

O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: estudo de caso para a cidade de Rio Grande-RS

Fabiane Dias Oliveira Pinto¹

Guilherme Penha Pinto²

RESUMO:

Com a implementação da Lei Federal 13.019 de 31 de julho de 2014, chamada de Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, surgiu a necessidade de mensurar se os servidores municipais estão instruídos sobre as alterações advindas desta lei, a qual rege o câmbio de recursos entre o poder público e as Organizações da Sociedade Civil a partir das Parcerias Voluntárias. Além de descrever as inovações que a Lei trará para o dia-a-dia dos servidores em suas atividades. Foi utilizada no trabalho a metodologia quantitativa realizada diretamente com os Agentes Públicos Municipais na forma de um questionário com cinco questões de múltipla escolha, a qual permitiu elencar e discutir as possíveis deficiências em relação à implantação da lei e as inovações que a mesma trará para o cotidiano dos servidores em suas atividades de análise das demandas a serem apresentadas ao poder público municipal.

Palavras-chave: Organizações da Sociedade Civil, Convênio, Parcerias Voluntárias.

Abstract

With the implementation of Federal Law 13019 of July 31, 2014 , called the Regulatory Framework of Civil Society , the need to measure whether municipal employees are educated about the changes resulting from this law, which governs the exchange of resources between the government and civil society organizations from the Voluntary Partnership . In addition to describing the innovations that will bring the Law for the day - to-day server in their activities. It was used in the work quantitative methodology carried out directly with the Municipal Public Officials in the form of a questionnaire with five multiple choice questions , which allowed to list and discuss possible shortcomings in the implementation of the law and the innovations that it will bring to the daily life of the servers in their analysis activities of demands to be presented to the municipal government .

Keywords: Civil Society Organizations , Agreement , Voluntary Partnership .

¹ Servidora Pública na Prefeitura de Rio Grande, Contadora, Bacharel em Ciências Contábeis pela Fundação Universidade Federal de Rio Grande.

² Doutorando do PPGE\PU CRS.

1 INTRODUÇÃO

Em um cenário de orçamento escasso, com a necessidade derivada de analisar a eficiência do Estado brasileiro na alocação dos recursos públicos, tanto do ponto de vista da averiguação da atuação dos seus agentes, como frente aos seus processos e normativos, apresenta-se um novo método impositivo de firmar transferência de recursos públicos para a sociedade: as Parcerias Voluntárias com Organizações da Sociedade Civil. Criadas com a finalidade de atender as necessidades sociais e levando em consideração que estas organizações já possuem uma estrutura administrativa e operacional montada, todo este arcabouço institucional pode oferecer à comunidade os serviços que o poder público tem dificuldade em oferecer no curto prazo, para a promoção do bem-estar social³.

Diante disso, levando-se em conta esta problemática, a edição de uma nova Lei Federal para repasse de recursos públicos e o conseqüente revés na montagem das prestações de contas dos recursos recebidos pelas Organizações da Sociedade Civil, surgiu a necessidade de analisar a recém criada legislação que supre toda essa celeuma que se encontra nas relações entre Administração Pública, tendo em vista sua necessidade de atender ao interesse público e às Organizações da Sociedade Civil.

A publicação da Lei Federal nº 13.019 de 31 de julho de 2014, que visa aperfeiçoar as relações de câmbio de recursos que são originados da sociedade por meio da arrecadação tributária, requer astúcia e comprometimento dos gestores públicos, na estratégia de implementação da regra do jogo, no âmbito municipal, que é o vetor atomizado dos debates sobre a alocação dos recursos públicos, conforme alerta Oliveira (2005),

Para bem desenvolver essa esperada sinergia entre Estado e sociedade civil, atuais são as orientações de Alexis de TOCQUEVILLE: Um governo não seria capaz nem de manter sozinho e renovar a circulação dos sentimentos e das ideias num grande povo, nem de conduzir todos os empreendimentos industriais. Assim que ele tentar sair da esfera política para se lançar nessa nova via, exercerá, mesmo sem querer, uma tirania insuportável; por que um governo só sabe ditar regras precisas; ele impõe os sentimentos e as ideias que favorece, e é sempre difícil discernir seus conselhos de suas ordens. Será bem pior ainda se ele se imaginar realmente interessado em que nada se mexa. Então, manter-se-á imóvel e deixar-se-á entorpecer por um sono voluntário. É necessário, portanto que ele não aja sozinho. E não agir sozinho significa agir em harmonia, em consonância com os anseios e necessidades da sociedade; significa agir, sempre que isso demonstrar ser mais pertinente e consentâneo com o interesse público, de modo concertado ou em parceria com as organizações da sociedade civil (OLIVEIRA, 2005, p.3).

O ato de administrar requer direção, orientação e integração, porém, na Administração Pública, isso tudo vai muito além, pois existem diversos regramentos a serem seguidos, ou seja, o agente público somente pode executar o que o normativo legal permite, regramento positivo, sendo o poder discricionário do mesmo limitado por este. Dentre estes regramentos estão os Princípios da Administração Pública, que são regras que servem de interpretação das demais normas jurídicas, apontando os caminhos que devem ser seguidos pelos aplicadores da lei. Tais princípios procuram eliminar lacunas, oferecendo coerência e harmonia para o ordenamento jurídico. Deste modo, de acordo com Art. 37 da Constituição Federal de 1988 – CF/88, "a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência"(BRASIL, 1988).

Dentre todos os procedimentos e processos típicos da Administração Pública estão os Convênios, os quais deixaram de compor o normativo vigente para dar lugar as Parcerias Voluntárias. Assim sendo, cabe conceituar a Parceria Voluntária como o repasse de recursos financeiros ou não da Administração Pública para as Organizações da Sociedade Civil para atender a um determinado fim com interesse das partes e desde que seja em benefício público (BRASIL,2014).

Nesta direção, visando atender aos Princípios da Administração Pública, à boa prática moral e à correta aplicação do dinheiro público, foi instituída a Lei Federal 13.019, de 31 de julho de 2014, a fim de estabelecer maior transparência no processo de transferência de recursos através das Parcerias Voluntárias, sobretudo, para que houvesse um maior controle por parte dos órgãos competentes e da sociedade.

Diante dessas prerrogativas, este artigo procura analisar os impactos esperados pelos Agentes Públicos municipais advindos da Lei chamada de Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei 13.019 de 31 de julho de 2014), verificar a sua atuação no município de Rio Grande, os quais são responsáveis pela normatização e efetivação da relação entre a Administração Pública Municipal e as Organizações da Sociedade Civil, tendo por base a importância da efetividade dos bens entregues, bem como dos serviços realizados à sociedade por meio do positivo retorno social das medidas implementadas no município de Rio Grande-RS.

Além disso, pretende-se esclarecer qual o grau de comprometimento dos Agentes Públicos envolvidos em conhecer a Lei 13.019, determinando se os mesmos estão instruídos sobre as alterações advindas da lei que rege o câmbio de recursos entre o poder público e as Organizações da Sociedade Civil a partir de Parcerias Voluntárias, elencando e discutindo os

possíveis óbices de aprendizado dos servidores municipais para efetivação do novo normativo frente aos desafios da manutenção das atividades de interesse público, não atendidas pelo poder público por várias razões de cunho administrativo e político, e demandadas das citadas organizações.

2. A CIDADE DE RIO GRANDE-RS E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ALGUMAS REFLEXÕES TEÓRICAS

A Administração Pública Municipal é responsável por oferecer serviços à comunidade, tais como Centros de Educação Infantil, postos de saúde, saneamento básico, segurança e muitos outros, sendo as áreas de educação e saúde prioritárias no processo de gestão, em especial no âmbito municipal.

2.1 A cidade de Rio Grande

O município de Rio Grande, segundo Silva (2012), está localizado no extremo sul do Rio Grande do Sul, sendo a cidade mais antiga do Estado. Conta com uma economia diversificada possuindo um Distrito Industrial composto por empresas que atuam no setor agrícola, alimentício, madeireiro, de energia, químico e metalúrgico e com forte potencial na geração de energia eólica.

Quanto ao seu histórico econômico e social, para Mikrus (2012), a cidade que foi o berço do Rio Grande do Sul, foi fundada em 19 de fevereiro de 1737, pelo Brigadeiro José da Silva Paes, que liderava uma força militar lusitana, com o objetivo de garantir aos portugueses a propriedade das terras do sul, ocasionando disputas territoriais entre Portugal e Espanha pelas terras que são hoje gaúchas e uruguaias. Nesta direção, sendo considerada ponto fundamental para execução das metas estabelecidas pelos portugueses, a Barra do Rio Grande de São Pedro, firmou-se como a entrada perfeita para a alocação de tropas militares, que assegurou a presença lusitana no sul.

Em 1737, o Brigadeiro José da Silva Paes atravessou a Barra do Rio Grande de São Pedro, e aqui fundou uma casa de detenção do Rio Grande, erguendo o Forte Jesus, Maria e José. Assim nasceu o primeiro povoado do Rio Grande do Sul, que em 1751 transformou-se em vila. Com o desenvolvimento da vila, em 1860 o Rio Grande, que era submisso a Capitania de Santa Catarina, constituiu-se na Capital da nova Organização Administrativa, a Capitania do Rio Grande de São Pedro.

Como os embates entre portugueses e espanhóis por terras no extremo sul eram constantes, a dominação espanhola ocorreu a partir de 1763, com duração de 13 anos, quando o Sargento-Mor Rafael Pinto Bandeira através de um ato reconquistou a vila, que depois disso passou a se chamar de Cidade de Rio Grande.

Rio Grande por ser uma península tem uma tendência óbvia de obter seus grandes investimentos pelo mar, as principais atividades começaram com o Porto de Rio Grande que se tornou ponto estratégico para escoamento da safra de diferentes produtos, além da indústria pesqueira, que num passado próximo movimentou o mercado de bens do município e, atualmente, tem-se a inserção do Polo Naval, consequência das demandas do Pré-Sal⁴, localizado na Amazônia Azul⁵.

A partir do começo das operações, em 1915, o Porto de Rio Grande, recebendo e exportando mercadorias, se tornou ponto estratégico para o escoamento das exportações e também o centralizador das cargas do MERCOSUL.

A cidade do Rio Grande, na década de 1970, foi o grande polo industrial da área pesqueira no país, ela abastecia, além do Rio Grande do Sul, principalmente os mercados da região sudeste, como também da região nordeste, mas com o aumento das importações de pescado oriundo da China, houve uma queda circunstancial da comercialização de peixes na cidade de Rio Grande.

Segundo o Portal Naval (2015), o grande investimento, em termos de dimensões do setor naval em estaleiros e diques no país, se encontra nesta cidade. Assim sendo, com o crescimento da expectativa da população em geral pela possibilidade de haver uma movimentação ao quadro estagnado no qual a cidade se deparava, o início das atividades do polo naval acarretou em um salto econômico que proporcionou a geração de empregos, renda e maior movimentação comercial do município. Claro que o Polo Naval não trouxe apenas benefícios, em contrapartida houve um aumento significativo da população e também problemas de ordem urbana e social decorrentes deste processo.

⁴ Segundo a PETROBRÁS (2015) está entre as mais importantes descobertas do mundo nos últimos anos. Consiste em acumulação de óleo leve de excelente qualidade com alto valor comercial. Uma realidade que nos coloca em uma posição estratégica frente à grande demanda de energia mundial.

⁵ A Amazônia Azul ou território marítimo brasileiro é a zona econômica exclusiva (ZEE) do Brasil, cuja área corresponde a aproximadamente 3,6 milhões de quilômetros quadrados - equivalente à superfície da floresta Amazônica. A área poderá ser ampliada para 4,4 milhões de quilômetros quadrados em face da reivindicação brasileira perante a Comissão de Limites das Nações Unidas. É proposto prolongar a plataforma continental do Brasil em 900 mil quilômetros quadrados de solo e subsolo marinhos, que o país poderá explorar. Com o prolongamento, a zona passará a ser mais contígua, incluindo as áreas dos arquipélagos brasileiros no Atlântico Sul. A região com a maior Amazônia Azul é o Nordeste, devido a existência de várias ilhas que se encontram bem espaçadas uma das outras em zona marinha contígua (a ilha da Trindade está excessivamente distante da costa para o mesmo ocorrer).

De acordo com Carvalho (2012, p.3), o município vive um momento de grande expectativa devido à consolidação do Polo Naval e Off-shore⁶ na área de seu Super Porto⁷ e toda indução econômica que um empreendimento desta magnitude significa para a economia da cidade e da metade sul do Rio Grande do Sul.

Segundo FEE (2010), diferentemente de outros polos industriais no país, a distância de um grande centro econômico que supra suas necessidades de bens industriais e de serviços, impactará de maneira contundente não apenas no município, mas na região e no Estado do Rio Grande do Sul.

2.2 Contexto Social e Instrumentalização normativa dos repasses públicos

Um município com um forte impulso exógeno em sua economia, com a implementação de um Polo Naval e Off-shore, traz no seu bojo uma relação direta com o incremento das demandas sociais. No caso da cidade de Rio Grande, onde se constatou um fluxo de entrada de mão de obra de outras regiões do Estado e do Brasil, os serviços prestados pela municipalidade sofreram, relativamente, um choque de demanda, sendo que no ápice desse processo surgiu, advindo do Governo Federal, o novo regramento que normatiza os repasses de recursos públicos para a sociedade civil, por meio de Parcerias Voluntárias, dos recursos para o atendimento das demandas prementes de uma população que sofreu um aumento demográfico advindo de um choque de investimento exógeno, o qual demandou mão de obra qualificada inexistente no município.

Desta forma, quando se trata, por exemplo, de educação, a gestão pública tem enfrentado pontos críticos como a necessidade de novos Centros de Educação Infantil, uma vez que a demanda vem aumentando consideravelmente nos últimos anos. No município de Rio Grande-RS, os Centros de Educação Infantil Municipais estão em fase final de construção, mas enquanto eles não são disponibilizados à comunidade, o município tem que demandar estabelecimentos particulares que já funcionam há muito tempo na cidade para atender essa demanda recente.

⁶ *Offshore* é um termo da língua inglesa cujo significado literal é “afastado da costa”. O significado de off-shore está também relacionado com a atividade (prospecção, perfuração e exploração) de empresas de exploração petrolífera que operam ao largo da costa.

⁷ Situado a 32 graus 07 minutos e 20 segundos de latitude Sul e a 52 graus 05 minutos e 36 segundos de longitude Oeste de Greenwich. É o porto de mar mais meridional do Brasil, localizado na margem Oeste do Canal do Norte, que é o escoadouro natural de toda a bacia hidrográfica da Laguna dos Patos. Dos três Portos Organizados do Estado, Rio Grande é o mais importante, como único porto marítimo, dotado de características naturais privilegiadas, capaz de ser desenvolvido racionalmente, em condições de atender à navegação de longo curso, que exige boas profundidades.

Como a parceria entre o Município do Rio Grande e as Organizações da Sociedade Civil é uma via de mão dupla, é preciso que o poder público aporte recursos para que estas organizações possam receber de forma gratuita toda a demanda excedente do município e de seu fluxo demográfico. Estas entidades vivem de doações da comunidade e sem tal recurso disponibilizado pelo Município ficaria inviável receber mais alunos além dos já matriculados. Com isso, a forma mais comum de liberar esses recursos são os Convênios, que a partir do momento em que Lei 13.019 entrar em vigor, passará a ser chamado de Parcerias Voluntárias.

Segundo Carvalho (2010), o Convênio é o instrumento utilizado pelos Órgãos da Administração Pública para executar as transferências dos créditos orçamentários para outro órgão ou entidade da sociedade civil visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou de evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação. (CARVALHO,2010.p. 713).

Não obstante, Rocha (2014), salienta que as Parcerias Voluntárias são necessárias ao dia-a-dia da Administração Pública, uma vez que essas são instrumentos de fomento social. Ainda, segundo os autores:

As Parcerias Voluntárias são instrumentos de fomento social. A atividade administrativa de fomento é uma atividade indireta que visa a estimular a ação dos agentes privados considerada de relevante interesse ou utilidade pública. Com efeito, a atividade administrativa é uma atividade teleológica que se caracteriza pelo conjunto de atos e procedimentos realizados pela Administração Pública com vistas à satisfação das necessidades coletivas. Contudo, o alcance dessas finalidades pode ser feito de modo direto e imediato, casos em que o agir da Administração produz e alcança o fim almejado ou de modo indireto e imediato, caso em que a atividade administrativa manifeste-se por meios de fatos, atos e procedimentos que, em si mesmos, não tendem a obter a satisfação das necessidades coletivas, que são satisfeitas pela Administração de maneira indireta e mediata, mediante a promoção de certas atividades dos particulares. (ROCHA, 2014,p. 3).

Cabe destacar, que o objetivo principal da Lei 13.019 de 31 de julho de 2014 é estabelecer um novo Regime Jurídico para a celebração de Parcerias Voluntárias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil. De acordo com o artigo 2º, inciso I, desta Lei, as Organizações da Sociedade Civil: pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (BRASIL, 2014).

Além disso, o campo de discricionariedade de decisão do gestor público municipal, antes bastante amplo, na sistemática dos Convênios regidos pelo artigo 116 da Lei nº 8.666, de 21 de julho de 1993, o processo decisório do gestor passa a ficar unido a um procedimento formal que visa a legitimar as decisões administrativas acerca da alocação de recursos públicos, sejam financeiros ou não, em parcerias de interesse público, realizadas em regime de mútua colaboração, formalizadas com tais entidades. Além disso, a Lei nº 13.019 também define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com as Organizações da Sociedade Civil aplicando-se seus efeitos à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público e suas subsidiárias, abarcando todo espectro da administração pública direta e indireta.

São muitas as modificações introduzidas pela nova Lei, tais como: a definição de responsabilidades operacionais para diferentes agentes públicos; a determinação de regras de transparência e controle para parcerias voluntárias; a institucionalização das formas de participação social neste processo; a modificação das normas referentes aos planos de trabalho destes ajustes, aperfeiçoando-os, do ponto de vista técnico; instituição da necessidade de chamamento público para a seleção das Organizações da Sociedade Civil parceira da Administração Pública, mediante publicação de edital, com critérios de julgamento objetivos das propostas apresentadas pelas entidades interessadas; a normatização dos requisitos para a celebração das parcerias voluntárias, estabelecendo quais os documentos que as Organizações da Sociedade Civil deverão apresentar; a prevenção expressa dos casos de impedimentos da Organização da Sociedade civil para a celebração de qualquer modalidade de parceria, bem como os tipos de objetos vedados no âmbito destas; a determinação das cláusulas obrigatórias dos Termos de Colaboração e de Fomento; a prevenção de despesas vedadas que estabelece exigências para a movimentação e aplicação financeira dos recursos; a limitação das alterações das parcerias instituindo a comissão de monitoramento e avaliação, responsável por fiscalizar e homologar os relatórios técnicos de acompanhamento da parceria, elaborados pela Administração Pública; e, também, a instituição do gestor, com poderes de controle e fiscalização; a prevenção de normas gerais e prazos para a prestação de contas e seu julgamento pela Administração Pública; bem como o estabelecimento de sanções a serem aplicadas às Organizações da Sociedade Civil no caso de descumprimento da Lei ou da parceria, definindo as responsabilidades dos agentes públicos no âmbito destes ajustes.

É neste cenário que a Administração Pública instituirá programas de capacitação para seus agentes. Os processos de Parceria Voluntária trarão toda a publicidade necessária através

da internet disponibilizando o nome de todas as entidades envolvidas e o recurso disponível a ser utilizado por elas. Isso não significa dizer que o Plano de Trabalho deixará de existir, mas que este continuará sendo composto por: metas a serem atingidas, prazo de execução das atividades, definição dos indicadores, elementos que demonstrem a compatibilidade dos custos, plano de aplicação de recursos, estimativa de valores a serem recolhidos para pagamento de encargos, valores a serem repassados mediante cronograma de desembolso, modo e periodicidade da Prestação de Contas e prazos para análise das mesmas.

Sobretudo, a instituição do Chamamento Público deverá ser realizada de forma transparente, contendo critérios e indicadores padronizados a serem seguidos, deverá ser aberto um edital contendo todas as regras a serem seguidas, este edital deverá ser amplamente divulgado em página do sítio oficial do órgão público na internet. Em razão da expressão "amplamente divulgado", é recomendável que se adotem outras formas de divulgação do edital, como por exemplo, publicação na imprensa local. Neste caso a Administração Pública poderá publicar apenas o extrato do edital, em razão do custo de veiculação impressa na íntegra do ato convocatório. Em síntese, a Lei 13.019 estabelece requisitos mínimos de publicidade do edital que obrigatoriamente devem ser cumpridos.

Ainda segundo o mesmo normativo, as Organizações da Sociedade Civil, para celebrar Parcerias Voluntárias, deverão ser regidas por estatutos com normas específicas. Conforme os artigos 39, 40 e 41 existem vedações às Organizações da Sociedade Civil, como por exemplo: não estar regularmente constituída ou, se estrangeira, não estar autorizada a funcionar no território nacional.

Desta forma, as parcerias serão formalizadas mediante a celebração de Termo de Colaboração ou de Termo de Fomento, conforme o caso. Estes termos são definidos como sendo instrumentos jurídicos que formalizam as Parcerias Voluntárias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil, para a consecução de finalidades de interesse público e em regime de mútua cooperação. Nos dois casos o Chamamento Público será realizado, a diferença entre os instrumentos jurídicos citados é que o Termo de Colaboração é proposto pela Administração Pública e o termo de Fomento é proposto pela Organização da Sociedade Civil, conforme está expresso no artigo 2º, incisos VII e VIII da Lei 13.019(Likes, 2014).

Na hipótese de alteração no termo firmado, a Organização da Sociedade Civil deverá apresentar um novo Plano de Trabalho e ele será aprovado pela Administração Pública. Ela realizará procedimentos de fiscalização das parcerias. O gestor terá que acompanhar e fiscalizar a execução da parceria. As Prestações de Contas observarão regras previstas nesta

nova Lei. Este novo normativo está em consonância com o já disposto nas Leis 4.320/64 e 8.666/93, portanto, consolidando e não indo de encontro com estes dispositivos legais, mas buscando aperfeiçoar as relações de repasse de recursos públicos para atores da sociedade civil.

Assim, a Lei 13.019 foi editada para formalizar e incrementar o controle sobre as Parcerias Voluntárias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil, neste contexto, estas duas vertentes da sociedade deverão rever suas atitudes em relação a tais parcerias, pois o que era realizado há bem pouco tempo, não será mais permitido. Como por exemplo, as entidades encaminhavam à Administração Pública seu pedido de recurso e o mesmo era atendido quase que imediatamente, agora, com a implementação do novo Marco Regulatório, a Administração Pública por meio do Chamamento Público é quem vai definir quais as necessidades dela para assim poder introduzir tais entidades no processo de recebimento do recurso público. Portanto, todos que possuem envolvimento direto e indireto com Parcerias Voluntárias deverão ser exímios conhecedores da nova lei.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O método adotado nesta pesquisa refere-se ao método quantitativo. Deste modo, tendo em vista a necessidade de mensurar o grau de conhecimento dos servidores da Prefeitura Municipal de Rio Grande-RS foi escolhida como técnica de pesquisa principal a observação direta intensiva⁸, ou seja, um questionário com cinco perguntas de múltipla escolha que permitiu realizar em um primeiro momento um levantamento sistemático de informações capazes de nos dar sustentabilidade as reflexões bibliográficas produzidas sobre o tema.

Do mesmo modo, GIL (2002, p,185), compreende que a pesquisa desenvolvida neste trabalho foi aplicada e exploratória, visa nos elucidar os possíveis impactos da nova normatização de transferência de recursos públicos. Segundo Marconi e Lakatos (2010, p.139), “a pesquisa, portanto, é um procedimento formal, com método de pensamento reflexivo, que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para conhecer a realidade”. Assim, o método utilizado está aderente à formalidade visando confirmar o resultado.

Outrossim, a investigação realizada pode, também, ser adjetivada como descritiva, de modo a contemplar traços da forma qualitativa de pesquisa, a qual, segundo Cervo e Bervian

⁸Segundo Lakatos& Marconi (1992), a observação direta intensiva é um tipo de observação que “[...] utiliza os sentidos na obtenção de determinados aspectos da realidade. Não consiste apenas em ver e ouvir, mas também examinar fatos ou fenômenos que se deseja estudar”, podendo ser efetivado por meio de entrevistas ou simples observação dos agentes.

(2002 p,66), “procura descobrir, com a precisão possível, a frequência com que um fenômeno ocorre, sua relação e conexão com outros, sua natureza e características”, no caso específico deste trabalho, busca averiguar como se comportam os Agentes Públicos frente a implementação da nova Lei, bem como a constância dos fenômenos apresentados. Finalmente, cabe destacar, que a pesquisa igualmente é um estudo de caso, que, conforme conceito genérico de Cervo; Bervian e Silva (2007, p.62), “é a pesquisa sobre determinado indivíduo, família, grupo ou comunidade que seja representativo de seu universo, para examinar aspectos variados de sua vida”, uma vez que analisa Agentes Públicos de um município específico, frente ao universo de mais de cinco mil entes municipais no Brasil.

Portanto, o procedimento específico e primordial foi a aplicação de uma entrevista aos servidores municipais, com o intuito de analisar o comportamento dos agentes públicos frente a nova Lei. A análise e o entendimento se deram de forma descritiva, abarcando a realidade encontrada nos dados, e os resultados foram pontuados de acordo com as respostas de cada questão, podendo, assim, mensurar, de forma adequada, o retorno dos entrevistados, quais sejam os agentes públicos do Município do Rio Grande.

A realização da pesquisa aconteceu da seguinte forma: foram enviados por e-mail 14 questionários aos servidores da Prefeitura Municipal de Rio Grande. O questionário continha 5 perguntas de múltipla escolha e com quatro alternativas de fácil entendimento para o entrevistado. Foi concedido um lapso temporal de 5 dias para que o entrevistado se sentisse a vontade para responder as questões apresentadas.

4. Reflexões acerca dos resultados.

O questionário apresentado aos Agentes Públicos Municipais buscou mensurar o grau de conhecimento ou envolvimento dos mesmos com o novo normativo legal. Cabe destacar, que de acordo com o objetivo do trabalho, foram enviados questionários a todos os funcionários do executivo municipal que serão afetados por esta nova lei, ou seja, os questionários alcançaram a população de agentes públicos envolvidos diretamente com a implementação do novo normativo legal. Tal fato se deve a necessidade de observar o comportamento dos Agentes Públicos nas diversas áreas de atuação do município, tais como: educação, fazendária e assistência social.

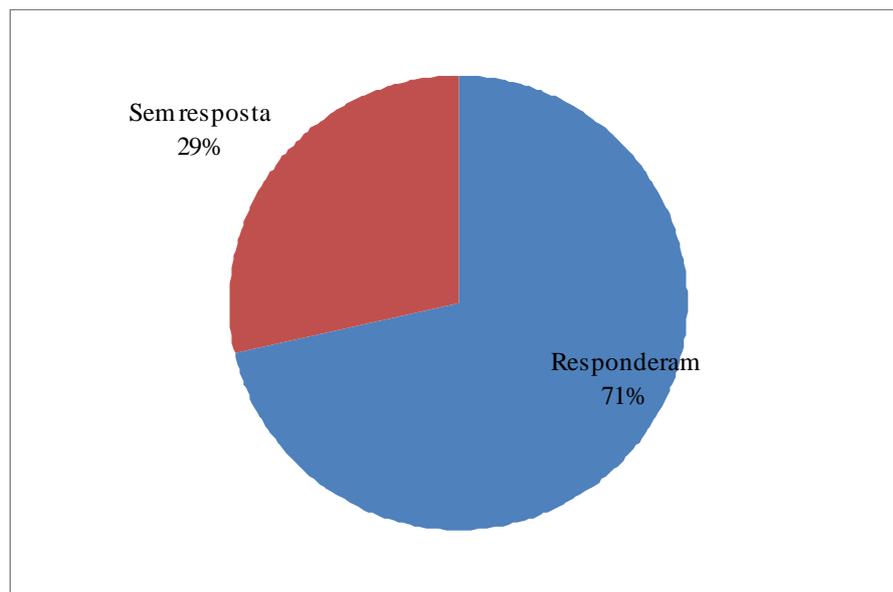
O questionário foi dividido em cinco perguntas objetivas buscando mensurar:

1º) se o agente público sabia da existência desse novo instrumento de relacionamento entre as Organizações da Sociedade Civil e a Administração Pública; 2º) se o agente público possuía

aderência ao conceito de Organizações da Sociedade Civil, além de ser ponto de verificação de contradição, uma vez que se houvesse declarado "conhecimento" ou "conhecimento profundo" do novo normativo deveria estar acostumado a tal conceito; 3º) demonstrar a aderência dos participantes da pesquisa a condição de agentes atuantes nas ações de repasses dos recursos da Administração Municipal aos atores da sociedade civil; 4º) mensurar o impacto do novo normativo na visão dos agentes públicos responsáveis pelos procedimentos de liberação e transferência de recursos pelo executivo municipal; e, concomitante ao quarto questionamento, 5º) verificar se haverá necessidade de um processo didático de elucidação pelo poder público dos mecanismos da nova legislação, com fito de não interromper o fluxo de prestação de serviços e a transferência de materiais de interesse público.

Quanto aos resultados efetivamente alcançados, ressalta-se que dos 14 questionários enviados para os servidores da Prefeitura, 10 foram respondidos, ou seja, uma adesão de 71% fazendo com que os resultados obtivessem uma amostra significativa de acordo com o Gráfico 1.

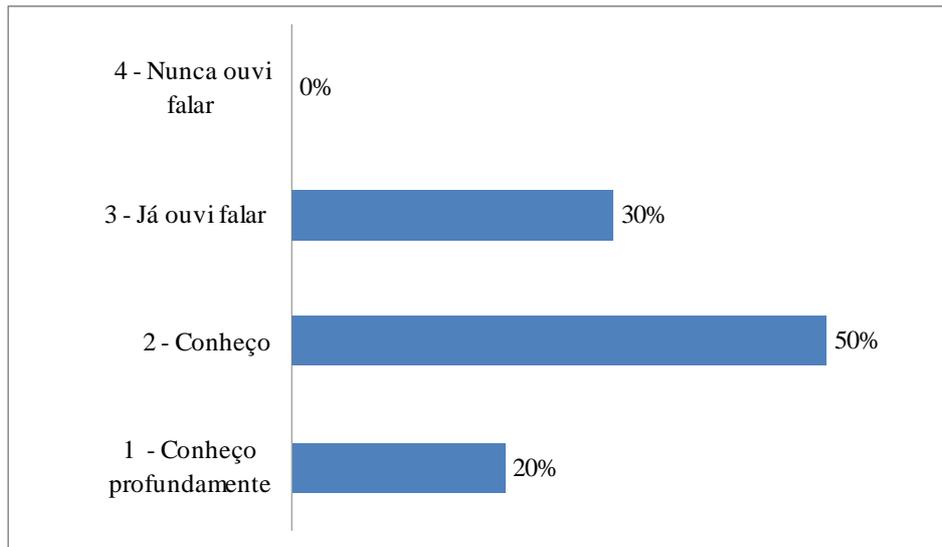
Gráfico 1 - Aderência dos Agentes Públicos ao questionário apresentado.



Fonte: Elaboração do Autor

O resultado do Gráfico 1 demonstra um bom interesse, relativo, em participar da pesquisa por parte dos Agentes Públicos Municipais, mas demonstra também certo grau de dificuldade para a implementação da legislação, típica dos custos de transação em qualquer estrutura burocrática.

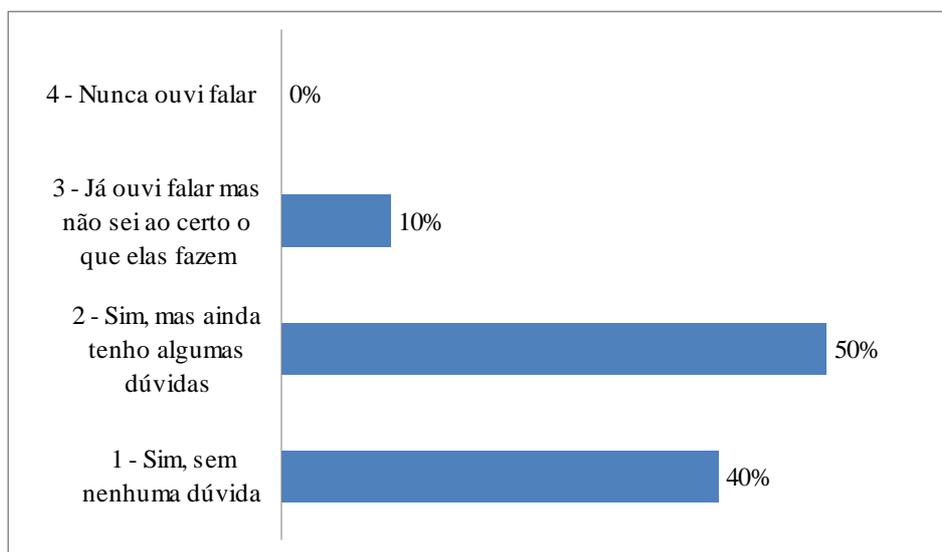
Gráfico 2 - Grau de conhecimento dos Agentes Públicos em relação a Lei 13.019:



Fonte: Elaboração do Autor

Os resultados para a primeira questão revelam que 70% conhecem ou possuem maior conhecimento sobre a Lei, sendo que se espera um baixo nível relativo de dúvidas sobre os procedimentos, o que pode significar que não haveria necessidade da realização de cursos e estágios para o aprimoramento sobre a sua implementação.

Gráfico 3 - Grau de entendimento do conceito de Organizações da sociedade civil por parte dos Agentes Públicos.

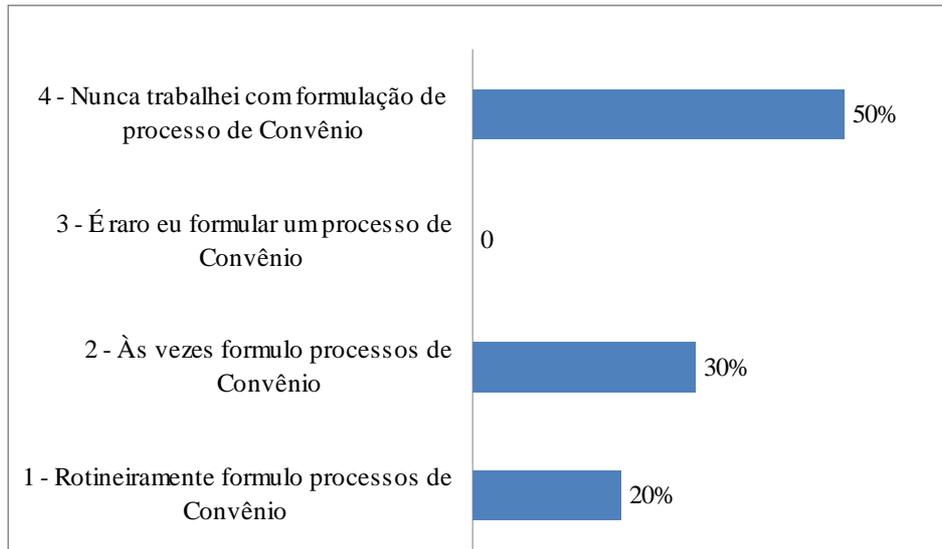


Fonte: Elaboração do Autor

Como se pode observar, os resultados do Gráfico 3 ratificam o resultados do primeiro questionamento, ou seja, existe bom conhecimento da Lei, porém demonstra a necessidade de inversões por parte da Administração pública municipal em cursos, estágios e intercâmbios de bom nível de aprofundamento, para aperfeiçoar o conhecimento tácito sobre a norma na Prefeitura Municipal de Rio Grande, uma vez que pelo menos 60% dos agentes possuem

alguma dúvida, ou mesmo desconhecem o conceito de Organizações da Sociedade Civil. Finalmente, tal fato corrobora a hipótese de que os agentes possuem apenas conhecimento superficial da lei.

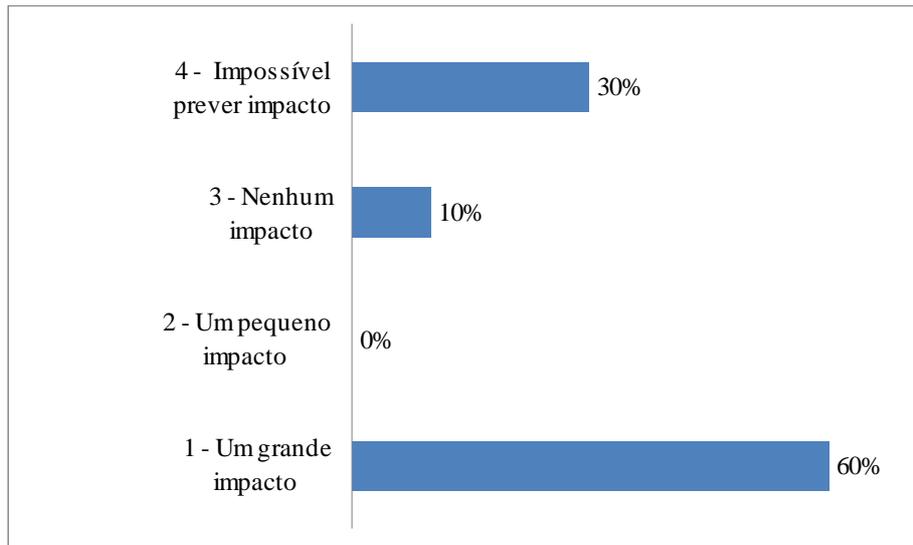
Gráfico 4 - Relação entre o Agente Público e a formulação de processos de Convênio em seu dia-a-dia.



Fonte: Elaboração do Autor

O Gráfico 4 trás a pergunta 3 que trata da elaboração dos processos de Convênio. Pode-se perceber que 50% dos entrevistados nunca formularam processos de Convênio, o que aparentemente está correlacionado com alto nível de dúvidas quanto à legislação, apresentado no Gráfico 3, uma vez que apesar de participarem dos processos de alocação, liberação e fiscalização do recursos alocados, não possuem conhecimento prático da elaboração do instrumento próprio de transferência de recursos, qual seja o Convênio, até o advento da nova legislação. Apenas 20% formulam rotineiramente processos de Convênio e outros 30%

Gráfico 5 - Grau de mensuração do impacto da implementação da Lei 13.019 nas tarefas diárias dos Agentes Públicos.

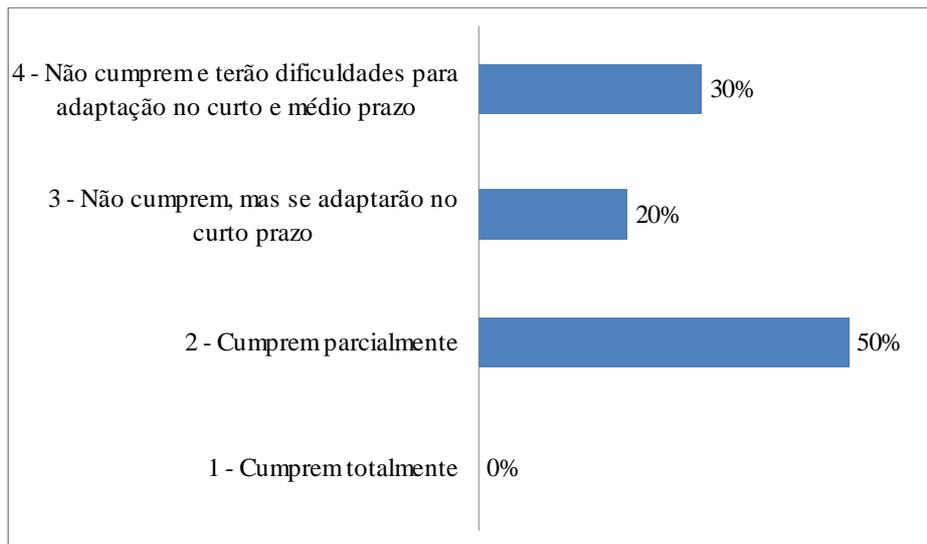


Fonte: Elaboração do Autor

Por sua vez no Gráfico 5, pode-se verificar qual o impacto esperado por esse corpo de agentes públicos. Na mesma direção dos resultados da questão 3, ao serem questionados sobre o impacto da Lei em suas atividades diárias, 60% dos servidores, apesar das dúvidas sobre a legislação, esperam que a mesma cause um grande impacto em sua rotina de trabalho, algo esperado em função dos diversos questionamentos que um novo normativo pode revelar por meio do alto custo de entrada e do incremento dos custos de transação no curto prazo, corroborado pelo indicativo de que 60% possuem alguma dúvida sobre a implementação o que se verificou nos resultados do Gráfico 3.

A questão cinco busca refinar o grau de conhecimento e adaptação das Organizações da Sociedade Civil em relação à Lei 13.019 na percepção dos agentes públicos, conforme apresentado no Gráfico 6:

Gráfico 6 - Grau de adaptação das Organizações da Sociedade Civil em relação a Lei 13.019 pela óptica dos Agentes Públicos



Fonte: Elaboração do Autor

Quando perguntados se às Organizações da Sociedade Civil, que atualmente participam dos Convênios com a Prefeitura, preenchem os requisitos para o Chamamento Público que será obrigatório a partir da Lei 13.019 percebeu-se que, os Agentes Públicos Municipais acreditam que essas organizações cumprem parcialmente os requisitos que serão impostos. Essa afirmativa se deve ao conhecimento pelas entidades que hoje realizam Convênios com a Prefeitura. Assim sendo, espera-se que tanto os agentes públicos envolvidos quanto os partícipes das Organizações da Sociedade Civil deverão ser instruídos sobre esse novo mecanismo de transmissão de recursos públicos. Portanto, é premente o investimento na atualização dos funcionários, uma vez que estes são os prováveis multiplicadores do conhecimento, em um primeiro momento, frente as Organizações da Sociedade Civil.

Portanto, de modo geral, os servidores entrevistados conhecem superficialmente a Lei 13.019, pois 70% declararam ao menos conhecer o novo instrumento. Outrossim, 90% dos entrevistados ao menos "conhecem, com algumas dúvidas" o que são as Organizações da Sociedade Civil, mas 50% afirmaram que não estão acostumados a realizar o antigo processo de transferências de recursos que é ponto de preocupação em vista a implementação de um novo instrumento desconhecido que é baseado em uma legislação não plenamente dominada pelos agentes. Depreende-se que em função deste último, 60% possuem a plena certeza que a Lei 13.019 vai causar um impacto muito grande quando entrar em vigor. Esta conjuntura é corroborada pelo fato de que 50% dos entrevistados afirmaram que as Organizações da Sociedade Civil cumprem parcialmente as exigências para um futuro Chamamento Público.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo não esgota a discussão do tema, mas demonstrou pela visão dos agentes públicos municipais, que a Lei 13.019 é uma inovação em se tratando de Parcerias Voluntárias. Ela foi editada para organizar e tornar mais transparente a prática dessas parcerias.

É claro que esta iniciativa da Administração Pública Federal é muito louvável em termos de gestão, mas a mesma está ciente de que terá muito trabalho para implantar o novo sistema de Parcerias Voluntárias. A criação de comissões de servidores para avaliação da implementação do novo processo de transferência de recursos, buscando incrementar o conhecimento tácito do executivo municipal, seja pela sinergia interna, cursos com entidades especializadas, ou mesmo o *benchmarking* com outras prefeituras no Brasil que possuam um corpo técnico mais robusto em função de seus orçamentos, convergem para o sucesso dessa nova fase, qual seja da implementação e instrumentalização das Parcerias Voluntárias.

Atualmente, quando precisam de recursos simplesmente elas pedem à Administração Pública e, dentro de no máximo um mês, já estão desfrutando do recurso, no entanto agora, terão de participar do Chamamento Público e terão que se adequar às inovações que estão expressas na Lei 13.019.

Portanto, as duas partes terão um grande caminho pela frente para alcançar o grande objetivo que é um processo transparente e eficiente, o qual passa pelo premente aperfeiçoamento do corpo técnico das partes envolvidas.

REFERÊNCIAS

BRASIL, **Constituição Federal**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: "http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 28 fev.2015.

BRASIL, **Lei, n.4.320**, de 17 de março de 1964. Ementa. Diário Oficial da União de 23 de março de 1964.

BRASIL, **Lei, n.8.666**, de 21 de junho de 1993. Ementa. Diário Oficial da União de 22 de junho de 1993.

BRASIL, **Lei, n.13.019**, de 31 de julho de 2014. Ementa. Diário Oficial da União de 1º de agosto de 2014.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988, Ementa. Diário Oficial da União de 5 de outubro de 1988.

CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e Contabilidade Pública**. 5ª Edição. São Paulo: Elsevier Editora. 2010.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia Científica**. 5ª Edição. São Paulo: Pearson Prentice Hall. 2002. <http://www.coladaweb.com/direito/administracao-publica>. Acesso em 20 mar.2015.

FEE. Fundação de Economia e Estatística. **Dados Municipais**, 2014. Disponível em: <http://www.fee.tche.br>, Acesso em 21 mar.2015.

GIL, Antônio Carlos. **Técnicas de Pesquisa em Economia e Elaboração de Monografias**. 4ª Edição. São Paulo: Editora Atlas. 2002.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia do trabalho científico**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1992.

LIKES. Sandra Mara. **O direcionamento das verbas públicas através de recursos provenientes de emendas parlamentares**. (2014) Sítio:<http://jus.com.br/artigos/37276/o-direcionamento-das-verbas-publicas-atraves-de-recursos-provenientes-de-emendas-parlamentares>. Acesso em 21 fev.2015.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7ª Edição. São Paulo: Atlas, 2010.

Mikrus. **História da Cidade**. Disponível em: <http://www.mikrus.com.br/~classe35/histcidade.htm>. Acesso em 06 nov.2012.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **Organizações da sociedade civil de interesse público: Termo de parceria e licitação**. Sítio: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-2-JUNHO-2005-GUSTAVO%20JUSTINO.pdf> Acessado em: 20 fev.2015.

Pindyck, R.S. & Rubinfeld, D.L., **Microeconomia**. Silva, R. R. *et. all.* – RS. FURG, 2012. 7º Ed., São Paulo, 2010, cap.18, pag. 602.

<http://www.significados.com.br/offshore/>. Acessado em 28 jun.2015.

<http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/areas-de-atuacao/exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas/pre-sal/> Acessado em: 28 jun.2015.

PORTAL NAVAL, **Principais Estaleiros**. Disponível em: <http://www.portalnaval.com.br/estaleiros/estaleiros-brasil-regiao-estaleiro/rio-grande-erg/> Acessado em: 18 mai.2015.

http://www.portoriogrande.com.br/site/sobre_porto_localizacao.php. Acessado em 28 jun.2015.

ROCHA, Silvio Luis Ferreira da. **O novo regime jurídico das parcerias voluntárias previsto na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. São

Paulo.Sítio:<<http://www.ajuris.org.br/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/344/279>>.
Acessado em: 28 fev.2015.

https://pt.wikipedia.org/wiki/Amaz%C3%B4nia_Azul. Acessado em 28 jun.2015.