

A construção de um bom chamamento público e de uma boa proposta de trabalho como fundamentos para uma parceria de sucesso

Escola Municipal de Administração Pública de São Paulo – Emasp

Claudinéli Moreira Ramos, 10 de agosto de 2023.

Destaques da Constituição Federal de 1988

Cidadania = um dos fundamentos da República (art. 1º, inc. II)

Participação direta dos cidadãos nos assuntos públicos (art. 1º, p. único)

Solidariedade um dos objetivos fundamentais da República (art. 3º, inc. I)

Noção de **Estado Democrático de Direito**, previsto no art. 1º, caput, é absolutamente determinante para a conceituação de Terceiro Setor, principalmente diante da obrigatória democratização do Estado de Direito

1:
Afastando equívocos e
preconceitos

Parceria não é terceirização
Parceria não é privatização
Parceria não é precarização

Parceria não é nem pode ser terceirização

Parceria não é nem pode ser privatização

Parceria não é nem pode ser precarização

Destques da Constituição Federal de 1988

Núcleo constitucional do Terceiro Setor = conjunto de preceitos: **incisos XVII a XXI do art. 5º:**

- Assegura a todas as pessoas, físicas ou jurídicas, a liberdade de associação para fins lícitos (sentido positivo da liberdade de associação);
- Garante que ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado (sentido negativo da liberdade de associação);
- Estipula que a criação de associações independe de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;
- Preceitua que as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado.

Destaques da Constituição Federal de 1988

Título VIII, “**Da Ordem Social**”: entidades privadas / população / comunidade / coletividade como protagonistas nos segmentos:

- saúde (p. ex., art. 199, § 1º)
- assistência social (p. ex. Art. 204)
- educação (p. ex. Art. 213)
- cultura (p. ex. art. 216, § 1º)
- meio ambiente (p. ex. art. 225, caput)
- família, criança e idoso (p. ex. art. 227, § 1º).

Há farta legislação infraconstitucional, regulamentadora dos preceitos constitucionais aludidos e disciplinadora da atuação das entidades do Terceiro Setor nos segmentos assinalados.

Reforma do Estado e Terceiro Setor

O Plano de Reforma do Estado adotou um modelo conceitual, baseado na distinção de quatro setores específicos de ação estatal, conforme a natureza de suas atividades, associando-os a três modalidades de propriedade (**pública, pública não-estatal e privada**) e formas de gestão:

- ▣ Núcleo estratégico
- ▣ Setor de atividades exclusivas do Estado
- ▣ Setor de serviços não-exclusivos do Estado e
- ▣ Setor de produção de bens e serviços para o mercado

Setores da Ação Estatal

- **Núcleo estratégico** Presidência, Ministérios, Secretarias Executivas, cúpula do Judiciário e Congresso Nacional. É o segmento responsável pela formulação e definição das políticas públicas e diretrizes governamentais.
- **Setor de atividades exclusivas do Estado** Envolve a implementação das políticas formuladas pelo núcleo estratégico. Setor das atividades típicas de Estado (fiscalização, regulamentação, fomento, segurança pública, tributação e seguridade social básica), que não podem ser delegadas ao particular, pois são representativas do “poder” do Estado.
- **Setor de serviços não-exclusivos do Estado** Atividades prestadas simultaneamente pelo Estado, iniciativa privada e pelas entidades do 3º Setor que, em qualquer dos casos, devem ser apoiadas pelo Estado, por serem fundamentais para a sociedade. É o caso dos serviços públicos sociais: assistência social, saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia.
- **Setor de produção de bens e serviços** atividades econômicas que visam ao lucro e são desempenhadas pelas empresas públicas ou sociedades de economia mista.

Reforma do Estado

Principais objetivos:

- Diminuir o tamanho do Estado: privatização, terceirização e **publicização**
C. de “*serviços públicos não-exclusivos*”
- Reduzir interferência do Estado: desregulação
Estado indutor e regulador
- Aumentar a governança do Estado via ajuste fiscal e reforma administrativa: *Estado gerencial* (em lugar de burocrático)
- Aumentar a governabilidade: democracia representativa /participativa e controle social

“A grande tarefa política dos anos 90 é a reforma ou a reconstrução do Estado.”

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Reforma do Estado e Terceiro Setor

No setor dos serviços não-exclusivos, surgem os conceitos de propriedade **pública não-estatal** e de **publicização** (“atividades não exclusivas do Estado transferidas para organizações não estatais sem implicar privatização”).

Na prática, são estabelecidos dois tipos de entendimento:

Publicização = prestação de serviços de interesse público por entidades do terceiro setor com apoio do Estado

Publicização = transformação de entidades públicas em organizações privadas sem fins lucrativos

Reforma do Estado e Terceiro Setor

Leis de OS (municipais, estaduais e federal)

- Lei Estadual PA nº 5.980 (19/07/1996)
- Lei Mun. Curitiba nº 9.226 (23/12/1997)
- Lei Estadual CE nº 12.781 (30/12/1997)
- Lei Federal nº 9.637 (15/05/1998)
- Lei Estadual SP nº 846 (04/06/1998)
- Lei Mun. São Paulo nº 14.132 (24/01/2006)

- **Qualificação:** ato discricionário do ente
- **Figura jurídica:** OS (título / qualificação)
- **Instrumento de parceria:** contrato de gestão
- Não regulada por lei 8.666/1993 ou MROSC (não disciplinada por lei nacional)
- Coexiste com convênios

Lei de Oscip (lei nacional)

- Lei nº 9.790 (23/03/1999)
- **Qualificação:** ato vinculado do Ministro da Justiça
- **Figura jurídica:** Oscip (título / qualificação)
- **Instrumento de parceria:** Termo de Parceria
- Coexiste com convênios

Lei Cultura Viva (lei nacional)

- Lei nº 13.018/2014 (22/07/2014)
- **Certificação** pelo MinC
- **Figura jurídica:** Ponto de Cultura (certificação)
- **Instrumento de parceria:** Termo de Compromisso Cultural
- Coexiste com convênios e com OS ou Oscip

MROSC (lei nacional)

- Lei nº 13.019/2014 (31/07/2014)
- Indepe de qualificação ou certificação específica
- Definida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, que abarca OSCIP e não abarca OS
- **Figura jurídica:** OSC (denominação)
- **Instrumentos de Parceria:** Termo de fomento; Termo de colaboração; Acordo de colaboração; Termo de parceria (Oscip)
- Fim quase total do convênio do Poder Público com o 3º Setor (exceto na área da Saúde)

Principais instrumentos de parceria do MROSC

TERMO DE FOMENTO	TERMO DE COLABORAÇÃO	ACORDO DE COOPERAÇÃO
Objetivo deve ser incentivar prioritariamente projetos desenvolvidos ou criados por OSC, com transferência de recursos financeiros	Objetivo deve ser executar prioritariamente atividades parametrizadas pela administração pública, com transferência de recursos financeiros	Objetivo deve ser executar projetos ou atividades sem transferência direta de recursos financeiros públicos, ainda que preveja compartilhamento de recurso patrimonial

<https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/procuradoria/portaldasparcerias/OFICINA-%20ELABORA%C3%87%C3%83O%20DE%20PLANO%20DE%20TRABALHO.pdf>

Principais instrumentos de parceria do MROSC

	Fomento	Colaboração
Forma	Projetos , limitados no tempo	Projetos , limitados no tempo, ou Atividades , contínuas
Tempo de vigência	Até 5 anos (decreto federal)	Até 10 anos (decreto federal)
Valor	Teto	Referência

Parcerias com a sociedade civil para execução de políticas públicas

Foco em resultado:

- . **Melhor**: com mais qualidade
- . **Com maior alcance**: para mais gente e em mais lugares
- . **Mais ágil**: menos burocrático
- . **Mais ~~barato~~ -> mais eficiente** : com melhor relação de custo x benefício

Reforma do Estado e Terceiro Setor

Novos desafios

Contexto social nacional e internacional de maior participação, novas tecnologias e novas conformações culturais demandam / propiciam / exigem novos mecanismos de participação social qualificada na construção, execução e avaliação de políticas públicas (participação e controle social).

Desafios que persistem

- Persistência do burocratismo excessivo (lógica da desconfiança x lógica da reputação)
- Controle ainda é fundamentalmente de meios e formalidades
- Controle de resultados frágil ou insuficiente (falta de clareza de objetivos e ausência de séries históricas e indicadores consistentes)

Reforma do Estado e Terceiro Setor

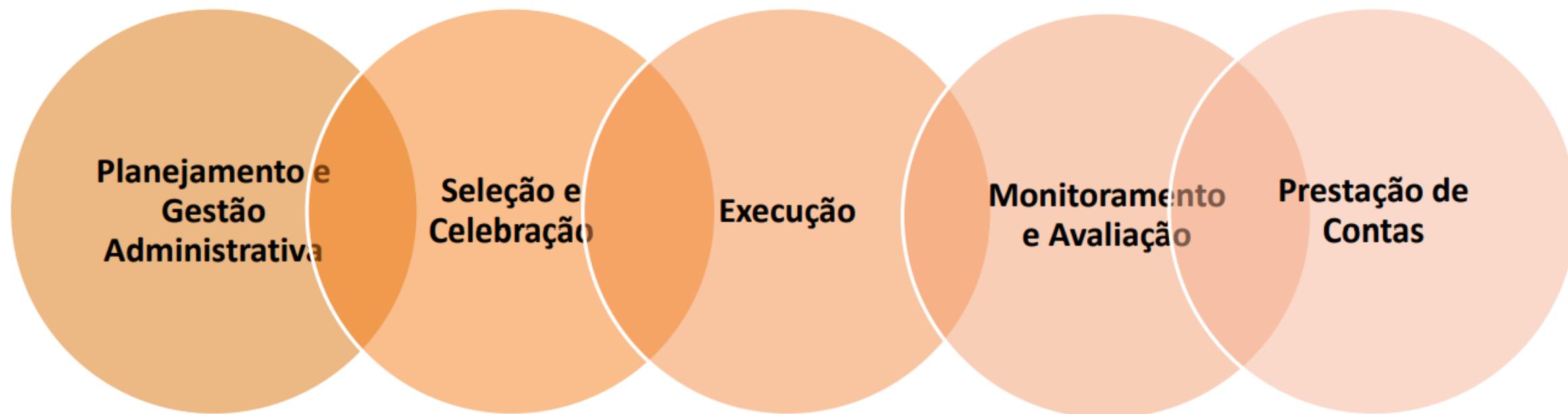
Desafios que persistem

- Sobreposição ou superposição de titulações sem organicidade / distinção / complementariedade
- Necessidade de critérios mais transparentes e consistentes de reconhecimento (distinção)
- Necessidade de afastar influências político-partidárias, corporativas e não republicanas dos processos de qualificação e outorga de benefícios
- Necessidade de equacionar obrigações, viabilidade e legitimação social (transparência e visibilidade em relação aos resultados e prestações de contas)
- Necessidade de fortalecer a ideia de fomento do 3º Setor: capacitação e apoio à estruturação

2:

A clareza de objetivos como pré-requisito de um bom chamamento público;
A construção da sistemática de acompanhamento, monitoramento e avaliação como determinantes do sucesso da parceria

Lógica processual e fases principais das parcerias



Panorama atual da execução de serviços públicos no Brasil

PRIMEIRO APONTAMENTO:

→ da falta de tradição de planejamento com metas e avaliação de **resultados** na Administração Pública brasileira

SEGUNDO APONTAMENTO:

→ da falta de tradição de planejamento e definição de metas, **resultados**, cronogramas físico-financeiros e outros instrumentos de **gestão profissional**, tanto na área pública quanto privada de execução das políticas sociais

“Se você não sabe para onde ir,
qualquer caminho serve.”

(E se não sabe onde quer chegar,
não tem como **monitorar & avaliar** se está no
caminho certo.)

Especificação do **o que se quer** em cada etapa:

Planejamento

Processo seletivo

Contratualização de resultados

Acompanhamento, Monitoramento & Avaliação

Fiscalização (e levantamento de subsídios para melhoria das execuções futuras)

Dispensa de processo seletivo nos casos de:

- a) urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público, pelo prazo de até cento e oitenta dias;
- b) guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social;
- c) realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança;
- d) atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por OSCs previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política pública.

Balizamento jurídico: incisos I, II, III e VI do art. 30 da Lei Federal nº 13.019/2014.

O chamamento público é inaplicável para emendas parlamentares que identificarem a OSC recebedora do recurso. Nesses casos, o poder público poderá firmar parceria direta com a OSC, observando as demais regras incidentes.

Balizamento jurídico: art. 29 da Lei Federal nº 13.019/2014.

Requisitos do chamamento público

Sempre que possível, a Administração Pública estabelecerá critérios a serem seguidos, especialmente quanto às seguintes características (MROSC, art. 23):

- objetos;
- metas;
- custos;
- indicadores, quantitativos ou qualitativos, de avaliação de resultados.

O chamamento público visará selecionar organizações da sociedade civil que tornem mais eficaz a execução do objeto (MROSC, art. 24).

Requisitos do chamamento público

O **edital do chamamento público especificará**, no mínimo (MROSC, art. 24, § 1º):

- a programação orçamentária que autoriza e viabiliza a celebração da parceria;
- o objeto da parceria;
- as datas, os prazos, as condições, o local e a forma de apresentação das propostas;
- as datas e os critérios de seleção e julgamento das propostas, inclusive no que se refere à metodologia de pontuação e ao peso atribuído a cada critério estabelecido, se for o caso;
- o valor previsto para a realização do objeto;
- as condições para interposição de recurso administrativo;
- a minuta do instrumento por meio do qual será celebrada a parceria;
- de acordo com as características do objeto da parceria, medidas de acessibilidade para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida e idosos.

Requisitos do chamamento público

O **edital do chamamento público especificará**, no mínimo (MROSC, art. 24, § 1º):

- a programação orçamentária que autoriza e viabiliza a celebração da parceria;
- o objeto da parceria;
- as datas, os prazos, as condições, o local e a forma de apresentação das propostas;
- **as datas e os critérios de seleção e julgamento** das propostas, inclusive no que se refere à metodologia de pontuação e ao peso atribuído a cada critério estabelecido, se for o caso;
- o valor previsto para a realização do objeto;
- as condições para interposição de recurso administrativo;
- a **minuta do instrumento** por meio do qual será celebrada a parceria;
- de acordo com as características do objeto da parceria, medidas de acessibilidade para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida e idosos.

Requisitos do chamamento público: critérios para seleção

Algumas referências para os critérios de julgamento:

- Alinhamento da proposta aos objetivos da política ou programa público, objetos do chamamento;
- Consistência técnica da proposta global no atendimento às diretrizes delineadas pelo Poder Público;
- Inovação e criatividade da proposta de trabalho;
- Qualidade e quantidade das metas, ações e indicadores propostos;
- Adequação da proposta ao valor previsto no edital e qualidade do planejamento financeiro;
- Eficiência orçamentária (relação custo x benefício);
- Exequibilidade orçamentária;
- Detalhamento do Plano Orçamentário;
- Adequação do cronograma de trabalho previsto no edital;
- Portfólio de realizações da OSC, comprovando experiência efetiva e capacidade técnica;
- Comprovação da experiência e capacidade técnica dos dirigentes e principais quadros técnicos, atestada por meio de currículo (sólida formação acadêmica e/ou qualificação técnica na área/objeto);
- Ações de acessibilidade presentes na proposta de trabalho.

Requisitos do chamamento público: a proposta de trabalho

Elementos para a construção da proposta de trabalho:

→ *Orientações gerais*

- Dados cadastrais
- Nome do Projeto / Atividade
- Apresentação e histórico de atuação da OSC
- Justificativa da Proposta
- Descrição da realidade
- Objeto da proposta
- Descrição da proposta
- Forma de execução
- Prazo de execução
- Planilha de receitas e despesas

Requisitos do chamamento público: a minuta do plano de trabalho

Para a celebração do termo de colaboração, a Administração publicará edital de chamamento público, acompanhado de **minuta de plano de trabalho** contendo, no mínimo (Decreto nº 57.575/2016):

- I. descrição da realidade que será objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou projetos e metas a serem atingidas;
- II. descrição das metas a serem atingidas e das atividades ou projetos a serem executados, devendo estar claro, preciso e detalhado, o quanto possível, o que se pretende alcançar, realizar ou obter;
- III. previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria;
- IV. forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas;
- V. definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas.

Requisitos do chamamento público: a minuta de plano de trabalho

I. descrição da **realidade** que será objeto da parceria:

Qual o histórico do objeto da parceria (dados objetivos, que ajudem a contextualizar o tema)

Quais os problemas ou desafios a serem superados?

Como é a realidade local e como se espera que ela seja alterada pela execução da parceria?

Situar os objetivos propostos e as ações importantes para que sejam alcançados.

Explicar por que as metas apresentadas são importantes para atingir os objetivos propostos.

II. descrição das **metas** a serem atingidas e das **atividades** ou projetos a serem executados

IV. **forma de execução** das atividades ou projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas

V. definição dos **parâmetros** a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas

Informar qual é a meta a ser realizada (descrição) e quais as atividades a serem realizadas para seu alcance, bem como os meios de verificação e os prazos de execução.

Requisitos do chamamento público: a minuta de plano de trabalho

Metas	Ações	Indicadores	Documentos para verificação	Prazo de execução
Macro ações (resultados parciais) a serem realizadas. Devem ser quantificáveis, verificáveis e com prazo definido.	Operações concretas a serem realizadas para o atingimento da meta. Uma mesma meta pode exigir a realização de mais de uma ação.	Unidade de medida do alcance de uma meta. É a forma de aferição do cumprimento ou não da meta. Deve ser passível de verificação.	Documentos que contém os elementos para verificação dos indicadores. É o instrumental no qual o indicador pode ser analisado. Ex. fotografias, Lista de presença, planilha, banco de dados, certificados etc.	Prazo em que a meta deverá ser atingida.

Requisitos do chamamento público: a minuta de plano de trabalho

Exemplo:

EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO Nº.
02/2021 PARA A CELEBRAÇÃO DE TERMO
DE COLABORAÇÃO COM ORGANIZAÇÃO
DA SOCIEDADE CIVIL PARA A EXECUÇÃO
DO PROJETO REDE CULTURA
COMUNITÁRIA NO ÂMBITO DO
PROGRAMA “CULTURA E TERRITÓRIOS”
DA POLÍTICA CULTURAL DO MUNICÍPIO
DE NITERÓI

METAS	AÇÕES	INDICADORES	MEIOS PARA VERIFICAÇÃO	PRAZO DE EXECUÇÃO
Macro ações (resultados parciais) a serem realizadas. Devem ser quantificáveis, verificáveis e com prazo definido.	Operações concretas a serem realizadas para o atingimento da meta. Uma mesma meta pode exigir a realização de mais de uma ação	Unidade de medida do alcance de uma meta. É a forma de aferição do cumprimento ou não da meta. Deve ser passível de verificação.	Documentos que contém os elementos para verificação dos indicadores. É o instrumental no qual o indicador pode ser analisado. Ex. fotografias, lista de presença, planilha, banco de dados, certificados etc.	Prazo em que a meta deverá ser atingida.
META 1 COORDENAÇÃO	Contratação dos profissionais responsáveis pela execução e desenvolvimento do projeto, monitoramento e aferição de resultados, controle do bom uso do recurso público e aplicação de tecnologias sociais exitosas.	Verificação do cumprimento do objeto e do cronograma de execução, pactuado compreendendo metas e ações do Plano de Trabalho aprovado.	- Relatórios de execução, contratos firmados e notas fiscais de prestação do serviço emitidas.	15 MESES

Requisitos do chamamento público: a minuta de plano de trabalho

Exemplo:

EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO SMASAC Nº. 07/2023

SELEÇÃO DE ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A EXECUÇÃO DE PROJETO PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EMERGENCIAL NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE

METAS	AÇÕES	INDICADORES	MEIO DE VERIFICAÇÃO	PRAZO DE VERIFICAÇÃO
Inserir no PAAN as famílias encaminhadas pelas unidades socioassistenciais.	<ul style="list-style-type: none">- Promover a acolhida da família.- Realizar o cadastramento da família no sistema/banco de dados.	Nº de famílias inseridas no PAAN.	<ul style="list-style-type: none">- Cópias dos formulários de encaminhamentos de famílias encaminhadas pela SUASS.- Relatório mensal contendo as famílias inseridas no PAAN.	Mensal - até o quinto dia útil subsequente.
Entregar os cartões ⁵ às famílias em até 10 dias úteis a partir do cadastramento no PAA.	<ul style="list-style-type: none">- Realizar a confecção e entrega dos cartões às famílias cadastradas, garantindo inclusive a segunda via, quando for o caso.- Preencher os formulários e termos de compromissos referentes ao uso do cartão.	Nº de cartões entregues desbloqueados.	<ul style="list-style-type: none">- Relatório mensal contendo a relação dos cartões entregues desbloqueados, por data.- Comprovante de entrega dos cartões aos usuários.	Mensal - até o quinto dia útil subsequente.

Requisitos do chamamento público: a minuta do plano de trabalho

III. previsão de receitas e de despesas a serem realizadas

Informar a descrição dos principais itens de despesa para execução das atividades e projetos previstos, indicando quantidades, prazos e valores previstos.

Exemplo:

PLANILHA DE CUSTOS - PROJETO REDE CULTURA COMUNITÁRIA					
ITEM	DESCRIÇÃO	QUANTIDADE	MESES	VALOR MENSAL	VALOR TOTAL
1	DIREÇÃO	1	15		
2	COORDENADOR DE PRODUÇÃO	1	15		
3	ASSISTENTE DE COORDENAÇÃO	5	15		
4	ASSISTENTE DE COMUNICAÇÃO	3	13		
5	SECRETÁRIA	1	15		
6	MOBILIZADOR	20	15		
7	COORDENADORES DE NÚCLEO	3	13		
8	OFICINEIROS	20	13		
9	MONITORES	20	13		
10	PALESTRAS	15	-		
11	CONSULTORES	2	1		
12	MATERIAL DE APOIO PEDAGÓGICO	20	15		
13	PERFORMANCE ARTÍSTICA - EVENTO DE ABERTURA	2	-		
14	MONTAGEM E DESMONTAGEM	2	2		
15	LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS (SOM, LUZ E PROJEÇÃO)	1	2		
16	PROJETO CENOGRÁFICO	1	2		
17	MATERIAL CENOGRÁFICO	1	2		
18	LIVRETO	1	-		
19	DESENVOLVIMENTO DE CONTEÚDO LIVRETO	1	1		
20	INTÉRPRETE DE LIBRAS	1	2		
21	PROGRAMAÇÃO VISUAL	1	5		
22	REGISTRO FOTO	1	15		
23	REGISTRO VÍDEO	1	7		
24	PRODUÇÃO GRÁFICA	1	20		
				TOTAL PARCIAL	
				CUSTOS INDIRETOS VINCULADOS (porcentagem)	
				VALOR TOTAL	

Alguns pontos de atenção...

- **Clareza e objetividade do edital de chamamento:** construção prévia envolvendo atores do setor (OSCs da política pública) e dos órgãos de controle, de forma transparente e publicizada (escutas públicas, audiências públicas, reuniões de discussão e levantamento de contribuições);
- **Consistência do planejamento:** a importância de levar em conta diagnósticos, pesquisas e avaliações; diálogo com a academia; estudos de público; registro e utilização de séries históricas e de comparativos com contextos assemelhados para a construção de indicadores (acompanhamento de evolução do cenário da política pública longo do tempo e em relação a outros cenários);
- **Alinhamento entre chamamento, plano de trabalho contratualizado, execução e prestação de contas:** a importância de garantir coerência entre os instrumentos e de realizar o registro de eventuais mudanças e o monitoramento dos indicadores de desempenho e de resultado, bem como dos efeitos (**previsto x realizado** + geração e uso de dados contextualizados);

Alguns pontos de atenção

- **Transparência e visibilidade:** como regra e como princípios (publicação de todas as etapas e de todos os documentos);
- **Planilhas orçamentárias:** previsão orçamentária mais flexível e prestação de contas mais detalhada como alternativa para planejamentos mais viáveis – foco no controle de resultados
- **PMIS:** a importância de inovar no uso desse instrumento, considerando o fomento ao 3º Setor;
- **Confoco:** a importância de ampliar o envolvimento da sociedade civil e dos públicos foco das políticas sociais na construção das parcerias (participação social e controle social).

Dúvidas? Fico à disposição. Obrigada!

Claudinéli Moreira Ramos
claumoreiraramos@gmail.com