foram contempladas pela “Lei das OSCIPs”; e a redação do inciso XII, que limita as atividades de estudos e pesquisas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos àqueles que digam respeito às atividades expressamente mencionadas na Lei, indicando, assim, a intenção do legislador em vedar que as OSCIPs tenham, por finalidade, o investimento em tecnologias em que o uso não seja destinado às iniciativas de interesse público.

Para Zape (2008), a Lei 9790/99 se destaca não apenas por ser a mais recente, mas também devido à construção diferenciada, permitindo que alguns membros de organizações da Sociedade Civil participassem de sua edificação; devido ao conteúdo abordado — o ampliar e o definir das áreas de atuação —; à identificação das organizações que possuem fins públicos; à modernização e realização de parcerias entre a sociedade civil e o governo, com base em critérios de eficácia e eficiência; ao enquadramento de mecanismos mais adequados para auferir responsabilidades, de modo a garantir que os recursos de origem estatal sejam bem aplicados e efetivamente destinados a fins públicos; ao esclarecimento, em seu texto legal, de quem poderia requerer a qualificação; à permissão para que as organizações

defensoras de “novos direitos” pudessem requerer a qualificação; à possibilidade de remunerar dirigentes e de celebrar termos de parceria com o governo; e à introdução de mecanismos da administração pública – como eficiência, publicidade e economicidade. Além disso, no aspecto procedimental a norma propôs a simplificação dos procedimentos para o reconhecimento institucional das organizações da Sociedade Civil, a redução de custos operacionais e o agilizar de procedimentos para o reconhecimento institucional. O somatório destes aspectos e temas foram algumas das justificativas utilizadas pelos defensores da norma para apresentá-la como marco legal para o Terceiro Setor.

Segundo dados fornecidos pelo Ministério da Justiça, em 2002, o universo de OSCIPs atende diversas finalidades previstas na regulamentação, mas se observa a predominância nas políticas públicas das áreas assistencial (33%), ambiental (20%) e educacional (13%). Martinelli (2007) atribui a manutenção da predominância assistencial, no ano de 2006, ao direcionamento e acesso aos recursos públicos pela trajetória histórica da política de assistência no Brasil. Para o autor, a maioria das OSCIPs (52,17%) são de finalidade assistencial e ambiental, pois essas áreas estão fortemente envolvidas na aplicação de recursos de responsabilidade social, ou desenvolvem ações de impacto midiático, no caso das ambientais. Veja a comparação dos períodos 1999-2002 e 2006, ilustrada na tabela 3.

**TABELA 3 - Classificação das OSCIPs de acordo com suas finalidades no Brasil  
- Períodos: 1999-2002, 2006.**

FINALIDADE	1999 a julho de 2002	2006
	FREQUÊNCIA (%)	FREQUÊNCIA (%)
<i>Assistencial</i>	33,00	34,78
<i>Ambiental</i>	20,00	17,39
<i>Educacional</i>	13,00	8,70
Creditícia	12,00	4,35
Cultural	8,00	8,70
Pesquisa	7,00	2,17
Saúde	6,00	4,35
Jurídica	1,00	4,35
Não declaradas	0,00	15,21
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Brasil, Ministério da Justiça – 2002.

O Ministério da Justiça ainda não disponibilizou informações sobre as áreas de atuação dessas organizações no ano de 2013. A partir do que foi apresentado nos períodos anteriores, poderíamos levantar a hipótese de que as organizações tenderiam diversificar ou

ampliar suas áreas de atuação. Ou seja, poderiam condicionar suas finalidades às possibilidades de acesso, prioritariamente, aos orçamentos públicos mais ofertados, caracterizando vantagens competitivas no processo seletivo para execução de programas e projetos sociais. Esta questão será resgatada no capítulo 5, para verificar se realmente tal hipótese incorpora às ações pautadas na racionalidade instrumental das OSCIPs.

A seguir, apresentaremos o universo de modalidades contratuais que legitima a parceria entre OSCIP e Estado.

#### **4.1.2 Modalidades contratuais na parceria entre OSCIP e o Estado**

Atualmente, o poder público dispõe de três instrumentos principais para formalizar parceria com organizações sem fins lucrativos: o convênio, o termo de parceria e o contrato de gestão. O que caracteriza a escolha do contrato em detrimento das outras formas jurídicas é a existência de interesses diversos entre os contratantes. Qualquer pessoa jurídica de direito privado, seja de finalidade lucrativa ou não, pode firmar contrato com o Poder Público para venda de bens ou prestação de serviços.

O Convênio é um instrumento utilizado para a execução descentralizada de qualquer programa de trabalho, projeto, atividade ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação. No plano normativo, há um único dispositivo legal que o regulamenta: o artigo 116 da lei nº. 8666/93. Por essa razão, a maioria de suas normas é de caráter infra-legal e está consubstanciada em decretos do Presidente da República (decretos nº. 5.504/05 e 6.170/07) e em outras instruções normativas da Secretaria do Tesouro Nacional, a IN nº. 1/97. A princípio, pode ser celebrado com qualquer organização sem fins lucrativos, independentemente de titulação ou de qualificação.

O Termo de Parceria é voltado ao fomento e execução das atividades definidas como de interesse público pelo artigo terceiro da Lei nº. 9790/99, e disciplinado pelo Decreto nº.3100/99. Apenas aquelas organizações que cumprirem os requisitos legais e sejam qualificadas como OSCIP pelo Ministério da Justiça, ou demais entes federativos, é que se tornam aptas para celebrar a parceria com o Poder Público. A qualificação como OSCIP não significa necessariamente que a entidade irá firmar Termo de Parceria com órgãos governamentais e, portanto, receber recursos públicos para a realização de projetos. Para firmar o Termo de Parceria, o órgão estatal deve manifestar interesse em promover a parceria

com OSCIPs. Além disso, o órgão estatal indicará as áreas nas quais se deseja firmar parcerias e requisitos técnicos e operacionais, podendo realizar concursos para a seleção de projetos. A própria OSCIP também pode propor a parceria, apresentando seu projeto ao órgão estatal. Nesse caso, o órgão governamental irá avaliar a relevância pública do projeto e sua conveniência em relação a seus programas e políticas públicas, tanto quanto os benefícios para o público alvo.

De qualquer modo, a decisão final sobre a efetivação de um Termo de Parceria cabe ao Estado, que deverá atestar previamente o regular funcionamento da OSCIP (Decreto nº. 3.100/99, art. 9º). Ademais, a prestação de contas do Termo de Parceria se tornou mais simples do que a dos convênios, e deve ser feita diretamente no órgão parceiro, por meio de: relatório da execução do objeto do Termo de Parceria, contendo comparação entre as metas e os respectivos resultados; demonstrativo da receita e das despesas realizadas; extrato da execução física e financeira publicado. Antes era obrigatória a obediência à IN/STN nº 1/97 ou à IN/STN nº 3/93, que exigem a apresentação de vários documentos e relatórios físico-financeiros. De acordo com a Decisão nº 931/99 do Tribunal de Contas da União – TCU houve a determinação de que a Secretaria do Tesouro Nacional tornasse disponível, no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), as informações sobre os termos de parceria existentes.

O contrato de Gestão tem por objetivo a formação de parceria para o fomento de organizações que prestam serviços públicos não exclusivos do Estado: ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde. Além disso, é regulado pela Lei nº. 9.637/98. Para firmar um contrato de gestão, a organização deve ter sido previamente qualificada somente como OS (Organização Social) pelo ministério correspondente.

Esses elementos contratuais nos demonstram que no sistema administrativo governamental existe a necessidade de formalizar, ou seja, de definir uma estrutura política que legitime os discursos e práticas que nortearão os acordos entre organizações sem fins lucrativos e o poder público. Não pretendemos avaliar as especificidades de cada instrumento contratual, ao contrário, nossa proposta limita-se à apresentação desses elementos jurídicos, e suas múltiplas formas de negociação para firmar tal parceria; e que tais instrumentos legitimam a transferência de recursos governamentais para as OSCIPs, algo que precisa ser analisado segundo a possibilidade de favorecer a abertura de novos espaços públicos, assim como suas vantagens e desvantagens. No capítulo 5 essas questões serão retomadas.

Após a explanação da relação entre Estado e OSCIPs, e de sua estrutura política pautada na qualificação e na adoção contratual, será feito um recorte analítico da experiência mineira.

## **4.2 A adoção do modelo OSCIP em Minas Gerais**

A seguir, apresentaremos a experiência do governo mineiro com as OSCIPs, entrando em aspectos da administração pública estadual, tais como os (re) significados da sua gestão e sua engenharia burocrática (ou estrutura institucional formal).

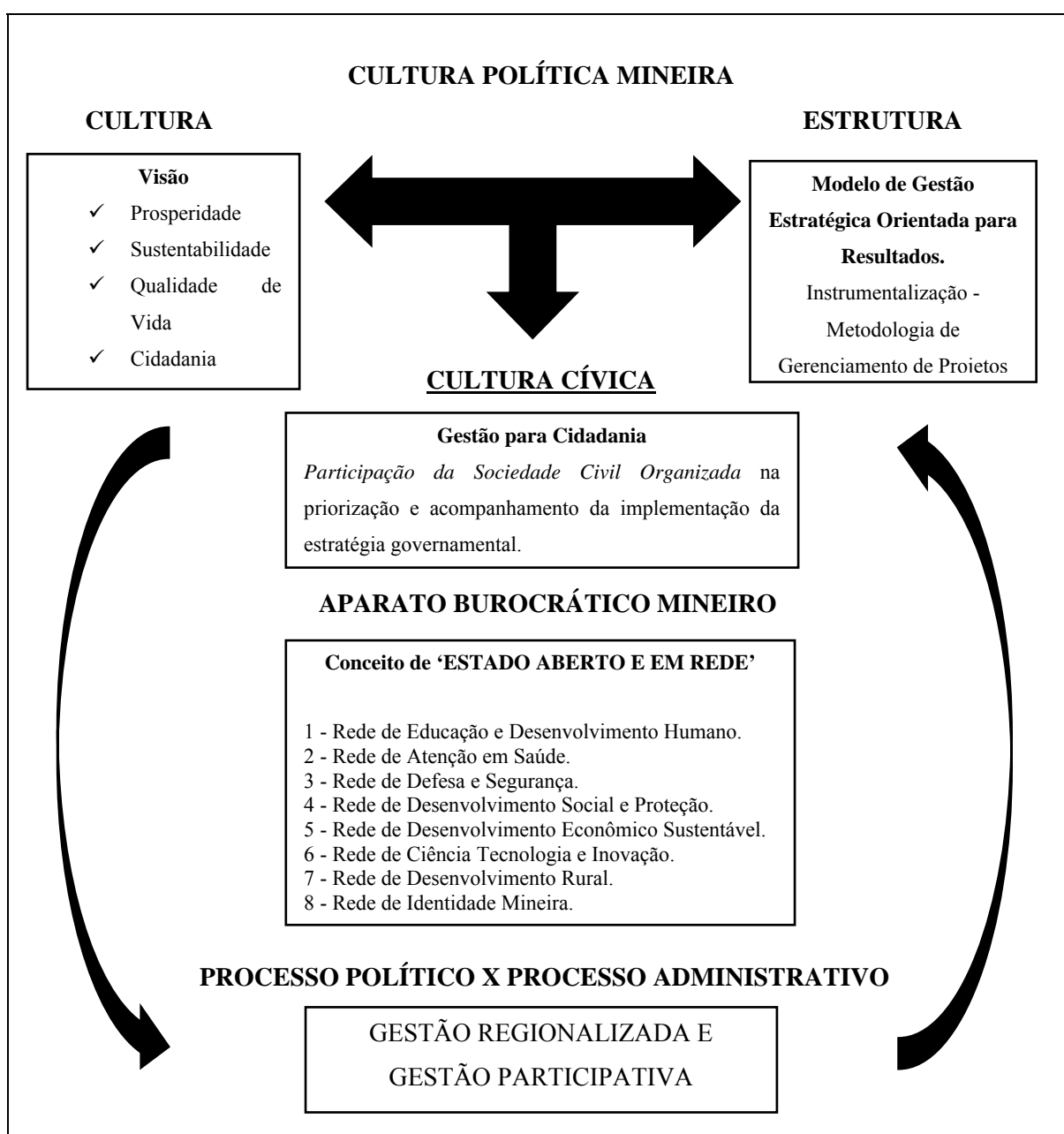
### **4.2.1 A reforma gerencial mineira**

As ondas reformistas da administração pública brasileira apresentam, ao longo de sua história, escopo e conteúdo vinculados a fatores variados que possibilitaram mudança no perfil da gestão do governo. O caso específico de Minas Gerais traz em seu histórico, a partir de 2002, uma grave situação fiscal, caracterizada por déficits existentes desde 1996 e pelo atraso no pagamento da remuneração dos servidores públicos. Para solucionar esse problema, foi implementado, em 2003, o Choque de Gestão – definido como um conjunto de propostas objetivas que permitiram a reformulação da gestão estadual, especialmente do comportamento da máquina administrativa, mediante novos valores e princípios, de forma a se obter uma nova cultura.

O Choque de Gestão foi dividido em três gerações: A 1ª geração compreendeu o período de 2003 a 2006 e teve como principal objetivo o equilíbrio fiscal, dada a situação crítica vivenciada pelo Estado de Minas Gerais. A 2ª geração compreendeu o período de 2007 a 2010 e foi reconhecida como Estado para Resultados. Houve ênfase nos resultados gerados pelas políticas públicas e uma intensa preocupação com a qualidade fiscal enquanto forma de melhorar e aumentar os investimentos estratégicos do Estado. A 3ª geração do Choque de Gestão trouxe a concepção da Gestão para a Cidadania e compreenderá o período de 2011 a 2014, tendo como premissa a “Estado aberto e em Rede”, ou seja, a atuação transversal do Estado, abrangendo diversas áreas e integrando diversos atores (públicos, privados, Terceiro Setor e Sociedade Civil).

A estratégia governamental se ancora no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI, que estabelece as diretrizes para a atuação do setor público em Minas Gerais. Esse plano contempla o período de 2011 a 2030, e preconiza a participação da Sociedade Civil organizada na priorização e acompanhamento da implementação de suas estratégias. Na perspectiva da cultura política – abordada no capítulo 2 – poderíamos ilustrar o sistema burocrático mineiro, conforme Figura 2.

**FIGURA 2 - CULTURA POLÍTICA E APARATO BUROCRÁTICO DO GOVERNO MINEIRO**



Fonte: Ilustração do autor com base no PMDI (MG), 2011-2030

A premissa de governança em rede, ou seja, a atuação transversal do Estado, se subdivide em dois eixos de trabalho: a gestão regionalizada e a gestão participativa. No quadro 5, estão apresentadas as suas características.

**QUADRO 5 - Tipos de Gestão do ‘Estado aberto e em rede’  
– PMDI (2011 a 2013)**

Gestão regionalizada	Gestão participativa
<p>Prevê a construção de instâncias colegiadas de governança, denominadas Comitês Regionais, para cada uma das regiões de planejamento.</p> <p>Esses comitês são integrados por representantes das pastas governamentais e reúnem-se para discutir as necessidades e especificidades de cada região, priorizando as estratégias adequadas a cada contexto.</p>	<p>Busca a construção de um espaço legítimo de interface entre a sociedade civil organizada e o Governo do Estado, em cada uma das regiões de planejamento.</p> <p>Esse espaço consiste em encontros com integrantes da Sociedade Civil Organizada, em cada região, a fim de tornar conhecida a estratégia organizada nas Redes de Desenvolvimento Integrado, ou seja, as políticas que serão implementadas.</p> <p>A gestão participativa pretende priorizar as estratégias, a partir da percepção da sociedade local, permitindo-lhe uma participação ativa e não apenas como receptora de políticas públicas.</p>

**Fonte: Adaptação do autor com base no PMDI / SEPLAG (MG), 2013.**

Observa-se que, em Minas Gerais, a proposta de articulação institucional define suas ações numa concepção de “comportamento cooperativo” com os outros níveis de Governo e outras instituições, públicas e privadas. O governo justifica tal iniciativa tendo a pretensão em ultrapassar a concepção de estruturas institucionais formais, agregando novas formas de diálogo e organização entre setores e agentes políticos.

Na gestão participativa fica estabelecido espaço às organizações da sociedade civil no sistema burocrático mineiro, com direito a discussão e definição de estratégias das políticas públicas. Na gestão regionalizada são apresentadas instâncias representativas, com caráter estrutural em um modelo descentralizador. Para análise dessas gestões, resgataremos a concepção de cultura política, estudada no capítulo 2, que traz a participação política orientada tanto por meio de interesses políticos, como também por processos vigentes.

O governo estadual inclui mecanismos de participação a fim de obter resultados eficazes nas suas políticas públicas, o que caracteriza uma ação pautada na racionalidade substantiva. Não podemos descartar a intencionalidade do Estado em propor um perfil de gestão, além de gerencial, pautado também em motivações da própria política, na busca da

emancipação como o alcance da responsabilidade e das satisfações sociais. Essa discussão será retomada no capítulo 5, avaliando se as pretensões do governo estadual realmente se efetivam na prática.

Aproveitando o ensejo sobre a participação política das organizações da Sociedade Civil, agora daremos atenção especial às estratégias e aos processos administrativos que envolvem o modelo de OSCIPs mineiras.

No site SEPLAG/MG, o governo mineiro reforça, nas suas publicações, que o seu modelo de OSCIPs pretende resgatar as vantagens gerenciais das organizações sem fins lucrativos, ao passo que mantém a qualificação e fomento conforme as características das OSCIPs federais. Ou seja, essa tipologia de contratação (governo) e provisão (OSCIP), dos serviços públicos estabelecidos nos principais termos de parceria com o governo do estado de Minas Gerais, percebe e justifica o modelo de gestão por resultados.

Segundo Romero e Prosdocini (2012), adotou-se, assim, instrumentos de contratualização focados em resultados, nos quais partiu-se da necessidade de aferir o desempenho de indicadores pactuados entre as partes interessadas, refletindo esse foco. Ou seja, se o foco voltava-se aos resultados alcançados nas diversas políticas públicas, os indicadores iriam mensurar exatamente o grau de atingimento dos objetivos finalísticos destas e não em processos e meios utilizados. Certamente que esse controle de resultados alcançados deveria ser realizado *vis-à-vis* introdução de mecanismos de autonomia gerencial.

A implementação do modelo de parcerias com OSCIPs em Minas Gerais tem como objetivo final trazer maior eficiência, eficácia e efetividade às políticas públicas “parceirizadas”, já que pressupõe-se que as entidades possuem uma expertise não encontrada no setor público, com maior autonomia gerencial e contato próximo ao cidadão, possibilitando assim maior participação social (Coutinho et al, 2009).

Esse modelo de parcerias mineiro foi disciplinado pela Lei Estadual 14.870 de 16 de dezembro de 2003, e regulamentado pelo Decreto Estadual 44.914 de 03 de outubro de 2008. Vale ressaltar que esse modelo foi inspirado pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado no programa de publicização nos marcos legais de OS e de OSCIPs. A experiência mineira buscou influências de ambos os modelos do Governo Federal, culminando em um modelo híbrido. Para isso, foi criado o Núcleo Central de Parcerias com OSCIPs (NCPO), unidade administrativa da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), responsável pela gestão e coordenação desse modelo mineiro.

De qualquer forma, a orientação por resultados se encontra profundamente embutida no discurso dos técnicos do governo — responsáveis pela concepção e implementação do

choque de gestão — mas também no discurso dos representantes das OSCIP parceiras, refletindo uma possível mudança cultural no sistema governamental de Minas Gerais.

Cunill Grau (1996) nos alerta que um dos sinais dos novos formatos de gestão é o clamor, aparentemente mais consensual, pela criação de uma nova relação institucional na qual a Sociedade Civil cumpre papel de relevo. Entretanto, se analisarmos em profundidade os conteúdos do que parece resumir a necessidade de rearticulação das relações entre o Estado e a sociedade, constataremos que o suposto consenso tende a se esvaír em variadas demandas, que vão desde a privatização quase total das atividades econômicas, e, inclusive, das políticas, até o estabelecimento de novas relações entre Estado e a sociedade, baseadas na valorização da associação, no campo econômico, no consenso, e no campo político.

A seguir, apresentaremos o universo de qualificação mineira OSCIP, a adoção contratual na qual legitima a parceria entre o poder executivo estadual e tais entidades, que nos possibilitará refletir se o modelo em vigor demonstra ou não uma mudança cultural do governamental, e se o mesmo reproduz condições favoráveis ou não às diretrizes vigentes.

#### **4.2.2 A qualificação mineira OSCIP**

Pode qualificar-se como OSCIP do Estado de Minas Gerais a pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, constituída nos termos do Código Civil, cujos objetivos sociais e normas estatutárias atendam ao disposto na Lei Estadual 14.870/03 e no Decreto Estadual 46.020/12, que foi atualizado pelo Decreto 46.182 de 2013.

De acordo com o artigo 4º da citada Lei, pode pleitear o título de OSCIP às entidades que promovam pelo menos atividades como assistência social; cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; ensino fundamental ou médio gratuitos; saúde gratuita; segurança alimentar e nutricional; defesa, preservação e conservação do meio ambiente, gestão de recursos hídricos e desenvolvimento sustentável; trabalho voluntário; desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; experimentação não lucrativa de novos modelos sócioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; defesa dos direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita; defesa da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias, produção e

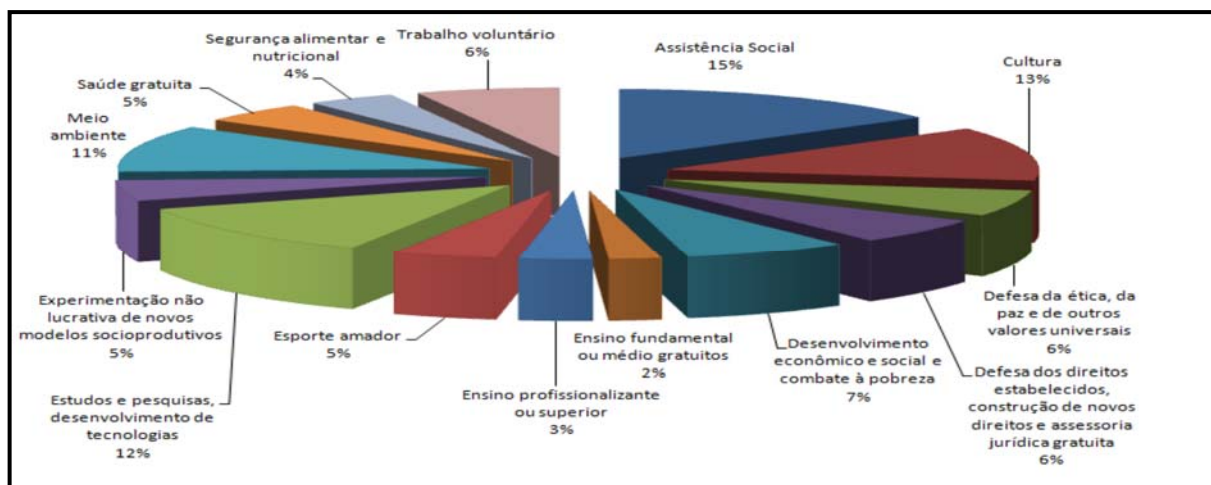
divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos; fomento do esporte amador; e ensino profissionalizante ou superior.

As metodologias e procedimentos de elaboração, acompanhamento e avaliação dos Termos de Parceria estabelecem vínculo de cooperação entre uma OSCIP e o Poder Público Estadual para o fomento e execução das atividades de interesse público previstas no artigo 4º da Lei nº 14.870, de 16 de dezembro de 2003, bem como para a consecução dos respectivos objetivos.

Uma vez qualificada, a entidade está apta a celebrar Termo de Parceria com algum representante do Poder Público Estadual, denominado Órgão Estatal Parceiro (OEP). Conforme a legislação vigente, o OEP pode selecionar a entidade através de concurso de projetos ou por decisão discricionária, embasada por justificativa técnica, demonstrando as credenciais da entidade selecionada para executar a política pública via parceria. Por outro lado, a perda do título de OSCIP se dá mediante decisão em procedimento administrativo ou decisão judicial. Tanto a qualificação quanto a desqualificação das OSCIPs resultam da edição de ato administrativo estatal e não diretamente da lei. Desde o início das qualificações, apenas cinco entidades foram desqualificadas.

De 2003 até abril de 2012, já foram concluídos 284 (duzentos e oitenta e quatro) processos para qualificação, e 183 (cento e oitenta e três) entidades foram qualificadas, nas áreas de atuação delimitadas pela legislação, sendo: assistência social (15%), cultura (13%), estudos de pesquisas, desenvolvimento de tecnologia (12%), meio ambiente (11%), desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza (7%), trabalho voluntário (6%), defesa da ética, da paz e de outros valores universais (6%), defesa dos direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica (6%), saúde gratuita (5%), esporte amador (5%), ensino profissionalizante ou superior (5%), experimentação não lucrativa de novos modelos sócioprodutivos (5%), segurança alimentar e nutricional (4%). Conforme ilustrado no gráfico 1.

**Gráfico 1: Distribuição das entidades qualificadas conforme áreas de atuação \_  
Base na Lei Estadual 14.870.**



Fonte: Núcleo Central de Parcerias com OSCIP / SEPLAG (MG), 2012.

#### 4.2.3 A adoção de contratos entre o Poder Executivo Mineiro e as OSCIPS nas políticas públicas

Segundo Pelci (2008), a contratualização é o principal instrumento gerencial utilizado no âmbito do choque de gestão mineiro. Entre as relações contratuais de governança que a reforma busca implementar, os termos de parceria chamam particular atenção pelo resgate da estratégia de publicização (Mare, 1995) na delegação da provisão de serviços públicos à Sociedade Civil organizada, e pela ênfase na gestão por resultados.

A execução de políticas públicas em parceria com OSCIPs foi uma iniciativa para melhorar os produtos e serviços oferecidos à sociedade, dotando de eficiência a gestão dos recursos públicos. Os instrumentos de parceria, com o objetivo de materializar o vínculo de cooperação entre o Poder Público Mineiro e a entidade qualificada como OSCIP, determina direitos, obrigações e responsabilidades das partes signatárias para o fomento e a execução de atividades de interesse público. Lembrando que o Estado de Minas Gerais foi um dos pioneiros na implementação do instrumento de Termo de Parceria, algo que se encontra em contínuo desenvolvimento.

Os processos de celebração de parcerias passam pelas seguintes instâncias de aprovação: o próprio OEP, que avalia os critérios financeiros e técnicos da parceria; a

SEPLAG, que atua como órgão gestor do modelo de parcerias com OSCIP estaduais e analisa os aspectos metodológicos do Termo; a Controladoria Geral do Estado (CGE), que é o órgão de controle interno do governo e analisa toda a documentação do processo, conforme as exigências da legislação pertinente; a Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças (CCGPGF), que é uma instância colegiada.

Romero e Prosdocini (2012) avaliam que, passados quase dez anos de implementação, houve uma evolução no sentido de constante aprimoramento dos mecanismos e das práticas que perpassam todas as etapas do ciclo de vida do Termo de Parceria, visando possibilitar a execução mais eficiente, eficaz e efetiva das políticas públicas executadas via OSCIP. Contudo, a implementação de um modelo de execução de políticas públicas, tendo como atores o público e o privado sem fins lucrativos, possui minúcias, detalhes e características que são bastante inovadores e quebram paradigmas vigentes no contexto da Administração Pública.

Para esses autores, o modelo de parcerias com OSCIPs do Estado de Minas Gerais evolui em um caminho de constante discussão, aprendizado e, a partir daí, conseqüente evolução. Os Termos de Parceria acabam representando uma ferramenta inovadora, em que viabiliza uma execução de políticas públicas de maneira mais estratégica pelo governo.

No capítulo 5, por meio da análise dos dados empíricos, haverá uma tentativa de esclarecimento sobre até que ponto essa parceria do poder executivo e OSCIPs representa ou não uma evolução no processo de participação política, e quais aspectos interferem ou são determinantes nesse aparato burocrático do governo.

## **5 INTERAÇÃO ENTRE OSCIP E GOVERNO DE MINAS GERAIS: ESTUDOS DE CASO**

Neste capítulo, será apresentada a análise empírica, com estudos de casos das duas OSCIPs selecionadas: o CeMAIS e o IMDC. O capítulo foi dividido em duas partes, sendo a primeira a estrutura da investigação da pesquisa, e a segunda as análises da interação entre OSCIPs e governo mineiro.

### **5.1 Aspectos metodológicos da investigação**

A pesquisa, caracterizada como qualitativa, possui características investigativa, descritiva e explicativa, além disso, seguiram-se os pressupostos definidos por Yin (2005, p.72), segundo o qual se sucedem três fases distintas: definição e planejamento; preparação, coleta e análise; e conclusão.

Para a realização deste estudo houve revisão de literatura na área de Ciências Sociais, dentre temas como Funções do Estado na sociedade moderna, Reformas do Estado brasileiro — descentralização e democratização —, Terceiro Setor: conceito, reforma do marco legal e desafios atuais, Mudanças na gestão pública e novos arranjos das políticas públicas no Brasil, e Parcerias entre Estado e organizações da sociedade civil. Ressalta-se que os pilares teóricos escolhidos para as reflexões dessa pesquisa se basearam em bibliografias de clássicos da Sociologia e da Teoria Política, e obras de autores contemporâneos.

Na primeira etapa foi realizada a revisão bibliográfica da literatura sobre o tema e levantamento de dados acerca do contexto e perfil de organizações sem fins lucrativos presentes no Brasil e no governo mineiro.

A segunda etapa constituiu a realização de estudos de caso de OSCIPs. Segundo Yin (1983), o estudo de caso contribui, de forma inigualável, para a compreensão que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos.

Essa técnica permite compreender fenômenos sociais complexos, através de uma investigação que preserve as características holísticas e significativas dos eventos da vida real. As entrevistas são fontes essenciais de informação para estudos de caso, pois não apenas fornecem ao pesquisador do estudo percepções e interpretações sobre um assunto, como

também seguem fontes nas quais há evidências corroborativas ou contrárias — iniciando assim uma busca às evidências.

Considerando os propósitos deste estudo foram considerados três critérios para seleção das entidades indicadas para participar como fontes de evidências. O primeiro, diz respeito à parceria para a execução de políticas públicas: foram buscadas instituições que já tiveram ou tenham parceria com o governo do Estado, por meio da adoção de contratos que exijam a qualificação como OSCIP. Foi dado preferencial àquelas organizações com mais projetos executados. O segundo critério foi o tempo de execução de projetos sociais, considerando-se instituições com tempo mais longo de execução de projetos sociais. E o terceiro critério foi a proximidade geográfica: houve preferência pela Região Metropolitana de Belo Horizonte/MG, visando otimizar custos e tempo para realização da pesquisa de campo.

Com tais critérios, foram escolhidos o Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais (CeMAIS) e o Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania (IMDC). As entidades foram pesquisadas através de entrevistas semiestruturadas com pessoas que estão em cargos estratégicos, e análise de documentos.

No CeMAIS foi entrevistada a diretora executiva, e no IMDC o gerente da área de Operações.

A investigação inclui, ainda, entrevistas com o representante do Núcleo Central de Parcerias com OSCIP/SEPLAG-MG, órgão do Poder Executivo Mineiro, e do Centro de Apoio ao Terceiro Setor do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

No Poder Executivo Mineiro, foi possível entrevistar o Coordenador do Núcleo Central de Parceria de OSCIPs – da Subsecretaria de Planejamento do Estado, e no Centro de Apoio ao Terceiro Setor do Ministério Público do Estado de Minas Gerais foi entrevistado o Coordenador e ex Procurador de Justiça do Estado.

As entrevistas foram realizadas entre os meses de abril e agosto de 2013. Foram elaborados três roteiros de entrevistas: o primeiro deles (Apêndice A) direcionado aos representantes das OSCIPs, com o intuito de captar as facilidades e limitações dos processos de qualificação e parceria do Poder Executivo Mineiro, para a execução de programas e projetos sociais. O segundo roteiro (Apêndice B) foi dirigido ao responsável do Poder Executivo Mineiro, e visava identificar a percepção do mesmo sobre a titulação e consolidação da parceria com as OSCIPs. Já terceiro roteiro (Apêndice C) foi dirigido ao responsável do órgão gestor comprometido com o apoio e fortalecimento do Terceiro Setor, visando identificar as repercussões do novo marco legal, na relação entre poder público e OSCIPs.

O tempo médio de duração das entrevistas foi em torno de 1h30min. As entrevistas foram gravadas e posteriormente transcritas.

Além da consulta aos entrevistados, a investigação inclui pesquisa documental. Foram examinados estatutos, atas, relatórios, organogramas e contratos/convênios/termos de parceria. Além disso, houve o levantamento de dados junto ao governo de Minas Gerais. O acesso a esses materiais foi facilitado pelos entrevistados ou pelo site eletrônico das respectivas organizações.

Para tratamento dos dados das entrevistas e dos documentos disponibilizados foram feitas análise de conteúdo, mapas e árvores de associação de ideias.

A Análise de Conteúdo atende à necessidade de verificação (confirmação ou não) das questões norteadoras e de descobrir o que está por trás dos conteúdos manifestos nas entrevistas (GOMES, 1994). Buscou-se a leitura direta das falas dos entrevistados, subtraindo algumas expressões e reservando espaço para observações, estas, referentes a comentários utilizados na inferência. É nessa fase que se deve, principalmente na pesquisa qualitativa, a tentativa de desvendar o conteúdo subjacente ao que está sendo manifesto. (GOMES, 1994, p. 76).

Spink (2004) esclarece que a interpretação é concebida como um processo de produção de sentidos, sendo um elemento intrínseco da pesquisa. O sentido seria, portanto, o meio e o fim da tarefa de pesquisa. Como atividade meio, propõe-se um diálogo travado com as informações eleitas como matéria prima da pesquisa e se impõe a necessidade de dar sentido. Conversar, posicionar, buscar novas informações, priorizar, selecionar seriam decorrências dos sentidos atribuídos aos eventos que compõem o percurso de pesquisa.

Em pesquisas que buscam entender os sentidos dos fenômenos sociais, a análise inicia-se com uma imersão no conjunto de informações coletadas, procurando deixar aflorar os sentidos. É desse confronto inicial que emergem as categorias de análise. Busca-se, então, analisar o material que se tem a partir dessas categorias. Mas não são apenas os conteúdos que interessam. Para fazer aflorar os sentidos, precisa entender, também, o uso feito desses conteúdos. É com essa finalidade que são desenvolvidos os mapas e árvores de associação de ideias.

Os mapas e árvores de associações de ideias tem o objetivo de sistematizar o processo de análise das práticas discursivas em busca dos aspectos, formas da construção linguística, dos repertórios utilizados nessa construção e da dialogia implícita na produção de sentidos. Constituem instrumentos de visualização com duplo objetivo: dar subsídios ao processo de interpretação e facilitar a comunicação dos passos subjacentes ao processo interpretativo.

Organizam-se os conteúdos a partir de categorias, a exemplo das análises de conteúdo, mas procura-se preservar a sequência das falas (evitando, dessa forma descontextualizá-los) e identificar os processos de interanimação dialógica a partir da esquematização visual da entrevista como um todo (ou de trechos selecionados da entrevista). (SPINK, 2004, pgs. 114-115)

Para Weber é a pesquisa baseada em fontes documentais e o esforço de interpretá-las que nos permite a compreensão das diferenças sociais. Nesta pesquisa, o que fizemos foi utilizar tais técnicas para identificar nas falas dos entrevistados os conteúdos que aproximam ao objetivo da dissertação. Para esse intento, a seguir foram definidas seções contendo análise de temáticas da pesquisa, atendendo aspectos para organização e elucidação do conteúdo inserido no material levantado.

A análise das entrevistas identificou aspectos importantes no processo de parceria entre a OSCIP e o governo mineiro, e o caminho analítico está sintetizado no quadro 6:

**QUADRO 6: PRINCIPAIS CATEGORIAS DE ANÁLISE DA PESQUISA**

<b>Tipo</b>	<b>Entidades: gênese e campo de atuação</b>	<b>A qualificação e Estabelecimento e de parceria entre OSCIP e governo</b>	<b>Articulação intersetorial entre Estado e OSCIP e seus mecanismos de funcionamento</b>	<b>Motivações e racionalidades do Estado e OSCIPS, e o Poder do Estado sobre tais entidades.</b>
<b>Foco</b>	Histórico sobre a formação e definição das áreas de atuação das instituições: OSCIPs (selecionadas para o estudo de caso), o Poder Executivo Mineiro e o CAOTS.	Especificidades da qualificação estadual mineira.  Experiências da formalização da parceria governo mineiro e OSCIPs, ou seja, a adoção contratual no campo das políticas públicas.	Interfaces nas relações entre o Estado e as OSCIPs, a partir das premissas e diretrizes do modelo mineiro de gestão.  Processos políticos e estruturas formais que constituem essa articulação intersetorial.	Motivações e racionalidades do sistema burocrático do governo mineiro que impulsionam o trabalho conjunto entre Estado e as OSCIPs na execução de políticas públicas.  Perspectivas culturais e burocráticas de cada setor, que legitimam a dominação legal ou exercício do poder do Estado sobre as OSCIPs.

Fonte: Apresentação do autor sobre as 'Categorias de análise de pesquisa'.

A seguir, as categorias de análise da pesquisa serão apresentadas por seções, contendo o tratamento dos dados empíricos, no conjunto de informações coletadas, na tentativa de entender os significados da parceria entre Estado e OSCIPs, especificamente no contexto mineiro.

## 5.2 As entidades entrevistadas: gênese e campo de atuação

Para analisar a relação entre o Estado e o Terceiro Setor torna-se importante contextualizar a gênese das organizações entrevistadas, e, sobretudo, entender quais aspectos condicionam o papel das mesmas.

O Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais (CeMAIS) tem sede em Belo Horizonte (MG), e apresenta como seu principal objetivo promover a intersectoralidade. Criado em 2006, se constituiu a partir de reuniões, entre atores do meio acadêmico e do poder público, onde foi debatida a importância da articulação entre o Estado, o mercado e a Sociedade Civil na busca por intervir nas complexas questões que envolvem a sociedade contemporânea.

O CeMAIS foi idealizado e criado por diversos interlocutores do governo mineiro frente a necessidade do fortalecimento das organizações do Terceiro Setor, com atenção especial à intersectoralidade na execução das políticas públicas. Nesse processo, houve a participação ativa de representantes do Ministério Público e da SEPLAG/MG.

“Criou-se a instituição, se fortaleceu de maneira idônea com representantes de peso que davam credibilidade à organização. Em um dado momento, o Estado gostou também da ideia e ofereceu projetos. Engraçado que até a gente do terceiro setor não acreditava muito na parceria público e privado. Não dava prá ficar só com a boa vontade, mas também não dava para incorporar a identidade do primeiro setor. Uma coisa é não se opor, tampouco se mesclar. Mas, poderia ter sido mais aperfeiçoado, uma parceria mais certa, digamos assim, pois a gente quer trabalhar juntos com vibração social, é preciso ter os três setores unidos.”(Entrevistada CeMAIS, 2013).

Um ponto relevante nessa fala foi de que, mesmo com o entusiasmo dos atores envolvidos na criação da entidade, havia certa desconfiança se tal parceria seria a melhor alternativa para os três setores. Havia especial inquietação quanto à influência do poder público junto às entidades do terceiro setor.

Isso nos convida a examinar a existência ou não da relação de forças entre o Estado e as organizações da Sociedade Civil. A fala da entrevistada sugere que no contexto político havia *a priori* consenso sobre os papéis de cada ator envolvido. Ademais, sugere que a interação entre tais organizações ocorresse em um campo de negociação, de encontros ou

disputas ideológicas previamente definidas. Estes temas serão analisados mais adiante na seção “As motivações e racionalidades do Estado e das OSCIPs”.

A segunda organização estudada, o Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania (IMDC), está sediado em Belo Horizonte (MG). Fundado há quase 33 anos, o instituto defende o ideal de qualificação e inserção jovens e adultos na sociedade produtiva. Nos primeiros anos de existência, a entidade dedicava-se quase que exclusivamente ao atendimento às demandas do Setor Privado e, somente a partir da última década, com a regulamentação do Terceiro Setor, que o instituto decidiu incorporar no seu Estatuto Social as condições requeridas pela Lei de OSCIPs. Desde então, o seu objetivo maior tornou-se executar projetos para o Setor Público.

Na sua primeira etapa, após a sua criação, realizava atendimentos pontuais a alguns grupos em vulnerabilidade social. Teve sua sede inicial no interior de Minas, transferindo posteriormente para a capital mineira. Momento no qual também sofreu alteração da sua razão social que, conforme mencionado pelo entrevistado, ocorreu a partir da necessidade do Instituto em ampliar seus trabalhos em parceria com o poder público.

“A história começou com a criação de um Centro Social Desportivo (CEDESP) na cidade de Prudente de Moraes (MG). Desde o início havia o trabalho social voltado a grupos considerados em situação de risco, com assistência médica a gestantes, crianças órfãs e deficientes, distribuição de roupas e agasalhos, incentivo às artes. A ajuda ao próximo era o carro chefe da nossa organização. O Centro alterou sua razão social visando aproximar e ampliar sua atuação junto ao Estado. Para mim somos executores das políticas do governo. Temos que ser mais participativos com o governo em prol da justiça social aos grupos menos favorecidos.” (Entrevista do IMDC, 2013).

Enquanto a gênese do CeMAIS traz a problematização sobre esforços em mesclar interesses entre o primeiro e o terceiro setor, o histórico do IMDC nos apresenta a ideia de vínculo indissolúvel entre a cultura e a política no enfrentamento das complexidades sociais. A fala do entrevistado pouco explica sobre os reais motivos para a mudança da razão social. Podemos pensar que possivelmente isto ocorreu porque daria ao instituto mais possibilidades de captação de recursos públicos, mas o entrevistado preferiu reforçar o discurso de “justiça social”. Há também nessa fala um risco — real — de pensar a participação da sociedade civil em instâncias políticas como um mecanismo naturalmente democrático e de redução da exclusão, algo como se o Estado garantisse de maneira harmônica e eficaz um projeto político democratizante e participante.

Teixeira (2002), afirma que as organizações sem fins lucrativos ainda lidam com dilemas e conflitos no equacionamento de sua atuação simultânea junto ao Estado e ao conjunto da sociedade civil. Essas entidades estão, por um lado, cada vez mais envolvidas na formulação de políticas públicas e, por outro, são vistas como assumindo as responsabilidades sociais que o Estado estaria abandonando. Sem dúvida, portanto, é importante verificar se no relacionamento com o Estado essas organizações contribuem para a justiça social e participação de setores excluídos. Essa discussão será aprofundada no tópico sobre o estabelecimento e execução de parcerias entre o governo mineiro e as OSCIPs, pois será possível identificar nos contratos firmados o real papel de cada entidade.

A seguir serão apresentados dados sobre a constituição dos órgãos representativos do governo mineiro, no caso o NCPO e o CAOTS, criados com o intuito de formalizar a relação com as organizações de fins lucrativas.

O Núcleo Central de Parcerias com OSCIP (NCPO), unidade administrativa da Subsecretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG/MG), é responsável pela gestão e coordenação do modelo mineiro de OSCIPs. Dentre a gama de suas ações destaca-se o Programa Minas + Parceira, o qual tem objetivo de fomentar o desenvolvimento gerencial das entidades do Terceiro Setor, bem como dos órgãos públicos contratantes, de forma a obter parcerias que ampliem a efetividade das políticas públicas e a geração de resultados para a sociedade.

Esse núcleo surgiu no período em que o governo mineiro realizou o Choque de Gestão em sua administração, conforme mencionado no capítulo anterior. Nessa época houve um realinhamento estratégico do governo para aproximar e formalizar as relações com as organizações sem fins lucrativos, buscando maior controle e eficiência na execução das políticas públicas. Isto passou a ser feito por meio de ações de mapeamento, verificação da capacidade gerencial dos projetos executados, qualificação e capacitação destas entidades.

“O NCPO foi criado para desenvolver e implementar mecanismos alternativos de gerenciamento de políticas públicas, para a implantação de políticas não-exclusivas do Estado. É responsável pela gestão do modelo mineiro de parcerias com OSCIPs e dentro destas atribuições temos as de controlar a execução das políticas públicas, e capacitar esses atores parceiros dentro de nossas metodologias.” (Entrevistado NCPO, 2013).

O Centro de Apoio Operacional às Alianças Intersetoriais (CAOTS), órgão criado pelo Ministério Público de Minas Gerais pela resolução MP 39/2004, oferece sua contribuição

aos programas sociais em desenvolvimento em Minas Gerais agindo como órgão centralizador das informações, bancos de dados e convergências de propósitos e projetos existentes entre os inúmeros órgãos que compõem o Estado. Além de propor alteração na legislação, produzir e difundir informações e conhecimentos sobre o Terceiro Setor, o CAOTS pretende estimular a capacitação de organizações sem fins lucrativos, com vistas a aprimorar os serviços por elas oferecidos.

Esse órgão reforça a finalidade de tutelamento do Terceiro Setor, apostando suas intervenções em processos de alianças intersetoriais. Visto como forma de garantir a eficiência do Estado, via uma atuação fiscalizadora e mediadora. Ele produziu o Diagnóstico do Terceiro Setor de Belo Horizonte/MG no ano de 2005, algo já mencionado no capítulo 4.

Ao analisar o processo de criação de associações e fundações, nos deparamos com os esforços do poder público mineiro em constituir órgãos ou setores para legitimar tais organizações, como também em criar mecanismos que condicionem a atuação das mesmas. Isso se apresenta de maneira muito clara na fala do entrevistado do NCPO, quando o mesmo se refere às entidades do Terceiro Setor, e à justificativa para o maior controle do Estado sobre as aquelas que participam da execução de políticas públicas.

“O Terceiro Setor é muito abrangente. Embora não haja consenso sobre o mesmo, mas acho que podemos delimitá-lo sobre as entidades sem fins lucrativos que executam ações de interesse público. É um grande aliado do poder público na execução de políticas públicas. Dentro desse conceito tenho um entendimento positivo sobre estas instituições, pois atuam com amor a causa social, com conhecimentos sobre a realidade que são fundamentais para as ferramentas de intervenção do Estado.” (Entrevistado NCPO, 2013).

Aquino (2012) complementa tal ideia ao afirmar que “o governo governa, o mercado financia, e o Terceiro Setor executa”. A defesa de que, fomentadas as chamadas relações intersetoriais, cada setor deveria exercer o papel que lhe compete, seja na complementaridade ou na interdependência, atende uma formatação em que os órgãos do governo legitimam o seu controle sobre as entidades do Terceiro Setor. Contudo, o tratamento e a negociação entre os setores não acontece entre iguais. Em relação ao Terceiro Setor, muitas vezes, o processo é difuso, prevalecendo um ordenamento que é imposto pela força política e econômica do Primeiro Setor; conforme mostraremos na seção “O poder do Estado sobre as OSCIPs”.

Para compreender essa relação entre o Estado e as OSCIPs, tendo como recorte empírico o caso mineiro, precisaremos adentrar o universo da qualificação estadual, e,

posteriormente, analisar o estabelecimento de parcerias entre estes setores na execução de políticas públicas.

### **5.3 A experiência da qualificação como OSCIP mineira**

Conforme mencionado no capítulo 4, o processo de qualificação das organizações sem fins lucrativos pode ocorrer nas três instâncias governamentais, de acordo com interesses e demandas de cada ente federativo.

A discussão sobre o marco regulatório do Terceiro Setor, mencionado no capítulo 3, demonstra que a importância das organizações sem fins lucrativos fez com que o governo se organizasse de maneira estratégica, para classificar a gama dessas entidades em convergência com a gestão administrativa. O governo de Minas Gerais, um dos pioneiros desse processo no país, vem mantendo a atividade de qualificação estadual de OSCIP com a justificativa de melhoria da sua relação com tais entidades.

Com o intuito de compreender a real necessidade e especificidade da qualificação estadual mineira, os entrevistados foram questionados sobre a justificativa e as implicações desse processo tanto para o Estado e como para as OSCIPs.

O representante da SEPLAG/MG reforça o perfil da gestão do governo quanto à busca e implementação de uma racionalidade instrumental, isto é, de caráter gerencial. O Poder Executivo consolida instrumentais impositivos às organizações sem fins lucrativos, dentre eles a qualificação das entidades, e a seleção de programas e projetos sociais que exigem adequação das mesmas a uma gestão compatível com o Estado.

Sendo a qualificação um ato vinculado, o Núcleo Central de Parcerias com OSCIPs incorpora a responsabilidade de analisar os pedidos da entidade e verificar se elas atendem aos requisitos do Decreto 46.182 de 2013.

“Existe a necessidade de qualificação estadual devido a posição do poder público em Minas Gerais em editar seu marco regulatório próprio de parcerias com OSCIPs. Inclusive o entendimento dos Tribunais de Contas é de que cada ente federativo tenha sua própria legislação para que consiga atender as suas especificidades. O processo se realiza sem grandes entraves quando as entidades atendam as normativas do NCPO. Havendo parecer favorável, o processo é encaminhado para a Secretária de Estado de Planejamento e Gestão que procede ao deferimento da qualificação que posteriormente é publicado no diário oficial. Qualificadas, as

mesmas estarão aptas a participarem de concursos de para Termo de Parceria na execução de programas sociais”. (Entrevistado NCPO, 2013).

Desse ordenamento burocrático, definido pelo Poder Executivo, os representantes das OSCIPs se posicionaram de maneira antagônica quanto aos procedimentos. O representante do IMDC manifestou-se favorável à certificação, pois considera que ela possibilita benefícios às entidades. Porém, reconhece que ela também limita o universo de entidades participantes em licitações, diminuindo assim a concorrência para a execução de programas e projetos sociais.

“A qualificação traz diversos requisitos que as organizações têm que seguir, mas a ideia de certificação OSCIP é boa, a título do intuito social. Acho esse processo válido e necessário para restringir o quantitativo de OSCIPs nos processos de seleção das entidades para execução de políticas públicas.” (Entrevistado IMDC, 2013).

O representante do CeMAIS mencionou que o procedimento contempla apenas um universo de organizações do Terceiro Setor, no caso apenas aquelas que optam por se adequar ao perfil almejado pelo governo. Segundo a entrevistada, isso acabaria limitando a participação de demais entidades na disputa pelo mercado das políticas públicas. São pontos importantes de questionamento, pois revelam contrição com o discurso do poder executivo na defesa da qualificação que traz a ideia de participação dessas organizações, como forma de democratização na gestão de seu governo. A entrevista ainda pontua a existência de desigualdades no processo de qualificação:

“Tem muita desigualdade no processo, a qualificação de alguma forma convida as grandes instituições a se qualificar. Mas entidades não conseguem chegar a essa qualificação. Será que elas não estão aptas para gerir recursos públicos? O processo de qualificação é muito desigual e tem um certo preferencial por algumas instituições. Tem que dar as mesmas chances para as grandes organizações e também para as pequenas. Eu acredito que o ganho da qualificação foi para que o terceiro setor e o Estado pensassem na parceria firmada ao longo dos anos. Não podemos ser contra o Estado, temos que aprender com a gestão dele, mas não posso ser igual a ele, pois sou terceiro setor.” (Entrevistada CeMAIS, 2013).

Outra questão apresentada pelos entrevistados foi o aprimoramento da gestão administrativa das entidades nesse processo de qualificação como OSCIP, o que conseqüentemente possibilita às organizações sem fins lucrativos que desenvolvam uma gestão baseada na racionalidade instrumental, ampliando sua atuação junto às instâncias governamentais. Mas, ao mesmo tempo, conforme a entrevistada, é necessário ter cautela nessa formalização, pois as organizações do Terceiro Setor não podem incorporar a identidade do Estado.

Observa-se que a possibilidade de atuação das OSCIPs se limita à execução de programas e projetos sociais do governo. Esses processos geram normativas e enquadramento das mesmas por meio de processo de intitulação, seleção e modo de operacionalização dessas entidades. O poder executivo categoriza os grupos de seu interesse, determina que os mesmos sigam regras e normativas para participarem de licitações ou concursos, e que a execução de programas e ou projetos seja em concordância com a gestão administrativa governamental. Tal situação nos convida a refletir sobre a existência da racionalidade substantiva na gestão dessas organizações. Se existe previamente (o que não está demonstrado no texto), ela corre o risco de se perder frente à ideologia mercadológica em que as entidades incorporam visando sua sustentabilidade, principalmente econômica.

Há uma limitação em relação à atuação do governo quando determinado grupo de organizações sem fins lucrativos possui atenção especial, no caso das OSCIPs. Como são vistas as demais entidades que ainda não se adequaram a esse tipo de gestão gerencial? Um questionamento que ainda não tem uma resposta consistente do governo, pois o mesmo acaba limitando sua justificativa nos esforços que teve na criação da lei de OSCIP estadual, mencionado como um grande avanço na gestão mineira. O NCPO se encontra ciente de que não conseguiu abarcar todo o universo do Terceiro Setor, acreditando que, com o tempo, o poder executivo — nesse formato de gestão — aprimorará alternativas para tal intento.

Por sua vez, o representante do CAOTS levanta questionamentos quanto ao processo de qualificação. O primeiro deles é a ausência de um formato único para categorização das entidades. O segundo é a imposição do governo quanto ao modelo de gestão das organizações do Terceiro Setor para a execução das políticas públicas.

“A lei de OSCIP exige mais profissionalismo, responsabilidade com recursos públicos. Mas, o que se vê na execução das políticas públicas não seria uma parceria entre o primeiro e terceiro setor, e sim o uso das OSCIPs para fazer um serviço público. Na maioria dos termos de parceria, o Estado sobrepõe a sua vontade administrativa. Vale lembrar que na instância estadual, poucos Estados tem a sua

legislação de OSCIP. Em Minas Gerais, quando se trata de OSCIP, o governo tende a intervir na gestão das organizações, comprometendo a autonomia de cada uma”. (Entrevista do CAOTS, 2013).

Na visão do CAOTS prevalece a normativa administrativa por parte do governo mineiro, porém, isso adquire um formato impositivo e invasivo na gestão das entidades do Terceiro Setor. Ou seja, tais organizações, para atender aos instrumentais jurídicos do governo (especialmente de parceria), se tornam sujeitas à intervenções internas do seu ambiente institucional, o que compromete a autonomia das mesmas na participação e na execução das políticas públicas. Essa questão será retomada na seção 5.5.

#### **5.4 Estabelecimento de parceria e execução de políticas públicas.**

Nesta seção, serão analisados os aspectos da formalização, ou seja, os aspectos do estabelecimento de parceria entre as organizações e o Poder Executivo no campo das políticas públicas.

Aquino Resende (2012) aponta que a existência de maior controle do Estado sobre o chamado Terceiro Setor se deve pela necessidade de maior visibilidade e transparência das ações do poder executivo, e que isso garantiria a licitude e a objetividade dos processos públicos em um acompanhamento sistemático da aplicação de recursos públicos por meio das organizações não governamentais (quaisquer que sejam).

A gestão administrativa do Estado mineiro, categoricamente, mantém o discurso da busca por instrumentalização nas formas de implementação, acompanhamento e avaliação dos programas e projetos sociais, em concordância com suas modalidades contratuais (termo de parceria, convênios e contratos).

Essa ideia, também defendida e implementada pelo NCPO, adquire formatos burocráticos dentro da racionalidade administrativa estatal, tendo sido desenvolvidas ferramentas que ilustram a busca por maior controle e avaliação das OSCIPs.

“Já na evolução da implementação de políticas públicas por meio dos termos de parceria, posso relatar brevemente que os instrumentos de controle e avaliação foram evoluindo conforme o decorrer das parcerias no longo do tempo, e que hoje o modelo é bastante robusto devido a essa evolução. No passado, pensava-se que deveria ser acompanhado apenas os resultados, mas o que se viu é que, desta forma,

os resultados esperados dificilmente eram alcançados. Então, durante o desenvolvimento do modelo foram implementados vários instrumentos que se materializam nos documentos de planejamento, acompanhamento e avaliação que hoje fazem parte do modelo mineiro de parceria com OSCIPs, como a memória de cálculo, os relatórios de avaliação e as checagens amostrais.” (Entrevistado NCPO, 2013).

Minas Gerais possui atualmente 77 (setenta e sete) organizações do Terceiro Setor qualificadas como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), aptas a celebrar os Termos de Parceria junto ao Poder Executivo.

Atualmente, existem 11 (onze) Termos de Parceria vigentes celebrados entre o Poder Público Estadual e OSCIPs, além de diversos convênios firmados pelas secretarias de Estado, com diversas organizações do Terceiro Setor. Desde 2005, já foram investidos pelo Governo de Minas, por meio de termos de parceria, cerca de R\$ 650 milhões para a execução de políticas públicas, sendo cerca de R\$ 110 milhões em 2013. Os projetos desenvolvidos pelo Governo de Minas em parceria com OSCIPs incluem áreas como cultura, defesa social, meio ambiente, esportes, juventude, entre outros; conforme quadro 7.

**QUADRO 7 -Termos de Parceria (TP) vigentes entre OSCIPs e o Núcleo Central de Parcerias com OSCIP (NCPO) – Ano 2013**

Termo de Parceria	SEDS e IELO
Órgão Estadual Parceiro	Secretaria de Estado de Defesa Social - SEDS
OSCIP	Instituto Elo – ELO
Objeto TP	Desenvolver ações relativas à prevenção social da criminalidade e da violência, por meio da implantação, desenvolvimento e consolidação de Centros de Prevenção à Criminalidade - CPCs que: a) previnam o ingresso de jovens na criminalidade; b) realizem o monitoramento de Penas e Medidas Alternativas; c) promovam, por meio de atendimento psicossocial, a educação e capacitação profissional do Egresso do sistema Penitenciário, objetivando uma efetiva integração social; d) estabeleçam ações de mediação; e) realizem e promovam ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas.
Vigência TP	14.09.2005 a 30.06.2013
Valor	R\$ 93.442.443,16
Termo de Parceria	SEEJ e Terra da Sobriedade
Órgão Estadual Parceiro	Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude – SEEJ
OSCIP	Terra da Sobriedade – TS
Objeto TP	A implantação e a gestão de atividades relacionadas ao programa “PAPO LEGAL: Diálogos Comunitários para a Prevenção ao Uso e Abuso de Drogas” no Estado de Minas Gerais, integrando e fortalecendo uma rede social de prevenção ao uso e abuso de drogas por meio de articulação de representantes de instituições governamentais e de organizações da sociedade civil.
Vigência TP	19.03.2009 a 31.12.2013
Valor	R\$ 5.742.592,91
Termo de Parceria	SEGOV e MDC

Órgão Estadual Parceiro	Secretaria de Estado de Governo – SEGOV
OSCIP	Movimento das Donas de Casa e Consumidores de Minas Gerais – MDC
Objeto TP	Promoção da defesa dos direitos do consumidor, por meio da assistência jurídica, do apoio à geração de trabalho e renda, e da educação para o consumo consciente.
Vigência TP	05.09.2007 a 31.12.2012
Valor	R\$ 4.613.116,00
Termo de Parceria	IQM (e SEPLAG)
Órgão Estadual Parceiro	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão– SEPLAG
OSCIP	Instituto Qualidade de Minas – IQM
Objeto TP	Desenvolvimento de atividades para implementar e disseminar o Modelo de Excelência da Gestão - MEG, da Fundação Nacional da Qualidade - FNQ, nas empresas, organizações e municípios mineiros, visando aumentar a competitividade destas e contribuir para o desenvolvimento econômico e social do Estado de Minas Gerais.
Vigência TP	27.05.2013 a 31.08.2014
Valor	R\$ 501.160,92
Termo de Parceria	SEC-FCS-ICF
Órgão Estadual Parceiro	Secretaria de Estado de Cultura – SEC
OSCIP	Instituto Cultural Filarmônica – ICF
Objeto TP	Desenvolvimento de atividades culturais para a sociedade, voltadas para a difusão da música clássica, por meio da criação, estruturação e manutenção de uma nova orquestra sinfônica para o Estado de Minas Gerais, de natureza privada e sem fins lucrativos, que se denomina Orquestra Filarmônica de Minas Gerais.
Vigência TP	29.01.2008 a 31.01.2015
Valor	R\$ 69.959.344,75
Termo de Parceria	SEC-SEEJ-ICSM
Órgão Estadual Parceiro	Secretaria de Estado de Cultura – SEC
OSCIP	Instituto Cultural Sérgio Magnani – ICSM
Objeto TP	Contribuir para o desenvolvimento do protagonismo juvenil em Minas Gerais, por meio de implantação e gestão administrativa e pedagógica do Plug Minas - Centro Jovem de Artes, Esportes e Cultura Digital.
Vigência TP	16.10.08 a 31.01.2013
Valor	R\$ 21.125.920,82
Termo de Parceria	SEC-ICSM
Órgão Estadual Parceiro	Secretaria de Estado de Cultura – SEC
OSCIP	Instituto Cultural Sérgio Magnani – ICSM
Objeto TP	Gestão compartilhada do Circuito Cultural Praça da Liberdade / Arte e Conhecimento, promovendo ações de comunicação, promoção de eventos, captação e geração de recursos, e gestão estratégica de longo prazo do Circuito.
Vigência TP	23.06.2012 à 31.05.2013
Valor	R\$ 1.626.316,61
Termo de Parceria	FTVM/SEC/SEPLAG/ADTV
Órgão Estadual Parceiro	Fundação TV Minas Cultural e Educativa - FTVM
OSCIP	Associação de Desenvolvimento da Radiodifusão de Minas Gerais - ADTV
Objeto TP	Fomento, execução e promoção de atividades culturais, educativas e informativas, por meio da produção e veiculação de radiodifusão.
Vigência TP	01.12.2005 a 31.12.2013
Valor	R\$ 95.040.555,00

Termo de Parceria	FEAM-FIP-Ambientação
Órgão Estadual Parceiro	Fundação Estadual do Meio Ambiente- FEAM
OSCIP	Fundação Israel Pinheiro - FIP
Objeto TP	Promover a manutenção, ampliar, monitorar e aperfeiçoar o Programa Ambientação, dando continuidade ao processo de implantação, operação e melhoria contínua em instituições visando à redução na geração de resíduos, a segregação de materiais potencialmente recicláveis como papel, plástico, metal e vidro e redução no consumo de água, energia elétrica e papel A4, por meio de ações de mobilização, instrumentos de comunicação, formação, capacitação e acompanhamento das comissões setoriais, estabelecimento e monitoramento de metas e indicadores.
Vigência TP	19.03.2013 a 31.01.2015
Valor	R\$ 423.221,94
Termo de Parceria	FEAM-FIP-Minas sem Lixões
Órgão Estadual Parceiro	Fundação Estadual do Meio Ambiente- FEAM
OSCIP	Fundação Israel Pinheiro - FIP
Objeto TP	Desenvolvimento de atividades do Programa Minas sem Lixões, principalmente aquelas de apoio e assessoramento aos municípios na questão da gestão municipal para os resíduos sólidos urbanos, voltados para elevação do nível de salubridade e preservação ambiental, bem como apoio para a coleta de informações para o desenvolvimento de novas propostas à política Estadual de meio ambiente pelo órgão estadual parceiro.
Vigência TP	06.08.2008 a 31.12.2013
Valor	R\$ 17.849.231,73
Termo de Parceria	FCS-SEC-ICSM
Órgão Estadual Parceiro	Fundação Clóvis Salgado - FCS
OSCIP	Instituto Cultural Sérgio Magnani - ICSM
Objeto TP	Apoiar a produção, a exibição e a formação artística mineira, por meio de apoio à gestão e à geração de recursos para a viabilização de projetos e efetiva execução de projetos e programas do Sistema Estadual de Cultura, especialmente da Fundação Clóvis Salgado.
Vigência TP	23.12.2005 a 31.01.2013
Valor	R\$ 6.484.510,81

**Fonte: Elaboração do autor com base em Dados SEPLAG/MG, 2013.**

Estes são os termos de parcerias executados por OSCIPs, mas também existem convênios celebrados entre o poder público estadual e demais entidades do Terceiro Setor (qualificadas ou não), como no caso da OSCIP IMDC. A análise desses instrumentos formais ou jurídicos (convênios, termos de parceria ou contratos) será retomada no capítulo 5.

No período de 2005 a 2011, já foram executados 21 (vinte e um) termos de parceria, atendendo às demandas do Poder Executivo. Dentre os termos de parceria finalizados, dois deles foram executados pelo CeMAIS, conforme quadro abaixo. O primeiro, para a implantação e gestão de atividades de governança social; e o segundo, para o desenvolvimento, implantação e execução do Programa de Inclusão de Jovens — Projovem Urbano— nos municípios do Estado. Destaca-se que não foram disponibilizados pela

entrevistada e nem pelo SEPLAG/MG, isso inclui ausência de dados na consulta do site eletrônico, em relação aos valores dos respectivos contratos firmados.

**QUADRO 8 - Termos de Parceria (TP) entre a OSCIP CEMAIS e Poder Executivo Mineiro (2007 a 2011)**

Órgão Estadual Parceiro	Objeto do TP	Vigência do TP	Valor
Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG	Implantação e gestão de atividades denominadas como Instituto de Governança Social-IGS, que compreende: a) capacitação de integrantes de Conselhos de Políticas Públicas Estaduais e Municipais, gestores governamentais e integrantes dos quadros das Associações e Fundações de Direito Privado, em tecnologia e métodos de gestão; b) produção e difusão de conhecimento em tecnologias de gestão social, por meio da realização de pesquisas, elaboração de material didático e publicações temáticas relacionadas à gestão, governança e controle sociais; c) assessoramento-via internet ou telefone — especialmente ao público especificado no item a), referente às temáticas alvo dos cursos e seminários.	15/10/2007 a 31/01/2011	Não divulgado.
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social- SEDESE	Desenvolvimento, implantação e execução do Programa de Inclusão de Jovens, ProJovem Urbano, nos municípios do Estado de Minas Gerais, compreendendo ainda as atividades de formação de educadores, gerenciamento e monitoramento das atividades pedagógicas.	30/06/2009 a 31/04/2011	Não divulgado.

**Fonte: Elaboração do autor com base em dados da SEPLAG/MG, 2007-2011.**

O CeMAIS atualmente fomenta e executa programas e projetos nas áreas da saúde, socioambiental, responsabilidade social e fortalecimento do Terceiro Setor, conforme o quadro 9.

**QUADRO 9 - Programas e projetos executados pela OSCIP CeMAIS no ano de 2013**

Programa ou Projeto	Ciclo de Debate e de Fomento.
Fonte financiadora	Intersetorial: Ministério Público Estadual - através do CAOTS, empresas locais e prefeituras.
Tipo de parceria	Contrato de prestação de serviço.
Descrição	Um instrumento de organização da sociedade, que busca através de diálogo e envolvimento dos diversos setores — Governo, Empresas, Universidades e Sociedade Civil Organizada ou mesmo representada por indivíduos — coordenar esforços para alcançar objetivos comuns. Realizadas palestras e debates em torno dos problemas sociais do município, promovendo a troca de experiências intersetoriais.
Período	Executado mensalmente.
Valor	Entrevistada não soube mensurar.
% aproximado (importância do recurso para a OSCIP)	Entrevistada não soube mensurar.
Programa ou Projeto	Encontro Nacional do Terceiro Setor.

Fonte financiadora	Intersetorial: Ministério Público Estadual - através do CAOTS, Federação Mineira de Fundações e Associações de Direito Privado (FUNDAMIG), Fiat, entre outras empresas.
Tipo de parceria	Contrato de prestação serviço
Descrição	Objeto: divulgar e estabelecer discussões a respeito da gestão administrativa e jurídica das entidades que compõem o Terceiro Setor, com foco nas parcerias entre as mesmas e os demais setores.
Período	Executado anualmente, em um período de 04 meses
Valor	Aproximadamente R\$ 120.000,00
% aproximado (importância do recurso para a OSCIP)	(0,88%)
Programa ou Projeto	Programa Selo de Responsabilidade Social
Fonte financiadora	Intersetorial – Governo, Empresas de direito privado ou público (pequenas, médias e grandes empresas nacionais e corporações multinacionais).
Tipo de parceria	Contrato de prestação serviço
Descrição	Um programa que visa identificar, valorizar e incentivar empresas que investem no desenvolvimento econômico das regiões dos Vales do Jequitinhonha, Mucuri, São Mateus e do Norte de Minas.
Período	Executado anualmente.
Valor	Entrevistada não soube mensurar.
% aproximado (importância do recurso para a OSCIP)	Entrevistada não soube mensurar.
Programa ou Projeto	Projeto socioambiental.
Fonte financiadora	PETROBRAS (seleção por edital), Prefeitura de Betim (MG), e demais associações.
Tipo de parceria	Contrato de prestação serviço
Descrição	Projeto socioambiental de recuperação do Córrego Saraiva, com articulação com a comunidade local.
Período	24 meses (Vigência específica não mencionada)
Valor	Aproximadamente de R\$ 2.500.000,00.
% aproximado (importância do recurso para a OSCIP)	(18,36%)
Programa ou Projeto	Projeto Mobilização da Saúde..
Fonte financiadora	Governo – Secretaria Estadual de Saúde de Minas Gerais.
Tipo de parceria	Contrato de prestação serviço (previsto metas).
Descrição	Mobilização da Saúde, em especial “Mães de Minas”, “Dengue”, entre outras doenças.
Período	12 meses (Vigência específica não mencionada).
Valor	Aproximadamente de R\$ 11.000.000,00.
% aproximado (importância do recurso para a OSCIP)	(80,76%)

Fonte: Elaboração do autor com base em dados do CEMAIS, até agosto de 2013.

Ao analisar a atuação dessa OSCIP, a entrevistada destacou a grande dificuldade das associações e fundações para realizar programas e projetos de própria autoria, devido à escassez de recursos que compromete tal dinâmica. Isto se diferencia nos contratos da entidade com o governo, para execução das políticas públicas, em que os recursos públicos possibilitam a manutenção da entidade, mas limitam a autonomia da mesma.

De acordo com Dagnino (2004), grande parte dos espaços abertos à participação de setores da Sociedade Civil na discussão e formulação das políticas públicas se defrontam com situações as quais o que se esperam deles é muito mais assumir funções e responsabilidades restritas à implementação e à execução de políticas públicas, provendo serviços antes considerados como deveres do Estado, do que compartilhar o poder de decisão quanto à formulação dessas políticas. Isso é bem demarcado no discurso da entrevistada do CeMAIS, quando menciona a limitação de atuação da entidade em parceria com o poder executivo mineiro.

“A nossa OSCIP fomenta e não executa, e quando você não executa a sustentabilidade é mais difícil. E quando a organização tem programas e projetos para executar há possibilidade de se trabalhar mais tranquilamente a gestão dos recursos financeiros, algo que não acontece no processo de fomento. Ao mesmo tempo, a parceria com o Estado não possibilita uma relação de autonomia. Até que ponto as OSCIPs contratadas se tornam questionadoras do sistema estabelecido pelo poder público? O Estado financia, e as organizações vão bater de frente com ele? Essa questão de que o terceiro setor não tem lucro, compromete sua autonomia.” (Entrevistada CeMAIS, 2013).

A segunda instituição estudada, o IMDC, executa programas e projetos das políticas públicas nas áreas ambientais, qualificação profissional, geração de renda, educação e gestão. Devido seu foco ser a parceria com o governo, o instituto limita sua atuação à prestação de serviços ao Estado, com uma atuação abrangente de acordo com as ofertadas do mercado de políticas públicas; conforme a fala do entrevistado:

“A sobrevivência da OSCIP se baseia nos recursos provindos dos contratos com o Estado. Há dificuldade em manter as OSCIPs funcionando somente em função dos projetos que elas estão executando. Se não tem projeto não tem receita, não dá pra manter uma equipe; e você acaba tendo uma flutuação de profissionais, e isso é ruim, pois compromete a padronização — enquanto experiência e qualidade — na execução dos projetos.” (Entrevistado IMDC, 2013)

Esse discurso demonstra que a sustentabilidade financeira do Instituto se baseia apenas em recursos públicos. Com isso, configura-se como complementaridade das normativas do primeiro setor, mantendo assim fragilidades e lacunas quanto ao processo de interdependência, e pouca autonomia representativa dos ideais enquanto Terceiro Setor.

Ao analisarmos o histórico do IMDC, desde a sua qualificação como OSCIP, identificaremos que em seu portfólio há apenas parceria com o Poder Executivo — nos três níveis de governo —, e formalizada por contratos e convênios, conforme quadro a seguir.

**QUADRO 10 – Convênios e Contratos entre a OSCIP IMDC o Poder Executivo Mineiro (2005 a 2012)**

Programa ou Projeto	Plano Setorial de Qualificação (PlanSeQ) / Área: Capacitação Profissional.
Fonte financiadora	Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), e Secretaria Estadual do Trabalho/MG.
Tipo de parceria	Convênio.
Descrição	Parte integrante do Plano Nacional de Qualificação (PNQ), o programa busca atender àqueles que têm dificuldade de inserção no mercado de trabalho, sobretudo por falta de qualificação profissional. O projeto tinha como meta qualificar cerca de 6.300 alunos e oferecer vagas em 12 regiões do país: Aracaju (SE), Belém (PA), Belo Horizonte (MG), Brasília (DF), Fortaleza (CE), Porto Velho (RO), Recife (PE), Rio de Janeiro (RJ), Salvador (BA), São Luís (MA), São Paulo (SP) e Vitória (ES). Foram ofertados 14 modalidades de cursos, que contemplam as diversas áreas do conhecimento: comércio, mecânica, saúde, tecnologia da informação, trabalho doméstico, entre outros.
Período	Entrevistado não soube mencionar.
Valor	Entrevistado não soube mensurar.
% aproximado (importância do recurso para a OSCIP)	Entrevistado não soube mensurar.
Programa ou Projeto	Pro jovem Trabalhador / Área: Qualificação.
Fonte financiadora	Parceria com o Governo do Estado de Minas Gerais, com 200 (duzentos) municípios mineiros.
Tipo de parceria	Convênio.
Descrição	Qualificar jovens entre 18 e 29 anos, desempregados ou com renda mensal familiar de até um salário mínimo e que estivessem cursando ou concluído o ensino fundamental ou o médio. Segundo IMDC, iniciado em 2008, o programa beneficiou 12 mil pessoas em 2009, e 25 mil em 2010. Esse programa tinha como meta obrigatória de inserir 30% dos formados no mercado de trabalho. Houve a inserção de 41% dos jovens nesse mercado.
Período	Entrevistado não soube mencionar.
Valor	Entrevistado não soube mensurar.
% aproximado (importância do recurso para a OSCIP)	Entrevistado não soube mensurar.
Programa ou Projeto	Programa Cisternas / Área: Gestão
Fonte financiadora	Governo Estadual, por meio do Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de MG (IDENE).
Tipo de parceria	Convênio.
Descrição	O objetivo do programa era a construção de cisternas com capacidade de armazenar 16 mil litros de água cada. Esses reservatórios garantiriam o abastecimento para milhares de famílias moradoras da região durante o período de estiagem. Para viabilizar o projeto em Minas Gerais, o IMDC tornou-se responsável pela mobilização das famílias, capacitação dos voluntários, implantação do projeto, compra dos materiais, logística e supervisão dos trabalhos.

Período	Entrevistado não soube mencionar.
Valor	Entrevistado não soube mensurar.
% aproximado (importância do recurso para a OSCIP)	Entrevistado não soube mensurar.
Programa ou Projeto	Cidadão Nota 10 / Área: Educação
Fonte financiadora	Governos Estadual e Municipal – Parceria com 261 municípios das regiões Norte e Nordeste do Estado de Minas Gerais.
Tipo de parceria	Contrato
Descrição	O programa visava reduzir o índice de analfabetismo, contribuir para elevação do IDH (Índice Desenvolvimento Humano), educar para a conscientização e vivência da cidadania, e da participação social por meio da criação de projetos de desenvolvimento comunitário, além de propiciar espaço de inclusão, de incentivo a organização social e da cidadania ativa. Segundo IMDC, foi atingida a meta de atendimento de 120 mil jovens e adultos por ano. Além de capacitar 7 mil alfabetizadores.
Período	Entrevistado não soube mencionar.
Valor	Entrevistado não soube mensurar.
% aproximado (importância do recurso para a OSCIP)	Entrevistado não soube mensurar.
Programa ou Projeto	Produção Agroecológica Integrada e Sustentável (PAIS) / Área: Emprego e Renda
Fonte financiadora	Governo Estadual – Instituto de Terras de Minas Gerais (ITER).
Tipo de parceria	Contrato.
Descrição	O projeto tinha o objetivo de apoiar, sistematizar e avaliar a implementação de unidades produtivas agroecológicas em pequenas propriedades, sem uso de agrotóxicos e adubos químicos, garantindo a melhoria na alimentação e o aumento na renda familiar de agricultores de baixa renda. O IMDC foi responsável pela sistematização e avaliação de possíveis terras produtivas de 40 municípios das regionais do Médio Jequitinhonha, Vale do Urucuia e Bacia do Itabapoana. Segundo IMDC, 270 famílias beneficiadas.
Período	Entrevistado não soube mencionar.
Valor	Entrevistado não soube mensurar.
% aproximado (importância do recurso para a OSCIP)	Entrevistado não soube mensurar.
Programa ou Projeto	Projeto de Desenvolvimento Sustentável da Apicultura / Área: Desenvolvimento Agrário.
Fonte financiadora	Governo Federal - Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).
Tipo de parceria	Convênio.
Descrição	Projeto tinha como objetivo o desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas das regiões Norte e Nordeste de Minas Gerais, por meio da capacitação e implantação de unidades apícolas nos municípios de Chapada do Norte, Minas Novas e Couto Magalhaes de Minas. Uma das metas era estimular a produção de produtos apícolas, por meio da capacitação e implementação de unidades produtivas para gerar emprego e renda com responsabilidade ambiental sustentável. Segundo IMDC, 180 famílias foram capacitadas na prática, preservação e cultura do cooperativismo e associativismo.
Período	Entrevistado não soube mencionar.
Valor	Entrevistado não soube mensurar.
% aproximado (importância do recurso para a OSCIP)	Entrevistado não soube mensurar.
Programa ou Projeto	Jovens Mineiros – Cidadãos do Mundo / Área – Gestão e Qualificação.
Fonte financiadora	Governo Estadual – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE/MG).
Tipo de parceria	Contrato
Descrição	Tinha o objetivo de promover a internacionalização do Estado de Minas Gerais nos campos institucional, econômico e tecnológico, por meio de intercâmbio de universitários mineiros e profissionais do Estado. Além de receber universitários

	estrangeiros para se qualificar em universidades mineiras. Segundo IMDC, houve participação de 57 pessoas nos programas realizados no Brasil, Itália e Cingapura.
Período	Entrevistado não soube mencionar.
Valor	Entrevistado não soube mensurar.
% aproximado (importância do recurso para a OSCIP)	Entrevistado não soube mensurar.
Programa ou Projeto	Festival Internacional de Teatro de Objetos (FITO) / Área – Cultura
Fonte financiadora	SESI/MG
Tipo de parceria	Contrato
Descrição	A missão do FITO é dar vida aos objetos, a princípio sem expressão, tornando-os grandes personagens do espetáculo. O evento é realizado pelo SESI e contava com o apoio do IMDC para a gestão em Belo Horizonte, Manaus, Porto Alegre, Campo Grande, Brasília e Florianópolis. O último evento em Belo Horizonte (MG) recebeu um público total de 18 mil pessoas.
Período	Entrevistado não soube mencionar.
Valor	Entrevistado não soube mensurar.
% aproximado (importância do recurso para a OSCIP)	Entrevistado não soube mensurar.
Programa ou Projeto	<i>Minas Trend Preview</i> (MTP) / Área: Gestão de Eventos – Cultural.
Fonte financiadora	Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG).
Tipo de parceria	Contrato
Descrição	O <i>Minas Trend Preview</i> (MTP), considerado o principal evento de pré-lançamento de moda do país. Evento visa antecipar coleções de marcas consagradas com desfiles e salão de negócios para lojistas e compradores nacionais e internacionais, formadores de opinião. Cada edição contou com a presença de aproximadamente 15 mil pessoas, que visitaram cerca de 200 estandes dos expositores.
Período	Entrevistado não soube mencionar.
Valor	Entrevistado não soube mensurar.
% aproximado (importância do recurso para a OSCIP)	Entrevistado não soube mensurar.
Programa ou Projeto	Rede de Cooperação de Artesanato em Economia Solidária / Área: Consultoria Empreendedorismo Rural.
Fonte financiadora	Governo Federal - Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), por meio da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES).
Tipo de parceria	Convenio com a Prefeitura Municipal e o Ministério do Trabalho e Emprego, mediação da SENAES.
Descrição	O projeto consistia em dar apoio técnico e de consultoria para estimular e assessorar a criação de uma rede de cooperação composta por empreendimentos solidários, como associações, cooperativas e grupos informais que produzem artesanato. Meta: movimentar e articular ações de apoio técnico para o empreendedor rural e fomentar a economia da região. Segundo IMDC, houve qualificação de 300 (trezentos) agricultores familiares (entorno de 120 famílias) integrantes de empreendimentos solidários.
Período	Entrevistado não soube mencionar.
Valor	Entrevistado não soube mensurar.
% aproximado (importância do recurso para a OSCIP)	Entrevistado não soube mensurar.

Fonte: Elaboração do autor com base em Dados do IMDC/Setor de Relações Institucionais, 2005 a 2012.

O IMDC, até o final de 2013, manteve relação de parceria e de colaboração técnica-comercial com governo nas esferas Federal, Estadual e Municipal. Em seu portfólio há

execução de projetos sociais em Minas Gerais (Programa Cidadão Nota 10, e demais projetos de geração e renda), no Estado de Espírito Santo (Projovem Trabalhador, Brasil Alfabetizado), Mato Grosso (Gestão) e Ceará (Projovem).

**QUADRO 11 - Outros programas e projetos executados pela OSCIP IMDC no ano de 2013**

Programa ou Projeto	Programa Cisternas
Fonte financiadora	Autarquia ADERES – Estado do Espírito Santo
Tipo de parceria	Termo de Parceria
Descrição	Possibilitar o armazenamento de água para famílias do semi árido capixaba.
Período	12 meses. Vigência: 08.07.13 a 07.06.14
Valor	Entrevistado não especificou valor
% aproximado (importância do recurso para a OSCIP)	30%
Programa ou Projeto	Pro Jovem Municipal
Fonte financiadora	Secretaria Municipal do Emprego, Trabalho e Renda – Prefeitura da Serra, Estado do Espírito Santo.
Tipo de parceria	Contrato via licitação - Prestação serviço
Descrição	Programa de qualificação de jovens para a inserção no mercado de trabalho. O Projeto tem como meta ampliar o atendimento aos jovens, por meio do processo educacional, possibilitando a formação profissional. Para isso, oferece base, conhecimento e qualificação, elementos necessários para que eles possam ingressar no mercado de trabalho.
Período	12 meses. Vigência: 06.07.12 a 06.07.13
Valor	Entrevistado não especificou valor.
% aproximado (importância do recurso para a OSCIP)	10%
Programa ou Projeto	Pro Jovem Estadual
Fonte financiadora	Secretaria Estadual do Emprego, Trabalho e Renda – Estado do Ceará
Tipo de parceria	Contrato via licitação (lotes) – Prestação de serviço
Descrição	Programa de qualificação de jovens para a inserção no mercado de trabalho. O Projeto tem como meta ampliar o atendimento aos jovens, por meio do processo educacional, possibilitando a formação profissional. Para isso, oferece base, conhecimento e qualificação, elementos necessários para que eles possam ingressar no mercado de trabalho.
Período	12 meses. Vigência: 30.04.13 a 02.03.14
Valor	Entrevistado não especificou valor.
% aproximado (importância do recurso para a OSCIP)	25%
Programa ou Projeto	Programa Brasil Alfabetizado.
Fonte financiadora	Secretaria Estadual de Educação – Estado do Espírito Santo.
Tipo de parceria	Contrato via licitação - Prestação de serviço
Descrição	Programa Nacional de Alfabetização de Jovens e Adultos, com capacitação de coordenadores e alfabetizadores, elaboração e distribuição de material didático.
Período	36 meses. Vigência: 15.04.13 a 11.04.15
Valor	Entrevistado não especificou valor.
% aproximado	10%

(importância do recurso para a OSCIP)	
Programa ou Projeto	Gestão de pessoas de SEMA.
Fonte financiadora	Secretaria do Meio Ambiente (SEMA) – Estado do Mato Grosso.
Tipo de parceria	Termo de Parceria.
Descrição	Regularização das propriedades rurais do Mato Grosso.
Período	12 meses. Vigência: 27.11.09 a 28.08.13 – Termos aditivos.
Valor	Entrevistado não especificou valor.
% aproximado (importância do recurso para a OSCIP)	25%

**Fonte: Elaboração do autor com base em Dados do IMDC/Setor de Relações Institucionais, até agosto de 2013.**

Coma redução do papel do Estado, as políticas sociais são cada vez mais formuladas estritamente, como esforços emergenciais dirigidos a determinados setores sociais. Os alvos dessas políticas não são vistos como cidadãos, com direitos a ter direitos, mas como seres humanos carentes, a serem atendidos pela caridade pública ou privadas. Ao serem confrontados com essa visão, reforçada pela escassez de recursos públicos destinados a essas políticas, e pela gravidade e urgência da situação a ser enfrentada, setores da Sociedade Civil chamados para participar, em nome da construção da cidadania, com frequência subordinam sua visão universalista e se rendem à possibilidade concreta de atender um punhado de desvalidos. (Dagnino, 2004).

Essa argumentação corrobora com as explicações dos entrevistados das OSCIPs e do CAOTS. Têm-se as OSCIPs, qualificadas para atuação em diversas áreas, mas engessadas por uma intervenção sistemática do Estado, no processo de execução das políticas públicas. Um ponto que merece destaque se refere ao olhar e à atuação dos técnicos do governo, pois os mesmos mantêm o discurso como representantes de um setor provedor — quase que absoluto — do serviço público, e detentor de um poder normativo e intervencionista principalmente no que se refere ao Terceiro Setor. As OSCIPs, mesmo como o aprimoramento de sua gestão, limitam a sua atuação em espaços estrategicamente estabelecidos pelo Estado.

E o contexto mineiro reforça mais essa concepção quando enfatiza suas relações principalmente por meio da modalidade de termo de parceria, gerando pouca oferta de programas e projetos sociais ao universo de OSCIPs. Há uma desproporcionalidade quanto ao número de OSCIPs qualificadas e a quantidade de termos de parceria firmados, fazendo com que tais entidades busquem se adequar às demandas do governo, para adentrar a seleção de editais, e garantir o seu provimento por recurso público.

Na relação de estabelecimento de parceria e adoção de contratos, não há uma negociação, o que poderia dizer, no mínimo, equiparada entre os setores. O Estado, por meio

de instrumentos burocráticos, sustenta o seu poder e influência sobre o Terceiro Setor, o que torna passível de questionamento se realmente existe uma disputa política entre tais setores, e revela significados e forças escondidos e velados dessa parceria no campo das políticas públicas.

Observa-se nas falas dos entrevistados a presença de argumentações difusas sobre o processo de parceria entre o Primeiro e o Terceiro Setor, principalmente quanto ao papel e atuação das organizações sem fins lucrativos. Essa análise passa pelo perfil de gestão dessas organizações, principalmente quando estas são contratadas pelo poder público, o qual estabelece regras e normas para utilização de recursos públicos, e para a atuação dessas organizações em programas e projetos sociais. O significado político da participação é radicalmente redefinido e reduzido à gestão. A ênfase gerencialista e empreendedorista transita da administração privada para o âmbito da gestão estatal. (Dagnino, 2004, p.103).

A seguir, analisaremos os mecanismos de funcionamento do processo de parceria entre o Estado e as OSCIPs, avaliando especificamente esse tipo de conduta no contexto mineiro.

## **5.5 Mecanismos, motivações e racionalidades da articulação intersetorial entre Estado e OSCIP**

Para Cunill Grau (1996), as abordagens de (re)articulação das relações Estado-Sociedade tendem a focalizar apenas os eixos econômicos e políticos da relação, sem uma perspectiva clara que oriente a transformação de ambos ou que dê sentido à reivindicação da sociedade. Observa-se que tende a manter uma abordagem instrumental dessa rearticulação. Os sinais são certamente diferentes e podem ser expressos pela equação ‘Estado mais sociedade civil’. No entanto, os conteúdos ainda não estão fixados ou são extremamente vagos, de modo que não contribuem necessariamente para dar uma projeção diferente à relações Estado-Sociedade, nem atribuem novos significados a uma ou a outra esfera. De um lado, encontra-se um forte apelo às sinergias da associação, baseada especialmente na valorização da eficiência do setor privado; de outro, constata-se abundantes referências à necessidade da participação democrática — o que, por carecer de conteúdos claros, não designa necessariamente um princípio que fundamente o crescimento do poder da Sociedade Civil. A administração da participação política, a tecnicidade da participação social e a concepção da democracia como método ou procedimento convertem-se em expressões

concretas da maneira particular de avaliar a instância social em que se preconiza o fortalecimento da Sociedade Civil e das instituições políticas por meio do controle do governo.

Coutinho, Bernardo e Silva (2008) pontuam que ainda há um considerável desconhecimento sobre a articulação intersetorial e os mecanismos de funcionamento do modelo mineiro, seja por parte dos próprios órgãos estatais, das OSCIPs e dos órgãos de controles. Como consequência, há receio por parte dos órgãos estatais em realizar parcerias com OSCIPs, pois são encontradas dificuldades e resistências da elaboração do termo de parceria à adoção de um formato de controle focado em resultados, assim como existe insegurança de ordem jurídica e cultural com relação ao modelo.

As OSCIPs, que já ocupavam espaços de políticas públicas, caracterizadas pela ausência do Estado, enxergam nessa parceria uma solução gerencial, como uma atuação sinérgica que pode melhorar os resultados de sua ação. Na articulação intersetorial mineira, as OSCIPs buscam se instrumentalizar para utilizar o recurso público, de maneira que garantam a eficácia e eficiência de suas prestações de serviço, seguindo pressupostos avaliativos do governo e, ao mesmo tempo, tentando garantir os ideais e interesses específicos do Terceiro Setor. Essa questão se faz presente no discurso dos entrevistados, quando os mesmos avaliam aspectos dessa parceria.

Acredito que nesse novo perfil de gestão da política mineira tenha ganhos para o terceiro setor, pois permite o Estado enxergar a importância das OSCIPs, e as mesmas melhorarem suas ferramentas gerenciais. Precisamos aperfeiçoar essa parceria, sem deixar de assegurar o espaço (autonomia) do terceiro setor. Destacaria como ponto importante nesse aprimoramento técnico o compromisso ético e uso eficaz do recurso público. (Entrevistada CeMAIS, 2013)

É preciso que as OSCIPs dediquem esforços para aprimoramento do seu gerenciamento. Quando se tem foco é mais fácil captar recurso e garantir a sustentabilidade da organização. Adequar ao perfil da gestão do governo nos permite ampliar a nossa atuação. Mas não vejo o Terceiro Setor como voz ativa nos processos de negociação, pois seguimos regras do Estado e assumimos o papel de mero prestador de serviço. Não sei até que ponto podemos “culpar” o Estado, pois ação gera reação. (Entrevistado IMDC, 2013).

Observa-se que a parceria OSCIP e Estado emerge questões sobre a configuração administrativa, ‘estilo’ de gestão e autonomia das entidades envolvidas. Temos, de um lado, o reconhecimento das OSCIPs, sobre a importância de adesão e sinergia gerencial com a proposta da máquina burocrática estatal, mas de outro as mesmas apresentam “incômodos”

diante das possibilidades do exercício do poder do Estado sobre elas, o que poderia comprometer sua autonomia.

Essas questões se associam fundamentalmente à criação dos mecanismos de participação da Sociedade Civil em dois processos, analiticamente passíveis de diferenciação: a manifestação de interesses de grupos sociais organizados no processo de formulação de políticas e decisões públicas, e a administração privada de serviços ou programas públicos. Como alternativa para solução desses impasses é necessária a criação de oportunidades de participação dirigidas a tais atores, que envolvam o seu reconhecimento como sujeitos políticos, bem como o fomento dessa participação esquivando de fórmulas instrumentais, fragmentarias ou rígidas (Cunill Grau, 1996, p. 125).

O modelo mineiro apresenta controle e acompanhamento constante das parcerias, tornando imperativa a necessidade de controle interno — exercido pelos próprios órgãos estatais e pela Auditoria Geral do Estado, que criou uma área específica para cuidar dos instrumentos de contratualização de resultados —, e externo — exercido pelo Ministério Público e o Tribunal de Contas do Estado, os quais já solicitaram informações sobre as parcerias vigentes, mas o fizeram de maneira pontual, incompleta e confusa —. Essa necessidade de revisar os esquemas e técnicas de controle tem por objetivo maximizar a responsabilidade pública e evitar constrangimento da Sociedade Civil, no que diz respeito em assegurar a eficiência e a qualidade da prestação de serviços.

O terceiro setor é um grande aliado do poder público na execução de políticas públicas, unindo esforços no atendimento às demandas da sociedade. Um grande gargalo que vejo em relação a suas entidades é a precariedade de sua *situação gerencial, sendo uma grande preocupação e foco de nossa atuação*. (Entrevistado NCPO, 2013).

Peci, Figale, Oliveira, Barragat e Souza (2008) afirmam que à medida que o estado mineiro delegou a execução das políticas públicas, seria de se esperar que fossem reduzidas também as estruturas previstas para essa finalidade. Ao mesmo tempo em que o Estado reduziu, via OSCIPs, as estruturas responsáveis para a execução das políticas, ele enfrentou uma demanda maior relativa à supervisão e à fiscalização dos recursos empregados pelo Estado nos modelos.

Os instrumentos de controle e avaliação foram evoluindo no decorrer das parcerias no longo do tempo, e hoje o modelo é bastante robusto devido a esta evolução. No passado pensava-se que deveria ser acompanhado apenas os resultados, mas o que se viu é que desta forma os resultados esperados dificilmente eram alcançados. Então durante o desenvolvimento do modelo foram implementados vários instrumentos que se materializam nos documentos de planejamento, acompanhamento e avaliação que hoje fazem parte do modelo mineiro de parceria com OSCIPs, como a memória de cálculo, os relatórios de avaliação, as checagens amostrais, etc. (Entrevistado NCPO, 2013).

Os autores, citados anteriormente, pontuam que, quando o termo de parceria entrou em cena como tentativa de soluções gerenciais, o discurso enfatizava a crítica à morosidade das burocracias estatais. Com o tempo, o governo foi ampliando o seu universo de ferramentas, buscando garantir maior agilidade e flexibilidade, provindas de uma ideologia da superioridade da gestão privada. Por outro lado, ainda encontra-se o desconhecimento técnico operativo desses instrumentos por parte das OSCIPs. Os termos de parceria fazem com que conflitos inerentes à dicotomia política/administração e formulação/execução surjam com frequência.

Os elementos contratuais, conforme mencionado no capítulo 4, reforçam a necessidade da formalização, ou seja, de definição de uma estrutura política que legitime os discursos e práticas que nortearão os acordos entre organizações sem fins lucrativos e o poder público. No cenário mineiro, duas modalidades jurídicas ganham destaque, o termo de parceria e os convênios, apesar da gestão política considerar o primeiro como instrumento mais eficaz na relação entre Estado e OSCIPs, conforme discurso a seguir.

No caso do modelo mineiro de parcerias com OSCIPs, o instrumento que formaliza a parceria é o Termo de Parceria (TP), regulamento pela Lei 14.870 de 2003 e o decreto 46.020 de 2012. A distinção entre os dos Termos de parceria (TPs) e convênios, instrumentos mais usados na parceria com OSCIPs, é vasta e não saberia ao certo se conseguiria lista-los sem fazer um estudo a respeito. O que posso fazer é listar algumas *vantagens que vemos na utilização dos termos de parceria*. Entendemos que a sua flexibilidade gerencial é um grande diferencial (uma vantagem competitiva, digamos assim). Esta flexibilidade é permitida visando o alcance de resultados em prol da sociedade. Já os convênios tem uma prerrogativa de execução única e exclusiva do que está expresso no contrato, muitas das vezes, com certa rigidez, o que atrapalha a boa execução das atividades planejadas. Outra grande vantagem do TP é a possibilidade de captação de recursos junto à iniciativa privada que pode potencializar o alcance de resultados da política pública em questão. Há também avanço com a metodologia de acompanhamento das atividades, pois existe uma comissão supervisora que tem o dever de zelar pela boa execução das atividades em parceria com a OSCIPs, além do instrumento da Comissão de avaliação que periodicamente avalia e acompanha a execução da política pública parceirizada. Outro ponto importante é a questão de aditamento nos termos de

*parceria, pois não há limites para este procedimento desde que seja de interesse do poder público.* (Entrevistado NCPO, 2013).

As iniciativas que servem para afirmar uma transformação real nos modelos institucionais de prestação de serviços públicos, deveriam assegurar não somente maior participação das organizações sem fins lucrativos, mas também melhorar a qualidade dos serviços, em uma nova institucionalidade pública. Cabe avaliar se tais iniciativas implicam uma criação de relações de poder compartilhado e, inclusive cessão de poder, inseridas no processo de que o público não se egote no estatal, e se realmente significam que está em desenvolvimento “uma cultura de co-responsabilidade política e social” (Cunill Grau, 1996: 127).

A fala anterior do entrevista do NCPO demonstra esforços do governo mineiro em qualificar sua gestão para obtenção de resultados mais eficazes, porém apresenta, no final do seu discurso, (grifo nosso) que tais iniciativas se condicionam — tanto para ampliação ou alteração de formato — a vontade e interesse do poder público. Com isso, apresenta-se um poder do Estado sobre as OSCIPs, principalmente quando são definidos mecanismos de funcionamento dessa parceria.

A experiência mineira nos alerta sobre a existência de tensões na articulação intersetorial, e que tais processos devem ser cuidadosamente avaliados, levando em conta o que pode ser produzido entre os atores envolvidos.

Para Cunill Grau (1996), quando o Estado atua como fonte de recursos financeiros, é claro que se faz necessário fixar limites à ação discricionária das entidades executoras, quanto ao uso dos recursos públicos. Isto exige um “referencial regulador”, que proporcione o controle sobre os atores sociais, mas que, por sua vez, não prejudique sua autonomia. A propósito, é preciso considerar, ainda, que as práticas reivindicatórias e a mobilização de recursos sociais para pressionar em favor da redefinição de propostas políticas são os espaços por excelência da ação da Sociedade Civil. É preciso notar que a sociedade também, “subsidiariamente”, participa da execução de programas e serviços sociais, combinando pressões e mobilizações como novas formas de interlocução pública e de interpelação política para a defesa de seus direitos, para o estabelecimento de critérios públicos na utilização dos recursos e bens de que depende a qualidade de vida das maiorias, assim como para a introdução de novos temas na agenda pública estatal.

O desafio mais importante e diretamente ligado ao Estado é a mudança de enfoque de suas relações com a Sociedade Civil. Em vez de pretender que esta se aproxime dele, por meio de canais institucionais criados em função dos seus objetivos e necessidades, o que se

preconiza é a inversão desse paradigma, de modo que a sociedade civil no contexto preserve sua autonomia institucional, e não sufoque sua capacidade de negociar livremente sobre as melhores opções para seu desenvolvimento.

Contudo, diante das evidências do cenário mineiro, é possível afirmar que as oportunidades reais de se criar a autogestão ou cogestão de recursos públicos, que envolvem a possibilidade de abertura de novos espaços públicos, não são automáticas mais relativas e condicionadas a uma série de fatores relacionados com transformações institucionais e culturas da máquina governamental e com o tipo de ator social envolvido.

Neste contexto, serão apresentados aspectos analíticos complementares, que nos permitirão entender as linhas de ação e de forças preexistentes no Estado e nas OSCIPs, e os processos de dominação inseridos nessa articulação intersetorial.

A criação de oportunidades para participação política das OSCIP, na execução de programas ou serviços públicos, nos aponta para a necessidade de compreender outros elementos desse processo. Optamos agregar novas análises, como as motivações e racionalidades entre Estado e OSCIPs, e o exercício de poder do poder público sobre tais entidades.

Não poderíamos deixar de pensar na vida social sem a compreensão dos significados atribuídos pelos atores sociais, que expressa o fato de que existem posições valorativas e racionais (ideologias próximas e distintas), traçadas ao longo da história. Toda ideologia carrega consigo as aspirações, os interesses, divergências e projetos de determinados grupos da sociedade. Múltiplos agentes racionais, ao buscarem cada um os seus objetivos, estão sujeitos a resultados que escapam as suas intenções primárias, mas que nem por isso deixam de ser importantes; e que eventualmente podem ganhar persistência ao longo do tempo.

Na concepção weberiana, a relação associativa apoia-se num acordo de interesses motivados racionalmente (seja com base em fins ou valores). Condutas podem ser regulares, seja os indivíduos ou grupos que as repetem ou a elas dão sentido. Tal regularidade pode acontecer devido ao mero hábito, mas, quando duradoura, se transforma em costume pela orientação racional da ação. Esse processo de racionalização da conduta pode exigir que o agente tome consciência e rejeite ou não sua própria submissão à regularidade imposta por este costume.

O Estado representa a razão instrumental com linhas de ações com caráter utilitário, pautadas em resultados estratégicos; e as organizações do Terceiro Setor predominam a razão substantiva suas linhas de ações de autoexpressão, ajuda mútua, solidariedade, valores cívicos.

Podemos atribuir a existência de traços das duas racionalidades — instrumental e substantiva — às iniciativas de parceria entre o Estado e as organizações sem fins lucrativos. Essas organizações, nesse processo, sofreriam possíveis transformações por influência umas das outras, como exemplo, a razão instrumental, começando a predominar em entidades originalmente pautadas por princípios como solidariedade e justiça, podendo dar até um caráter mercantil às ações sociais, em algumas situações.

Apesar do avanço da racionalização do Estado Moderno gerar um “desencantamento do mundo”, não se elimina totalmente da vida social as crenças e os sentimentos. Esse mundo também pode sofrer um movimento contrário, o do reencantamento valorativo, apresentando uma sociedade cada vez mais complexa. As instituições se travestem em uma administração burocrática, mas ainda observamos resquícios de discursos de emancipação com bases valorativas — típicos da racionalidade substantiva.

A tentativas de rearticulação das relações Estado-Sociedade adquire outra perspectiva: o fortalecimento da sociedade civil se faz solidário com a construção da democracia e da cidadania, e implica a própria democratização do Estado, ainda que não se reduza a esta. É com esses conteúdos que a categoria “público” adquire validade como instrumento de análise e marco de referência de algumas transformações, remetendo a um projeto de democratização “substantiva”.

Nessa proposta ainda há desafios quando se pensa nas estruturas formais do Estado, em que suas linhas de ações — estrategicamente definidas — legitimam a autoridade do poder público na imposição de orientações racionais aos demais setores. No âmbito das relações com o Estado, existe uma racionalidade instrumental ligada à conquista e ao exercício do poder. E o processo de execução de políticas públicas enfrenta limites com a burocratização das organizações sociais, pois são estabelecidas logicas de funcionamento e mecanismos de controle para eficiência dos seus resultados.

As conhecidas expressões “bem comum”, “interesse de todos” as vezes apontam ou ocultam os interesses de grupos ou setores, como se não existisse uma sociedade sem contradições. Não podemos nos esquecer do poder e da racionalidade adotada nas relações de grupos, pois em alguns casos estes apresentam projetos como se fossem de interesse de toda a sociedade.

Para Weber, os indivíduos agem por motivos levados por interesses racionais ou pela emotividade. A sociedade se apresenta como um conjunto de linhas de forças, inserido em processos dinâmicos e localizados, que se move constantemente e se reorienta. Neste cenário,

a probabilidade de dominação e de autoridade possibilitam a explicação da regularidade do conteúdo das ações e das relações sociais.

Um estado de coisas pelo qual uma vontade manifesta (mandato) do dominador ou dos dominadores influi sobre os atos de outros (do dominado ou dos dominados), de tal modo que, em um grau socialmente relevante, estes atos têm lugar como se os dominados tivessem adotado por si mesmos e como máxima de sua ação o conteúdo do mandato (obediência). (Weber, 1996: pg. 699).

Na dominação existe uma relação social de mando e de obediência, e traz a discussão da legitimidade da administração do domínio, que se sustenta em um exercício persistente e precisa de alguma forma ser aceito. Essa administração cada vez mais sai do universo valorativo individual, e se formaliza em regulamentos, leis e estatutos. Nesse contexto, a burocracia expressa uma racionalidade formal.

O grande desafio é compreender os significados existentes na operacionalização dessa dominação. Acredita-se que esta, a princípio, tenha um caráter difuso, pois aparentemente se traduz certa naturalidade na realidade coletiva, mas não podemos nos esquecer de que existem alterações nas relações sociais, pois depende do entendimento que os agentes fazem das normativas vigentes e das orientações que forem tomar, podendo o espectro da legitimidade sofrer alterações.

No caso mineiro, o trabalho do Estado impõe requisitos administrativos e legais, em uma recente metodologia de gestão, para as OSCIPs, que passam a ter que conciliar a promoção de determinada atividade social, com a condição de parceira do Estado, obrigando-se a prestar contas sobre os recursos utilizados e os resultados alcançados.

O parentesco sociológico de dominação legal com o moderno domínio estatal manifestar-se-á ainda mais claramente ao se examinarem os seus fundamentos econômicos. A vigência do 'contrato' como base da empresa capitalista impõe-lhe o timbre de um tipo eminente da relação de dominação 'legal'. [...] Toda a história do desenvolvimento do Estado moderno, particularmente, identifica-se com a da moderna burocracia e da empresa burocrática, da mesma forma que toda a evolução do grande capitalismo moderno se identifica com a burocratização crescente das empresas econômicas. As formas de dominação estão em ascensão em todas partes. (CONHN, 1982: pg. 130).

Para Cunill Grau (1996) é perceptível o reconhecimento da tensão crescente entre o Estado e a sociedade, que se expressa na questão de que o conceito “público” (e “político”) não se esgota na esfera estatal em relação à preservação de identidades culturais e de maior autonomia do componente social. Junto a isso, acentua-se a consciência de que o Estado não poderá assumir os desafios de proporcionar a integração social, se não for capaz de atuar realmente como público, que aposte igualmente na sua própria democratização. Nota-se, por outro lado, que se começam a questionar as estratégias de desenvolvimento, centradas exclusivamente no setor estatal e/ou privado, o que começa a legitimar a incorporação ativa da “Sociedade Civil” ao processo, vale dizer, confere espaço próprio às expressões de solidariedade em tais estratégias. A representatividade, a capacidade institucional e a responsabilidade do Estado tornam-se, assim, atributos cada vez mais importantes para se obter a redefinição das fronteiras entre o Estado e a sociedade, e contribuir efetivamente para o fortalecimento desta última.

Os novos estudos sobre a Sociedade Civil reforçam essa mesma preocupação em decorrência da conscientização de que a democratização da sociedade requer a democratização e a reforma institucional da sociedade política. Põe em evidência a necessidade do desenvolvimento de uma política de influência sobre o Estado para que abra o universo do discurso político a novas identidades e normas articuladas, de maneira igualitária na sociedade. Torna-se relevante também a adoção de uma “política de inclusão”, dirigida a obter o reconhecimento de novos atores políticos. (COHEN & ARATO, 1992).

Sob essas perspectivas, o público “no Estado” não pode ser considerado como um dado pronto, mas um processo de construção, que supõe, por sua vez, a ativação da esfera pública social na sua tarefa de influir sobre as decisões estatais.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como finalidade analisar a relação entre a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e o Poder Executivo Mineiro, na tentativa de compreender os interesses dos atores e as justificativas dadas a essa parceria. A análise partiu da constatação, de, por um lado, a necessidade que o Estado possui em contar com executores de políticas públicas, e, por outro, o interesse das organizações do Terceiro Setor na inserção desse mercado, como agentes executores de programas e projetos sociais.

Nos primeiros capítulos, estudamos os elementos que compõem o Estado Moderno e a administração pública, sua tendência à burocratização das organizações sociais, e como esses conceitos se apresentam no caso brasileiro. À medida que se reconhecia a existência das racionalidades — instrumental e substantiva — que orientam a máquina estatal e os demais setores, foi possível complementar tal análise por meio do conceito de “cultura política”, principalmente o que diz respeito à participação política e à implicação das organizações sem fins lucrativos nesse processo. Os objetivos iniciais desta pesquisa passaram pela verificação desse fenômeno social e os reflexos no campo das políticas públicas. O recorte analítico da estrutura burocrática do governo mineiro, com a presença de tais elementos, possibilitou a identificação das diferenças de percepções ou congruência de sentidos entre o Estado e as OSCIPs, e a existência de diferentes estruturas e práticas dessas organizações.

A partir da investigação de duas OSCIPs, podemos tirar a nossa primeira conclusão em relação à existência de diferentes intencionalidades e práticas na dinâmica política entre setores: identificamos características racionais no relacionamento entre o Estado e as organizações sem fins lucrativos que distinguem o perfil e condicionam a atuação cada um. Ainda, constatamos que o aparato público mineiro, em sua composição de elementos culturais e estruturais, possibilita a participação política das OSCIPs. No entanto, o Estado utiliza normas e regras como exercício do seu poder, justificando sua tentativa de dominação legal sobre estas, em prol de resultados eficazes em seus processos de gestão.

Na racionalização do Estado Moderno a lógica instrumental tende a predominar nas organizações burocráticas, mas isso não exclui a presença da racionalidade substantiva, pois há tensões nas orientações racionais “entre” e “nas” próprias organizações. O que de fato encontramos são “discursos maquiados” sobre as racionalidades das OSCIPs e do Estado, e suas linhas de ação. No universo das organizações sem fins lucrativos, parece como elemento dado de que as OSCIPs, pelo fato de fazerem parte desse contexto, se orientariam apenas pela

racionalidade substantiva, e em contraponto, o Estado pela racionalidade instrumental; o que é um equívoco, pois há elementos instrumentais e substantivos em ambas as organizações.

No IMDC, deparamos com discursos e práticas orientados pela racionalidade instrumental. De acordo com a análise dos dados, é possível verificar, nas categorias conceituais utilizadas, a existência de elementos com indicadores de natureza técnica a fins econômicos e à relação de poder. As falas do entrevistado e o histórico de execução de programas sociais somente em parceria com o poder público, apresentam-se como estratégias da organização para garantir a sua sustentabilidade econômica. Em determinados momentos, houve justificativas que tal orientação ocorre devido a dominação legal e econômica do Estado sobre as organizações sem fins lucrativos. Não há um reconhecimento substancial e tampouco foram demonstradas ações práticas sobre a real necessidade do Instituto em incorporar valores condizentes com o Terceiro Setor.

Em relação ao CeMAIS, percebemos, de modo mais nítido, a presença da racionalidade substantiva. Observamos que suas orientações valorativas influenciam e marcam sua participação política. Isso pôde ser confirmado principalmente nos discursos com valores de cunho emancipatório, postura e desejo dos dirigentes em saber se as transformações sociais pretendidas estavam se concretizando — que a representante da entidade denomina como “devolutiva social”, e pela busca pelo fortalecimento do Terceiro Setor.

Nos casos dos órgãos representativos do poder executivo mineiro, o Núcleo Central de Parcerias com OSCIP e o Centro de Apoio ao Terceiro Setor do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, temos a racionalidade instrumental manifestada desde a constituição dos mesmos, enquanto espaços públicos de controle e fiscalização, como também a sistematização de suas estruturas pautadas em indicadores de utilidade e fins, ou seja, condicionadas por decisões institucionais de cunho estratégico. Isso não significa que o governo mineiro apresente somente indícios de um tipo de racionalidade, ao contrário, demonstra a sua tendência de atuação em maior grau. A adoção do modelo político “Estado aberto e em rede”, sustentado por gestões regionalizada e participativa, apresentam pautas e motivações da própria política e buscam a emancipação como o alcance da responsabilidade e satisfações sociais, elementos que configuram uma racionalidade substantiva. Mas, analisando o objeto dessa pesquisa, é fato que as ações racionais do Estado são predominantemente a fins.

É possível concluir, através da análise dessas organizações, que o tipo de racionalidade instrumental predomina e influencia os processos da articulação intersetorial, seja na

qualificação e escolha das parcerias, como também na definição da modalidade contratual, e nos mecanismos de funcionamento e controle na execução dos programas sociais. De certa forma, o tipo de gestão em rede, adotado pelo governo mineiro, se apresenta passível de questionamento quando pensamos os reflexos do predomínio sobre as entidades sem fins lucrativos, e se estas não estariam perdendo seus traços mais característicos tendo que adaptar, de maneira submissa, às orientações com fins preestabelecidos pelo Estado.

Nesse contexto, chegamos a outra conclusão que diz respeito às intencionalidades do processo de qualificação da OSCIP mineira. Esse processo delega autoridade ao Poder Executivo, baseada em orientações ou diretrizes do plano governamental, legitimando, assim, a categorização ou qualificação de determinados grupos do Terceiro Setor. Embora o discurso dessa ação, por parte do Estado, seja a necessidade de instrumentalização gerencial das entidades sem fins lucrativos, o mesmo não reconhece ou explicita o exercício de seu poder sobre tais organizações. Essa ótica também não se apresenta de forma clara nos discursos dos dirigentes das OSCIPS, pois estes, de alguma forma, limitam as questões políticas a uma ordem prática de seu cotidiano. As próprias OSCIPs legitimam a qualificação como um processo natural, em um consenso pautado nos *deficit* da gestão de suas entidades, como alternativa para otimização de recursos e aprimoramento das habilidades técnicas.

Não desconsideramos a importância dessas ferramentas gerenciais para avanços nas estruturas formais, o que questionamos são os sentidos embutidos nesses instrumentos que definem forças e posições na esfera política. A necessidade de mostrar capacidade, competência e boa utilização de controles tem pressionado as OSCIPs a focar exclusivamente na eficiência financeira de sua gestão. Eficiência pode-se traduzir por: melhor alocação de recursos e capacidade de ampliar os benefícios de sua atuação. Mas, por outro lado, essa focagem em controles e em dimensão econômica das estruturas formais pode enfraquecer e subordinar as características e valores que as diferenciam.

Retificamos o que foi dito no capítulo 5, em que as oportunidades reais de se criar a autogestão ou cogestão de recursos públicos, que envolvem a possibilidade de abertura de novos espaços públicos, não são automáticas, mas relativas e condicionadas a uma série de fatores relacionados com transformações institucionais e culturas da máquina governamental, com o tipo de ator social envolvido. A análise do contexto mineiro nos leva ao seguinte questionamento: nesse contexto, as OSCIPs representam a Sociedade Civil ou adquirem o perfil de “empresas” prestadoras de serviço do Estado, especializadas em ações sociais?

Em relação à tentativa de entendimento das orientações racionais dos técnicos e representantes das organizações entrevistadas, é consenso que o conhecimento produzido em

termos de (re)articulação intersetorial no campo das políticas públicas ainda é incipiente, demonstrando a necessidade de investigar com maior profundidade tal realidade.

A hipótese deste estudo se confirma, porque existe uma tensão a respeito da convivência de motivações e racionalidades das OSCIPs e do Estado, no universo da cultura cívica, e em processos formais de inserção no mercado de políticas públicas. Essa tal prerrogativa apresenta, em alguns contextos, elementos que ora se complementam e ora tensionam. A pesquisa realizada junto às OSCIPs e aos órgãos representativos do governo mineiro sustenta a afirmativa de que diferentes racionalidades influenciam as práticas de gestão e, como demonstrado, apresentam linhas de força em processos de negociação e na execução de serviços públicos.

Antes de prosseguir com outra conclusão desta pesquisa, é necessário registrar um fato importante que ocorreu após o estudo de caso das OSCIPs selecionadas, especificamente na fase posterior às entrevistas e às análises documentais. Fomos surpreendidos por uma notícia publicada pela mídia televisiva, a qual mencionava a investigação da Polícia Federal, que caracterizava o IMDC como uma OSCIP articuladora de processo de corrupção com recursos públicos.

Segundo informações do *site* da Polícia Federal (PF), essa investigação foi realizada em conjunto com o Ministério Público Federal, Controladoria Geral da União (CGU) e Receita Federal (RF), e foi deflagrada em 09.09.2013, com o combate ao desvio de recursos públicos a partir de processos licitatórios.

A Operação se denominou "Esopo", pois se referia a um autor grego que escreveu a fábula *Lobo em Pele de Cordeiro*, termo o qual foi usado para explicar a conduta do IMDC. De acordo com a Polícia Federal, toda OSCIP "deveria pautar sua atuação no interesse social e ter legalmente vedada a possibilidade de auferir lucros", e que nesse caso a organização não respeitava essas condições. O esquema criminoso atuava por meio do IMDC, e fora constituída por empresas, pessoas físicas, agentes públicos, prefeituras, Governos Estaduais e ministérios do Governo Federal. Em cinco anos, o prejuízo seria de R\$ 400 milhões, em 10 estados e no Distrito Federal.

A Controladoria Geral da União menciona que, ainda no primeiro semestre de 2011, havia identificado irregularidades na celebração, execução e prestação de contas relativas ao termo de cooperação e parceria firmado com o IMDC, para realização dos eventos de moda *Minas Trend Preview* – 6ª e 7ª edições – e do Festival Internacional de Teatro de Objetos (Fito)<sup>2</sup>. Tais irregularidades foram identificadas durante os trabalhos de Auditoria de

Avaliação da Gestão de 2010, do Serviço Social da Indústria — Departamento Regional de Minas Gerais (SESI/DR-MG).

Outro trabalho da CGU que contribuiu para a deflagração dessa operação foram as fiscalizações realizadas no âmbito do Programa Projovem<sup>2</sup>, do Ministério do Trabalho e Emprego, a pedido do Ministério Público Federal, em decorrência de matérias publicadas na imprensa envolvendo a atuação do IMDC. A fiscalização da CGU, nos municípios em que o IMDC figurava como contrato, apontou graves irregularidades envolvendo o processo licitatório para a contratação da entidade, que incluíam, entre outras, a ausência de comprovação da capacidade operacional do IMDC para a execução do Projovem nos municípios. Também foram identificados sobrepreços nos valores pagos por aluno/hora/aula nos contratos firmados entre as prefeituras municipais e o IMDC; antecipação de pagamentos ao IMDC, sem a correspondente contraprestação na realização dos serviços contratados; transferências de recursos do Projovem, destinados ao pagamento de tributos e contribuições previdenciárias, para o IMDC, em situações em que essa entidade, por ter natureza de OSCIP, goze de isenção tributária; e ocorrência de fraude com vistas a falsear a inserção dos jovens no mercado de trabalho e o cumprimento de requisitos do Projovem. Os mesmos tipos de irregularidades foram identificados na execução do Projovem pelo Instituto de Desenvolvimento do Norte de Minas Gerais (IDENE). Os prejuízos apontados nas fiscalizações do Projovem podem chegar a mais de R\$ 40 milhões, cerca de R\$ 37,5 milhões apenas no âmbito do IDENE.

De acordo com a investigação, o suposto grupo criminoso fraudava licitações e direcionava a contratação dos serviços à OSCIP. Depois de firmado o contrato, os serviços eram superfaturados ou não eram executados. O dinheiro da fraude era repassado às empresas que participavam do esquema, com retorno desses valores para os agentes públicos. Os envolvidos continuam sendo investigados e podem responder por formação de quadrilha, falsidade ideológica, corrupção ativa e passiva e lavagem de dinheiro, entre outros crimes.

A investigação começou no fim de 2011 e efetivou mandatos de prisão no mês de setembro de 2013. Em Minas Gerais, os focos foram as prefeituras de Araçuaí, no Vale do Jequitinhonha, Coração de Jesus, Januária, São Francisco, São João da Ponte e Taiobeiras, no norte de Minas, e Três Corações, sul de Minas. A polícia monitorou transações do IMDC durante esse período com governos, prefeituras e entidades privadas, e constatou irregularidades na contratação e/ou na execução dos serviços.

Ainda não houve um parecer definitivo do judiciário sobre esses apontamentos da Operação Esopo. O que se tem como notícia e como consequência desse fato é a

inoperabilidade e fechamento do IMDC. Após essa operação, o IMDC cancelou os seus contratos de prestação de serviços com as instâncias do poder público, interrompendo a execução dos programas e projetos que estavam em andamento.

Torna-se importante o esclarecimento de que toda pesquisa não está isenta de atravessamento ou “surpresas” oriundas da dinâmica política e social, e tampouco se condiciona ao controle absoluto do pesquisador. Não realizaremos julgo de valor quanto essa situação do Instituto, pois esse papel compete somente às autoridades legais. O fato ocorrido não deslegitima as informações levantadas junto ao IMDC, e não compromete a análise e a qualidade desta dissertação, pois os dados empíricos levantados se fundamentam em registros documentais.

A última conclusão a que chegamos, a partir desta dissertação, diz respeito sobre o lugar ocupado pelas OSCIPs no universo “público”, e a autonomia das mesmas na constituição de uma gestão mais compatível com suas orientações racionais. Neste estudo, nos deparamos com a problemática do conceito “público” acoplado à ideia estatal, e como isso interfere nas demais possibilidades de representação da esfera política. Mas observamos que as organizações do Terceiro Setor, principalmente após o seu marco regulatório, de maneira gradativa, legalmente incorporam e ocupam esse espaço “público”, trazendo estratégias e expressões como solidariedade para as relações sociais. E que ainda há a permanência de um *modus operandi* em relação à cultura cívica.

Constatou-se, nesta dissertação, que as pesquisas nas Ciências Sociais sobre o papel das organizações da Sociedade Civil nas políticas públicas têm sido raras na última década. Esta pesquisa teve a finalidade de contribuir para reduzir essa lacuna. Contudo, o presente estudo não almejou esgotar as análises que constituem o processo de parceria entre o Poder Executivo Mineiro e as OSCIPs. Ao contrário, apresentou um campo analítico sobre o seu contexto político-histórico, na perspectiva de uma gestão embutida de racionalidades instrumental e substantiva. Com o intuito de inferir as características de participação da política mineira, o estudo apresentou o universo valorativo e formal da sua atual administração pública, e apresentou esse ordenamento burocrático, além das motivações e dos acordos estabelecidos para a execução de políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

ALMOND, Gabriel Abraham; SIDNEY, Verba. **Diez textos básicos de ciencia política**. Ariel Ciencia Política. (Original The civic culture: political attitudes and democracy in five nations. Princeton, N. J. Princeton University Press), 1963.

ALVES, Mario Aquino. **Terceiro Setor: O Dialogismo Polêmico**. Tese (doutorado) - Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, Escola de Administração de Empresas, São Paulo.

AMARAL GOMES, Ana Valeska. **Terceiro Setor e Políticas Públicas**. Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública – v.1, n.1 (nov. 1937) – Ano 54, n.2 (Abr-Jun/2003). Brasília: ENAP, 1937.

BARROS, Marizeth Antunes; SANTOS, Thaís Cachon dos. Terceiro Setor: racionalidade instrumental ou substantiva? **Revista Espaço Acadêmico**, número 113. Outubro de 2010.

BRASIL. Lei n. 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 o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: <[www.mj.gov.br/snj/oscip/legislacao/lei9790\\_99.pdf](http://www.mj.gov.br/snj/oscip/legislacao/lei9790_99.pdf)>. Acesso em: quatro de junho de 2011.

BRASIL. Lei n. 10406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil brasileiro. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: quatro de junho de 2011.

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

\_\_\_\_\_. **Estado, Estado nação e sociedade**. Dados, versão 5 de maio de 2012.

\_\_\_\_\_. **A reforma do aparelho do Estado e a Constituição Brasileira.** Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Mimeo, 1995.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Uma resposta aos desafios do capitalismo global e da democracia. Balanço da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública, Brasília, 6 a 8 de agosto de 2002. – **Coleção Gestão Pública**, volume 2. Brasília: MP, SEGES, 2002.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; CUNILL GRAU, Nuria. **Entre el estado y el mercado:** lo público no-estatal. Buenos Aires: Paidós, 1998.

\_\_\_\_\_. (Orgs.). **Lo público no-estatal en la reforma del Estado.** Buenos Aires: Paidós, 1998.

CARDOSO, Regina Luna Santos. **As diferentes conceituações de políticas públicas.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Cargo Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – conhecimentos básicos e específicos. VESTCON, 2013.

\_\_\_\_\_. Instrumentos para a implementação do modelo gerencial na administração pública: observações iniciais sobre a implementação de contratos de gestão no Brasil, premiado no XI Concurso de Ensaio e Monografias do Conselho Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) e publicado em **El tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública** – perspectivas, posibilidades y limitaciones, Caracas, Venezuela, Unesco/CLAD, 1998.

\_\_\_\_\_. “Elaboração de Indicadores de Desempenho Institucional e Organizacional no Setor Público: **Técnicas e Ferramentas**, publicado pela Fundação Prefeito Faria Lima – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM), São Paulo, 1999.

COHN, Gabriel. Introdução sobre Max Weber. In COHN, Gabriel (org.). Max Weber. 3. ed. São Paulo: Ática, 1986. (Coleção Grandes Cientistas Sociais, vol. 13).

COHEN, Jean L.; ARATO, Andrew. **Civil society and political theory.** Cambridge: The MIT Press, 1992.

COLETÂNEA de legislação do Terceiro Setor. Coordenação e organização Fundação Grupo Esquel Brasil. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, Série Marco Legal, 1998.

COSTA, Sérgio. **Categoria Analítica ou Passe-Partout. Político Normativo:** notas bibliográficas sobre o conceito de Sociedade Civil.” BIB, Rio de Janeiro, n.43. 1 Semestre de 1997, PP. 3-25.

COUTINHO, Frederico M. A.; BERNARDO, Renata A.; SILVA, Felipe, A. R. Contratualização de resultados com o terceiro setor (Oscip), desafios e potencialidades: a experiência de Minas Gerais. In: CONGRESSO DE CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 1. *Anais*. Brasília, maio 2008.

DAGNINO, Evelina (2000). **Cultura, cidadania e democracia:** a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. Em Sonia Alvarez, Evelina Dagnino e Arturo Escobar (orgs). *Cultura e política nos movimentos sociais latino americanos: novas leituras*, pp.61.102.

\_\_\_\_\_. *Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?* Em Daniel Mato (coord.), *Políticas de cidadania y sociedade civil em tempos de globalización*. Caracas: **FACES, Universidade Central da Venezuela**, pp.95-110, 2004.

FARAH, Marta Ferreira Santos. (2001). Parceria, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**, vol.35, n.1, pp 119-144.

\_\_\_\_\_. **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo.** RAP Rio de Janeiro 35(1):119-44, Jan. /Fev. 2001.

FERNANDES, Rubem Cesar. **Privado Porém Público:** o Terceiro Setor na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FERRAREZI, Elisabete. A mudança do marco legal do Terceiro Setor no Brasil. III CONGRESSO INTERNACIONAL DO CLAD sobre a reforma do Estado e da Administração Pública: Madri: 14-17 de outubro de 1998.

FERRAREZI, Elisabete; REZENDE, Valéria. OSCIP – organização da sociedade civil de interesse público: a lei 9790/99 como alternativa para o Terceiro Setor. Conselho da Comunidade Solidária, Ed. Takno, Brasília, 2000.

\_\_\_\_\_. “Estado e Setor Público Não Estatal: perspectivas para a gestão de novas políticas sociais. In ANAIS do II CONGRESSO INTERAMERICANO DO CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, Isla de Margarita, outubro 1997.

FRANCO, Augusto de. OSCIP: o primeiro passo de uma reforma social do marco legal do terceiro setor. Balanço da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública, Brasília, 6 a 8 de agosto de 2002. – **Coleção Gestão Pública**, volume 2. Brasília: MP, SEGES, 2002.

\_\_\_\_\_. **Comunidade Solidária um projeto que tem tudo para não ‘dar certo’**. São Paulo em Perspectiva, 11(3), 1997.

GOMES, Romeu. **Análise de dados em pesquisa qualitativa**. In: Minayo, Maria Cecília de Souza. (Org.). Pesquisa social: pesquisa, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 1994. cap. IV, p. 67-80.

CUNILL GRAU, Nuria. A rearticulação das relações Estado-sociedade: em busca de novos significados. **Revista do Serviço Público**. Ano 47. Volume, 120, numero 01. Jan-Abr.1996.

GUERREIRO RAMOS, A. **A nova ciência das organizações** – uma reconceituação da riqueza das nações. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

HUDSON, M. **Administrando organizações do terceiro setor: o desafio de administrar sem receita**. São Paulo: Makron Book, 2002.

LANDIM, Leilah. **Para além do Mercado e do Estado?** Filantropia e Cidadania no Brasil. In Série Textos de Pesquisa. Rio de Janeiro: ISER, Núcleo de Pesquisa, 1993.

LANDIM, Leilah. Brazil. In: Salomon, L. e Anheier, Helmut K (Eds). **Defining the nonprofit Sector – a cross-national analysis**. Johns Hopkins Nonprofit Sector Series 4, Manchester University Press: Manchester and New York, 1997.

LEVY, Evelin. O fortalecimento institucional do núcleo estratégico. Balanço da Reforma do Estado no Brasil: **A Nova Gestão Pública**, Brasília, 6 a 8 de agosto de 2002. – Coleção Gestão Pública, volume 2. Brasília: MP, SEGES, 2002.

LONGO, Francisco. A consolidação institucional do cargo de dirigente público. **Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública** – v.1, n.1 (nov. 1937) – Ano 54, n.2 (Abr-Jun/2003). Brasília: ENAP, 1937.

\_\_\_\_\_. Burocracia y postburocracia en el diseño organizativo. In: LOSADA, C. (Ed.) *¿De burócratas a gerentes?* Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.

MARTINELLI, Tiago. Defesa mestrado **Organizações da Sociedade Civil (OSCIP) do município de Porto Alegre: espaços sócio ocupacionais dos Assistentes Sociais**. 2007. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) — Faculdade de Serviço Social, Porto Alegre.

MARTINS, Humberto Falcão. **Publicização e organizações sociais: construindo organizações multicêntricas**. Trabalho apresentado ao III Congresso Internacional do Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), realizado em Madrid em outubro de 1998.

MELO, Marcus Andre. Governance e reforma do estado: o paradigma agente x principal. **Revista do Serviço Público** v. 120, jan-abr/1996, pp. 67-82.

\_\_\_\_\_. **Reformas Constitucionais no Brasil: Instituições políticas e processo decisório**. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Ministério da Cultura, 2002.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo. Corteza, 2001.

NUNES, Edison. **Poder Local, descentralização e democratização: um encontro difícil**. São Paulo em Perspectiva, 10(3) 1996.

PELCI, Alketa et al. (Orgs.). Oscips e termos de parceria com a sociedade civil: um olhar sobre o modelo de gestão por resultados do governo de Minas Gerais. Fundação de Amparo à

Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ). **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 42(6):1137-62, nov./dez. 2008

POCHMANN, Márcio, AMORIM, Ricardo. (Orgs). **Atlas da exclusão social no Brasil** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

RAMOS, Marcos Fadanelli. **Racionalidade nas organizações do terceiro setor: tensões e implicações para a avaliação de programas sociais**. Universidade de Brasília (UNB), Brasília (DF), 2006.

REGULES, Luiz Eduardo Patrone. **Terceiro Setor: regime jurídico das OSCIPs**. São Paulo. Editora Método. 2006.

RESENDE, Tomáz de Aquino. **Roteiro do Terceiro Setor: associações e fundações - o que são, como instituir, administrar e prestar contas**. 4 edição. Belo Horizonte. Prax Editora, 2012.

ROMERO, Gerlainne C. Diniz; PROSDOCINI, Eduardo C. Modelo de Parcerias com OSCIPs do **Estado de Minas Gerais: uma análise das ferramentas gerenciais estruturadas**. V Congresso CONSAD de Gestão Pública. Centro de Convenções Ulysses Guimarães Brasília/DF – 4, 5 e 6 de junho de 2012.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**; coletânea. Brasília: ENAP, 2006 – Coletânea, volume 2. reedição 2007.

SALAMON, L. Estratégias para o fortalecimento do terceiro setor. In: IOSHPE, Evelin B. et al.. **Terceiro Setor: desenvolvimento nacional sustentado**. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. Diagnóstico do Modelo Mineiro de Parcerias com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. Belo Horizonte, jun. 2011.

SERVA, Mauricio. A racionalidade substantiva demonstrada na prática administrativa. RAE – **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, V.37, n.2, p.18-30. Abr./jun.1997.

SILVA, E.M.F. Terceiro setor: este desconhecido. Disponível em: <www.fipe.org.br/web/index.asp>. Acesso em: 13 de janeiro. 2013.

SORJ, Bernardo. **Sociedades Civas e Relações Norte-Sul: ONGs e Dependência**. Working Paper 1, Novembro, 2005.

SOUZA, Celina. **Governos Locais e gestão de políticas sociais universais**. São Paulo em Perspectiva, 18(2): 27-41, 2004.

SPINK, Mary Jane P. **Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas** / Mary Jane P. Spink (Org.). – 3. Ed. – São Paulo: Cortez, 2004

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. **A atuação das organizações não governamentais: entre o Estado e o conjunto da sociedade**. Sociedade e espaços públicos no Brasil / Evelina Dagnino (organizadora). São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TENÓRIO, Fernando G. (Org.). **Gestão de ONGs principais funções gerenciais**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

THOMPSON, A. A. **Do compromisso à eficiência? Os caminhos do terceiro setor na América Latina**. In: IOSCHPE, Evelyn Berg (org). Terceiro Setor: Desenvolvimento Social Sustentado. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 2 ed., 2000, p.41-48.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em Administração**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2005.

VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A. **Sobre organizações, instituições e poder**. In: VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A. (Orgs.). **Organizações, Instituições e Poder no Brasil**. Rio de Janeiro, FGV, 2003.

WEBER, Max. **Sociologia**. [Tradução de Amelia Cohn e Gabriel Cohn In: COHN, G. (Org.)] – 2 ed. – São Paulo: Ática, 1982.

\_\_\_\_\_. **Economia e sociedade:** fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1991.

\_\_\_\_\_. **Ensaio de Sociologia.** Rio de Janeiro, Guanabara, 1992.

\_\_\_\_\_. **A objetividade do conhecimento nas ciências sociais.** In: COHN, G. (Org.) Max Weber. 4. ed. São Paulo: Ática, 1991. p. 79-127.

\_\_\_\_\_. **Conceptos sociológicos fundamentales.** In: Economia y sociedad: esbozo de sociología comprensiva. México: Fondo de Cultura Económica, 1996a. p.5-45.

\_\_\_\_\_. **A ética protestante e o espírito do capitalismo.** Tradução de A. F. Bastos e L. Leitão. 4. ed. Lisboa: Editorial Presença, 1996b.

YIN, Robert K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos / Robert K. Yin; trad. Daniel Grassi - 2.ed. -Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZAPE, Katiani Lucia. Dez Anos da Lei de OSCIP: reflexões sobre algumas de suas fragilidades. Faculdade Fátima do Rio Grande do Sul e em Gestão do Desenvolvimento e Responsabilidade Social pelo Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia (CIAGS/UFBA), 2008.

## APÊNDICES

<b>APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM REPRESENTANTES DE OSCIP.....</b>	<b>121</b>
<b>APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM REPRESENTANTE DO PODER EXECUTIVO MINEIRO.....</b>	<b>127</b>
<b>APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM REPRESENTANTE DO CAOTS.....</b>	<b>131</b>

## APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM REPRESENTANTES DE OSCIP

### Categoria: OSCIP

Data da entrevista: \_\_\_\_\_

Quero agradecer a sua disponibilidade em participar desta pesquisa.

Informo-lhe de que a entrevista terá dois momentos: primeiramente, conversaremos um pouco sobre a sua experiência profissional, e posteriormente, falaremos sobre assuntos que remetem à organização que você trabalha.

▪ <i>Perfil do (a) Entrevistado (a)</i>		
Nome completo:		
Idade:	Sexo:	Profissão:
Cargo/função na OSCIP:		
Tempo de atuação no setor:		
Formação:		
<input type="checkbox"/> Ensino Médio <input type="checkbox"/> Graduação . Qual? <input type="checkbox"/> Pós Graduação . Qual? <input type="checkbox"/> Outra . Qual?		
Telefone:		
Endereço eletrônico:		
<p><i>Questão norteadora</i></p> <p>Como em outras entrevistas, fale sobre as suas experiências profissionais anteriores. Há quanto tempo você está no lugar que você ocupa hoje? Já trabalhou em outro setor da OSCIP com interação a área atual? Teve experiência no governo?</p>		

--

*Etapa I \_ Perfil OSCIP*

Endereço:

Endereço eletrônico:

Ano de criação:

Comente sobre o histórico da criação da OSCIP

Área de atuação da OSCIP - marcar os tópicos abaixo, em concordância com o que está definido no Estatuto:

- Assistência social.
- Cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico.
- Ensino fundamental ou médio gratuitos.
- Saúde gratuita.
- Segurança alimentar e nutricional.
- Defesa, preservação e conservação do meio ambiente, gestão de recursos hídricos e desenvolvimento sustentável.
- Trabalho voluntário.
- Desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza.
- Experimentação não lucrativa de novos modelos sócioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito.
- Defesa dos direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita.
- Defesa da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais.
- Estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos.
- Fomento do esporte amador.
- Ensino profissionalizante ou superior.

Qualificações de OSCIP:

- Qualificação Federal - Ano: \_\_\_\_\_
- Qualificação Estadual - Ano: \_\_\_\_\_
- Qualificação Municipal - Ano: \_\_\_\_\_

Quais são os membros, sócios e colaboradores da sua OSCIP? (perfil, formação e atuação).

Qual a maior expertise da sua organização?

Qual o público alvo beneficiado?

Em qual (ou quais) política pública atua?

*Eixo - Compreendendo a funcionalidade do Setor entrevistado*

Por favor, antes de entrar basicamente o tema da minha pesquisa, gostaria que você me situasse o que é e o que faz o seu setor.

Quais são as ações realizadas pelo setor? Ou seja, o que vocês fazem?

A área de atuação do setor que você trabalha responde diretamente a quais instâncias da sua OSCIP?

## *Etapa II \_ Relacionamento OSCIP e governo*

*Prezado entrevistado,*

*do que eu já pude conhecer sobre essa relação do trabalho da OSCIP com o governo, existem basicamente duas grandes etapas: uma de qualificação das instituições, propriamente como OSCIP, e uma de estabelecimento e execução da parceria. Ajude-me a compreender melhor sobre:*

*Eixo – Qualificação da OSCIP*

Como a OSCIP avalia esse procedimento (gargalos/avanços/necessidades de ajustes)?

Exemplos

*Eixo Parcerias*

Já teve alguma parceria com o governo (federal/estadual/municipal) e ou empresa? E atualmente, quais parcerias?

Descreva como ocorrem a negociação e a contratação dos serviços prestados pela sua OSCIP. Cite alguns casos para exemplificar.

Você considera que há estímulos/motivações que possam atrair as OSCIPs para participarem dos processos seletivos do governo mineiro? Se sim, quais?

Pontue os possíveis facilitadores e obstáculos no estabelecimento de parceria com o governo mineiro. Por gentileza exemplifique alguma situação.

Qual a importância para a utilização desse recurso, denominado OSCIP, na atual gestão do governo Mineiro? Qual a relevância?

Independente das características de um sistema do governo geral ou não? Haveria elementos políticos mais importantes nesse contexto?

Quais seriam os avanços e retrocessos nos processos de implementação de políticas públicas em parceria com as OSCIPs?

Já participou de capacitações e demais eventos promovidos pelo governo mineiro? Qual foco/objetivo das mesmas?

*Eixo Execução*

No campo das políticas públicas, você considera que existe competitividade entre organizações do terceiro setor? E entre as OSCIPs? Existe alguma vantagem comparativa por ser OSCIP?

Na parceria com o governo mineiro, comente as principais atividades que sua organização participou e as repercussões do trabalho como executor de políticas públicas. (Exemplos, relatar situações concretas)

Em relação aos formatos jurídicos de contratação, basicamente quais seriam as vantagens e ou desvantagens da OSCIP em executar políticas públicas via as modalidades convênios, termos de parceria e prestação de serviço? Gentileza pontuar sobre cada modalidade, se possível dar exemplo.

Como você avalia a oferta do governo mineiro junto as OSCIPs para a execução das políticas sociais? Citar gargalos e avanços - gentileza citar exemplos.

#### *Eixo Publicização*

Comente você vê o processo de controle social na execução das políticas sociais? Em que ponto as OSCIPs se implicam nesse processo?

#### *Eixo Opinião Terceiro Setor*

A partir da experiência que você tem, e do lugar que você ocupa, qual a sua opinião sobre o terceiro setor?

Analise o atual perfil e funcionalidades das organizações do terceiro setor, principalmente no campo das políticas públicas. Nesse processo, comente sobre o papel das OSCIPs.

Sua organização já apoiou e ou participou de algum movimento social? (Exemplos, situações concretas)

#### ➤ Quais as fontes financiadoras dos trabalhos da OSCIP?

<i>Tipo de fonte financiadora (Recurso de empresa, governo (níveis), outros)</i>	<i>Tipo de parceria (convênio, termo parceria, contrato execução, outros)</i>	<i>Descrição/ Especificidade</i>	<i>Período (vigência da prestação de serviço)</i>	<i>Valor ou % aproximado da importância do recurso para a OSCIP</i>

Antes de finalizarmos a nossa entrevista, gostaria de saber se:

No material que for produzido nessa pesquisa, poderei mencionar o seu nome como uma das pessoas que forneceram informações sobre a OSCIP? Pois, no material da pesquisa precisarei mencionar as pessoas que consultei nas entidades visitadas, e se haveria alguma restrição.

Você acha necessário conversar com outras pessoas da OSCIP? (Gentileza citar possíveis nomes e contatos)

Seria possível disponibilizar o acesso e cópia de documentações da organização?

- Folders e material de apresentação da organização.
- Qualificação de OSCIP ( ) Federal ( ) Estadual ( ) Municipal
- Estatuto
- Atas de Reuniões
- Organograma institucional
- Outros: \_\_\_\_\_

## APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM REPRESENTANTE DO PODER EXECUTIVO MINEIRO

### ✚ Categoria: Poder Executivo Mineiro

Data da entrevista: \_\_\_\_\_

Quero agradecer a sua disponibilidade em participar desta pesquisa.

Informo-lhe de que a entrevista terá dois momentos: primeiramente, conversaremos um pouco sobre a sua experiência profissional, e posteriormente, falaremos sobre assuntos que remetem à organização que você trabalha.

<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Perfil do (a) Entrevistado (a)</i></li> </ul>
Nome completo:
Idade:                      Sexo:                      Profissão:
Cargo/função no governo:
Tempo de atuação no setor:
Formação: <input type="checkbox"/> Ensino Médio <input type="checkbox"/> Graduação. Qual? <input type="checkbox"/> Pós Graduação . Qual? <input type="checkbox"/> Outra . Qual?
Telefone:
Endereço eletrônico:
<p><i>Questão norteadora</i></p> <p>Como em outras entrevistas, fale sobre as suas experiências profissionais anteriores. Há quanto tempo você está no lugar que você ocupa hoje? Já trabalhou em outro setor do governo com interação a área atual? Já trabalhou no terceiro setor?</p>

--

*Etapa I \_ Perfil Setor Governo*

Setor:
Endereço:
Endereço eletrônico:
Ano de criação:
<p><i>Eixo - Compreendendo a funcionalidade do Setor</i></p> <p>Por favor, antes de entrar basicamente o tema da minha pesquisa, gostaria que você me situasse o que é e faz o seu setor? Quais são as ações, as frentes do setor? Ou seja, o que vocês fazem?</p> <p>Área de atuação do setor/departamento que você trabalha responde diretamente e indiretamente a quais instâncias governamentais?</p>

*Etapa II \_ Relacionamento Governo e OSCIP*

<p><i>Prezado entrevistado,</i></p> <p><i>do que eu já pude conhecer sobre essa relação do trabalho da OSCIP com o governo de Minas, existem basicamente duas grandes etapas: uma de qualificação das instituições propriamente como OSCIP, e uma de estabelecimento e execução da parceria. Ajude-me a compreender melhor sobre:</i></p> <p><i>Eixo – Qualificação das organizações</i></p> <p>Como ela se caracteriza, os processos? E vocês tem uma avaliação disso?</p> <p>Por quê? Como é feito? Avaliação desse procedimento (gargalos/ajustes)? Exemplos</p> <p>Em relação ao processo de qualificação estadual de OSCIP – Justifica a necessidade de uma qualificação estadual sendo que existe uma qualificação federal? Quais os gargalos e avanços no processo estadual? Seria necessário ampliar também a qualificação dessas organizações para o âmbito municipal?</p>
---

*Eixo Parceria*

Processos de contratação: formato, negociação do contrato (existem adequações?) vão atrás ou esperam respostas? Citar casos específicos.

O que acontece no processo de contratação? Tem alguma coisa que é feita, e o que é relevante? Em relação a divulgação de editais, como ocorre?

Existem estímulos /motivações que possam atrair as OSCIPs para participarem dos processos seletivos? Já ocorreram adequações nesse processo? Gentileza exemplificar alguma situação.

Quais foram as principais (ou ultimas) ações (capacitações/certificações/entre outros) junto as OSCIP mineiras? Qual foco/objetivo das mesmas?

*Eixo Execução*

Quais são os formatos jurídicos? Em que basicamente distinguem os convênios e termos de parceria? E a questão de aditamento contratual nesses dois formatos?

Como é feito o acompanhamento? Existem metas, visitas?

*Eixo Publicização*

Quais seriam as principais estratégias de controle social?

Existem interações entre o Executivo e o Legislativo? Quais, como ocorrem?

*Eixo Opinião Terceiro Setor*

A partir da experiência que você tem, e do lugar que você ocupa, qual a sua opinião sobre o terceiro setor?

Analise o atual perfil e funcionalidades das organizações do terceiro setor, principalmente no campo das políticas públicas.

*Eixo Gestão do Executivo Mineiro*

Qual a importância para a utilização desse recurso, denominado OSCIPs, na atual gestão do governo mineiro? Qual a relevância? Independente das características de um sistema do governo geral ou não? Haveria elementos políticos mais importantes nesse contexto? Relate sobre o atual perfil de gestão do governo estadual mineiro. Quais avanços e retrocessos nos processos de implementação de políticas públicas em parceria com as OSCIPs?

Antes de finalizarmos a nossa entrevista, gostaria de saber se:

No material que for produzido nessa pesquisa, poderei mencionar o seu nome como uma das pessoas que forneceram informações sobre o Estado? Pois, no material da pesquisa precisarei mencionar as pessoas que consultei nas entidades visitadas, e se haveria alguma restrição.

Você acha necessário conversar com outras pessoas do governo? (Gentileza citar possíveis nomes e contatos)

Seria possível disponibilizar o acesso e cópia de documentações do setor?

- Pesquisas e resultados de trabalhos do setor.
- Organograma institucional
- Ferramentas de controle social
- Marco legal.
- Outros: \_\_\_\_\_

## APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM REPRESENTANTE DO CAOTS

### 🚩 **Categoria: Centro de Apoio Operacional às Alianças Inter setoriais do Ministério Público de Minas Gerais (CAOTS)**

Data da entrevista: \_\_\_\_\_

Quero agradecer a sua disponibilidade em participar desta pesquisa.

Informo-lhe de que a entrevista terá dois momentos: primeiramente, conversaremos um pouco sobre a sua experiência profissional, e posteriormente, falaremos sobre assuntos que remetem à organização que você trabalha.

<p>▪ <i>Perfil do (a) Entrevistado (a)</i></p>
<p>Nome completo: Dr. Tomaz de Aquino Resende</p>
<p>Experiência profissional: Ex Procurador de Justiça, Coordenador do Centro de Apoio Operacional às Alianças Inter setoriais do Ministério Público de Minas Gerais (CAOTS) e autor de várias obras sobre o tema, dentre as quais o Roteiro do Terceiro Setor – associações e fundações.</p>

*Prezado entrevistado, considerando o seu vasto conhecimento e expertise profissional, me ajude a compreender melhor sobre:*

*Eixo – O Centro de Apoio Operacional às Alianças Inter setoriais do Ministério Público de Minas Gerais (CAOTS)*

Qual que é o atual papel do CAOTS no contexto do relacionamento do Terceiro Setor e Poder Público?

*Eixo – Terceiro Setor*

Quais seriam os marcos importantes (avanços e gargalos) na evolução desse relacionamento entre Terceiro Setor e Poder Público? Haveria particularidades no caso de

Minas Gerais? Cite exemplos, por gentileza.

Como o senhor avalia o papel das entidades do Terceiro Setor, via a combinação da defesa de certos princípios peculiares ao setor com a ideia sustentabilidade destas por meio da execução de programas e projetos sociais?

*Eixo – OSCIPs*

O senhor menciona em seu livro “Roteiro do Terceiro Setor”, capítulo II, que organizações que eventualmente se qualificam com títulos continuam sendo associações e fundações, não havendo alteração na denominação ou personalidade jurídica. Haveria APENAS, no caso de alguma associação ou fundação ser titulada ou qualificada pelo Governo com algum “diploma”, um tratamento diferenciado nas suas relações com órgãos governamentais.

Como o senhor vê, acompanha e avalia hoje, no Brasil e em Minas Gerais, a qualificação OSCIP? Em que aspectos o senhor define a qualificação como “um tratamento diferenciado nas relações com órgãos governamentais”? Essa titulação sustentaria a característica de “entidade executora” de políticas públicas?