

Ano IX - Nº 1
Agosto de 2009

cadernos da Controladoria



CONTROLADORIA GERAL

As Organizações Sociais e seu controle

O modelo OS e seu controle



2009

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Eduardo Paes *Prefeito*

Carlos Alberto Vieira Muniz *Vice-Prefeito*

CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Vinicius Costa Rocha Viana *Controlador Geral*

Márcia Andrea Peres *Subcontroladora de Integração de Controles*

Fátima Rosane M. Barros *Subcontroladora de Gestão*

CADERNOS DA CONTROLADORIA

Margarete Ramos *Organização de Eventos e Edição de Texto*

Daniel S. Barros *Editoração*

Jayme Neto *Capa*

Tatiana Bernardino Garritano *Transcrição de Áudio*

Apresentação

Boa tarde a todos. Começo destacando a presença de alguns representantes do Tribunal de Contas do Município (TCMRJ), Auditoria Geral do Estado (AGE), nosso Secretário de Defesa dos Animais, Dr. Luiz Gonzaga, demais autoridades aqui representadas e de nossos colegas da Controladoria e da Prefeitura.

Muito obrigado pela presença de vocês.

A escolha do tema desse seminário foi a partir de uma exposição que o Sr. Paulo Figueiredo, subsecretário de Educação, fez na Codesp - Comissão de Despesa de Pessoal. Eu fiquei impressionado com o conhecimento que ele apresentou sobre o assunto das Organizações Sociais (OS).

Assim, contatamos, através de nossa Subcontroladoria de Integração de Controles, o Sr. Paulo Figueiredo que nos indicou o Sr. Flávio Alcoforado para ministrar esta palestra.

Antes de apresentar o Sr. Flávio vou falar um pouco sobre os Seminários da Controladoria. Este é o primeiro dessa gestão e do ano. São escolhidos temas voltados a interesses da Administração Pública, dentro do interesse também do Controle Interno e da Administração Municipal de forma geral. Estes seminários acontecem desde março de 2001 aqui na Controladoria. Alguns já sabem dessa historia, mas acho importante ressaltar. Já fizemos até hoje 33 seminários, o último foi em setembro de 2008. Como hoje estamos retomando com esses seminários, estou muito contente e agradeço mais uma vez a presença de todos vocês. Tenho certeza que o tema é essencial para debatermos no momento atual da Prefeitura¹.

O Sr. Flavio Carneiro Guedes Alcoforado, mestre em administração pela FGV/EBAPE, especialista em gestão empresarial pela PUC-Rio, advogado, atualmente diretor executivo do CEMAIS – Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais – e consultor de governos, ele tem experiências em processos de implantação de gestão de Organizações Sociais (OS). Paulo é um prazer você estar aqui para essa palestra sobre Organizações Sociais. Vou passar a palavra para o palestrante.

Vinicius Costa Rocha Viana
Controlador Geral do Município

[1] Foi aprovada a Lei Municipal nº 5.026, de 19 de maio de 2009, que dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais, regulamentada pelo Decreto Nº 30.780 de 02 de junho de 2009.



Flávio Alcoforado

Rio de Janeiro, 13 de agosto de 2009



Boa tarde a todos. É um prazer estar aqui e agradeço o convite do Controlador Geral, Sr. Vinícius, e a indicação do Paulo Figueiredo, Subsecretário de Educação e da Secretária de Educação, Claudia Costin.

Início essa apresentação comentando a minha experiência nesses últimos 11 anos em implantação de processos de modelos de Organizações Sociais e de OSCIP. No decorrer da minha palestra mostrarei a diferença entre esses dois modelos.

Como o Controlador falou, há representantes na platéia de várias áreas do município, mais especificamente pessoas da área de Controle. Portanto, enfatizarei nessa apresentação os mecanismos de Controle que têm sido utilizados nos modelos de Organização Social implantadas no Brasil. Farei um breve retrospecto histórico-teórico para tentar fundamentar um pouco o estabelecimento deste modelo no país. Posso dizer que trabalhar com OS/OSCIP não é nada assustador, mas é inovador. Vou detalhar a forma de operacionalização e implantação deste modelo e destacar a parceria com o poder público.

Este quadro (nº 1) foi elaborado por ocasião do Plano Diretor da Reforma do Estado, em 1995, pelo governo federal. Ele tem sido bastante utilizado em vários artigos acadêmicos como fundamento para esse novo modelo de divisão de tarefas no âmbito do poder público. A Reforma de Estado foi ampla e iniciou-se, na América Latina, no final da década de 70, quando ocorreu o processo de abertura democrática nos países. Nesta época, vivia-se o equilíbrio das contas, de arrecadação e despesas e já havia uma reflexão, entre a população, sobre a questão das responsabilidades e direitos.

No caso do Estado Brasileiro, a questão da organização interna coube a cada estado. Processos de mudanças sociais não são feitos em um ou dois anos, mas em muito tempo. Os estados foram divididos em quatro áreas, que são chamados setores do Estado. Este modelo foi

criado por Luiz Carlos Bresser Pereira, ex-ministro da Administração Federal e Reforma do Estado.

A primeira área é o Núcleo Estratégico ou a administração direta. Neste setor são formuladas e decididas as políticas públicas. Trabalham ali os agentes que representam os políticos eleitos, no comando desses órgãos, e os integrantes da burocracia estatal, efetiva, com estabilidade. A proposta é que seja uma atividade estatal, e que a forma de administração seja burocrática e cumpra todas as normas previstas na legislação administrativa.

A segunda área é chamada de Atividades Exclusivas de Estado. São atividades que exigem fé pública e poder de polícia administrativa e que tratam da regulamentação, fiscalização, fomento, segurança pública e seguridade social básica. A proposta é que a propriedade desse tipo de atividade continue sendo estatal, mas que a forma de administração interna possa ser mais flexível, ou seja, gerencial, como as das agências reguladoras e executivas.

A terceira área é chamada de Serviços Não Exclusivos do Estado. Por que Serviços não Exclusivos do Estado? Porque, na verdade, a execução do serviço não é uma exclusividade do Estado. Ele garante a oferta dos serviços fomentando as atividades, que podem ser, por exemplo, de assistência social. A forma de propriedade neste caso é pública não-estatal. Não precisa haver uma autarquia, uma Fundação ou mesmo, em muitos casos, a Administração direta executando a política. Quem formula a política neste caso, e tem essa exclusividade, é o Núcleo Estratégico do Estado. A proposta que se faz é de uma publicização, porque sai da propriedade estatal e volta para uma propriedade pública não-estatal, como era até 1988, com as fundações.

A quarta área do setor do Estado é a Produção de Bens para o Mercado, que são aqueles serviços que o Estado não tem obrigatoriedade de garantir e nem prestar para a população. São serviços de produção de bens para o mercado mesmo. Aqui a proposta foi a privatização. Privatização não é o mesmo que desestatização.

Desestatização ocorre quando as áreas de serviços públicos mais especificamente relacionados à infra-estrutura permanecem como

atribuição do Estado. Só se faz a desestatização e passa para o setor privado, por meio de contrato de concessão, ou mais recentemente, por meio de parceria público-privada, como acontece com os serviços de transporte, eletricidade, telefonia e tantos outros.

Privatização é uma outra coisa. Foi o que foi feito no governo Collor, quando ele vendeu cerca de 500 empresas privadas que estavam sob o controle do governo federal, inclusive a Demillus. “Acho que Estado não tem que ter fábrica de lingerie”, ele falou na época. Este quadro (nº 2) se dá a questão das atividades exclusivas de formulação de políticas que são, no caso dos estados e dos municípios, as Secretarias, e no caso do governo federal, os Ministérios.

Os quadros (nºs 2, 3 e 4) são as atividades sociais realizadas em parceria com o terceiro setor. Uma delas são as atividades de controle social, as organizações de defesa de interesses públicos. No Rio de Janeiro vocês têm as associações de moradores dos bairros específicos. Elas são organizadas em torno da defesa de interesses públicos, como as associações de Defesa do Consumidor e vários outros tipos de associações de usuários que não são prestadoras de serviço, mas são defensoras de interesse, e fazem o controle social.

Mais recentemente no Brasil, a partir de um modelo que foi concebido na Colômbia, surgiu o Movimento Nossa São Paulo. Já existem o Movimento Nossa BH, não sei se aqui, no Rio de Janeiro, tem o Movimento Nossa Rio de Janeiro. Eles são movimentos gerados a partir da idéia da defesa do interesse público, que é uma tendência natural dos estados e que contam com o fomento dos mesmos, das empresas e também das pessoas. Por isso, são importantes para consolidar o processo democrático que estamos vivenciando desde o final da década de 70.

Outro modelo de entidades do terceiro setor, são as que trabalham com defesa de interesses corporativos, que são os sindicatos e associações. Todos eles têm natureza jurídica, de entidade do terceiro setor. São associações ou fundações e defendem interesses corporativos específicos.

O terceiro modelo é a oferta de serviços sociais e científicos, que é uma propriedade pública não estatal e que vem se consolidando cada vez mais. É neste modelo que estão inscritas as Organizações Sociais e as OSCIPs. As Organizações Sociais e as OSCIPs podem aparecer também sob forma de parceria, por meio de convênios, tradicionalmente, segmentada em todas as esferas da administração pública.

No caso da propriedade privada, essas entidades do terceiro setor são consideradas filantrópicas, mais especificamente relacionadas à Educação e Saúde. Elas prestam serviços públicos e contam com recursos públicos indiretos através da isenção ou imunidade tributária e realizam essas ações dentro dos parâmetros legais que se prevê para essas entidades.

O quadro (nº 2) trata da Produção de Bens e Serviços para o Mercado e traz o modelo de empresas comerciais .

Até 1988 contava-se com um tipo de entidade, no próprio estado ou paralela a ele, com um pouco mais de flexibilidade. Sua atuação estava ligada aos serviços executivos e poderia ser considerado público, não estatal. Eram as fundações, que com a constituição de 1988 passaram a ter o mesmo regime de direito público que impacta diretamente na sua forma de gestão.

Na verdade, isso começou no Brasil na década de 30, com a Reforma do Serviço Público e a criação do DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público, no governo Getúlio Vargas. Foram criadas as primeiras autarquias, quando se pensava que para as atividades de execução de serviços para a população o Estado precisava ter mais flexibilidade nos seus procedimentos sem deixar de ter controle. Toda vez que se flexibiliza aparece também a tendência de se querer controlar mais. Na década de 1960, com a reforma desenvolvimentista proposta pelo ministro Helio Beltrão, alterou-se a disposição do decreto-lei n.º200/67, regulamentada pelo decreto nº 900 de 69, que cria as fundações. Isso aconteceu porque as autarquias já estavam engessadas. As fundações seriam criadas com o direito privado e instituídas pelo poder público. Seus

conselhos de administração seriam representantes do poder público e da comunidade científica. Os contratos de admissão de pessoal seriam regidos pela CLT e com flexibilidade de gestão e regras próprias. Não posso afirmar se, na época, essas fundações tinham a transparência nos serviços como o modelo de Organização Social prevê. A constituição de 1988, que representou por um lado um avanço democrático grande para o nosso país, unificou a estrutura da máquina pública. Havia uma regra única para todos os modelos de serviço público, tanto fazia uma entidade da administração direta, fundação ou até empresa pública. A sociedade de economia mista também obedeceu as mesmas regras. A proposta que vem sendo construída e sedimentada em relação a esses novos modelos organizacionais para prestação de serviços sociais e científicos busca uma intersetorialidade, ou o que podemos chamar de governança social, em que Estado, mercado e entidades do terceiro setor estejam juntos, pois cada uma sozinha não vai conseguir chegar a um nível de desenvolvimento social que satisfaça a população.

Neste caso, o Estado funciona como o coordenador. O Estado tem exclusividade na eleição e na escolha das políticas públicas, pois os representantes da população que são eleitos estão no Estado. O papel deles é esse. Quando se elege um grupo para comandar o Estado, no caso estamos falando de município, ele tem a exclusividade e a possibilidade de escolher e direcionar as políticas públicas. O mercado está fazendo um pouco disso, o terceiro setor também, só que de forma descoordenada. A proposta geral é se chegar a uma convergência, porque o mercado hoje faz com incentivos fiscais, na maioria das vezes, e o terceiro setor faz com projetos que realiza junto, muitas vezes, ao mercado, a organismos internacionais e, principalmente, ao poder público e, às vezes, sem a coordenação adequada. E no meio – que está nesta interseção – é o considerado o setor público não estatal. Seria considerado o quarto setor de um território.

Farei uma síntese comparativa entre o convênio atual, o termo de parceria federal da lei de OSCIPs, e o Contrato de Gestão da lei de OS, com a lei da organização municipal do Rio. Antes de apresentar esse comparativo, farei a distinção entre OS e OSCIP.

Essas duas naturezas jurídicas podem pleitear os títulos de associações ou fundações. Na época da Reforma do Estado, iniciado em 95 pelo governo federal, criou-se paralelamente os dois diplomas. Eles foram encabeçados por grupos diferentes.

O grupo da OS, do Contrato de Gestão, tinha a intenção de uma melhoria, de um aperfeiçoamento e de uma prestação do serviço público mais eficiente do que a que era prestado pelo Estado para população. E o grupo que estava idealizando a lei de OSCIP tinha como pressuposto que houvesse uma regra de conveniamento clara para essas entidades do terceiro setor fazerem as parcerias com o estado. As regras de convênio são muito “interpretáveis”, pois na legislação sobre convênio cada área da administração pública faz sua regulamentação sobre procedimentos e prestação de contas. A falta de uma normatização causa insegurança para a entidade e o estado contratante. A intenção é que a OS represente a demanda do estado, da administração pública, em fazer parceria com entidades do terceiro setor, como associações ou fundações que têm interesse em se tornar Organização Social e firmar um Contrato de Gestão.

A OSCIP é uma entidade do terceiro setor que já presta vários serviços, já atua naquela região e se qualifica com o título de OSCIP para facilitar e estabelecer maior segurança para os dois lados em uma relação estável. O que vemos hoje? Os dois diplomas servem para a mesma coisa. E o que tem que ser verificado? Que cada estado ou município que tenha adotado um ou outro modelo, ou os dois modelos, tenha feito regras próprias. A maioria dos casos que vem sendo utilizados tem a nomenclatura de Organizações Sociais, porque também se tem a premissa que com Organização Social o estado tem mais controle do que com OSCIP, mas isso vai depender da regra daquela localidade.

No quadro (nº 4) veremos um breve comparativo de quais são as normas gerais que regem o convênio. No caso do termo de parceria da Lei 9.790/99, se o município não tiver outra lei ele pode acatar com um decreto do prefeito. No Contrato de Gestão já temos a lei própria, um decreto regulamentador que possibilita a realização desse tipo de contratualização de resultados ou parcerias em várias áreas.

No caso do convênio, pode se fazer em qualquer serviço, em qualquer área. O Estado não faz uma regulamentação.

No termo de parceria, ele fala em serviços de relevância pública como está na constituição, ou seja, todos os serviços sociais específicos são prestados diretamente à população ou para o aperfeiçoamento do próprio estado. E, no caso de vocês, tem os serviços não exclusivos, que são ensino em creches (no reforço escolar), pesquisas científicas, desenvolvimento tecnológico, preservação e proteção do meio ambiente, cultura, saúde - exclusivamente em unidades de saúde, criadas a partir da entrada em vigor da lei, e no Hospital Municipal Ronaldo Gazola nos equipamentos destinados ao Programa Saúde da Família e Esporte.

No caso do município do Rio, já existe uma legislação para algumas áreas com a regulamentação e decreto para iniciar o processo. O parceiro escolhido, no caso dos convênios são organizações sem fins lucrativos - associações e fundações que não necessariamente tinham qualquer outro título. No caso do termo parceria, ela tem que ser qualificada como OSICP pelo Ministério da Justiça, e no caso da Organização Social (OS) a qualificação é pelo município. Pela legislação municipal, essa qualificação é feita pela Secretaria da área, da política que vai ser 'parceirizada' com a entidade do terceiro setor. Na escolha do parceiro: no convênio se prevê o chamamento público; na OSICP, faz-se concurso de projetos em que se tem um processo seletivo.

Todos três deveriam ter critérios claros e objetivos de se avaliar qual o parceiro qualificado, com qual título, deve estar apto a ser escolhido pela administração pública. Lembramos que isso não é um mercado e que a concorrência não é por preço, porque quem dá o preço e define o escopo é a administração pública, não tendo concorrência de preço, preponderantemente. O contratante pode solicitar, por exemplo, como vai ser aplicado o recurso financeiro de uma forma melhor do que a outra. A partir desses dados, pode-se fazer um comparativo de entidades que tenham interesse em realizar aquele tipo de serviço, que já estejam qualificadas ou como OSCIP

ou como OS. O que também não é um mercado, não só no sentido de competição, mas também no sentido de vocação para realizar serviço de relevância pública em parceria com o Estado. Muito poucas entidades já fazem esse serviço de forma idônea e transparente com prestação de contas profissionalizadas. Porque é um custo a mais que o modelo de Organização Social exige dessa entidade, que haja uma profissionalização.

Os prazos também são diferentes tanto nos convênios, como nas OSCIPs. São curtos e médios. O prazo de relacionamento da administração pública com a Organização Social tende a ser mais para médio e longo. São atividades mais permanentes, realizadas e prestadas pela administração pública e que justificam um custo de estrutura, de investimento nessas entidades.

A forma de fomento, nos dois primeiros, são recursos financeiros e, no terceiro, são recursos financeiros (bens) e servidores públicos cedidos. Em vários casos, como no caso do governo federal, tem muitos servidores públicos cedidos; no caso de São Paulo, na Cultura, têm alguns; no caso de Minas e do Espírito Santo não têm nenhum; no governo federal tem servidores públicos cedidos e em outros estados a tendência é não ter servidores públicos cedidos. Nesses estados, há poucos servidores públicos efetivos na própria máquina, nas próprias Secretarias, para poder fazer as atividades de formulação e monitoramento de avaliação. Então o próprio governo optou em não ceder o servidor para a Organização Social, porque ele precisa do servidor da sua secretaria para realizar desde a formulação, o monitoramento semanal daquela entidade, daquele serviço, e auxiliar no processo de avaliação também. Neste caso não estamos terceirizando simplesmente um serviço, e sim fazendo uma parceria, não deixando de ser o responsável pela entrega daquele serviço para população. O Estado tem que ter uma estrutura interna que acompanhe e que aperfeiçoe aquele serviço sempre.

No caso das contratações do parceiro, tem a cotação prévia de preço no convênio, regulamento próprio. Na parte de contratação da própria entidade, as contratações por convênio são feitas a partir de três

orçamentos. Na cotação prévia de preços e nas Organizações Sociais elas têm regulamento próprio porque cada tipo de atividade requer um modo de operação diferente, por exemplo. A operação de um museu não é igual a de um hospital. Então eles precisam de ‘flexibilidades’ diferentes, geralmente pela legislação municipal também a própria entidade faz sua regra e a publica no prazo previsto, o que não impede de vocês colocarem alguma regulamentação, por exemplo, sobre critérios mínimos que ela tem que abordar, não interferindo nos procedimentos. Como, por exemplo, São Paulo fez, e Minas seguiu o mesmo critério, em que toda compra ou contratação tem que ser precedida de publicação de um edital na Internet, na própria página da Organização Social e da OSCIP. Com essa medida conseguiu demonstrar o princípio da transparência, agilizando e flexibilizando as contratações em, no mínimo, de três a cinco dias úteis.

Os órgãos de controle, no caso dos convênios, são o poder público e o Tribunal de contas. No caso da OSCIP, tem o Conselho fiscal, Auditoria externa, Poder público e Comissão de avaliação. A OS tem Conselho de administração da própria entidade, formado por pessoas que não trabalham na entidade, mas são relacionadas com o objeto de serviço que está sendo realizado por aquela entidade e que escolhem uma diretoria profissionalizada para gerir e executar aquele serviço. O conselho de administração responde com os próprios bens pessoais pela gestão da entidade, assim como a diretoria da entidade. Ele é o órgão e o instrumento de controle daquela entidade. A tendência é que as próprias Organizações Sociais convidem pessoas conceituadas e representativas na sociedade. Até como proteção da própria entidade.

No quadro (nº 8), a última linha é a forma de mensuração e avaliação da entidade. A primeira é procedimental; a segunda e a terceira, no caso das Organizações Sociais, é a avaliação de resultados. O que quer dizer isso? É que na verdade vai se pensar numa auditoria e num controle por resultados. Você vai passar a controlar o resultado, e fiscalizar o dinheiro também. Só não fiscalizará o procedimento. Você vai fiscalizar o que? Se o dinheiro está sendo gasto no objeto daquele Contrato de Gestão, se não está havendo superfaturamento, desvios.

Mas os procedimentos são de cada organização, e o resultado não basta comprovar só com relatório. Sugerimos que no próprio Contrato de Gestão seja colocado qual é o meio de comprovação do alcance daquele resultado. Isso tem dado certo e vou mostrar as experiências depois que estão acontecendo em todo país.

O modelo de Organização Social é muito mais seguro para a administração pública do que um simples convênio. Ele possibilita um controle maior de resultados e maior segurança da própria administração pública, daqueles serviços que serão realizados, pois tem acompanhamento em tempo integral. No convênio, há uma despesa glosada, o que não é o caso de uma OS, que trabalha com despesa prevista e combinada com a administração pública, já que a política pública é formulada pelo Poder Executivo, pelas Secretarias e é executado pela entidade.

No próprio Contrato de Gestão quadros (n^{os} 9, 10 e 11) você vai definir quais são os indicadores para cada área de resultados, o importante é que esteja sinalizado e claro, por meio do instrumento, qual é o alcance e a direção dessa política pública. Esse programa de trabalho é definido pelo órgão estatal supervisor, ou seja, pela Secretaria, quando da abertura para a seleção dessas entidades qualificadas, podendo ser solicitado, por exemplo, que as OS apresentem propostas de um programa de trabalho baseado no edital publicado pela Secretaria.

Têm que estar descritos no contrato os resultados e as metas a serem atingidas, com os prazos, previsão dos critérios e objetivos de avaliação e desempenho, ou seja, não tem só as metas e indicadores dos resultados a serem alcançados, tem que estar previsto como a entidade vai ser avaliada em relação a esse indicador, comprovar que atingiu essa meta naquele tempo específico. Critérios e objetivos, ou seja, com a comprovação material de algo. O que não exige a administração pública de fazer um acompanhamento de perto. O monitoramento dessas atividades envolve responsabilidades do Estado e da entidade visando o atendimento de metas pactuadas. Por quê? Porque houve uma tendência inicial no modelo da Organização

Social federal de transferir para a entidade a responsabilidade pela execução de tudo. Só que há várias metas que muitas vezes o próprio órgão estatal supervisor, que no caso de vocês é uma Secretaria, tem que cumprir.

O foco do Contrato de Gestão é o estabelecimento de metas e indicadores que medem a eficácia da prestação de serviço. Não estou falando de eficiência ainda, porque eficiência é algo a se perseguir, mas que em um primeiro momento talvez não se consiga atingir.

As OS's e OSCIP's no Brasil

Em São Paulo a implantação inicialmente aconteceu na área de Saúde, a partir de 99. Escolheram-se alguns hospitais chamados portas fechadas, que trabalham com poucos agendamentos. Há vários estudos, inclusive do banco mundial, comparando o desempenho dos três modelos de hospitais, os que são OS, os estatais e os conveniados com o SUS. E mais recentemente o modelo de OS foi adotado pelos hospitais gerais, pronto socorros e ambulatorios também. Atualmente, São Paulo tem cerca de 29 serviços, entre hospitais e ambulatorios. No município, o trabalho é realizado por áreas. Por exemplo, aquela área específica uma Organização Social está responsável por fazer desde um ambulatorio até a internação.

Em Minas Gerais, a Saúde ainda está como convênio, ainda não passou a trabalhar com OSCIP. Eles têm uma legislação específica e bem parecida com a legislação de Organização Social, só que utilizam o nome de OSCIP.

Em Vitória, no Espírito Santo, o Hospital Geral, que é um pronto de socorro, está começando também como Organização Social. Tem obras e elas foram realizadas pelo Estado porque o equipamento é público e tem-se o entendimento, em alguns locais, que é o caso do Espírito Santo, de que a OS não pode fazer obra de ampliação, mas só de manutenção e restauração. Dependendo do local, o Estado faz a obra de construção e a OS a manutenção dos espaços.

É importante observar quais indicadores de desempenho devem ser variados e relacionados ao serviço e não devem ser únicos e

genéricos para todas as organizações. Você tem que ter o cuidado de mensurar esse indicador de desempenho. Mesmo que o serviço seja igual, a localidade pode ser diferente.

Em São Paulo teve um caso específico em um treinamento, que eu estava realizando pela FUNDAP, em que o diretor de uma unidade do hospital comentou: “olha eu estou com um indicador errado e ninguém me ouve”. Então todos, inclusive o pessoal da secretaria, que estava no treinamento, perguntaram qual era o indicador que estava sendo utilizado. “Era o índice de mortalidade, pessoas que saem com vida depois de terem entrado no hospital”. Ele disse: “Eu estou sendo o último do ranking há muito tempo!” Questionei: “Mas porque o indicador está errado? Esse indicador não tem que ter em todo hospital?”. Ele disse: “Tem, mas estão comparando coisas diferentes”. Porque o hospital que ele dirigia era na margem de uma estrada, então o índice de mortalidade dele era muito mais alto que os outros. Então concluímos que “A sua meta é que estava errada, comparada de forma não adequada com a dos outros hospitais, porque o hospital tinha uma característica de localização diferente”. “Então esse aqui é um hospital de zonas de risco?” Há possibilidade de ocorrer indicadores errados o tempo inteiro.

Em relação a museus, por exemplo, em São Paulo, ainda existem indicadores que são genéricos. Por exemplo, número de visitas. Não considera-se que museus que trabalham com tecnologia e acervo predominantemente tecnológico como, por exemplo, o Museu da Imagem e do Som (MIS), e o Museu de Arte Contemporânea (MAC), que o acervo é todo virtual. Mas não é tangível. As visitas são contadas fisicamente, mas só vão pessoas quando há exposição. Há acervo em meio digital, então o estado ainda não aceitou que as visitas unitárias para o acervo na Internet fossem contadas como meta de visitação, até porque são filmes, edições e gravações. Os indicadores são muitos gerais. Por exemplo, querer comparar a meta de visitação de uma Pinacoteca, que são artes plásticas, com a do Museu de Língua Portuguesa, que é um espaço cheio de tecnologia, com apelo para a área de ensino muito grande, e que tem uma visitação muitas

vezes superior. A Pinacoteca fica na frente dele, então eles ficam querendo colocar metas nos mesmos indicadores e que talvez não seja o caso de se aplicar dessa forma. Os indicadores têm que medir quantitativamente, ou por ações que sejam mensuráveis, as atividades das organizações”.

Em relação aos papéis dos parceiros, o Estado e o município formulam a política pública para a área social, monitora essas atividades e resultados previstos no Contrato de Gestão e avalia esses resultados alcançados, e a Organização Social executa o pactuado no Contrato de Gestão. Mas ela não só executa porque, na verdade, ela participa dessa elaboração do Contrato de Gestão. Quando ela se habilita, ou seja, quando ela recebe o título de Organização Social, ela passa a apresentar a proposta de execução daquela política pública e a construir um Contrato de Gestão.

Como comentei anteriormente o Contrato de Gestão é de médio a longo prazo, para que se possa medir períodos iguais em relação àquela política pública. O governo federal faz Contratos de Gestão de 3 a 5 anos. O estado de São Paulo faz de 3 anos, que não coincidam com o mandato dos dirigentes, governador e prefeitos. O estado do Espírito Santo também tem feito de 3 anos, mas Ceará e Minas Gerais fazem de um ano, o que é um problema para a entidade e para o estado. Porque, na verdade, na mudança de ano corre o risco de ter um período sem o Contrato de Gestão. Como gestor da entidade você tem uma folha de empregados e obrigações a cumprir.

A sugestão é que o contrato seja por mais de um ano e que os períodos de prestação de contas sejam até 31 de dezembro de qualquer ano. Os estados do Espírito Santo e Minas Gerais estavam fazendo de forma parecida, por um ano, a contar do dia 5 de maio. Então você fica com uma prestação de contas a fazer do dia 5 de maio até 4 de maio do próximo ano. Com isso, conseguiu-se unificar que toda prestação de contas - independente do prazo de tempo do Contrato de Gestão - seja até 31 de dezembro de cada ano.

No quadro (nº 11) apresentarei vantagens do modelo de Organização Social: finalidade de objetivos que continua; flexibilidade e agilidade

de gestão para a execução desses serviços públicos; regras privadas com princípios públicos. O único princípio público - o da transparência dos atos - você consegue hoje com a publicação dos atos da OSCIP. É obrigatório fazer atas para Internet, concessão de compra tem que ser publicada por meio de um edital simplificado na Internet. Atualmente, OSCIP de Minas e as OSs de São Paulo, e as do governo federal são muito acessadas em seus sites na Internet pelas empresas interessadas em mandarem propostas para contratação de serviços e de seleção de pessoal. Diferentemente da publicação dos dados da administração pública, que não precisam fazer ata para tudo na própria Internet.

Seleção de pessoal não é ainda uma vantagem tão grande para a entidade. Porque geralmente os profissionais que são contratados fixos numa entidade têm que possuir um currículo com uma especialidade muito peculiar para aquele tipo de serviço. E também quanto à localidade, não tem tanta concorrência em relação ao pessoal. Em Minas Gerais, por exemplo, estamos com um edital aberto para a contratação de mil professores no estado inteiro. Só tem em Belo Horizonte e cidades até médio porte. A maioria das cidades do estado são de pequeno porte, fica quase que impossível, por exemplo, conseguir um professor numa cidade para lecionar em outra.

Na área de saúde ocorre os mesmos problemas, não há médicos disponíveis para várias funções, como por exemplo médico de família, no interior do estado, principalmente, nas regiões Norte e Nordeste. Apesar de oferecerem um salário de R\$ 16 mil reais mensais, mesmo assim existe uma carência de candidatos que não querem morar em Manga ou em Nanuque. Talvez o Rio de Janeiro não tenha tanto esse tipo de problema porque é menor, possui 92 municípios, com uma diferença muito grande de condições.

As OSs funcionam para os serviços de relevância pública, em que se passa a ter um maior controle dos resultados e da aplicação dos recursos públicos. É um modelo de Organização Social que não é fácil de implantar. A implantação não se faz da noite para o dia; requer uma adaptação da própria estrutura da administração pública para lidar com os modelos e com entidades que tenham uma

profissionalização ou que queiram se profissionalizar para trabalhar com esse modelo. Esse tipo de entidade tem que ter um contador que assuma os balanços, que trabalhe com essa condição de terceiro setor e com princípios da administração pública, fazendo a prestação de contas do setor público. São várias características que requerem uma profissionalização.

Fiquem preparados se, amanhã, ao abrirem o edital aparecerem apenas três entidades.

Esse processo é gradativo. Na medida em que forem implantando o modelo, vão conseguindo mais segurança para a execução de serviços públicos de forma a ser realizada em parceria com o terceiro setor.

No Brasil inteiro 95% das unidades de saúde do SUS, são entidades do terceiro setor conveniadas. Apenas o Rio de Janeiro tem muitos hospitais estatais, mas no restante do país não. Esses convênios são precários para ambas as partes, porque não está focado em realizar e em atingir resultados, está sendo avaliado apenas por procedimentos. A entidade recebe uma cota mensal, periódica, para poder realizar uma quantidade de procedimentos, não tendo muitas vezes resultados a serem alcançados e que estejam de acordo com a política-pública .

Estamos abordando a área de Saúde que tem quase 20 anos de SUS, estando mais madura em relação a sua organização entre as esferas da administração pública. Outro ponto é a geração de dados para subsidiar a avaliação e formulação das políticas públicas. Tem o fomento, a intersetorialidade, porque dependendo da área que vai realizar esse tipo de serviço público você pode colocar metas de captação de recursos privados como, por exemplo, na área da Cultura. O que não se aplica a área de Saúde, por exemplo, porque pelo princípio do SUS não se pode ter dupla porta de entrada ou seja, não se pode ter uma porta privada e uma pública naquele mesmo hospital porque senão terão filas em uma velocidade diferenciada para prestação de serviços. Na área de esportes, por exemplo, a gente pode prever também uma captação grande. No Rio Grande do Sul a

lei das OSCIPs foi aprovada ano passado na íntegra e igual a das OSs. Lá, há um centro de treinamento para esporte profissional e foi feito um edital para que várias entidades se qualifiquem para assumirem o centro interinamente.

Em relação a contratação de pessoal, a regra é pela CLT, mediante processo seletivo próprio, ou seja, ela é que define seu próprio processo seletivo; os editais para contratação daquele pessoal com aquele perfil específico. A regra é CLT, mas tem casos e casos. Há estagiários que têm que ser pela lei do estágio; os profissionais liberais especializados que trabalham como autônomos. Se aquele serviço não for continuado ou mesmo através de uma entidade, podem ser contratados como pessoa jurídica.

A flexibilidade de utilização dos recursos disponíveis não tem rubricas rígidas. O que é diferente do convênio, que tem que gastar o recurso naquela rubrica. O município do Rio está um passo na frente, pois já trabalham per capita em muitos convênios, não tendo tanta rigidez na rubrica. Nos outros locais, o convênio tem a rubrica rígida e quando é contrato gestão não. Ele pode ser remanejado internamente e gasto no objeto da entidade desde que os resultados sejam alcançados. Se você vai gastar menos em pessoal e mais em investimento você pode fazer isso também. Tem que ter transparência.

Um ponto interessante que foi colocado na legislação mineira, é que se a entidade quiser comprar todos os bens eles serão patrimoniados pela entidade, mas com um número daquele Contrato de Gestão. Ao final daquele Contrato ela tem que devolver o bem para aquela entidade.

No quadro (nº 13) comparativo com os estados e o governo federal, tem alguns lugares, com uma observação que Minas Gerais e Rio Grande do Sul adotaram a nomenclatura de OSCIPs, mas com dispositivos semelhantes aos das OSs. Inclusive aquele dispositivo que remete a um artigo da Lei Federal 8.666/93, que dispensa licitação para contratação de Organização Social em relação ao objeto de Contrato de Gestão que ela tenha. As próprias leis de OSCIP, do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais, elas dizem no final que, para finalidade da

Lei Federal 8.666/93, a OSCIP é igual a OS.

Então porque escolheram um nome diferente? Duas siglas?

Fazendo um balanço, lembramos que no governo federal há o IMPA – Instituto de Matemática Pura e Aplicada; o Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá, no Pará. Eles são institutos de pesquisa ligados ao Ministério da Ciência e Tecnologia, especificamente ao CGEE - Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. Ele tem esse nome amplo porque faz pesquisas comparadas de âmbito internacional e para a alta administração pública. Por exemplo: para o presidente, ministro e o Conselho Mundial Saúde tomarem uma decisão sobre transgênicos, o CGEE fez uma pesquisa em âmbito mundial sobre transgênicos. Esse Centro de Gestão está sempre fazendo pesquisas nas áreas de Ciência e Tecnologia para subsidiar o núcleo estratégico, ou seja, a administração pública direta e seus formuladores de políticas. Ele não teria essa flexibilidade se tivesse no âmbito do CNPQ.

O Laboratório Nacional de Luz Síncrotron (LNLS), em Campinas, foi uma das duas primeiras Organizações Sociais do país. A outra foi a Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto(CERP), hoje TVE, aqui no RJ (Rede Brasil). A Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP), que ficava em Petrópolis, licenciou os domínios “.br” e faz esse serviço em parceria com o governo federal. Essas entidades estão diretamente com o governo federal. Em SP quando eu fiz essa apresentação, havia 26 unidades da área de Saúde no estado, só que já sei que estavam com 29 outro dia e 15 OSs gestoras de equipamentos e serviços de cultura.

Em São Paulo a lei é restritiva para Cultura e Saúde. No estado e no município, para Esporte e Saúde. Então entre eles estão a OSESP, a Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo, inclusive a sala São Paulo, que é gerida por uma OS; o Museu da Língua Portuguesa; o MIS - Museu da Imagem e do Som; a Pinacoteca do Estado; as oficinas culturais do estado também são e vários outros equipamentos culturais.

Minas Gerais trabalha com o nome de OSCIP e tem cerca de 14 ou 15, apesar de já ter tido 30, porque eles também trabalham com

projetos de curto prazo. Então tem uma na área de esporte (jogos escolares).

O INCED, que fazia o desenvolvimento social e ainda faz um pouco o Programa Poupança Jovem, programa de incentivo a conclusão do ensino médio para adolescentes de áreas de risco social. Hoje, o INCED ainda faz uma parte, mas está transferindo a outra ao município e está supervisionando essa implantação para não haver uma quebra do programa.

Tem a Fundação Israel Pinheiro que faz o Programa Minas sem Lixões, que é um programa de capacitação, e de mobilização e divulgação de uma política pública no estado inteiro para acabar com os lixões. O Instituto Elo (da cidadania) atua na área de defesa social por meio de núcleos de prevenção à criminalidade. Há o Movimento das Donas de Casa e Consumidores que faz a parte de assessoria aos consumidores porque Minas Gerais não tem PROCON no estado. O PROCON é do Ministério Público e é quem faz a parte de defesa do consumidor. Foi estabelecido assim: o estado ficou com a parte de call center, atendimento e assessoria e encaminhamento para o Ministério Público. Então é o Movimento das Donas de Casa e Consumidores de Minas Gerais que faz esse serviço.

O Instituto Hartman Rigueira presta trabalho na educação de projetos de escolas em redes. Equipa e operacionaliza os laboratórios de informática de todas as escolas públicas e estaduais do estado. Ela tem os educadores dela; tem metas a cumprir de capacitação dos docentes das próprias escolas e das próprias aulas de informática para crianças e adolescente que estudam no ensino público do estado e na manutenção de todos os laboratórios de informática em cada escola pública.

Na Bahia o governo atual acabou com todos os contratos de gestão. Eles achavam que esse modelo de Organizações Sociais era privatização. Após dois anos do governo atual, eles perceberam que não era privatização, muito pelo contrário, na verdade a política pública continuava com o Estado e o governo podia escolher qual a Organização Social, que realizaria um determinado serviço. A

única que continuou foi a Escola Técnica profissionalizante de Feira de Santana, porque tinha um arranjo intersetorial, ou seja, a própria entidade tinha convênios com as empresas da região para empregar os jovens que fizessem o ensino técnico na própria escola. Então os cursos oferecidos eram de acordo com a demanda de determinada região. O governo reverteu essa posição e agora tem um Centro de Educação Profissionalizante em Camaçari; uma Biocábrica de cacau em Ilhéus; Hospital Regional em Irecê; e um hospital em Ribeira do Pombal (BA).

Pernambuco tem o Porto Digital do Recife e tem o Instituto Tecnológico de Pernambuco. No Pará tem a Estação das Docas, que não é a administração do porto, é uma área cultural em que ela administra os restaurantes, bares, shows e várias outras atividades como exposições de arte, entre outras. No Ceará tem o Centro Dragão do Mar, em Fortaleza, administrado pelo Instituto de Arquitetura do Ceará e tem o Centro Tecnológico do Estado do Ceará – CENTEC. No Espírito Santo, há o Centro Socioeducativo, que atua na ressocialização do adolescente em conflito com a lei. A meta dessa entidade é trabalhar com 80 adolescentes dos 600 que existem no Espírito Santo. Eles estão testando esse modelo no formato de Organizações Sociais.

Agradeço a oportunidade de estar aqui.

VINÍCIUS COSTA ROCHA VIANA - CONTROLADOR GERAL:
antes do encerramento, queria registrar a presença de mais um amigo
nosso querido Secretário Municipal de Administração, Paulo Jobim.
Muito obrigado pela presença.



Anexos



O modelo OS e o seu controle

Flavio Alcoforado

Setores do Estado

	Forma de Propriedade			Forma de Administração	
	Estatal	Pública Não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público	○			○	
ATIVIDADES EXCLUSIVAS Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica	○				○
SERVIÇOS NÃO – EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	Publicização →	○			○
PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais		Privatização →	○		○

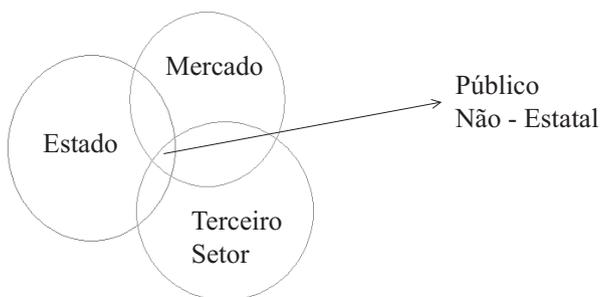
Quadro 1

	Propriedade Estatal	Propriedade Pública Não-Estatal	Propriedade Cooperativa	Propriedade Privada
Atividades exclusivas: formulação de políticas	Secretarias	-	-	-
Atividades exclusivas: implementação	Agências	-	-	-
Atividades de controle social	-	Organizações de defesa de interesses públicos	-	-
Defesa de interesses corporativos	-	-	Sindicatos e associações	-
Oferta de serviços sociais e científicos	-	Organizações Sociais e OSCIPs	-	Instituições Filantrópicas
Produção de bens e serviços para o mercado	-	-	-	Empresas comerciais

Fonte: Bresser-Pereira

Quadro 2

Intersectorialidade



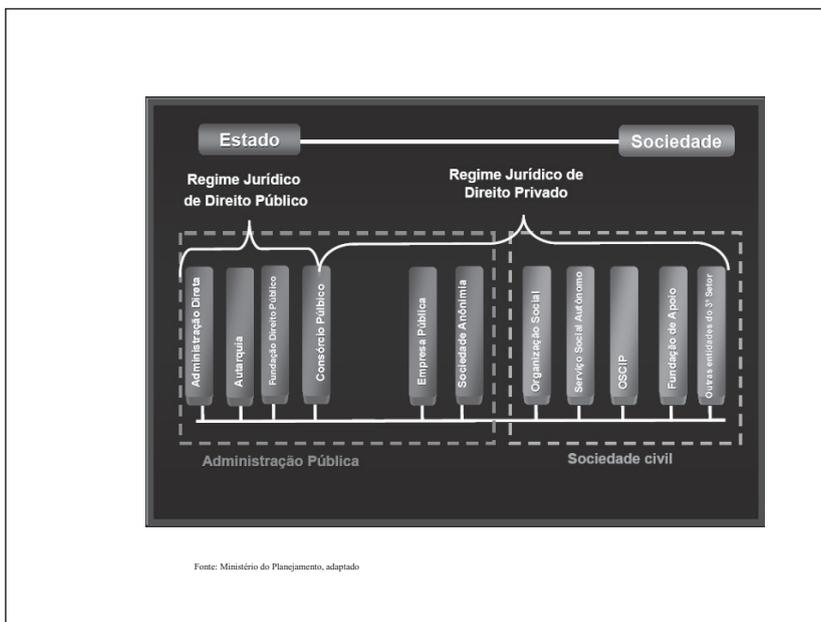
Quadro 3

Flávio Alcoforado

	Convênio	Termo de Parceria	Contrato de Gestão
Normas gerais	Lei Federal 8.666/93	Lei Federal 9.790/99	LEI n.º 5.026, de 19 de maio de 2009 DECRETO n.º 30.780, de 02 de junho de 2009
Área	Qualquer serviço, de qualquer área	Serviços de relevância pública	Serviços não-exclusivos: Ensino, exclusivamente em creches e no reforço escolar Pesquisa científica Desenvolvimento tecnológico Proteção e preservação do meio ambiente Cultura Saúde, exclusivamente em unidades de saúde criadas a partir da entrada em vigor desta Lei, no Hospital Municipal Ronaldo Gazolla e nos equipamentos destinados ao Programa de Saúde da Família Esporte
Parceiro	Organizações sem fins lucrativos	OS/CP	OS
Escolha do parceiro	Chamamento público	Concurso de projetos	Processo seletivo
Prazo	Curto/médio	Curto/médio	Médio/longo
Forma de fomento	Recursos financeiros	Recursos financeiros	Recursos financeiros, bens e servidores públicos cedidos
Contratações	Parceiro	Cotação prévia de preços	Regulamento próprio
Órgãos de controle	Poder público	Conselho fiscal	Conselho de Administração
	Tribunal de contas	Auditoria externa	Auditoria externa
		Poder público	Poder público
		Comissão de avaliação	Comissão de avaliação
		Conselho de políticas públicas	Tribunal de contas
		Tribunal de contas	Sociedade
Lógica de controle	Procedimental	De resultados	De resultados

Fonte: Eduardo Pamunzio, adaptado.

Quadro 4



Fonte: Ministério do Planejamento, adaptado

Quadro 5

Modelos possíveis

- OS
- OSCIP
- Organização sem fins lucrativos

Quadro 6

ORGANIZAÇÃO SOCIAL

- Contrato de Gestão:
 - Instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação e execução de serviços públicos.
 - Requer convocação pública de entidades interessadas em celebrá-lo com o Estado.

Quadro 7

Conteúdo do Contrato de Gestão

- Especificação do programa de trabalho definido pelo Órgão Estatal Supervisor;
- Estipulação dos resultados e metas a serem atingidos com os respectivos prazos de execução.
- Previsão dos critérios objetivos de avaliação de desempenho.
- Rol de responsabilidades do Estado e da Entidade, visando o atingimento das metas pactuadas.

Quadro 8

Foco do Contrato de Gestão

- Estabelecimento de metas e indicadores de desempenho, que medem a eficácia da prestação do serviço.
- Rol de responsabilidades do Estado e da Associação, visando o atingimento das metas pactuadas.

Quadro 9

Papéis dos parceiros

- Estado/Município:
 - Formulação da política pública para a área social específica;
 - Monitoramento das atividades e resultados previstos no Contrato de Gestão;
 - Avaliação dos resultados alcançados.

- OS
 - Execução do pactuado no Contrato de Gestão.

Quadro 10

INDICADORES DE DESEMPENHO

- São variados e relacionados a um determinado serviço ou atividade, portanto, não podem ser gerais para todas as organizações.

- Indicam de forma quantitativa, ou por ações mensuráveis, as atividades da organização específica.

Quadro 11

Vantagens do modelo OS

- Finalidade e objetivos públicos;
- Flexibilidade e agilidade de gestão;
- Regras privadas, com princípios públicos;
- Aplicável aos “serviços de relevância pública” (CF 1988);
- Maior controle dos resultados e da aplicação dos recursos públicos;
- Geração de dados para subsidiar a formulação e avaliação de políticas públicas;
- Fomento à intersetorialidade.

Quadro 12

Instrumentos de gestão

- Normas próprias de compras contratações e alienações;
- Contratação de pessoal pela CLT, mediante processo seletivo próprio;
- Flexibilidade de utilização dos recursos disponíveis, sem rubricas rígidas;
- Transparência de atos e resultados na internet;
- Possibilidade de captação de outros recursos, públicos e privados, para o desenvolvimento das atividades;
- Contabilidade privada.

Quadro 13

OS no Brasil

Aonde já tem legislação de OS:

Governo Federal
São Paulo
Goiás
Espírito Santo
Bahia
Pará
Ceará
Pernambuco

Rio de Janeiro
Rio Grande do Sul
Minas Gerais
Sergipe
Acre
Maranhão
Distrito Federal
Santa Catarina

* MG e RS adotaram a nomenclatura de OSCIP, mas com dispositivos semelhantes a OS.

Quadro 14

OS no Brasil

- **Governo Federal:**
 - IMPA – Instituto de Matemática Pura e Aplicada;
 - IDSM – Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá;
 - CGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos;
 - LNLS – Laboratório Nacional de Luz Síncrotron;
 - RNP – Rede Nacional de Ensino e Pesquisa;
 - ACERP – Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto.

Quadro 15

OS no Brasil

- São Paulo
 - 26 unidades da área de saúde

 - 15 OS gestoras de equipamentos e serviços de cultura, dentre eles:
 - OSESP
 - Museu da Língua Portuguesa
 - MIS
 - Etc.

Quadro 16

OS no Brasil

Minas Gerais

Entidade	Área
Instituto Brasileiro para o Desenvolvimento do Esporte, Educação e Cultura – IBDEEC	Esportes – jogos escolares
Instituto de Cooperação e Educação ao Desenvolvimento – INCED	Desenvolvimento Social – Programa Poupança Jovem
Instituto Cultural Orquestra Sinfônica - ICOS	Cultura – Orquestra filarmônica
Fundação Israel Pinheiro	Meio Ambiente – Programa Minas sem lixões
ELO – Inclusão e Cidadania	Defesa Social – Núcleos de prevenção à criminalidade
Movimento das Donas de Casa e Consumidores de Minas Gerais – MDC	Justiça – Defesa do Consumidor
Instituto Hartmann Regueira - IHR	Educação – Projeto Escolas em Rede

Quadro 17

OS no Brasil

- Bahia
 - ASCETEB – Escola técnica profissionalizante - Feira de Santana;
 - Centro de Educação Profissionalizante - Camaçari;
 - Biofábrica de Cacau – Ilhéus;
 - Hospital Regional Mário Dourado – Irecê;
 - Hospital Geral Santa Tereza – Ribeira do Pombal

Quadro 18

OS no Brasil

- Pernambuco
 - Porto Digital do Recife
 - ITEP – Instituto Tecnológico de Pernambuco

Quadro 19

OS no Brasil

- Pará
 - Estação das Docas

Quadro 20

OS no Brasil

- Ceará
 - Centro Dragão do Mar (IACC – Instituto de Arte e Cultura do Ceará);
 - CENTEC – Centro Tecnológico do Estado do Ceará.

Quadro 21

Impressão:

Flama Ramos Acabamento e Manuseio Gráfico



PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
R. Afonso Cavalcanti, 455 sala 1409 - Cidade Nova - CEP 20211-901
Rio de Janeiro - RJ - Tel.: (21) 2503-2906
acs.cgm@pcrj.rj.gov.br / <http://www.rio.rj.gov.br/cgm>