

A RELAÇÃO DE PARCERIA ENTRE O PODER PÚBLICO E O TERCEIRO SETOR NO CEARÁ

REGINA HELENA TAHIM SOUZA NEIVA



**EDIÇÕES
INESP**



ALECE

ESCOLA SUPERIOR DO
PARLAMENTO CEARENSE

ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA
DO ESTADO
DO CEARÁ



ALECE
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DO CEARÁ

**A RELAÇÃO DE PARCERIA ENTRE O PODER
PÚBLICO E O TERCEIRO SETOR NO CEARÁ**

Regina Helena Tahim Souza Neiva

**A RELAÇÃO DE PARCERIA ENTRE O PODER
PÚBLICO E O TERCEIRO SETOR NO CEARÁ**

INESP

Fortaleza - Ceará

2022

Copyright © 2022 by INESP

Coordenação Editorial

João Milton Cunha de Miranda

Assistente Editorial

Rachel Garcia, Valquíria Moreira

Diagramação

Mario Giffoni

Capa

José Gotardo Filho

Revisão

Vânia Monteiro Soares

Coordenação de impressão

Ernandes do Carmo

Impressão e Acabamento

Inesp

Edição Institucional da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

VENDA E PROMOÇÃO PESSOAL PROIBIDAS

Catalogado na Fonte por: Daniele Sousa do Nascimento CRB-3/1023

N397r Neiva, Regina Helena Tahim Souza.

A relação de parceria entre o poder público e o terceiro setor:
[livro eletrônico] no Ceará / Regina Helena Tahim Souza Neiva. –
Fortaleza: INESP, 2022.

117p. : il. color. ; 1460 Kb ; PDF

ISBN: 978-65-88252-151-8

1. Terceiro setor. 2. Administração pública. 3. Contratos administrativos. I. Ceará. Assembleia Legislativa. Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado. II. Título.

CDD 658.1148

Permitida a divulgação dos textos contidos neste livro, desde que citados autores e fontes.

Inesp

Rua Barbosa de Freitas, 2674

Anexo II da Assembleia Legislativa, 5º andar

Dionísio Torres

CEP 60170-900 – Fortaleza - CE - Brasil

Tel: (85)3277.3701 – Fax (85)3277.3707

al.ce.gov.br/inesp

inesp@al.ce.gov.br

APRESENTAÇÃO



s mais recentes atualizações administrativas e tecnológicas fomentaram novos procedimentos de cumprimento da política pública e, muitos deles, acontecem mediante parcerias com o terceiro setor. Esta publicação, fruto da dissertação de mestrado de Regina Helena Tahim Souza Neiva, bem como qualquer outro trabalho acadêmico e científico que prontifique a analisar o desempenho do Estado, são de relevante interesse para essa Casa Legislativa.

O livro *A relação de parceria entre o Poder Público e o Terceiro Setor no Ceará* vem fortalecer o debate sobre os limites do poder público, a independência das ONGs e os instrumentos necessários para estabelecer essa relação com fidelidade e ética. Portanto busca entender as fragilidades dos mecanismos de controle existentes nessa relação, avaliando como contribuem para a prestação dos serviços públicos.

A Assembleia Legislativa do Estado do Ceará - Alece, por meio do Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará - Inesp, tem a honra de disponibilizar esta obra que visa contribuir com a qualidade do trabalho legislativo e faz parte da nossa luta por um Estado cada vez mais democrático e, verdadeiramente, vinculado aos problemas sociais.

Deputado Evandro Leitão

Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

PREFÁCIO

O Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará - Inesp -, criado em 1988, é um órgão técnico e científico de pesquisa, educação e memória. Ao idealizar e gerenciar projetos atuais, que se alinhem às demandas legislativas e culturais do Estado, objetiva ser referência no cenário nacional.

Durante seus mais de trinta anos de atuação, o Inesp prestou efetiva contribuição ao desenvolvimento do Estado, assessorando, por meio de ações inovadoras, a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Dentre seus mais recentes projetos, destacam-se o “Edições Inesp” e o “Edições Inesp Digital”, que têm como objetivos: editar livros; coletâneas de legislação; e, periódicos especializados. O “Edições Inesp Digital” obedece a um formato que facilita e amplia o acesso às publicações de forma sustentável e inclusiva. Além da produção, revisão e editoração de textos, ambos os projetos contam com um núcleo de Design Gráfico.

O “Edições Inesp Digital” já se consolidou. A crescente demanda por suas publicações segue uma média de quarenta mil *downloads* por mês e alcançou um milhão de acessos. As estatísticas demonstram um crescente interesse nas publicações, com destaque para as de Literatura, Ensino, Legislação e História, estando a Constituição Estadual e o Regimento Interno entre os primeiros colocados.

O livro *A relação de parceria entre o Poder Público e o Terceiro Setor no Ceará* é uma importante obra que compõe o diversificado catálogo de publicações do “Edições Inesp Digital” e que, direta ou indiretamente, colaboram para apresentar respostas às questões que afetam a vida do cidadão.

Prof. Dr. João Milton Cunha de Miranda

Diretor Executivo do Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará

PALAVRAS DA AUTORA

É crescente a atuação e importância do Terceiro Setor no Brasil e no mundo, setor que emerge e se consolida como importante agente econômico e social, devido à sua atuação direta na solução de problemas sociais. Dessa forma, o objetivo geral desse livro é investigar as várias formas de contratação das Organizações Sociais - OSs e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIPs pelo Poder Público à luz do ordenamento jurídico brasileiro e das fragilidades expressas, cujo foco será dado ao Estado do Ceará.

A justificativa deste livro decorre da frequente contratação de entidades do Terceiro Setor para execução de serviços públicos não exclusivos, motivo pelo qual não há delimitações jurídicas concretas, sendo inegável a temática totalmente neófito no Direito público brasileiro.

A partir de uma pesquisa bibliográfica, exploratória, descritiva, com abordagem qualitativa e quantitativa, os resultados indicam que as várias formas de interação entre o poder público e o terceiro setor merecem uma discussão mais aprofundada quanto à legislação existente para reger a matéria, pois são grandes as controvérsias acerca do tema, especialmente no estado do Ceará, cujas contratações dessa natureza tiveram um aumento considerável nos últimos anos, apresentando uma fragilidade do controle da relação entre o Estado e o Terceiro Setor e a consequente corrupção advinda desta fragilidade, procurou-se fazer uma análise dos dados estatísticos brasileiros e cearenses sobre o Terceiro Setor, como as Organizações não Governamentais e suas várias qualificações. Estudar-se-ão os termos de parcerias existentes entre o poder público e o Terceiro Setor.

Conclui-se que o Estado deve aperfeiçoar os mecanismos de controle existentes, analisando as vantagens dessa relação em detrimento do enfraquecimento da máquina pública.

Ao meu filho Marcelo, para que ele tenha a certeza de que sempre se pode recomeçar e que nunca é tarde para aprender.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	12
INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO I.....	19
1 O PAPEL DO ESTADO: ESTADO SOCIAL VERSUS ESTADO MÍNIMO REGULADOR	19
1.1 A reforma administrativa brasileira	25
1.2 Os vários tipos de organizações.....	31
1.2.1 As Organizações do Primeiro Setor	32
1.2.2 As Organizações do Segundo Setor.....	33
1.2.3 As Organizações do Terceiro Setor	34
1.3 O papel do estado e do mercado na sociedade	36
CAPÍTULO II	40
2 O TERCEIRO SETOR.....	40
2.1 Ambiente do terceiro setor	46
2.2 A Organização Social – OS.....	49
2.2.1 O Contrato de Gestão	53
2.3 A Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP	55
2.3.1 O Convênio	57
2.3.2 O Termo de Parceria.....	59
2.4 Direito do Terceiro Setor.....	59
CAPÍTULO III.....	66
3 O ESTADO DO CEARÁ E A RELAÇÃO COM O TERCEIRO SETOR	66
3.1 Histórico da relação com as Organizações Sociais - OSs ..	66
3.2 Histórico das relações com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPS	76

CAPÍTULO IV	80
4 METODOLOGIA UTILIZADA PARA CONFEÇÃO DESTA OBRA	80
4.1 Desenho desta obra	82
4.2 Categorização da obra	83
CAPÍTULO V.....	85
5 ANÁLISE DOS RESULTADOS PARA O LEITOR.....	85
5.1 Avaliação dos resultados.....	101
CAPÍTULO VI	104
CONCLUSÃO.....	104
CAPÍTULO VII.....	108
RECOMENDAÇÕES	108
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	110
APÊNDICE A - INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS	116
ANEXOS.....	118
LISTA DE TABELAS	118
LISTA DE FIGURAS.....	119
LISTA DE QUADROS	119
LISTA DE GRÁFICOS	119
LISTA DE SIGLAS E ACRÔNIMOS	120

“Há, portanto, que se ampliar as perspectivas: além de estudar as leis e a jurisprudência, como faziam os antigos, é necessário considerar, por pesquisas empíricas, as condições práticas de aplicação das normas. Esse é o grande desafio do jurista do século XXI.”

Mânica, 2010, p. 102

AGRADECIMENTOS

A DEUS por todas as oportunidades que a vida me dá.

À minha família, por entender e abrir mão do nosso salutar convívio em inúmeras ocasiões; e, em especial, à minha mãe, que sempre afirmou que esta sempre seria minha maior herança: o conhecimento.

Ao meu marido, Paulo, que sempre me apoiou com carinho e soube concordar e discordar com muita ponderação nos momentos certos.

Aos colegas de curso, por receberem e contribuírem no aprendizado de uma colega apaixonada pelo Direito.

Aos Mestres, em especial, aos paraguaios que, superando as barreiras do idioma, desdobraram-se para nos transmitir conhecimentos.

INTRODUÇÃO

Com a suposta falência do modelo do Estado Social, tentou-se implementar o modelo do Estado Regulador, pois o padrão social se baseava na intervenção direta do Estado, trazendo para si a responsabilidade dos serviços de interesse da coletividade que, antes, eram prestados pela iniciativa privada. O Estado não se mostrou muito eficiente na sua missão e passou a receber duras críticas, ante uma suposta ineficiência na consecução dos seus fins e a um engessamento da máquina pública com forte viés do patrimonialismo.

O governo federal regulamentou a forma de qualificar as Organizações Não Governamentais - ONGs como Organizações Sociais – OSs, em 1998, por meio do Programa Nacional de Publicização mediante a Lei Nº 9.367/98 de 15 de maio. Em 1999, publicou a Lei Nº 9.790/99, de 23 de março, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de Direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs. No entanto, os mecanismos de controle não acompanham a evolução das relações com o Estado na mesma velocidade em que elas acontecem.

Ademais, é notória a situação híbrida nas relações, havendo sempre uma confusão dos papéis, não ficando claro o que é público e o que é privado, até onde vai o poder do Estado e onde começa a verdadeira independência das ONGs. As formas como são firmadas essas parcerias e os instrumentos usados, quer sejam contratos, convênios ou termos de parcerias, serão o foco deste livro.

No estado do Ceará, ente federativo brasileiro, em 31 de dezembro de 1997, com a Lei Nº 12.781, foi instituído o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais – OSs. Logo após, mediante decreto, o Poder Executivo qualifica como organização social, pessoas jurídicas de Direito privado, sem fins lucrativos, “publicizando” algumas ações voltadas para a saúde, ação social, trabalho, educação profissional, ensino, pesquisa

científica, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e ao desenvolvimento tecnológico.

Em 2008, com a publicação da Lei Estadual N° 14.158/2008, esse universo é ampliado, pois são incluídas as áreas de turismo, esporte e defesa do consumidor. Atualmente, o estado do Ceará conta com seis entidades civis de direito privado, qualificadas como organização social, cujos contratos de gestão são firmados com as catorze setoriais, dentre as mais de trinta existentes no estado. Em 2012, foram celebrados vinte e um contratos de gestão entre o Estado, por meio de suas setoriais e as OSs, o que reforça a importância desse livro no âmbito do Poder Público cearense.

Diante disso, o objetivo geral desta obra é analisar as várias formas de contratação das OSs e OSCIPs pelo Poder Público e as fragilidades dos mecanismos de controle existentes, à luz do ordenamento jurídico brasileiro com foco no estado do Ceará. Os objetivos específicos são: verificar as transformações ocorridas no Estado Social para se tornar um ente gerencial, avaliando a eficiência e a eficácia da prestação de serviços pelas OSs e OSCIPs, comparado ao serviço prestado pelo Poder Público; detectar o surgimento do Terceiro Setor, sua atuação no serviço público, discutindo a necessidade de fortalecimento do Direito do Terceiro Setor ante o rápido avanço das novas práticas administrativas e, ainda, frente aos dados coletados em nível nacional e estadual constatar a forma crescente da atuação do Terceiro Setor e do controle exercido pelo Poder Público nas relações entre o estado do Ceará e as organizações do Terceiro Setor, e como estas contribuem para a prestação dos serviços públicos dentro dos princípios da modicidade das tarifas, da universalidade e da isonomia.

Justifica-se essa obra porque decorre da frequente contratação de entidades do Terceiro Setor para execução de serviços públicos não exclusivos, motivo pelo qual não há delimitações jurídicas concretas, sendo inegável a temática totalmente neófito no Direito público brasileiro. No que concerne ao Estado do

Ceará, visualiza-se o crescente aumento de contratos de gestão com o Terceiro Setor, sendo a eles disponibilizados boa parte dos recursos financeiros do Estado.

O número crescente desse tipo de parceria, bem como o volume de recursos passados para as entidades privadas não lucrativas, leva a pensar que o principal motivo para que isso aconteça não é somente a flexibilização dos serviços públicos, mas, também, uma forma de ter outros mecanismos de contratação, sem a participação do mercado no regime de livre concorrência.

Deve-se, portanto, estudar melhor as formas de colaboração entre o Estado e as organizações privadas não lucrativas, sendo importante, também, o estabelecimento de mecanismos de controle eficazes dessas organizações ao prestarem serviços públicos com financiamento de recursos, também públicos. Dessa forma, o estudo mostra-se essencial ante o momento de ressignificação entre público e privado, cujo resultado pode contribuir não apenas para o amadurecimento do tema, mas, também, intenta subsidiar reflexões acerca de instrumentos de efetivação de políticas públicas no estado do Ceará.

A hipótese inicialmente apresentada é a de que, uma vez a relação de parceria do Poder Público sendo firmada com uma OS, o instrumento usado é um contrato de gestão, no qual as metas a serem cumpridas são estabelecidas e precificadas, apesar de não serem pensados a esses contratos um balizamento para este preço. No entanto, caso a relação seja firmada com uma OSCIP, o instrumento usado é um convênio ou termo de parceria. Neste último caso, a prestação de contas do recurso recebido fica mais fragilizada, pois a meta é ampla e o valor é global, o que demonstra a necessidade de uma alteração na estrutura de contratação dessas entidades, e de sua consequente forma de prestação de contas, para proteção do interesse público.

Uma das dificuldades encontradas foi o acesso às várias setoriais que, apesar de estar vigente no Brasil a chamada Lei

da Informação, em que qualquer cidadão tem livre acesso às informações públicas, algumas setoriais não respondiam os apelos em informar os termos de parcerias existentes com as entidades do terceiro setor. Já o portal da transparência do governo, administrado pela CGE, não dispunha da informação conforme se pretendia trabalhar na elaboração do presente livro. No entanto, os técnicos trabalharam os dados fora do portal e, posteriormente, foram disponibilizados os dados solicitados.

A gestão conforme resultados, com a avaliação *a posteriori*, remete-nos a avaliar o produto final contratado, e essa premissa impacta diretamente na avaliação dos instrumentos contratuais utilizados para firmar a parceria com o Poder Público.

No caso específico do estado do Ceará tem sido crescente esse tipo de prática: a contratação de serviços via termos de parcerias com as ONGs, necessitando que o modelo de contratação, desde a escolha do parceiro, passando pelo tipo de contratação até a prestação de contas, sejam repensados pelo Poder Público estadual.

Pretende-se mapear, por meio de levantamentos feitos nas setoriais que trabalham com os contratos de gestão e termos de parceria, analisar a evolução dos números de parcerias firmadas de 2007 até janeiro de 2013, bem como o volume de recursos envolvidos e os mecanismos de controle existentes para um eficiente e eficaz modelo de prestação de contas.

A questão principal a ser verificada é a seguinte: os mecanismos de controle existentes na contratação com o Terceiro Setor são suficientes para a garantia da consecução dos objetivos pretendidos pelo estado do Ceará?

As principais limitações encontradas na elaboração deste livro foram: a dificuldade em encontrar material bibliográfico com estudos mais aprofundados sobre as fragilidades existentes nas parcerias sob a ótica do poder público; a dificuldade em conseguir informações diretamente das secretarias que utilizam esses tipos de contratos, convênios ou termos de parcerias; e, por fim, a acessibilidade digital do portal e transparência do

governo do estado do ceará, quando não deixa visualizar claramente os convênios, contratos e termos de parcerias firmados com entes públicos e com o Terceiro Setor de forma muito clara.

Esta obra está dividida em oito capítulos, dos quais, os três primeiros analisam o papel do Estado, enfatizando o Estado social versus Estado mínimo regulador, adentrando a reforma administrativa brasileira, com a criação das organizações sociais – OSs e das organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIPs, diferenciando, ainda, os tipos de vínculos com o Poder Público como: contrato de gestão; convênio; e, termo de parceria até chegar ao estudo do direito do Terceiro Setor e a necessidade de fortalecê-lo.

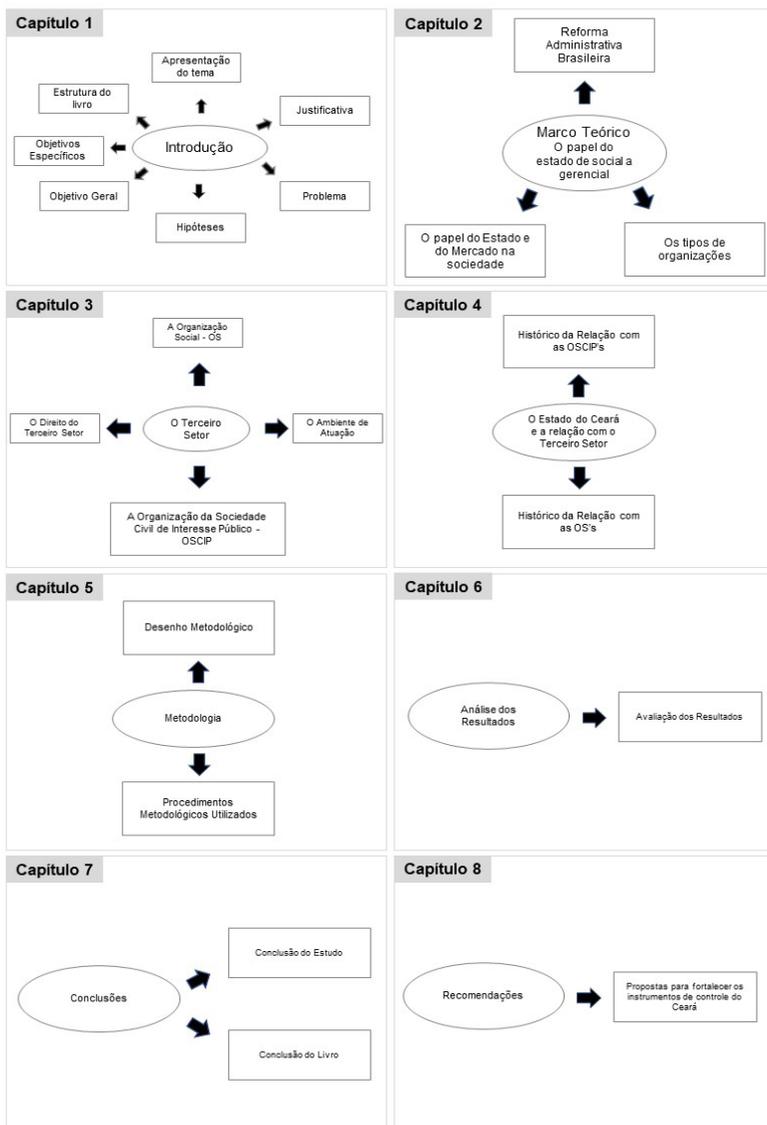
O quarto capítulo analisa, especificamente, a questão do estado do Ceará, a evolução histórica da contratação do Poder Público estadual com o Terceiro Setor; e, as fragilidades existentes nos processos de contratação e suas consequentes prestações de contas.

No capítulo cinco aborda-se a metodologia usada para elaboração desse livro; e, no sexto capítulo identifica-se a análise dos dados coletados na Controladoria Geral do Estado – CGE, pelo portal da transparência, por instrumental de coleta próprio, e, ainda, por base no relatório da Coordenadoria de Cooperação Técnico-Financeiro – COTEF da Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG, e os dados do censo 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE no Brasil; e, a relação com o Terceiro Setor, enfatizando as OSs e as OSCIPs.

O sétimo capítulo apresenta as conclusões alcançadas pelo presente trabalho seguidas pelas recomendações apresentadas no capítulo oito.

A Figura 1 mostra de forma resumida como está estruturado esse livro.

Figura 1 – Estrutura da Obra.



Fonte: Elaboração própria

CAPÍTULO I

1 O PAPEL DO ESTADO: ESTADO SOCIAL VERSUS ESTADO MÍNIMO REGULADOR

Para entender a reforma administrativa ocorrida no Brasil nos anos 1990, é necessário discorrer um pouco sobre o Estado social e o Estado neoliberal.

Para, inicialmente, definir Estado, cita-se Hely Lopes Meirelles (2005, p.59),

ao entender que o Estado é a corporação territorial de um poder de mando originário, é comunidade de homens, com potestade superior de ação, de mando e de coerção, é pessoa jurídica de Direito público interno, soberana, que atua no Direito público e privado, juridicamente organizado, constituído de povo (componente humano), território (base

física) e governo soberano (elemento condutor); e a vontade do Estado manifesta-se por meio de seus poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, com suas funções precípua, mas não privativas.

Para Violin (2006, p.11),

o Estado Social dá ênfase aos direitos fundamentais sociais, com uma ação mais positiva do Estado, para proporcionar condições mínimas, como saúde, cultura, educação e moradia. O princípio primeiro era o da igualdade, no entanto, com uma classe trabalhadora cada vez mais consciente, percebia-se que a liberdade estava intrinsecamente ligada ao conceito de propriedade, pois quanto mais se tinha, mais livre se sentiam as pessoas, deixando este conceito cada vez mais distante dos desprovidos de recursos. Como o princípio primeiro era o da igualdade, os direitos individuais garantidos pela Constituição afirmam que o Estado não intervenha naquele espaço de liberdade individual conferido ao indivíduo, e o Estado Social determina que o Estado aja naquele espaço de igualdade constitucionalmente garantido a todos.

Segundo Cármen Lúcia Antunes Rocha (1999, p.28),

não basta somente a garantia dos direitos básicos, mas o importante é a garantia com qualidade, resguardando a dignidade humana e a qualidade de vida, dando ênfase não só ao Estado Social de Direito, mas, principalmente ao Estado Social Democrático de Direito.

De acordo com a Constituição de 1988, existem serviços sociais, os quais o Estado não detém exclusividade na sua prestação, como: saúde; educação; previdência social; e, de assistência social. Curiosamente, pode-se constatar que, naquilo em que o Estado não tem uma excelência na prestação do serviço, a iniciativa privada ocupa os espaços dentro da lógica de livre mercado. Tem-se vários exemplos de escolas particulares, sistemas de previdência privadas e hospitais particulares, com grande êxito empresarial. Para o setor social, há diversas associações e entidades ditas filantrópicas. Esses serviços sociais, também chamados de não privativos, o Estado deve prestá-los sem que haja um impedimento de que a iniciativa privada também o faça. Para Celso Antônio Bandeira de Melo (2005, p.644), no entanto, "ficam todos eles submetidos a um tratamento normativo mais estrito do que o aplicável ao conjunto das atividades privadas. Assim, o Poder Público, dada a grande relevância social que possui as disciplinas com um rigor especial".

Segundo o entendimento de Tarso Cabral Violin (2006, p.16), "os serviços sociais não são prestados apenas pelo Poder Público, pois, tanto o mercado quanto o Terceiro Setor poderiam fazê-lo, no entanto, quando prestados por estes últimos, são chamados apenas de serviços sociais, porém, jamais de serviços públicos sociais." Aduz, ainda, que, pela relevância social, esses serviços têm um tratamento normativo mais restrito, por mais que sejam exercidos sob regime de Direito privado.

Após a Segunda Grande Guerra Mundial, nasce o neoliberalismo com as ideias de Fiedrich Hayek, difundidas em seu livro *O Caminho da Servidão*, em 1944, que batiam de frente com qualquer pensamento social-democrata ou socialista, pois culpava o proletariado pelo gasto excessivo feito pelo Estado nas áreas sociais, de saúde e educação, causando, inclusive, a inflação, defendendo, também, um contingente de desempregados como forma reguladora de mercado. Para Hayek (1944) o Estado deveria ser forte, mas com vistas a diminuir o poder dos sindicatos, de ter um maior controle dos recursos financeiros e ser mais brando com os gastos sociais e nas intervenções econômicas de mercado livre.

O liberalismo contemporâneo, chamado de neoliberalismo, para Montaño (2002, p.25), nada mais é do que uma nova estratégia de reestruturação do capital, em que as relações trabalhistas são flexibilizadas por subcontratações, terceirizações, dentre outras formas, e o capital se mostra mais concentrado com a fusão de empresas, privatizações, socorros financeiros.

Segundo Boaventura de Souza Santos (1998, p.4), as transformações sociais da Modernidade ocorrem ou pela revolução feita contra o Estado ou pelo reformismo operacionalizado pelo próprio ente estatal. Neste movimento de reforma do próprio Estado, na sua primeira fase é a do Estado irresponsável mínimo, com a tônica de que "O Estado é inerentemente ineficaz, parasitário e predador, por isso a única reforma possível e legítima consiste em reduzir o estado ao mínimo necessário ao funcionamento do mercado". Nesse momento, é que se distinguem quais os serviços exclusivos do Estado e os não exclusivos, implicando a máxima de que o Estado deveria ficar confinado às funções exclusivas.

O Estado Capitalista evoluiu, historicamente, de uma fase em que predominava a ideologia liberal para, posteriormente, tornar-se um Estado keynesianista e, finalmente, o Estado liberal, de modo mais flexível, em sua nova roupagem (ideologia neoliberal).

No século XVIII, o Estado Liberal deveria dar suporte à ideologia liberal, garantindo e protegendo a total efetivação dos princípios do direito natural. Assim sendo, o papel do Estado estava circunscrito à manutenção da ordem social. Buscava-se um organismo que servisse ao "bem comum" e refreasse as paixões humanas, de tal forma que os interesses da maioria se sobrepusessem sobre tais paixões:

A versão específica da teoria que, afinal se tornou dominante na Inglaterra e nos Estados Unidos era de que os interesses dos homens – especialmente seu desejo insaciável de vantagens materiais os oporiam uns aos outros e controlariam suas paixões; e o papel do Estado que melhor serviria à humanidade

era aquele que desse conta disso e garantisse o funcionamento de um mercado livre na sociedade civil (CARNOY, 1994, p.23).

Para Locke (*apud* CARNOY, 1994), representante da teoria política do Estado liberal, "há necessidade de os homens entregarem seu poder político "natural" (estado em que os homens convivem entre si, sem um superior comum com autoridade para julgá-los) a outrem; ou seja, torna-se necessário entregar esse poder a um grupo de homens ou a um só que garantirá a segurança pessoal e direito de propriedade de cada pessoa."

Esse grupo de homens é representado pelo Estado que, ao garantir e proteger a total efetivação dos princípios do Direito natural, mantém a ordem social. Já Smith defende o mecanismo do mercado como o responsável pela dinâmica social equilibrada. Para ele, com efeito, o funcionamento livre do mercado proporciona a satisfação das necessidades dos cidadãos.

O Liberalismo pode ser definido como um conjunto de princípios e teorias políticas, que apresenta como ponto principal a defesa da liberdade política e econômica. Defende um Estado, cuja interferência é nula na esfera econômica. Nesse sentido, os liberais são contrários ao forte controle do Estado na economia e na vida das pessoas garantindo a liberdade natural de todos os indivíduos com uma base legal e material para o bom desenvolvimento do mercado.

Os princípios básicos do liberalismo, segundo John Lock, considerado o "pai" do pensamento liberal são: a defesa da propriedade privada; liberdade econômica (livre mercado); mínima participação do Estado nos assuntos econômicos da nação (governo limitado); e Igualdade perante a lei (estado de direito).

Para Carmen Lucia Antunes Rocha (1999 p.58) o liberalismo seria uma lógica autoritária com vertente de impossibilidade de liberdade do indivíduo, "um individualismo sem individualidade". O discurso neoliberal alardeia que o político espúrio, a corrupção, o Estado corporativo e clientelista seriam características advindas do bem-estar social; e, para a autora, seriam resquícios do próprio estado liberal.

Como grande crítica do sistema do neoliberalismo, Carmen Lúcia Antunes Rocha (1999, p.56) ensina-nos que a globalização só se atém ao fato de globalizar lucros e capital, ficando as necessidades do homem relegadas a plano nenhum. Veja-se, pois, o exemplo da Área de Livre Comércio das Américas – ALCA, que alardeia a inexistência de fronteiras para a circulação de mercadorias, mas não de pessoas, e ainda a experiência dos chamados “tigres asiáticos”, onde é patente a total ausência do Estado com a ênfase na política de resultados, mas não de necessidades, onde há que se questionar se o povo vai bem ou se é feliz. Por fim, a autora questiona se é importante unir (no sentido amplo da globalização) tão somente as economias e não unir os direitos fundamentais dos cidadãos.

O neoliberalismo tem como principal consequência a compressão do Estado, sem, no entanto, melhorá-lo, pois não se percebe nos processos que operam nas sociedades latino-americanas a melhoria da qualidade de vida das pessoas ou de uma melhor distribuição de renda. Conforme analisa Marco Aurélio Nogueira (2005, p.76): “sem um Estado vigoroso, democrático e socialmente vinculado, não há como ter uma articulação virtuosa entre governabilidade, desenvolvimento, igualdade e justiça social”.

O principal problema é que o Brasil, por ser um país de grandes proporções geográficas, também patenteia sua grande desigualdade social, não sendo salutar a ausência do Estado da garantia dos direitos sociais ou a falta de sua intervenção, ainda que parcial, no mercado.

Era comum assistir aos gritos da esquerda organizada, que cobrava do Estado o cumprimento de seu papel; hoje a esquerda encontra-se como “parceira” do Estado no papel do Terceiro Setor, como afirmou Oscar Correias (1996, p.03), ao dizer que o grande êxito do neoliberalismo é encontrar adeptos entre suas vítimas.

1.1 A reforma administrativa brasileira

Antes de adentrar no mérito da questão específica da reforma administrativa ocorrida no Brasil, discorre-se um pouco sobre o conceito de burocracia, quer no sentido teórico, quer no sentido popular.

Max Weber (2000, p.142) definiu burocracia como uma organização baseada em regras e procedimentos regulares, onde cada pessoa possui sua especialidade, responsabilidade e é patente a divisão de tarefas, obedecendo a um sistema hierárquico.

Segundo Max Weber (2000, p.147), burocracia significa dominação por meio do conhecimento, ou seja, servidores públicos treinados, nomeados e não eleitos, com carreira, salários e mecanismos de promoção predefinidos. Aduz, ainda, que o poder dos burocratas está no saber, adquirido nas instituições de ensino; e, também, nas informações exclusivas advindas do cargo.

No sentido pejorativo, a sociedade atribui o termo burocracia ao excesso de papéis, à obediência cega às regras e normas, como se o servidor público não tivesse senso crítico de corrigir o curso de suas tarefas ante as disfunções, ao uso excessivo de carimbos e de várias instâncias no processo decisório, bem como à rotina exacerbada na formação de filas.

No governo de Getúlio Vargas, em 1936, aconteceu a primeira tentativa de implementação de um modelo de administração burocrático, ao se criar o Conselho Federal do Serviço Público Civil, depois substituído, em 1938, pelo Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, tendo este sido extinto, em 1986, ou seja, teve quase cinquenta anos de atuação, sendo depois substituído por três instituições, até que, em 1995, foi criado o Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado – MARE.

Exatamente nessa época, durante o governo do ex-presidente da República Fernando Henrique Cardoso, e após inúmeras críticas de que o Estado estava se tornando inoperante e engessado com tanta burocracia, iniciou-se uma reforma ad-

ministrativa, encabeçada pelo então ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luis Carlos Bresser Pereira.

Antes mesmo de o modelo burocrata instalar-se em sua forma plena, ocorreu a reforma, administrativa quando se implantou o "gerencialismo", ou seja, a Administração Pública Gerencial, que apregoa em seu discurso a eficiência, o cidadão como "cliente" e a flexibilização dos princípios da burocracia de Weber, principalmente no que diz respeito ao controle, tirando o foco do processo e situando-o nos resultados.

Na compreensão de Bresser Pereira, o início da crise do regime burocrático aconteceu na época do regime militar, por meio da edição do Decreto Lei nº200, de 1967, que facilitou práticas patrimonialistas, permitindo a contratação de pessoas sem concurso público, trazendo técnicos da iniciativa privada e enfraquecendo o núcleo estratégico do governo:

Não só porque não foi capaz de extirpar o patrimonialismo que sempre a vitimou, mas também porque esse regime, ao invés de consolidar uma burocracia profissional no país, através da redefinição das carreiras e de um processo sistemático de abertura de concursos públicos para a alta administração, preferiu o caminho mais curto do recrutamento de administradores através de suas empresas estatais.

Essa estratégia oportunista do regime militar, que resolveu adotar o caminho mais fácil da contratação de altos administradores através das empresas, inviabilizou a construção no país de uma burocracia civil forte, nos moldes que a reforma de 1936 propunha. A crise agravou-se, entretanto, a partir da constituição de 1988, quando se saltou para o outro extremo e a administração pública brasileira passou a sofrer o mal oposto: o enrijecimento burocrático extremo. As consequências da sobrevivência do patrimonialismo e do enrijecimento burocrático, muitas vezes

perversamente misturados, são o alto custo e a baixa qualidade da administração pública brasileira (PEREIRA, 1999, p.239-240).

Pereira (1999, p.245) criticou ainda os governos de Tancredo Neves e José Sarney, por terem, na Constituição de 1988, retornado aos ideais burocráticos dos anos 1930, ignorando as novas orientações da Administração Pública.

Já a crítica feita ao governo Collor de Melo foi a de reduzir o aparelho do Estado, demitindo servidores e extinguindo órgãos sem uma reforma na Constituição, desorganizando, ainda mais, o serviço público e desprestigiando servidores. No governo do Itamar Franco, a crítica é feita com a divulgação do estudo procedido pelo Centro de Estudos de Cultura Contemporânea – CEDEC, quando foi diagnosticado o patrimonialismo, reafirmando a administração burocrática.

A proposta de Pereira (1999, p.242-243) era a de que no governo de Fernando Henrique Cardoso, fosse divulgada, em 1995, a elaboração do "Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado". Esta nova administração pautar-se-ia por:

- Descentralização política (recursos e atribuições) para os níveis regionais e locais.
- Descentralização administrativa (gerentes autônomos).
- Organizações com poucos níveis hierárquicos, ao invés de piramidais.
- Confiança limitada ao invés da desconfiança total; controle *a posteriori* dos processos administrativos.
- Administração voltada ao atendimento do cidadão ao invés de autoreferida.

O discurso da Administração Gerencial, nos termos do "plano diretor", pauta-se na necessidade de redução de custos, melhoria da qualidade e eficiência dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário, rompendo com a administração bu-

rocrática. Não nega todos os princípios da burocracia, pois conserva alguns, flexibilizando-os, como a admissão por concurso público, sistema estruturado e universal de remunerações, carreiras, avaliações de desempenho e treinamento sistemático. A diferença fundamental é a forma de controle: deixa de se basear nos processos para se concentrar nos resultados (controle *a posteriori*).

O interesse público não é mais o interesse do Estado, mas o da coletividade. O cidadão é o cliente (BRASIL, 1995, p.58).

Com relação a esta nova forma de considerar o cidadão como cliente, são vários os autores que tecem críticas a esta terminologia, dentre as quais Maria Paula Dallari Bucci (2002, p.115) e Carmen Lúcia Antunes Rocha (1999, p.50).

Ambas acentuam que esta terminologia, muito usada nos Estados Unidos, afasta o cidadão dos seus direitos e enfatiza o contribuinte, ou seja, ele recebe serviços porque contribui, tirando um pouco do Estado o seu verdadeiro papel de provedor, qual seja, o daquele gerido pelos integrantes da comunidade e para a realização dos seus interesses.

Os objetivos da reforma do Estado, para os serviços não exclusivos, segundo o Plano Diretor são:

- Transferir para o setor público não-estatal esses serviços, por meio de um programa de "publicização", transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do Poder Legislativo para celebrar contrato de gestão com o Poder Executivo e, assim, ter direito à dotação orçamentária.
- Lograr, assim, maior autonomia e, conseqüentemente, maior responsabilidade para os dirigentes desses serviços.
- Lograr, adicionalmente, um controle social direto desses serviços por parte da sociedade, por intermédio dos conselhos de administração; mais amplamente, fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação da so-

cidade tanto na formulação quanto na avaliação do desempenho da organização social, viabilizando o controle social.

- Lograr, finalmente, maior parceria entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria organização social, e a sociedade que lhe serve e que deverá, também, participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações.
- Aumentar, assim, a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor (BRASIL, 1995, p.59).

Segundo alguns autores, o Plano Diretor de Bresser está longe de ser a tábua de salvação para os males brasileiros. Emerson Gabardo (2002, p.35) e Belmiro Valverde Jobim Castor (2004, p.241) consideram que o referido plano só serviu de pretexto para introduzir uma filosofia gerencial de governo, desfalcando os quadros de servidores públicos, desestruturando a ação administrativa e comprometendo recursos fiscais para "rolar" a dívida pública em detrimento dos diversos programas de atendimento social.

Gabardo alerta para a ideia de que é comum se reputar os vícios do serviço público ao estamento burocrático, quando é ingênuo supor que o gerencialismo daria fim ao nepotismo, clientelismo e fisiologismo.

A Administração Pública brasileira vive um momento de reforma, acompanhando o movimento de globalização que toma conta do mundo. Alega-se que essa reforma é irreversível; que qualquer governo que assumisse o poder teria que levá-la a efeito. O certo é que, com, pelo menos, duas realidades defronta-se o governante de todos os níveis de governo:

[...] a. uma primeira realidade é a situação de crise, especialmente crise financeira; e isso leva a uma constatação: a Constituição Federal atribuiu competências ao poder público que ele não tem condições de cumprir a contento; faltam verbas nas áreas de saúde,

educação, previdência social, moradia, transporte, segurança; isso para falar apenas nas atividades essenciais;

b. a segunda realidade é a procura desperada por soluções; é a busca de institutos novos, de medidas inovadoras, que permitam ao Estado lograr maior eficiência na prestação dos serviços que lhe estão afetos (DI PIETRO, 1999, p.47)

Daí, o instituto da privatização, considerado em seu sentido amplo, para designar todos os instrumentos de que o Estado se serve para reduzir o tamanho de seu aparelhamento administrativo; daí, a quebra de monopólios, para tornar competitivas as atividades que vinham sendo exercidas com exclusividade pelo Poder Público; daí, a delegação de serviços públicos ao particular, pelos institutos da autorização, permissão e concessão de serviços públicos; daí, a parceria com entidades públicas ou privadas para a gestão associada de serviços públicos ou serviços de utilidade pública, por meio de convênios, consórcios e contratos de gestão; daí, também, a intensificação do instituto de terceirização para buscar a colaboração de entidades privadas no desempenho de atividades-meio da Administração.

Dentre as tantas críticas feitas à reforma administrativa brasileira proposta por Pereira, estão a diferença entre os conceitos de "publicização" e privatização e, ainda, o fato de extinguir um órgão estatal para que seu serviço seja depois executado por uma Organização Social – OS.

Na "publicização", o autor defende a ideia de ser, apenas, uma passagem do controle estatal para o controle público, como apregoam os social-democratas quando acertarem que esses serviços sejam financiados ou subsidiados pelo Estado, mas controlados pela sociedade. Aduz, ainda, que a diferença deste pensamento para os demais é que os neoliberais radicais defendem a privatização pura e simples e os burocratas postulam os serviços não exclusivos sob o controle do Estado.

1.2 Os vários tipos de organizações

As organizações sempre fizeram parte do desenvolvimento da pessoa e da sociedade, de forma geral. Ao se tentar fazer uma relação das organizações das quais se faz parte, tem-se uma variedade considerável e heterogênea de grupos: trabalho; amigos; preferência religiosa; sindicato da categoria profissional; condomínio; entre outros (MAXIMIANO, 2000).

Pode-se, então, afirmar que, a consolidação de uma sociedade institui-se por meio da atuação de organizações dos mais variados gêneros e com os mais distintos propósitos. "A vida das pessoas depende das organizações e estas dependem do trabalho daquelas. As pessoas nascem, crescem, aprendem, vivem, trabalham, se divertem, são tratadas e morrem dentro de organizações" (CHIAVENATO, 2004, p. 2).

Pode-se dizer que a universidade e os cursos por ela oferecidos são uma organização, da mesma forma como a ONU, a orquestra filarmônica, o *shopping center* e suas lojas, a prefeitura, o Estado, enfim. Maximiano (2000) justifica essa existência por entender que organização é um sistema que transforma recursos em produtos ou serviços, conforme é demonstrado na figura 2.

Figura 2 – Sistema Organizacional.



Fonte: Maximiano (2000, p. 92).

Sendo assim, "as organizações são grupos sociais deliberadamente orientados para a realização de objetivos ou finalidades, que podem ser classificados em duas categorias principais: produtos e serviços" (MAXIMIANO, 2000, p. 92).

Uma mesma organização pode ser responsável, ao mesmo tempo, pela produção de produtos diferentes e a prestação de diversificados serviços. Por exemplo, uma empresa pode ser lucrativa, permanecendo competitiva no mercado de trabalho e, também, garantir sustentabilidade socioambiental para a sociedade, ou, ainda, um órgão público pode prestar serviços em diferentes âmbitos: saúde; educação; assistência social; dentre outros.

A sociedade moderna, portanto, constitui-se por organizações heterogêneas e diversificadas, de tamanhos diferentes, características, estruturas e objetivos. Tem-se, pois, "organizações lucrativas (chamadas empresas) e organizações não lucrativas (como Exército, Igreja, serviços públicos, entidades filantrópicas, organizações não governamentais – ONGs, etc.)" (CHIAVENATO, 2004, p. 2).

É válido, também, ratificar a noção de que as organizações representam sistemas abertos, ou seja, que interagem com seus ambientes, em contínua transformação de insumos em produtos ou serviços finalizados (SCHERMERHORN, 2006).

Verifica-se que os tipos de organização são definidos por diversos conceitos. Para o propósito desta obra, busca-se o foco nos três setores das organizações que compõem a sociedade: o primeiro setor, que constitui o Estado e/ou governo; o segundo, constituído por organizações privadas (empresas) e o terceiro, compreendido pelas organizações advindas do próprio meio social, as chamadas organizações não governamentais.

1.2.1 As Organizações do Primeiro Setor

Descreve-se o Estado como instituição que deve ser organizada em termos políticos, jurídicos e sociais e que ocupa um território definido, observando-se que a Lei máxima passa a ser uma Constituição escrita e aprovada, dirigido por um governo soberano e reconhecido interna e externamente.

O conceito de Estado precisa ser esclarecido de forma a estabelecer uma compreensão sobre o papel do primeiro setor

como gestor de políticas públicas, destinadas ao atendimento dos direitos de cidadania da população.

Dentre várias definições de Estado a quadro 1, a seguir traz as seguintes definições:

Quadro 1 – Definições de Estado.

Definição	Autor
O Estado é um tipo especial de sociedade, sendo fundamental analisá-lo nos aspectos sociológico, político e jurídico. Isso nos traduz que o Estado é formado por uma sociedade que compreende relações sociais, políticas e normas jurídicas	Filomeno (1997, p.17)
Estado é uma sociedade que se constitui essencialmente de um grupo de indivíduos unidos e organizados, permanentemente, para realizar um objetivo comum.	Azambuja (1971, p. 2)
O Estado é a organização que exerce o poder supremo sobre o conjunto de indivíduos que ocupam um determinado território.	Coelho (2009, p. 15)

Fonte: <http://www.administradores.com.br>.

1.2.2 As Organizações do Segundo Setor

Formado, basicamente, pela iniciativa privada voltada para o desenvolvimento econômico, com foco na produção do LUCRO. Dentro desse setor existem as sociedades empresárias, os autônomos e os empresários individuais.

Atualmente, essas organizações, constantemente pressionadas por seus clientes, fornecedores e empregados, têm que agir com responsabilidade em relação aos seus públicos interno e externo, não visando apenas ao lucro, mas tendo, também, responsabilidade com o meio ambiente e com o social.

No entendimento de Brasil (2005):

[...] o êxito de vários prêmios criados para reconhecer a atuação das organizações privadas na comunidade em que atuam evidencia quanto é fundamental o exercício da responsabilidade social, disponibilização de serviços públicos não governamentais e a execução de projetos sociais por parte do mundo empresarial.

1.2.3 As Organizações do Terceiro Setor

Representado, principalmente, pelas entidades privadas, que não almejam o lucro, pois não possuem fins econômicos. Esse setor trata, especificamente, das entidades privadas de interesse público – que desempenham papel importante na sociedade – suprindo o mister do primeiro setor, em muitas ocasiões, na busca do melhor para a população.

Observa-se que a demanda social vem aumentando ao longo dos tempos, junto ao comprovado crescimento populacional. O impacto de tal realidade exige do Estado um papel mais presente e atuante, capaz de suprir as necessidades da sociedade, e, quando isso não acontece, cria-se a oportunidade no vácuo deixado, a ser ocupado pelo terceiro setor.

Segundo Paes (2000), o Terceiro Setor não é público nem privado, no sentido convencional desses termos, porém, guarda uma relação simbiótica com ambos, na medida em que ele deriva sua identidade da conjugação entre a metodologia deste com as finalidades daquele; ou seja, o Terceiro Setor é composto por organizações sociais de natureza privada (sem o objetivo do lucro) dedicadas à consecução de objetivos sociais ou públicos, embora não integrantes do governo (Administração Estatal).

Observa-se que o Terceiro Setor é uma expressão sociológica que vem dar significado a todas as iniciativas privadas de utilidade pública, oriundas de uma sociedade civil sem vínculo direto com o primeiro ou o segundo setor, desempenhando atividades de interesse público, sob regime privado, sem a interferência do primeiro setor, mas com seu incentivo.

Partindo desse princípio e atributos estruturais, percebem-se as diversas possibilidades de sustentação do Terceiro Setor: sua vocação de trabalho e suas metas de mercado devem estar sempre pautadas na racionalidade, no espaço de trabalho e de produção cooperados, destacando a forma como se exprimem.

Complementarmente, conforme Weber (*apud* SOUZA, 2008),

os valores humanos sociais da racionalidade substantiva devem privilegiar a cooperação e a compreensão entre as pessoas, a emancipação da consciência individual e a preocupação com o bem-estar, diferentemente da racionalidade instrumental, que se baseia nas leis de mercado com visão, exclusivamente, competitiva e utilitária.

Segundo o autor vem mencionando, a racionalização das ações desenvolvidas observa-se pelo mérito dos **objetivos** que a permeiam, sob a premissa de um conteúdo ético e orientado por **metas** a serem alcançadas ao longo de um **determinado período**. Observa-se que, diferentemente, existe a racionalidade instrumental, que se relaciona ao grau de determinação com que se atingem **fins pré estabelecidos**, estando, assim, fundada no **cálculo** e na relação de **custo/benefício**. Itens esses presentes em qualquer plano de trabalho, quer seja termo de parceria ou termo de colaboração, grifos nossos.

Conforme Garcia e Sales (1999), a relação ocorrente entre o Estado, o mercado e o Terceiro Setor é:

- Estado – União, estados e municípios. Meios públicos – fins públicos.
- Mercado – mercados financeiros, empresas, entre outros. Meios privados – fins privados.
- Terceiro Setor – organizações sociais, ONGs, associações, cooperativas, entre outros. Meios privados – fins públicos.

O conceito de estado, durante o período do Renascimento era contrário ao de sociedade, ainda que esta fosse organizada por uma ordem superior que detinha o poder de racionalidade. Diversos autores assim se manifestaram: Para Houtart (2001),

o filósofo inglês Locke incluía o Estado no conceito de sociedade civil; AdamSmith entendia que se tratava de todos os bens produzidos socialmente, envolvendo Estado e Mercado. Hegel considerava que tratava-se de um espaço social, situando a família e o Estado. Marx, dizia que era um conjunto das relações sociais e econômicas estabelecidas num processo histórico; Gramsci entendia existirem dois segmentos que recobrem as relações econômicas, ou seja, a sociedade civil constituída pelas instituições, envolvendo indivíduos com objetivos destinados a produzir um consenso coletivo: as escolas, os meios de comunicação e as instituições religiosas.

Assim, diante desse calabouço de opiniões, pode-se afirmar que, nessas perspectivas, a sociedade concentra-se entre o Mercado e o Estado.

O termo sociedade civil é interpretado por alguns autores como sendo o Terceiro Setor e que é utilizado com significados contrapostos, ou seja, para alguns é entendida como esfera autônoma junto ao Estado e o Mercado; já para outros é um conjunto de entidades de caráter filantrópico.

1.3 O papel do estado e do mercado na sociedade

Com a existência do Estado e o mercado, entende-se que a sociedade civil não é autônoma e independente. O Estado, o mercado e a sociedade civil são inseparáveis na prática, formando uma mesma realidade. Deve-se perceber, entretanto, uma relação dialética com o Estado e o Mercado. Não se há

de entender como sendo um bloco monolítico sem contradições sociopolíticas.

Conforme Dias (2009), o Estado, na figura de seus órgãos e autarquias representativas, tem o dever e a prerrogativa de intervir nos atos que dizem respeito ao meio ambiente, cabendo a essas ações legais impedirem qualquer tipo de dano ou ameaça a tal incumbência destinada ao Estado. Os estados têm o direito soberano de explorar seus recursos em conformidade às suas próprias políticas em matéria de ambiente e desenvolvimento.

A sociedade civil brasileira revela criatividade e disposição política de participar de questões públicas. As ONGs foram criadas com esse objetivo. A sociedade organiza-se sob todos os sentidos, principalmente nas questões que reivindicam maior democracia e igualdade social. São associações voluntárias, organizações sem fins lucrativos, as ONGs, todos assim denominados de Terceiro Setor, que crescem dia a dia na busca de maior democracia e igualdade social.

Na sociedade civil, abre-se um campo de investigação e atuação. Essa diversidade de associações pode desencadear processos de inovação cultural, social e política, porém, podem ensejar compromissos com a democratização, a socialização do poder e a própria extensão da cidadania da grande massa da população.

Dentre as diversas profissões que lidam diretamente com o Terceiro Setor, o assistente social é um profissional que deve intervir junto ao Terceiro Setor, visando alcançar uma prática de ações sociais voltadas para o direito e para a cidadania.

Conforme Wieczynski e Ronconi (2010),

o Terceiro Setor, para o assistente social, é um espaço profissional que deve ser ocupado com criatividade e competência técnica, teórica e política. Estes são os pressupostos que devem reger a ação profissional nessas instituições. Devem não apenas ser um executor de programas ou projetos, mas um planejador e proponente de políticas públicas

que possam vir ao encontro dos interesses da maioria da população.

Ainda de acordo com os autores “para trabalhar com as questões sociais que se mostram para a sociedade neste momento, faz-se necessário ao assistente social sintonizar-se como o movimento que a realidade social elabora. O olhar do serviço social, neste aspecto, deve ir além das possibilidades expressas para a profissão até o momento”; Como ressalta Iamamoto (1997) “deve romper com a visão “endógena”, e que ainda persiste no interior da profissão; é na fragmentação dessa realidade que o Serviço Social vai encontrar soluções para as demandas trazidas para o ofício.”

Conforme Wieczynski e Ronconi (2010), então, a atuação do assistente social no Terceiro Setor deve estar vinculada ao seu gerenciamento, o qual implica ação por meio de:

- Avaliação de projetos sociais, tendo como caráter básico a auditoria, para emitir pareceres favoráveis quanto ao recebimento de recursos.
- Formulação e coordenação de programas e projetos de intervenção e de pesquisa na área social, política e econômica que venham ao encontro das necessidades da população.
- Articulação política e econômica com as esferas públicas e privadas, visando à implementação de políticas públicas universalizantes e que garantam a justiça social.
- Capacitação de funcionários/voluntários, visando ao desenvolvimento de uma conscientização maior sobre o verdadeiro papel do Terceiro Setor, melhorando, assim, a qualidade dos serviços prestados.
- Fortalecimento dos usuários que utilizam os serviços sociais prestados pela instituição em que o assistente social atua, tendo como perspectiva a autogestão, tendo como consequência o aumento do seu poder político perante à sociedade atual.

Pactuando do ideário do Terceiro Setor de Wieczynski e Ronconi (2010), expande-se a ação do assistente social para outros profissionais, como uma ação a ser praticada por qualquer gestor público que venha a gerenciar programas ou projetos que envolvam a atuação direta ou indireta do Terceiro Setor.

A sociedade civil no Brasil é bastante criativa quanto à redemocratização no País, reinventando maneiras de fazer política e viver em sociedade, visando a se tornar auto-organizada e, ao mesmo tempo, desenvolver uma relação com o Estado numa atitude de fiscalização, cobrança e denúncia. Não se constitui objetivo seu ser a substituta do desenvolvimento de ações sociais do governo.

As entidades que compõem o Terceiro Setor, as chamadas ONGs, vêm desenvolver ações para promover a democracia, a liberdade e a participação da sociedade nas práticas sociais. Essas organizações procuram desenvolver um tipo de gestão que resgate as demandas universalistas, visando: cobrar do Estado o desenvolvimento de políticas públicas; fiscalizar essas políticas; e, denunciar as irregularidades dessas políticas. É dessa forma que é entendido o pleno exercício da cidadania.

No seu papel ambíguo, porém, as ONGs abandonam a posição de cobradoras para a de executoras das políticas, deixando de lado o controle social e confundindo o seu papel com o de seu parceiro: O Estado.

CAPÍTULO II

2 O TERCEIRO SETOR

As associações civis que têm como objetivo pressionar o Poder público nas questões de interesse público começaram a ser criadas nas décadas de 1970 e 1980. Tratavam-se de organizações de cunho privados, sem finalidade lucrativa, e voltadas à prestação de serviços de interesse coletivo, constituídas nos termos do Código Civil, como associações ou fundações. Independentemente de suas denominações, todas ficaram conhecidas como "Organizações Não Governamentais" – ONGs, que não constam no ordenamento jurídico, mas que têm reconhecimento cultural, político e sociológico. São estruturadas pela sociedade civil com o objetivo de cuidar de interesse público.

O Terceiro Setor tem um conceito mais abrangente do que as ONGs no modelo da década de 1980, pois inclui amplo espectro de instituições voltadas para serviços na área de saúde, bem-estar social, educação, meio ambiente, ou para interesses

de grupos específicos da população. Pode-se dizer que o crescimento do Terceiro Setor é um fenômeno global.

O Terceiro Setor é mais abrangente do que o assistencialismo, por se tratar de um movimento politizado. Possui estrutura formal fora do estado, não tem fins lucrativos, é constituído por pessoas jurídicas de direito privado, cuja adesão é voluntária, e produz bens e serviços socioambientais. Pode-se citar como exemplos de organizações do Terceiro Setor as cooperativas, as associações e as fundações privadas.

Os benefícios financeiros obtidos pelo Terceiro Setor não podem ser distribuídos entre os seus diretores. Assim, o lucro não é permitido e suas ações são originadas não pela mão do Estado, mas sim pela vontade altruísta de seus fundadores.

Pode-se dizer que o Terceiro Setor é composto de organizações sem fins lucrativos, criadas e mantidas pela ênfase na participação voluntária, num âmbito não-governamental, dando continuidade às práticas tradicionais de caridade, da filantropia e do mecenato e expandindo o seu sentido para outros domínios, graças, sobretudo, à incorporação do conceito de cidadania e de suas múltiplas manifestações na sociedade civil (FERNANDES, 1997, p.27).

O Terceiro Setor possui quatro pressupostos que o identificam como tal e que caracterizam suas ações, segundo Fernandes (1997 p.29-32):

O primeiro é que ele faz um contraponto às ações do governo, ou seja, os bens e os serviços prestados à população não são exclusividades do governo, mas, seguramente, possuem larga atuação das iniciativas particulares. Inclusive em conjunturas neoliberais, a tendência é cada vez mais enfatizar a atuação do Terceiro Setor em detrimento a um Estado cada vez mais minimizado.

O Segundo pressuposto é que o Terceiro Setor faz um contraponto às ações do mercado. A própria presença do Terceiro Setor já evidencia que o mercado não dá conta das demandas e interesses sociais. Cabe, portanto ao Estado e ao Terceiro Setor o cumprimento e satisfação dessas necessidades.

O terceiro pressuposto salienta e reforça o segundo pois modifica a oposição central entre Estado e Mercado, realçando o valor tanto político quanto econômico das ações voluntárias, sem fins lucrativos, resgatando o pensamento trinário (Estado, Mercado e Terceiro Setor).

E, finalmente, o quarto pressuposto é que o Terceiro Setor faz a complementação entre as ações públicas e privadas. Sem o Estado (Primeiro Setor) e sem o Mercado (Segundo Setor), o Terceiro Setor não poderia existir, pois ambos dão clareza e justificam as ações empreendidas.

Após esse rápido panorama teórico, conclui-se que o crescimento do Terceiro Setor, na atualidade, acontece graças à ausência do Estado da efetivação das políticas sociais. Isso ocorre porque se vive num contexto neoliberal que exige a consolidação de um Estado mínimo que deve interferir muito pouco, deixando às ações filantrópicas e iniciativas privadas a responsabilidade pelo atendimento das demandas requeridas pela população.

Hoje em dia, no Brasil, já se ouve a voz dos mais variados grupos sociais por meio das sociedades organizadas. Individualmente, ninguém consegue alcançar objetivos sociais, sem que haja a participação de interesses coletivos na representação junto ao Estado. Trata-se de um protagonismo dos cidadãos, em que uma nova experiência de democracia está sendo vivenciada, um novo padrão de atuação e novas formas de parceria entre sociedade civil, Estado e o próprio mercado.

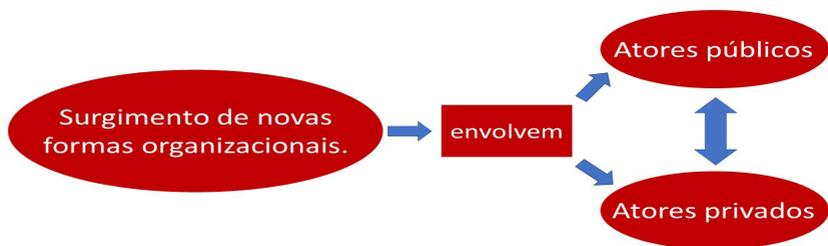
Vive-se um momento em que a sociedade brasileira não se confunde mais, nem se limita ao estatal. A cada dia se multiplicam as iniciativas privadas com fins públicos.

Ampliam-se os recursos e competências necessários para o enfrentamento dos grandes desafios nacionais, como o combate à pobreza e a incorporação dos excluídos aos direitos básicos de cidadania.

Por outro lado, tudo ainda é muito recente, é novidade, e, como tal, questionam as velhas ideias e se expressam novas questões. O surgimento do Terceiro Setor (o não governamental e não lucrativo) redefine o Estado e o mercado no Brasil. O próprio Terceiro Setor, por ser recente, uma novidade, questiona-se (a si próprio), quando confrontado ao desafio de qualificar e expandir suas ações.

Deste modo, por terceiro setor, entendem-se todas as atividades realizadas pelo setor privado que não possuem vinculação direta com o Estado e, tampouco, distribuem os lucros auferidos, conforme está na figura 3.

Figura 3 – Contexto para o surgimento de novas formas organizacionais.



Fonte: CABRAL (2010).

Segundo Salamon (apud FUCS, 2008), o Terceiro Setor é composto por organizações estruturadas; localizadas fora do aparato formal do Estado; não destinadas a distribuir lucros au-

feridos com suas atividades; autogovernadas; e que envolvem indivíduos em um esforço voluntário.

O Terceiro Setor, organizações sem fins lucrativos, setor da sociedade civil, setor voluntário, organizações não governamentais – ONG's, muitas são as denominações utilizadas pelos autores para descrever um conjunto de instituições que não possuem fins lucrativos e que atuam em prol do bem público e que hoje tem sido um tema amplamente discutido na mídia e nos círculos acadêmicos.

Ante tal afirmação, é importante definir voluntariado, segundo a legislação brasileira, de acordo com a Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, que regula em seu artigo 1º o que chamou de:

[...] serviço voluntário como "a atividade não remunerada, prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza, ou a instituição privada de fins não lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive mutualidade.

Isso, convenhamos, não é muito fácil de acontecer, pois o voluntariado, na expressão da palavra, manifesta-se normalmente movido por sentimentos de solidariedade com ações contingenciais, no afã de ser útil em determinada situação.

Para citar uma crítica "jocosa" de Sérgio Bianchi (2005),

Doar é um instrumento de poder. A superexposição de seres humanos em degradantes condições de vida faz extravasar sentimentos e emoções. Sente-se nojo, espanto, piedade, carinho, felicidade e, por fim, alívio. E ainda faz uma bela dieta na consciência.

Um ponto importante a ser acrescentado é que, na maior parte dos casos, a atuação dessas organizações tem o mesmo efeito de uma política pública, quer seja pelo público atendido, quer pelo tipo de trabalho desenvolvido.

A emergência de um setor privado voluntário expressivo, no que diz respeito à formulação e condução de políticas públicas, é a grande responsável pelo número crescente de publicações, principalmente internacionais, voltadas a explicar esse "fenômeno". Entender a lógica de funcionamento e organização do Terceiro Setor passa a ser um desafio não apenas intelectual, mas, também, de ordem prática, pois objetiva aumentar a eficiência com que essas organizações conduzem suas parcelas de política pública, por vezes, em parceria com a esfera pública governamental.

São várias as definições que abordam o tema Terceiro Setor, conforme ilustra a quadro 2, a seguir:

Quadro 2 – Definições para o terceiro setor.

Definições para o Terceiro Setor	Autor
o conjunto das organizações constituídas por agentes privados, mas com finalidade de produzir bens e serviços públicos	Madeira e Biancardi (2003, p. 177)
uma esfera pública não estatal e de iniciativas privadas com sentido público	Cardoso (2005, p. 8)
conjunto de iniciativas particulares com um sentido público	Fernandes (2002, p. 127)
todas aquelas instituições sem fins lucrativos que, a partir do âmbito privado, perseguem propósitos de interesse público	Thompson (2005, p. 41)
organizações privadas autônomas, não voltadas à distribuição de lucros para acionistas ou diretores, atendendo a propósitos públicos	Salamon (1998, p. 5)

Fonte: Adaptado de Correia e Vieira (2007).

Valmir Pontes Filho (2002), grande crítico do neoliberalismo, é contrário às entidades do Terceiro Setor executarem serviços da Administração Pública, colocando em dúvida se elas são exemplos de boa e moderna administração e instrumentos mais ágeis de satisfação dos interesses públicos. Justifica sua posição porque a elas não se impõem as mesmas restrições das entidades da Administração indireta; por não haver licitação para seu credenciamento, porque elas "voltar-se-ão, mais cedo ou mais tarde, para seus próprios interesses, a partir de quando deixarem de contar com subvenções do Estado"; e vêm a ser instrumentos de burla à exigência constitucional do concurso público e de facilitação da demissão de servidores.

Para o autor, as entidades do Terceiro Setor, como substitutas do Estado, têm prestígio por parte dos que, bem ou mal-intencionados, defendem o processo de enxugamento da máquina estatal, a prevalência das "leis do mercado" e a submissão do trabalho aos interesses do capital. O autor, ainda, questiona que elas sejam os principais instrumentos de participação direta da sociedade, pois defende a ideia de que os verdadeiros instrumentos são o plebiscito e o referendo.

2.1 Ambiente do terceiro setor

As chamadas Organizações Não Governamentais – ONGs são um produto da democratização das nações, bem como da necessidade de cooperação recíproca, nos mais variados temas, que os estados passaram a sentir de forma cada vez mais intensa.

No século XIX, verifica-se que o papel do Estado era relativamente limitado, embora já fosse bastante significativa a expressão de sua existência. Atualmente, o papel do Estado se tornou agigantador, transformando-se em elemento central e de uma complexidade bastante acentuada.

A sociedade civil no Brasil fortalece-se desde a resistência à ditadura militar de 1964. A partir de quando o regime autoritário bloqueava a participação dos cidadãos na esfera pública, estabeleceram-se microiniciativas na base da sociedade, foram

inventados outros espaços de liberdade e reivindicação. A repressão política e a dominação econômica penetravam-se e reforçavam-se.

Foi nessa contextura que a solidariedade esteve presente nas relações interpessoais, na ajuda mútua, e surgiu a inspiração de ações de movimentos voltados à melhoria da vida em comunidade, na defesa de direitos e na luta pela democracia. Foi desse encontro da solidariedade com a cidadania que apareceu e se multiplicaram as Organizações Não Governamentais de caráter público.

Dos anos 1970 em diante, com o fortalecimento da sociedade civil, aflorou o embrião do Terceiro Setor em oposição ao Estado até então autoritário. Com a redemocratização e as eleições diretas em todos os níveis de governo, as organizações da sociedade passaram a assumir um relacionamento ainda mais complexo com o Estado. Reivindicação e conflito coexistiram de acordo com os momentos e as circunstâncias, agora com o diálogo e colaboração. Só nos anos 1990 foi que a palavra parceria alcançou, realmente, um novo padrão de relacionamento entre os três setores da sociedade.

Observa-se que as Organizações Não Governamentais - ONGs eram sempre vistas como organizações defensoras de causas nobres, como educação, combate a doenças e meio ambientes; contudo, nos últimos anos, os brasileiros acostumaram--se a ouvir falar sobre as ONGs como instituições constantemente ligadas a fraudes, desvios de dinheiro público ou, ainda, como fonte de propagação de ideologias ou interesses próprios.

Artigo publicado na *Revista VEJA*, edição 2065, de 18/06/2008, de autoria de Reinaldo Azevedo, jornalista, relata que é difícil o governo lutar contra uma "doxa" - uma falsa verdade, porém influente, pois está sofrendo com a cobra que ajudou a criar, pois quem não se lembra que o PT sempre foi o grande aliado dos movimentos sociais que ajudaram a criar o próprio partido e que hoje se transformaram em ONGs e OSCIPs. Relata, ainda, que:

O que teria nascido para oxigenar o establishment com a voz da sociedade civil se tornou uma fatia do poder infensa aos mecanismos de controle e transferência públicos e um modo de impor a toda a sociedade os padrões e a vontade de minorias organizadas. Nos dois casos, trata-se de um modo de fraudar a democracia.

As ONGs são financiadas não só pelo Poder Público, mas, também, pela iniciativa privada, A Fundação FORD doou em 2008 US\$300.000,00 para a Fundação CIR (Conselho Indígena de Roraima) e mais US\$1.1 milhão para a ONG GELEDÉS - Instituto da Mulher Negra, entre 2004 e 2008. O problema maior é quando são financiadas com recursos públicos, pois os números crescem significativamente e os mecanismos de controle são deveras frágeis.

Entre 1999 e 2007, saiu do orçamento da União para as ONGs a quantia de R\$ 36,12 bilhões. Em 2008, o recurso foi destinado a 7.670 entidades, e todos têm sua própria ONG para reivindicar recursos públicos: artistas; igrejas; partidos políticos; etnias raciais; sindicalistas.

O sentimento é de que a era da escravidão não passou, os escravos hoje são os desvalidos de recursos, pois cada ONG briga pelo seu filão: Este pobre é meu, procure o seu em outro lugar, conforme demonstrado no curta de 2005 "Quanto vale ou é por kilo?" de Sergio Bianchi, cineasta brasileiro, que nos traz números impressionantes, com a *per capita* mais assustadora ainda.

Segundo a película, tem-se entre 14 a 22 mil associações voltadas para o assistencialismo. Deste total, as que trabalham com assistência ao menor carente aplicam, aproximadamente, US\$ 100 milhões por ano. No entanto, este recurso, também, custeia pessoal, aluguel, viagens, jantares, propagandas, hospedagens, eventos.

Para cada criança assistida, são criados cinco novos empregos. Existe um projeto que financiou o cadastro de todas as crianças moradoras de rua na situação de abandono, no ano de

1982, com todos os seus dados, suas histórias, seus por quês, arquivado de maneira cuidadosa. Esse cadastro totaliza 9.654 crianças. Se fizermos um rateio a grosso modo do recurso empregado nas ONGs, por ano, por essas crianças cadastradas, teríamos como alugar um apartamento de quarto e sala para cada uma delas por dois anos ou custear as despesas escolares até a faculdade.

No governo da presidente Dilma Roussef, quatro foram os ministros que caíram por conta de escândalos envolvendo os desvios de recursos por meio de ONGs, segundo dados da revista *VEJA*, edição 2239, de 19/10/11:

Os brasileiros cada dia mais conscientes da extensão da roubalheira oficial, têm demonstrado insatisfação crescente nas ruas. Às autoridades cabe mostrar que, se não podem erradicar de vez a corrupção, pelo menos não são complacentes com ela.

Segundo comentário de Daniela Baroni Soares, principal dirigente da Impetus Trust, que ensina como gerir uma ONG, em entrevista a revista de negócios PIB "O Grande problema no Brasil é que não existe um órgão regulador que tenha credibilidade para garantir que uma ONG é legítima". O comentário é pertinente, desde o momento em que a Controladoria Geral da União (CGU) tem se esquivado de apurar denúncias envolvendo as ONGs e os ministérios naquele governo.

2.2 A Organização Social – OS

O termo Organização Social é uma qualificação concedida pelo poder público a algumas organizações que desenvolvem atividades dirigidas ao ensino, à pesquisa, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde.

Criadas pela Lei nº 9.637/98, de 18 de maio de 1998, no governo de Fernando Henrique Cardoso, idealizadas pelo, então, ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, da Administração

Federal e Reforma do Estado, conforme explicado no capítulo anterior, seguiu o modelo das organizações chamadas "QUANGOS" (*quasi non-governmental organizations*), do Reino Unido, no governo da Dama de Ferro, Mme. Thatcher.

Segundo definição de Renato Poltronieri (2008, p.384) são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por iniciativa de particulares para desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado, com incentivo e fiscalização pelo poder público, mediante vínculo jurídico instituído por meio de contrato de gestão.

As sociedades não poderão ser qualificadas como OSs por terem finalidade lucrativa, apenas as associações e fundações podem receber tal qualificação.

As principais características de uma OS são:

- Atuar nas áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde.
- Ser pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos.
- Obter a qualificação do poder público.
- Ter entre seus dirigentes pessoas de notória capacidade profissional e idoneidade moral.
- Ter no órgão de deliberação superior, representantes da sociedade civil e do poder público.
- Ter o vínculo jurídico com o poder público instituído através de contrato de gestão.
- Controle exercido sobre ela através de resultados e sendo supervisionada por órgão ou entidade supervisora na sua área de atuação.
- Poderá receber do poder público estrutura física, pessoal e recursos financeiros.
- A entidade poderá ser desqualificada quando descumprir qualquer cláusula do contrato de gestão.

Saliente-se, por oportuno, que no caso específico do estado do Ceará, é vedada a cessão de servidores públicos para as OSs. No entanto, o contrário é permitido, ou seja, qualquer servidor de OS poderá ser cedido ao estado, com ônus para a origem.

A elaboração do contrato de gestão deverá obedecer aos princípios administrativos constitucionais tais como o da legalidade, publicidade, moralidade, economia e impessoalidade. Esse contrato discriminará as atribuições, responsabilidades e obrigações de cada uma das partes, mas, sobretudo, e obrigatoriamente, deverá especificar:

- O programa de trabalho proposto.
- As metas a serem atingidas.
- Os prazos de execução das metas.
- Critérios objetivos de avaliação de desempenho.
- Fixação de indicadores de qualidade e produtividade.
- Limites e critérios para despesas com remuneração para dirigentes e empregados.

É obrigatório, também, que a entidade tenha um regulamento próprio que estabeleça regras e normas de contratação de pessoal, aquisição de bens e contratação de serviços, sempre respeitando as normas vigentes, quando se tratar de utilização de recursos públicos.

Conforme se pode constatar, não se trata de atividade delegada, mas sim de atividade privada com incentivo do poder público. Ressalte-se que a Lei aqui citada regulamenta a qualificação de entes privados pela União. No entanto, diversos estados e municípios tem sua própria legislação, inclui-se, aí, o estado do Ceará.

No estado da Bahia, tal qual no Ceará, são muitos os hospitais públicos gerenciados por OSs, o que se depreende pela

leitura do art.20 da Lei nº 9.637/98, ou seja, existe a transferência de competências do estado para o setor privado.

Percebe-se de todo este procedimento que as Organizações Sociais não nascem simplesmente da vontade do setor privado como entidade e posteriormente recebem a qualificação como OS. O que se infere daí é que elas já nascem por solicitação do poder público, e como se pode ter somente uma OS no Estado com qualificação para atuar em determinada área é que se concorda com Sílvio Luís Ferreira da Rocha (2003), quando analisa o inciso II, do art. 2º, da Lei nº 9.637/98, e o entende como inconstitucional: "Não há razão lógica que justifique a decisão administrativa de dentre duas pessoas jurídicas que preencham os requisitos (...) conceder a uma e negar a outra o título de Organização Social".

A autoridade competente do poder público decide de forma discricionária, segundo seus critérios de oportunidade e conveniência, quem deverá obter a qualificação como Organização Social, o que merece a crítica de que decisões tão importantes como esta ficam à mercê do bom senso dos seus mandatários.

Citando José Maria Pinheiro Madeira (2000, p. 449) que afirma:

Fica claro, embora não expresso na lei, que o objetivo geral das OS's não é, como no caso das OSCIP's, as associações civis, mas a absorção de atividades desenvolvidas por órgãos e entidades públicas, com conseqüente extinção destes.

No caso do estado do Ceará, a OS Instituto de Desenvolvimento do Trabalho - IDT substituiu o Programa SINE, em tese, mas acarretando a extinção da Companhia de Desenvolvimento do Ceará - CODECE, antes responsável pela execução do programa. Citando, também, o caso específico da Secretaria da Cultura - SECULT/Ceará com relação a OS Instituto de Arte e Cultura do Ceará - IACC, esta é mais conhecida do que a secretaria de estado gestora do contrato de gestão e responsável dire-

ta pela formulação da política cultural, causando muitas vezes rivalidade entre os gestores.

No caso específico das OSs há algumas inconstitucionalidades, segundo pode-se constatar: a legislação define que entre os conselheiros têm que haver uma representação do Poder Público; a escolha da entidade a ser qualificada é feita de forma discricionária, sem a realização de qualquer procedimento seletivo; a possibilidade das OSs receberem bens públicos sem qualquer procedimento licitatório e ainda o repasse de servidores públicos para as OSs.

Alguns críticos da contratação com o Terceiro Setor, como José Maria Pinheiro Madeira, aduzem que as premissas descritas acima contribuíram para que, pelo menos no âmbito federal, esse modelo não se propagasse muito, preferindo-se o modelo de contratação com as OSCIPs.

2.2.1 O Contrato de Gestão

Surgidos na França, os contratos de gestão, sob a denominação de contratos de programas, de empresa, de planos e de objetivos, tinham o propósito único de controle da gestão do setor público.

O contrato de gestão, ora em comento, é celebrado entre o Poder Público e as Organizações Sociais, entidades privadas sem fins lucrativos, cuja qualificação lhes é atribuída por ato estatal, nos termos do disposto na Lei n° 9.637/98

Uma das principais medidas utilizadas pelo Poder Público para transferir a execução de serviços públicos às entidades privadas é o contrato de gestão, instituído pela referida Lei, que visa a 'instituir parceria entre o poder público e uma Organização Não Governamental qualificada pelo poder público, sob certas condições, para prestar atividade de interesse público, mediante variadas formas de fomento pelo Estado, conforme ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2009).

Consoante Di Pietro, a natureza jurídica dos contratos aproxima-se mais dos convênios e termos de parcerias do que dos contratos propriamente ditos. No mesmo sentido dizem

José dos Santos Carvalho Filho (2002, p.280-281) e Eduardo Szazi (2001, p.109).

O art.116 da Lei nº8.666/93 aduz que tal Lei se aplica aos convênios no que couber, deixando claro a diferença entre contratos e convênios.

Vale aqui refletir um pouco sobre a extensão no que couber: o art. 1º da Lei nº8.666/93 demarca claramente a abrangência da norma administração direta; fundos especiais; demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, estados, Distrito Federal e municípios.

Com tal afirmativa, as OSs estariam fora da abrangência da Norma, mas quando analisamos a Lei que cria as Organizações Sociais, em seu art. 3º, I, alínea a que estipula a composição do Conselho de Administração das OSs, ficando com o Poder Público de 20 a 40% deste controle, é forçoso concluir que, também, não estão isentas de qualquer tipo de controle e, portanto, não estão fora do alcance da norma.

Se não estão sob o controle de gestão, é certo que, se usarem recursos públicos, atraem junto à natureza jurídica destes, não só o ônus, mas, também, o bônus (se é que se pode assim considerar), os princípios correlatos à gestão da coisa pública estampados no art. 37 da Constituição Federal de 1988, entre os quais o da licitação.

Toda essa abordagem acerca da aplicabilidade ou não da Lei de Licitações se justifica por ser o foco central das discussões a respeito do contrato de gestão. Cabe fazer uma licitação para eleger qual OS contratar? Abrangendo a área de concorrência para todo o país não se restringindo somente ao Estado onde a OS deverá atuar.

As OSs têm suas ações "publicizadas" dentro de determinadas áreas de atuação, o que já restringe, e muito, qual OS contratar. No entanto, aqui no estado do Ceará, temos OSs que têm ações de capacitação "publicizadas" comuns a pelo menos três delas.

A questão da aplicabilidade da Lei das Licitações cai, também, na atuação da própria OS, quando lida com recurso público, chamando para si a aplicação do direito público.

2.3 A Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP

Entre 1997 e 1998 foram realizadas as rodadas de interlocução política do Conselho da Comunidade Solidária, dedicadas ao tema da reforma do marco legal do Terceiro Setor, com o principal objetivo de promover o diálogo entre o Poder Público e a sociedade civil sobre temas importantes como desenvolver estratégias sociais, com pauta em inúmeros debates, discussões e proposições.

Foram identificadas as principais dificuldades e expressas várias sugestões, tidas como inovadoras, à época, de como modernizar a legislação relativa às organizações da sociedade civil.

Finalmente, em março de 1999, foi instituída a Lei nº 9.790/99 (regulamentada pelo decreto nº 3.100/1999), prevendo a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs; no entanto, a Lei não define o que é uma OSCIP, pois, apenas, fixa regras de qual entidade pode se submeter a essa qualificação.

Esse tipo de entidade tem a vantagem de poder captar dinheiro público, no caso de preencher os requisitos necessários junto ao Ministério da Justiça. Esse repasse ocorre por meio de parcerias, como está previsto em seu art. 9º.

O art. 3º dessa Lei trata dos objetivos sociais das pessoas jurídicas que as compõem e que se achem aptas a se qualificarem como OSCIP:

Art. 3º A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das organizações, somen-

te será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades:

I - promoção da assistência social;

II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;

III - promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

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

V- promoção da segurança alimentar e nutricional;

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

VII - promoção do voluntariado;

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

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

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

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

O escopo principal dessa Lei é levar a ideia de que a pessoa jurídica pode exercer atividade de interesse da coletividade.

de, sobretudo no que diz respeito aos objetivos sociais citados há pouco. A Lei proíbe que a OSCIP tenha objetivo ideológico, partidário ou de interesse de classes profissionais, ainda que se trate de entidades sem fins lucrativos. Essa proibição é clara e justificável, pois, havendo destinação de recursos públicos, o espectro do benefício gerado terá de ser amplo e sem favorecimentos ligados a questões de ordem ideológica ou partidária.

Conforme Carvalho e Peixoto (2008), a grande novidade das OSCIPs é a permissão legal de remuneração dos seus dirigentes, o que sempre foi vedado para as demais entidades sem fins lucrativos imunes de impostos e contribuições pela Constituição Federal, conforme o art. 4º, inciso VI:

Art.4ºAtendido o disposto no art.3º,exige-se ainda, para qualificarem-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, que as pessoas jurídicas interessadas sejam regidas por estatutos cujas normas expressamente disponham sobre:

[...]

VI - a possibilidade de se instituir remuneração para os dirigentes da entidade que atuem efetivamente na gestão executiva e para aqueles que a ela prestam serviços específicos, respeitados, em ambos os casos, os valores praticados pelo mercado, na região correspondente à sua área de atuação.

Percebe-se que a Lei, ainda que possibilite a remuneração, procura evitar a criação de OSCIP com objetivo de locupletação de seus dirigentes. Para isso, eles terão de ter uma atuação na gestão e não podem receber valores que não condizem com a realidade de suas funções.

2.3.1 O Convênio

A origem da palavra CONVÊNIO é a mesma da palavra CONVENÇÃO, derivada do latim CONVENIERI, que significa

concordar. Disponível em: <www.origemdapalavra.com.br>. Acesso em: 25 de janeiro de 2013.

Conforme conceituação de Hely Lopes Meirelles (2005, p.392) convênios administrativos são "acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes".

A principal diferença entre contrato e convênio é que, no contrato, as partes têm interesses diversos - uma parte quer a execução do objeto contratado e a outra quer a contraprestação correspondente.

No convênio não existem partes e sim partícipes e o interesse dos partícipes na celebração de um convênio é único - os dois pretendem alcançar o mesmo objetivo.

Segundo entendimento de Maria Sylvia Di Pietro, quando o convênio for firmado com uma entidade privada, passa a ser uma atividade de fomento, onde "o Estado deixa a atividade na iniciativa privada e apenas incentiva o particular que queira desempenhá-la, por se tratar de atividade que traz algum benefício para a coletividade" (DI PIETRO, 2002, p.193).

Note-se que os convênios têm sempre que ser firmados por um ente público, o outro conveniente pode ser uma pessoa de direito público ou privado, física ou jurídica.

O convênio pode ter o caráter de cooperação, técnica e/ou financeira, podendo os partícipes compartilharem estruturas, conhecimentos e pessoal. A matéria só se complica quando há repasses de recursos públicos, pois, como espelha a vontade das partes, entende-se ser dispensável o procedimento licitatório.

Há de se relatar que, às vezes, firmam-se convênios no lugar de contratos, com o intuito de se evitar o procedimento licitatório, conforme determinado pela Lei 8.666/93, no artigo 116, estabelecendo que as disposições desta Lei aplicam-se, no que couber, aos convênios administrativos, assim como em outros instrumentos da mesma natureza (acordos, ajustes).

2.3.2 O Termo de Parceria

Antes da Lei nº 9.790/99, a maneira mais popular de interação financeira do Poder público com o setor privado era o convênio.

Ao termo de parceria não se aplicam as regras da Instrução Normativa nº1, da Secretaria da Receita Federal, de 1997, a famosa IN nº1, que costuma ser responsabilizada pela burocratização excessiva dos convênios, ou seja, a principal característica de um convênio é: após a prestação de contas, o conveniente devolve a sobra de recursos, nem que sejam centavos.

Na verdade, vários autores consideram os termos de parcerias semelhantes aos contratos de gestão, como Di Pietro(1999), Carvalho Filho(2008) e Maria Nazaré Lins Barbosa(2004), Hely Lopes de Meirelles(2005), no entanto, acentua que os dois são semelhantes em alguns pontos, porém jamais poderiam se assemelhar aos contratos, visto que os interesses não são contraditórios, mas convergentes.

Fernando Borges Mânica e Gustavo Justino de Oliveira, defensores do Terceiro Setor, opinam no sentido de que os termos de parcerias, realmente, não são contratos, mas uma nova modalidade de AJUSTE ADMINISTRATIVO.

2.4 Direito do Terceiro Setor

A grande dificuldade com que se deparam os juristas, de uma forma geral, está precisamente, no fato de que a globalização está levando os governantes, principalmente na esfera federal, a buscar modelos no Direito estrangeiro, sem levar em conta a diversidade de regimes jurídicos, especialmente no âmbito constitucional.

E um dos grandes modelos está sendo o dos Estados Unidos, com significativa alteração de rumos, que provocam dificuldades, desacertos, para não falar em inconstitucionalidades.

O Direito Administrativo brasileiro inspirou-se no sistema europeu-continental, inteiramente diverso do direito norte-americano, pertencente ao sistema anglo-saxão, o sistema

de *common law*, do precedente judiciário. Ali, a ausência de normas legais e constitucionais é suprida pelo poder criador do Judiciário.

No Direito brasileiro, praticamente, tudo está no Direito positivo; o Direito Administrativo está quase inteiramente preso à Constituição.

Enquanto no Direito norte-americano, e em outros direitos filiados ao sistema da *common law*, os institutos novos podem ir sendo criados com maior facilidade - porque a sua validade jurídico-constitucional vai sendo analisada e afirmada ou negada pelo Judiciário apenas em face de princípios genéricos constantes da Constituição ou em face de *standards* contidos em leis também genéricas - no Brasil, a adoção desses mesmos institutos esbarra, a todo momento, em normas constitucionais expressas.

Como resultado, o Direito administrativo está passando na frente do Direito Constitucional. A Administração Pública copia um modelo do Direito estrangeiro e começa a aplicá-lo, muitas vezes, com afronta direta e flagrante à Constituição; depois é que vem a lei e, finalmente, a alteração da Constituição (quando vem).

Em vez do Direito Administrativo desenvolver ou aplicar normas programáticas contidas na Constituição, ele se elabora na frente e, muitas vezes, à margem da Constituição.

Merecem ser citados alguns exemplos que bem ilustram essa afirmação: o contrato de gestão, só agora previsto na Emenda Constitucional nº 19/98 (art. 37, § 8º), é utilizado desde 1991, com base no Decreto nº 137, de 27-5-91, que instituiu o Programa de Gestão das Empresas Estatais, tendo sido celebrado com entidades como a Petrobrás, a Cia. Vale do Rio Doce, o Serviço Social Autônomo e Associação das Pioneiras Sociais. A medida era, flagrantemente, inconstitucional porque, por meio de contrato, atribuía-se autonomia a empresas estatais, liberando-as do cumprimento de normas legais.

Outro exemplo é o das agências reguladoras, criadas por meio de lei que lhes confere poder autônomo de baixar normas, quando se sabe que, pela Constituição, o poder regulamentar é

privativo do chefe do Executivo e não há espaço no Direito brasileiro para os chamados decretos ou regulamentos autônomos que existem em outros direitos, como é o caso do Direito francês e do Direito estadunidense.

Finalmente, o exemplo da gestão do patrimônio público e de determinados serviços públicos por entidades privadas ou paraestatais (associações, fundações, cooperativas e, agora, as Organizações Sociais), com inobservância do regime jurídico-constitucional imposto à Administração Pública, quando se sabe que a Constituição não deixa margem para essa duplicidade de regimes jurídicos.

É evidente que uma reforma processada por essa forma produz insegurança jurídica, consideravelmente agravada pelo fato de muitas alterações e inovações serem introduzidas por meio de atos do Poder Executivo, em especial, decretos e medidas provisórias; sem falar na imensa quantidade de resoluções, portarias e outros atos normativos baixados por órgãos públicos e entidades da Administração indireta, com inobservância do princípio da legalidade e criando uma miscelânea legislativa difícil, senão impossível, de ser conhecida e cumprida pelos destinatários das normas.

Segundo Di Pietro (1999, p.224),

É oportuno lembrar que o entusiasmo pela privatização (entendida no sentido de busca pelo regime jurídico de direito privado para a Administração Pública), não pode chegar ao ponto de tornar letra morta o princípio da legalidade, porque sem este não se pode falar em Estado de Direito.

No direito brasileiro, especialmente, não se pode perder de vista que é preciso tomar cuidado com a transposição pura e simples de institutos utilizados no direito estrangeiro. Fala-se muito na evolução do direito administrativo, no surgimento de novos institutos, na flexibilidade de seu regime jurídico. No direito francês, por exemplo, os autores que

cuidam da matéria de contrato mencionam o aparecimento de tipos novos de contratos administrativos que se colocariam como modalidades diversificadas de concessão; no direito italiano, fala-se na atipicidade dos institutos do direito administrativo, parecendo que aos poucos vai-se superando a idéia de que os atos e contratos administrativos devem corresponder a fórmulas previstas e delineadas pelo direito positivo (DI PIETRO, 1999, p.224).

Não se pode esquecer, no entanto, de que o Brasil não tem uma jurisdição administrativa, como a francesa e a italiana, com função criadora do Direito. Especialmente, na França, grande parte dos institutos do Direito administrativo tira sua força de decisões judiciais, que emprestam validade a instrumentos de ação utilizados pela Administração Pública, independentemente de previsão legal (DI PIETRO, 1999).

Para a autora, o Direito Administrativo brasileiro não é de elaboração pretoriana; a Administração pública se quiser criar figuras contratuais, tem que procurar seu fundamento no Direito positivo. Não é possível, pura e simplesmente, ignorar o regime jurídico de Direito público, sem que se promovam as alterações legislativas necessárias a essa finalidade.

O regime jurídico-administrativo a que se submete a Administração Pública, se, de um lado, implica a outorga de prerrogativas e privilégios de que não dispõe o particular; por outro lado, impõe restrições a que o particular não se submete; dentre estas últimas, merecem referência, especialmente, as normas que limitam a liberdade da Administração Pública na seleção e dispensa de servidores, na fixação de vencimentos, na celebração de contratos de qualquer espécie, nos mecanismos de controle.

A Constituição de 1988 exagerou nos formalismos impostos à Administração Pública, em especial à Administração Indireta, que re-

cebeu tratamento praticamente igual ao da Administração Direta. Essa circunstância, aliada à tradição brasileira de desprezo à legalidade, de nepotismo, de apadrinhamento, somada aos ideais do neo-liberalismo, do Estado subsidiário, levaram à procura de mecanismos de fuga ao regime jurídico-administrativo. É possível mesmo dizer, sem receio de errar, que a própria privatização não esconde o anseio de fugir ao regime jurídico de direito público. Sob o pretexto de ineficiência da Administração Pública, procuram-se os meios privados de atuação (DI PIETRO, 1999, p.225).

E isso é procedido de modo a atropelar o Direito positivo; a lentidão do processo legislativo e os conchavos políticos que ele implica não acompanham os anseios dos nossos governantes, que se colocam à frente do legislador, na busca de instrumentos novos de atuação, às vezes inovando, às vezes contrariando frontalmente a lei.

Conforme Di Pietro (1999), o que se verifica é uma acentuada oposição entre os tecnocratas e ou burocratas, entre o princípio da eficiência, pregado pela Ciência da Administração, e o princípio da legalidade, imposto pela Constituição e inerente ao Estado de Direito.

O controle da Administração Pública está legitimado na Constituição Federal, estabelecendo e distinguindo as duas classes de controle no Estado: o controle externo e o controle interno. O controle externo, a cargo do Poder legislativo, é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, e o controle interno deve ser mantido no âmbito de cada poder. Ambos os sistemas de controle têm como fundamentos os princípios e diretrizes básicos da Administração Pública.

A Constituição Federal, em seu capítulo atinente à Administração Pública, assim dispõe em sua norma introdutória:

Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte [...].

Portanto, o Poder público está imperiosamente vinculado aos princípios elencados pelo preceito constitucional transcrito, sem a observância dos quais não pode de forma alguma atuar, sob pena de ter anulado este ato e de ter a autoridade competente de sujeitar-se à responsabilidade.

O art. 37 da Constituição Federal, de 1988, disciplina as atividades administrativas da União, dos estados, Distrito Federal e dos municípios. Os princípios dispostos em seu texto abrangem tanto os atos da Administração direta quanto os da indireta, conforme está escrito de forma expressa em seu texto.

O que sustenta, financeiramente, a relação do Poder Público com o Terceiro Setor é o fomento, segundo entendimento de Jorge Hector Escola (1990, p.858).

Como fomento entende-se a ação de abrigar, caracterizando-se pela atuação do Estado voltada a atender interesses públicos de forma indireta e mediata, contando com a colaboração dos particulares, que prestam atividades estimuladas pela Administração Pública, através dos diversos meios de incentivos.

Por meio deste instrumento o poder público subsidia ações da iniciativa privada, conforme preceitua o art. 16 da Lei nº 4.320/64, o chamado princípio da repartição de risco ou de risco compartilhado, que leva a obrigação do beneficiário em aportar recursos próprios para a atividade fomentada, o que não acontece no caso das OSs, que vivem única e exclusivamente de recursos públicos.

Conforme explicita Rita Tourinho(2011) em seu artigo:

Em verdade, na prática, o que se verifica é que a atividade de fomento vem sendo realizada pela Administração Pública, de todas as esferas, à margem dos princípios administrativos. Aliás, muitas vezes parece que o fomento é utilizado exatamente como fuga aos princípios que norteiam a atividade administrativa. Em consequência, o que se verifica é um elevado índice de atos de corrupção tendo como protagonistas entidades do terceiro setor.

CAPÍTULO III

3 O ESTADO DO CEARÁ E A RELAÇÃO COM O TERCEIRO SETOR

3.1 Histórico da relação com as Organizações Sociais - OSs

No ano de 1997, ainda no governo de Tasso Ribeiro Jereisati, foi criada a primeira Organização Social no estado, para executar as políticas públicas de trabalho e emprego, mais especificamente, as ações de colocação de mão de obra no mercado de trabalho, emissão de Carteira do Trabalho e Previdência Social – CTPS, habilitação do trabalhador para o seguro-desemprego e, ainda, a realização da Pesquisa de Emprego e Desemprego - PED.

Todas essas ações, antes, desenvolvidas pelo programa do Sistema Nacional de Emprego – SINE, realizadas pela Companhia de Desenvolvimento do Estado do Ceará – CODECE, passaram a ser desenvolvidas pelo Instituto de Desenvolvimento do Trabalho – IDT, Organização Social formada pelos antigos servidores do Programa SINE, causando, assim, desde o nascedouro, uma questão híbrida, pois não existia uma ONG com expertise nesta prestação de serviços que fosse qualificada

pelo Estado como organização social - OS para este fim. Desse modo, aproveitou-se a antiga estrutura funcional e física, para que não houvesse descontinuidade na prestação do serviço à população, e, também, porque o recurso que mantinha o programa era proveniente de convênio com o governo federal, cabendo ao governo do estado uma contra partida mínima.

Ainda no mesmo ano com o IDT, nasceu o Instituto de Arte e Cultura do Ceará – IACC, aproveitando-se o modelo inovador da gestão, para gerenciar o Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura, estrutura imponente de 30.000 m², compreendendo sala de cinema, auditório, teatro, anfiteatro, memorial de cultura, museu de arte contemporânea, planetário, espaço de exposição, cafés, praças. Atualmente, o IACC gerencia ainda mais dois equipamentos de cultura no estado, o Centro Cultural Bom Jardim e a Escola de Artes e Ofícios Thomaz Pompeu Sobrinho.

Assim, em 31 de dezembro de 1997, com a Lei nº 12.781, foi instituído o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais – OSs. Logo após, mediante decreto, o Poder Executivo qualifica como organização social, pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, “publicizando” algumas ações voltadas para a saúde, ação social, trabalho, educação profissional, ensino, pesquisa científica, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e ao desenvolvimento tecnológico. Em 2008, com a publicação da Lei nº 14.158/2008, esse universo é ampliado, pois são incluídas as áreas de turismo, esporte e defesa do consumidor.

O estado conta hoje com seis entidades civis de direito privado, qualificadas como organização social:

- Instituto Agropolos que executa ações na área de agricultura e recursos hídricos.
- Instituto de Arte e Cultura do Ceará – IACC que executa ações na área de arte e cultura.
- Instituto de Desenvolvimento do trabalho – IDT que executa ações de capacitação para o mercado de trabalho e intermediação de mão de obra.

- Instituto Centro de Ensino Tecnológico – Centec executando ações ligadas à capacitação tecnológica.
- Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar – ISGH executando ações de gerenciamento de unidades de saúde.
- Centro de Gestão e Desenvolvimento Tecnológico – CGDT que executa ações de Tecnologia da Informação.

São catorze as setoriais que firmam contrato de gestão com estas organizações sociais hoje no Estado:

- Secretaria de Saúde – Sesa.
- Secretaria de Cultura – Secult.
- Secretaria de Desenvolvimento Agrário – SDA.
- Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS.
- Secretaria de Ciência e Tecnologia – Secitece.
- Secretaria das Cidades – Scidades.
- Secretaria de Recursos Hídricos – SRH.
- Vice Governadoria – Vicegov.
- Secretaria de Planejamento – Seplag.
- Secretaria de Educação – Seduc.
- Gabinete do Governador – Gabgov.
- Secretaria do Meio Ambiente – Semace.
- Companhia de Gestão de Recursos Hídricos – Cogerh.
- Secretaria de Pesca e Aquicultura – SPA.

No ano de 2012, foram celebrados 21 contratos de gestão entre o Estado, por meio de suas setoriais, e as OSs, totalizando R\$ 386.410.653,89, distribuídos por setorial, conforme tabela.

Tabela 1 – Recursos dos Contratos de Gestão alocados por Secretaria.

Secretarias ou Órgãos	Valor Contratado - 2012 (R\$)	(%) 2012
1.SESA	178.503.556,15	46,2
2.SEDUC	66.233.404,06	17,1
3.GABGOV	44.040.195,81	11,4
4.STDS	24.982.731,52	6,5
5.SECITECE	17.596.001,85	4,6
6.DAS	17.644.056,34	4,6
7.SECULT	13.519.404,26	3,5
8.SCIDADES	9.150.600,72	2,4
9.SPA	4.700.767,20	1,2
10.SRH	3.416.812,44	0,9
11.SEPLAG	2.668.572,14	0,7
12.SEMACE	2.077.554,07	0,5
13.VICEGOV	1.497.689,76	0,4
14.COGERH	379.307,57	0,1
TOTAL	386.410.653,89	100

Fonte: Relatório de acompanhamento dos contratos de gestão 2012-SEPLAG-CE.

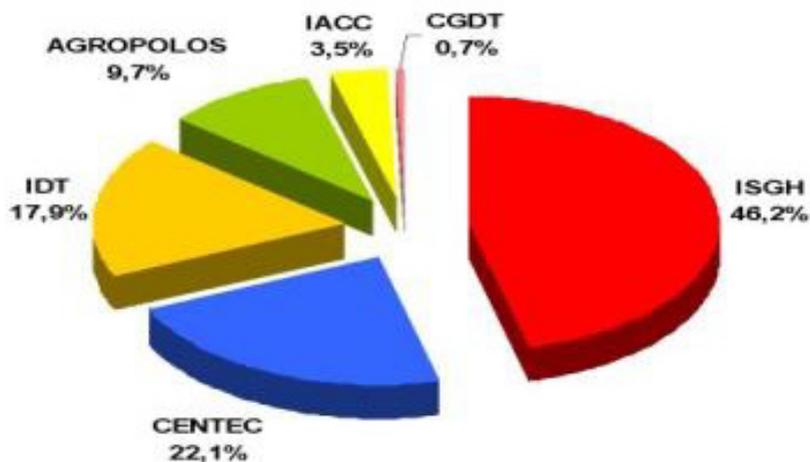
Note-se que a Sesa é responsável por 46,2% de todos os recursos contratados em 2012, isto porque os contratos preveem a manutenção e funcionamento de hospitais e unidades de pronto atendimento na área da saúde. Em segundo lugar, tem-se a Seduc, responsável pelo contrato de gestão para executar a educação de jovens em tempo integral e, ainda, um programa

para capacitação na área de informática. O Gabgov ocupa o terceiro lugar na aplicação de recursos, pois gerencia um projeto de capacitação de jovens (PROJOVEM) nos meios rural e urbano, objetivando sua inserção no mercado de trabalho.

Analisando os contratos de gestão pela visão das OSs, pode-se observar aquelas que mais receberam recursos do Poder Público.

Em primeiro lugar, com R\$ 178.503.556,15, está o ISGH, parceiro da Sesa na gestão hospitalar, seguida pelo Centec, parceira da Seduc na capacitação tecnológica; e em terceiro lugar, o IDT, na parceria com o Gabgov na execução do PROJOVEM; e, também, com a STDS para execução das ações de intermediação de mão de obra, conforme constata-se na tabela e no gráfico seguinte.

Gráfico 1 – Percentual dos recursos alocados por OS – 2012.



Fonte: Relatório de execução orçamentária do SIAP e contratos de Gestão analisados pela COTEF.

Tabela 2 – Recursos dos Contratos de Gestão alocados por Organização Social – 2012.

Organização Social – OS	Valor Contratado - 2012 (R\$)	(%) 2012
1.ISGH	178.503.556,15	46,2
2.CENTEC	85.327.095,67	22,1
3.IDT	69.022.927,33	17,9
4.AGROPOLOS	37.369.098,34	9,7
5.IACC	13.519.404,26	3,5
6.CGDT	2.668.572,14	0,7
TOTAL	386.410.653,89	100

Fonte: Relatórios de execução orçamentária do SIAP e Contratos de Gestão analisados pela SEPLAG-CE.

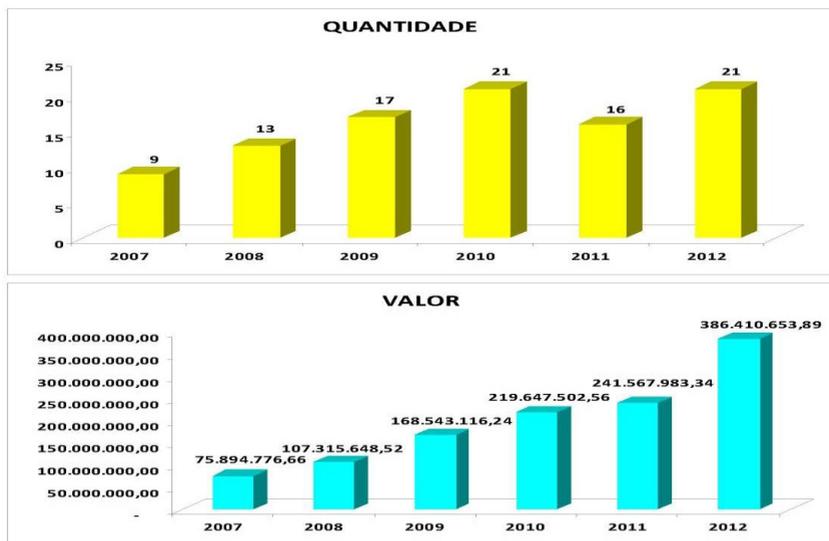
Chega a ser espantoso analisar o crescimento do número de contratos de gestão firmados com o Estado desde a primeira OS, qualificada como tal, em 1998, até os dias atuais; porém, mais espantoso ainda é ver o número de recursos envolvidos subir de forma exponencial. Para se fazer esta análise comparativa, foi usado o período compreendido entre 2007 e 2012, para que se atenha a cinco anos, conforme pode-se constatar na tabela 3.

Tabela 3 – Evolução dos Contratos de Gestão Assinados 2007 – 2012.

Contratos de Gestão Assinados						
Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Quant.	09	13	17	21	16	21
Valor	75.894.776,66	107.315.648,52	168.543.116,24	219.647.502,56	241.567.983,34	386.410.653,89

Fonte: Relatórios de execução orçamentária do SIAP e Contratos de Gestão analisados pela SEPLAG-CE.

Gráfico 2 – Evolução dos Contratos de Gestão 2007 – 2012.



Fonte: Relatórios de execução orçamentária do SIAP e Contratos de Gestão analisados pela SEPLAG-CE.

Pode-se observar que, em 2007, era de apenas 09 o número de contratos de gestão firmados com o Estado, representando recursos na ordem de R\$ 75.894.776,66. Este número passou a ser mais de cinco vezes o valor inicial, ou seja, mais do que quintuplicou, chegando ao patamar de R\$ 386.410.653,89, mas o total de contratos envolvidos não chegou sequer a triplicar, somando hoje os 21 contratos anteriormente relatados.

A Secretaria de Planejamento do Estado é responsável pelo acompanhamento dos contratos de gestão a serem firmados com qualquer uma das setoriais, e foi levada, objetivando melhorar os mecanismos de controle, a contratar uma Organização Social. Firmou com ela um contrato de gestão no ano de 2012 e, para melhor acompanhar a execução desses contratos, criou o sistema de Controle de Contratos de Gestão. Referido contrato teve, em 2012, o valor de R\$2.668.572,14.

Desse modo, a sociedade civil passa a operacionalizar recursos vultuosos para executar políticas de educação, saúde,

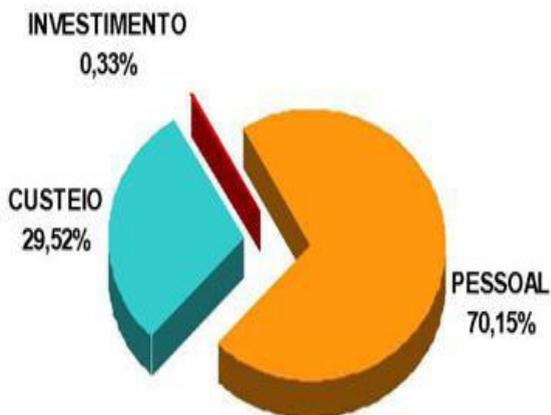
capacitação tecnológica, dentre tantas outras. Há que se perguntar: seria o Estado realmente inoperante na execução direta dessas políticas? Ou usa do artifício de contratação do Terceiro Setor no intuito de evitar procedimentos tratados pelo regime jurídico-administrativo, fugindo de exigências constitucionais, como a realização de procedimentos licitatórios exigidos pela Lei nº 8.666/93? Ou ainda de evitar a realização de concurso público para contratação de pessoal, podendo gerar inclusive a ocorrência de práticas antigas, como o clientelismo, os velhos "cabides de emprego" e "apadrinhamentos"?

Estes questionamentos proliferam em terreno fértil. Quando se passa a analisar em que elementos de despesas são aplicados esses recursos, constata-se que 70,15% são usados para pagamento de pessoal e 29,52% para o custeio das OSs, ficando para investimento apenas 0,33%.

Note-se, ainda, que existem contratos de gestão como o da Cogerh com a OS AGROPOLOS, onde 94,43% do total contratado são gastos somente com despesa de pessoal. Da mesma forma, o contrato da Seduc com a OS Centec, cuja despesa de pessoal representa 94,28%.

Relativamente à colocação de mão de obra, somente na OS ISGH são 2.592 pessoas mantidas com recursos provenientes de contrato de gestão, seguidas pela OS Centec, com 2.552, e em terceiro lugar, pela OS IDT, com 1.074 pessoas - isso para citar somente três Organizações Sociais...!

Gráfico 3 – Percentual dos recursos alocados por Componente de Despesa – 2012.



Fonte: Contratos de Gestão analisados pelo COTEF.

Tabela 4 – Contratos de Gestão por Componente de Despesa – 2012.

Contratos	Composição Despesa 2012	Total						
		Pessoal		Custeio		Investimentos		TOTAL
		Quant.	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	
1. SESA com ISGH/ HGWA	951	49.459.167,91	68,14	23.124.628,51	31,86	-	-	72.583.796,42
2. SDA com Agropolos	200	10.100.445,95	57,25	7.543.610,39	42,75	-	-	17.644.056,34
3. SESA com ISGH/ HRC	1.017	42.749.997,85	65,41	22.603.102,36	34,59	-	-	65.353.100,21
4. SEDUC com CENTEC /Ensino Médio Integrado	1.266	54.899.605,97	94,28	3.333.798,09	5,72	-	-	58.233.404,06
5. SECULT com IACC/ CCBJ	26	581.440,34	26,87	1.582.387,63	73,13	-	-	2.163.827,97
6. SECULT com IACC/ EAOTPS	10	277.655,19	24,23	868.164,73	75,77	-	-	1.145.819,92
7. SECULT com IACC/ CDMAC	162	4.114.030,76	48,23	4.416.117,41	51,77	-	-	8.530.148,17

8. SRH com AGROPOLOS	40	3.008.129,21	88,04	408.683,23	11,96	-	-	3.416.812,44
9. COGERH com AGROPOLOS	8	358.192,70	94,43	21.114,87	5,57	-	-	379.307,57
10. STDS com IDT	581	19.835.565,24	78,91	5.147.166,28	21,09	-	-	24.982.731,52
11. SCIDADES com AGROPOLOS	94	4.338.240,03	47,41	4.812.360,69	52,59	-	-	9.150.600,72
12. SECITECE com CENTEC	437	15.801.100,02	89,80	1.794.901,83	10,20	-	-	17.596.001,85
13. VICEGOV com CENTEC	27	951.133,68	63,51	546.556,08	36,49	-	-	1.497.689,76
14. GABGOV com IDT - ProJovem Campo	103	8.949.168,24	42,00	12.139.522,33	57,00	212.218,73	1,00	21.300.909,30
15. SAÚDE com ISGH - UPAs	624	28.996.055,09	71,48	11.570.604,43	28,52	-	-	40.566.659,52
16. SPA com AGROPOLOS	48	1.879.078,66	39,97	2.821.688,54	60,03	-	-	4.700.767,20
17. GABGOV com IDT - ProJovem Urbano	390	15.421.534,09	67,82	7.285.500,35	32,04	32.252,07	0,14	22.739.286,51
18. SEDUC com CENTEC - E-Jovem	822	5.515.054,40	68,94	2.484.945,60	31,06	-	-	8.000.000,00
19. SEMACE com AGROPOLOS	40	1.847.130,58	88,91	230.423,49	11,09	-	-	2.077.554,07
20. SEPLAG com CGDT – Manutenção	30	1.982.490,25	74,29	550.707,89	20,64	135.374,00	5,07	2.668.572,14
21. SECULT com IACC (Manutenção)	0	0,00	0,00	766.698,20	45,65	912.910,00	54,35	1.679.608,20

Fonte: Contratos de Gestão analisados pela COTEF/SEPLAG-CE.

Conforme já foi bastante explicitado aqui, o controle de um contrato de gestão dá-se pelo cumprimento de metas previamente pactuadas; mas como precificar estas metas? Quanto vale um trabalhador inserido no mercado de trabalho? Quanto vale o atendimento de um cidadão a uma unidade ambulatorial em busca de um serviço de saúde considerado básico?

Se, dentro da visão do gerencialismo, o Estado prestava um serviço caro e ineficiente, entende-se que ele continua caro para os cofres públicos, pois, como é sabido, as OSs não trabalham dentro do conceito do voluntariado, ou seja, o Estado continua pagando pela execução das ações a um preço sem parâmetro de mercado, explicitado dentro do contrato de gestão, pois, se para adquirir um bem, o Estado precisa coletar no mínimo três propostas de preços; para firmar um contrato de gestão, essa prática é esquecida, pois, desconhece-se a prática de ane-

zar propostas de preços que sirvam de base na precificação de metas a serem pactuadas entre o Poder Público e as OSs.

Quando questionadas de qualquer assunto relativo à “obediência” que deva ser prestada ao Estado, as OSs argumentam, sempre, que são regidas pelo Direito Civil, pois são entidades privadas de interesse público, tendo apenas suas ações “publicizadas” pelo Poder Público, havendo uma transferência do setor estatal para o público não estatal.

Coroando este pensamento, cita-se Jorge Ulysses Jacoby Fernandes (2004, p.791).

Para reclamarem a completa liberdade de gestão, idêntica à da iniciativa privada, há que subsistir como esta, ou seja, sem o ingresso de recursos públicos. Pretender gerir recursos do erário – e, portanto, oriundos do cidadão do qual são extraídos compulsoriamente – com preferências pessoais e completa liberdade, somente admite-se no regime imperial, em que o governante é uma extensão do poder divino e dono dos bens que geram a riqueza dos cidadãos. No regime democrático e capitalista, não!

Segundo Carlos Ari Sundfeld (2002), existe uma diferença entre os serviços públicos e os serviços sociais, pois estes não têm titularidade estatal. De qualquer maneira, para o autor, a prestação de tais serviços é dever único do Estado, mas obriga que ele os execute, e, quando prestados pelos particulares (atividades dos particulares), será em regime de Direito Privado, e, quando executado pelo Estado (atividade estatal), será em regime de Direito Público.

3.2 Histórico das relações com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPS

Por meio do Portal da Transparência do Estado do Ceará, a partir de 2008, a Controladoria Geral do Estado - CGE passa

a monitorar e ter o controle dos Termos de Parcerias, Contratos e Convênios firmados entre o Poder Público, a sociedade civil e o meio empresarial.

Ater-se-á, somente, analisar os dados registrados como termos de parcerias, pois, supostamente são os que apresentam os mecanismos de controle mais fragilizados, mesmo tendo a entidade que apresentar um parecer de uma auditoria externa, contratada por ela mesma, anexo à sua prestação de contas.

Conforme se pode constatar: na tabela, de 2008 até março de 2013, registraram-se no sistema da CGE 44 termos de parcerias com seis setoriais:

Tabela 5 – Número de Termos de Parceria firmados entre o governo do Estado do Ceará e as OSCIPs por Setorial/Ano.

Setorial/Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013*	Total
SECULT	-	01	-	-	-	-	01
STDS	09	07	10	05	05	-	36
SETUR	-	01	01	-	-	-	02
EMATERCE	-	-	-	01	-	-	01
CONPAM	-	-	-	-	01	01	02
SESA	-	-	-	-	02	-	02
Total	09	09	11	06	08	01	44

Fonte: Portal da Transparência da Controladoria Geral do estado do Ceará CGE- Secretaria da Controladoria do Estado do Ceará – SE-CON.

* Até março de 2013.

Com relação aos recursos envolvidos nesses termos de parcerias, pode-se observar na tabela que são poucas as setoriais que usam dessa prática, preferindo os convênios e os contratos de gestão com as organizações sociais. Observa-se, também, que o número de termos de parceria firmados não cresce na mesma proporção dos contratos de gestão pactuados com o Poder Público, não havendo, ainda, uma evolução constante e da mesma forma com os recursos envolvidos.

Tabela 6 – Recursos contratadas por meio de Termos de Parceria com o Ceará por Setorial/Ano.

Setorial/ Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013*	Total Geral	%
SECULT	-	171.106,00	-	-	-	-	171.106,00	0,53
STDS	6.567.496,58	3.021.607,10	8.388.539,07	6.599.830,00	5.113.952,99	-	29.691.425,74	91,60
SETUR	-	290.740,00	240.000,00	-	-	-	530.740,00	1,63
EMATERCE	-	57.855,00	-	-	-	-	57.855,00	0,18
CONPAM	-	-	-	-	50.911,76	42.000,00	92.911,76	0,29
SESA	-	-	-	-	1.868.787,13	-	1.868.787,13	5,77
Total	6.567.496,58	3.541.308,10	8.628.539,07	6.599.830,00	7.033.651,88	42.000,00	32.412.825,63	100,00

Fonte: portal da Transparência da Controladoria Geral do estado do Ceará CGE- Secretaria da Controladoria do Estado do Ceará – SECON.

* Até março de 2013.

O que se observa na tabela, é a frequência com que este tipo de contratação é praticado pela Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS, por ser umas das setoriais mais antigas aqui elencadas, equiparando-se somente à Secretaria de Saúde, por executar, também, uma política pública de demanda constante pela população. A STDS não tem aumentado seus quadros de servidores, sendo necessária a realização de concurso público para suprir as demandas constantes das áreas de assistência social e das demais políticas sob sua responsabilidade: trabalho e segurança alimentar.

Dessa forma, a STDS recorre aos termos de parceria para executar as políticas públicas sob sua responsabilidade, assim como tem firmado contratos de gestão para o mesmo fim, conforme se viu no tópico anterior.

Analisando os Termos de Parcerias pela ótica das OSCIPs (TABELA 7) vê-se que, apenas, 12 beneficiam-se desse tipo de contrato com o Estado. Isso porque a discricionariedade sempre foi a tônica na escolha do parceiro. Somente há pouco tempo, por cobrança efetiva do Tribunal de Contas do Estado, é que se tem praticado o edital de concursos de projetos.

Tabela 7 – Número de OSCIPs com Termo de Parceria firmado com o estado do Ceará, segundo o valor contratual no período de 2012 a março de 2013.

OSCIP	Valor	%	Número de Termos de Parcerias Firmados
Instituto Manamauê	171.106,00	0,53	01
ADES	5.000.618,07	15,43	05
ITIC	3.202.893,00	9,88	03
Instituto Janus	9.055.569,00	27,94	11
IBIS	3.382.086,00	10,43	06
GAIS	6.947.598,44	21,43	10
ADRS	530.740,00	1,64	02
ASBRAER	57.855,00	0,18	01
CISVALE	1.868.787,13	5,77	02
IADH	519.297,99	1,60	01
IDSC	1.576.275,00	4,86	01
Ação Novo Centro	100.000,00	0,31	01
Total	32.412.825,63	100,00	44

Fonte: Portal da Transparência da Controladoria Geral do Estado do Ceará CGE- Secretaria da Controladoria do Estado do Ceará – SE-CON.

Note-se que as OSCIPs realizam ações pontuais, setORIZADAS e estanques, incapazes de solucionar o problema dos excluídos e de abranger um grande público.

O Estado se fragiliza quando investe recursos para defesa de direitos de alguns segmentos em vez de fortalecer, por exemplo, a Defensoria Pública, que no estado do Ceará encontra-se com 135 municípios, no total de 184, sem um defensor público. Isso para citar, apenas um exemplo de que poderiam aqueles recursos ser aplicáveis, também, na Educação e na Saúde.

CAPÍTULO IV

4 METODOLOGIA UTILIZADA PARA CONFECCÃO DESTA OBRA

Ao se partir do pressuposto de que não existem investigações qualitativas iguais e de que os estudos podem se mostrar similares ou comparados, diferentemente das quantitativas, pois os números são frios. Retratam uma realidade estanque, podendo, inclusive, acontecer levantamentos iguais, conforme nos ensina Sampieri (2010, p.492). Desse modo, entende-se que, no livro em questão, a análise foi realizada com metodologias de natureza qualitativa e quantitativa. Adota-se um modelo indutivo, pois partindo, da realidade constatada por meio de análises documentais e pesquisa de campo, nas várias setoriais, mediante a realização de reuniões e preenchimento de tabelas, obteve-se os dados para fazer afirmações com o objetivo de auxiliar na comprovação das hipóteses.

Importa destacar que as abordagens quantitativa e qualitativa não são excludentes, mas podem ser complementares, reforçando o estudo do objeto em tela, haja vista que a realidade dos contratos de gestão, termos de parcerias e convênios com o Terceiro Setor no estado do Ceará é visualizada em seu

conteúdo, bem como a partir de dados quantitativos. Os raciocínios dedutivos e indutivos, existentes nas referidas análises, são essenciais para verificar a realidade explorada e fortalecer as assertivas relativas às conjecturas inicialmente levantadas.

Cervo e Bervian (2002, p. 55) definem a pesquisa bibliográfica como a que:

[...] explica um problema a partir de referenciais teóricos publicados em documentos. Pode ser realizada independentemente ou como parte da pesquisa descritiva ou experimental. Ambos os casos buscam conhecer e analisar as contribuições culturais ou científicas do passado existentes sobre um determinado assunto, tema ou problema.

Richardson (1999, p. 80) menciona que "os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais".

Analisa-se sob o aspecto jurídico, a escassez de normas específicas que regulem a matéria, fazendo-se necessário o surgimento de uma matéria específica denominado Direito do Terceiro Setor. O método qualitativo foi utilizado, tendo em vista que é essencial para analisar os fenômenos sociais. Ao discutir as mudanças ocorridas no Poder Público, em especial no estado do Ceará, no Brasil, os escritos abrem-se para explorar a realidade local, captando as transformações sociais e políticas, próprias da Ciência do Direito. Dentro deste enfoque a abordagem utilizada foi a Teoria Fundamentada, pois as proposições teóricas surgidas dos dados obtidos são, proporcionalmente, maiores que aqueles obtidos nos estudos existentes.

Esta obra é descritiva ao traçar uma linha das várias formas de contratação entre o Poder Público e o Terceiro Setor, frente à norma jurídica existente. A questão do custo versus benefício será analisada e, ainda e principalmente, a forma de utilização dos recursos públicos, pois a prestação de contas das

entidades do Terceiro Setor, no cumprimento da Lei, é muito frágil, não trazendo a segurança jurídica necessária ao ordenador de despesas.

4.1 Desenho desta obra

Considera-se a metodologia empregada como sendo a mais correta para o presente livro, visto que, analisou-se um ramo do direito muito novo, nascido da necessidade da modernização administrativa do sistema público, visando dar mais agilidade nas respostas à sociedade moderna. Fez-se necessário um estudo direto nos órgãos que controlam os contratos de gestão, os convênios e termos de parcerias, colhendo os dados para preenchimento em tabelas próprias criadas para este fim.

As informações bibliográficas foram importantes à medida que se obtinha maior conhecimento na evolução administrativa brasileira e nas jurisprudências firmadas com relação e principalmente, a aplicação de impostos e recolhimentos aos quais estas organizações são submetidas, mas não se aprofundavam muito na questão da fragilidade para o setor público, no que diz respeito aos procedimentos de prestação de contas.

No caso específico do estado do Ceará, as relações com o Terceiro Setor se dão com as Organizações Sociais - OSs e com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs.

A SEPLAG, por meio da COTEF recebe todas as informações que dizem respeito aos contratos de gestão firmados entre o Poder Público e as Organizações Sociais. Dessa forma, informações foram buscadas, as quais foram suficientes; e, aqui, apresentadas com o intuito de demonstrar a crescente utilização desse tipo de contratação no estado do Ceará e a fragilidade na base contratual apresentada, já que o contrato de gestão traz as metas a serem cumpridas e o valor que o estado pagará pelo cumprimento de cada uma dessas metas. No entanto, não há uma cotação prévia desses preços: se realmente é um preço justo pago pelo serviço prestado ou se ele está superdimensionado

ou, ainda, subdimensionado, não sendo este, no entanto, o foco deste livro.

Com relação aos termos de parcerias ou convênios firmados com as OSCIPs, a base de dados pesquisada foi o portal de transparência do governo, administrado pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado que a pedido, e após duas reuniões, entendendo a importância do presente estudo, disponibilizaram os dados que não se conseguia visualizar pelo site, para que se chegasse as informações aqui apresentadas.

Com o intuito de enriquecer este trabalho e entender se o que acontecia no estado do Ceará acontecia, também, no Brasil, como um todo, pesquisou-se o site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas- IBGE, para que a compreensão dos fatos tivesse uma abrangência maior e se pudesse ter como comparar a evolução dessas contratações no Ceará e nos outros estados, o que justifica, também, a abordagem quantitativa deste estudo.

Pesquisou-se, ainda, em sites de revistas de circulação nacional, à exemplo da *Revista VEJA*, em várias edições citadas no presente estudo, sobre o impacto na questão da corrupção em nível mundial, utilizando-se das contratações com as Organizações do Terceiro Setor.

4.2 Categorização da obra

A presente obra foi categorizada dividindo-se o Terceiro Setor entre Organização Social e Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, por serem estas os dois tipos de Organizações Não Governamentais que se relacionam com o Poder Público, por meio do mecanismo de "publicização" das suas ações, com o enfoque para o estado do Ceará.

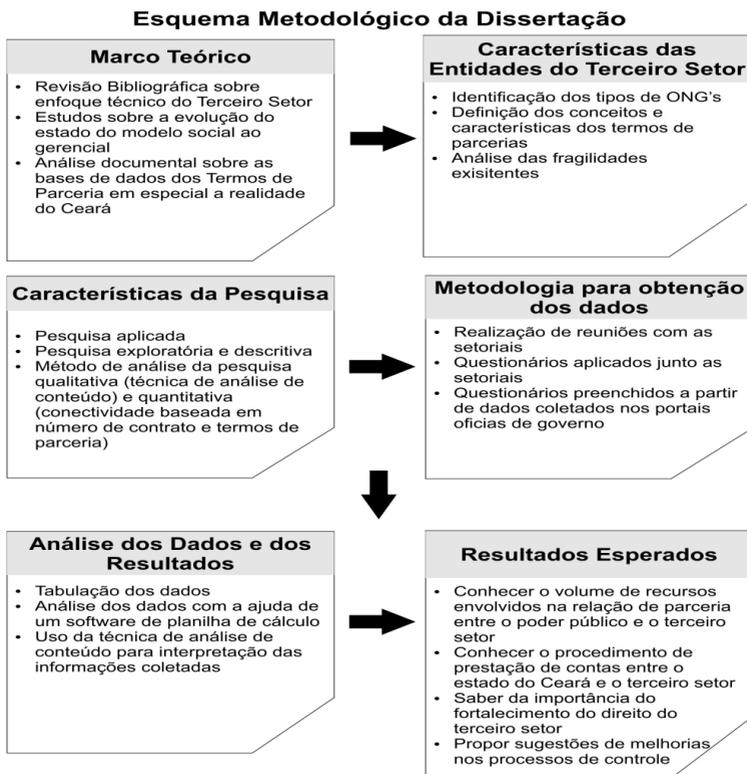
As informações foram colhidas por tipos de contratos, considerando-se para as OSs os contratos de gestão firmados e para as OSCIPs os termos de parceria, deixando-se de fora os convênios, pois estes têm uma forma de controle mais eficaz e, ainda, por não estarem disponíveis de uma forma tão rápida pelos órgãos de controle do estado de Ceará, pois os mesmos se

mostravam de forma conjunta com os convênios firmados com entes públicos, como por exemplo, as prefeituras municipais.

Com base nos estudos para esta obra, passou-se a trabalhá-los e dividi-los por tempo, unidade contratante e objetivos. Com isso, teve-se condições de obter informações a respeito da evolução do volume contratado, o que levou a questionar o porquê no aumento de utilização dessa prática no serviço público estadual, e a questionar a fragilidade no sistema de prestação de contas.

Para melhor entendimento apresenta-se na figura abaixo, o esquema metodológico para este livro:

Figura 4 – Esquema Metodológico desta Obra.



Fonte: Elaboração própria.

CAPÍTULO V

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS PARA O LEITOR

Segundo a classificação usada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, com base nas informações do Cadastro Central de Empresas – Cempre, as Organizações consideradas sem fins lucrativos foram assim classificadas, de acordo com o código da natureza jurídica indicado e que se enquadram, simultaneamente, nos seguintes critérios:

- Privadas, não integrantes, portanto, do aparelho do Estado.
- Sem fins lucrativos, isto é, organizações que não distribuem eventuais excedentes entre os proprietários ou diretores e que não possuam como razão primeira de existência a geração de lucros – podendo até gerá-los, desde que aplicados nas atividades fins.
- Institucionalizadas, isto é, legalmente constituídas.
- Autoadministradas ou capazes de gerenciar suas próprias atividades.

- Voluntárias, na medida em que podem ser constituídas, livremente, por qualquer grupo de pessoas, isto é, a atividade de associação ou de fundação da entidade é livremente decidida pelos sócios-fundadores.

Segundo esta classificação e dados estatísticos extraídos da pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, no ano de 2010, (www.ibge.gov.br), intitulada *O perfil das fundações privadas e associações sem fins lucrativos em 2010*, passa-se a fazer uma análise dos itens pesquisados que interessam a este artigo.

O Brasil contou com 556.842 entidades sem fins lucrativos. Deste total, exclui-se as que representam os condomínios, cartórios, fundos de consórcios, sistema S, todas elas enquadradas como "outros"; ainda são excluídas as que tem a classificação como "caixas escolares e similares", criadas para administrar dentro da escola os recursos do Ministério da Educação, do Programa Dinheiro Dentro da Escola – PDDE. Também serão excluídos os "partidos políticos" e os "sindicatos, federações e confederações", por não terem o caráter de organização voluntária.

Com todas essas exclusões há pouco referidas, chega-se ao total de 290.692, fundações privadas e associações sem fins lucrativos – Fasfil. Sua importância é revelada pelo fato de representar mais da metade (52,2%) do total das entidades e uma parcela significativa (5,2%) do total de 5.6 milhões de **entidades públicas e privadas, lucrativas e não lucrativas** (grifo nosso) que compunham o Cempre.

Tabela 8 – Número de Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos, segundo a classificação das entidades sem fins lucrativos – Brasil – 2010.

Classificação das entidades sem fins lucrativos	Número de Fundações Privadas e Associações sem fins lucrativos
Total	290.692
Habitação	292
Habitação	292
Saúde	6.029
Hospitais	2.132
Outros serviços de saúde	3.897
Cultura e recreação	36.921
Cultura e arte	11.995
Esportes e recreação	24.926
Educação e pesquisa	17.664
Educação Infantil	2.193
Ensino fundamental	4.475
Ensino médio	2.107
Educação Superior	1.395
Estudos e Pesquisas	2.059
Educação Profissional	531
Outras formas de educação/ensino	4.904
Assistência Social	30.414
Assistência Social	30.414
Religião	82.853
Religião	82.853
Associações patronais e profissionais	44.939
Associações empresariais e patronais	4.559
Associações profissionais	17.450
Associações de produtores rurais	22.930
Meio ambiente e proteção animal	2.242
Meio ambiente e proteção animal	2.242
Desenvolvimento e defesa dos direitos	42.463
Associação de moradores	13.101
Centros e associações comunitárias	20.071

Classificação das entidades sem fins lucrativos	Número de Fundações Privadas e Associações sem fins lucrativos
Desenvolvimento rural	1.522
Emprego e treinamento	507
Defesa de direitos de grupos e minorias	5.129
Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos	2.133
Outras instituições privadas sem fins lucrativos	26.875
Outras instituições privadas sem fins lucrativos não especificadas anteriormente	26.875

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Cadastro Geral de Empresas 2010.

Situando o Ceará nesse universo, vê-se que o Estado representa 4,5% do total das Fasfil no Território Nacional. Se comparada à proporção do número de Fasfil com a população, esta acompanha os mesmos números, ou seja, não se tem uma discrepância na relação número de habitantes e número de Fasfil.

Tabela 9 – Fundações Privadas e Associações sem fins lucrativos e população total, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação – 2010.

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Fundações Privadas e Associações sem fins lucrativos	População Total		
		Total	Percentual (%)	Total
Brasil	290.692	100,0	190.755.799	100,0
Norte	14.128	4,9	15.864.454	8,3
Rondônia	2.373	0,8	1.562.409	0,8
Acre	738	0,3	733.559	0,4
Amazonas	2.360	0,8	3.483.985	1,8
Roraima	332	0,1	450.479	0,2

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Fundações Privadas e Associações sem fins lucrativos	População Total		
	Total	Percentual (%)	Total	Percentual (%)
Pará	6.187	2,1	7.581.051	4,0
Amapá	391	0,1	669.526	0,4
Tocantins	1.747	0,6	1.383.445	0,7
Nordeste	66.529	22,9	53.081.950	27,8
Maranhão	6.648	2,3	6.574.789	3,4
Piauí	4.276	1,5	3.118.360	1,6
Ceará	13.002	4,5	8.452.381	4,4
Rio Grande do Norte	4.153	1,4	3.168.027	1,7
Paraíba	5.628	1,9	3.766.528	2,0
Pernambuco	8.933	3,1	8.796.448	4,6
Alagoas	2.282	0,8	3.120.494	1,6
Sergipe	2.782	1,0	2.068.017	1,1
Bahia	18.825	6,5	14.016.906	7,3
Sudeste	128.619	44,2	80.364.410	42,1
Minas Gerais	36.759	12,6	19.597.330	10,3
Espírito Santo	6.393	2,2	3.514.952	1,8
Rio de Janeiro	25.881	8,9	15.989.929	8,4
São Paulo	59.586	20,5	41.262.199	21,6
Sul	62.633	21,5	27.386.891	14,4
Paraná	20.739	7,1	10.444.526	5,5
Santa Catarina	16.517	5,7	6.248.436	3,3
Rio Grande do Sul	25.377	8,7	10.693.929	5,6
Centro-Oeste	18.783	6,5	14.058.094	7,4

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Fundações Privadas e Associações sem fins lucrativos	População Total		
		Total	Percentual (%)	Total
Mato Grosso do Sul	3.733	1,3	2.449.024	1,3
Mato Grosso	4.070	1,4	3.035.122	1,6
Goiás	6.609	2,3	6.003.788	3,1
Distrito Federal	4.371	1,5	2.570.160	1,3

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Cadastro Central de Empresas 2010 e Censo Demográfico 2010.

No conjunto das Fasfil, destacam-se dois grupos de entidades: às voltadas para a defesa de direitos e interesses dos cidadãos, e as religiosas. No primeiro caso são 87,4 mil entidades, que representam 30,1% do total; já as entidades religiosas representam 28,5% do total, somando 82,9 mil entidades.

Quanto à distribuição desses grupos no Território Nacional, vê-se que, na região Sudeste, concentram-se as de cunho religioso (57,4%) e as de defesa de direitos e interesses do cidadão; 37,7% estão concentradas na região Nordeste.

Observa-se, também, que a atuação das Fasfil, geograficamente falando, não acompanha o mapa da pobreza do País, pois as 30.4 mil entidades de assistência social que atendem aos grupos mais vulneráveis da população só representam 10,5% do total das Fasfil, sendo que 76,6% dessas entidades estão localizadas nas regiões mais ricas do País (Sul e Sudeste), enquanto a concentração maior de pobreza está no Nordeste, consequentemente, no Ceará, objeto deste estudo.

A distribuição total das Fasfil no Território Nacional tende a acompanhar a distribuição da população, mas são grandes as diferenças de atuação de cada grande região. No Sudeste, concentram-se as entidades de religião (57,4%), saúde (53,4%), assistência social (47,7%) e cultura e recreação (43,3%). Na região

Nordeste estão concentradas as entidades de desenvolvimento e defesa de direitos (37,7%).

Tabela 10 – Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos, por grandes regiões, segundo a classificação das entidades sem fins lucrativos – 2010.

Classificação das entidades sem fins lucrativos	Fundações Privadas e Associações sem fins lucrativos					
	Brasil	Grandes Regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Total	29.0692	14.128	66.529	128.619	62.633	18.783
Habituação	292	6	54	133	83	16
Habituação	292	6	54	133	83	16
Saúde	6.029	147	877	3.222	1.427	356
Hospitais	2.132	51	290	1.079	592	120
Outros serviços de saúde	3.897	96	587	2.143	835	236
Cultura e recreação	36.921	1.183	5.206	15.993	12.601	1.938
Cultura e arte	11.995	370	2.257	5.153	3.609	606
Esportes e recreação	24.926	813	2.949	10.840	8.992	1.332
Educação e pesquisa	17.664	890	3.413	8.515	3.534	1.312
Educação Infantil	2.193	61	496	1.087	343	206
Ensino fundamental	4.475	283	979	2.067	810	336
Ensino médio	2.107	162	475	915	390	165
Educação Superior	1.395	62	183	793	257	100
Estudos e Pesquisas	2.059	74	332	1.138	356	159
Educação Profissional	531	24	71	311	88	37
Outras formas de educação e ensino	4904	224	877	2.204	1.290	309
Assistência Social	30.414	896	4.359	14.494	8.804	1.861
Assistência Social	30.414	896	4.359	14.494	8.804	1.861
Religião	82.853	3.802	12.015	47.587	12.811	6.638
Religião	82.853	3.802	12.015	47.587	12.811	6.638

Classificação das entidades sem fins lucrativos	Fundações Privadas e Associações sem fins lucrativos					
	Brasil	Grandes Regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Associações patronais e profissionais	44.939	3.803	16.547	12.997	8.588	3.004
Associações empresariais e patronais	4.559	166	705	2.144	1.148	396
Associações profissionais	17.450	1.284	4.585	6.243	3.927	1.411
Associações de produtores rurais	22.930	2.353	11.257	4.610	3.513	1.197
Meio ambiente e proteção animal	2.242	120	297	1.124	523	178
Meio ambiente e proteção animal	2.242	120	297	1.124	523	178
Desenvolvimento e defesa dos direitos	42.463	1.532	16.365	13.814	9.226	1.526
Associação de moradores	13.101	420	4.291	4.346	3.552	492
Centros e associações comunitárias	20.071	722	9.094	6.398	3.332	525
Desenvolvimento rural	1.522	85	800	319	250	68
Emprego e treinamento	507	19	70	212	166	40
Defesa de direitos de grupo e minorias	5.129	203	1.610	1.750	1.298	268
Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos	2.133	83	500	789	628	133

Classificação das entidades sem fins lucrativos	Fundações Privadas e Associações sem fins lucrativos					
	Brasil	Grandes Regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Outras instituições privadas sem fins lucrativos não especificadas anteriormente	26.875	1.749	7.396	10.740	5.036	1.954
Outras instituições privadas sem fins lucrativos não especificadas anteriormente	26.875	1.749	7.396	10.740	5.036	1.954

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Cadastro Central de Empresas 2010.

Com relação ao crescimento das entidades ao longo dos anos, observa-se que, inicialmente, em 1980, as que compunham o grupo religião representavam 39,5% do total das entidades, alterando-se esse quadro em 2010, sendo superadas pelo grupo que atua na defesa de direitos e interesses dos cidadãos (30,6%), caindo as entidades religiosas para 27,0%.

Analisando-se a questão da empregabilidade, vê-se que estavam registradas como trabalhadores assalariados nas 290,7 mil Fasfil um total de 2,1 milhões de pessoas; em 2010, representando cerca de $\frac{1}{4}$ do total de empregados na Administração Pública e 73,5% do total do emprego formal de todas as 558,8 mil entidades sem fins lucrativos.

Quanto à localização desses empregos formais, mais da metade (58,1%) está no Sudeste, em especial em São Paulo, que reúne sozinho 748.7 mil trabalhadores. Se se comparar com os dados do emprego formal de todo o país, a região Sudeste ocupa 44,1% da mão de obra, ou seja, o Terceiro Setor consegue absorver mais mão de obra. As menores taxas de ocupação nas regiões Norte e Nordeste podem ser explicadas pela presença proporcionalmente mais forte das entidades de defesa de di-

reitos e interesses dos cidadãos, que estão entre aquelas que menos empregam.

O porte médio das Fasfil é de 7,3 trabalhadores por instituição. Destaca-se da análise o fato de que 72,2% delas não possuem sequer um emprego formalizado, como, por exemplo, no grupo de desenvolvimento e defesa de direitos, a média é de uma pessoa na associação de moradores; já no grupo hospitais, é empregada uma média de 224,8 pessoas.

Tabela 11 – Fundações Privadas e Associações sem fins lucrativos e pessoal ocupado assalariado, segundo as grandes regiões e as unidades da Federação – 2010.

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Fundações Privadas e Associações sem fins lucrativos	Pessoal Ocupado Assalariado		
		Total	Percentual (%)	Total
Brasil	290.692	100,0	2.128.007	100,0
Norte	14.128	4,9	71.264	3,3
Rondônia	2.373	0,8	8.160	0,4
Acre	738	0,3	5.074	0,2
Amazonas	2.360	0,8	19.139	0,9
Roraima	332	0,1	1.372	0,1
Pará	6.187	2,1	28.659	1,3
Amapá	391	0,1	3.266	0,2
Tocantins	1.747	0,6	5.594	0,3
Nordeste	66.529	22,9	296.345	13,9
Maranhão	6.648	2,3	20.584	1,0
Piauí	4.276	1,5	11.788	0,6
Ceará	13.002	4,5	61.109	2,9
Rio Grande do Norte	4.153	1,4	17.191	0,8

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Fundações Privadas e Associações sem fins lucrativos	Pessoal Ocupado Assalariado		
	Total	Percentual (%)	Total	Percentual (%)
Paraíba	5.628	1,9	13.187	0,6
Pernambuco	8.933	3,1	52.987	2,5
Alagoas	2.282	0,8	19.211	0,9
Sergipe	2.782	1,0	16.305	0,8
Bahia	18.825	6,5	83.983	3,9
Sudeste	128.619	44,2	1.237.021	58,1
Minas Gerais	36.759	12,6	242.243	11,4
Espírito Santo	6.393	2,2	35.420	1,7
Rio de Janeiro	25.881	8,9	210.688	9,9
São Paulo	59.586	20,5	748.670	35,2
Sul	62.633	21,5	385.960	18,1
Paraná	20.739	7,1	133.580	6,3
Santa Catarina	16.517	5,7	79.487	3,7
Rio Grande do Sul	25.377	8,7	172.893	8,1
Centro-Oeste	18.783	6,5	137.417	6,5
Mato Grosso do Sul	3.733	1,3	26.523	1,2
Mato Grosso	4.070	1,4	19.107	0,9
Goiás	6.609	2,3	42.317	2,0
Distrito Federal	4.371	1,5	49.470	2,3

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Cadastro Central de Empresas 2010 e Censo Demográfico 2010.

Os dados da Tabela seguinte sinalizam a média de 7,3 pessoas ocupadas assalariadas por entidade no ano de 2010. Essa média, no entanto, não revela a discrepância entre as re-

giões Sudeste e Nordeste, pois a média dos trabalhadores assalariados na Fasfil do Sudeste (9,6) é mais do que o dobro da observada no Nordeste (4,5).

Tabela 12 – Número médio de pessoal ocupado assalariado das fundações privadas e associações sem fins lucrativos, por grandes regiões, segundo a classificação das entidades sem fins lucrativos – 2010.

Classificação das entidades sem fins lucrativos	Número médio de pessoal ocupado assalariado das fundações privadas e associações sem fins lucrativos					
	Brasil	Grandes Regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Total	7,3	5,0	4,5	9,6	6,2	7,3
Habitação	2,0	0,8	2,0	2,3	0,7	6,1
Habitação	2,0	0,8	2,0	2,3	0,7	6,1
Saúde	95,3	85,4	89,3	108,4	78,8	61,9
Hospitais	224,8	198,5	236,5	259,1	172,4	158,2
Outros serviços de saúde	24,4	25,3	16,6	32,5	12,4	12,9
Cultura e recreação	4,3	3,6	2,2	6,0	2,7	6,0
Cultura e arte	4,0	3,0	1,1	4,9	4,1	8,1
Esportes e recreação	4,4	3,9	3,0	6,5	2,2	5,1
Educação e pesquisa	31,9	26,5	20,8	38,1	28,0	33,9
Educação Infantil	9,6	8,4	2,6	13,3	9,0	8,0
Ensino fundamental	27,1	18,9	13,0	34,6	21,3	42,6
Ensino médio	35,7	14,0	32,3	37,1	46,6	33,7

Classificação das entidades sem fins lucrativos	Número médio de pessoal ocupado assalariado das fundações privadas e associações sem fins lucrativos					
	Brasil	Grandes Regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Educação Superior	118,7	67,0	81,1	131,5	126,4	98,2
Estudos e Pesquisas	23,4	59,5	23,9	27,4	8,8	10,0
Educação Profissional	32,5	60,3	36,5	31,1	29,1	26,6
Outras formas de educação e ensino	23,3	24,4	18,6	27,0	17,3	34,3
Assistência Social	10,2	9,2	10,6	12,4	6,7	9,6
Assistência Social	10,2	9,2	10,6	12,4	6,7	9,6
Religião	1,8	2,2	1,8	1,7	1,9	2,6
Religião	1,8	2,2	1,8	1,7	1,9	2,6
Associações patronais e profissionais	2,5	1,0	0,7	5,5	2,0	3,0
Associações empresariais e patronais	4,7	2,7	2,7	5,0	5,4	5,2
Associações profissionais	4,8	1,5	1,9	9,2	2,2	4,3
Associações de produtores rurais	0,4	0,6	0,1	0,8	0,6	0,8
Meio ambiente e proteção animal	4,6	4,8	13,3	3,5	1,5	5,8

Classificação das entidades sem fins lucrativos	Número médio de pessoal ocupado assalariado das fundações privadas e associações sem fins lucrativos					
	Brasil	Grandes Regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Meio ambiente e proteção animal	4,6	4,8	13,3	3,5	1,5	5,8
Desenvolvimento e defesa dos direitos	2,8	2,2	1,5	5,0	1,8	4,5
Associação de moradores	1,0	0,2	0,6	2,1	0,4	0,7
Centros e associações comunitárias	1,7	2,0	0,4	3,5	1,7	2,4
Desenvolvimento rural	3,7	0,2	2,5	3,3	10,0	2,3
Emprego e treinamento	26,7	41,3	24,6	36,1	7,3	53,8
Defesa de direitos de grupo e minorias	3,6	2,2	0,6	8,2	1,2	3,9
Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos	16,3	6,7	26,2	18,5	7,1	14,7
Outras instituições privadas sem fins lucrativos não especificadas anteriormente	4,7	3,8	3,7	6,0	4,3	3,4

Classificação das entidades sem fins lucrativos	Número médio de pessoal ocupado assalariado das fundações privadas e associações sem fins lucrativos					
	Brasil	Grandes Regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Outras instituições privadas sem fins lucrativos não especificadas anteriormente	4,7	3,8	3,7	6,0	4,3	3,4

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Cadastro Central de Empresas 2010.

Com relação ao voluntariado, pode-se constatar a predominância das pequenas entidades entre as Fasfil; 72,2% delas (210,0 mil) não possuem sequer um empregado formalizado. A forte presença do trabalho voluntariado e da prestação de serviços autônomos pode explicar, parcialmente, esse fenômeno; 62,7% das entidades sem empregados registrados são dos grupos de religião, associações patronais e profissionais; e, desenvolvimento e defesa de direitos. No outro extremo, entre as 3,6 mil instituições com cem ou mais empregados, 26,9% desenvolvem atividades de saúde e 33,3%, de educação e pesquisa, que requerem maior número de profissionais.

Na relação salarial este contingente de 2,1 milhões de pessoas ganhava, em média, R\$ 1.667,05 mensais, valor que equivalia a 3,3 salários-mínimos do ano de 2010, semelhante à média das remunerações de todas as organizações cadastradas no Cempre (3,2 salários-mínimos).

Quanto à questão de gênero as mulheres representam forte predominância com 62,9%, e na questão da escolaridade, os estudos apontam que cerca de 33,3% dos assalariados das Fasfil possuem nível superior. Já este número nas demais empresas e organizações, segundo o Cempre, cai para 16,6%.

Nos Estados Unidos, verifica-se que um trabalhador no Terceiro Setor recebe, em média R\$627,00, por semana, em comparação com R\$ 669,00 na iniciativa privada.

Verifica-se que a quantidade de dinheiro disponibilizado no Terceiro Setor não atrai apenas pessoas com vontade de ajudar os outros. Observa-se também que são atraídas pessoas com problemas na gestão, e, portanto, necessitam de mecanismos de controle mais eficazes.

Segundo Fuller (*apud* FUCS, 2008),

O maior problema das ONGs não é a falta de dinheiro, mas de gestão. É esse desafio que tem atraído tantos profissionais qualificados do mercado para o universo das ONGs. Embora seja pouco conhecido dos brasileiros como um polo de inovação, o setor social se transformou numa fábrica de novas ideias voltadas para a solução de problemas.

Observa-se que as ONGs estão, em sua maioria, preocupadas em empregar pessoas que querem desenvolver um bom trabalho voltado a promover mudanças significativas e sociais.

Esse tipo de iniciativa está mudando a filantropia, tanto no Brasil como no mundo. No entanto, a questão de problemas de gestão proporcionado por este tipo de parceria não é privilégio somente dos brasileiros.

De acordo com a edição 2248 da Revista *VEJA* de 17/12/11, que cita na íntegra, pode-se constatar que, na Monarquia Espanhola, quando o genro do rei, o desportista Undargarin entrou como sócio no Instituto Nóos e passou a receber recursos de governos regionais para promover palestras e congressos, o instituto subcontratava seis empresas, que entregavam notas falsas e superfaturadas por serviços nunca prestados, desviando com isto mais de dois milhões de euros.

5.1 Avaliação dos resultados

Conforme pôde-se constatar pelos dados estatísticos do IBGE, retratando a situação do Terceiro Setor no ano de 2010, as regiões Sul e Sudeste são bem mais aquinhoadas em todos os aspectos do que Norte e Nordeste, pois concentram um grande número de entidades pertencentes ao Terceiro Setor, reunindo, também, um maior volume de recursos contratados com o Poder Público, pagando os melhores salários.

Essa constatação da disparidade entre o Sul e Sudeste, comparados com o Norte, o Nordeste – região onde se localiza o Ceará, vê-se que os recursos repassados pelo governo federal para as regiões do Estado brasileiro se apresentam muito mais generosos quando se tratam de Sul e Sudeste.

Com essa realidade, o Estado, muitas vezes, é levado a ser mais ágil na execução de algumas políticas para, com isso, tentar diminuir as inúmeras desigualdades sociais, acarretadas, algumas vezes, pela morosidade na prestação do serviço público, realidade que inclui a contratação do Terceiro Setor para executar algumas políticas públicas.

Outro dado importante a ser analisado é a questão do grande número de estruturas físicas, construídas nos últimos cinco anos de governo no Estado do Ceará. São: dois hospitais regionais; seis Unidades de Pronto Atendimento – UPAS; 18 Centros de Especialidades Odontológicas – CEOs; e, na área da educação, 93 novas escolas estaduais de ensino profissionalizante.

A construção em si impacta em disponibilidade de recursos para as despesas de custeio e pessoal para um bom funcionamento, no caso da Secretaria de Educação do Estado, gestora das escolas estaduais de ensino profissionalizante, o último concurso público aconteceu em 2018. No caso da Secretaria da Saúde, o último concurso público que se tem notícia foi em 2006 para lotação de médicos e odontólogos, com o intuito de suprir as necessidades dos CEOs.

Isso explica os dados de contratação com o Terceiro Setor por essas duas pastas; no caso da SESA, ainda se usa a coope-

rativa dos anestesistas e dos médicos para suprir a necessidade de pessoal. O Terceiro Setor, por sua vez, não realiza concurso público, pois não é um ente público – efetiva as chamadas seleções simplificadas.

Na página dedicada à Política do Jornal O POVO, edição de 26 de março de 2013, publicou-se uma pesquisa divulgada pelo Grupo O Estado que traz uma radiografia das máquinas públicas dos estados Brasileiros, onde o Ceará ocupa o ante-penúltimo lugar na relação servidor público por cem habitantes, apresentando um percentual de 0,8% e a proporção de cargos comissionados de 1,1%.

Na pesquisa referida, a proporção apontada para o estado de São Paulo é de 1,4% na relação servidor/habitantes, equivalente e na mesma proporção com a de cargos comissionados, ou seja, 1,4%. Ressalte-se que o estado de São Paulo, diferentemente do Ceará conta com uma população de 41.262.199 habitantes. Segundo o último censo realizado pelo IBGE, em 2010, o Ceará possui uma população de apenas 8.352.381 habitantes.

Isso reforça o argumento de que o estado do Ceará necessita, urgentemente, realizar concurso público para dinamizar o serviço prestado e que precisa repensar a terceirização, que ocorre de forma disfarçada pelo Terceiro Setor, pois se conta hoje com 61 mil servidores quando há apenas seis anos contavam-se com mais de cem mil.

Dentro do princípio da modicidade das tarifas, os instrumentos firmados entre o Poder Público e o Terceiro Setor deixam muito a desejar, pois os parâmetros de precificação de serviços não são claros, não estão apensos aos contratos de gestão ou aos termos de parcerias, pesquisas de valores praticados no mercado, quer para prestação do serviço em si, quer para a contratação de pessoal.

Com relação ao princípio da isonomia, este não é muito respeitado, pois o poder público tende a firmar contrato sempre com a mesma OS e as OSCIPS com as quais se firmam contratos. São em número bastante reduzido, diante do universo de ONGs com esta qualificação. Há quem defenda a ideia de que a concorrência deve ser feita nacionalmente, do mesmo modo

como são hoje realizados os pregões eletrônicos e os registros de preços; e que vença no mercado aquela instituição mais competente e que ofereça o melhor preço.

Os dados aqui expressos são muito mais ricos na relação do estado do Ceará com as Organizações Sociais do que na relação com as OSCIPs. Isto se dá pela anterioridade da legislação e pelo controle do Poder Público sobre essa relação.

A Legislação que regula a matéria sobre as OSs data de 1997, enquanto a legislação que rege as OSCIPs é de 2008.

A SEPLAG conta, hoje, com uma equipe responsável por discutir o contrato de gestão com a OSs desde o nascedouro, examinando documentos, termos de referência, metas a serem cumpridas, prazos, orçamento envolvido, até a sua execução e controle.

A relação entre o Estado e as OSs é considerada híbrida, quando se confundem os papéis do que é público e do que é privado, desde a escolha do presidente destas até a posição adotada pelos empregados. O presidente é indicado pelo governo do Estado e o conselho de administração da OS é sempre presidido pelo secretário da pasta que tenha maior afinidade com o objeto "publicizado".

Os servidores, quando lhes convêm, dizem-se abarcados pelo direito que rege as sociedades civis e, quando não, pleiteiam direitos próprios dos servidores públicos.

CAPÍTULO VI

CONCLUSÃO

Neste livro, produto de um estudo acadêmico, faz-se perceber que, pela modernização administrativa, nasceram mecanismos outros de execução da política pública mediante parcerias com o setor de direito privado sem fins lucrativos, qual seja, o Terceiro Setor.

As Organizações Não Governamentais – ONGs nascidas de movimentos populares, na condição de organizações sociais ou organizações da sociedade civil de interesse público, executam diversas políticas públicas, após receberem as “BENÇÃOS” do Estado na forma de QUALIFICAÇÃO, tornando-as parceiras, termo este bastante criticado por Bandeira de Melo (2005, p.210), quando considera o termo vago e que o mesmo serve para abranger quaisquer formas de colaboração entre o poder público e o Terceiro Setor na realização de qualquer iniciativa.

Ocorre que muitas dessas ações de qualificação das Organizações Sociais, pressupõem um anterior desmantelamento do aparelho estatal, sob o manto da desculpa de agilidade na prestação do serviço público.

O certo é que, ante à legislação de criação de Organizações Sociais, ou, melhor dizendo, de qualificação de entidades como tais, ocorrida em 1998 e com a criação da Lei das OSCIPs, assim chamada, em 1999, nascem relações ainda desconhecidas para os gestores públicos e para os juristas de maneira geral.

Apesar de mecanismo pouco conhecido, porém, ele não deixou de ter seus encantos. O Poder público lançou mão de contratação de serviços, usando esses mecanismos, por ser mais fácil usar do poder de discricionariedade do gestor e mais rápido, já que não é necessária a realização de procedimento licitatório.

O questionamento que se faz da não utilização da Lei 8.666/93, que rege o procedimento licitatório, é hoje se permitir que uma entidade seja qualificada como Organização Social pelo Poder Público e este mesmo Poder Público firme contrato de gestão com esta mesma entidade, repassando para ela recursos financeiros, materiais e, muitas vezes pessoal, para a realização de suas atividades, sem a realização de qualquer procedimento de escolha.

Conforme consta no capítulo que versa sobre o Direito do Terceiro Setor, em que o Direito administrativo atropela o Direito constitucional, no Estado do Ceará não aconteceu de forma diversa, conforme se pode constatar na edição de leis, no ano de 2012, e de uma emenda constitucional também no mesmo ano, para se dar o correto embasamento jurídico do que já vinha sendo praticado desde 1997.

Como tudo o que é novo avança lentamente, mas avança, no caso do Ceará, especificamente, conforme se pode apurar nos dados expostos, como resultado da pesquisa realizada, vê-se o aumento considerável do número de termos de parcerias e contratos de gestão firmados e, ainda, o crescente volume de recursos envolvidos. É que, em 2012, após inúmeras recomendações do Tribunal de Contas do Estado, os legisladores dão-se conta de que os órgãos de controle não têm como cobrar de modo mais direto e enfático os gestores que optaram por essa

forma de contratação, por não se ter uma legislação clara que regule a matéria.

Após várias reuniões entre os diversos gestores das pastas e os órgãos de controladoria do Estado, no intuito de ajudar, já que os gestores não sabiam como proceder perante tantas indagações do TCE, foram editadas várias leis entre julho e dezembro de 2012, com o objetivo de regular melhor a matéria e estabelecer mecanismos de controle mais claros.

Nesse sentido, novas leis foram editadas para reger melhor a matéria: Lei Complementar nº 119, de 28 de dezembro de 2012; Lei nº 15.203, de 19 de julho de 2012; Lei nº 15.262, de 28 de dezembro de 2012; e, a Emenda Constitucional nº 75, de 20 de dezembro de 2012.

Na nova legislação, o Estado obriga-se a fazer um edital de concurso de projetos que atenda aos anseios da setorial demandante do serviço. Com essa medida, não se pode mais escolher a ONG aleatoriamente, pois há que se fazer um concurso de projetos.

A outra medida é a Controladoria Geral do Estado – CGE dispor de um técnico dentro de cada setorial que fizer uso desse tipo de contratação, no intuito de orientar desde a contratação até a prestação de contas, e que a legislação e todo o *modus operandi* nela contido sejam absorvidos pelos servidores públicos.

O fluxo de contratos também se inverte – as ONGs têm que se cadastrar no *site* da CGE, sendo considerada esta fase como sendo uma habilitação prévia ao contrato. Outra inovação é que haverá sempre uma visita técnica à sede da ONG vencedora do concurso, para que se ateste a condição de execução do projeto a que ela se propõe.

As ONGs, por estarem recebendo recursos públicos, deverão fazer um procedimento simplificado de licitação, juntando, no mínimo, três propostas de preços para cada bem adquirido ou serviço contratado por ela. Este tipo de procedimento já é bastante usado pelas entidades integrantes do Sistema S (Sebrae, Senac, Sesi, etc.).

Outra inovação e como forma de reforçar o controle do dinheiro público: a Assembleia Legislativa do Estado deverá aprovar, previamente, o volume de recursos a ser contratado com o Terceiro Setor, dentro de cada setorial, ou seja, no contexto do orçamento da cada uma delas.

As setoriais, dentro da visão do bom planejamento, deverão encaminhar, com antecedência, à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, qual o percentual dentro daquele orçamento que será repassado em forma de contrato de gestão, convênio ou termo de parceria para ser executado pelas organizações sociais ou organizações da sociedade civil de interesse público.

Defende-se, aqui, um Estado mais democrático e participativo, vinculado aos problemas sociais, não sendo, apenas, o juiz dos conflitos existentes entre os detentores do capital e os totalmente excluídos: a grande massa que vive abaixo da linha da pobreza, mas dando outra qualidade nessa relação tão fragilizada e desigual.

Ante o que foi exposto, os objetivos específicos propostos, inicialmente, nessa obra foram alcançados, ou seja, verificam-se as transformações ocorridas no Estado social para se tornar um ente gerencial. Analisou-se a necessidade de fortalecimento do Direito do Terceiro Setor e as formas de controle exercidas pelo Poder Público nas formas de parcerias com essas entidades, especificamente, no caso do Estado do Ceará.

CAPÍTULO VII

RECOMENDAÇÕES

Após toda a análise feita neste ensaio, é notável a fragilidade no procedimento de contratação dessas entidades e na consequente prestação de contas dos recursos públicos.

O Estado mostra-se muito eficiente na cobrança de impostos, mas deixa muito a desejar na execução de algumas políticas públicas. Como um bom exemplo da Parceria Público Privada-PPP está o complexo penitenciário recém-inaugurado no estado de Minas Gerais, construído totalmente com recursos privados, com capacidade para três mil presos, no qual o Estado gastará menos com manutenção do que gasta atualmente. Com isso, demonstra-se que não se quer dizer que o modelo é de todo ruim. No entanto, os mecanismos de controle desde a qualificação, passando pela contratação e culminando com a prestação de contas, são muito frágeis. Recomenda-se então:

- Que o Poder Público, enquanto entidade contratante, faça um rigoroso controle nos procedimentos de prestações de contas apresentadas pelas entidades do Terceiro Setor, exigin-

do a comprovação de todas as despesas realizadas, inclusive quando terceirizadas.

- Que a contratante estabeleça ostensivo monitoramento da execução das metas físicas contratadas junto às entidades do Terceiro Setor.
- Que na elaboração do instrumento a ser firmado – Contrato de gestão, Termo de Parceria ou Convênio – venha sempre apensado o parâmetro de preço do serviço a ser contratado e da mão de obra a ser paga.
- Que o mecanismo de concurso de projetos seja obrigatório para todo ente público que eleger o Terceiro Setor como parceiro, e, queira firmar termo de parceria ou convênio.
- Que o portal de transparência do Estado do Ceará trate de forma diferenciada os recursos contratados com o Terceiro Setor, quer na forma de contratos de gestão, termos de parcerias ou convênios.

Espera-se contribuir para a aquisição de informações, lançando uma visão abrangente na contratação de entidades do Terceiro Setor, melhorando o acesso à informação e servindo de incentivo para futuras obras a serem publicadas nessa área de atuação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 18.ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BIANCHI, D. **Quanto vale ou é por quilo**. Brasil: Europa filmes, 2005.

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

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CABRAL, E. H. **Valores e Espaço Público: Referenciais e Instrumentos Para a Avaliação de Projetos Sociais**. In XXXIV Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, 2010.

CAMARGO, Mariângela Franco de et al. **Gestão do Terceiro Setor no Brasil: Estratégia de captação de recursos para organizações sem fins lucrativos**. São Paulo: Futura, 2002.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. Campinas: Papirus, 1994.

CARVALHO, Cristiano; PEIXOTO, Magalhães; coordenadores; Carla Bertucci Barbieri...(et al.) **Aspectos Jurídicos do Terceiro Setor**. São Paulo: MP Ed., 2008.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. **O Brasil não é para Amadores**. 2. ed. Curitiba-PR: Travessa dos Editores, 2004.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica**: para uso dos estudantes universitários. 5.ed. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 2002.

CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de pessoas**: o novo papel dos recursos humanos nas organizações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

COELHO, Simone de Castro Tavares. **Terceiro Setor**: um estudo comparado entre Brasil e Estado Unidos. São Paulo: Senac, 2002.

CORREAS, Óscar. **El neoliberalismo en el imaginario jurídico**. In.: MARQUES, A.R. **Direito e neoliberalismo**: elementos para uma leitura interdisciplinar. Curitiba: Edibej, 1996.

CORREIA, F. B. da Costa; VIEIRA, N. dos Santos. **A consultoria como oportunidade de aprendizagem para as organizações não governamentais**: um estudo na cidade de Recife/PE. In: Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração-ENANPAD XXXI, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD, 2007.

DI PIETRO. Maria Sílvia Zanella. **Direito Administrativo**. 11^a. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

_____. **Parcerias na Administração Pública**. 4^a. ed. São Paulo :Atlas, 2002.

DIAS, Reinaldo. **Gestão ambiental**: responsabilidade social e sustentabilidade. São Paulo: Atlas, 2009.

ESCOLA, Jorge Hector. **Compendio de Derecho Administrativo**. Buenos Aires: Depallma,1990.

FERNANDES, Jorge Ulysses Jacoby. **Contratação Direta sem licitação**. Brasília: Brasília Jurídica, 2004.

FERNANDES, R. C. **O Que É o Terceiro Setor?**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. **Controle Judicial de Políticas Públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FUCS, José. **Por dentro do universo das ONGs**. São Paulo, Revista Época, 2008.

GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.

GARCIA, M.V.; SALES, R. **O papel da escola de governo na construção de uma nova relação entre estado e terceiro setor: da desconfiança à parceria**. R. paran. Desenv., Curitiba, n.96, p. 77-89, maio/ago. 1999.

HAYEK, Friedrich A. Von. **The Road to Serfdom**. Londres: Routledge & Kegan Paul, 1944.

HOUTART, François. **A mundialização das resistências e das lutas contra o neoliberalismo**. Petrópolis: Vozes, 2001.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social na contemporaneidade: dimensões históricas, teóricas e ético-políticas**. Fortaleza, CRESS-CE, Debate n. 6, 1997.

KANITZ, Stephen. **O que é Terceiro Setor**. 4.ed. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Administração Pública Centralizada e descentralizada**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2000.

MÂNICA, Fernando Borges. **Terceiro Setor e Imunidade Tributária**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

MAXIMIANO, Antonio César Amaru. **Teoria geral da Administração**. São Paulo: Atlas, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e Questão Social crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, A.J. et al. **Estado, empresariado e desenvolvimento no Brasil**. São Paulo: Cultura, 2010.

OLIVEIRA, Gustavo Justino (coordenador), **Direito do terceiro setor**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações e Entidades de Interesse Social**. 2.ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser e SPINK, Peter Kevin (Orgs.). **Reforma do estado e Administração Pública Gerencial**. 3.ed. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

PIMENTA, Solange; SARAIVA, Luiz; CORRÊA, Maria (coordenadores). **Terceiro Setor – Dilemas e Polêmicas**. São Paulo: Saraiva, 2005.

PONTES FILHO, Valmir. O Estado brasileiro, sua atuação e seu dever constitucional. In: **Revista Trimestral de Direito Público** n° 31. São Paulo: Malheiros, 2002

RICHARDSON, Roberto Jarry. Pesquisa social: métodos e técnicas. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais dos servidores públicos. São Paulo: Saraiva, 1999.

ROCHA, Sílvio Luis Ferreira da. Terceiro setor. São Paulo: Malheiros, 2003.

SALAMON, L. Estratégias para o fortalecimento do terceiro setor. São Paulo: Saraiva, 1999.

SAMPIERI, Hernandez. R.; FERNÁNDEZ COLLADO, C.; BAPTISTA LUCIO, P. Metodología de La investigación. 5.ed. Mexico: Mc Graw Hill, 2010.

SANTOS, Boaventura de Souza. A reinvenção solidária e participativa do estado. São Paulo: MARE, 1998.

SCHERMERHORN, John. Administração: conceitos fundamentais. Rio de Janeiro: LTC, 2006.

SUNDFELD, Carlos Ari. Fundamentos de Direito Público. 4.ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SZAZI, Eduardo. Terceiro setor: regulamentação no Brasil. São Paulo: Peirópolis, 2001.

TOURINHO, Rita. Terceiro setor no ordenamento Jurídico brasileiro: Constatações e expectativas. Bahia: RERE, Nº 24, 2011.

VIOLIN, Tarso Cabral. O "terceiro setor" e a prestação de serviços públicos sociais. In: COSTALDELLO, Ângela Cássia (coord.). Serviço Público: direitos fundamentais, formas organizacionais e cidadania Curitiba: Juruá, 2005.

VIOLIN, Tarso Cabral. Uma análise crítica do ideário do terceiro setor. Curitiba Juruá, 2006.

WEBER, Max. Economia e sociedade. 4.ed. Brasília: UnB, 2000.

WIECZYNSKI, M.; RONCONI, L. Gestão e sustentabilidade para o terceiro setor: os novos rumos para o serviço social. São Paulo: Atlas, 2007.

APÊNDICE A - INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS

Tabela 3 – Evolução dos Contratos de Gestão Assinados 2007 – 2012

Contratos de Gestão Assinados						
Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Quant.						
Valor						

Tabela 5 - Número de Termos de Parceria firmados entre o Governo do Estado do Ceará e as OSCIPs por Setorial/Ano

Setorial/ Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013*	Total
Total	09	09	11	06	08	01	44

* Até março de 2013

Tabela 6 - Recursos contratadas por meio de Termos de Parceria com o Ceará por Setorial/Ano

Setorial/ Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013*	Total Geral	%
Total								

* Até março de 2013

Tabela 7 - Número de OSCIPs com Termo de Parceria firmado com o Estado do Ceará, segundo o valor contratual no período de 2012 a março de 2013

OSCIP	Valor	%	Número de Termos de Parcerias Firmados
Total			

ANEXOS

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Recursos dos Contratos de Gestão alocados por Secretaria.....	69
Tabela 2 – Recursos dos Contratos de Gestão Alocados por Organização Social -2012.....	71
Tabela 3 – Evolução dos Contratos de Gestão Assinados 2007 – 2012.....	71
Tabela 4 – Contratos de Gestão por Componente de Despesa – 2012.....	74
Tabela 5 – Número de Termos de Parceria firmados entre o Governo do Estado do Ceará e as OSCIPs por Setorial/Ano .	77
Tabela 6 – Recursos contratadas por meio de Termos de Parceria com o Ceará por Setorial/Ano	78
Tabela 7 – Número de OSCIPs com Termo de Parceria firmado com o Estado do Ceará, segundo o valor contratual no período de 2012 a março de 2013	79
Tabela 8 – Número de Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos, segundo a classificação das entidades sem fins lucrativos – Brasil – 2010	87
Tabela 9 – Fundações Privadas e Associações sem fins lucrativos e população total, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação – 2010	88
Tabela 10 – Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos, por Grandes Regiões, segundo a classificação das entidades sem fins lucrativos – 2010.....	91
Tabela 11 – Fundações Privadas e Associações sem fins lucrativos e pessoal ocupado assalariado, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação – 2010	94
Tabela 12 – Número Médio de Pessoal Ocupado Assalariado das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos, por Grandes Regiões, segundo a classificação das entidades sem fins lucrativos – 2010.....	96

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura da Obra	18
Figura 2 – Sistema Organizacional	31
Figura 3 – Contexto para o surgimento de novas formas organizacionais.....	43
Figura 4 – Esquema Metodológico.....	84

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Definições de Estado.....	33
Quadro 2 – Definições para o terceiro setor	45

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Percentual dos recursos alocados por OS - 2012 ..	70
Gráfico 2 – Evolução dos Contratos de Gestão 2007-2012	72
Gráfico 3 – Percentual dos recursos alocados por Componente de Despesa – 2012.....	74

LISTA DE SIGLAS E ACRÔNIMOS

ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
CCBJ	Centro Cultural do Bom Jardim
CDMAC	Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura
Cedec	Centro de Estudos de Cultura Contemporânea
Cempre	Cadastro Central de Empresas
Centec	Instituto Centro de Ensino Tecnológico
CEO	Centro de Especialização Odontológica
CGDT	Centro de Gestão e Desenvolvimento Tecnológico
CGE	Controladoria Geral do Estado
CGU	Controladoria Geral da União
CIR	Conselho Indígena de Roraima
Codece	Companhia de Desenvolvimento do Estado do Ceará
Cogerh	Companhia de Gestão de Recursos Hídricos
COTEF	Coordenadoria de Cooperação Técnico-financeiro
CTPS	Carteira do Trabalho e Previdência Social
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
Fasfil	Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos
Gabgov	Gabinete do Governador
HGWA	Hospital Geral Waldemar de Alcântara
HRC	Hospital Regional do Cariri
IACC	Instituto de Arte e Cultura do Ceará
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDT	Instituto de Desenvolvimento do Trabalho
ISGH	Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar
Mare tado	Ministério da Administração Federal e Reforma do Es- tado
ONG	Organização Não Governamental
OS	Organização Social
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PED	Pesquisa de Emprego e Desemprego

Scidades	Secretaria das Cidades
DAS	Secretaria de Desenvolvimento Agrário
Secitece	Secretaria de Ciência e tecnologia
Secon	Secretaria da Controladoria
Secult	Secretaria de Cultura
Seduc	Secretaria de Educação
Semace	Secretaria do Meio Ambiente
Seplag	Secretaria de Planejamento
Sesa	Secretaria de Saúde
SIAP	Sistema de Acompanhamento de Programas
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SPA	Secretaria de Pesca e Aquicultura
SRH	Secretaria de Recursos Hídricos
STDS	Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social
TCE	Tribunal de Contas do Estado
UPA	Unidade de Pronto Atendimento
Vicegov	Vice Governadoria

HINO NACIONAL BRASILEIRO

Música de Francisco Manoel da Silva
Letra de Joaquim Osório Duque Estrada

Ouviram do Ipiranga as margens plácidas
De um povo heróico o brado retumbante,
E o sol da Liberdade, em raios fúlgidos,
Brilhou no céu da Pátria nesse instante.

Se o penhor dessa igualdade
Conseguimos conquistar com braço forte,
Em teu seio, ó Liberdade,
Desafia o nosso peito a própria morte!

Ó Pátria amada,
Idolatrada,
Salve! Salve!

Brasil, um sonho intenso, um raio vívido
De amor e de esperança à terra desce,
Se em teu formoso céu, risonho e límpido,
A imagem do Cruzeiro resplandece.

Gigante pela própria natureza,
És belo, és forte, impávido colosso,
E o teu futuro espelha essa grandeza

Terra adorada,
Entre outras mil,
És tu, Brasil,
Ó Pátria amada!

Dos filhos deste solo és mãe gentil,
Pátria amada,
Brasil!

Deitado eternamente em berço esplêndido,
Ao som do mar e à luz do céu profundo,
Fulguras, ó Brasil, florão da América,
Iluminado ao sol do Novo Mundo!

Do que a terra mais garrida
Teus risonhos, lindos campos têm mais flores;
“Nossos bosques têm mais vida”,
“Nossa vida” no teu seio “mais amores”.

Ó Pátria amada,
Idolatrada,
Salve! Salve!

Brasil, de amor eterno seja símbolo
O lábaro que ostentas estrelado,
E diga o verde-louro desta flâmula
– Paz no futuro e glória no passado.

Mas, se ergues da justiça a clava forte,
Verás que um filho teu não foge à luta,
Nem teme, quem te adora, a própria morte.

Terra adorada
Entre outras mil,
És tu, Brasil,
Ó Pátria amada!

Dos filhos deste solo és mãe gentil,
Pátria amada,
Brasil!

HINO DO ESTADO DO CEARÁ

Letra: Thomaz Pompeu Lopes Ferreira

Música: Alberto Nepomuceno

Terra do sol, do amor, terra da luz!

Soa o clarim que a tua glória conta!

Terra, o teu nome, a fama aos céus remonta

Em clarão que seduz!

- Nome que brilha, esplêndido luzeiro

Nos fulvos braços de ouro do cruzeiro!

Tua jangada afoita enfune o pano!

Vento feliz conduza a vela ousada;

Que importa que teu barco seja um nada,

Na vastidão do oceano,

Se, à proa, vão heróis e marinheiros

E vão, no peito, corações guerreiros?!

Mudem-se em flor as pedras dos caminhos!

Chuvas de prata rolem das estrelas...

E, despertando, deslumbrada ao vê-las,

Ressoe a voz dos ninhos...

Há de aflorar, nas rosas e nos cravos

Rubros, o sangue ardente dos escravos!

Sim, nós te amamos, em ventura e mágoas!

Porque esse chão que embebe a água dos rios

Há de florar em messes, nos estios

Em bosques, pelas águas!

Selvas e rios, serras e florestas

Brotem do solo em rumorosas festas!

Seja o teu verbo a voz do coração,

- Verbo de paz e amor, do Sul ao Norte!

Ruja teu peito em luta contra a morte,

Acordando a amplidão.

Peito que deu alívio a quem sofria

E foi o sol iluminando o dia!

Abra-se ao vento o teu pendão natal,

Sobre as revoltas águas dos teus mares!

E, desfaldando, diga aos céus e aos ares

A vitória imortal!

Que foi de sangue, em guerras leais e francas,

E foi, na paz, da cor das hóstias brancas!



ALECE

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DO CEARÁ

Mesa Diretora

Biênio 2021-2022

Deputado Evandro Leitão
Presidente

Deputado Fernando Santana
1º Vice-Presidente

Deputado Danniel Oliveira
2º Vice-Presidente

Deputado Antônio Granja
1º Secretário

Deputado Audic Mota
2º Secretário

Deputada Érika Amorim
3ª Secretária

Deputado Apóstolo Luiz Henrique
4º Secretário

João Milton Cunha de Miranda
Diretor Executivo

EDIÇÕES INESP

Ermendes do Carmo
Orientador da Célula de Edição e Produção Gráfica

**Cleomarcio Alves (Marco), Francisco de Moura,
Hudson França e João Alfredo**
Equipe de Acabamento e Montagem

Aurenir Lopes e Tiago Casal
Equipe de Produção em Braille

Mário Giffoni
Diagramação

José Gotardo Filho e Valdemice Costa (Valdo)
Equipe de Design Gráfico

João Victor e Thais Lúcio
Estagiários

Rachel Garcia Bastos de Araújo
Redação

Valquiria Moreira
Secretaria Executiva / Assistente Editorial

Manuela Cavalcante
Secretaria Executiva

Luzia Lêda Batista Rollim
Assessoria de Imprensa

**Lúcia Maria Jacó Rocha, Sandra Bastos Mesquita
e Vânia Montelero Soares Rios**
Equipe de Revisão

Marta Lêda Miranda Bezerra e Maria Marluce Studart Vieira
Equipe Auxiliar de Revisão

Site: [http://www.al.ce.gov.br/index.php/institucional/
instituto-de-estudos-e-pesquisas-sobre-o-desenvolvimento-do-ceara](http://www.al.ce.gov.br/index.php/institucional/instituto-de-estudos-e-pesquisas-sobre-o-desenvolvimento-do-ceara)

E-mail: presidenciainesp@al.ce.gov.br

Fone: (85) 3277-3701



ALECE
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DO CEARÁ

Assembleia Legislativa do Estado do Ceará
Av. Desembargador Moreira 2807,
Dionísio Torres, Fortaleza, Ceará, CEP 60.170-900
Site: www.al.ce.gov.br
Fone: (85) 3277-2500



ALECE

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DO CEARÁ

Mesa Diretora 2021-2022

Deputado Evandro Leitão
Presidente

Deputado Fernando Santana
1º Vice-Presidente

Deputado Dannel Oliveira
2º Vice-Presidente

Deputado Antônio Granja
1º Secretário

Deputado Audic Mota
2º Secretário

Deputada Érika Amorim
3ª Secretária

Deputado Apóstolo Luiz Henrique
4º Secretário



Escaneie o QR CODE
e acesse nossas
publicações