

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-graduação em Projetos Sociais: formulação e monitoramento

Wallace Rosa Gomes

**ANÁLISE DOS PROJETOS SOCIAIS EXECUTADOS COM RECURSOS DO FIA
DE AIMORÉS - MG, NO CONTEXTO DO MARCO REGULATÓRIO DAS
ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL**

Belo Horizonte

2020

Wallace Rosa Gomes

**ANÁLISE DOS PROJETOS SOCIAIS EXECUTADOS COM RECURSOS DO FIA
DE AIMORÉS - MG, NO CONTEXTO DO MARCO REGULATÓRIO DAS
ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL**

Monografia de Especialização apresentada ao Programa de Pós-graduação em Projetos Sociais: formulação e monitoramento da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção de título de Especialista em Projetos Sociais: Formulação e Monitoramento.

Orientadora: Dra. Letícia Santos de Lima

Coordenadora: Dra. Danielle Cireno
Fernandes

Belo Horizonte

2020

301 G633a 2020	<p>Gomes, Wallace Rosa.</p> <p>Análise de projetos sociais executados com recursos do FIA de Aimorés-MG, no contexto do marco regulatório das organizações da sociedade civil [recurso eletrônico] / Wallace Rosa Gomes. - 2020.</p> <p>1 recurso on-line (61 f.)</p> <p>Orientadora: Leticia Santos Lima.</p> <p>Monografia apresentada ao curso de Especialização em Projetos Sociais: Formulação e Monitoramento - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.</p> <p>Inclui bibliografia.</p> <p>1. Projetos. 2. Sociedade civil. I .Lima, Leticia Santos. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.</p>
----------------------	--



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
ESPECIALIZAÇÃO EM PROJETOS SOCIAIS: FORMULAÇÃO E MONITORAMENTO

FOLHA DE APROVAÇÃO DA MONOGRAFIA DE WALLACE ROSA GOMES

Aos vinte e cinco dias do mês de maio de dois mil e vinte, reuniu-se a banca examinadora de defesa de monografia do Curso de Especialização em Projetos Sociais: Formulação e Monitoramento do discente WALLACE ROSA GOMES, composta por Orientador: Leticia Santos Lima e Danielle Cireno Fernandes para examinar a monografia intitulada "Análise de Projetos Sociais executados com recursos do FIA de Aimorés-MG, no contexto do marco regulatório das organizações da sociedade civil". Procedeu-se a arguição, finda a qual os membros da banca examinadora reuniram-se para deliberar, decidindo por unanimidade pela aprovação da monografia. Para constar, foi lavrada a presente ata que vai datada e assinada pela Coordenadora.

Belo Horizonte, 20 de março 2023

Profa. Ana Marcela Ardila Pinto
Coordenadora do Curso de Especialização em Projetos Sociais: Formulação e Monitoramento



Documento assinado eletronicamente por **Ana Marcela Ardila Pinto, Coordenador(a)**, em 20/03/2023, às 16:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2160367** e o código CRC **ACE88DF6**.

À minha mãe, pela sua fé, determinação e garra. Por me ensinar a ser forte, superar os obstáculos da vida e seguir em frente. Pela confiança, carinho e amor incondicional que sempre me concedeu. Pelo apoio e incentivo, acreditando sempre nos meus sonhos e contribuindo para a sua realização. Te amo!

AGRADECIMENTOS

A Deus que tem me conduzido nesta vida com lições de amor, fé, esperança e fraternidade hoje e sempre.

À minha família pelo apoio e incentivo nesta e outras caminhadas, e pela certeza que sempre estarão comigo!

Aos amigos de ontem, hoje e sempre, pelos diálogos e debates construtivos contribuindo neste processo formativo.

Ao Willian, Iranete e Natália companheiros de Pós-Graduação: foram muitos quilômetros percorridos para chegar até aqui, horas e horas na estrada. Conseguimos!

À minha orientadora, Dra. Letícia Lima, pelas orientações e correções, contribuindo para o meu processo de conhecimento. Obrigado pela tua sensibilidade, olhar crítico e por não ter desistido de mim, me apoiando em momentos tão difíceis profissionais e pessoalmente.

À Professora e Coordenadora Dra. Danielle Cireno Fernandes, pela garra e maestria na condução desta Pós-Graduação, mostrando-se uma pessoa sensível e solidária, dando-nos todo suporte necessário, para seguirmos em frente, em busca de novos conhecimentos.

Ao sensacional Davidson Patrício pelo carinho, atenção e afeto nesta trajetória, sempre paciente e solícito a contribuir para que jamais desistíssemos, merece todo aplauso e carinho.

“(...) todo amanhã se cria num ontem, através de um hoje (...)
Temos de saber o que fomos, para saber o que seremos?”
(FREIRE, 1982)

RESUMO

Este estudo tem como objetivo o de analisar os Projetos Sociais executados com Recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Aimorés (FMDCA), no contexto do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Para isto, utiliza-se um referencial teórico acerca da avaliação de projetos sociais, capaz de fornecer elementos suficientes para efetuar a avaliação e apurar os resultados do projeto, bem como uma breve discussão acerca dos processos de estabelecimentos do novo MROSC. A metodologia utilizada foi a de estudo de caso, tratando-se de um estudo descritivo e exploratório, e de abordagem qualitativa. Os métodos de coleta de dados utilizados foram a pesquisa bibliográfica, documental e fontes da internet. As conclusões obtidas neste trabalho evidenciam que: (i) os projetos sociais desenvolvidos pelas associações civis possuem aspectos positivos e negativos, (ii) diversos resultados têm sido alcançados, no entanto, (iii) a gestão mostra-se com fragilidades. O estudo também recomendou algumas melhorias, as quais se referem tanto ao processo de gestão quanto à participação da comunidade no processo decisório.

Palavras-chave: projetos sociais; organizações da sociedade civil; conselho dos direitos da criança e do adolescente; fundo da infância e adolescência; marco regulatório das organizações da sociedade civil.

ABSTRACT

This study aims to analyze the social projects executed with resources from the Municipal Fund for Children and Teenage Rights (FMDCA) of the Aimorés municipality, located in Minas Gerais, Brazil. This study focuses the projects in the context of the Regulatory Framework of Civil Society Organizations (MROSC). For this, a theoretical framework about the evaluation of social projects is used (thought to be capable of providing sufficient elements to carry out the evaluation and ascertain the results of the project), as well as a brief discussion about the implementation processes of the new MROSC. The methodology used was the case study, being a descriptive and exploratory study, with a qualitative approach. The data collection methods used were bibliographic, documental and internet research. The conclusions obtained in this work show that the social projects developed by the civil associations: (i) have positive and negative aspects, (ii) several results have been achieved, however (iii) the management is showing weaknesses. The study also recommended some improvements, referring to both the management process and the participation of the community in the decision-making process.

Keywords: social projects; civil society organizations; child and adolescent rights council; childhood and adolescence fund; regulatory framework for civil society organizations.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. JUSTIFICATIVA	11
3. OBJETIVOS	12
4. METODOLOGIA	12
5. SURGIMENTO DO MARCO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL	15
5.1 Sociedade Civil e Terceiro Setor	15
5.2 A transição para o Marco das Organizações da Sociedade Civil	19
6. O MARCO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: LEI 13.019/2014	23
6.1 Principais Inovações	24
6.2 Os Termos de Fomento e Colaboração	28
6.3 Procedimento de Manifestação de Interesse Social	30
6.4 As fases processuais do Marco Regulatório	31
7. ESTUDO DE CASO: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OCS EM AIMORÉS	40
7.1 Conhecendo a cidade de Aimorés	40
7.2 O Controle Social: CMDCA de Aimorés	41
7.3 O Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	46
7.4 Analisando as Parcerias celebradas	49
8. CONCLUSÃO	54
REFERÊNCIAS	56

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como tema o universo das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) no contexto da Lei Federal 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Esta lei estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação. Adicionalmente, a lei define as diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com OSCs.

O MROSC é uma agenda política ampla que tem como objetivo aperfeiçoar o ambiente jurídico e institucional relacionado às Organizações da Sociedade Civil e suas relações com o Estado. A partir de sua entrada em vigor, as parcerias passam a conferir mais segurança jurídica a todos os envolvidos.

O MROSC foi atribuído à Lei nº 13.019/2014, que também representa uma agenda política ampla, direcionada ao aperfeiçoamento e segurança jurídica entre as OSC e o Estado, inaugurando assim, um novo regime jurídico para celebração das parcerias. De acordo com Lopes (2019, p. 5) esse novo regime jurídico de parcerias reconhece que “o impacto e a riqueza das organizações da sociedade civil na execução de políticas públicas precisam ser acompanhados de um quadro normativo que reconheça e valorize o trabalho das organizações à altura dos desafios da democracia brasileira”.

Oliveira e Godói-de-Souza (2015, p. 195) apontam alguns desafios enfrentados pelas Organizações da Sociedade Civil, anteriores ao Marco Regulatório, como o “grande desafio de criar condições favoráveis à organização socioeconômica coletiva e autogestionária”. Segundo o referido autor, partes significativas das organizações estão em condições de precariedade e vulnerabilidade, desprovidas de estruturação interna e externa, que dificultam a organização das ações e sua ampliação.

Embora o MROSC tenha trazido avanços significativos como os já apontados, verifica-se que ainda existem limites para as OSCs, como “a falta de estabilidade financeira; a estrutura organizacional precária e dependência do apoio governamental sob a forma de subvenções organizacionais” (OLIVEIRA; GODÓI-DE-SOUSA, 2015, p. 195).

Neste contexto, o presente trabalho enfoca os avanços e desafios na execução dos projetos sociais desenvolvidos no âmbito da cooperação da administração pública e OSCs, no município de Aimorés, Minas Gerais. Especificamente, são objetos de análise os projetos desenvolvidos com recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Aimorés (FMDCA) no ano de 2019.

2. JUSTIFICATIVA

A relevância deste trabalho está na contribuição para as novas descobertas e realidades vivenciadas pelas OSCs frente às questões relacionadas a elaboração, monitoramento e avaliação dos seus projetos e programas sociais, de forma a permitir as mudanças necessárias a serem inseridas num cenário de maior captação de recursos públicos e/ou privados, nacional e/ou internacional.

Os projetos sociais executados em Aimorés com recursos do FMDCA contribuem para a oferta de oportunidades na área de cultura, esporte, lazer e música, na perspectiva de possibilitar melhores condições e relações de vida a crianças e adolescentes, suas famílias e a comunidade em que estão inseridos.

A contribuição desses projetos para a inclusão social de crianças e adolescentes tem se tornado cada vez mais indispensável à implementação de ações de política pública em Aimorés, cujos índices de violência, trabalho infantil, evasão escolar e atos infracionais relacionados a este público têm aumentado sistematicamente. As ações dos projetos também contribuem para o fortalecimento da convivência comunitária, além construir e reconstruir os vínculos familiares e sociais.

3. OBJETIVOS

O objetivo geral deste trabalho é o de compreender os avanços e desafios na execução dos projetos sociais desenvolvidos com recursos do FMDCA no município de Aimorés no ano de 2019, no contexto do MROSC.

Como objetivos específicos o presente estudo busca:

1. Descrever brevemente o contexto no qual surgiu o marco das organizações da sociedade civil;
2. Apresentar de forma resumida os principais pontos do marco legal das organizações da sociedade civil;
3. Analisar as parcerias celebradas no âmbito do MROSC, entre o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Aimorés e as OSCs celebrantes, no ano de 2019, com recursos provenientes do FMDCA de Aimorés.

4. METODOLOGIA

Trata-se de um estudo exploratório e descritivo, sendo que a natureza exploratória visa proporcionar ao pesquisador maior experiência acerca de um determinado problema, permitindo desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores. Estudos exploratórios apresentam menor rigidez no planejamento, pois tem como objetivo proporcionar uma visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fenômeno sob estudo. Nas pesquisas exploratórias concentram-se as importantes descobertas científicas, muitas originadas pelo acaso quando da constatação de fenômenos ocorridos durante experimentos. Este tipo de pesquisa visa à descoberta, o achado, a elucidação de fenômenos ou a explicação daqueles que não eram aceitos apesar de evidentes (GIL, 1999).

Na pesquisa descritiva realiza-se o estudo, o registro e a interpretação dos fatos do mundo físico com a possível isenção do pesquisador. A finalidade é observar e registrar os fenômenos ou sistemas técnicos, sem, contudo, entrar no mérito dos conteúdos. Esse tipo de pesquisa pode ser entendido como um estudo

de caso onde, após a coleta de dados, é realizada uma descrição pormenorizada das relações entre as variáveis para uma posterior determinação de seus efeitos resultantes (TRIVIÑOS, 1987).

De acordo com as características do estudo, poderão ser escolhidas diferentes modalidades de pesquisa, sendo possível aliar o qualitativo ao quantitativo, sendo que os métodos quantitativos caracterizam-se pelo uso da quantificação desde a coleta de informações até o tratamento das mesmas e, para isso, podem ser utilizadas ferramentas estatísticas de diversos graus de complexidade. Já os métodos qualitativos não fazem uso de tais ferramentas visto que não há intenção de numerar ou medir determinadas categorias, mas sim entender os fenômenos em profundidade, descrevendo seus processos e elementos, bem como analisando criticamente as implicações de sua ocorrência. O uso da abordagem qualitativa justifica-se "por ser uma forma adequada para entender a natureza de um fenômeno social" (RICHARDSON, 1989, p. 38).

No contexto abordado, o referido estudo caracteriza-se como uma abordagem qualitativa, visto que não foram utilizadas ferramentas estatísticas em quaisquer das etapas da pesquisa. Os procedimentos adotados neste estudo foram: Pesquisa Bibliográfica, Pesquisa Documental e Estudo de Caso.

A Pesquisa Bibliográfica é aquela que explora os livros acadêmicos e periódicos científicos, os quais servem de fonte para que o pesquisador possa conhecer a profundidade aquilo que já fora objeto de estudo na comunidade acadêmica e que dará suporte à sua presente investigação:

A pesquisa bibliográfica é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites. Qualquer trabalho científico inicia-se com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto. Existem, porém, pesquisas científicas que se baseiam unicamente na pesquisa bibliográfica, procurando referências teóricas publicadas com o objetivo de recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o problema a respeito do qual se procura a resposta (FONSECA, 2002, p. 32).

A pesquisa documental, por sua vez, trata de documentos utilizados pelo pesquisador que não são localizados nas bibliotecas, ou seja, documentos parcialmente publicados no meio governamental, acadêmico, comercial e industrial. São exemplos desse tipo de fonte de informação as tabelas, ofícios, diários,

fotografias, jornais e revistas, dentre outros. Sendo assim os dados publicados por instituições governamentais, ONGs (Organizações não governamentais) e institutos de pesquisa utilizados neste estudo enquadram-se nesse tipo de fonte de informação.

A pesquisa documental trilha os mesmos caminhos da pesquisa bibliográfica, não sendo fácil por vezes distingui-las. A pesquisa bibliográfica utiliza fontes constituídas por material já elaborado, constituído basicamente por livros e artigos científicos localizados em bibliotecas. A pesquisa documental recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão, etc. (FONSECA, 2002, p. 32).

Por fim, recorreu-se ao Estudo de Caso, enquanto uma modalidade de pesquisa amplamente usada nas ciências biomédicas e sociais (GIL, 2008).

Um estudo de caso pode ser caracterizado como um estudo de uma entidade bem definida como um programa, uma instituição, um sistema educativo, uma pessoa, ou uma unidade social. Visa conhecer em profundidade o como e o porquê de uma determinada situação que se supõe ser única em muitos aspectos, procurando descobrir o que há nela de mais essencial e característico. O pesquisador não pretende intervir sobre o objeto a ser estudado, mas revelá-lo tal como ele o percebe. O estudo de caso pode decorrer de acordo com uma perspectiva interpretativa, que procura compreender como é o mundo do ponto de vista dos participantes, ou uma perspectiva pragmática, que visa simplesmente apresentar uma perspectiva global, tanto quanto possível completa e coerente, do objeto de estudo do ponto de vista do investigador (FONSECA, 2002, p. 33).

5. SURGIMENTO DO MARCO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

5.1 Sociedade Civil e Terceiro Setor

O conceito da Sociedade Civil é central para o estudo em questão. Dessa forma, se for utilizado de forma errônea ou incerta, pode comprometer todo o conhecimento construído. Por isso, faz-se necessário aprofundar as reflexões que permeiam os conceitos destinados a esta categoria de estudo.

Bobbio (1992), recorrendo aos estudos de Marx, Gramsci, Hegel, Locke, Hobbes, Kant, Tocqueville e outros, descreve a Sociedade Civil de forma transcendente ao Estado. Não obstante, o conceito de Sociedade Civil, para alguns daqueles filósofos, era sinônimo de Estado, uma comunidade política enraizada nos princípios da cidadania. Até o século XVIII, segundo aqueles teóricos, o homem escapa do estado natural, para entrar em uma forma contratual de governo, baseada na regra da lei, ou seja, numa sociedade civil.

[...] Gramsci, como um pensador que parte das teorias de Marx e Engels como clássicos, pode acompanhar um período histórico no qual amplia-se a participação política da sociedade em alguns países já nos finais do século XIX, que, com o desenvolvimento das relações de produção, possibilitou a socialização da política, com a formação de sindicatos, partidos políticos de operários dando origem ao que chama de “sociedade civil” (ARAÚJO, 2013, p. 10)

Segundo Oliveira e Haddad (2001):

[...] a sociedade civil é parte de um binômio e faz contraponto com o Estado. Corresponde à população de cidadãos, ou esfera privada, e abrange suas variadas formas de organização e expressão - com ou sem fins lucrativos, podendo ser legalmente constituídas ou espontâneas e informais (OLIVEIRA; HADDAD, 2001, p. 62).

Ainda para os autores, é a partir da década de 1970 que o conceito sobre sociedade civil ganha conotação política específica na América Latina, tornando-se “típica da região a expressão sociedade civil organizada, referindo-se ao fenômeno de participação crescente dos cidadãos em assuntos antes exclusivos à esfera pública, na defesa da justiça social e na promoção de causas de interesse geral” (OLIVEIRA; HADDAD, 2001, p. 62).

Do ponto de vista jurídico compreendem-se por Organizações da Sociedade Civil, as entidades privadas sem fins lucrativos, algumas sociedades cooperativas e organizações religiosas, conforme definiu a Lei Federal nº 13.204/2015 que alterou alguns artigos da Lei Federal nº 13.019/2014.

No campo das ciências sociais, para se chegar à definição OSC, é necessário compreender a Sociedade Civil e o Terceiro Setor, pois segundo Oliveira e Godói-de-Sousa (2015, p. 185), “as Organizações da Sociedade Civil, enquanto organizações do Terceiro Setor, passam a ser veículos de expressão da Sociedade Civil”.

Coutinho (2007, p. 124) ao aprofundar o conceito de sociedade civil em Gramsci, vai compreender que se trata de “uma esfera social nova, dotada de leis e de funções relativamente autônomas e específicas, tanto em face do mundo econômico quanto dos aparelhos repressivos do Estado”. Em uma conceituação inovadora, Hegel, segundo Bobbio (1992), vai reconhecer a importância das associações independentes como componentes fundamentais da sociedade civil que desempenham o papel de mediadoras entre os indivíduos e o estado.

[...] Gramsci apoia sua teoria no Estado em seu sentido ampliado trazendo como principal contribuição a distinção entre duas esferas principais no interior da superestrutura política que, compreende-se [...], superestrutura como fora da estrutura econômica [...], a sociedade política e a sociedade civil. No que tange à compreensão da sociedade política, Gramsci também a chama de “Estado em sentido estrito” ou de “Estado-coerção”, a formação desta pelos aparelhos repressivos do Estado, [...]. Há aqui uma “dominação mediante a coerção” e foi até este momento o analisado pelos “clássicos”. A sociedade civil, enquanto a essência das novas determinações descobertas por Gramsci, como representatividade social da hegemonia, são aparelhos privados que voluntariamente, através de consenso, buscam disseminar suas ideologias [...]. (ARAÚJO, 2013, p. 10).

Gramsci (1972, p. 16), citado por Wanderley (2012, p. 12), compreende a Sociedade Civil como “o conjunto dos organismos vulgarmente chamados privados [...] e que correspondem à função de hegemonia que o grupo dominante exerce em toda a sociedade”.

Garrison (2000, p. 11) menciona que a Sociedade Civil é composta pelas “associações comunitárias, movimentos sociais, ONGs (Organizações Não Governamentais), entidades beneficentes, associações profissionais, igrejas e fundações de empresas”.

Desta forma, a análise suscitada por Gramsci no que se refere ao conceito “sociedade civil” permite-nos avaliar a abrangência legitimada por este que defendeu o papel da organização popular e de massa e sua relevância, pensando em novas propostas de transformação na sociedade onde contextos (sociais, políticos e econômicos) tem como influência o capitalismo, uma vez que esta é a ordem econômica dominante.

Assim como temos o conceito de sociedade civil fortemente analisado em Gramsci como base que provém dos estudos de Marx, tem-se atualmente uma ideia distorcida desta esfera de organização, se assim podemos considerar, do que de fato esta representa ideologicamente na sociedade, mais especificamente a partir das influências neoliberais. Nesse aspecto, surge o conceito ideológico de “intenção progressista”, o chamado “terceiro setor”, que compreende um campo da sociedade civil organizada autonomamente, como veremos adiante.

Para Leite (2003):

A partir do final da década de 80 e do início da década de 90, tornou-se comum no Brasil, especialmente entre os teóricos da Reforma do Estado, a expressão terceiro setor para designar o conjunto de entidades da sociedade civil de fins públicos e sem objetivo de lucro. Ele coexiste com o primeiro setor, que é o Estado, e com o segundo setor, que é o mercado. Difere do primeiro porque suas entidades são de natureza privada e do segundo porque não visa ao lucro nem ao proveito pessoal de seus atores, mas se dedica à consecução de fins públicos (LEITE, 2013, p. 01).

Neste contexto Garrison (2000) afirma que as ONGs têm sido um dos segmentos de maior expressão da sociedade civil.

As ONGs figuram como um dos segmentos de maior visibilidade da sociedade civil [...]. Embora números exatos não estejam disponíveis, os estudos mais recentes estimam que existam mais de 5.000 ONGs no Brasil. O país testemunhou nos últimos 20 anos um aumento expressivo no número de ONGs, a grande maioria delas tendo sido criadas no bojo da abertura política ocorrida após 1979. Refletindo a forte concentração regional do país, 53% do total de ONGs existentes estão localizadas na região sudeste (GARRISON, 2000, P.11).

Esta discussão entra no bojo do debate pós-redemocratização acerca da necessidade de diminuição do protagonismo estatal no que se refere ao alcance das metas da sociedade brasileira. No que diz respeito à economia, tal posição ficou conhecida como “neoliberalismo”; já com relação à sociedade, isso se refere na

emergência do chamado “Terceiro Setor”, para o qual podem ser repassados para mãos privadas os serviços públicos.

O Terceiro Setor, que rompe a dicotomia clássica Estado-Mercado, tem como característica principal o hibridismo de pertencer a particulares e ao mesmo tempo oferecer serviços públicos e gratuitos à população como um todo, entrando, dessa forma, numa seara que durante muito tempo, no Brasil, estava reservada principalmente ao Estado. O conceito de Terceiro Setor é bem delineado por França Filho:

O termo terceiro setor, por exemplo, é herdeiro de uma tradição anglo-saxônica, particularmente impregnada pela ideia de filantropia. Essa abordagem identifica o terceiro setor ao universo das organizações sem fins lucrativos (*non-profit organizations*). No formato jurídico, o *non-profit sector*, também conhecido como *voluntary sector*, é particularmente ligado ao contexto norte-americano, no qual a relação com uma tradição de Estado social não aparece como primordial na sua história. [...] As organizações apresentam cinco características essenciais: elas são formais, privadas, independentes, não devem distribuir lucros e devem comportar um certo nível de participação voluntária. Ao acrescentarmos a esses cinco traços dois outros – as organizações não devem ser políticas (no sentido restrito do termo, isto é, excluem-se os partidos políticos) e nem confessionais (ou seja, exclui-se qualquer gênero de organização religiosa). (FRANÇA FILHO, 2002, p. 10).

O autor, porém, faz a uma crítica a este conceito, e afirma que tal conceituação não se adequa à realidade brasileira. Para ele,

Com essa noção de terceiro setor, perde-se de vista um largo campo de iniciativas que desempenham um papel fundamental para amplas fatias da população de países como o nosso. O termo terceiro setor, portanto, nessa filiação anglo-saxônica, refletiria apenas a ponta do iceberg que representa este «mar» de iniciativas não-governamentais e não-mercantis na América Latina. (FRANÇA FILHO, 2002, pp. 10- 11)

Por isso, a discussão em torno das organizações da sociedade civil só é possível se levarmos em consideração que o “conceito e o debate sobre o ‘terceiro setor’ presta um grande serviço ao capital e à ofensiva neoliberal, nesta luta pela hegemonia na sociedade civil, no interior do processo de reestruturação do capital” (MONTAÑO, 2005, p. 16).

5.2 A transição para o Marco das Organizações da Sociedade Civil

Recorrendo a uma perspectiva histórica, verifica-se que a legislação que norteava as relações entre o Estado e as OSCs datava dos anos de 1930. Segundo Oliveira e Haddad (2001), a referida legislação reunia diferentes normas construídas a partir do Código Civil de 1916 e não existia nenhuma tipologia de OSCs, apenas categorias frouxas, que, de acordo com os autores, privilegiavam certas categorias de organizações.

A partir dos anos de 1990, um novo diálogo em torno das relações entre Estado e OSCs começou a se estabelecer no Brasil. Segundo Alves e Koga (2003) essas discussões foram desencadeadas pelo Programa Comunidade Solidária, instituído pelo Decreto n. 1.366, de 12 de janeiro de 1995, para o enfrentamento da fome e da miséria. Para Oliveira e Haddad (2001) nessas discussões, ficou evidente a necessidade de se pensar em instrumentos legais distintos, considerando a pluralidade de OSCs no Brasil. Desta forma, o Programa Comunidade Solidária contribuiu para avançar no diálogo referente à reestruturação das bases institucionais para relação entre o Estado e as OSCs.

Nestes termos, o Programa Comunidade Solidária englobava duas propostas distintas, mas complementares: a do Conselho Comunidade Solidária, doravante CCS, que foi presidido pela então primeira-dama do país, Ruth Cardoso, e que tinha como objetivo central a articulação e a interlocução entre o Estado e a sociedade civil – sobretudo através de parcerias com as organizações não-governamentais, as ONGs – para a elaboração de projetos de desenvolvimento social; e a da Secretaria-Executiva do Comunidade Solidária, doravante SECS, subordinada ao CCS e coordenada por Anna Maria Medeiros Peliano, que tinha uma agenda básica de implementação de programas sociais nos municípios mais pobres do país, visando ações integradas nos três níveis da Federação. (PERES, 2005, p. 114).

Diante da necessidade de tornar a administração pública mais eficiente, a área social passa por uma reforma gerencial durante o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, objetivando modernidade e eficiência, transferindo partes significativas dos serviços sociais existentes naquele período para o campo de atuação das entidades não governamentais, pois de acordo com Pereira (1998), naquela época:

[...] esse tipo de entidade, além de se constituir em um espaço intermediário entre o Estado e o mercado, contribuindo para o fortalecimento das instituições democráticas, é mais eficiente e garante melhor qualidade para a realização destes serviços do que as organizações estatais ou privadas (PEREIRA, 1998, p. 235).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 traz a segurança jurídica para que as OSCs possam exercer de forma complementar seu papel em diversas políticas públicas, tais como assistência social, saúde, educação, esporte, lazer, infância e adolescentes, dentre outras (Campos, 2008).

Ainda neste período, novos marcos institucionais foram criados, tais como: o modelo de Organização Social (OS) – Lei 9.637/98 – e a Lei 9.790/99, que qualificou parte das pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos como uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Esta última lei, ainda, criou o Termo de Parceria, como proposta de melhoria em relação ao tradicional convênio (FERRAREZI, 2001).

Observa-se que é nesse contexto que as ONGs se generalizaram e se multiplicaram e a sua expressão passou a designar tanto as questões de cunho de “Cooperação Internacional”, como as ONGs Internacionais (europeias financiadoras de projetos específicos) ou nacionais, e todas as organizações não-estatais - genericamente consideradas “não-governamentais”, sendo que o marco para a divisão e a popularização do termo no Brasil, ocorreu na década de 1990, mais precisamente com a ECO-92 (COUTINHO, 2007).

Estudo realizado e publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em parceria com Associação Brasileira de Organizações não Governamentais (ABONG), no ano de 2005, sobre as Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil, mostrou que entre 1996 e 2005 houve um crescimento exponencial desse tipo de organização em 215,1%, ou seja, passando de 107,3 mil para 338,2 mil em todo Brasil, o que alguns autores classificam com o "boom" no surgimento das ONGs (IBGE, 2005).

Ainda sobre o estudo anterior, observou-se que a idade médias das ONGs até o ano de 2005 era de 12,3 anos, sendo que a maior parte delas, cerca de 41,5%, foram criadas na década de 1990 (IBGE, 2005).

De fato, a partir da década de 1990 houve uma expansão de diversas organizações civis, inclusive daquelas que executam serviços governamentais junto ao poder público. Esse crescimento pode ser

explicado pelas novas diretrizes dos governos pós- democratização – que se abriram às parcerias com organizações civis – e também pela multiplicação de iniciativas da sociedade civil (IPEA, 2012, n.p.).

Ainda de acordo com o levantamento do IPEA, em 2005, as 338 mil organizações sem fins lucrativos existentes representavam 5,6% do total de entidades públicas e privadas de todo o país e empregavam 5,3% dos trabalhadores brasileiros. Ou seja, um contingente de 1,7 milhão de pessoas que ganhavam, em média, R\$ 1.094,44 por mês, equivalente a 3,8 salários mínimos daquele ano, configurando-se assim, uma remuneração superior à medida nacional daquela época.

A expansão da atuação das ONGs no Brasil nas décadas de 1990 e 2000 foi possível pelo repasse de recursos públicos no âmbito federal, estadual, municipal e também internacional, dentro do contexto de reformas que estavam sendo desencadeadas pelo Governo Federal.

Em 2007, 60,4% das associadas possuíam recursos públicos federais em seus orçamentos, 30,2% contavam com recursos municipais e 28,3% afirmaram ter recursos estaduais”, relatava a publicação lançada pela associação. De acordo com ele, os recursos federais eram, naquele ano, o segundo tipo de fonte mais acessado pelas entidades vinculadas à Abong; 78,3% das associadas contavam com verbas vindas da cooperação internacional. (IPEA, 2012, n.p.).

É importante ressaltar que, desde a década de 1990, a ABONG, enquanto uma organização em defesa dos direitos e bens comuns vem pautando a necessidade de estabelecer um marco regulatório para este setor, que classifique os diversos tipos de entidades sem fins lucrativos e defina critérios democráticos e transparentes para realização de parcerias entre Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil.

Mas é a partir de 2011, quando as chamadas ONGs ganham destaques na mídia sob suspeitas de possíveis irregularidades nos repasses dos recursos públicos federais, que o debate em torno de se constituir um marco regulatório para as OSCs ganha força, somando-se ainda a necessidade de verificar os impactos na sociedade em termos de desenvolvimento humano e de combate às desigualdades com a atuação destas organizações. Com isto, passa-se a questionar os limites do mecanismo de convênio e a necessidade de estabelecer novos instrumentos jurídicos de celebração de parceria com o Poder Público (MENDONÇA; FALCÃO,

2016).

Compreende-se, a partir dos estudos elaborados por Mendonça e Falcão (2016), que parte dessa fragilidade nas relações e utilização inadequada dos recursos foi possível devido à ausência de um marco regulatório nacional nas parcerias, acarretando insegurança jurídica que, por sua vez, trouxe à tona o cenário de desconfiança em relação ao trabalho das ONGs, bem como dos seus impactos na elaboração e execução de políticas públicas. Cria-se assim, um contexto negativo para novas celebrações de parcerias tanto para o poder público em todas as instâncias federativas, quando para as entidades.

Para superar essa etapa marcada pela insegurança jurídica entre os convênios celebrados pelo Estado e OSCs, em 2011 foi criado um grupo de discussão sobre o marco regulatório das OSCs, envolvendo diversas entidades e redes dessas organizações, que se dispuseram em torno da Plataforma Marco Regulatório das OSCs, sendo que o resultado dessa mobilização envolveu muitas idas e vindas acerca de delicados pontos que culminaram na aprovação da Lei 13.019, de maio de 2014, e da Lei 13.240, de dezembro de 2015, modificando a norma anterior, então denominado novo MROSC.

Ressalta-se neste estudo que, apesar da articulação das OSCs em torno da agenda do MROSC e do retorno positivo a partir da aprovação da Lei 13.204, ainda há muitos desafios que se impõem a este novo processo de celebração de parceria, estabelecido pelo novo marco regulatório, mas que, de modo inicial, podemos afirmar que é um novo marco jurídico de grande relevância para a gestão pública federal, estadual e municipal.

6. O MARCO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: LEI 13.019/2014

Como já discutimos no capítulo anterior, a aprovação da Lei 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), tem representado uma grande conquista, no que se refere à segurança jurídica entre as parcerias celebradas pelo poder público com as OSCs.

Essa lei passou a vigorar primeiro na União, Estados e Distrito federal a partir de 23 de janeiro de 2016, e para os Municípios a partir de 1º de janeiro de 2017, estabelecendo um novo regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações por meio de novos instrumentos jurídicos: os termos de Fomento e de Colaboração, no caso de parcerias com recursos financeiros, e o Acordo de Cooperação, no caso de parcerias sem recursos financeiros.

A MROSC, a partir de sua vigência, vem impactando as relações entre poder público e OSCs em todo o país, pois a sua implementação estimula os princípios da gestão pública democrática nas diferentes esferas de governo e valoriza as organizações da sociedade civil como parceiras do Estado na garantia e efetivação de direitos.

As parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade civil qualificam as políticas públicas, aproximando-as das pessoas e das realidades locais e possibilitando a solução de problemas sociais específicos de forma criativa e inovadora. Com a nova lei, as OSCs podem ampliar suas capacidades de atuação e incorporar muitas de suas pautas à agenda pública (LOPES, 2016, p. 11).

Com o advento da Lei Federal nº 13019/2014, as parcerias entre o poder público e as organizações da sociedade civil passam a ser regidas por regras claras e válidas em todo Brasil, trazendo um novo olhar para o controle de resultado das parcerias, o que anteriormente não estava estabelecido quando ainda da existência dos antigos convênios e subvenções diretas.

Observa-se que, com o estabelecimento do marco legal próprio para as relações entre poder público e as OSCs, vislumbram-se práticas institucionais que valorizam as organizações como uma resposta à compreensão da importância dessas organizações nas últimas décadas, diversificando-se e ampliando-se, contribuindo com a democracia brasileira.

6.1 Principais Inovações

A Lei Federal nº 13.019/2014 que ficou conhecida pela sigla MROSC, busca disciplinar de forma mais rigorosa e transparente as parcerias entre o Poder Público e as entidades do terceiro setor, chamadas genericamente de organizações da sociedade civil, uma vez que para Gurgel (2015):

No plano infraconstitucional, em busca de corrigir distorções antigas, nas relações travadas entre a Administração Pública e o Terceiro Setor, a Lei n. 13.019/2014, pretende ser um novo marco entre as parcerias da Administração Pública com a Sociedade Civil. Até então, estas parcerias eram tratadas por leis esparsas. Assim, ainda que tais leis não tenham sido revogadas, a falta de uniformização que concentrasse as principais características e objetivos do terceiro setor, preparou o terreno para que a Lei n. 13.019/146 viesse, finalmente, regular a matéria (GURGEL, 2015, p.05).

O art. 1º da lei 13.1019/2014 estabeleceu normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho via termos de colaboração, termos de fomento ou em acordos de cooperação.

Para efeitos da Lei 13019/2014 e suas alterações advindas da Lei Federal 13.024/2015, as organizações da sociedade civil (OSC) foram divididas em três categorias:

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;

b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social.

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; (BRASIL, 2015, Art. 2º).

De forma ampla, foram reconhecidas como organizações da sociedade civil na lei da MROSC, aquelas entidades privadas sem fins lucrativos, ou seja, que desenvolvem ações e atuam no campo do interesse público, sem visar o lucro como objetivo, e que dentre suas finalidades promovem a defesa de direitos e em atividades nas áreas de direitos humanos, saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia, desenvolvimento agrário, assistência social, moradia, entre outras.

Além dos conceitos de organizações da sociedade civil, a Lei 13019/2014 trouxe outros conceitos, como o de parceria, atividade, projeto, dirigente, gestor, termo de fomento, termo de colaboração, dentro outros, todos elencados no Art. 2º da lei supracitada.

Outra inovação advinda da MROSC foi a instituição de novos instrumentos jurídicos, como o Termo de Fomento, Termo de Colaboração e Acordo de Cooperação, que para celebração de parceria, passaram a substituir os convênios. Sendo que nos dois primeiros envolvem transferência de recursos financeiros, diferentemente dos Acordos de Cooperação. Também é importante lembrar que não se aplicará a Lei 8.666/93 às relações de parceria com as OSCs.

Ressalta-se também que o Art. 3º da Lei Federal 13.019/2014 trouxe restrição do instrumento “Convênio” aos ajustes firmados entre a Administração Pública e os entes federados, bem como às demais hipóteses não abrangidas pela MROSC (CUNHA, 2016).

Entre as principais alterações está o afastamento de modo expressivo da aplicação a Lei Federal 8.666/1993, conhecida como processo licitatório, no Marco Regulatório, isto porque a Lei Federal 13.019/2014 estabeleceu um regramento específico para seleção, denominado chamamento público, para a celebração dos termos de colaboração e fomento. Porém, assim como na Lei de Licitações, na MROSC estão previstos os casos de dispensa e inexigibilidade. Apesar de simplificado, o chamamento público tem regras claras de critérios de seleção e de requisitos para a participação das entidades do terceiro setor.

Aliás, tal instituto conta como outra inovação trazida por essa Legislação e pode ser definido como procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (GURCEL, 2015, p. 08).

Outro procedimento incluído na Lei 13019/2014 é o Procedimento de Manifestação de Interesse Social (PMIS) para elaboração de proposta de chamamento público apresentadas por OSCs, movimentos sociais e interessados. Esse novo procedimento, portanto, permite que a sociedade como um todo possa provocar o Estado com a apresentação de projetos a serem executados por meio destas parcerias. Havendo interesse da Administração Pública pelo projeto, o edital de chamamento público será publicado para selecionar a Organização da Sociedade Civil apta a celebrar o termo e executar o projeto proposto.

A MROSC também trouxe a necessidade de melhor planejamento por parte das OSCs, comprovarem o tempo mínimo de existência, experiência prévia na atividade que pretendem realizar, capacidade técnica, operacional e regularidade jurídica e fiscal. Estes requisitos permitem, na prática, uma maior concorrência entre as entidades que participarão do chamamento público e evita o monopólio daquelas que já tradicionalmente recebem repasse porque têm um tempo alto de experiência comprovada.

O chamamento público, outra inovação trazida pelo MROSC, consubstanciado por meio de edital, visa selecionar Organizações da Sociedade Civil para executar o objeto da parceria, que segundo Miola (2016):

Assemelha-se às modalidades licitatórias da Lei n. 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) e da Lei n. 10.520/2000 (Lei do Pregão). Traz parâmetros compulsórios e regras de escolha com caráter vinculado, reduzindo a discricionariedade do administrador na definição da entidade parceira e ampliando a possibilidade de acesso das OSCs aos recursos públicos. Trata-se, portanto, de uma substancial inovação do Marco Regulatório, pois garante a preservação dos princípios da impessoalidade, da isonomia e da moralidade bem como a transparência no acesso aos recursos públicos pelas OSCs. Qualquer inconsistência na realização desse procedimento poderá ser objeto do controle pelos tribunais de contas (p. 12).

A Lei 13.019/2014 também trouxe a importância das OSCs agirem a partir de um melhor planejamento nas ações que pretendem celebrar com o poder público, uma vez que:

Com a nova lei, o planejamento passa a ser um aspecto essencial nas relações de parceria e a OSC deverá conhecer bem os recursos necessários para a sua realização, sejam eles humanos, técnicos ou físicos. A partir deste conhecimento, ela poderá planejar as atividades que pretende realizar em um determinado período e os resultados que pretende alcançar, que podem variar de acordo com o tipo de parceria. O planejamento deve

garantir que cada etapa do projeto seja desenvolvida de forma sincronizada com as demais, para que eventuais problemas identificados em uma fase não interfiram na seguinte. Deste modo, a etapa final de prestação de contas será o resultado lógico do bom cumprimento de todas as etapas do projeto (LOPES, 2016, p. 27).

Para fase de seleção, monitoramento e avaliação e prestação de contas, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil trouxe a existências de comissões e o gestor da parceria para o acompanhamento das parcerias celebradas entre o poder Público e as OSCs.

Conforme a Lei Federal 13.019/2014, a comissão de seleção é quem analisa as propostas enviadas por uma OSC, sendo um órgão colegiado destinado a processar e julgar chamamentos públicos, constituído por ato publicado em meio oficial de comunicação.

A comissão de monitoramento e avaliação, por sua vez, é o órgão colegiado que tem por objetivo monitorar e avaliar as parcerias celebradas com organizações da sociedade civil, constituído por ato publicado em meio oficial de comunicação, ou seja, no diário oficial e no site. Por fim, o gestor da parceria é o agente público responsável pela gestão de parceria celebrada por meio de termo de colaboração ou de fomento, designado por ato publicado em meio oficial de comunicação, com poderes de controle e fiscalização (GIROTO, 2018).

Outra inovação importante e que precisa ser ressaltada é a transparência na aplicação de recursos que foi contemplada com o MROSC. Sem prejuízo das obrigações governamentais de divulgação dos repasses e suas finalidades, o art. 11 estabeleceu que a OSC deverá divulgar na internet e em locais visíveis de suas sedes sociais e dos estabelecimentos em que exerça suas ações todas as parcerias celebradas com a administração pública, bem como seus termos e propostas de trabalho.

Ao analisar estas e outras inovações advindas da Lei Federal nº 13.019/2014, verifica-se que o MROSC supre uma lacuna até então existente no ordenamento jurídico brasileiro, esclarecendo as regras aplicáveis às parcerias entre o poder público e as organizações da sociedade e conferindo segurança jurídica tanto para gestores públicos quanto para as próprias OSCs.

6.2 Os Termos de Fomento e Colaboração

A Lei Federal 13.019/2014 traz dois instrumentos jurídicos responsáveis por gerir as relações entre a Administração Pública e as organizações das sociedades civis: o Termo de Colaboração e o Termo de Fomento. Estes instrumentos reforçam a intenção do Poder Público de incentivar a parceria e o fomento (MARAFFOM, 2016).

Segundo Lopes (2016, p. 22) no Manual “Entenda o MROSC: MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL”, o Termo de Colaboração:

[...] é utilizado para a execução de políticas públicas nas mais diferentes áreas, nos casos em que a política pública em questão já tem parâmetros consolidados, com indicadores e formas de avaliação conhecidos, integrando muitas vezes sistemas orgânicos, como por exemplo, o Sistema Único de Assistência Social (Suas). Em sua maioria, são as políticas que se destinam à manutenção de equipamentos de assistência social, creches ou ao atendimento educacional especializado, programas de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança, entre outros.

Ainda segunda a autora, o Termo de Fomento:

[...] pode apoiar e reconhecer iniciativas das próprias organizações, buscando atrair para as políticas públicas tecnologias sociais inovadoras, fomentar projetos e eventos nas mais diversas áreas e ampliar o alcance das ações desenvolvidas por parte das organizações. Como exemplo, pode-se citar o fomento à capacitação de grupos de agricultura familiar, projetos de enfrentamento à violência contra a mulher ou de proteção e promoção de direitos das pessoas com deficiência, exposições de arte, cultura popular, entre outros (LOPES, 2016, p. 22).

Lopes (2016) ainda aponta para um terceiro instrumento estabelecido pela Lei do MROSC que é Acordo de Cooperação. O Acordo, em geral, não exige prévia realização de chamamento público. A existência do acordo de cooperação se dá quando há interesse coletivo comum e não há previsão de transferência de recursos. Como exemplo, pode-se citar o intercâmbio de conhecimentos e de quadros técnicos, cessão de servidores, ou a outorga de bens para o empedramento de agricultores familiares, entre outros.

O acordo de cooperação, novidade trazida com a Lei n. 13.204/2015, por sua vez, é a modalidade de parceria utilizada quando não houver

transferência de recursos financeiros entre Estado e OSCs. Esses são os novos instrumentos jurídicos para a celebração das parcerias, substituindo os convênios. As duas primeiras modalidades, em regra, são precedidas de chamamento público, ao passo que para a última não há essa exigência (MIOLA, 2016, p. 12).

O elemento que diferencia os Termos de Colaboração e os Termos de Fomento consiste na iniciativa da propositura, ou seja, se a parceria for proposta pela Administração Pública, adota-se o Termo de Colaboração para celebração da parceria; se a proposição partir da Organização da Sociedade Civil (OSC), o instrumento a ser elaborado passa a se chamar de Termo de Fomento. Há outros elementos que ajudam a diferenciar, tais como:

- a) **Função administrativa:** observa-se que o **termo de fomento** visa incentivar e reconhecer ações de interesse público desenvolvidas pelas organizações da sociedade civil, enquanto o **termo de colaboração** procura atuar em colaboração com organizações da sociedade civil para execução de políticas públicas;
- b) **Plano de Trabalho:** No **termo de fomento**, a iniciativa parte pela OSC, que apresenta ideias a serem desenvolvidas, com características próprias da sociedade civil como inovação e criatividade, já no **termo de colaboração**, a proposição parte da Administração Pública, a partir de parâmetros mínimos ofertados, para que as organizações complementem a atuação do Estado em ações conhecidas e estruturadas, com a expertise da sociedade civil;
- c) **Gestão Pública Democrática:** Nos **termos fomento** às iniciativas das OSCs ampliam a participação social das OSCs na gestão pública democrática, na medida em que apoia propostas que arejam a ação estatal, amplifica o alcance de ações de interesse público, desenvolvidas ou criadas pelas OSCs, além de estimular novas tecnologias sociais. Assegura maior autonomia das OSCs. Nos **termos de colaboração** por sua vez as iniciativas da Administração Pública ampliam a participação social das OSCs na gestão pública democrática, na medida em que compartilha a gestão dos resultados que se pretende alcançar com as organizações que aproximam a demanda local com as políticas públicas, por características como capilaridade e mediação com públicos ou territórios específicos.

Um ponto comum entre os dois instrumentos é a necessidade de apresentação do plano de trabalho, que deverá conter minimamente o diagnóstico da realidade que será objeto das atividades da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou metas a serem atingidas, assim como a descrição pormenorizada de metas quantitativas e mensuráveis a serem atingidas e de atividades a serem executadas, devendo estar claro, preciso e detalhado o que se pretende realizar ou obter, bem como quais serão os meios utilizados para tanto e o prazo para a execução das atividades e o cumprimento das metas (CUNHA, 2016).

Ainda de acordo com Cunha (2016),

A lei dispõe, ainda que o plano de trabalho deverá definir os indicadores, qualitativos e quantitativos, a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas, contendo todos os elementos que demonstrem a compatibilidade dos custos com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza, devendo existir elementos indicativos da mensuração desses custos, tais como: cotações, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público (p. 35).

Embora, no MROSC haja previsão destes instrumentos, somente produzirão efeitos jurídicos quando forem publicados os respectivos extratos no meio oficial de publicidade da administração pública.

6.3 Procedimento de Manifestação de Interesse Social

O marco regulatório das organizações da sociedade civil (MROSC) permitiu que cidadãos e cidadãs, bem como, movimentos sociais e outras organizações apresentem propostas ao poder público por meio do Procedimento de Manifestação de Interesse Social (PMIS), objetivando a celebração de parceria.

Para que se o PMIS seja avaliado pelo poder público é preciso que a proposta apresente a identificação do subscritor da proposta, a indicação do interesse público envolvido e o diagnóstico da realidade que se quer modificar, aprimorar ou desenvolver e, quando possível, indicação da viabilidade, dos custos, dos benefícios e dos prazos de execução da ação pretendida (LOPES, 2016).

Após a apresentação da proposta pelo Procedimento de Manifestação de Interesse Social, o poder público deverá torná-la pública nos meios oficiais, bem

como, entender pertinente uma audiência pública para discussão do tema com a sociedade.

É importante ressaltar que, a apresentação da proposta via Procedimento de Manifestação de Interesse Social por uma Organização Social, não lhe garante a exclusividade da parceria, pois, será necessária a realização de chamamento público, do qual poderão participar quaisquer entes sem fins lucrativos que cumpram os requisitos legais pertinentes.

6.4 As fases processuais do Marco Regulatório

A partir da vigência da Lei nº 13.019/2014 ficaram definidas 05 etapas e critérios que devem ser observados pelo Poder Público e pelas OSCs para a formalização e conclusão das parcerias: planejamento e gestão administrativa, seleção e celebração, execução, monitoramento e avaliação e prestação de contas.

A **primeira etapa** refere-se ao planejamento e gestão administrativa, que é comum tanto à administração pública quanto às organizações da sociedade civil. Trata-se de uma fase importante para celebração de uma parceria, pois quando se tem um bom planejamento, é possível garantir a efetividade das demais etapas como as de seleção e celebração, execução, monitoramento e avaliação e, sobretudo, prestação de contas.

É na etapa de planejamento que o Plano de Trabalho poderá ser desenhado e elaborado, constituindo-se em um documento essencial que guiará a realização da parceria. Desta forma, é imprescindível que contenha minimamente as seguintes informações:

- a) 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;
- b) Descrição de metas a serem atingidas e das atividades a serem desenvolvidas;
- c) Previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos;
- d) Forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas;
- e) Definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do

cumprimento das metas;

f) Ações que demandarão pagamento em espécie, quando for o caso.

O Plano de Trabalho poderá prever pagamento dos custos indiretos necessários à realização da parceria, seja qual for a proporção em relação ao valor total da parceria, tais como: despesas de consumo, estrutura e gestão como água, luz, internet, transporte, aluguel, telefone, serviços contábeis e de assessoria jurídica. É importante esclarecer que os custos indiretos não se confundem com uma taxa de administração, de gerência ou outra similar, que é proibida.

Caso a organização venha a ratear os custos com outra fonte de financiamento, deverá apresentar memória de cálculo que demonstre a parte paga pela parceria e a parte paga com outros recursos. O objetivo é garantir que não haja duplicidade ou sobreposição de fontes de recursos em uma mesma parcela.

O Plano de Trabalho é o documento onde serão detalhados todos os valores referentes ao pagamento da equipe de trabalho. Nele, deverão ser incluídos: a) Valores dos impostos; b) Contribuições sociais; c) Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Durante a execução da parceria, se necessário, o plano de trabalho poderá ser modificado objetivando a consecução do objeto pactuado. Assim, a alteração de valores ou de metas, mediante termo aditivo, ou por apostila ao plano de trabalho original, poderá ocorrer, desde que não tenha findado o prazo de vigência do instrumento celebrado.

Na etapa de planejamento, cada parte deverá pensar o que se pretende com a parceria, refletindo sobre o que será necessário em termos de estrutura administrativa e, especialmente, de metas e resultados a serem atingidos.

A **segunda etapa** compreende os processos de seleção e celebração da parceria, sendo que durante a Seleção as OSCs que pretendem firmar parceria com o poder público devem participar de seleção pública, salvas as exceções, apresentando proposta, plano de trabalho detalhando as ações a serem desenvolvidas, e demais documentos exigidos no edital de chamamento público e na própria lei. Já a fase de Celebração prevê a formalização da parceria mediante utilização dos novos instrumentos jurídicos criados pela Lei nº 13.019/14 (GIROTO, 2018).

Durante a seleção o edital torna-se o documento essencial que determinará

todos os critérios e condições para a escolha da entidade, sendo que minimamente o edital deve conter:

- a) Programação orçamentária que autoriza e viabiliza a celebração da parceria;
- b) Tipo de parceria a ser celebrada;
- c) Objeto da parceria;
- d) Datas, prazos, condições, local e forma de apresentação das propostas;
- e) Datas e critérios de seleção e julgamento das propostas (nesta parte, deverá ser apresentada também a metodologia de pontuação e, se for o caso, os “pesos” a serem atribuídos a cada um dos critérios);
- f) Valor ou teto previsto para a realização do objeto;
- g) Condições para interposição de recurso administrativo;
- h) Minutas dos instrumentos por meio do qual será celebrada a parceria; e
- i) Medidas de acessibilidade para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida e idosos, de acordo com as características do objeto da parceria.

Segundo o MROSC O edital deverá ser amplamente divulgado no site do órgão público, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias. A administração pública poderá também apresentar os editais e as informações sobre todas as parcerias realizadas em um único portal da internet.

Após a publicação do edital, as organizações interessadas poderão apresentar suas propostas, com as informações solicitadas. Ao recebê-las, a administração pública irá analisar, no mínimo: a) Se as propostas se adéquam aos objetivos específicos do programa ou da ação em que se insere o objeto da parceria; b) Se as propostas correspondem ao valor de referência estabelecido no chamamento. Esta análise inicial é obrigatória e deverá ter como resultado uma lista com a ordem de classificação das propostas apresentadas.

É nesta fase de seleção que haverá a Comissão de Seleção constituída para processar e julgar chamamentos públicos, constituído por ato publicado em meio oficial de comunicação, sendo que nela, deverá ser assegurada a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública.

A Comissão de Seleção analisará as propostas a partir de regras previamente definidas. A lei determina que sempre será critério obrigatório de julgamento da

proposta o grau de adequação desta aos objetivos específicos do programa ou ação em que se insere o tipo de parceria e ao valor de referência constante do chamamento.

Entre a seleção e celebração, existem fases que compõem essa segunda etapa, sendo que a primeira fase é a análise das propostas enviadas pelas OSCs, após superada esta fase, o órgão ou a entidade pública deverá homologar e divulgar o resultado da classificação das OSCs no processo de seleção nos meios oficiais, principalmente na plataforma eletrônica. A fase seguinte, após a análise das propostas, é a convocação das OSC para comprovar o preenchimento dos requisitos previstos nos artigos 33, 34 e 39 da Lei 13.019/2014, através de documentos solicitados à organização da sociedade civil mais bem classificada no certame. Neste momento, a OSC deverá apresentar o detalhamento da proposta submetida e aprovada no processo de seleção, que é o Plano de Trabalho, com todos os pormenores exigidos pela Lei (GIROTO, 2018).

É importante ressaltar que caso a entidade vencedora não cumpra os requisitos legais, a Administração Pública deverá convocar a segunda colocada no certame para celebrar a parceria, na proposta da vencedora. Se a mesma não aceitar as condições oferecidas, será convocada a terceira na ordem de classificação e, assim, sucessivamente.

A **terceira etapa** é o momento de realização das atividades planejadas, denominada execução, onde o objeto para ser cumprido, precisa ter metas claras que depois servirão de parâmetros para a aferição dos resultados. Mesmo já sendo iniciada a etapa de execução, periodicamente o planejamento deve ser revisto e aprimorado com base nos dados coletados durante a execução.

É nesta etapa, que as OSCs precisam observar as exigências, as permissões e as proibições determinadas pela Lei nº 13.019/2014, sendo que as maiores novidades dizem respeito à ampliação das despesas que podem ser pagas com a utilização dos recursos públicos transferidos, tais como:

- a) Remuneração da equipe da OSC envolvida direta ou indiretamente com a execução do projeto;
- b) Concessão de diárias referentes a deslocamento, hospedagem e alimentação nos casos em que a execução do objeto da parceria assim o exija, inclusive para colaboradores voluntários;

- c) Custos indiretos necessários à execução do objeto, seja qual for a proporção em relação ao valor total da parceria;
- d) Aquisição de equipamentos e materiais permanentes essenciais à consecução do objeto;
- e) Serviços de adequação do espaço físico, desde que necessários à instalação de tais equipamentos e materiais.

Esta é a fase em que as ações planejadas no Plano de Trabalho ganham vidas, sendo que para cada uma destas ações são atribuídos valores financeiros, recursos humanos e físicos para sua execução. É válido ressaltar que é na execução que se deve analisar cada uma das atividades, porque é nesta etapa, que ficarão evidentes os eventuais erros e desvios que poderão prejudicar o andamento do plano.

Vimos que a elaboração de projetos e sua posterior execução não podem acontecer de forma isolada. Devem fazer parte de um processo de articulação para que se obtenha êxito na mobilização dos recursos. Para Lobo (2014, p. 61-62) “Esta fase, obviamente, trata da concretização de todas as tarefas planejadas”, ainda afirma que “as ações gerenciais dessa fase visam a cumprir os objetivos em termos de prazo, custo, qualidade e demais requisitos e indicadores definidos na fase anterior de planejamento”.

A **quarta etapa** que permeia os processos de monitoramento e avaliação é constante, e compete à administração pública acompanhar o andamento das atividades dos serviços, programas ou projetos e deve focar nos resultados alcançados pela OSC.

Para realizar essas ações de monitoramento e avaliação, o poder público poderá contar com o apoio técnico de terceiros, delegar competências ou até mesmo firmar parcerias com outros órgãos ou entidades que estejam próximos ao local do projeto a ser avaliado.

Segundo a Lei Federal 13.019/2014 a análise dos resultados da parceria será descrita em um relatório técnico de monitoramento e avaliação, a ser apresentado à Comissão de Monitoramento e Avaliação, sendo que esta Comissão é um órgão colegiado que tem por objetivo monitorar e avaliar as parcerias celebradas com organizações da sociedade civil, constituído por ato publicado em meio oficial de comunicação, ou seja, no diário oficial e no site.

A comissão de monitoramento e avaliação é o órgão colegiado destinado a monitorar e avaliar as parcerias celebradas com organizações da sociedade civil mediante termo de colaboração ou termo de fomento, constituído por ato publicado em meio oficial de comunicação, assegurada a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública (art. 2º, inciso XI). É vedada a participação, na comissão, de pessoa que, nos últimos cinco anos, tenha mantido relação jurídica com alguma das organizações da sociedade civil partícipes do termo ou acordo, sendo necessária, nesse caso, a designação de membro substituto, que possua qualificação técnica equivalente à do substituído (art. 35 §§ 6º e 7º). Cabe à comissão de monitoramento e avaliação homologar o relatório técnico de monitoramento e avaliação de parceria celebrada mediante termo de colaboração ou de fomento, emitido pela administração pública (GIROTO, 2018, p. 104).

Também pela nova lei, o gestor tem a obrigação pessoal de emitir o parecer técnico e conclusivo nesta etapa de monitoramento e avaliação. Nesta seara, Giroto (2018, p. 105) ao analisar a etapa de monitoramento e avaliação na Lei 13.019/2014 afirma que:

Cabe ao gestor disponibilizar materiais e equipamentos tecnológicos necessários às atividades de monitoramento e avaliação (art. 61, inciso V). Ou seja, sempre que os recursos materiais e tecnológicos forem insuficientes para que os conselhos gestores de fundos específicos, os responsáveis pela elaboração do relatório técnico de monitoramento e avaliação e a comissão de monitoramento e avaliação exerçam suas atribuições, o gestor deve solicitar à administração pública a aquisição ou adequação desses recursos.

Para Cohen e Martínez (1997) a etapa de monitoramento e avaliação:

[...] se relaciona diretamente com a gestão administrativa e consiste num exame contínuo ou periódico durante a etapa de operação do projeto. Se realiza com vistas a controlar o cumprimento dos prazos das atividades programadas, assim como a provisão de insumos para determinar se foram recebidos a tempo, em quantidade, qualidade e preço previstos e se os produtos cumpriram com as especificações (em quantidades, qualidade e tempo) em função da programação prevista. Mesmo que avaliação e monitoramento possam realizar-se durante a fase de operação, o monitoramento se preocupa do cumprimento da programação proposta, enquanto a avaliação ex-post centra sua atenção na relação entre os resultados obtidos e os custos (COHEN; MARTÍNEZ, 1997, p. 09).

Armani (2004, p. 69) define monitoramento e avaliação, como um:

Conjunto de procedimentos de acompanhamento e análise realizados ao longo de sua implementação, com o propósito de se checar se as atividades e resultados realizados correspondem ao que foi planejado (M) e se objetivos previstos estão sendo alcançados (A).

Maciel (2015) ao citar Ehlers e Calil (2004) e Armani (2004), afirma que a etapa de monitoramento de um projeto está relacionada à observação e ao acompanhamento sistemáticos das atividades ou ações executadas, tendo como referência o planejamento anteriormente elaborado.

Em sua essência, monitoramento é uma prática que auxilia na geração e sistematização de informações, as quais podem ser utilizadas para a prestação de contas aos parceiros e financiadores, para que se proceda aos ajustes necessários 83 Projetos Sociais ou para subsidiar os processos de avaliação, entre outras possibilidades (EHLERS; CALIL, 2004, p. 104).

No que se refere à avaliação em serviços, programas e projetos sociais, os autores acima mencionado são unânimes em “afirmar que se trata de um processo de análise crítica do andamento do projeto, tendo como referência seus objetivos, a partir das informações levantadas no monitoramento” (MACIEL, 2015, p. 83).

Ainda de acordo com Maciel (2015, p. 83) a avaliação também consiste “na análise e a adequação das estratégias formuladas, das metodologias empregadas e das atividades programadas”. Nesta também, a partir da avaliação é possível analisar as influências dos fatores internos e externos na execução do Plano de Trabalho e no alcance de seus resultados.

De acordo com Bracagioli Neto (2010) o monitoramento e a avaliação em projetos sociais, devem caminhar de forma conjunta, pois, ambas possibilitam gerar informações que subsidiarão o processo de acompanhamento, podendo apontar mudanças na realidade concreta ao longo da execução, sendo que para o autor este processo tem “um caráter eminentemente educativo e pedagógico dentro do ciclo de vida do projeto, pois permite a reflexão crítica e o aprendizado de todos os envolvidos com a ação, condição fundamental para o êxito do projeto” (BRACAGIOLI NETO, 2010, p. 44).

É válido ressaltar que a fase de monitoramento e avaliação dentro dos parâmetros da MROSC está prevista entre os artigos 58 a 62, de caráter constante e de que deve focar nos resultados alcançados pela OSC.

A **quinta e última etapa** compreende a prestação de contas, um novo elemento, que anteriormente a introdução da Lei 13.019/2014 não possuía caráter criterioso e rigoroso. Desta forma, a MROSC traz um novo olhar sobre a prestação de contas, estabelecendo a responsabilidade desta etapa entre as OSCs e a administração pública. Embora hoje, se compreenda a obviedade deste

procedimento, trata-se de uma mudança de grande importância, pois afinal, se os recursos utilizados em uma parceria são públicos, é o público, a sociedade como um todo, que deverá saber como o seu dinheiro está sendo usado (GIROTO, 2018; MIOLO, 2016).

Segundo Miolo (2016, p. 12) a etapa de prestação de contas se divide em duas fases “A primeira delas é a de apresentação das contas, cuja atribuição é das OSCs; a segunda, a de análise e manifestação conclusiva acerca das informações prestadas, realizada pela Administração Pública”.

É possível afirmar que uma boa prestação de contas decorre do resultado de um bom planejamento e uma execução que assegure o que estava previsto no Plano de Trabalho, ainda mais se tratando de recursos públicos, que se guia por procedimentos criteriosos e rigorosos. E com o advento da Lei 13019/2014 esse rigor é estabelecido quando da celebração da parceria da administração pública com as organizações da sociedade civil. Segundo Souza (2001, p. 125):

A gestão dos recursos financeiros significa, primordialmente, proceder ao acompanhamento e ao controle da utilização do dinheiro de forma a garantir a execução das atividades, o alcance das metas e a concretização dos objetivos previstos em nossos projetos. Esse acompanhamento permite detectar possíveis necessidades de correção de rumos, prestar contas do seu andamento, bem como obter dados úteis para a formulação e apresentação de novas propostas orçamentárias. Nesse sentido, uma boa gestão dos recursos financeiros consiste na capacidade de compatibilização da execução das atividades com o dispêndio do dinheiro para o período estabelecido para o projeto.

Mesmo na relação privada entre organizações da sociedade civil e doadores e financiadores observa-se a necessidade de prestação de contas dos recursos repassados, uma vez, que a credibilidade de uma organização se constrói, dentre vários elementos, aqueles relacionados aos da função social, metas e objetivos alcançados, de justa e equânime prestação de serviços e aplicação de recursos (MACIEL, 2015).

De fato e de modo geral, o mecanismo mais acionado e frequente, no processo de prestação de contas das ONGs, é a cobrança por parte de doadores e financiadores, os quais lhes emprestam seu peso social e ao mesmo tempo são condição de sua existência. Ao lado disso, há os mecanismos de *accountability* legais, claro, os únicos capazes de imposição formal de sanções e punições (LANDIN, 2007, p. 13).

A partir destas visões de financiamento (público e privado) que se verifica a

preocupação e necessidade da prestação de contas, como forma de manutenção da credibilidade e seriedade do trabalho realizado pelas OSCs, até mesmo, por compreender a escassez de recursos na área social, o que exige por parte dos financiadores de projetos sociais, um olhar cauteloso quanto a aplicação dos recursos pelas OSCs. Por fim, é preciso ressaltar que a prestação de contas deve ser pensada como uma atividade que possibilite o retorno para todos os atores envolvidos com o projeto, sejam os colaboradores internos, sejam os doadores e financiados, e até mesmo o público beneficiário direto e indireto.

7. ESTUDO DE CASO: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OCS EM AIMORÉS

7.1 Conhecendo a cidade de Aimorés

Aimorés é um município brasileiro do estado de Minas Gerais que está localizada na Mesorregião do Vale do Rio Doce, sendo considerada a principal cidade da Microrregião de Aimorés, possuindo uma população de 24.959 habitantes, de acordo com o censo realizado pelo IBGE em 2010, e uma área de 1.349,987 km², dos quais 3,573 km² estão no perímetro urbano da sede do município (IBGE, 2019).

O desbravamento da região onde fica o Município de Aimorés data de 1856 a 1860, quando os primeiros posseiros, os irmãos João e Luís de Aguiar e um cunhado de nome Inácio Mançores, vindos da Paraíba do Sul (RJ), chegaram a propriedade do Tenente Francisco Ferreira da Silva, no Município de Manhuaçu, ganharam as cabeceiras do rio Pocrane, no Município de Ipanema, seguiram margeando-o até o rio Manhuaçu, por este desceram até a confluência com o rio Doce.

Como o lugar oferecia vantagens econômicas, com seu solo fértil, caça abundante e rios piscosos, estabeleceram-se como produtores rurais e mineradores em busca de ouro e pedras preciosas. Só por volta de 1870 vieram para o município os desbravadores com o verdadeiro propósito de implantar o progresso através da agricultura e da pecuária. Entre esses destaca-se Paulo Martins dos Santos. Denominaram a nova terra de Natividade. Incentivaram a agricultura, a pecuária e foram aos poucos povoando o local que até então era dominado pela tribo dos tapuias ou aimures.

Em 1915, passou a chamar-se Aimorés, em homenagem aos primitivos habitantes da terra, os índios botocudos do grupo “aimure/guimaré” (aimoré) e à categoria de município e cidade em 18 de setembro de 1925, sendo importante considerar que hoje esta tribo está totalmente extinta, mas, acabaram por se miscigenar com outras raças, em especial a branca, o que ajuda a explicar que, atualmente, notam-se traços indígenas em boa parte da população aimoreense.

O município foi o mais importante de todo o leste mineiro, atraindo migrantes de várias regiões. Contou com um grande número de serrarias e cerâmicas e um importante porto às margens do rio Doce. Na década de 1960 a cidade tinha perto de 50 mil habitantes e já declinava sua população. Pela sua proximidade com

Vitória, cerca de 160 km, acaba sendo polarizada pela capital do estado do Espírito Santo, com acesso fácil e rápido por rodovia e ferrovia.

Atualmente a economia do município está baseada em sete setores: agricultura (arroz, feijão, milho, cana-de-açúcar, café, etc.); pecuárias leiteira e de corte; silvicultura; exploração florestal; construção civil; comércio; e reparação de veículos automotores. Além destes, por ser uma cidade de pequeno porte, o setor público é um importante empregador.

Territorialmente o município é dividido em nove distritos: Aimorés, Alto do Capim, Conceição do Capim, Expedicionário Alicio, Mundo Novo de Minas, Penha do Capim, Santo Antônio do Rio Doce, São Sebastião da Vala e Tabaúna.

Aimorés foi a segunda cidade a ter o flúor adicionado à água na América Latina. Possui o Instituto Terra, fundado pelo aimoreense Sebastião Salgado e sua esposa Lélia Wanick Salgado, cujo objetivo foi reconstituir o ecossistema florestal da região, por meio de diferentes formas de intervenção, recuperando os processos ecológicos e contribuindo para a manutenção da biodiversidade local.

Além do Instituto Terra, outras instituições importantes se consolidaram na cidade, como é o caso da Associação de Capoeira Quilombo de Minas, fundada em 2010, configurando-se em uma organização da sociedade civil (OSC) sem fins lucrativos, sendo que sua fundação decorreu da organização e interesse de capoeiristas da cidade e região que já desenvolviam a prática de capoeira.

7.2 O Controle Social: CMDCA de Aimorés

A Constituição de 1988, em seu artigo 227 e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) aprovado em 1990, expressam o princípio da proteção integral da criança e do adolescente. Esse princípio vai nortear a construção de todo um ordenamento jurídico voltado para a proteção de direitos humanos de crianças e adolescentes, partindo do pressuposto que são pessoas em situação de desenvolvimento, necessitando de terceiros (família, sociedade estado) para resguardar de seus direitos.

A proteção integral tem como fundamento a concepção de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos, frente à família, à sociedade e ao Estado. Rompe com a ideia de que sejam simples objetos de intervenção no mundo adulto, colocando-os como titulares de direitos comuns a toda e

qualquer pessoa, bem como de direitos especiais decorrentes da condição peculiar de pessoas em processo de desenvolvimento (CURY, GARRIDO, MARÇURA, 2002, p. 21).

O princípio da proteção integral, em síntese, norteia a construção de todo o ordenamento jurídico voltado à proteção dos direitos da criança e do adolescente. Parte do pressuposto de que tais seres humanos não são detentores de capacidade de exercício, por si só, de seus direitos, necessitando, por isso, de terceiros (família, sociedade e Estado) que possam resguardar os seus bens jurídicos fundamentais, consagrados na legislação específica, até que se tornem plenamente desenvolvidos físico, mental, moral, espiritual e socialmente.

Deve-se entender a proteção integral como o conjunto de direitos que são próprios apenas dos cidadãos imaturos; estes direitos, diferentemente daqueles fundamentais reconhecidos a todos os cidadãos, concretizam-se em pretensões nem tanto em relação a um comportamento negativo (abster-se da violação daqueles direitos) quanto a um comportamento positivo por parte da autoridade pública e dos outros cidadãos, de regra dos adultos encarregados de assegurar esta proteção especial. Em força da proteção integral, crianças e adolescentes têm o direito de que os adultos façam coisas em favor deles (CURY, 2008, p. 36).

O Estatuto da Criança e do Adolescente, em vigor desde 1990, também redefiniu suas políticas de atendimento, seguindo o princípio da municipalização das políticas, cabendo a normatização à esfera federal e aos municípios e estados, a sua execução. Tanto o ECA como a Constituição preconizam a participação da sociedade civil na formulação, execução e fiscalização das políticas de atendimento à infância e juventude, através de conselhos nacional, estaduais e municipais.

Cumprе ressaltar que a implementação de uma política pública capaz de garantir a efetivação dos direitos previstos no ECA está intimamente ligada à concretização de instrumentos de participação e de controle social da sociedade, pela via dos conselhos. Neste aspecto, Raichelis (2006) afirma que a composição plural e heterogênea, entre governo e sociedade civil, caracteriza os conselhos como espaços de negociação de conflitos entre diferentes grupos e interesses.

Conforme Bravo citada por Martins (2004), os conselhos não devem ser entendidos como espaço de consenso, mas sim como espaços tensos de negociação e diálogo. É neste espaço, plural, em que se dão o controle público e a deliberação de interesses conflitivos capazes de firmar valores democráticos.

Nesta perspectiva, os conselhos se apresentam como novidade no que se refere à gestão da coisa pública, orientados pelo princípio da democracia participativa. Para a autora, com a institucionalização dos conselhos, a participação da sociedade civil vai além do processo eleitoral, permitindo que esta possa deliberar, controlar e fiscalizar as mais diversas políticas desenvolvidas pelas três esferas de governo.

De acordo com Martins (2004), referenciando-se a Cohn (1998), os conselhos podem ser considerados inovadores no que se refere aos avanços democráticos, possuindo grandes potencialidades. A partir destes instrumentos, se institucionalizam a participação, deliberação, fiscalização e controle sobre as políticas sociais, de forma a estabelecer uma nova relação entre Estado e sociedade civil.

Na visão de Raichelis (2006), os conselhos previstos na atual Constituição Federal, são espaços públicos instituídos legalmente, com o objetivo de atuar nas políticas públicas, cujas prioridades, conteúdos e recursos orçamentários, podem ser definidos no âmbito dos conselhos. Estes têm por função, ainda, avaliar os resultados das políticas destinadas aos segmentos sociais. Neste sentido, tanto Raichelis (2006) como Martins (2004), salientam que os conselhos são canais importantes de participação coletiva e contribuem para o estabelecimento de novas relações entre governos e cidadãos, além de possibilitar a criação de uma nova cultura política.

Assim, no que se refere à política de atendimento ao público infante juvenil, o CMDCA tem papel fundamental na gestão da referida política, uma vez que, é no espaço do conselho que poder público e sociedade civil poderão propor e contribuir com um atendimento digno e de qualidade a crianças e adolescentes violentados. De acordo com Martins (2004, p.199), no processo de construção do novo paradigma – que reconhece a criança e o adolescente como sujeitos de direitos -, estes conselhos se constituem em espaços fundamentais para “o estabelecimento de novos mecanismos de ação política que se proponham a assegurar os direitos fundamentais previstos no Estatuto”. Assim, Vogel (1995), define que:

O Conselho Municipal de Direitos, por exemplo, surge aí como um órgão deliberativo e controlador das ações com a participação popular por meio de organizações representativas, assegurada em lei municipal. O que, no entanto, significa isto senão que a tal Conselho cabe o poder decisório em

todas as questões relativas ao atendimento dos direitos da criança e do adolescente no município, além de efetivo controle das ações governamentais e não governamentais, em todos os níveis. Mas isso não é tudo. Aos Conselhos de Direitos, vincula-se ainda o Fundo Municipal, cujos recursos só podem ser destinados de acordo com os critérios estabelecidos pelos conselhos (apud MARTINS, 2004, p. 199).

Nesta perspectiva, a autora aponta que a política de atendimento voltado à população infanto-juvenil, passa a ter uma nova estrutura de política social. Para Martins (2004), através da participação – de qualquer cidadão interessado – nas reuniões do CMDCA, pode-se observar o nível de participação efetiva da população no que diz respeito aos serviços prestados pelo poder público. Nos dizeres de Sêda (2004), entende-se que:

Esse Conselho foi previsto, para o século XXI, para que, como no século XX, nossos prefeitos e seus burocratas não façam tudo que lhes dê na telha, desrespeitando o pensar, o querer e o agir dos cidadãos que devem ter suas necessidades básicas corretamente atendidas (democracia participativa) (SÉDA, 2004, p. 146).

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Aimorés (CMDCA) foi criado pela Lei Municipal nº 1.329 de 10 de setembro de 1991. Desde a sua criação, o CMDCA de Aimorés passou por diversas atualizações legislativas e administrativas, a mais recente com a Lei Municipal nº 2.676 de 30 de abril de 2019 que “Revogou a Lei Nº 2.657 de 1º de Outubro de 2018 e dispõe sobre a Política Municipal de Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente de Aimorés e dá outras providências”.

As atualizações legislativas em torno da Política Municipal de Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente em Aimorés possibilitaram o ajustes as normativas federais, como o Estatuto da Criança e do Adolescente, as orientações e resoluções do CONANDA e demais documentos norteadores desta seara.

O CMDCA de Aimorés é assegurado pelo art. 3º e 4º da Lei Municipal Nº 2.676/2016, quando estabelece que são diretrizes da política de atendimento:

- I - a municipalização do atendimento;
- II - a criação e manutenção do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA, órgão deliberativo e controlador das ações em todos os níveis, assegurada a participação da sociedade civil por meio de organizações representativas;**
- III - implantação e manutenção de programas e serviços específicos, assegurando a descentralização político-administrativa;

IV - manutenção de fundo municipal vinculado ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente;

V - implantação e manutenção dos serviços municipais integrados a outros órgãos, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional;

VI - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, com vista na sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável, sua colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 da Lei nº 8.069, de 13 de Julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA). (AIMORÉS, 2019, art. 3, grifo nosso).

O Capítulo II da Lei Municipal nº 2.676/2019 traz a criação do CMDCA de Aimorés (Art. 6º), natureza (Art. 6º) e atribuições do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Aimorés (Art. 8º).

Ao analisar o conjunto de normas no âmbito federal e municipal, constata-se que o CMDCA é um órgão deliberativo e articulador das ações e políticas relacionadas à população de 0 a 18 anos. Este órgão tem a competência de apontar as diretrizes para garantir as políticas sociais básicas, as medidas protetivas e socioeducativas, e ainda monitorar as ações governamentais e não governamentais. Suas orientações sobre a política têm força de decisão: os gestores públicos devem fazer os investimentos necessários, e todos os atores do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança devem se pautar pelas deliberações do Conselho, não sendo papel do Conselho executar as políticas e ações.

Trata-se, portanto, de um conselho transversal, voltado para a garantia dos direitos de todas as crianças e adolescentes do município. É órgão colegiado, no qual os atos são provenientes de discussões e decisões coletivas, e não resultados de definições de um ou outro Conselheiro isoladamente. A função de membro do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente é considerada de interesse público relevante, e não pode ser remunerada.

A constituição do CMDCA de Aimorés é estabelecida no Capítulo III, dos Art. 9º ao Art. 20, da Lei Municipal nº 2.676/2019, sendo a seguinte composição respeitando o princípio da paridade, onde a representação governamental deve ser em número correspondente à representação das organizações da sociedade civil:

Art. 9º. O CMDCA será composto de dez membros, observado o seguinte princípio de representação:

I - área do Poder Público Municipal: cinco membros provenientes dos seguintes órgãos:

- a) Assistência Social;
- b) Saúde;
- c) Educação;
- d) Cultura, Esportes e Lazer;
- e) Finanças.

II - área da Sociedade Civil organizada: cinco membros provenientes das organizações da sociedade civil do Município. (AIMORÉS, 2019, art. 9º).

Os membros do poder público municipal são indicados pelo Executivo Municipal, dentre pessoas reconhecidas de probidade, capacidade e poder de decisão no âmbito dos respectivos órgãos. Já os representantes das organizações da sociedade civil são eleitos em Assembleia Geral específica, convocada através de edital pelo CMDCA, para essa finalidade.

O Conselho é formado por comissões temáticas, que são órgãos permanentes da estrutura funcional do Conselho de natureza técnica e auxiliares do Plenário. São elas:

I - Comissão de Orçamento e Finanças;

II - Comissão de Garantia de Direitos, Registro de Entidades, Inscrição e Reavaliação de Programas;

III - Comissão de Articulação, Comunicação e Mobilização;

IV - Comissão de Políticas Públicas para Infância e Adolescência;

V - Comissão de Monitoramento e Avaliação.

O Conselho está vinculado administrativamente ao Executivo Municipal, mas tem autonomia para discutir e deliberar sobre a política de atendimento à criança e ao adolescente. O espaço de decisões do Conselho é a Sessão Plenária, que reúne os Conselheiros representantes do Executivo e da Sociedade Civil para discutir e deliberar sobre as diretrizes voltadas ao atendimento à infância e adolescência.

7.3 O Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

O Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – FMDCA, também conhecido como Fundo da Infância e da Adolescência (FIA) é uma das diretrizes da política de atendimento estabelecidas no artigo 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Trata-se de um Fundo Especial, nos moldes definidos pelo artigo 71 da Lei Federal nº 4.320/64: “constitui fundo especial o produto de

receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”. Os recursos por ele captados são considerados públicos e estão sujeitos às regras e aos princípios que norteiam a aplicação dos recursos públicos em geral.

Para desempenhar seu papel deliberativo e promover o fortalecimento das políticas públicas, os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) contam com uma condição especial: o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) (RIBAS JUNIOR, 2017, p. 07).

O ECA através dos artigos 88, Inciso IV e do artigo 214 atribuiu ao Conselho a função de gerir ao Fundo a ele vinculado, e através do Art. 260, § 2º definiu o CMDCA como órgão responsável pela fixação dos critérios de utilização das receitas do Fundo por meio de planos de aplicação dessas receitas. É importante ressaltar que nenhum recurso do Fundo Municipal poderá ter destinação e aplicação sem a deliberação do Conselho Municipal de Direitos, que se traduz num Plano de Aplicação. Isso significa que ele deverá apontar as regras, os procedimentos e as prioridades que irão orientar essa gestão, assim como decidir onde e quanto gastar e autorizar o gasto dos recursos.

O arcabouço normativo destinado à disciplina do Fundo terá a feição que melhor aprover ao ente federativo responsável pela sua criação; entretanto, deverá ser composto, necessariamente, de regras que indiquem a origem e a destinação das receitas que irão integrá-lo, assim como de dispositivos de natureza instrumental, entre estes, a indicação do órgão responsável pela sua administração contábil (TAVARES, 2014. p. 400).

Em Aimorés, o FMDCA foi criado pela Lei Municipal nº 1.329/1991, de 10 de Setembro de 1991, atualizada pela Lei Municipal nº 2.676/2019, de 30 de Abril de 2019. A Lei municipal definiu o CMDCA como o gestor político do FMDCA, o que significa que lhe cabe, formular, deliberar e controlar as ações de implementação da política dos direitos da criança e do adolescente e, é o responsável por fixar critérios de utilização dos recursos do FMDCA e o plano de aplicação dos seus recursos, conforme o disposto no § 2º do art. 260 da Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

O FMDCA é gerido administrativamente pelo Poder Executivo Municipal, através da Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), ficando responsável

pela prestação de contas junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), na forma estabelecida pelas normativas legais.

Ao analisar as informações públicas disponíveis verifica-se que as principais fontes de receitas do FMDCA de Aimorés advêm das doações realizadas por pessoas físicas e jurídicas, nacionais ou internacionais, nos termos da lei e das regulamentações da Receita Federal, uma vez que podem ser deduzidas do Imposto de Renda. O maior volume de recursos é de empresas como a Vale e Aliança Energia, sendo que em 2019 a Empresa Vale repassou ao FMDCA o valor de R\$ 300.000,00 e a Empresa Aliança Energia destinou R\$ 174.000,00.

Para o ano de 2020, o FMDCA de Aimorés obteve mais de R\$ 1 milhão de reais de recursos para serem geridos durante o exercício. Deste valor, a Empresa Vale está destinou R\$ 800.000,00 e a Empresa Aliança Energia R\$ 220.000,00 totalizando R\$ 1.020.000,00, sendo que com o saldo restante de 2019, o FMDCA teve mais de R\$ 1.100.000,00 para ser executado em ações com crianças e adolescentes aimoreenses em 2020. Tratou-se de um feito inédito, resultante da credibilidade, confiança e transparência com a utilização dos recursos deste fundo.

O Plano de Ação e Aplicação do FMDCA de Aimorés para o exercício de 2019 foi aprovado através da Resolução CMDCA nº 045/2019, com um valor real de R\$ 532.239,82. Os recursos foram agrupados em três grandes eixos: Eixo 1 – Defesa de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, Eixo 2 – Promoção de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e Eixo 3 – Controle da Efetivação de Direitos Humanos de Criança e do Adolescente.

Para cada eixo foram atribuídas metas com indicações de ações, prazos, responsáveis, parcerias e valor destinado. Sendo que para o último eixo, houve a previsão de uma meta específica para o cofinanciamento de projetos sociais, sendo destinado o valor de R\$ 384.405,40 contemplando a celebração de parceria de 03 projetos que participaram do Edital de Chamamento público Nº 00/2018, sendo eles: Projeto Gingando pela vida, da Associação de Capoeira Quilombo de Minas (ACQM); Projeto de Formação de Pequenos Músicos, da Associação de Bandas Filarmônica e Marcial de Aimorés (ASBAN); e o Projeto Aprender e Brincar com Arte, da Associação de Assistência ao Menor Aimoreense (AAMAR). Projetos estes, que terão as parcerias celebradas analisadas no próximo subitem.

7.4 Analisando as Parcerias celebradas

O Edital de Chamamento Público CMDCA nº 002/2018 foi publicado com a finalidade de selecionar propostas para a celebração de parceria com a Prefeitura Municipal de Aimorés, por intermédio do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - FMDCA, por meio da formalização de Termo de Fomento, para a consecução de finalidade de interesse público e recíproco que envolve a transferência de recursos financeiros à organização da sociedade civil (OSC), conforme condições estabelecidas neste Edital.

Participaram do referido Edital de Chamamento Público, quatro entidades, que inscreveram os seus respectivos projetos, sendo: Inscrição 001/2018 - Projeto Aprender e Brincar com Arte, da Associação de Assistência ao Menor Aimoreense (AAMAR); Inscrição 002/2018 - Projeto de Formação de Pequenos Músicos, da Associação de Bandas Filarmônica e Marcial de Aimorés (ASBAN); Inscrição 003/2018 – Saúde interdisciplinar, da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE); Inscrição 004/2018 - Projeto Gingando pela vida, da Associação de Capoeira Quilombo de Minas (ACQM).

O Edital em questão estabeleceu 07 etapas, que foi da inscrição até a formalização da parceria com as entidades. Ainda na fase de seleção, a Entidade APAE foi desclassificada por não entregar documentos arrolados no Edital. As demais entidades e seus projetos foram aprovados em todas as demais etapas, sendo convidadas para a celebração da Parceria via Termo de Fomento.

Durante a fase de seleção, que contemplou a análise da proposta e do plano de trabalho enviado, os projetos obtiveram a seguinte classificação com a respectiva pontuação: 1º Lugar – Projeto Gingando pela Vida (70,25 pontos), 2º Lugar – Aprender e Brincar com Arte (68,37 pontos), 3º Lugar – Formação de Pequenos Músicos (64,62 pontos). Analisando a ata de reunião da Comissão de Seleção responsável por julgar as propostas, observou-se a fragilidade das entidades na preparação da proposta e do plano de trabalho, tendo dificuldades em diferenciar objeto e objetivos da parceria, descrição da realidade, apontamento da metodologia, e principalmente, o estabelecimento de metas e indicadores. Por isso, as pontuações foram baixas.

Esta realidade decorre de variáveis que apontam alguns dilemas e dificuldades para a instituição, entre elas, a carência de profissionais técnicos especializados na elaboração, execução, monitoramento e avaliação de projetos sociais, sendo que em boa parte das ONGs há presença de profissionais voluntários:

A mão-de-obra das organizações sem fins lucrativos se compõe em grande parte por voluntários. Uma parcela do trabalho também é realizada por trabalhadores remunerados. Os padrões culturais e as limitações financeiras exercem forte influência na configuração e na dinâmica dessa força mista de trabalho (GARAY, 2011, p. 09).

Outra variável importante foi identificada na pesquisa realizada por Oliveira e Borges (2013) sobre as ONGs e a captação de recursos diante de novos modelos de cooperação, onde constaram que apenas uma das organizações estudadas possuía profissional específico para as ações de captação de recursos, pois todas as entidades não detinham orçamentos para pagamento desses profissionais. Segundo os autores:

Os desafios encontrados pela organização para captação junto ao Governo Brasileiro são grandes, a organização não tem domínio sobre o sistema de convênios e contratos de repasse (SICONV) e não consegue concorrer aos editais disponibilizados pelo Governo. Uma vez que não dispõe de profissionais que possam dedicar tempo para aprender a manuseá-lo (OLIVEIRA, BORGES, 2013, p. 20).

Mesmo com pontuações consideradas baixas, as entidades obtiveram aprovação, sendo recomendado pela Comissão de Seleção adequação futura do plano de trabalho, quando do momento da celebração da parceria. Em outubro de 2018, as três entidades classificadas, foram convidadas a apresentarem a documentação institucional e fiscal para comprovação dos requisitos estabelecidos pela Lei Federal nº 13.019/2014 e Decreto Municipal 095/2017. Todas as três entidades foram reconhecidas como aptas para celebração da parceria.

Com esta homologação, em janeiro de 2019, o CMDCA de Aimorés autorizou a celebração da Parceria, tendo em vista, a existência de recursos previstos no Plano de Ação e Aplicação CMDCA/FMDCA para o exercício de 2019. Foram assinados três termos de fomento, sendo eles: Termo Nº 001/2017 – Associação de Capoeira Quilombo de Minas, Termo Nº 002/2017 – Associação de Assistência ao

Menor Aimoreense e Termo Nº 003/2017 – Associação de Bandas Filarmônica e Marcial de Aimorés.

Todos os projetos iniciaram-se em 01 de fevereiro de 2019 e o término se deu em 31 de dezembro de 2019. Durante o período de execução, os projetos foram acompanhados por uma Comissão de Monitoramento e Avaliação (nomeada pelo CMDCA), bem como, pelo Gestor dos Contratos, nomeado pela Secretaria Municipal de Assistência Social.

Na fase de execução as entidades apresentaram prestações de contas bimestrais que contemplavam os aspectos financeiros como também físicos. Quanto aos aspectos financeiros, eram analisados balancetes, planilhas de despesas, extratos, saldos, notas fiscais e demais documentos contábeis. Em relação ao objetivo pactuado, o relatório acompanhava fotos, cronogramas e demais documentos relacionados aos indicadores.

No que se refere ao público participante dos projetos, a faixa etária compreendia de 05 a 17 anos incompletos. Somando-se o público das três entidades, constata-se, inicialmente, um total de 230 crianças e adolescentes, sendo que no final houve um quantitativo de 209 crianças e adolescentes participantes.

As equipes eram compostas por coordenadores, profissionais de nível superior (assistente sócio, psicólogo e profissional de educação física) e profissionais de nível médio (oficineiro de artes, música e capoeira). Os profissionais eram remunerados pelos recursos dos projetos celebrados em parceria com o CMDCA/FMDCA.

Quanto à execução financeira, a Associação de Capoeira Quilombo de Minas a desempenhou de forma a contemplar as orientações e regras estabelecidas. Já as outras duas entidades (ASBAN e AAMAR), precisaram devolver recursos, devido a aquisição não prevista no plano de trabalho e dificuldades em atingir algumas metas e objetivos.

Com isso, observou-se a dificuldade de as entidades reconhecerem os aspectos públicos da Lei do MROSC, uma vez que foi a primeira celebração após vigência das regras da Lei Federal 13019/2014.

A partir dos relatórios emitidos pela Comissão de Monitoramento e Avaliação e os pareceres emitidos também pelo Gestor dos Contratos, ficou evidente a fragilidade das instituições em compreender a necessidade de executar a proposta

do plano de trabalho, do ponto de vista físico, como também financeiro, uma vez, que até pouco tempo a prestação de contas com o rigor que se pede não fazia parte do convívio de parte significativas das entidades.

Um ponto importante e comum entre os projetos refere-se ao público majoritariamente de crianças e adolescentes de territórios de vulnerabilidades e risco sociais de Aimorés, seja pela relação com a violência, tráfico de drogas e atos infracionais, seja também pela renda familiar insuficiente para prover a subsistência, uso abusivo de álcool e outras drogas, violência doméstica, trabalho infantil, violência sexual, dentre outras.

Observou-se que os objetivos dos projetos mantiveram relação com os objetivos estatutários das Entidades, estando estes claros, evidentes e relacionáveis com o objeto da parceria, item de grande importância estabelecido pela Lei Federal 13.019/2014.

Fica evidente essa constatação quando se verifica que os projetos atingiram a maior pontuação prevista na fase de seleção das propostas, no quesito de adequação, sendo observada que além da relação entre os objetivos dos projetos e das associações, há também uma relação com os objetivos do Edital de Chamamento Público a qual concorreu.

Porém, há de se destacar uma fragilidade no estabelecimento dos objetivos dos projetos que é a ausência de demais autores envolvidos nesta construção, sendo a participação restrita às equipes técnicas e as diretorias das associações, o que pode comprometer o atendimento das reais necessidades da comunidade. É de extrema importância a criação de espaços para o planejamento estratégico e participativo.

Para Peliano (2002; 2006) e Zavala (2008) essa dificuldade não se dá apenas no âmbito das organizações da sociedade civil, mas são encontradas no dia a dia das empresas privadas também.

Os projetos sociais atenderam a um número considerável de crianças e adolescentes, no tocante a aulas de capoeira, artes e músicas, mas também desenvolveram diversas atividades como palestras, reuniões com famílias e comunidade, orientação individual e coletiva as crianças e adolescentes, encaminhamentos as políticas setoriais, participação e apresentações em eventos na cidade, dentre outros.

Tem-se observado que, mesmo diante das dificuldades para a execução do Projeto Gingando pela Vida, ainda assim, seus resultados foram atingidos, proporcionando credibilidade ao projeto perante o público de maneira geral e as instituições públicas e privadas financiadoras.

Através dos relatórios entregues pela associação ao gestor e comissão de monitoramento e avaliação da respectiva parceria, verificou-se que as 125 crianças e adolescentes inscritas no projeto permaneceram durante todo ano de 2019. Embora tenha ocorrido alguma desistência, havia lista de espera para inclusão de novos participantes.

O objetivo da parceria foi executado durante todo ano de 2019 de forma a garantir as metas e ações pactuadas, por isso, recebeu aprovação integral. Esse fato foi talvez possível devido ao monitoramento e acompanhamento realizado pelo gestor da parceria e da comissão de monitoramento e avaliação, constituídos pelo poder público para a parceria.

Já no caso das demais parcerias, foram observadas dificuldades para executar o plano de ação, principalmente as metas estabelecidas, sendo que no final da parceria, a ASBAN e a AAMAR tiveram que devolver recursos utilizados.

8. CONCLUSÃO

Com este estudo observa-se que cada vez mais o Estado expande os espaços para que a sociedade civil organizada crie seus projetos sociais, de forma a preencher as lacunas deixadas pelo poder público, sendo através das ações nas áreas da saúde, esporte, lazer, cultura, educação, assistência social, dentre outros.

Neste caso específico, analisou-se os projetos sociais executados em Aimorés – MG, durante o ano de 2019, a partir das parcerias celebradas entre CMDCA/FMDCA e Entidades, de forma a compreender os efeitos positivos sobre a vida das crianças e adolescentes, suas famílias e comunidades atendidas. O presente estudo também permitiu verificar as limitações e dificuldades.

A análise realizada acerca destes projetos sociais não se deu de forma endógena, mas sim, contemplando o contexto sócio-histórico de sua criação e desenvolvimento, neste caso, no crivo da sociedade capitalista geradora de processos desiguais e de exclusão.

Não se pode negar que os projetos sociais possuem grande importância e relevância na vida das cidades, constituindo-se em oportunidades, talvez sendo as únicas, destinadas aos beneficiários, sejam eles, crianças, adolescente, jovens, adultos ou idosos. Neste caso, as contribuições dos projetos para a vida de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e risco social de Aimorés.

A arte, capoeira e música, quando analisadas dentro de uma perspectiva social crítica, tornam-se ferramentas de aprendizagem e transformação da realidade, bem como, dos processos que envolvem a emancipação social e política, a partir das mudanças que provocam no meio social e político.

O estudo realizado apresenta algumas limitações e dificuldades, pois enfoca projetos sociais específicos. Deste modo, os resultados estão associados aos projetos em questão e, portanto, a extensão dos resultados do estudo a outras instituições do meio externo será um tanto limitada. Há de considerar também que a frágil gestão dos projetos sociais não proporcionou a apuração de informações detalhadas e precisas acerca deles.

Embora os projetos sofram com as fragilidades apontadas, é importante dizer que os resultados vêm ocorrendo. Muitas crianças e adolescentes são atendidas pelos projetos, há diversas atividades desenvolvidas para todas as idades. Por

esses motivos exalta-se a importância dos projetos sociais. Tais projetos estão entre os mais importantes já realizados na cidade, sendo que nos três últimos anos de participação em chamamento público, sempre obtiveram as primeiras classificações e tiveram todas as suas contas aprovadas, do ponto de vista financeiro e das metas e resultados alcançados.

Como sugestão para o avanço e expansão dos projetos em questão, aponta-se a necessidade da gestão das associações e para a abertura a outros atores extremamente necessários, através de um planejamento estratégico e participativo.

Outra recomendação produzida através do presente estudo é fazer parcerias com as outras instituições que também ofertam projetos sociais, para que assim, haja um intercâmbio de boas práticas, desta forma, ambas sairão ganhando e, mais ainda, os beneficiários dos projetos dessas entidades.

Por fim, também, sugere-se englobar a participação dos responsáveis legais das crianças em atividades dos projetos por meio de cursos ou oficinas, rodas de conversas, palestras, atendimentos individualizados e coletivos, principalmente aqueles que ficam aguardando as crianças e adolescentes durante as atividades.

Acredita-se que, além destas, existem outras possíveis sugestões não citadas aqui, mas que contribuiriam de igual maneira. No entanto, estas sugestões, se implementadas, poderão contribuir para que o projeto seja ampliado e possa melhor atender a população por ele beneficiada, que neste caso, refere-se a crianças e adolescentes.

REFERÊNCIAS

AIMORÉS. **Lei nº 1.329, de 10 de setembro de 1991**. Cria o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Aimorés: Câmara Municipal, 1991.

_____. **Lei nº 2.676, de 30 de abril de 2019**. Revogou a Lei Nº 2.657 de 1º de Outubro de 2018 e dispõe sobre a Política Municipal de Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente de Aimorés e dá outras providências. Aimorés: Câmara Municipal, 2019.

ALVES, M. A.; KOGA, N. M. Um passo para frente, um passo para trás: a reforma do marco legal do terceiro setor à luz da teoria institucional. **ENANPAD**, 27., 2003, Atibaia. Anais... Atibaia: ANPAD, 2003.

ARAUJO, F. O. **Sociedade Civil e "Terceiro Setor"**: Crítica ao Padrão Neoliberal de Atendimento às Políticas Sociais no Brasil e seus Rebatimentos para o Serviço Social. 2013. 72f. Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) – Universidade Federal Fluminense, Rio das Ostras, 2015.

ARMANI, D. **Como elaborar projetos?** - Guia prático para elaboração e gestão de projetos sociais. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2004.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 mar. 2020.

_____. **Lei 13.019, de 30 de julho de 2014**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm>. Acesso em: 20 jan. 2014.

_____. **Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm#art266>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRACAGIOLI NETO. Planejamento e gestão de projetos para o desenvolvimento rural. In: BRACAGIOLI Neto et al. **Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2010.

CABRAL, E. H. de S. Espaço público e controle para a gestão social no Terceiro Setor. **Serviço Social e Sociedade**, 86, 30-55, 2006.

COHEN, E.; MARTÍNEZ. R. **Manual de formulação e avaliação de projetos sociais**. CEPAL - Centro de Capacitação e Pesquisa em Projetos Sociais. UFMG.

1997. Disponível em: <http://www.eclac.org/dds/noticias/paginas/8/15448/manual_dds_2004_08.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2020

COUTINHO, J. A. ONGs: origens e (des)caminhos. **Lutas Sociais**. São Paulo. Nº. 13/14, p. 57-65, 2007.

CUNHA, G. S. **OS REFLEXOS DA LEI 13.019 DE 2014 NAS ENTIDADES DO TERCEIRO SETOR**. 2016. 45 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2016.

CURY, M.; GARRIDO, P. A.; MARÇURA, J. N. **Estatuto da criança e do adolescente anotado**. 3ª ed., rev. E atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

CURY, M. (coord.). **Estatuto da criança e do adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais**. 9ª ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

EHLERS, E. M.; CALIL, L. P. **Monitoramento e Avaliação**: uma oportunidade de aprendizagem, p.103-119. In: VOLTOLINI, R. (organizador). **Terceiro Setor: planejamento e gestão**. 2ª ed. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2004.

FERRAREZI, E. **O novo marco legal do terceiro setor no Brasil**. Atualização do trabalho apresentado no III Encuentro de la Red Latinoamericana y del Caribe de la Sociedad Internacional de Investigación del Tercer Sector (ISTR) — Perspectivas Latinoamericanas sobre el Tercer Sector, 2001, Buenos Aires (Argentina). Disponível em: <www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/ferrarezi.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2020.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002

FRANÇA FILHO, G. C. Terceiro setor, economia social, economia solidária e economia popular: traçando fronteiras conceituais. **Bahia Análise e Dados**, Salvador, SEI/Governo da Bahia, v.12, n.1, p.9-19, jun. 2002b.

GARAY, S. M. C. A gestão de pessoas em organizações sem fins lucrativos: principais dilemas e desafios. **VIII Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia**, 2011.

GARRISON, J. W. **Do Confronto à Colaboração**: Relações entre a Sociedade Civil, o Governo e o Banco Mundial no Brasil. Brasília: Banco Mundial, 2000.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

_____. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIROTO, M. C. F. FISCALIZAÇÃO, CONTROLE, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DAS PARCERIAS COM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL. **Cadernos**, v. 1, n. 2, p. 97-109, 2018.

GRAMSCI, A. **Los intelectuales y la organización de la cultura**. Buenos Aires: Nueva Visión, 1972.

GURGEL, W. M. **Os novos limites do poder discricionário nos regimes de parceria voluntária entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil, sob a ótica da Lei nº 13.019/2014**. 2015. 19 f. Artigo científico (Curso de Pós Graduação Lato Sensu)- Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

IPEA. A complexa relação entre Estado e ONGs. **Revista de Informações e debates**. São Paulo, Ano 9 . Edição 71, 2012.

LANDIM, L.; CARVALHO, L.A. **Projeto transparência e prestação de contas da sociedade civil na América Latina - CASO: BRASIL**. Uruguai: Instituto de Comunicação e Desenvolvimento (ICD), 2007. Disponível em: <<http://www.rits.org.br/>>. Acesso em: 12 mar. 2020.

LEITE, M. A. S. **O terceiro setor e as organizações da sociedade civil de interesse público — Oscips**. Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais. 2003. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/educacao/sobre_escola/banco_conhecimento/arquivos/pdf/terceiro_setor.pdf>. Acesso em: 29 mai. 2019.

LOPES, L. V. C. F. (org.). **Perfil das organizações da sociedade civil no Brasil**. Brasília: Ipea, 2019. Disponível: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3845/1/MROSC%20-%20MARCO%20REGULAT%C3%93RIO%20DAS%20ORGANIZA%C3%87%C3%95ES%20DA%20SOCIEDADE%20CIVIL.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2020

LOPES, L. V. C. F. (org.). **Entenda o MROSC: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Lei 13.019/2014**. Secretaria de Governo da Presidência da República. Brasília: Presidência da República, 2016. 130p.

MACIEL, W. L. da S. **Projetos Sociais: livro didático**. Palhoça: UnisulVirtual, 2015. 91 p.

MARTINS, A. de C. **Conselhos de direitos: democracia e participação popular**. In: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina (Orgs). *Política social, família e juventude: uma questão de direitos*. São Paulo: Cortez, 2004. p. 189-206.

MARAFFOM, M. **Participação social e inovações marcam Lei das Organizações da Sociedade Civil**. 2016. Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2016-fev-15/constituicaopoder-participacao-inovacoes-marcam-lei-organizacoes-sociais>>. Acesso em: 10 mar. 2020.

MENDONÇA, P.; FALCÃO, D. S. Novo Marco Regulatório para a realização de parcerias entre Estado e Organização da Sociedade Civil (OSC). Inovação ou peso do passado?. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 21, n. 68, p. 44-62, 2016.

MINAYO, M. C. de S. (org.). **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade**. 21 ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MIOLA, C. Os Tribunais de Contas e o Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (OSCs). **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, vol. 34, nº 4, 2016.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, P. R. P.; BORGES, F. Q. Organizações não-governamentais e captação de recursos diante dos novos modelos de cooperação. **Revista Pretexto**, v. 14, n. 3, p. 11-27, 2013.

OLIVEIRA, E. A.; GODÓI-DE-SOUSA, E. O Terceiro Setor no Brasil: avanços, retrocessos e desafios para as Organizações Sociais. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, v. 4, n. 3, 2016. Disponível em: <<https://rigs.ufba.br/index.php/rigs/article/view/10976>>. Acesso em: 28 mai. 2019.

OLIVEIRA, A. C.; HADDAD, S. As organizações da sociedade civil e as ONGs de educação. **Cadernos de Pesquisa**, n.112, mar. 2001, p. 61-87.

PELIANO, A. M. T. M. (Coord.) **A iniciativa privada e o espírito público: um retrato social das empresas no Brasil**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada — IPEA, 2002.

_____. **A iniciativa privada e o espírito público: a evolução da ação social das empresas privadas no Brasil**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada — IPEA, 2006. Disponível em:< <http://www.ipea.gov.br/iacaosocial/>>. Acesso em: 10 abri. 2020.

PEREIRA, L. C. B. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. Brasília: ENAP, 1998.

PERES, T. H. A. Comunidade Solidária: A proposta de um outro modelo para as políticas sociais. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 5, n. 1, p. 109-126, 2005.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. de. **Estrutura do projeto de pesquisa. Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo, RS: Universidade, 2013, p. 120-141, Feevale.

RAICHELIS, R. Gestão pública e a questão social na grande cidade. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 69, p. 13-48, 2006.

RIBAS JUNIOR. **Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente: Guia para mobilização de recursos**. 1º Edição. São Paulo: Fundação Abrinq, 2017.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

SÊDA, E. *A criança e o fiel da balança*. Rio de Janeiro: Adês, 2004. 219 p.

SELLTIZ, C. et. al. **Métodos de pesquisa das relações sociais**. São Paulo: Herder, 1965.

SOUZA, M. R. de. Gestão administrativa e financeira de projetos sociais, p.102-138. In: In: ÁVILA, Célia M. **Gestão de projetos sociais**. 3ª ed. rev. São Paulo: AAPCS – Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária, 2001.

TAVARES, P. S. A política de atendimento. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord). Curso de Direito da Criança e do Adolescente. 7. ed. **rev. e atual**. São Paulo: Saraiva, 2014.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

ZAVALA, R. **Avaliação ainda causa confusão no campo social**. Grupo de Institutos Fundações e Empresas — GIFE, 2008.

WANDERLEY, L. E. W. Sociedade civil e Gramsci: desafios teóricos e práticos. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 109, p. 5-30, Mar. 2012 *apud* GRAMSCI, A. Los intelectuales y laorganización de La cultura. Buenos Aires: Nueva Visión, 1972. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 28 mai. 2019.