

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**

**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**

Curso de Especialização em Gestão Pública

**Rafael da Cunha Ramos**

Modelo alternativo de gestão: Uma análise das vantagens e desvantagens das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP's) com base no caso do Centro Infanto-Juvenil da Zona Sul.

**Porto Alegre**

**2012**

**Rafael da Cunha Ramos**

Modelo alternativo de gestão: Uma análise das vantagens e desvantagens das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP's) com base no caso do Centro Infanto-Juvenil da Zona Sul.

**Trabalho de conclusão apresentado na Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.**

**Orientador: Prof. Marcelo Zepka Baumgarten**

**Co-orientador: Julio Cesar Araujo da Silva Jr.**

Porto Alegre

2012

**Rafael da Cunha Ramos**

Modelo alternativo de gestão: Uma análise comparativa das vantagens e desvantagens das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP's) com base no caso do Centro Infanto-Juvenil da Zona Sul.

**Trabalho de conclusão apresentado na Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.**

**Orientador: Prof. Marcelo Zepka Baumgarten**

**Co-orientador: Julio Cesar Araujo da Silva Jr.**

Conceito Final:

Aprovado em 13 de Julho .de 2012.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dra. Ana Mercedes Sorria Icaxa

---

Profa. Dra. Cristina Amelia Carvalho

## **AGRADECIMENTOS**

Este estudo foi realizado diante de muito empenho, procurando oferecer a informações de qualidade ao leitor. Sendo assim, agradeço aos relevantes ensinamentos de meu orientador Professor Marcelo, e o Tutor Júlio.

Presto agradecimentos especiais aos meus colegas de trabalho da Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã do Estado do Rio Grande do Sul e aos colegas do Curso de Especialização em Gestão Pública.

Passei por momentos difíceis no semestre passado com o falecimento do meu pai, mas agradeço a Deus e a toda minha família pelo apoio e auxílio, em especial a minha esposa Adriana e nosso anjinho Lucas, muito obrigado.

## RESUMO

O presente estudo tem como objetivo indicar as vantagens e desvantagens do modelo alternativo de gestão das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP's) com base no caso do Centro Infante-Juvenil da Zona Sul. A metodologia desenvolvida foi análise da Lei Estadual nº 12.901/08, que dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil, do Termo de Parceria firmado entre o Estado do Rio Grande do Sul e a Fundação Pensamento Digital, e de entrevistas realizadas com a comissão de avaliação de resultados e a Coordenadora Geral da Fundação Pensamento Digital. Para que se consiga compreender as ineficiências do Estado, o trabalho fez referência as Parcerias Público-Privadas (PPP's), apresentando as inovações do modelo e como o Poder Público pensou em implantá-las no edital do Complexo Prisional da Região Metropolitana. Por fim, destacam-se as experiências das pessoas envolvidas no processo de parcerização, bem como sugestões para que novos Termos de Parceria sejam firmados no Estado do Rio Grande do Sul.

Palavras-chaves: Modelos alternativos de gestão, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, Parceria Público-Privada.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

TABELA 1 – Combinações resultantes da conjunção entre o público e o privado.....	20
FIGURA 1 – Oscip´s cadastradas no Brasil.....	23
TABELA 2 – Contrato de PPP x Contrato de Concessões.....	27
TABELA 3 – Metodologia.....	32
TABELA 4 – Comparação OS x OSCIP.....	34
TABELA 5 – Vantagens e Desvantagens das OSCIP´s.....	37
TABELA 6 – Metas pactuadas no Termo de Parceria .....	39
TABELA 7 – Recursos economizados ou recebidos no ano de 2010.....	42
TABELA 8 – Resumo edital.....	45
TABELA 9 – Exigências lei 11.079 x Edital complexo prisional.....	46
TABELA 10 – Quadro de Indicadores de Qualidade .....	49
TABELA 11 – Quadro de Avaliação de Incidentes.....	50
TABELA 12 – Custo do incidente.....	52
TABELA 13 – Impacto Orçamentário.....	54

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CAGE – Contadoria auditoria Geral do Estado

CIJZS – Centro Infanto-Juvenil Zona Sul

CGTIC – Comitê Gestor de Tecnologia da Informação e Comunicação

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ONG – Organização não governamental

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PPP – Parceria Público-Privada

QAI – Quadro de Avaliação de Incidentes

QIQ – Quadro de Indicadores de Qualidade

RCL – Receita Corrente Líquida

RS - Rio Grande do Sul

SEPLAG – Secretaria de Planejamento e Gestão

SJDH – Secretaria de Justiça e Desenvolvimento Humano

SMD – Sistema de Mensuração de Desempenho

SPE – Sociedade de Propósito Específico

## SUMÁRIO

<b>I - INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>1.1 Contextualização do problema.....</b>	<b>12</b>
<b>1.2 Objetivos.....</b>	<b>13</b>
<b>1.3 Justificativa .....</b>	<b>13</b>
<b>II – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-CONCEITUAL.....</b>	<b>15</b>
<b>2.1 Dicotomia Público-Privado.....</b>	<b>15</b>
<b>2.2 Princípios da Administração Pública .....</b>	<b>16</b>
<b>2.3 Terceiro Setor .....</b>	<b>18</b>
2.3.1 OSCIP’s .....	21
2.3.2 OSCIP’s no Brasil.....	22
2.3.3 OSCIP’s no RS .....	24
<b>2.4 Parceria Público-Privada.....</b>	<b>26</b>
<b>III - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>30</b>
<b>3.1 Tipo de pesquisa: Pesquisa qualitativa.....</b>	<b>30</b>
<b>3.2 Nível da Pesquisa: Pesquisa exploratória.....</b>	<b>30</b>
<b>3.3 Procedimentos de coleta de dados.....</b>	<b>31</b>
3.3.1 Pesquisa documental .....	31
3.3.2 Entrevista.....	31
<b>3.4 Análise dos dados.....</b>	<b>32</b>
<b>IV – RESULTADOS E DISCUSSÃO.....</b>	<b>33</b>
<b>4.1 Descrição das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.....</b>	<b>33</b>



4.1.1 Análise do Termo de Parceria – Fundação Pensamento Digital .....	38
4.1.2 Entrevistas Comissão de Avaliação x Fundação Pensamento Digital.....	43
<b>4.2 Parceria Público-Privada como uma forma de evidenciar as ineficiências do Estado .....</b>	<b>46</b>
4.2.1 Análise do edital do Complexo Prisional da Região Metropolitana .....	47
4.2.1.1 Alocação Racionalizada de Riscos.....	48
4.2.1.2 A contratação de resultados e o condicionamento do pagamento do concessionário ao atendimento das metas contratuais.....	51
4.2.1.3 Liberação de recursos públicos para investimento em outros setores.....	56
<b>V – CONCLUSÃO .....</b>	<b>59</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>62</b>

## **I - INTRODUÇÃO**

As administrações públicas estaduais desempenham papel fundamental na tomada de decisão, vindo a afetar as mais diversas camadas da sociedade. Nesse contexto, é necessário que seus gestores pensem com ênfase no princípio da eficiência para gerir os recursos do Estado.

Por isso, qualquer decisão sem a devida reflexão acaba sendo temerária e pode proporcionar prejuízos para a toda população. Portanto, o estudo de modelos alternativos de gestão pode ajudar os gestores públicos na tomada de decisão.

Conforme Pereira (2009) a crise fiscal dos anos 90 levou os cidadãos a exigir do Estado serviços com mais qualidade por um custo mais baixo, ou seja, basicamente a eficiência estava sendo preconizada.

As Organizações Sociais da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP's) surgiram com a Reforma do Aparelho do Estado no intuito de melhorar a atuação do Estado e combater as frustrações e demandas reprimidas que assombravam os cidadãos.

Diante dessa conjuntura, o presente estudo visa apresentar as vantagens e desvantagens das Organizações Sociais da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP's) com base no caso do Centro Infante-Juvenil da Zona Sul.

Como uma forma de nos ajudar a entender as ineficiências do Estado, também será apresentado o modelo alternativo de gestão das Parcerias Público-Privadas (PPP's).

As Parcerias Público-Privadas (PPP's) surgem em meados dos anos 90, no governo inglês de Margareth Thatcher. O objetivo era estimular os empreendimentos envolvendo os setores público e privado com intuito de trocar experiências e melhorar o serviço prestado a população.

Para tanto, o presente estudo irá se estruturar nas partes que se seguem. No primeiro capítulo será abordada a problemática de pesquisa, os objetivos desse estudo e a justificativa para a realização deste trabalho.

Já no segundo capítulo serão descritos os estudos bibliográficos sobre o tema, por meio dos seguintes tópicos: Dicotomia Público-Privado, Princípios da administração pública, Terceiro Setor, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público e Parceria Público-Privada.

No terceiro capítulo, será apresentada a metodologia utilizada nesse estudo para o levantamento de dados que atendam à problemática de pesquisa. Dessa forma, serão relacionados o tipo e nível da pesquisa, procedimentos de coleta de dados e análise dos dados.

Os resultados e discussão voltados à análise das informações obtidas ao longo desse estudo serão abordados no quarto capítulo. Esse tópico envolverá um exame das informações e dados coletados, o que permite formar conclusões sobre a pesquisa.

Por final, o quinto capítulo abordará as conclusões obtidas na pesquisa e sugestões para novos estudos que se destinem à área pública ou para complementação do presente trabalho, no intuito de melhorar a gestão pública do nosso país.

## **1.1 Contextualização do problema**

A crescente demanda por serviços públicos exige que o Estado seja ágil na disponibilização de serviços com qualidade e eficiência. A morosidade e a burocracia, muitas vezes, dificultam a atuação do Estado.

Para atender essa crescente demanda de saúde, atendimento social, educação, segurança, entre outros, o aparelho do Estado necessita qualificar a sua atuação. Assim, modelos alternativos de gestão que priorizem o desempenho tendem a qualificá-lo.

A iniciativa de contratação com a esfera privada é defendida por governos liberais como sendo uma alternativa de melhoramento da atuação do Estado. Logo existe a necessidade de estudar alguns instrumentos de gestão.

As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) acabam sendo uma alternativa para que o Estado consiga cumprir com os seus anseios sociais. Esse modelo surge com o Plano diretor da Reforma do estado que preconizava reorganizar a Administração Pública Federal, no intuito de torná-la eficiente e com foco em resultados.

Outro modelo alternativo, que nos ajuda a entender as ineficiências do Estado, é a Parceria Público-Privada (PPP). Esse modelo será apresentado no presente estudo como sendo uma forma de aprofundar a compreensão das dificuldades de atuação do Estado.

As Parcerias Público-Privadas (PPP's) tiveram destaque em países europeus e nos Estado Unidos na década de 90. Segundo, os defensores do modelo essa é uma fórmula de amenizar o orçamento público através do investimento privado e poder ter uma troca de expertise entre o setor público e o privado.

Ambos modelos preconizam a eficiência como diretriz a ser observada. No entanto, serão apresentadas as vantagens e desvantagens das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP's), através da análise do Termo de Parceria firmado entre o Governo do Rio Grande do Sul com a Fundação Pensamento Digital e entrevistas realizadas com as pessoas envolvidas.

Devido à importância do tema para o desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul e também como uma forma de contribuir para que o gestor público possa melhorar a atuação do Estado, surge uma questão a ser investigada pelo presente trabalho.

**- Quais as vantagens e desvantagens do modelo alternativo de gestão das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP's)?**

## **1.2 Objetivos**

Para solucionar a questão proposta por esse trabalho, pretende-se atingir os objetivos: principal e específicos, a seguir:

### Objetivo principal:

Indicar as vantagens e desvantagens do modelo de gestão das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP's).

### Objetivos específicos:

- Descrever o modelo de contratação das OSCIPS e apresentar as suas vantagens e desvantagens;
- Analisar os resultados do termo de parceria firmado com a Fundação Pensamento Digital;
- Apresentar outra forma alternativa de gestão que aprofunde a compreensão das dificuldades da atuação do Estado

## **1.3 Justificativa**

O presente trabalho visa dar mais embasamento ao gestor público e aos técnicos do Estado para a tomada de decisão na contratação de instrumentos alternativos de gestão.

O Estado tem a obrigação constitucional de atender os anseios sociais dos cidadãos. Para isso é necessário que consiga disponibilizar serviços que satisfaçam as expectativas dos mesmos.

O foco em resultados é uma exigência de todos os gestores da administração de empresas. No mesmo sentido, o princípio da eficiência, que baliza a administração pública, exige dos gestores públicos resultados mais satisfatórios, em que fazer mais serviços públicos com menos recursos é uma forma de melhorar a atuação do Estado.

Nesse contexto se faz necessário o estudo de instrumentos de gestão associados à iniciativa privada, que priorizem os resultados, através das Organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP's).

O conhecimento desse instrumento é de suma importância na tentativa de dar aos gestores públicos alternativa viável de gestão, e assim conseguir que a esfera pública atenda as demandas constitucionais.

O estudo das vantagens e desvantagens acaba tendo bastante importância para que a Administração Pública como um todo, possa aplicar os conceitos do modelo na melhor situação para o Estado.

Para isso o aprofundamento da teoria juntamente com o estudo de caso do CIJZS – Centro Infanto-Juvenil Zona Sul de Porto Alegre e entrevistas realizadas com os participantes do processo, nos ajudará a encontrar as vantagens e desvantagens do modelo de gestão das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP's).

## II – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-CONCEITUAL

Nesse capítulo serão apresentados os alicerces teórico-conceituais necessários ao embasamento desse trabalho, vindo a apresentar os conceitos de: Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, Terceiro Setor, Parceria Público-Privada, dentre outros.

### 2.1 Dicotomia Público-Privado

A defesa da coisa pública vem sendo o foco das democracias modernas, através de ferramentas políticas e administrativas. No campo político, destaca-se a instituição da democracia e no campo administrativo, a incorporação da administração burocrática contra o patrimonialismo. Conforme Chiavenato (2009, pg.106): ‘‘No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. No momento que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado. ‘‘

A administração burocrática surge na metade do Séc. XIX, na época do Estado Liberal como forma de combater a corrupção e o patrimonialismo. É fácil concluirmos que com o aumento da população no processo democrático e a implantação de formas mais rígidas para governar seria mais fácil identificar a separação entre público e privado.

No entanto, a definição do público e privado acaba sendo flexível e mutável no tempo de acordo com o posicionamento da sociedade com relação ao que seja interesse coletivo.

Para Keinert (2008) o termo público pode ser entendido como o que é relativo de todos e para todos à coisa pública (res publica) e ao interesse público. A autora destaca que os diferentes conceitos de público envolvem questões de poder, de legitimidade e de valores.

Conforme Keinert (2008, pg. 67):

Esta constatação de ampliação do espaço público é muito interessante à medida que desloca o ‘‘público’’ de um espaço institucional restrito e delimitado – o Estado, para outro, bem mais fluido. Reconhecer que o espaço público é mais amplo que o Estatal permite entender que sua construção depende das ações cotidianas dos indivíduos, grupos, partidos, sindicatos, associações e, até mesmo, empresas. Neste sentido, mais do que uma ou algumas instituições, o ‘‘público’’ transforma-se em um valor compartilhado por determinada sociedade.

Keinert (2008) menciona que a formação ideal do que é público ou privado acaba se tornando utopia, e que jamais será encontrada uma forma perfeita que resolva a dicotomia público e privado.

Nessa relação se torna importante que o interesse de todos seja preservado, para que não ocorra uma apropriação privada do Estado por parte de grupos de interesses. Essa prática acaba prejudicando o interesse da maioria e favorecendo as minorias como no Estado pré-capitalista (absolutista) que existia para atender as necessidades do príncipe.

## **2.2 Princípios da Administração Pública**

Os princípios da administração pública são as ideias centrais que determinam o alcance e sentido das regras, ou seja, tem a função de nortear as ações do administrador público nas esferas federal, estadual e municipal.

Conforme Vicente Paulo e Alexandrino (2008) existem os princípios explícitos que são expressos no caput do art.37 da Constituição Federal. São eles: Legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Já os princípios implícitos não estão expressos na CF 88, mas acabam sendo citados por diversas leis que determinam a ação do gestor público e são acolhidos pelo sistema constitucional, são eles: Razoabilidade, proporcionalidade, supremacia do interesse público, devido processo legal, finalidade, entre outros.

O princípio da legalidade acaba sendo o basilador na relação do Estado de Direito. A fórmula mais direta desse princípio está citada no art.5 da Constituição Federal: “Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa se não em virtude de lei.” Logo aos particulares é lícito fazer tudo aquilo que a lei não proíba.

Para Melo (2010) o principio da legalidade tem, para a administração pública, um conteúdo muito mais restritivo do que a legalidade geral aplicável à conduta dos particulares. Ou seja, a administração pública somente tem a possibilidade de atuar quando exista lei que o determine (atuação vinculada) ou autorize (atuação discricionária). Inexistindo previsão legal, não há possibilidade de atuação administrativa.

O principio da moralidade está ligado diretamente à ideia de probidade e de boa-fé por parte do administrador público. Ato contrário à moral administrativa de ser anulado pelo motivo de que preconiza a moralidade.

De acordo com Vicente Paulo e Alexandrino (2008) para atuar observando a moral administrativa não basta ao agente cumprir formalmente a lei na friez de sua letra. É necessário que se atenda à letra e ao espírito da lei, que ao legal junte-se o ético. Por isso muitos autores afirma que o principio da moralidade complementa, ou torna mais efetivo, materialmente, o principio da legalidade.

Já o principio da impessoalidade impede que o ato administrativo seja praticado visando interesses do agente ou de terceiros, devendo atender o que a lei manda. Assim, atuando conforme a lei se elimina perseguições, favorecimentos ou discriminações aos administrados.

Segundo Mello (2010) qualquer ato praticado com objetivo diverso da satisfação do interesse público será nulo por desvio de finalidade. Exemplo claro contra o principio da impessoalidade é a pratica de nepotismo, ou seja, nomeação de parentes para cargos cujo provimento não exija concurso público.

Em outra esfera, tem-se o principio da publicidade que prega uma dupla ação dentro do ordenamento constitucional. 1) Exigência de publicação em órgão oficial como requisito de eficácia dos atos administrativos em geral que venham produzir efeitos externos. 2) Exigência de transparência da atuação administrativa.

Um exemplo desse principio é a Lei Federal nº12.527 que disciplina o acesso a informação. No seu art. 2º está explicitado: “Aplicam-se as disposições desta lei, no que couber, às entidades de privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.”

Por fim, o principio da eficiência veio aparecer no art. 37 da CF 88, a partir da emenda nº19/1998, com o objetivo de que a administração pública aproxime-se o mais possível da administração de empresas do setor privado.

Conforme a professora Di Pietro (2008) o principio apresenta dois aspectos:

- a) Relativamente à forma de atuação do agente público, exige-se o melhor desempenho possível de suas atribuições, a fim de obter os melhores resultados.
- b) Quanto ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a administração pública, exige-se que seja o mais racional possível, no intuito de alcançar melhores resultados na prestação dos serviços públicos.



A eficiência, conforme Vicente Paulo e Alexandrino (2008), visa a atingir objetivos traduzidos por boa prestação de serviços, no modo mais simples, mais econômico, melhorando a relação de custo/benefício. A eficiência tem como corolário a boa qualidade.

### **2.3 Terceiro Setor**

A partir da década de 90, após a estagnação do modelo do Estado de bem-estar social, identifica-se uma mudança de mentalidade entre políticos e estudiosos das matérias econômicas e jurídicas.

Essa mudança de mentalidade está associada a fórmulas de tentar reduzir o tamanho da máquina pública, através da implantação de conceitos e diretrizes da administração gerencial. Conforme Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino (2008, pg.83): “A justificativa para a implantação dessas reformas é o que convencionou chamar “Crise do Estado”, o qual seria incapaz de realizar os necessários investimentos e desempenhar eficientemente todas as atribuições originalmente previstas na Constituição de 1988.”

A prática brasileira de administração gerencial teve como marco o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE), que priorizava uma gestão mais ágil, descentralizada, com um viés no controle de resultados.

A administração gerencial está voltada para o controle nos resultados diferenciando-se da administração burocrática que mantinha o controle nos processos e não se preocupava muito com os resultados.

Conforme Nogueira (2005) na administração gerencial a estratégia volta-se: 1) Para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade. 2) Para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados. 3) Para o controle ou cobrança a posteriori dos resultados.

O PDRAE tinha como objetivo: interpretar a crise do Estado; fazer um histórico das reformas administrativas no Brasil a partir dos anos 1930; diagnosticar a administração pública brasileira; identificar o referencial das formas de propriedade, setores do Estado e tipos de gestão. (Costa, 1998)

Destacam-se no PDRAE as parcerias com pessoas jurídicas sem fins lucrativos, para a prestação de serviços de utilidade pública e assistenciais. O modelo adotado é estimulado com repasses de recursos públicos e a fiscalização do Estado através de contratos de gestão firmados entre o Estado e a pessoa jurídica de direito privado contratada.

O Código Civil Brasileiro (Lei Nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002), através do Artigo 44, apresenta como pessoas jurídicas de direito privado, as associações, as sociedades, as fundações, as organizações religiosas e os partidos políticos.

- a) Associações: são constituídas pela união de pessoas que se organizam para fins não econômicos, sendo que não há entre os associados, direitos e obrigações recíprocos.
- b) Sociedades: são constituídas por meio de um estatuto social ou de um contrato. São dedicadas a atividades econômicas e formadas por duas ou mais pessoas que se comprometem a prestar certa contribuição de bens ou serviços. As sociedades possuem como objetivo a geração de lucros, seguida da distribuição desse excedente entre os sócios.
- c) Fundações: são constituídas por uma escritura pública ou testamento onde são declarados os bens que a comporão e o fim a que se destina. Sua finalidade deve ser religiosa, moral, cultural ou de assistência.
- d) Organizações religiosas: não possuem finalidade econômica e são caracterizadas pela união de pessoas em torno de um fim religioso. Podem também desenvolver atividades de caráter assistencial, cultural, científico e filosófico.
- e) Partidos políticos: organização de pessoas com objetivo de conquistar e exercer o poder em uma determinada região, por meio de processo eleitoral.

Segundo Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino (2008, pg.94): “Entidades paraestatais são exclusivamente pessoas privadas, sem fins lucrativos, que exercem atividades de interesse público, mas não exclusivas de Estado, recebendo fomento do poder público e que não integram a administração pública em sentido formal.”

Os autores consideram entidades paraestatais como sendo o chamado terceiro setor, através de entidades privadas da sociedade civil que prestam atividade de interesse social e sem fins lucrativos. Exemplos de entidades paraestatais: Serviços sociais autônomos, Organizações Sociais, Organizações da sociedade civil de interesse coletivo (OSCIP).

Por outro lado, conforme Keinert (2008) o termo “sem fins lucrativos” deveria ser substituído por “que não distribui resultados”, pois na visão da autora todas as organizações existem para ter resultados positivos e de alguma forma acabam distribuindo esse resultado.

Para Silva (2010) o Terceiro Setor é visto como derivado de uma conjugação entre as finalidades do Primeiro setor e a metodologia do Segundo, ou seja, composto por organizações que visam o benefício coletivo.

Nunes (2006) caracteriza o Terceiro Setor como sendo um conjunto de organizações de natureza privada, dotadas de autonomia, administração própria e finalidade não lucrativa, cujo objetivo é promover o bem-estar social através de ações assistenciais e de promoção da cidadania.

Já Fernandes (1994) define o Terceiro Setor como sendo uma atuação de organizações e iniciativas privadas que produzem serviços públicos. Para facilitar o entendimento, o autor apresenta em sua obra a seguinte tabela:

**Tabela 1 -Combinações resultantes da conjunção entre o público e o privado**

AGENTES		FINS		SETOR
<b>Privados</b>	PARA	Privados	=	Mercado
<b>Públicos</b>	PARA	Públicos	=	Estado
<b>Privados</b>	PARA	Públicos	=	Terceiro Setor
<b>Públicos</b>	PARA	Privados	=	(Corrupção)

Fonte: Fernandes (1994)

Coelho (2000) descreve os setores da seguinte forma: 1) Governo ou primeiro setor – As atividades têm por objetivo o atendimento universal das necessidades sociais. Ao contrário do mercado, o governo tem sua ação legitimada por poderes coercitivos, possuindo todo um arcabouço legal que limita, orienta e regula a sua atuação. 2) Mercado ou segundo setor – As atividades envolvem a troca de bens e serviços, com o objetivo de produzir lucro. O mercado atua sob o princípio da não-coerção legal, ou seja, nenhuma pessoa é obrigada a comprar, nem a vender. Os mecanismos do mercado estão ligados a preços e demanda. 3) Terceiro Setor – Seria formado por instituições cujas atividades não são coercitivas, ou seja, possuem toda liberdade de atuação, porém seu objetivo não está ligado ao lucro, mas sim ao entendimento das necessidades coletivas.

Os defensores da administração gerencial destacam a necessidade da publicização de todos os atos desempenhado pelas instituições do terceiro setor. A crítica debatida ao modelo burocrático caracterizava por ser patrimonialista e clientelista. Assim a transparência no terceiro setor conseguiria proporcionar agilidade e eficiência nos serviços prestados ao cidadão.

### 2.3.1 OSCIP's

As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP's) foram criadas através da lei federal 9.790 de 23.03.1999. A lei possibilitou que pessoas jurídicas de direito privado venham contribuir como sociedade de interesse público se atendidos alguns requisitos legais.

Segundo a Prof<sup>a</sup>. Maria Sylvia Di Pietro (2007, pg.72): “Trata-se de qualificação jurídica dada a pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, para desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado com incentivo e fiscalização pelo Poder Público, mediante vínculo jurídico instituído por meio de termo de parceria.”

Os serviços não exclusivos caracterizam-se por instituições que não tem o poder do Estado e as economias produzidas por elas têm a obrigatoriedade de serem distribuída para a sociedade, ou seja, não podem gerar lucro. São exemplos de serviços não exclusivos: universidades, hospitais, centro de pesquisa, museus, entre outros.

Para esse fim, considera-se sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, ou doadores, qualquer lucro ou excedentes operacionais. Exigindo-se assim que o resultado da sua atividade seja aplicado integralmente na consecução de seu objetivo social.

O instrumento de formalização da parceria entre as OSCIP e o Estado é o termo de parceria, no qual deverão estar previstos os direitos, obrigações, objeto de ajuste, metas a serem alcançadas, os prazos de execução, critérios de avaliação de desempenho, previsão de receitas e despesas, prestação de contas, entre outros.

Meirelles (2005) afirma que o termo de parceria é na verdade um termo de cooperação, e não um contrato, pois não há a presença de interesses contraditórios, mas sim convergentes. É uma espécie de convênio entre as partes.

Mello (2010) vê com certa resistência a celebração de serviços públicos por meio de termos de parceria. É contra a não utilização de licitação no processo de escolha do parceiro privado. O autor defende que a tal prática contraria o art.175 da Constituição Federal, que estabelece: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente, ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviço público.”

Já Gasparini (2009) defende que os atos praticados pelas OSCIP's são de direito privado e que seus contratos são celebrados independente de licitação e ainda sem a necessidade de seguir os princípios licitatórios.

O Decreto 3.100/99, que regula a Lei Federal das OSCIP's, no seu art. 23, faculta a escolha da instituição que firmará o termo de parceria através de publicação de edital de concursos de projetos.

Acaba sendo uma forma de proporcionar uma disputa para que a administração pública contrate com a sua discricionariedade a melhor instituição para o atendimento de determinado serviço público.

### 2.3.2 OSCIP's no Brasil

As origens do Terceiro Setor no Brasil passaram pelo período colonial, através da manutenção das Irmandades da Misericórdia. Nesse período até os anos setenta não havia no cenário nacional uma organização para assuntos relacionados com o fenômeno social motivado pelo espírito solidário

Com a redemocratização do país na década de oitenta, as Organizações Não Governamentais (ONG's) introduziram um novo conceito na transformação da realidade social do país.

O voluntariado ocasionou a opinião de que as questões sociais eram responsabilidade de todos os brasileiros e teriam que ser realizadas de forma coordenada. Inúmeras ações começaram a ser desenvolvidas através de convênios, onde as organizações do Terceiro Setor eram destinadas a execução dos projetos e o Poder Público responsável pelo repasse de recursos financeiros.

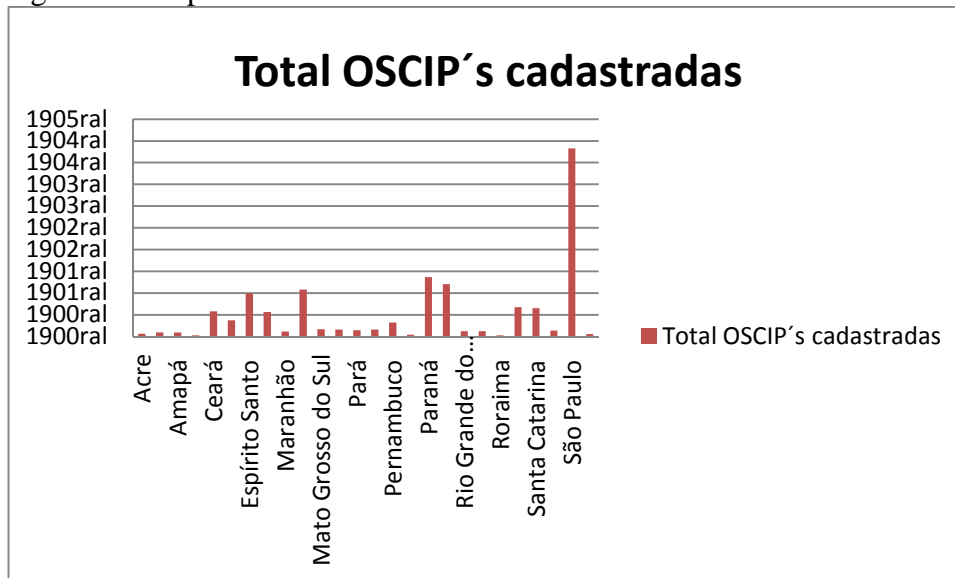
Para Quintans (2007) falar em Terceiro Setor, até bem pouco tempo, era falar em caridade e filantropia. Todavia, as entidades que compõem a terceira via passaram de uma

postura secundária para uma pró-ativa. Ou seja, deixaram de ser expectadoras dos eventos sociais para transformadoras da realidade local, regional e nacional.

Após um grande debate, as OSCIP's foram instituídas através da Lei nº. 9.790, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

A figura 1 demonstra o número de organizações qualificadas como OSCIP em nível federal por Estado. No ano de 2010, o Ministério da Justiça totalizava 5665 instituições no seu cadastro. Em destaque temos o Estado de São Paulo com o maior de OSCIP's federais (1730). Os Estados de Amapá e Roraima se destacam por terem o menor número de OSCIP's federais, totalizando 11 casos em cada um dos Estados.

Figura 1: Oscip's cadastradas no Brasil



Fonte: Ministério da Justiça

Outro fator que corrobora o aumento da participação do Terceiro Setor no Brasil é o comentário feito por Serpa apud Nunes (2006, pg.56):

No Brasil, o Terceiro Setor representa R\$ 10,9 bilhões/ano, sendo R\$ 1 bilhão em doações. Disparamos de 300 mil ONGs, ao lado de fundações, institutos, etc., os quais empregam em torno de 1,5 milhões de pessoas, contando com 42 milhões de voluntários.

Por fim, as OSCIP's estão presentes em 889 municípios espalhado pelo Brasil. O ano de 2005 acaba sendo o destaque na qualificação de entidades como OSCIP's. A partir desse ano, verifica-se a uma redução nas certificações pelo Ministério da Justiça. A redução na certificação acaba se concretizando pela inobservância dos seguintes requisitos legais:

- Ausência de Balanço Patrimonial ou Demonstração do Resultado do Exercício
- Ausência de DIPJ (ou termo de compromisso)
- Participação de servidor público na diretoria da entidade
- Prestação onerosa de serviços de educação ou saúde
- Ausência de cláusulas estatutárias obrigatórias

### 2.3.3 OSCIP's no RS

O Governo do Estado do RS, comandado pela governadora YEDA (PSDB), priorizou a política econômica voltada para o ajuste fiscal, ou seja, priorizou centrar os esforços para que existisse o equilíbrio entre despesas e receitas.

O Programa Estruturante Ajuste Fiscal é coordenado pela Secretaria da Fazenda e tem por objetivo equilibrar as contas públicas para retomar a capacidade de investimentos do Estado. Formado por três Projetos Estruturantes, pretende aumentar a eficiência da despesa pública e da arrecadação tributária e garantir mais transparência à sociedade, ou seja, alcançar o equilíbrio fiscal estrutural, possibilitando a ampliação da capacidade de investimentos públicos e a qualificação da prestação de serviços do Estado à sociedade (RIO GRANDE DO SUL, 2010).

O projeto de ajuste fiscal compõe diversos projetos e ações. Dentre elas, destaca-se um financiamento firmado pelo governo no valor de 1,1 bilhão de dólares, firmado junto ao Banco Mundial (BIRD). A contrapartida assumida pelo Estado perante o Banco configura a manutenção do ajuste fiscal, bem como a modernização da gestão pública e a melhoria da qualidade da população. Na área da modernização da gestão pública, o compromisso firmado pelo Estado era de assinar seis termos de parceria com OSCIP's.

Os assuntos referentes ao marco legal das OSCIP's foram encaminhados pela Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento (SJDS). A qualificação juntamente com a avaliação de resultados das OSCIP's foi determinada que a Secretaria do Planejamento e Gestão auxiliasse a SJDS na elaboração do plano de trabalho.

O Estado do RS institui as OSCIP's através da Lei nº 12.901, de 11 de Janeiro de 2008. A regulamentação da Lei foi realizada por meio do Decreto 45.541, de 13 de Março de 2008. Conforme esse decreto, pode se qualificar como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, a pessoa jurídica constituída há pelo menos dois anos e em atividade, com objetivos sociais e normas estatutárias atendam os requisitos estabelecidos em lei.

A qualificação exigida pela lei deve ser solicitada à Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social do Estado do RS e que atue em algumas das seguintes áreas:

- I- Assistência social;

- II- Cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- III- Educação;
- IV- Saúde;
- V- Segurança alimentar e nutricional
- VI- Defesa, preservação e conservação do meio ambiente, gestão de recursos hídricos e desenvolvimento sustentável;
- VII- Trabalho voluntário;
- VIII- Desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
- IX- Experimentação, não lucrativa, de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito.
- X- Defesa da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;
- XI- Fomento ao esporte;
- XII- Estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos.

As instituições tituladas são obrigadas a prever em seus estatutos a obediência dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade, razoabilidade e da eficiência na aplicação e gestão de recursos públicos.

A perda da titulação poderá acontecer se a instituição vier aplicar de forma irregular os recursos públicos, incidir em irregularidade fiscal ou trabalhista ou descumprir o disposto na legislação ou Termo de Parceria firmado com o Poder Público Estadual.

A escolha da OSCIP's é realizada por meio de edital de seleção pública. O julgamento é feito por uma comissão julgadora composta por dois profissionais de notória especialização e conhecimento do assunto, dois representantes da Secretaria fim do projeto e um representante da Secretaria do Planejamento e Gestão.

O acompanhamento e a fiscalização do Termo de Parceria são realizados pelo Órgão de controle interno (Contadoria e Auditoria-Geral do Estado – CAGE) e pela Assembleia Legislativa.

Os resultados atingidos pela execução do Termo de Parceria são avaliados por outra Comissão, designada pelo Governador do Estado e composta por três membros para analisar a parceria no mínimo a cada seis meses. Essa Comissão é composta pelos seguintes membros: um profissional de notória especialização e conhecimento sobre o assunto, um servidor da secretaria envolvida na parceria e um servidor da Secretaria do Planejamento e Gestão.



## 2.4 Parceria Público-Privada

Desde o início da década de 90, o governo brasileiro tem buscado alternativas para viabilizar investimentos nos setores de infraestrutura, de forma a melhorar a eficiência da máquina administrativa. Uma das opções encontradas está na possibilidade de abrir à iniciativa privada a participação em atividades antes exclusivamente geridas pelo Poder Público.

Esse processo teve início com as primeiras concessões de serviços públicos ocorridas em meados da década de 90. As primeiras concessões envolveram empreendimentos e serviços auto-sustentáveis, cujas receitas obtidas com a exploração da atividade tinham condições de gerar suficiente rentabilidade.

O surgimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, normatizando as finanças públicas, limitou aos entes federados buscar novas fontes de recursos. Uma alternativa foi a criação das PPP's (Parcerias Público-Privadas), que consiste na iniciativa privada investir com capital próprio e ser remunerada pela infraestrutura e serviços disponibilizados. Por fim, no término do contrato a estrutura implantada pelo parceiro retorna ao Estado.

Diante desse cenário, tendo-se em vista a restrição de recursos públicos disponíveis para a inversão em infraestrutura e a crescente demanda por melhores serviços, erige-se um forte argumento a favor da adoção do modelo das parcerias público-privadas no Brasil e no Rio Grande do Sul.

Conforme Rocha e Horta (2005) a parceria público-privada é uma forma de contratação de determinadas atividades tradicionalmente oferecidas pelo poder público, por meio da qual a Administração Pública contrata uma ou mais empresas privadas, com a finalidade de construir e administrar estradas, presídios, estações de tratamento de água e esgoto, hospitais, entre outras.

De acordo com Borges e Neves (2005, pg.2): “A ideia da PPP deve ser comparada à de um arrendamento mercantil ou leasing, em que o Estado apenas aluga um serviço que contratou para alguém prover, que só é pago enquanto estiver sendo prestado a contento, sendo os bens envolvidos reversíveis ao poder concedente.”

A responsabilidade do Estado é pagar uma contraprestação pelos serviços prestados conforme o desempenho do parceiro. A prática de parcerias público-privadas começou na Europa e na América com alguns resultados importantes para o desenvolvimento do Estado.

Uma das vantagens para a esfera pública é começar a remunerar o parceiro somente quando o mesmo disponibilizar o serviço. Com isso, a remuneração acaba sendo através de uma composição fixa e outra variável conforme o desempenho do parceiro.

O tema das PPP's é recente no Brasil, pois a lei federal 11.079 foi aprovada em 30 de Dezembro de 2004. Já no Estado do Rio Grande do Sul a lei foi criada em 13 de Janeiro de 2005.

Constantemente se confunde o modelo de PPP com as concessões tradicionais. Isso acontece por existirem algumas inovações no conceito de PPP. Certamente algumas mudanças vieram para complementar as necessidades das concessões tradicionais

Segundo Rocha e Horta (2005) os principais pontos a serem observados são: o prazo de contrato, repartição de riscos, ganhos econômicos, inadimplência do Parceiro Público, Desempenho, Garantias, solução de controvérsias e reajustes do contrato. Abaixo segue tabela 2 que compara as PPP's e a Concessão tradicional.

Tabela 2 – Contrato de PPP x Contrato de Concessões

	<b>Contrato de PPP</b> <b>(Lei 11.079/04</b>	<b>Contrato de Concessões</b> <b>(Lei 8.987/95)</b>
<b>Prazo</b>	Superior a 5 e inferior ou igual a 35 anos	Lei é omissa
<b>Riscos</b>	Repartição de riscos extraordinário e operacionais	Repartição apenas de riscos extraordinários
<b>Ganhos econômicos</b>	Devem ser repartidos quando decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado	Lei é omissa
<b>Inadimplência do Parceiro Público</b>	Definição dos fatos que geram a inadimplência do Parceiro Público, prazo de regularização e condições de execução de garantia	Lei é omissa
<b>Desempenho</b>	Parâmetros objetivos de desempenho e qualidade	Lei é omissa
<b>Remuneração do Parceiro Privado</b>	Pelo Parceiro Público e pelos usuários do serviço ou apenas pelo Parceiro	Somente pelos usuários do serviço

	Público, conforme o caso	
<b>Garantias</b>	Tanto o Parceiro Privado quanto o Parceiro Público oferecem garantias	Apenas o Parceiro Privado oferece garantias
<b>Penalidades</b>	Aplicação de penalidades proporcionais às faltas do Parceiro Privado e do Parceiro Público	Apenas em desfavor do concessionário privado
<b>Solução de controvérsias</b>	Previsão expressa da possibilidade de uso do mecanismo da arbitragem, desde que seja realizada no Brasil e em língua portuguesa	Previsão expressa apenas de uso do aparato judicial do Estado, cujo foro será sempre o da sede da entidade estatal contratante
<b>Bens reversíveis</b>	Parceiro Público deverá realizar vistorias e poderá reter os pagamentos ao Parceiro Privado, no valor necessário para reparar irregularidades detectadas	Contrato tem que dispor sobre bens reversíveis, mas não há previsão de retenção de pagamentos
<b>Garantias ao Financiador</b>	Possibilidade de emissão de empenho em nome dos financiadores do projeto/ legitimidade para receberem indenizações por extinção antecipada do contrato	Lei é omissa
<b>Reajuste</b>	Atualização automática dos índices, quando houver, sem necessidade de homologação do Parceiro Público	Depende da Homologação do Poder Concedente
<b>SPE (Sociedade de Propósito Específico)</b>	Antes da celebração do contrato, deverá ser constituída sociedade de propósito específico, incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria	Lei não prevê a necessidade de constituição de SPE

Fonte: Rocha e Horta (2005)

A norma federal classifica, no art.2º, as parcerias em dois tipos: A Concessão Patrocinada e a Concessão Administrativa. A Patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao privado. Já a Administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento de instalações de bens.

O artigo 2º ainda menciona alguns requisitos para que o contrato de PPP seja concretizado. É vedada a celebração de contrato de parceria público-privada:

- I- Cujo valor do contrato seja inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais.

- II- Cujos períodos de prestação do serviço sejam inferiores a 5 (cinco) anos e nem superior a 35 (trinta e cinco) anos,
- III- Que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

Neste contexto, a implantação de uma PPP gera um impacto financeiro para diversas legislaturas, ou seja, após a assinatura de um contrato cria-se uma relação longa com o parceiro. Por isso a análise de impacto financeiro é importante para que futuros governos consigam honrar com compromissos firmados no passado.

### **III - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Neste capítulo, considera-se o conceito do método de pesquisa e a forma utilizada na coleta e análise dos dados para assim atingir os objetivos propostos nesse trabalho.

#### **3.1 Tipo de pesquisa: Pesquisa qualitativa**

Conforme Mollotra (2006) a pesquisa qualitativa é uma pesquisa não estruturada que é baseada em pequenas amostras possibilitando ao entrevistador compreensão do problema.

Para a realização deste estudo será utilizada uma pesquisa qualitativa e de caráter exploratório.

De acordo com Roesch (1996, pg.146): “Dessa forma, a pesquisa qualitativa é apropriada para a avaliação formativa, quando se trata de melhorar a efetividade de um programa, ou plano, ou mesmo quando é o caso da proposição de planos.”

#### **3.2 Nível da Pesquisa: Pesquisa exploratória**

De acordo com Roesch (1996, pg.145): “Neste sentido, argumenta-se que a pesquisa qualitativa e seus métodos de coleta e análise de dados são apropriados para uma fase exploratória da pesquisa.”

Para responder a questão definida na problemática do trabalho, usou-se a pesquisa exploratória como sendo a melhor alternativa para tal problema.

Conforme Gil (2007,p.43): “Este tipo de pesquisa é realizada especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis.”

O presente trabalho corrobora com os conceitos de Gil, uma vez que as Parcerias Público-Privadas (PPP's) ainda não foram implantadas e as Oscips um contrato foi assinado pelo Estado do Rio Grande do Sul. Logo a pesquisa documental se torna a melhor alternativa para o alcance do objetivo do trabalho.

### 3.3 Procedimentos de coleta de dados

Nesse item serão desenvolvidos os procedimentos metodológicos, que visam evidenciar os processos empregados no trabalho em questão. Pode-se dizer que tais procedimentos direcionam o pesquisador na busca por respostas ao problema de pesquisa envolvido.

#### 3.3.1 Pesquisa documental

Conforme Roesch (1996) pode-se considerar como técnicas de coleta de dados as entrevistas em profundidade, uso de diários, observação participante, entrevistas em grupos, textos e documentos legais, entre outras.

De acordo com Gil (2009, p.66):

Existem, de um lado, os documentos de primeira mão, que não receberam qualquer tratamento analítico, tais como: documentos oficiais, reportagens de jornal, cartas, contratos, diários, filmes, fotografias, gravação, etc. De outro lado existem documentos de segunda mão, que de alguma forma já foram analisados, tais como: relatórios, de pesquisa, relatórios de empresas, tabelas estatísticas, etc.

Neste trabalho foram utilizados dados primários e secundários, através da análise dos seguintes documentos:

- Lei Federal nº 9.790/99, que dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.
- Lei Estadual nº 12.901/08, que dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.
- Termo de parceria firmado com a Fundação Pensamento Digital.
- Lei Federal nº 11.079/04, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.
- Lei Estadual nº 12.234/05 que, dispõe sobre normas para licitação e contratação de parcerias público-privadas, institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado do Rio Grande do Sul - PPP/RS.
- Edital de licitação do Complexo Prisional da Região Metropolitana de Porto Alegre.

#### 3.3.2 Entrevista

Conforme Roesch (1996) as entrevistas são largamente utilizadas em pesquisa de opinião onde exista uma série de questões abertas e quando é preciso escrever as respostas nas palavras dos respondentes.

Em entrevistas semiestruturadas utilizam-se questões abertas, que permitem ao entrevistador entender e captar a perspectiva dos participantes da pesquisa.

O presente trabalho realizou entrevistas semi-estruturadas para que se consiga verificar perante as pessoas envolvidas na parceria as vantagens e desvantagens da OSCIP's. As entrevistas foram realizadas com a comissão de avaliação e a coordenadora pedagógica da Fundação Pensamento.

### 3.4 Análise dos dados

Os dados serão analisados através das informações geradas pelos estudos desenvolvidos sobre o Termo de Parceria firmado com a Fundação Pensamento Digital e o edital do Complexo Prisional da Região Metropolitana. Bem como uma análise das entrevistas realizadas com os membros da comissão de avaliação e a coordenadora pedagógica da Fundação Pensamento Digital

Abaixo segue tabela 3 que apresenta o resumo da metodologia implantada no presente trabalho.

<b>Tabela 3 - Metodologia</b>		
<b>Pesquisa Qualitativa</b>		
<b>Método (delineamento)</b>	<b>Técnica de coleta</b>	<b>Técnica de análise</b>
<b>Pesquisa exploratória</b>	<b>Entrevistas e documentos</b>	<b>Análise de conteúdo</b>

Fonte: elaborado pelo autor

## **IV – RESULTADOS E DISCUSSÃO**

A discussão e interpretação dos resultados serão apresentadas nesse capítulo e se fundamentam em constatações evidenciadas por meio da coleta de informações que vão ao encontro dos objetivos estabelecidos nesse trabalho.

Primeiramente será descrito o modelo de gestão das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP's), e apresentado as suas vantagens e desvantagens. Também será feita a análise dos resultados do termo de parceria, bem como a apresentação do resultado das entrevistas feitas com a comissão de avaliação e a coordenadora pedagógica da Fundação Pensamento Digital.

Por fim, o presente trabalho apresentará outra forma alternativa de gestão que aprofunde a compreensão das dificuldades da atuação do Estado. O modelo escolhido é o das Parcerias Público-Privadas que como as OSCIP's tem um modelo voltado para a eficiência e resultados.

### **4.1 Descrição das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público**

A partir da reforma administrativa, em meados dos anos 90, há um grande incentivo para a participação de instituições privadas na execução de serviços públicos de interesse da coletividade.

Pereira (2009) salienta da importância da reforma administrativa para o Estado, através do terceiro setor que veio para melhorar a eficiência e qualidade dos serviços públicos, bem como aumentar a transparência e controle de recursos pelo Estado.

De acordo com Alexandrino e Vicente Paulo: “A justificativa para implantação dessas reformas é o que convencionou chamar “Crise do Estado”, o qual seria incapaz de realizar os necessários investimentos e desempenhar eficientemente todas as atribuições previstas na Constituição de 1988”.

Dessa forma, o Governo Federal cria dois novos parceiros para desempenhar a execução e gestão de serviços públicos não exclusivos: Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e Organizações Sociais (OS).



A Lei Federal 9.790/99 qualifica como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas atendam aos requisitos instituídos na lei. Considera-se sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, dividendos, bonificações, participações ou parcelas de seu patrimônio, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social.

No art. 2º, a lei impossibilita que algumas instituições se candidatem a qualificação como OSCIP, são elas: As sociedades comerciais, os sindicatos, as associações de classe ou de representação de categoria profissional, as instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas, e visões devocionais e confessionais, as organizações partidárias e assemelhadas, inclusive suas fundações, as entidades e empresas que comercializam planos de saúde e assemelhados, as organizações sociais, as cooperativas, as fundações públicas, entre outras.

Outro ponto importante a ser mencionado é o objetivo social que cada instituição terá que desempenhar. O art. 3º determina as áreas que de atuação, como: assistência social, cultura, educação, saúde, segurança alimentar e nutricional, combate a pobreza, entre outras.

Já no Estado do Rio Grande do Sul a matéria das OSCIPS foi regradada em 2008, pela Lei Estadual nº12. 901 de 11/01/2008, que dispõe sobre o tema e institui o Termo de Parceria. A regulamentação da lei ocorreu em 14/03/2008, através do Decreto estadual nº 45.541. A lei gaúcha instituiu somente as OSCIPS, não havendo previsão legal para as Organizações Sociais.

Os autores Alexandrino e Vicente Paulo (2009) realizaram uma comparação entre as duas formas de parceria, apresentada na tabela 4.

Tabela 4 – Comparação OS x OSCIP

<b>OS – Lei 9.637/1998</b>	<b>OSCIP – Lei 9.790/1999</b>
Pessoa privada, não integrante da administração pública	Pessoa privada, não integrante da administração pública
Atuação em áreas de interesse social,	Atuação em áreas de interesse social,

especificadas na lei respectiva. Não são delegatárias de serviços públicos.	especificadas na lei respectiva. Não são delegatárias de serviços públicos.
Vedada a finalidade de lucro	Vedada a finalidade de lucro
Foram idealizadas para substituir órgãos e entidades da administração pública, que seriam extintos e teriam suas atividades “absorvidas” pelas OS.	Não foram idealizadas para substituir órgãos ou entidades da administração.
Formaliza parceria com o poder público mediante <b>contrato de gestão</b> , condição indispensável para a entidade fazer jus ao fomento a suas atividades.	Formaliza parceria com o poder público mediante <b>termo de parceria</b> , condição indispensável para a entidade fazer jus ao fomento a suas atividades.
Qualificação é ato discricionário	Qualificação é ato vinculado
Qualificação depende de aprovação pelo Ministro de Estado ou titular de órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao objeto social da OS	Qualificação concedida pelo Ministério da Justiça
Uma entidade não pode ser qualificada concomitantemente como OS e OSCIP	Uma entidade não pode ser qualificada concomitantemente como OS e OSCIP
A lei exige que a OS possua um conselho de administração, do qual participem representantes do poder público; não exige que a OS tenha conselho fiscal	A lei exige que a OSCIP tenha um conselho fiscal; não exige que a OSCIP tenha conselho de administração. Não há exigência de que existam representantes do poder público em algum órgão da entidade.
É hipótese de licitação dispensável a contratação de OS pelo poder público, para a OS prestar serviços contemplados no contrato	Não existe hipótese legal específica de licitação dispensável para a contratação de OSCIP pelo poder público.

de gestão.	
O poder executivo poderá proceder à desqualificação da entidade como organização social, quando constatado o descumprimento das disposições contidas no contrato de gestão.	A entidade perderá a qualificação como OSCIP quando descumprir as normas estabelecidas na lei.

Fonte: Alexandrino e Vicente Paulo (2009)

A diferença básica entre a OS e OSCIP está no modelo de instrumento que celebrará o vínculo com o Estado. Na OS é o chamado contrato de gestão e na OSCIP é o termo de parceria. Ambos os instrumentos servem para reger a relação entre a instituição e o Estado, principalmente na definição de metas e padrões de serviços.

Conforme Marini et al (2006, pg.135):

A grande vantagem do Termo de Parceria como instrumento formalizador da relação entre o Estado e OSCIP é a mudança de foco que se traz. Passa-se de um controle *a priori*, típico da burocracia estatal, para um controle *a posteriori*. Além disso, o foco do controle passa de ser o processo e passa para os resultados. Assim a organização parceira obriga-se a trabalhar com metas e indicadores de desempenho que irão nortear a sua ação, enquanto o Estado, através do órgão estatal parceiro, formulador da política pública, passa a acompanhar, monitorar e fiscalizar a execução do Programa de Trabalho constante no termo de parceria.

Já Macolmes (2011) apresenta como vantagens, na contratação de um OSCIP, a flexibilidade que a organização tem em gerenciar os seus recursos e a facilidade de captação de recursos através de parceria com outras instituições privadas.

Por outro lado, Barragat et al (2008) apontam como desvantagens na contratação de uma OSCIP o rompimento das barreiras burocráticas e dificuldade de acompanhamento e avaliação do andamento do projeto.

Já para Marini et al (2006, pg. 140):

O primeiro dos problemas que merece destaque é o desconhecimento, tanto por parte dos órgãos e entidades do Estado quanto por parte das instituições do Terceiro Setor, dos mecanismos ideais de funcionamento do modelo. Por se tratar de um modelo ainda recente, mesmo em âmbito federal, parte do Poder Público demonstra receio em utilizá-lo, pois desconhece a sua lógica de funcionamento, os

procedimentos para celebração de um Termo de Parceria, as potencialidades do modelo e teme, sobretudo, o formato de controle proposto. A questão do desconhecimento é agravada pela resistência à mudança. Por ser um modelo que tem como característica principal a flexibilidade e a autonomia da OSCIP na execução da política pública, pactuada com o Estado, e na gestão dos recursos recebidos, com o monitoramento e controle sobre os resultados disponibilizados para a sociedade, busca-se romper a cultura processualística, burocrática e de controle dos meios, existente na Administração Pública.

Com base no apresentado pelos autores, segue tabela 5 que ilustra as vantagens e desvantagens na contratação com a OSCIP.

Tabela 5 – Vantagens x Desvantagens das OSCIPS

<b><u>VANTAGENS</u></b>	<b><u>DESVANTAGENS</u></b>
Flexibilidade em gerenciar os recursos recebidos pelo Estado.	Resistência a mudanças
Contratação de forma direta sem a necessidade de licitação	Rompimento das barreiras burocráticas dificultando o enfoque nos resultados
Facilidade na captação de recursos	Necessidade de maior controle da administração pública
Facilidade para estabelecer parcerias e contar com voluntariado	Dificuldade para acompanhar e avaliar o andamento do projeto
Contratação de pessoal sem a necessidade de concurso público	Insegurança de ordem jurídica
Agilidade e melhoria nos serviços prestados	Insegurança de ordem cultural
Transparência no planejamento e na aplicação de recursos	

Fonte: elaborado pelo próprio autor

Outro ponto importante é a diferenciação de ONGs (Organizações não governamentais) e as OSCIPs, as duas formas de parceria com o Estado são confundidas por terem as mesmas características como sendo sem fins lucrativos e estarem voltadas para soluções sociais. Mello (2010) afirma que OSCIPs são ONGs, que obtém um certificado emitido pelo poder público federal, ao comprovar o cumprimento de certos requisitos. Ou seja, as ONGs já constituídas podem pedir a qualificação.

#### 4.1.1 Análise do Termo de Parceria – Fundação Pensamento Digital

No ano de 2009, o Estado do Rio Grande do Sul firmou a sua primeira parceria com a Fundação Pensamento Digital. O objeto da parcerização foi gerenciar o Centro Infanto-Juvenil Zona Sul (CIJZS), no bairro Cruzeiro, em Porto Alegre-RS. O Centro tem como missão, realizar o atendimento de crianças e adolescentes em situação de risco social (Macolmes, 2011).

O público-alvo a ser beneficiado com a parceria foi 200 adolescentes entre 12 a 18 anos provenientes de núcleos familiares de baixa renda e, ainda em situação de vulnerabilidade. O objetivo da parceria era fornecer atividades, em turno inverso, de apoio pedagógico, iniciação profissional e formação geral (Fundação Pensamento Digital, 2011).

A Fundação Pensamento Digital é fruto da mobilização de voluntários, empresas e universidades para a promoção de projetos educacionais através do uso das Novas Tecnologias da Informação e Comunicação.

Conforme Macolmes (2011) o atendimento realizado no Centro Infanto-Juvenil antes da parcerização era realizado diretamente pelo Estado e enfrentava dificuldades. A maior delas era a falta de servidores públicos.

O termo de parceria, firmado entre o Estado e a Fundação Pensamento Digital, definiu algumas metas em que o parceiro seria obrigado a cumprir para que os recursos orçamentários fossem garantidos durante a execução do projeto. A tabela 6 apresenta as metas, as descrições e indicadores.

Tabela 6 – Metas pactuadas no Termo de Parceria – Fundação Pensamento Digital

<b>Meta</b>	<b>Descrição</b>	<b>Indicador</b>
a) Manter a frequência de no mínimo 200 participantes de segunda a sexta nas atividades previstas no turno inverso ao da escola	Participação efetiva dos jovens nas Oficinas oferecidas, cumprindo os objetivos do Projeto	Acompanhamento e registro da presença diária (relação de presença e diário de aula)
b) Desenvolver anualmente no mínimo 02 cursos de iniciação ao trabalho para adolescentes com faixa etária de 16 a 18 anos. Inclusão de 40% dos participantes no mercado de trabalho	Maioria dos jovens com formação necessária para inserção ao mercado de trabalho	Número de adolescentes participantes dos cursos com no mínimo 80% de frequência. Número de adolescentes encaminhados ao mercado de trabalho
c) 100% de participantes matriculados e freqüentando a rede de ensino	Todos os jovens atendidos por este Projeto estarão estudando na rede pública de ensino	Acompanhamento mensal do rendimento e freqüência escolar dos participantes
d) Oferecer 4 horas de atendimento qualificado aos participantes, nas áreas objeto do presente Projeto, com apoio pedagógico, cursos que estimulem o desenvolvimento de competências, bem como inclusão social e digital	Desenvolvimento das oficinas com qualidade e participação efetiva dos educandos	Número de Oficinas realizadas e acompanhamento do desempenho dos educandos no Ambiente Virtual de Aprendizagem disponibilizado para o Projeto
e) Promover em 12 meses a educação digital para 100% dos participantes	Todos jovens participantes do Projeto desenvolvendo suas atividades utilizando as tecnologias digitais	Quantidade de educandos participantes das Oficinas de educação digital
f) Realização de 02 palestras mensais com temas de saúde, educação, cidadania e outros	Qualificação e complementação das Oficinas desenvolvidas, para um melhor aproveitamento dos educandos	Número de palestras realizadas. Questionário de avaliação para os participantes sobre os conteúdos abordados, visando a quantificar o nível de satisfação
g) Realização de 04 visitas orientadas por ano em espaços culturais.	Enriquecer o conhecimento e a cultura dos educandos, bem como a convivência em grupo	Parecer (redações/relatos/trabalhos artísticos) das experiências vivenciadas
h) Realização de no mínimo 02 avaliações sociais por ano por participante. Encaminhamento das	Totalidade dos jovens atendidos, assistidos por programas sociais,	Preenchimento da ficha socioeconômica sob a coordenação do serviço social. Análise dos dados da situação

demandas dos participantes e ou familiares para a Rede Local de Programas e Serviço	melhorando assim suas condições de vida	socioeconômica dos familiares. Número de familiares encaminhados para a Rede
i) Desenvolver no mínimo 02 oficinas por mês com atividades artísticas, culturais, lúdicas e esportivas para cada participante	Ampliar perspectivas de vida e laborativas dos jovens, bem como melhorar seus vínculos familiares e comunitários	Número de oficinas artísticas, culturais, lúdicas e atividades esportivas
j) Servir, diariamente, para cada participante do Projeto, café, lanche e almoço	Garantir que todos os jovens atendidos pelo Projeto, tenham alimentação garantida	Quantidade de almoços/lanches/café aos beneficiários do projeto
k) Avaliação Nutricional mensal sobre o cumprimento do cardápio. Avaliação Semestral do nível de satisfação dos beneficiários sobre a alimentação recebida a ser realizada pela nutricionista	Qualidade e alimentação saudável	Elaboração de dieta com cardápio definido. Elaboração de questionário de satisfação da qualidade da alimentação servida/pelos beneficiários do programa
l) 3% de captação de recursos, no mínimo, cumulativamente do valor total repassado a cada ano, a partir do segundo ano, no caso de sua renovação	Captação de Recursos na iniciativa privada	Receitas próprias captadas pela OSCIP

Fonte: Fundação Pensamento Digital

O termo de parceria definia que os recursos repassados pelo Estado seriam na ordem de até R\$ 969.999,20 anuais. A transferência dos recursos deveria observar a satisfação das metas definidas através dos seguintes critérios:

- Meta não atingida: Há uma redução de 10%, calculada sobre o valor total repassado pelo parceiro público, até o limite de 30%.
- Satisfação de parte das metas: Por meta parcialmente atingida existe uma redução de 5% sobre o valor total repassado, até o limite de 30%.
- Satisfação de todas as metas: Pagamento integral.

Tais critérios servem para que o Estado consiga monitorar os desempenhos das instituições privadas, ou seja, é uma forma de exigir um padrão de serviço atrelado aos desembolsos.

Os resultados alcançados com a execução do termo de parceria são avaliados por uma Comissão de Avaliação instituída pelo Decreto nº 45.541/2008. Essa comissão passa a acompanhar, monitorar e fiscalizar a execução do programa de trabalho constante no termo de parceria.

A análise feita por Macolmes (2011) indica algumas melhorias no serviço prestado após a assinatura do termo de parceria. No sítio da Fundação Pensamento digital, encontram-se os relatórios de desempenho, bem como as auditorias realizadas no período para o período de 2010 a 2012.

No ano de 2010, com relação a meta “a”, a Fundação Pensamento Digital conseguiu atender 264 adolescentes. Contando que existiram algumas desistências por motivos de desinteresse e ainda por alguns jovens adentrarem no mercado de trabalho. O importante é que a Fundação conseguiu manter uma lista de espera para substituir os eventuais desistentes.

Já a meta “b”, foi atendida com o oferecimento de 3 cursos ( Arte da costura, tecnologias para o trabalho e manutenção e configuração de computadores), assim a meta foi superada em 50% pela parceira. A capacitação proporcionou que 17 adolescentes conseguissem colocação no mercado de trabalho no ano de 2010.

A meta “c” discriminou que 100% dos alunos tivessem frequência durante o projeto. A equipe de pedagogia fez o controle da frequência através de lista de presença. O controle do desempenho foi feito através de contatos telefônicos. Foi constatado que 20 adolescentes apresentaram frequência fora do padrão.

Para atender a meta “d”, foram disponibilizadas três oficinas que priorizaram os seguintes cursos: Português, matemática, tecnologias para o trabalho, manutenção e configuração de computadores, educação digital, atividades esportivas, dança, arte da costura, dentre outras. Com a disponibilização no turno inverso, a meta foi atendida.

Na meta “e”, as atividades desenvolvidas pelos adolescentes tiveram a participação primeiramente pelas oficinas digitais, ou seja, todos tiveram acesso digital durante o projeto.

Com relação a meta “f” foram realizadas 18 palestras no ano de 2010. É importante frisar que no mês de dezembro a fundação realizou 8 palestras sobre os temas de cidadania e saúde.



No que se refere à meta “g”, a Fundação proporcionou aos adolescentes no ano de 2010 as seguintes visitas: Santander cultural, Cinema “Meu Malvado Favorito”, Museu de tecnologia da PUCRS e o Parque Germânia.

Já a meta “l” sobre a captação de recursos, a Fundação captou além da meta estipulada. A meta definida no termo de parceria era 3% do valor repassado à Fundação Pensamento Digital, totalizando cumulativamente a partir do segundo ano R\$29.099,97. Porém a parceirizada totalizou no primeiro ano o valor de R\$34.447,80, superando a meta em 18,37%. Os resultados alcançados estão apresentados na tabela 7.

Tabela 7 – Recursos economizados ou recebidos no ano de 2010

<b>Mês</b>	<b>Ação</b>	<b>Valores</b>
Abril	PROCEMPA instalou internet para 83 computadores no CIJZS, cedeu em comodato equipamentos para receber a conexão internet e custeou as mensalidades da internet, que não foram cobradas, durante o ano.	Economia de R\$ 3.000,00.
Agosto e Outubro	Recebimento de doação do MESA BRASIL (240 kilos de feijão, 300 kilos arroz e 500 kilos de leite em pó).	Economia de R\$ 7.690,60.
Agosto	Recebimento de doações de móveis, tintas e livros dos Voluntários da Empresa Souza Cruz, através do projeto “Biblioteca Vila Cruzeiro”, para melhoria do espaço e aquisição de livros com literatura atualizada voltada para os adolescentes.	Captação de R\$ 6.500,00.
Setembro	Recebimento de doações da Empresa Souza Cruz: uma TV 29’, uma mesa para TV, material de escritório e pedagógico.	Economia de R\$ 2.798,14.
Novembro	Captação de recursos, em conjunto com a Associação de Basquete de Porto Alegre – ABPA, junto ao Serviço Social da Indústria – SESI, por meio do projeto “Passa a Bola meu Filho”, para construção da quadra de basquete e compra de uniformes esportivos para aulas.	Captação de R\$ 27.947,80

Fonte: Fundação Pensamento Digital

A tabela 14 também demonstra os valores economizados com parcerias firmadas com outras empresas. Com a facilidade de firmar parcerias, a Fundação Pensamento Digital economizou R\$13.488,74. Além disso, foram estabelecidas outras parcerias com entidades públicas e privadas que proporcionaram isenção de passagens de ônibus, aulas de basquete, entre outras.

Outro ponto importante a ser analisado é o trabalho voluntariado. Conforme Macolmes (2011) o Centro Infanto-Juvenil Zona Sul contou com o trabalho de 22 voluntários durante o ano de 2010. Os serviços foram desenvolvidos na reforma da biblioteca e nas aulas de basquete e artes, oficina de inglês e apoio na nutrição.

As demais metas firmadas no termo de parceria foram atendidas em quase sua totalidade pela Fundação Pensamento Digital no ano de 2010. Já no ano de 2011 e 2012, a instituição teve dificuldades em atender a meta “a” referente a manter 200 alunos no turno inverso.

#### 4.1.2 Entrevistas Comissão de Avaliação x Fundação Pensamento Digital

O Decreto nº 45.541 regulamenta a lei estadual nº 12.901, que dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público. O art. 28 determina que os resultados atingidos com a execução do Termo de Parceria serão analisados semestralmente por uma comissão de avaliação designada pelo Governador do Estado, que será integrada por um profissional de notória especialização e conhecimento sobre o assunto, um servidor da Secretaria a qual está vinculada a execução do objeto do termo de parceria e um servidor da Secretaria de Planejamento e Gestão.

A comissão foi composta pelo Sr. José Ricardo Calza Caporal, que é membro da Associação Cristã de Moços (ACM/RS); Sr<sup>a</sup>. Irma Carina Brum, que é servidora da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG-RS) e a Sr<sup>a</sup>. Marília Chuck, que é servidora da Secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos (SJDH-RS).

Após o contato com os membros da comissão, entrevistei o representante da ACM/RS e a servidora da SEPLAG-RS. Com relação a Sr<sup>a</sup>. Marília Chuck, não foi possível realizar a entrevista, devido à mesma ter se aposentado no início do ano.

Já na esfera da instituição Fundação Pensamento Digital, entrevistei a Sr<sup>a</sup>. Ana Claudia Alves, coordenadora geral no ano de 2010 e atualmente coordenadora de captação de recursos.

O objetivo das entrevistas é verificar se as vantagens e desvantagens citadas no trabalho, realmente se aplicam na OSCIP do Centro Infanto-Juvenil Zona Sul. Para isso foi desenvolvido um roteiro de perguntas.

Com relação à agilidade e flexibilidade em gerenciar os recursos recebidos pelo Estado, a Sra. Irma descreve abaixo:

A principal vantagem está relacionada à agilidade, pois diferentemente da gestão realizada diretamente pelos órgãos públicos, no caso da OSCIP, a contratação de funcionários não depende da realização de concurso público e as compras não passam por processo licitatório.

A Sr<sup>a</sup>. Ana concorda que a OSCIP, por ter mais agilidade, consegue gerenciar melhor os recursos públicos.

Eu concordo que a agilidade seja uma vantagem no dia a dia da OSCIP. Por termos mais flexibilidade em gerenciar os recursos, a OSCIP acaba aplicando melhor o recurso.

O Sr. Caporal debate sobre a agilidade no gerenciamento de recursos.

Sem dúvida, que a agilidade do privado influencia diretamente na aplicação de recursos. No entanto, para que se tenha uma gestão transparente é necessário um controle de perto e atuante do Estado.

A facilidade na captação de recursos foi debatida com os entrevistados e todos concordam que o tema é uma vantagem na parceria. A Sr<sup>a</sup>. Irma menciona:

As organizações sem fins lucrativos possuem larga experiência na execução de projetos sociais e no trabalho com voluntariado. Contam também com maior experiência em captação de recursos, assim desoneram os cofres do Estado.

Por outro lado a Sra. Ana acredita que as motivações políticas acabam afetando o andamento da parceria, incluindo a captação de recursos. A ideologia do Governo acaba influenciando na determinação das prioridades.

A motivação política acaba influenciando diretamente no andamento da parceria. O Termo Parceria foi firmado no Governo Yeda, e nós sentimos que a supervisão do projeto era feita mais de perto, com mais interesse pelo governo onde tratavam o projeto como prioritário. Tivemos no primeiro ano um número maior de captação de recursos. Na virada do governo, sentimos uma diferença grande na supervisão. O Governo Tarso não vê a OSCIP como sendo um projeto estratégico, logo sentimos a falta do acompanhamento mais de perto.

O Sr. Caporal afirma:

A captação de recursos é a forma com que o parceiro vai desonerando os cofres do Estado. Acaba sendo a maneira de entendermos a parceria, se não íamos ter uma prestação de serviço é não uma parceria. Essa lógica acaba sendo uma forma da instituição diminuir a participação do Estado.

Com relação à dificuldade de acompanhar e avaliar o andamento do projeto, a Sr<sup>a</sup>. Irma afirma:

Os recursos destinados à execução do projeto são públicos e é imprescindível que o parceiro público realize um monitoramento constante da forma como estão sendo gastos e dos resultados que estão sendo alcançados.

Já a Sr<sup>a</sup>. Ana menciona que o atual Termo de Parceria acaba sendo muito engessado, e algumas metas teriam que ser revistas durante o andamento da parceria.

O Termo de Parceria está muito rígido. Para que a Fundação Pensamento Digital consiga crescer com essa primeira experiência de OSCIP, é necessário que as metas do Termo de Parceria sejam revistas pelo menos uma vez por ano. Acredito que têm

metas muito fáceis de serem batidas e outras como manter o aluno no turno inverso acaba sendo de uma dificuldade para a Fundação, gerando descontos de até 30% no repasse do Estado. Sentimos a falta da mensuração qualitativa do serviço prestado a comunidade.

Por outro lado, no mesmo assunto, a Sr<sup>a</sup>. Irma defende:

Sobre uma possível flexibilização do Termo de Parceria: a Comissão de avaliação não entendeu como viável. O nosso entendimento que o termo é um contrato. Quando a OSCIP assina ela está plenamente ciente das metas a serem atingidas. Os contratos de gestão que vimos em São Paulo vão sendo adaptados durante o seu processo de execução, mas lá a seleção da OS é um processo discricionário, onde o poder público simplesmente escolhe qual a organização será a parceira, não havendo um edital público. No caso do RS, há um edital. Se forem realizadas alterações no termo, isso permitiria questionamentos por parte de outras instituições.

O Sr. Caporal corrobora com o pensamento da Sr<sup>a</sup>. Irma:

Flexibilizar o Termo de Parceria seria injusto com os demais participantes do certame. Seria necessário estar presente no edital a revisão das metas periodicamente ou na lei das OSCIP's.

A insegurança jurídica foi apontada por todos os entrevistados como sendo uma desvantagem ao firmar uma parceria com as instituições tituladas como OSCIP. Por ser um tema novo, existem ainda lacunas na lei.

A Sr<sup>a</sup>. Irma afirma que alguns assuntos não estavam na lei e no decreto instituído pelo Governo Yeda. Isso gerou uma insegurança por parte da comissão, bem como por parte da instituição parceira.

A Sr<sup>a</sup>. Ana reclamou da prestação de contas que é feita 45 dias após o término do exercício, pois é um tempo curto para que se façam as auditorias necessárias na elaboração do relatório que é entregue ao Governo do Estado.

Por fim, foi perguntado aos entrevistados o que poderia ser melhorado no processo de parceria para que novos Termos de Parceria venham a ser assinados no Estado do Rio Grande do Sul.

A Sr<sup>a</sup>. Irma analisou da seguinte forma:

Revisão e alteração do marco regulatório. Muitas das dificuldades enfrentadas no Termo de Parceria com o CIJZS foram fruto de lacunas na lei. No caso do Rio Grande do Sul, a legislação apresenta um misto de características de Organização Social (OS) e Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), o que também provoca problemas. As OS foram concebidas com o intuito de substituir um serviço prestado pela Administração Pública. No caso do RS, as OSCIPs foram instituídas com esse objetivo, que é originalmente das OS. Além disso, seria importante realizar a capacitação dos servidores do Estado, nos temas relativos a OSCIPs, pois desta forma os futuros editais de parcerização e o processo de acompanhamento do Termo seriam aprimorados.

Já a Sr<sup>a</sup>. Ana analisou da seguinte forma:

Na minha opinião, as metas têm que ser revistas anualmente para que se consiga melhorar o processo. E sentimos falta de um amparo maior na supervisão pelo Estado.

O depoimento do Sr. Caporal foi descrito da seguinte maneira:

Acredito que a revisão do marco regulatório seria de grande valia para novas parcerias, mas para podermos ter uma massa mais crítica sobre o assunto, é necessário termos novas parcerias. Um caso isolado é difícil de analisarmos. Tenho certeza que novas parcerias vão ser desenvolvidas pela necessidade do Estado em atender os anseios dos cidadãos.

#### **4.2 Parceria Público-Privada como uma forma de evidenciar as ineficiências do Estado**

O modelo de parceria público-privada compreende um aprimoramento do contrato de concessão. Por meio dele, não só foi permitido o ingresso do subsídio público às tarifas cobradas dos usuários (concessões patrocinadas), como foi ampliado o objeto daquela modalidade contratual passando-se a existir a concessão de "empreendimentos públicos", em que o próprio Poder Concedente é o usuário dos serviços prestados pelo concessionário (concessões administrativas). Dentre alguns dos traços diferenciais das PPP's com relação ao modelo tradicional, destacam-se:

- a) a alocação racionalizada de riscos;
  - b) a contratação de resultados e o condicionamento do pagamento do concessionário ao atendimento das metas contratuais;
  - c) a liberação de recursos públicos para investimento em outros setores.
- Atendimento a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Conforme os autores Rocha e Horta (2005) as PPP's são vantajosas para o Estado e para o parceiro privado. Na ótica do Estado têm-se ganhos na menor necessidade de investimentos diretos; menor necessidade de pessoal, tempo, capital públicos para implementar os projetos, melhor qualidade no serviço e vantagens socioeconômicas através do Value For Money. Por outro lado na ótica do parceiro a vantagem se volta para o fluxo estável de receitas por longo período de tempo; garantias sólidas prestadas pelo fundo garantidor; facilidades de obtenção de financiamento da estrutura das PPP's e repartição de riscos com o Estado.

De acordo com Borges e Neves (2005) value for money (VFM) é a mensuração da diferença apurada entre o que seria fazer a mesma obra através do Estado ou de um particular

contratado para assumir os riscos e o custos. O VFM acaba proporcionando ao Estado um ganho através da entrega dos serviços e da obra com custo menor, aumento dos benefícios aos usuários e retorno financeiro devido a menor exposição ao risco.

O conceito de VFM para Rocha e Horta (2005) está relacionado com custos reduzidos, melhor alocação de riscos, maior velocidade de implantação do projeto, melhor qualidade do serviço e geração de fontes alternativas de receita.

Conforme Fernandes, Carraro e Menezes (2011) a grande vantagem de uma parceria público-privada em relação ao modelo de contratação pública tradicional é o compartilhamento de riscos entre o Estado e o setor privado.

A convicção política torna-se imprescindível para o sucesso de um projeto dessa magnitude. É de suma importância a participação da sociedade no acompanhamento do processo licitatório.

Dados do Ministério do Planejamento comprovam a crescente implantação de PPP's no Brasil. Assim o conhecimento aprofundado da legislação é de suma importância para que os projetos venham a contribuir para o desenvolvimento do Estado.

Para exemplificarmos as inovações apontadas pelo modelo das Parcerias Público-Privadas, será analisado o edital do Complexo Prisional da Região Metropolitana de Porto Alegre para assim verificarmos como o Poder Público pensou em implantar tais inovações.

#### 4.2.1 Análise do edital do Complexo Prisional da Região Metropolitana

O projeto de PPP do Complexo Prisional da Região Metropolitana foi idealizado pelo governo Yeda (2007-2010) através de uma PPP administrativa. O objeto do edital era a concepção, implantação, manutenção, operação e gestão do complexo prisional a ser instalado na cidade de Canoas-RS, no bairro Guajuviras, com capacidade para três mil presos englobando vagas masculinas e femininas nos regimes semi-aberto e fechado.

Os investimentos previstos para a disponibilização da infraestrutura do complexo prisional foram orçados em cerca de 200 milhões (Ano-base 2010). Além dos investimentos se faz necessária a inclusão dos serviços prestados pelo parceiro privado orçados em torno de 2,8 bilhões em 27 anos de contrato. A tabela 8 apresenta o resumo do edital.

Tabela 8 - resumo edital

<b>OBJETO</b>	Construção e Gestão do Complexo Prisional
<b>PRAZO</b>	27 anos
<b>TIPO</b>	Concessão Administrativa
<b>VALOR ESTIMADO DO CONTRATO</b>	R\$ 2.800.000.000,00
<b>VALOR DA VAGA DIA</b>	R\$ 94,80

Fonte: elaborado pelo autor

O presente trabalho analisará no edital do Complexo Prisional da Região Metropolitana de Porto Alegre três itens diferenciais do instituto das PPP's. Como seguem: 1) Alocação racionalizada de riscos, 2) a contratação de resultados e o condicionamento do pagamento do concessionário ao atendimento das metas contratuais e 3) a liberação de recursos públicos para investimento em outros setores.

#### 4.2.1.1 Alocação Racionalizada de Riscos

Conforme Horta e Rocha (2005, pg.19): “Risco é o fator, evento ou influência que ameace a conclusão bem sucedida de um projeto, em termos de prazo, custo ou qualidade.”

Alocação de riscos num projeto de PPP tem a finalidade de reduzir os custos a longo prazo, impor o parceiro privado a cumprir prazos e padrões de qualidade a custos pré-definidos, aumentar a eficiência do projeto, estabelecer a previsão de custos mais realistas, enfim, é uma forma de definir antecipadamente as responsabilidades dos atores na parceria. Horta e Rocha (2005) resumem os principais riscos:

- Risco de Receita: É o risco referente às receitas obtidas com a exploração do serviço. Depende de dois fatores: valor da tarifa e nível de utilização.
- Risco de Parceria: Risco inerente à constituição da PPP com parceiro desconhecido. Pode ser mitigado durante a fase de licitação com a criteriosa avaliação das propostas.
- Risco de Construção: Engloba todos os riscos envolvidos no processo de construção da obra (risco do projeto, clima, etc). Impacta diretamente no custo de capital da construção que, por sua vez, é um dos fatores tomados por base para a fixação das

condições do financiamento. Este risco geralmente é transferido para o parceiro privado.

- Risco Cambial: Risco referente a flutuação cambial em contratos de financiamento provenientes do exterior.
- Risco Político: É o risco relacionado à falta de solidez das instituições políticas do país onde é implementada a PPP.
- Risco de Sustentabilidade: São aqueles envolvidos com a capacidade do projeto de PPP de se auto sustentar financeiramente ao longo do prazo do contrato.

Segundo Prado e Ribeiro (2007, pg.104):

A repartição objetiva dos riscos apresenta-se como um fator fundamental para a precificação adequada pelo parceiro privado dos riscos envolvidos na implantação do projeto. Quanto mais confusa a repartição de riscos, mais elevado o preço que o parceiro privado cobrará para a implementação do projeto, porque a dúvida sobre a quem é atribuído um dado risco leva o parceiro privado a considerá-lo, para efeito da definição do seu preço, como dele. Do ponto de vista do Poder Público, uma outra questão tem importância essencial: o esforço de coibir ou minimizar a existência de mecanismos ocultos ou implícitos de distribuição de riscos.

Conforme art. 5º da lei Federal 11.079/04, as cláusulas do contrato devem prever a repartição de riscos entre as partes, inclusive o caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária. Segue abaixo tabela 9 que demonstra os dispositivos do edital que atendam a lei Federal.

Tabela 9 – Exigências lei 11.079 x Edital complexo prisional

EXIGÊNCIA ART.5º LEI 11.079/04	EDITAL COMPLEXO PRISIONAL
<p><b>Repartição de riscos entre as partes</b></p>	<p>25.1. A CONCESSIONÁRIA deverá compartilhar com o PODER CONCEDENTE, em partes iguais, os ganhos econômicos que obtiver, em decorrência da <b>redução do risco</b> de crédito dos financiamentos utilizados, especialmente em virtude da renegociação das condições anteriormente estabelecidas ou da quitação antecipada das respectivas obrigações.</p> <p>26.4. Não caberá recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, para nenhuma das PARTES, nas seguintes hipóteses:</p> <p>26.4.1. variações de custo para o adimplemento das obrigações contratuais assumidas pela CONCESSIONÁRIA, inclusive o valor e/ou volume físico dos investimentos de sua responsabilidade, sendo a sua correta avaliação considerada risco exclusivo da CONCESSIONÁRIA;</p> <p>26.4.2. aumento do custo de empréstimos e financiamentos, assumidos pela CONCESSIONÁRIA</p>



	<p>para a realização de investimentos ou o custeio das obras, serviços e atividades objeto da CONCESSÃO ADMINISTRATIVA, em relação ao previsto nas propostas;</p> <p>26.4.3. prejuízos decorrentes de:</p> <p>26.4.3.1. negligência, inépcia ou omissão na exploração adequada da CONCESSÃO ADMINISTRATIVA;</p> <p>26.4.3.2. riscos normais à atividade empresarial;</p> <p>26.4.3.3. gestão ineficiente dos seus negócios, inclusive aquela caracterizada pelo pagamento de custos operacionais e administrativos incompatíveis com os parâmetros verificados no mercado.</p>
<b>Caso fortuito, força maior</b>	<p>24.1. Consideram-se caso fortuito e força maior, com as conseqüências estabelecidas neste CONTRATO, os eventos imprevisíveis e inevitáveis, alheios às PARTES, e que tenham um impacto direto sobre o desenvolvimento das obras, serviços e atividades da CONCESSÃO ADMINISTRATIVA</p> <p>24.2.1. Um evento <b>não será considerado</b>, para os efeitos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro deste CONTRATO, caso fortuito ou força maior se, ao tempo de sua ocorrência, corresponder a <b>um risco segurável no Brasil ou no exterior</b> até o limite dos valores de apólices comercialmente aceitáveis, <b>independentemente de a CONCESSIONÁRIA as ter contratado.</b></p>
<b>Fato do príncipe e álea econômica extraordinária</b>	Edital omissis

Fonte: Elaborado pelo próprio autor

Ao analisar a tabela acima, percebe-se claramente no item repartição de riscos entre as partes a alocação dos riscos operacionais ao parceiro privado. Qualquer anormalidade que empresa encontrar em sua gestão não conseguirá recomposição financeira do contrato. É importante salientar que os contratos de concessão (modelo tradicional) compartilham somente os riscos extraordinários, já os operacionais não estão previstos.

Outro ponto importante é referente à redução do risco de crédito, em que o parceiro privado fica obrigado em repassar os ganhos econômicos em decorrência dessa redução.

Com relação ao fato do príncipe e força maior, não será feita recomposição econômica do contrato na hipótese de ao tempo de sua ocorrência, quando corresponder a um risco segurável no Brasil ou no exterior, independente se o parceiro privado contratou ou não.

Por fim, a alocação dos riscos em um contrato de PPP é importantíssima para que ambos os parceiros (Estado e agente privado) amenizem as possíveis surpresas ao longo da vigência do contrato.

#### 4.2.1.2 A contratação de resultados e o condicionamento do pagamento do concessionário ao atendimento das metas contratuais

A Lei nº. 11079/04, em seu art.6º, Parágrafo Único, diz que “o contrato poderá prever o pagamento ao parceiro privado de remuneração variável vinculada a seu desempenho, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade definidos no contrato.”

O edital do complexo prisional da região metropolitana, com base no art.6º da lei Federal, criou no anexo IX um sistema de mensuração de desempenho (SMD) com o objetivo de monitorar a qualidade dos serviços prestados pela concessionária, oferecer subsídios para calcular o valor da contraprestação pecuniária mensal e aplicar, quando cabível, as penalidades por desempenho a partir dos parâmetros mínimos de performance estabelecido no contrato e seus anexos.

O SMD baseia-se no Quadro geral de indicadores de desempenho que é composto pelo Quadro de indicadores de qualidade dos serviços (QIQ) que considera a importância dos serviços prestados e pelo quadro de avaliação de incidentes (QAI) que permite monitorar falhas ou inadequações na execução dos serviços prestados pelo parceiro privado.

O QIQ contém 14 indicadores que avaliam a qualidade dos serviços prestados. A pontuação possível no QIQ varia de 0 a 100 e os indicadores são distribuídos nas seguintes áreas:

- Serviços de assistência ao sentenciado: visam à ressocialização dos sentenciados. Os indicadores de assistência ao sentenciado variam de 0 a 50.
- Serviços de segurança e controle interno: visam à contenção dos sentenciados e à manutenção da ordem e disciplina no complexo prisional. Os indicadores dos serviços de segurança variam de 0 a 30.

- Serviços de manutenção da infraestrutura: visam à integridade física das instalações e equipamentos do complexo prisional. Os indicadores dos serviços de manutenção da infraestrutura variam de 0 a 20.

O QAI contém 13 indicadores que avaliarão situações cuja ocorrência implicará penalização, com pontuação negativa no SMD. As tabelas 10 e 11 apresentam os indicadores que compõe o QIQ e o QAI.

Tabela 10- Quadro de Indicadores de Qualidade				
QUADRO GERAL DE INDICADORES DE DESEMPENHO				
Quadro de Indicadores de Qualidade dos Serviços				
Item	Indicador	Meio de verificação	Meta	Pontuação
Serviços de Assistência ao Sentenciado (ressocialização)				50
1	Presos aptos a participar de atividade escolar ou laboral ou ambas	Atestado des frequência e contratos de trabalho vigentes	70%	15
2	Presos participantes de atividade escolar com aproveitamento suficiente	Relatório do professor e/ou certificados	50%	7
3	Presos que encerram sua pena com documentação civil regularizada	Atestado da assistência social	100%	5
4	Presos que estão com o prontuário atualizado	Prontuários dos sentenciados atualizados	100%	12
5	Nível de cumprimento dos serviços de assistência à saúde	Relatório de execução do planejamento	100%	5
6	Nível de cumprimento do planejamento de atividades desportivo-recreativas e artístico-culturais	Relatório de execução do planejamento	90%	3
7	Nível de cumprimento do planejamento das refeições	Relatório de execução do planejamento	100%	3
Serviços de Manutenção e Atualização da Infraestrutura				20
8	Nível de cumprimento do planejamento de manutenção predial civil, elétrica, hidráulica, paisagismo e jardinagem	Relatório técnico	100%	7
9	Nível de cumprimento do planejamento de serviços de limpeza interna e externa e de sinalização de ambientes	Relatório técnico	100%	5
10	Nível de cumprimento do planejamento de controle de pragas	Relatório técnico e alvará atualizado	100%	3
11	Nível de cumprimento do planejamento de gestão de resíduos	Relatório técnico e alvará atualizado	100%	3
12	Nível de cumprimento do planejamento de detecção, prevenção e combate a incêndio	Relatório técnico e alvará atualizado	100%	2
Serviços de Segurança e Controle Interno				30
13	Número de falhas nos equipamentos de monitoramento e sensoriamento no mês	Relatório técnico	até 10 ocorrências	15
14	Tempo de reposição ou reparo nos equipamentos de monitoramento e sensoriamento no mês	Relatório técnico	Variável	15
<b>Total</b>				<b>100</b>

Fonte: Edital Complexo Prisional da Região Metropolitana de Porto Alegre

Tabela 11 - Quadro de Avaliação de Incidentes

Quadro de Avaliação de Incidentes				
Item	Descrição	Meio de verificação	Penalização	Classificação
1	Fuga de preso a partir do Complexo Prisional	Registro de ocorrência por apenado	-10	Grave
2	Ocorrência de alta periculosidade (tentativa de fuga, motim, rebelião, presença de material/objeto proibido, agressões sexuais, pessoa ferida, tomada de reféns, morte causada, falta disciplinar tipificada como crime doloso)	Atestado fundamentado do Grupo de Supervisão a partir da intervenção do Grupo Tático ou revista interna	-10	
3	Permanência do apenado além do prazo legal por responsabilidade da contratada	Registro de ocorrência por apenado	-10	
4	Não comunicação de incidente por fraude ou negligência	Atestado fundamentado do Grupo de Supervisão	-10	
5	Descumprimento da rotina de rondas, revistas e não cobertura de posto de segurança	Atestado fundamentado do Grupo de Supervisão	-10	
6	Prática de delito por parte do agente de monitoramento ou qualquer preposto da contratada	Atestado fundamentado do Grupo de Supervisão	-7	Média
7	Ocorrência de média periculosidade (indisciplina, atos de perturbação da ordem nas horas de descanso, de trabalho ou reuniões, circulação de presos em locais proibidos, qualquer transformação não autorizada em alojamento, presença de bebida alcoólica)	Atestado fundamentado do Grupo de Supervisão a partir da intervenção do Grupo Tático ou Revista Interna	-7	
8	Não comunicação tempestiva de fato relevante	Atestado fundamentado do Grupo de Supervisão	-7	
9	Ocorrência de baixa periculosidade (manuseio de equipamento de trabalho sem autorização, adentrar em cela alheia sem autorização)	Atestado fundamentado do Grupo de Supervisão	-5	Leve
10	Fornecimento intempestivo de medicação	Atestado fundamentado do Grupo de Supervisão	-5	
11	Fornecimento intempestivo de alimentação	Atestado fundamentado do Grupo de Supervisão	-5	
12	Descumprimento de atendimento à saúde básica	Atestado fundamentado do Grupo de Supervisão	-5	
13	Fornecimento intempestivo de assistência material	Atestado fundamentado do Grupo de Supervisão	-5	

Fonte: Edital Complexo Prisional da Região Metropolitana de Porto Alegre

No anexo X do edital, a contraprestação pecuniária mensal devida ao parceiro privado é calculada com base no produto da Vaga Prisional Diária, número de vagas, disponíveis, quantidade de dias no mês de apuração e a dedução conforme a fórmula:  $C = V \times VD \times Q \times (1 - D)$ , onde: C= Contraprestação pecuniária mensal, V= Vaga prisional diária, VD= Vaga disponível no complexo prisional, Q= Quantidade de dias do mês a que se refere a medição e D= Dedução.

A dedução é limitada a 15% durante o período da dívida de financiamento do parceiro privado e após esse período fica limitada a 20% no restante do contrato, e é calculada a partir da seguinte fórmula:  $D = LD \times (1 - D)$ , onde D= Dedução, LD= Limitador da dedução, ID= Índice de desempenho.

Percebe-se claramente que o edital procurou melhorar a qualidade dos serviços penitenciários através do sistema de mensuração de desempenho, característica essa abordada com ênfase nas parcerias público-privadas. No atual sistema carcerário não existe a prática de

medir o serviço, talvez seja por esse motivo que os atuais presídios estejam com uma infraestrutura precária e um serviço que não ressocializa a população carcerária.

Para exemplificar que esta prática pode ser uma forma de melhorar os serviços públicos aos cidadãos, segue dois exemplos que demonstram a utilidade do Sistema de Desempenho definido no edital.

Informações retiradas do edital:

**Fórmulas:**

$$C = T \times VD \times Q \times (1-D)$$

$$D = LD \times (1-ID),$$

$$ID = PQIQ + PQAI$$

$$\text{Se } PQIQ + PQAI \leq 0, \text{ então } ID = 0$$

$$\text{Se } PQIQ + PQAI \geq 0, \text{ então } (PQIQ + PQAI) / 100$$

**Exemplo 1:** Considerando uma contraprestação sem dedução = 10.000.000,00 por mês

Considerando também que:

$$PQAI = -20$$

$$PQIQ = 68$$

$$ID = 68 - 20 / 100 = 0,48$$

$$D = 0,15 \times (1 - 0,48) = 0,078$$

$$C = T \times VD \times Q \times (1-D)$$

$$C = 10.000.000,00 \times (1 - 0,078)$$

$$C = 10.000.000,00 \times 0,922$$

$$C = 9.220.000,00$$

No exemplo 1 percebe-se que o desconto na contraprestação do Estado ficou em 720.000 mil reais. Assim o parceiro privado teve uma diminuição de receita em virtude do seu desempenho apurado no mês.

**Exemplo 2:** Custo de uma morte na avaliação de incidentes (PQAI). Considerando uma contraprestação sem dedução = 10.000.000,00 por mês e PQIQ 100%.

$$PQAI = -10$$

$$PQIQ = 100$$

$$ID = 100 - 10/100 = 0,9$$

$$D = LD \times (1-ID)$$

$$D = 0,15 \times (1 - 0,9)$$

$$D = 0,015$$

$$C = T \times VD \times Q \times (1-D)$$

$$C = 10.000.000,00 \times (1 - 0,015)$$

$$C = 10.000.000,00 \times 0,985$$

$$C = 9.850.000,00$$

$$\text{Morte} = 150.000,00$$

Um evento grave, como uma morte dentro do complexo prisional, gera uma perda de receita para o parceiro privado no valor de 150.000,00 e para o Estado uma economia na contraprestação devida. Abaixo segue tabela 12 com o custo dos incidentes, considerando a pontuação de PQIC=100.

Tabela 12 – Custo do incidente

<b>INCIDENTE</b>	<b>CUSTO PARA O PRIVADO</b>
<b>Grave (-10)</b>	<b>R\$150.000,00</b>
<b>Moderado (-7)</b>	<b>R\$105.000,00</b>
<b>Leve (-5)</b>	<b>R\$ 75.000,00</b>

Fonte: elaborado pelo próprio autor

Após a análise do edital com referência ao condicionamento de metas ao pagamento, fica claro que o Estado pode melhorar os seus serviços através de mecanismos que penalizem o executor do serviço. Talvez essa prática de medir a qualidade do serviço possa ser uma maneira de compararmos um serviço realizado pelo parceiro privado com o serviço realizado pelo Poder Público.

#### 4.2.1.3 Liberação de recursos públicos para investimento em outros setores

No edital de PPP do Complexo Prisional, a contraprestação pública foi limitada ao valor de R\$ 94,80 por preso por dia, em valores de março/2010. Nesta hipótese, aplicando-se o mecanismo de pagamento descrito no anexo X do Edital, o pagamento máximo ao concessionário, supondo total ocupação das unidades e um desempenho de 100%, é de aproximadamente R\$ 103.000.000,00/ano, em valores de 2010. É provável, que esse valor sofresse reduções quando da licitação, haja vista que o critério de análise das propostas é o de menor preço. Ainda, para o ano de 2010, a Receita Corrente Líquida (RCL) do Estado do Rio Grande do Sul foi de R\$ 21.559.622.000,00.

Prevê-se o primeiro pagamento somente no exercício de 2013, após a entrada em operação do Complexo Prisional. Desta forma, a Tabela 13 descreve o impacto orçamentário durante os 27 anos de concessão supondo a assinatura do contrato em dezembro de 2010 e a entrada em operação do Complexo no segundo ano do contrato.

A projeção da Receita Corrente Líquida (RCL) para utilização em contratos de PPP, nos próximos anos, está apresentada na Tabela 13, considerando-se a hipótese de que o crescimento da RCL acompanhará a evolução do PIB.

A taxa de crescimento utilizada para a RCL foi de 3,5% ao ano. Essa taxa é similar ao valor histórico das últimas décadas. Cabe salientar que tal crescimento é bastante adequado ao nível de evolução do produto de economias mais maduras.

O reajuste do contrato foi limitado à variação anual do Índice de Preços ao Consumidor (IPCA). A taxa utilizada foi a média do último quinquênio, totalizando 4,5% na variação anual.

O IPCA reflete a variação dos preços das cestas de consumo das famílias com rendimento mensal de 1 a 40 salários mínimos nas regiões metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre, Brasília e Goiânia. (IBGE).

Tabela 13 – Impacto Orçamentário

PERÍODO	PAGAMENTOS ANUAIS (valores correntes em mil R\$)	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (valores correntes em mil R\$)	IMPACTO NA RECEITA
2005		12.349.352	
2006		13.212.366	
2007		13.991.366	
2008		16.657.785	
2009		17.387.387	
2010	103.806	21.559.622	0,00
2011	108.477	22.314.209	0,00
2012	113.359	23.095.206	0,00
2013	118.460	23.903.538	0,50%
2014	123.791	24.740.162	0,50%
2015	129.361	25.606.068	0,51%
2016	135.182	26.502.280	0,51%
2017	141.266	27.429.860	0,52%
2018	147.623	28.389.905	0,52%
2019	154.266	29.383.552	0,53%
2020	161.208	30.411.976	0,53%
2021	168.462	31.476.395	0,54%
2022	176.043	32.578.069	0,54%
2023	183.965	33.718.301	0,55%
2024	192.243	34.898.442	0,55%
2025	200.894	36.119.888	0,56%



2026	209.934	37.384.084	0,56%
2027	219.381	38.692.526	0,57%
2028	229.253	40.046.765	0,57%
2029	239.570	41.448.402	0,58%
2030	250.350	42.899.096	0,58%
2031	261.616	44.400.564	0,59%
2032	273.389	45.954.584	0,59%
2033	285.691	47.562.994	0,60%
2034	298.547	49.227.699	0,61%
2035	311.982	50.950.669	0,61%
2036	326.021	52.733.942	0,62%

Fonte: Elaborada pelo próprio autor (2012)

Neste cenário, ao final da concessão o impacto do projeto da PPP do Complexo Prisional sobre a RCL passará a configurar apenas 0,62%, havendo uma margem para cobrir o impacto orçamentário-financeiro decorrente do contrato no futuro. Conforme exigência do art.22 da lei 11.079/04, alterada pela lei 12.024/09, o Estado fica limitado à utilização de 3% da Receita Corrente Líquida (RCL) com relação às despesas de caráter continuado do conjunto de parcerias.

Esta análise precedente não só revela o baixo impacto dos pagamentos à concessionária na RCL, como também faz uma projeção da Receita Corrente Líquida (RCL) conservadora. Neste sentido o Projeto também não compromete os cofres públicos nos três primeiros anos do contrato, liberando recursos para outros projetos prioritários que venham atender as demandas dos cidadãos.

Com recursos escassos para atender as demandas, a PPP acaba sendo um modelo alternativo que desonera o Estado até a devida implantação do serviço. Se o Estado implantasse o projeto com recursos próprios, seria necessário que o mesmo desembolsasse R\$ 200.000 milhões no primeiro ano. Possivelmente deixaria de investir, por insuficiência de recursos.

## V – CONCLUSÃO

A sociedade brasileira passa por um momento de mudanças em diversas áreas como: economia, tecnologia, mercado e comportamento, entre tantas outras. Um dos principais motivos que proporciona tais mudanças é a estabilidade econômica e as necessidades dos cidadãos por melhores serviços.

Consideramos que os objetivos estabelecidos para o presente estudo foram alcançados. Conseguimos indicar as vantagens e desvantagens das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP's) com base no caso do Centro Infante-Juvenil da Zona Sul. O alcance do objetivo geral foi constatado pela pesquisa bibliográfica juntamente com a opinião das pessoas envolvidas na sistemática e análise do Termo de Parceria com os resultados obtidos no primeiro ano de parceria.

Destacam-se na análise do Termo de Parceria com a Fundação Pensamento Digital a facilidade na captação de recursos, firmar parcerias e contar com o trabalho voluntariado. Ao analisar o primeiro item que trata sobre a facilidade de captação de recursos, constatou-se que a Fundação captou 18,37% além da meta estipulada no termo de parceria.

No segundo item que fala sobre a facilidade em firmar parcerias e contar com o trabalho voluntariado, constatou-se que a Fundação Pensamento Digital economizou R\$13.488,74 (Treze mil quatrocentos e oitenta e oito reais e setenta e quatro centavos) através de parcerias firmadas. Além disso, foram estabelecidas outras parcerias com entidades públicas e privadas que proporcionaram benefícios aos cidadãos como: isenção de passagens de ônibus, aulas de basquete, entre outras.

Já com relação ao trabalho voluntariado, o serviço prestado pela Fundação Pensamento Digital contou com 22 voluntários durante o ano de 2010, através de serviços realizados na reforma da biblioteca e nas aulas de basquete e artes, oficina de inglês e apoio à nutrição.

As vantagens pesquisadas junto às pessoas envolvidas na sistemática do processo. Pode-se destacar que todos entendem a captação de recursos e o trabalho voluntariado como

sendo uma vantagem. Acaba sendo uma forma de desonerar os cofres públicos. No entanto, a representante da instituição parceira relata que a motivação política acaba influenciando diretamente no andamento da parceria, bem como na captação de recursos.

Outra vantagem que foi verificada é que a agilidade em gerenciar os recursos acaba impactando diretamente no desenvolvimento do serviço pela instituição. A contratação de funcionários não depende da realização de concurso público e as compras não passam por processo licitatório. Por outro lado, os integrantes da comissão de avaliação de resultados salientam que para ter uma gestão transparente é necessário um controle de perto e atuante do Estado.

Já as desvantagens apontadas pelos entrevistados estão voltadas para a insegurança jurídica que acaba prejudicando tanto o parceiro como o Estado. Alguns assuntos não estavam na lei e no decreto instituído pelo Governo. Isso gerou uma insegurança por parte da comissão, bem como da instituição parceira.

Através das entrevistas realizadas para saber do andamento da parceria, foi possível perceber pontos que ainda precisam ser consolidados, como por exemplo, a revisão do marco regulatório, bem como o ajuste das metas durante o andamento do termo de parceria. Mas para isso, é de suma importância o amparo jurídico para que nenhuma parte seja prejudicada.

Outro ponto a ser destacado é a necessidade de capacitação dos servidores do Estado, nos temas relativos a OSCIP's, pois desta forma os futuros editais de parcerização e o processo de acompanhamento do Termo de Parceria seriam aprimorados.

No decorrer da realização do presente trabalho, foram encontradas dificuldades e limitações na pesquisa. A dificuldade está marcada pela falta de bibliografia que comente um estudo de caso específico sobre o assunto. Já a limitação da pesquisa está na ausência da opinião dos adolescentes que participaram dos serviços prestados pela Fundação Pensamento Digital. Em virtude do exíguo tempo para a realização desta tarefa, optou-se por focar na opinião da comissão de avaliação e da coordenadora geral da Fundação Pensamento Digital, juntamente com a análise dos resultados do primeiro ano de parceria.

No entanto, é importante salientar que seria de grande valia para um futuro estudo a comparação com outros termos de parcerias para que parâmetros fossem diagnosticados na implantação de novas parcerias no Estado do Rio Grande do Sul.

Finalizando este estudo, sugerem-se pesquisas que deem prosseguimento ao estudo atual que possibilitem análise aprofundada da utilização de modelos alternativos de gestão.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**, 15ª edição. Niterói-RJ: Editora Impetus , 2008.

ALVARENGA, Jose Eduardo de. **Parcerias Público-Privadas: breves comentários**. Revista eletrônica de Direito Administrativo Econômico. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-2-MAIO-2005-JOSE%20ALVARENGA.pdf>. Acesso em 18 Fev. 2012.

BARRAGAT, Alexandre et al. **Oscips e termos de parceria com a sociedade civil: um olhar sobre o modelo de gestão por resultados do governo de Minas Gerais**, Revista de administração pública. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n6/06.pdf>. Acesso em 20 Jan. 2012.

BRASIL. Lei 9.790 de 23 de Março de 1999. Dispoe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de parceria. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htm) . Acesso em 20 jan. 2012.

BRASIL. Decreto n.º 3100, de 30 de junho de 1999. Regulamenta a Lei no 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3100.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3100.htm) >. Acesso em 20 mai. 2012.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública**. Rio de Janeiro: Campus, 2008.

CARRARO, Andre; MENEZES Gabrielito; FERNANDEZ Rodrigo Nobre. **Parcerias Público- Privadas: Um modelo teórico aplicado a hospitais**. Disponível em :<http://anpec.org.br/encontro/2011/inscricao/arquivos/000-6c6ec0d6af5c4ed101bcd1cd169cf7d2.pdf>. Acesso em 27 Fev. 2012.

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

COSTA, Frederico Lustosa. **Condicionantes da reforma do Estado no Brasil – Estado e Gestão Pública, Visões do Brasil Contemporâneo**, 2ª edição Rio de Janeiro : Editora FGV, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20ª edição. São Paulo: Atlas, 2007.

FUNDAÇÃO PENSAMENTO DIGITAL. **Centro Infante Juvenil Zona Sul**. Disponível em: <http://www.pensamentodigital.org.br/?q=node/1211>. Acesso em 20 de Fev. 2012.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

GUADAGNIN Luis Alberto; KLERING Luis Roque; PORSSE Melody de Campos Soares. **Novos caminhos da Administração Pública brasileira**. Revista acadêmica da FACE, Porto Alegre, 2010. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/face/article/view/8231> . Acesso em 19 Jan. 2012.

KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. **Administração Pública no Brasil – crises e mudanças de paradigmas**, 2ª edição. São Paulo-SP: Editora Annablume , 2007.

MACOLMES, Irma Carina Brum. **Execução de serviços públicos por Oscips: O caso do Centro Infante Juvenil Zona Sul**. Universidade Federal de Santa Catarina, 2011.

MARINI, Caio et al. **O choque de gestão em Minas Gerais: Políticas da Gestão Pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte-MG: Editora UFMG, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de Melo. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2010.

MIYABUKURO, Sandra Bittencourt. **Riscos em Project Finance de infraestrutura: A participação público-privada em rodovias**. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/34413> Acesso em 20 de Jan 2012.

NEVES, Cesar; BORGES Luiz Ferreira Xavier. **PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA: Riscos e Mitigação de Riscos em Operações Estruturadas de Infra-Estrutura**. Rio de Janeiro: Revista Bndes, v. 12, n. 23, jun. 2005.

NOGUEIRA, Carlos Alberto. **Administração Pública**, 2ª edição. Rio de Janeiro- RJ: Elsevier, 2005.

NUNES, Andrea. **Terceiro Setor – controle e fiscalização**, 2ª edição. São Paulo-SP: Método, 2006.

PASTORI, Antonio. **As PPPs como ferramenta para viabilizar projetos de infraestrutura de transporte de passageiros sobre trilhos.** Rio de Janeiro : Revista Bndes, v. 14, n.28, Dez. 2007.

PEREIRA, Carlos Eduardo de Queiroz. **PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – Novo modelo de brasileiro de concessão de serviços públicos e novos desafios para o controle.** Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2053994.PDF> Acesso em 20 de Jan de 2012.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. **Construindo o Estado republicano – Democracia e reforma da gestão pública,** 1ª edição. Rio de Janeiro-RJ: Editora FGV, 2009.

PERES, Clotilde; JUNQUEIRA, Luciano Prates. **Voluntariado e a gestão de políticas sociais,** São Paulo-SP, Futura, 2002.

PRADO, Lucas Navarro; RIBEIRO Mauricio Portugal. **Comentários à Lei de PPP – Parceria Público-Privada – Fundamentos Econômico-jurídicos.** São Paulo-SP, Malheiros editores Ltda, 2007.

QUINTANS, Alexandre Duarte. **O mapa das OSCIP's no Brasil. Breve análise do crescimento das entidades do terceiro setor no período de 1999 a 2007.** Disponível em:<http://www.investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/113-direito-constitucional/741>. Acesso: 02 de Jun. de 2012.

ROCHA, Gustavo Eugênio Maciel; HORTA João Carlos Mascarenhas. **PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: Guia Legal para Empresários, Executivos e Agentes de Governo.** Belo Horizonte: Editora PRAX, 2005.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso.** Colaboração Grace Vieira Becker, Maria Ivone de Mello. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

SANTOS, Liane Sampaio dos. **Parcerias Público-Privadas – Uma análise da Minuta do edital do Complexo Prisional da Região Metropolitana.** Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/33370> Acesso em: 20 Jan de 2012.

SILVA, Altamiro Manoel; TAWARAYA, Rosa Maria Mazzardo; SIGWALT, Sandra Rosane Clausen. **Projetos de Parceria Público-Privada como sistema de cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e a administração pública.** Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055732.PDF> . Acesso em: 15 Fev de 2012.

SILVA, Eduardo Marcondes Filinto. **Terceiro Setor: buscando uma conceituação**, Disponível em: <http://www.fundata.org.br/Artigos%20-%20Cefeis/06%20%20TERCEIRO%20SETOR%20%20BUSCANDO%20UMA%20CONCEITUAÇÃO.pdf>. Acesso em: 20 de Jan 2012.