



ANA BEATRIZ PEREIRA RESENDE

**COLABORAÇÃO PODER PÚBLICO-ORGANIZAÇÕES DA
SOCIEDADE CIVIL: UM ESTUDO DOS CONVÊNIOS
FIRMADOS POR UM MUNICÍPIO DE MG ENTRE 2005 E 2015**

LAVRAS - MG

2017

ANA BEATRIZ PEREIRA RESENDE

**COLABORAÇÃO PODER PÚBLICO-ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL:
UM ESTUDO DOS CONVÊNIOS FIRMADOS POR UM MUNICÍPIO DE MG ENTRE
2005 E 2015**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para a obtenção do título de Bacharel.

Prof. Dany Flávio Tonelli

Orientador

LAVRAS - MG

2017

ANA BEATRIZ PEREIRA RESENDE

**COLABORAÇÃO PODER PÚBLICO-ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL:
UM ESTUDO DOS CONVÊNIOS FIRMADOS POR UM MUNICÍPIO DE MG ENTRE
2005 E 2015**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para a obtenção do título de Bacharel.

APROVADA em 08 de março de 2017.

Prof. Dany Flávio Tonelli
Orientador

LAVRAS - MG

2017

RESUMO

O presente estudo teve por objetivo realizar uma investigação das minutas dos convênios firmados entre uma prefeitura do interior de MG e as OSC's no período de 2005 a 2015, com o intuito de compreender aspectos relacionados com a legislação vigente, definição do perfil das OSCs, quantitativo de convênios, políticas públicas implementadas e controle e fiscalização. Por meio dos dados secundários fornecidos pela Procuradoria-Geral do Município em dezembro de 2016, dos anos de 2005, 2007, 2009, 2011, 2013 e 2015, foi realizada uma análise de conteúdo, bem como uma análise descritiva a partir de gráficos e tabelas que possibilitaram a exposição de características gerais dos convênios e procedimentos, entre estas características estão: a evolução da legislação municipal; o perfil das OSC's parceiras; a evolução do número de convênios firmados; políticas públicas implementadas; recursos públicos envolvidos; políticas públicas investidas com recursos financeiros; controle e fiscalização dos convênios e; prestação de contas e transparência. Os principais resultados deste estudo foram os seguintes: (i) a colaboração entre o município e as OSC's é uma prática com amplo histórico, sendo um ponto positivo para a valorização dessas organizações; (ii) mesmo com uma inovação na legislação em 2009, não foram identificados instrumentos de seleção para as OSC's que receberam recursos públicos neste período; (iii) o controle da execução dos convênios foram falhos pela administração pública municipal, uma vez que não foram estabelecidos critérios de fiscalização e não foram apresentados planos de trabalho adequados a legislação e que possibilitassem o controle do município sobre a execução do objeto; (iv) constatou-se a descontinuidade de políticas públicas ao longo dos anos, o que pode ter causado interrupções na entrega de certos serviços públicos e; (v) o município carece de instrumentos que promovam a transparência em suas ações na realização de convênios. Conclui-se que muitos serão os desafios a ser enfrentados pela Prefeitura Municipal com a entrada deste novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). No entanto, estas mudanças contribuirão para a melhoria da gestão pública, maior transparência e melhores condições de controle social dos resultados.

Palavras-Chave: Administração Pública, Convênios, Organizações da Sociedade Civil, Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

ABSTRACT

The present study had the objective of conducting an investigation of the drafts of the covenants celebrated between a city hall in the countryside of Minas Gerais (MG) and the Civil Society Organizations (CSOs) from 2005 to 2015. The intent was understanding the aspects related to current legislation, to the definition of the CSO profiles, to covenant quantity, public policies implemented and to the control of inspection. By means of the secondary data provided by the Attorney General of the municipality in December of 2016, regarding the years of 2005, 2007, 2009, 2011, 2013 and 2015, we conducted a content analysis, as well as descriptive analysis, based on graphics and tables, that allow the exposure of general characteristics of covenants and procedures. Among these characteristics are: evolution of municipal legislation; the profile of the partner CSOs; the evolution of the number of covenants celebrated; public policies implemented; public resources involved; public policies invested in financial resources; control and inspection of the covenants and; accountability and transparency. The main results were the following: (i) the collaboration between municipality and CSOs is a practice with ample history, considered a positive aspect of valuing these organizations; (ii) even with the innovation of the legislation in 2009, the selection instruments for CSO's that received public resources during this period were not identified; (iii) the control of the implementation of the covenants were flawed b part of municipal public administration, given that no inspection criteria were established and work plans adapted to the legislation were presented, which would allow control of the municipality over the implementation of the object; (iv) discontinuity of public policies was verified over the years, which may have caused interruptions in the supply of certain public services and; (v) the municipality lacks instruments that would promote transparency of its actions when conducting actions in celebrating covenants. In conclusion, there are many challenges to be faced by the City Hall to comply with this new Regulatory Mark of the Civil Society Organizations. However, this changes will contribute for improving public management, increasing transparency and allowing better conditions for the social control of the results.

Keywords: Public Administration, Covenants, Civil Society Organizations, Regulatory Mark of Civil Society Organizations.

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|--|----|
| Gráfico 1 - Evolução do número de convênios firmados (2005-2015). | 26 |
| Gráfico 2 - Número de Convênio por Políticas Públicas (2005-2015). | 29 |
| Gráfico 3 - Recursos públicos envolvidos em convênios (2005-2015)..... | 30 |
| Gráfico 4 - Recursos Financeiros Próprios Investidos em Convênios (2005-2015) | 31 |
| Gráfico 5 - Distribuição de Recursos Financeiros Próprios em Políticas Públicas (2005-2015)..... | 33 |
| Gráfico 6 - RFP investidos em Políticas Públicas por ano. | 33 |
| Gráfico 7 - Número de Convênios por Secretarias Municipais..... | 37 |
| Gráfico 8 - Número de Convênios com Plano de Trabalho. | 38 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|----|
| Tabela 1 - Características Gerais dos Convênios e procedimentos. | 19 |
| Tabela 2 - Principais Atividades Econômicas das OSC's. | 25 |
| Tabela 3 - Número de Convênios por Política Pública. | 28 |
| Tabela 4 - Recursos Financeiros Federais e Estaduais (Valores em R\$) | 36 |

SUMÁRIO

| | | |
|---------|--|----|
| 1 | INTRODUÇÃO | 7 |
| 2 | REFERENCIAL TEÓRICO | 9 |
| 2.1 | Breve evolução da Administração Pública..... | 9 |
| 2.2 | Colaboração entre Estado e Organizações da Sociedade Civil | 11 |
| 3 | METODOLOGIA | 18 |
| 4 | RESULTADOS E DISCUSSÃO | 20 |
| 4.1.1 | Contexto Político..... | 20 |
| 4.1.2 | Contexto Macroeconômico | 21 |
| 4.2 | Evolução da Legislação no Município | 21 |
| 4.3 | Perfil das Organizações da Sociedade Civil | 23 |
| 4.4 | Evolução do número de convênios firmados..... | 26 |
| 4.4.1 | Políticas Públicas desenvolvidas através de Convênios | 27 |
| 4.5 | Recursos Públicos Próprios Envolvidos | 29 |
| 4.5.1 | Convênios realizados com Recursos Financeiros Próprios (RFP)..... | 31 |
| 4.5.1.1 | Políticas Públicas Investidas com Recursos Financeiros Próprios | 32 |
| 4.5.2 | Convênios realizados com recursos financeiros federais e estaduais | 35 |
| 4.6 | Controle e Fiscalização dos Convênios..... | 37 |
| 4.7 | Prestação de Contas e Transparência | 40 |
| 4.8 | Possíveis Impactos da Lei 13.019/14 | 41 |
| 5 | CONCLUSÃO | 44 |
| | REFERÊNCIAS | 47 |

1 INTRODUÇÃO

O debate a respeito do papel que Organizações da Sociedade Civil ocupam na implementação de políticas públicas tem adquirido a atenção tanto da comunidade de pesquisa como dos profissionais que atuam nesse meio. Esse debate se tornou ainda mais intenso após a regulamentação legal instituída na Lei 13.019/14, sendo denominada como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC).

Este novo marco legal regulamenta as parcerias entre a administração pública e as OSC's em um regime de mútua cooperação, visando à execução de serviços públicos através da colaboração entre o ente estatal e organizações da sociedade civil.

Anteriormente ao MROSC, essas parcerias entre Estado e OSC's eram regulamentadas pelo artigo 116 da Lei 8.666/93, sendo definidos os convênios como instrumento jurídico para este tipo de colaboração.

O convênio foi o instrumento mais utilizado pela administração pública até a promulgação deste marco legal, podendo ser considerado uma ferramenta simples e eficaz que permitiu o controle do Estado sobre os serviços públicos prestados por OSC's.

Considerando esses aspectos, elaborou-se o seguinte problema de pesquisa: que características podem ser observadas por meio da análise dos convênios firmados entre uma prefeitura do interior de MG e as OSC's entre os anos de 2005 e 2015?

Para dar conta desse problema, o objetivo desse trabalho foi realizar uma investigação das minutas dos convênios firmados entre uma prefeitura do interior de MG e as OSC's no período de 2005 a 2015, com o intuito de compreender aspectos relacionados com a legislação vigente, definição do perfil das OSCs, quantitativo de convênios, políticas públicas implementadas e controle e fiscalização. Para isso, dois objetivos específicos foram elaborados. O primeiro foi resgatar o histórico da relação entre poder público e organizações da sociedade civil, com foco na evolução da legislação. O segundo visou investigar o caso do histórico de celebração de convênios de uma prefeitura do interior de Minas Gerais entre os anos de 2005 e 2015, com base em um modelo de análise previamente elaborado.

Dois conjuntos de justificativas são relevantes para demonstrar a importância deste estudo. O primeiro é de natureza acadêmica e o segundo de natureza prática. No aspecto acadêmico, estudar esse assunto é importante porque visualiza na prática como estão sendo realizadas estas parcerias entre município e OSC's, como também servirá de subsídios para futuras pesquisas sobre as mudanças ocorridas com a implementação do MROSC em âmbito municipal.

Já no aspecto prático, estudar esse assunto possibilita que os profissionais da área, OSC'S e gestores municipais tenham conhecimento da realidade vivenciada nos municípios e explorem alternativas para a melhoria de gestão de parcerias com OSC's.

O trabalho foi dividido em 4 partes, além dessa introdução. Na segunda, foi elaborada uma base teórica acerca do assunto, abordando um pouco da evolução da Administração Pública e as necessidades de colaboração entre o poder público e as OSC's percebidas na atualidade. Na sequência, a metodologia. Após isso, são apresentados os resultados e discussões do estudo realizado no Município. Na conclusão são apresentadas algumas considerações sobre o estudo e alternativas para melhoria da gestão municipal por meio das parcerias com as OSC's.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo serão tratados assuntos que contribuirão para o conhecimento sobre o tema, bem como auxiliarão na compreensão da análise de dados e, posteriormente nos resultados da pesquisa em questão. Esta etapa está dividida em tópicos como: breve evolução da Administração Pública e colaboração entre Estado e Organizações da Sociedade Civil.

2.1 Breve evolução da Administração Pública

As práticas de Administração pública no Brasil tiveram suas raízes durante o período colonial português. Nesse período, iniciou-se o modelo chamado de patrimonialista. Segundo Bresser-Pereira (1998), na Administração pública patrimonialista não havia distinção entre patrimônio público e o privado, o que conseqüentemente facilitava as práticas de nepotismo, empreguismo e corrupção. O patrimonialismo como modelo aceito de administração pública vigorou no Brasil até a década de 1930, quando Getúlio Vargas chega ao poder. Em resposta às falhas do patrimonialismo foi adotado o modelo burocrático como forma de distinguir o patrimônio público e privado e separar o político do administrador público (BRESSER-PEREIRA, 1998). Assim, de acordo com Abbud, Tonelli e Sant'Anna (2016, p. 3), “a administração pública burocrática surge como contraponto ao patrimonialismo”.

A Administração pública burocrática parte do princípio da eficiência na execução das tarefas amplas e complexas através da definição de uma estrutura hierárquica e por meio da especialização funcional (BRESSER-PEREIRA, 1997). Desse modo, o modelo burocrático partia do pressuposto que deveriam existir controles rigorosos e procedimentais, sendo definidos por leis, regulações e rotinas severas (BRESSER-PEREIRA, 1998).

No entanto, Abbud, Tonelli e Sant'Anna (2016), citando Osborne e Gaebler (1994), afirmam que a mesma burocracia que organizava, regulamentava e padronizava as ações do estado viu-se incapaz de resolver todas as demandas de um estado dinâmico e complexo. Essa dificuldade aliada à crise fiscal que afetou diversos países nos anos 1980 e à crise nos modos e estratégias de intervenção estatal fizeram emergir um novo modelo gerencial de administração pública (Bresser-Pereira, 1997).

No Brasil, o modelo gerencial (*New Public Management*) é incorporado em meados de 1990 com a instituição do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado no governo de Fernando Henrique Cardoso. De acordo com Abrucio (1997), o ponto central do gerencialismo é buscar a eficiência nas ações do Estado. Dessa forma, a administração pública gerencial parte do princípio da descentralização político-administrativa, do controle por resultados e está voltada para o atendimento aos cidadãos (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Esta descentralização no modelo gerencial significou a inserção de atores sociais na entrega dos serviços públicos, sendo estas organizações privadas com ou sem fins lucrativos. De acordo com Bresser-Pereira (1998), estes serviços que são executados por atores da sociedade civil e mercado são denominados como serviços não exclusivos ou competitivos do Estado, onde o Estado subsidia-os por considerá-los relevantes para a promoção do bem estar da sociedade e equilíbrio da economia.

No entanto, a Administração Pública Gerencial também não conseguiu resolver todos os desafios do Estado. Ao considerar Paes de Paula (2005), talvez a principal limitação desse modelo seja a dificuldade de promover a participação democrática nos processos decisórios do estado, restando o exercício da prática do controle social apenas nos fins em vez de nos meios. Para dar conta da dificuldade relacionada com a falta de participação da sociedade nos processos de elaboração de políticas públicas, algumas alternativas surgiram, especialmente a partir dos anos 1990. Entre elas se encontram a Administração Pública Societal (PAES DE PAULA, 2005); Governança Pública (KISSLER E HEIDEMANN, 2006) e; Novo Serviço Público (DENHARDT, 2012).

Segundo Chhotray e Stoker (2009, p. 3, tradução livre), governança diz respeito “às regras da tomada de decisão coletiva, onde há uma pluralidade de atores ou organizações e onde nenhum sistema de controle formal pode ditar os termos do relacionamento entre os demais atores e organizações”. Levado para o âmbito da administração pública, o assunto vem sendo discutido sob o enfoque do conceito de Governança Colaborativa. Governança Colaborativa, segundo Abbud, Tonelli e Sant’Anna (2016, p. 8), citando Ansell e Gash (2008, p. 544), diz respeito a “um acordo de gestão onde um ou mais órgãos públicos se envolvem diretamente com os atores não-estatais em um processo de decisão coletiva que é formal, consensual, deliberativa e que tem o objetivo de fazer ou implementar políticas públicas ou gestão de programas públicos ou de recursos”.

Portanto, a Governança pode ser inserida no contexto de parceria, onde o Estado convida o mercado e a sociedade civil para participar da execução de políticas públicas (ABBUD, TONELLI E SANT’ANNA, 2016). Esta necessidade de inserir os atores sociais nas atividades de competência do Estado está ligada ao argumento que vem se fortalecendo nos últimos anos de que o Estado sozinho não consegue atender as demandas da sociedade.

Nessa mesma linha, Abbud, Tonelli e Sant’Anna (2016) citando (AGRAWAL e LEMOS, 2007), argumentam que o Estado precisa do auxílio do mercado e da sociedade civil para conseguir êxitos na condução da gestão dos serviços públicos e assim, continuar o processo de desenvolvimento do país. Dessa forma, a descentralização da execução de

serviços públicos não significa somente transferir atribuições para produzir eficiência, mas pode ser visualizada como forma de garantir a redemocratização da relação entre Estado e Sociedade, bem como do acesso aos serviços (FARAH, 2001).

Segundo Farah (2001), a inserção dos atores sociais não trata-se de uma alternativa prioritária ou exclusiva, mas refere-se a novas formas de articulação com a sociedade civil e com o setor privado, visando a garantia da provisão de serviços públicos. Nesse sentido, conforme argumento pela autora, o Estado deixa de ser provedor exclusivo e passa a ser coordenador e fiscalizador dos serviços a serem prestados em colaboração com outros atores sociais.

No entanto, a colaboração existente entre Estado, mercado e sociedade civil, deve ser regida por uma estrutura formal, onde serão delimitadas regras para execução dos serviços públicos (ABBUD, TONELLI E SANT'ANNA, 2016). No Brasil, esta estrutura formal é instituída a através da assinatura de contratos e convênios entre o Estado e um ou mais ator do mercado e/ou de organizações da sociedade civil para prestação de serviços públicos. Esta estrutura formal define diretrizes a serem cumpridas pelas partes e serve de subsídio para a fiscalização e controle estatal e social.

2.2 Colaboração entre Estado e Organizações da Sociedade Civil

A colaboração entre Estado e as Organizações da Sociedade Civil (OSC's) vem sendo considerada importante na execução de políticas públicas, conseqüentemente na entrega efetiva de serviços públicos para os cidadãos. De acordo com Gualberto e Cardoso (2016, p. 3) estas OSC's são:

[...] instituições de caráter privado, que atende toda a população em geral, é composto pelas entidades sociais, organizações sem fins lucrativos, instituições que com o dinheiro privado, fazem trabalhos públicos, atendendo toda a população em questões como educação, saúde, trabalho, segurança, proteção a maternidade, a infância, assistência aos desamparados, promovem o bem estar social a toda comunidade, atendendo e realizando esses serviços essenciais a população.

Fonseca (2000) vai além deste conceito e define as organizações integrantes do terceiro setor como agentes não econômicos e não estatais que buscam atuar de forma coletiva e formal, direcionando suas ações para o bem-estar de uma comunidade ou sociedade.

Retomando o contexto histórico, a partir da Constituição Federal de 1988 o Estado é pressionado a ampliar a oferta de serviços públicos, como também precisa otimizar seus gastos e efetivar a participação social e a transparência em suas ações (VAZ, 2006). Nesse

sentido, para que as políticas públicas sejam implementadas e operacionalizadas, o Estado recorre a fornecedores, concessionários e organizações da sociedade civil (AOQUI, VAZ e JAYO, 2014).

Bresser-Pereira e Grau (1999) apontam alguns dos motivos para a realização de parcerias entre Estado e OSC's, dentre eles estão: a possibilidade de cobrir vazios deixados pelo Estado e Mercado, como também a capacidade de assimilar a produção de bens e serviços à defesa de interesses coletivos tornando a entrega do serviço público mais eficiente e como menores custos para a Administração Pública. Este último é consequência da utilização de voluntários e doações por estas OSC's. Os autores acrescentam que estas parcerias podem ainda promover maior eficiência na prestação de serviços públicos por ajustar suas ações às necessidades de públicos diversos da sociedade.

De Mendonça (2016) argumenta que estas OSC's podem ser simples agentes executores financiados pelo governo ou podem ainda ter uma influência nos processos políticos e autonomia no gerenciamento e desenvolvimento de seus próprios programas. Esta autonomia e influência política conquistada por estas organizações são visíveis após a década de 1990, onde buscaram seu fortalecimento na agenda governamental de políticas públicas.

Após a Reforma Gerencial no Brasil, foi identificado um crescimento no número de parcerias entre o Estado e as OSC's. Segundo Moura e Fernandes (2010), este crescimento é consequência da complexidade dos problemas sociais, o que torna impossível de serem solucionados individualmente. Dessa forma, a colaboração com as organizações da sociedade civil é identificada como um fator de eficiência na resolução destes problemas sociais, pelo fato das OSC's conhecerem a realidade local que fazem parte.

É evidente que as OSC's precisam de recursos para custear suas atividades. Nesse sentido, a alternativa imediata tomada por elas é requerer recursos públicos através de parcerias com o Estado. Esta alternativa é definida por Azevedo et. al (2008) como estratégia financeira, sendo a mais utilizada para captação de recursos das OSC's.

Para ter acesso aos recursos públicos, as OSC's devem se submeter às exigências do Estado para então celebrar a parceria e dar continuidade às suas ações. Portanto, de acordo com Abbud, Tonelli e Sant'anna (2016), estas parcerias devem ser regidas por uma estrutura formal, onde serão definidas as regras para execução dos serviços públicos.

No Brasil, após a década de 1990, foram instituídos instrumentos jurídicos para regulamentar as parcerias que envolvessem recursos públicos. Estes instrumentos formais são necessários uma vez que o Estado, enquanto proponente da parceria, precisa realizar controle e fiscalização da execução dos serviços públicos a serem financiados com recursos públicos.

O convênio, como um dos primeiros instrumentos de parceria criados, está previsto na Lei Federal nº 8666/93 e é o instrumento jurídico mais utilizado na formalização de parcerias entre a Administração pública e as OSC's, principalmente nos municípios. DI PIETRO (2000) define os convênios como instrumento de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a concretização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração.

Além disso, a Lei Federal nº 8666/93 estabelece critérios para formalização de convênios, dentre eles, a prévia aprovação de um Plano de Trabalho pela Administração Pública, a obrigatoriedade de prestação de contas dos recursos públicos envolvidos e a ciência dos órgãos do poder legislativo competente.

O plano de trabalho é o instrumento de planejamento da parceria, onde são definidos o objeto a ser executado, as metas a serem atingidas, as etapas ou fases de execução, o plano de aplicação de recursos financeiros, o cronograma de desembolso e previsão de início e fim da parceria. De acordo com a Instrução Normativa do STN nº 01/97, este plano de trabalho deverá ser apresentado junto a proposta de realização do convênio acompanhado da documentação de regularidade fiscal necessária à habilitação da parceria.

Um aspecto curioso está no fato desta legislação ser aplicada tanto para parcerias intragovernamentais como para as extragovernamentais, não se atentando para as diversidades existentes entre os tipos de atores envolvidos.

Outros instrumentos inovadores foram criados durante a Reforma Gerencial no Brasil para regulamentar as parcerias entre Estado e OSC's, sendo estes instituídos pelas Leis Federais 9.637/98 e 9.790/99, que qualificou parte das pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos respectivamente como Organizações Sociais (OS's) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP's) (DE MENDONÇA, 2016). O instrumento jurídico para formalização de parceria com as OS's foi denominado como Contrato de Gestão, e para as OSCIP's foi denominado como Termo de Parceria. Estes instrumentos foram criados na perspectiva de se criar uma legislação específica para estas organizações e garantir a eficiência na prestação de serviços. No entanto, os instrumentos específicos para formalização parcerias com organizações da sociedade civil não conseguiram substituir os convênios, apenas passaram a ser adotados de acordo com as necessidades específicas da administração pública.

Os instrumentos como convênios, termos de parcerias e contratos de gestão são mecanismos de colaboração. Eles se inserem no pressuposto discutido anteriormente que, atualmente, o Estado sozinho não consegue entregar todos os serviços públicos necessários para a promoção do bem estar social, o que o torna dependente de instituições paraestatais.

Esta dependência é evidenciada quando Bresser-Pereira (1998) aponta que durante a reforma gerencial o Estado é dividido em quatro setores: núcleo estratégico; atividades exclusivas do estado, atividades não exclusivas do estado e mercado. O mercado deveria ser conduzido, preferencialmente, pelas empresas privadas. As atividades não exclusivas poderiam ser executadas tanto pelo mercado como por organizações do terceiro setor. É nessa perspectiva que abre espaço para o Estado descentralizar funções públicas para organizações não estatais e, daí que emerge a necessidade do Estado realizar parcerias com as organizações da sociedade civil a fim de garantir o acesso aos serviços públicos.

Nos municípios a situação de dependência por parcerias é ainda maior. De acordo com Teixeira (2002), o maior problema enfrentado pelos municípios são os recursos financeiros em razão do montante de competências a serem cumpridas pelo governo local. Segundo o autor, o município realiza o processo de descentralização através da transferência da responsabilidade da execução e custeio de políticas públicas por meio da concessão de subvenções sociais para entidades indicadas com critérios políticos-eleitorais, por parlamentares ou por outras instâncias de poder. As subvenções sociais estão prevista no art. 12, § 3º, inciso I da Lei 4.320/64, sendo consideradas como transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas. Estas entidades devem ser de caráter assistencial ou cultural e que não tenha finalidade lucrativa.

Entretanto, a crítica levantada por Teixeira (2000) é que a prática de concessão de subvenções sociais às entidades previamente indicadas vem pulverizando os recursos sem priorizar as necessidades da sociedade.

Outra crítica aos convênios refere-se a agilidade operacional para a formalização de parcerias, onde os convênios não são considerados adequados às especificidades das organizações da sociedade civil, pois não é possível visualizar critérios objetivos de identificação, seleção, competição e contratação da melhor proposta (LEITE, 2003). Dessa forma, o autor complementa que estas OSC's ficam sujeitas às mesmas regras gerenciais do setor estatal, perdendo a flexibilização na administração e na utilização do recurso público.

A falta de regras específicas para a regulamentação de parcerias entre Estado e OSC's foi um dos motivos para os acontecimentos de corrupção pelas organizações. O esquema de malversação de recursos públicos foi o objeto da Comissão Parlamentar de Inquérito instituída pelo Congresso Nacional para investigar as Organizações não Governamentais (ONG's) (SANTOS, 2016). Segundo o autor, este esquema consistia na criação de entidades de fachada por parlamentares em nomes de terceiros, e por ação parlamentar recebiam um grande montante de recursos públicos e estes eram desviados para enriquecimento ilícito.

Em resposta às críticas apresentadas à utilização de convênios para parcerias entre Estado e OSC, foi criado um novo marco legal das organizações da sociedade civil. Este Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), regulamentado pela Lei Federal 13.019/14, foi criado na perspectiva de instituir um regime jurídico específico para as parcerias entre Estado e organizações privadas sem fins lucrativos (LOPES et al, 2013).

Entretanto, existem situações em que o MROSC não se aplica, como no caso dos contratos de gestão realizados com as organizações sociais, convênios e contratos celebrados com instituições filantrópicas, ou seja, parcerias no âmbito do SUS (Sistema Único de Saúde), termos de compromissos da Cultura Viva e termos de parcerias com as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP's), desde que cumprida a sua legislação específica (BRASIL, 2014).

Mesmo antes da promulgação da lei, já era discutido na literatura sobre esta nova proposta de regulamentação para essas parcerias. Lopes et al (2013) argumenta em seu estudo sobre os resultados esperados com a criação do MROSC, entre eles a possibilidade de inovação na gestão pública, a valorização do trabalho realizado pelas OSC's, o alcance da eficiência na implementação de projetos e por fim, a garantia da transparência na aplicação de recursos públicos.

Na prática, a celebração de parcerias com base no novo marco legal só poderia ser realizada posteriormente a um edital público de seleção, dando publicidade e transparência para a ação do poder público. Para subsidiar esta seleção deve ser apresentado um plano de trabalho detalhado o qual servirá de instrumento para analisar a melhor proposta. Além disso, o MROSC prevê a constituição de uma comissão para monitoramento e avaliação das parcerias, além de exigir uma prestação de contas financeira e a comprovação técnica da conclusão do objeto (BRASIL,2014).

A conquista pelo MROSC é fruto do trabalho desenvolvido durante os anos de 2011 a 2014 pela Plataforma do MROSC, criada pela Secretaria-Geral da Presidência da República durante o governo de Dilma Rousseff. O MROSC foi concretizado em uma ampla agenda política, com o intuito de aperfeiçoar o ambiente jurídico e institucional relacionado às OSC's e suas relações com o poder público (SANTOS, 2016).

Junto a Plataforma do MROSC, foi criado um Grupo de Trabalho (GT), através do Decreto nº 7.568. de 16 de setembro de 2011, sendo este constituído por representantes do executivo, representantes das organizações da sociedade civil e por movimentos sociais. De acordo o decreto, a finalidade do GT é,

[...] avaliar, rever e propor aperfeiçoamentos na legislação federal relativa à execução de programas, projetos e atividades de interesse público e às transferências de recursos da União mediante convênios, contratos de repasse, termos de parceria ou instrumentos congêneres. (BRASIL, 2011)

De acordo com Lopes et. al. (2013), o GT realizou um profundo diagnóstico sobre a regulação de parcerias entre Estado e Organizações da Sociedade Civil e a partir disso foi constatada a necessidade de desenvolver uma legislação que abrangesse normas jurídicas específicas para este tipo de parceria. Nesse sentido, em Julho de 2014 foi publicada a Lei 13.019/2014 que regulamentou as parcerias entre o poder público e as OSC'S em um regime de mútua cooperação para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco (SANTOS, 2016).

De acordo com a primeira versão da Lei, esta começaria a vigorar 90 (noventa) dias após a sua publicação, mas em 2015 houve uma alteração e modificou a entrada de vigência para União e Estados a partir do dia 23 de janeiro de 2016 e para os Municípios a partir do dia 1º de janeiro de 2017 (SANTOS, 2016).

Na Lei 13.019/2014 foram previstos dois tipo de instrumentos jurídicos para a realização de parcerias que envolvessem a transferência de recursos financeiros, o termo de colaboração e o termo de fomento, sendo o primeiro a ser proposto pela administração pública e o segundo ser de iniciativa da organização da sociedade civil. O terceiro instrumento criado foi denominado como Acordo de Cooperação, este destina-se as parcerias que não envolve recursos financeiros, podendo ser proposto tanto pela administração pública quanto pelas OSC's.

Entretanto, Santos (2016, p. 17) chama a atenção para a questão de que:

[...] a mera previsão do termo de fomento no MROSC demonstra o reconhecimento, por parte do Estado, de que ações, e inovações, de interesse público possam ser desenvolvidas por OSC's, o que ratifica o ideário de uma democracia participativa.

De acordo com o MROSC, a União, os Estados e os Municípios, deverão instituir o Procedimento de Manifestação de Interesse Social (PMIS) em sua estrutura administrativa, onde será um espaço para a submissão de propostas de parcerias (BRASIL, 2014). Estas propostas poderão ser apresentadas tanto pelas OSC's, quanto pelos movimentos sociais e cidadãos, onde serão julgadas pela administração pública conforme critérios de viabilidade.

Além de prever uma legislação específica para as parcerias com as OSC's, o MROSC tem como finalidade estimular a gestão democrática e a transparência nas transferências de recursos públicos para instituições privadas sem fins lucrativos.

Como visto anteriormente, o edital de seleção, que faz parte do processo de chamamento público, é uma obrigatoriedade a ser cumprida pela administração pública (BRASIL, 2014). Entende-se que o chamamento público garantirá o direito de todas as organizações da sociedade civil participarem do processo de seleção de propostas para execução de serviços públicos.

Entretanto, após várias alterações na lei, existem situações em que poderá ser realizada a dispensa ou a inexigibilidade da realização de chamamento público. No entanto, para realizar este processo da não realização do chamamento público, a administração pública deverá cumprir requisitos previstos na lei (BRASIL, 2014).

No que se refere aos requisitos a serem cumpridos pelas OSC's para a celebração de parcerias com o poder público, Santos (2016) aponta para: comprovação de existência mínima de 1 (um) ano; comprovação de experiência prévia na realização do objeto; que a OSC tenha seus objetivos voltados para a promoção de atividades e finalidades de relevância pública e; comprovação de capacidade técnica e operacional para o cumprimento de metas. Outro ponto a ser destacado é que o MROSC não exige a existência de certificação ou titulação específica, ou seja, as OSC's não precisam mais de títulos de utilidade pública para realizar parcerias com base nesta lei (BRASIL, 2014).

Outro fator a ser cumprido pela administração pública é que sejam publicados todos os processos de parcerias através de uma plataforma eletrônica. Esta exigência tem como pressuposto a garantia da transparência nas ações públicas, além de dar maior visibilidade social sobre as ações que estão sendo executadas em colaboração com as organizações da sociedade civil (BRASIL, 2014).

O MROSC trouxe em seu texto a priorização do controle de resultados nas parcerias através da definição de um gestor de parcerias e a constituição de uma comissão de avaliação (SANTOS, 2016). Este dois tipos de instrumentos de controle de resultados poderão ser utilizados para que a administração pública assegure a eficiência dos serviços públicos a serem prestados, bem como servirá com instrumento de fiscalização dos recursos públicos envolvidos nas parcerias.

Portanto, com a implementação desta lei de parcerias entre Estado e OSC espera-se que sejam eliminados os gargalos acarretados pela utilização de convênios, bem como dificultar a prática de corrupção causada pela falta de regras específicas. Além disso, este tipo de regulamentação poderá ainda garantir uma maior participação social nas ações públicas, estimular a democracia e a transparência e obter instrumentos de controle e fiscalização da execução de projetos e atividades realizados pelas OSC's com recursos públicos.

3 METODOLOGIA

Este estudo foi classificado como descritivo, pois realizou a descrição dos fatos investigados. Segundo GIL (2002), este tipo de estudo tem por objetivo a descrição de características de um grupo ou fenômeno. Sendo assim, foram considerados como fenômeno os convênios municipais firmados com organizações da sociedade civil. O método utilizado é o estudo de caso, que consiste em um estudo aprofundado e exaustivo de um ou mais objetos, sendo possível um amplo e descritivo conhecimento do fenômeno estudado (GIL, 2002).

Quanto aos procedimentos, foi utilizada a pesquisa documental que segundo GIL (2002), utiliza documentos que ainda não receberam um tratamento analítico, neste caso foram utilizados os documentos físicos de acesso público da Procuradoria-Geral da Prefeitura Municipal, classificados como dados secundários.

O embasamento teórico utilizado no estudo é o teórico-empírico, uma vez que, primeiramente, houve a utilização de teorias baseadas em artigos, livros e leis e, posteriormente, foi realizada uma análise dos dados secundários dos convênios municipais disponibilizados pela Prefeitura Municipal. A partir desta coleta de dados, foi possível identificar diversas características tais como tipos de conveniados, objetos executados, tipos de recursos públicos envolvidos, vigência do convênio, valores transferidos, planos de trabalhos, etc.

Como forma de organização de todas as informações contidas nos convênios foi elaborado um modelo de análise que orientou a coleta de dados, o qual foi preenchido pela pesquisadora a fim de identificar como se comportam as características apresentadas na Tabela 1. O roteiro observado para coleta dos dados foi anexado a esse trabalho (Apêndice único).

Para realizar as análises, utilizou-se estatística básica. Por meio dessa técnica foi possível gerar gráficos e tabelas. Além da análise estatística, na parte textual foi adotada a análise de conteúdo (BARDIN, 2004).

O recorte temporal utilizado para definir as amostras investigadas foi entre 2005 e 2015. No entanto, devido ao ajustamento entre quantidade de informação a ser analisada e o tempo disponível para análise, optou-se por fracionar o período de dois em dois anos. Assim, as amostras foram dos convênios firmados nos anos de 2005, 2007, 2009, 2011, 2013 e 2015, abrangendo a partir daí todos os três mandatos políticos deste período.

Tabela 1 - Características Gerais dos Convênios e procedimentos.

| Nº | Nome | Descrição | Tipo de dado e análise | Origem dos dados |
|-----|--|---|---|-----------------------------|
| 1 | Evolução da Legislação Municipal | Foi realizada uma pesquisa sobre as leis que regulamentaram os convênios durante os anos de análise. | Legislação pertinente. Análise de Conteúdos; | Documentos |
| 2 | Perfil das Organizações da Sociedade Civil | Foi realizada uma análise da natureza jurídica e econômica de todas as OSC's que colaboraram com o município no período de análise. | CNPJ. Análise estatística | Documentos |
| 3 | Evolução do número de convênios firmados | Foi realizado um levantamento do número de convênios firmados com OSC's no período de análise. | Número dos convênios. Análise estatística | Documentos |
| 3.1 | Políticas Públicas Implementadas | Foi realizada uma análise no conteúdo do objeto de cada convênio a fim de identificar as políticas públicas executadas em parceria. | Convênios e análise de conteúdo. | Documentos |
| 4 | Recursos públicos envolvidos | Foi realizado um levantamento dos tipos de recursos públicos envolvidos nos convênios analisados, sendo estes classificados como financeiros, humanos e patrimoniais. | Análise de conteúdo, Dados financeiros e análise estatística. | Documentos |
| 4.1 | Políticas públicas investidas com recursos financeiros | Foi realizada uma análise de como foi a distribuição dos recursos financeiros em políticas públicas. | Dados financeiros, análise estatística e análise de conteúdo. | Documentos |
| 5 | Controle e Fiscalização dos Convênios | Foi verificada a existência de critérios de controles, bem como a existência de plano de trabalho. | Convênios e análise de conteúdo. | Documentos |
| 6 | Prestação de Contas e Transparência | Foi realizada uma análise sobre procedimentos de prestação de contas e sobre a existência de publicação dos convênios em meio oficial. | Convênios, análise de conteúdo, Portal da Transparência. | Documentos, sites oficiais. |

Fonte: Autoria própria (2017)

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O município investigado está localizado no sul do estado de Minas Gerais com cerca 92.200 habitantes (Censo-IBGE, 2010), sendo assim considerado um município de médio porte. Os principais setores econômicos presentes no município são o setor agropecuário, pela produção de café e leite, o setor industrial, setor metalúrgico, agroindustrial e têxtil e possui um setor comercial diversificado.

Além disso, o município investigado está localizado em uma área favorável para o desenvolvimento econômico e humano devido a sua aproximação com as metrópoles de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Além disso, o município é privilegiado com instituições de ensino superior conceituadas e que atrai universitários de outras cidades para movimentar a economia do município. Entre as instituições de ensino superior estão a Universidade Federal, o Centro Universitário e duas faculdades privadas.

O município possui características privilegiadas para o bom desenvolvimento de serviços públicos à sociedade. No entanto, como qualquer outra cidade, ela esbarra em questões no campo político e econômico que influenciam na prestação de serviços públicos.

4.1.1 Contexto Político

Entre 2005 e 2015, período de análise deste estudo, o contexto político no município foi marcado por mudanças que interferiram no andamento da administração pública municipal. O histórico político é caracterizado por partidos políticos tradicionais, fortemente constituídos e que interferiram no andamento das políticas públicas do município.

De 2005 a 2012 o poder político no município é mantido pelo PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), sendo reeleito em 2008 e findou seu mandato em 2012. De 2013 a meados de 2014, o prefeito eleito, pertencente ao PSD (Partido Social Democrático), ficou no governo apenas alguns meses e logo foi afastado por cassação de mandato sendo constatadas irregularidades em sua conduta eleitoral. Dessa forma, o candidato eleito em segundo lugar, assumiu a administração pública que perdurou até 2016. No entanto, este último candidato conseguiu se eleger com o apoio do PSDB, mas após alguns meses de mandato houve alteração da sua coligação partidária para o PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro).

O período de análise contemplou eleições de partidos com propostas de governo diferentes, as quais, conseqüentemente, interferiram no andamento da máquina pública. Estas mudanças políticas puderam ainda influenciaram na execução das políticas públicas do município. A partir dos dados analisados, será possível identificar divergências ideológicas

das parcerias do poder público com as organizações da sociedade civil na entrega de serviços à sociedade, ou seja, se ocorre uma continuidade da colaboração por partes das OSC's ou não.

4.1.2 Contexto Macroeconômico

Outro fator a ser considerado antes de apresentar os resultados do estudo, é relatar o contexto macroeconômico vivenciado no Brasil nos anos 2005 a 2015.

De acordo com o Baltar (2015), o período de 2004 a 2008 mostra um crescimento expressivo no PIB Nominal (82,90%), onde foi considerado um momento favorável para as contas públicas. No final de 2008 e início de 2009, mesmo com o a crise mundial, o PIB diminui muito pouco. Esta baixa variação é consequência da disposição de reservas internacionais e de um baixo montante de dívidas públicas externas e internas à taxa nominal de câmbio. Devido a isso, as contas do Estado não foram prejudicadas pela desvalorização do real e o governo obteve recursos necessários para preservar a atividade econômica no país (BALTAR, 2015).

Em 2010 ocorreu novamente um crescimento do PIB Nominal, mas logo em 2011 o PIB já começa a diminuir, tornando-se pior em 2012 até nos dias de hoje. Dessa forma, o Brasil não consegue aumentar seu crescimento econômico e enfrenta uma série de problemas devido à crise internacional (BALTAR, 2015).

É visível o cenário crítico da economia brasileira e sua grande variação entre os anos de 2004 e 2015. Em 2005 se observa uma situação favorável de investimentos e tranquilidade nas contas públicas. A partir de 2012 o Brasil começa enfrentar um cenário macroeconômico complicado, o que acarreta na diminuição de recursos públicos bem como na diminuição de investimentos.

Este relato macroeconômico sustenta a análise de dados dos recursos públicos investidos nos convênios entre os anos de 2005 a 2015, com a possibilidade de observar se houve impacto nas transferências realizadas pelos municípios para as OSC's.

4.2 Evolução da Legislação no Município

É relevante discutir a regulação das parcerias nos anos analisados, com o intuito de compreender como elas estavam sendo formalizadas. É importante ressaltar que todo convênio deve ser realizado em conformidade com a Lei 8.666/93 e atender os requisitos estabelecidos, uma vez que podem existir regulamentações municipais que atendam às especificidades locais.

No ano de 2005, ao consultar o conteúdo de cada convênio, foram identificadas leis municipais que autorizavam o município a celebrar convênios com determinadas entidades.

Aproximadamente 58% dos convênios firmados com organizações do terceiro setor foram realizados mediante leis autorizativas, ou seja, por leis que indicavam quais entidades receberiam recursos financeiros para a execução do serviço. No entanto, ao analisar o conteúdo de cada lei, estas não apresentavam requisitos a serem cumpridos por estas organizações e observa-se que a indicação das entidades que iriam receber o recurso era realizada pelo poder executivo, ou seja, o prefeito. Os outros 42% eram baseados na Lei 8.666/93, contudo, não foram identificados métodos de seleção para as OSC's que receberam recursos públicos. O mesmo fato ocorreu no ano de 2007. Na análise de conteúdo dos convênios disponibilizados pelo setor público, não foi identificada legislação que justificasse a seleção das OSC's a receberem recursos públicos, fator preocupante para a transparência das ações da administração pública.

Entretanto, em 2009 houve uma inovação na legislação de parcerias entre o município e organizações da sociedade civil. Foi criada a Lei Municipal 3.625, de 17 de dezembro de 2009, que institui critérios para concessão de auxílios e subvenções por parte do município para organizações da sociedade civil. Este marco legal municipal foi importante para a valorização da colaboração existente entre o poder público e OSC's, bem como para a execução dos serviços públicos.

Neste marco legal municipal, foi estabelecida a forma que estes auxílios e subvenções iriam ser concedidos, além de prever um cadastramento das OSC's que tinham interesse em captar recursos financeiros municipais. Dentre os requisitos a serem atendidos estavam: comprovação de existência legal através do estatuto social; não visar lucro e que os resultados sejam invertidos para atender as finalidades sociais da OSC'; comprovação de sua regularidade fiscal, mediante a apresentação de certidões negativas de débitos e balanço e relatório contábil; possuir certificação de utilidade pública pela Câmara Municipal e; apresentar um plano de trabalho e de aplicação conforme disposto na Lei 8.666/13 e conforme o modelo elaborado pelo município já previstos em lei.

Dessa forma, após o cadastramento destas organizações, o Poder Executivo analisaria os pedidos apresentados e fixaria o valor a ser repassado para a OSC, tendo como base, segundo a lei, o interesse público no trabalho desenvolvido pela organização. Após isso, seria elaborado pelo executivo um projeto de lei e enviado ao Poder Legislativo. Este projeto de lei conteria um plano de auxílio e subvenções, identificando quais OSC's receberiam os recursos naquele exercício. Após aprovação da Câmara Municipal, a lei é publicada, formalizado o convênio.

Esta lei municipal prevê como será realizada a prestação de contas dos recursos recebidos por estas OSC's. De acordo com a legislação, as organizações deverão prestar contas ao município em até 30 (trinta) dias após a execução do convênio, devendo apresentar os seguintes documentos constantes do artigo 7º. da referida Lei Municipal:

I - declaração expressa de que a importância recebida foi a aplicada na consecução dos fins a que se destinava e que foram efetuados os devidos registros contábeis;

II – ata registrada de que o Conselho Fiscal da entidade beneficiada aprovou a aplicação do benefício recebido;

III - relação discriminada de aplicação do benefício recebido, indicando datas, o valores, os nomes dos credores e os históricos das despesas;

IV - na hipótese de existência de saldo disponível, indicação expressa de seu valor e do estabelecimento de crédito em que o mesmo se encontra depositado.

V - documentos fiscais originais ou cópia autenticada por serviço registral do Município. (LAVRAS, 2009)

De acordo com a legislação, a organização da sociedade civil que deixar de prestar contas dos recursos recebidos pelo município dentro do prazo estabelecido na lei, ou sua prestação de contas for rejeitada, não poderão receber novos auxílios e subvenções do Município, bem como deverão realizar a devolução dos recursos para os cofres públicos.

Analisando o conteúdo da lei, observa-se que ela pressupõe o direito de todas as organizações da sociedade civil atuantes no município a participarem da seleção de projetos a serem financiados pelo governo municipal.

Analisando o período de 2009 a 2014, foi constatado que 74% dos convênios firmados foram formalizados por base da Lei 3.625/09, sendo que em 2015, todos os convênios de repasse financeiro próprio foram realizados mediante esta legislação.

4.3 Perfil das Organizações da Sociedade Civil

Para realizar o levantamento dos convênios firmados entre o município investigado e as organizações da sociedade civil, foi necessário analisar a descrição de cada conveniado a fim de identificar quais convênios envolveram OSC's.

Entre 2005 e 2015 foram identificadas 52 organizações da sociedade civil que colaboraram com a administração pública municipal na entrega de serviços públicos para a sociedade. Entretanto, deve-se considerar que este número é referente aos convênios que envolveram a transferência de recursos próprios.

Dessa forma, em 2005 foram realizados convênios com 19 OSC's. Identificou-se que 21% delas firmaram mais de um convênio com o município com objetos distintos. O mesmo fato ocorreu em 2009 e 2013. De acordo com os dados, no ano de 2009 foram realizados convênios com 14 OSC's e desse número apenas uma realizou mais de um convênio com o município. Já em 2013 houve um aumento na realização de mais de um convênio com a mesma OSC, de 30 OSC's 20% realizou mais de uma parceria com a administração municipal com objetos distintos. Em 2007 foram realizados convênios com 10 OSC's, em 2011 com 7 OSC's e em 2015 com 26 OSC's.

Após fazer a identificação de cada organização conforme seu número de Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) realizou-se uma consulta no site da Secretaria da Receita Federal do Brasil com a finalidade de definir o perfil jurídico e econômico de cada OSC. Foram identificadas três tipos de categoria jurídica: Associação, Fundação e Sociedade Empresária. Pela análise identificou-se que dessas 52 OSC's, 94% são constituídas em forma de Associação, 4% como Fundação e 1% como Sociedade Empresária.

Entretanto, este tipo de classificação não possibilita uma definição das características, bem como a área de atuação na sociedade. Viu-se a necessidade de analisar as principais atividades econômicas dessas organizações para construir uma classificação específica e adequada às organizações da sociedade civil.

A partir da base de dados do CNPJ foi possível identificar as principais atividades econômicas de cada OSC e, assim definir categorias conforme a Tabela 2.

Tabela 2 - Principais Atividades Econômicas das OSC's.

| Principais Atividades Econômicas | Quant. | % |
|---|---------------|----------|
| Serviços de Assistência Social sem alojamento | 2 | 3,5 |
| Atividades de associação de defesa de direitos sociais | 19 | 38 |
| Atividades de assistência social prestadas em residências coletivas e particulares não especificadas anteriormente | 1 | 2 |
| Atividades de organizações religiosas ou filosóficas | 3 | 5 |
| Ensino Superior graduação e pós-graduação | 1 | 2 |
| Atividades de atendimento em pronto-socorro e unidades hospitalares para atendimento a urgências | 1 | 2 |
| Atividades de atendimento hospitalar, exceto pronto-socorro e unidades para atendimento a urgências | 2 | 3,5 |
| Clubes sociais, esportivos e similares | 4 | 8 |
| Outras atividades esportivas não especificadas anteriormente | 2 | 3,5 |
| Atividades associativas não especificadas | 3 | 5 |
| Outras atividades de recreação e lazer não especificadas anteriormente | 2 | 3,5 |
| Atividades de organizações associativas ligadas à cultura e à arte | 1 | 2 |
| Ensino Médio | 1 | 2 |
| Centros de apoio a pacientes com câncer e com AIDS | 1 | 2 |
| Atividades de assistência psicossocial e à saúde a portadores de distúrbios psíquicos, deficiência mental e dependência química não especificadas anteriormente | 1 | 2 |
| Produção e promoção de eventos esportivos | 1 | 2 |
| Recuperação de materiais não especificados anteriormente | 1 | 2 |
| Ensino de Música | 1 | 2 |
| Produção Musical | 1 | 2 |
| Não identificada | 4 | 8 |

Fonte: Autoria própria (2017)

Fica evidente que a maior parte das OSC's analisadas possui como principal atividade econômica a defesa de direitos sociais. Entretanto, observa-se que, mesmo existindo diversas categorias econômicas, todas estas estão relacionadas com políticas sociais como saúde, assistência social, cultura, esporte, educação, etc.

Um fato curioso constatado no perfil econômico é que 8% das OSC's analisadas não possuem atividade econômica. Ao averiguar tal situação foi constatado que estas organizações encontram-se inativas, ou seja, não funcionam mais nos dias de hoje.

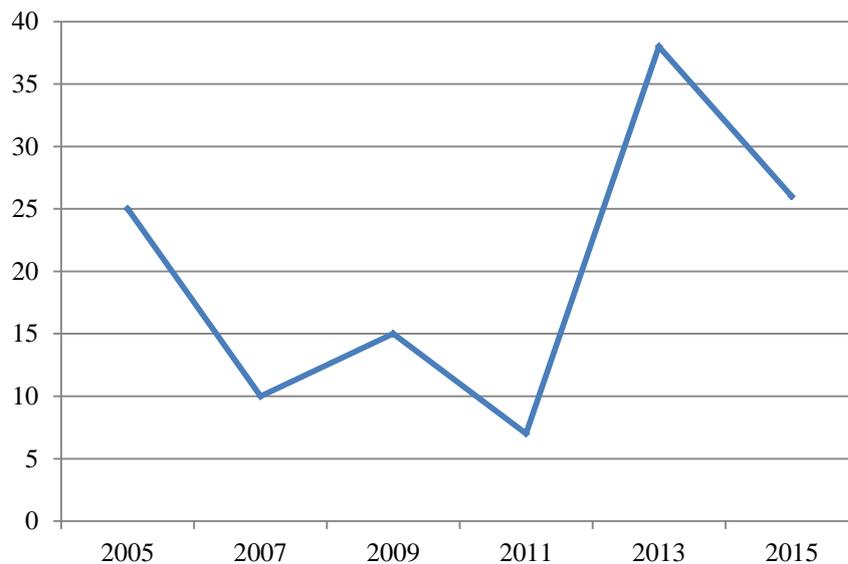
Este tipo de classificação dada para estas organizações auxilia no mapeamento do perfil das organizações que tiveram frequentes parcerias com o município. Estes tipos de dados poderão ser mesclados com a análise de políticas públicas executadas através de parceria entre o município e as OSC's. É possível concluir que as atividades desenvolvidas por estas organizações estão relacionadas ao interesse público e ao bem comum.

4.4 Evolução do número de convênios firmados

Ao longo do tempo, pôde-se verificar que o número de convênios firmados entre o Município investigado e as organizações da sociedade civil variou bastante entre 2005 e 2015. Nos anos analisados foram celebrados cerca de 120 convênios com recursos públicos próprios e 30 convênios oriundos de recursos federais e estaduais.

O foco do estudo é analisar os convênios oriundos de recursos próprios, mas em alguns pontos serão analisados os provenientes de fundos federais e estaduais, uma vez que a disponibilização desses recursos por outras instâncias governamentais interfere na necessidade ou não do município arcar com certos subsídios. Dessa forma, o Gráfico 1 apresenta como foi a evolução dos convênios firmados com recursos próprios.

Gráfico 1 - Evolução do número de convênios firmados (2005-2015).



Fonte: Autoria própria (2017)

Constata-se que houve uma queda no número de convênios firmados no ano de 2007 e 2011. Porém, este fato não está ligado a não realização de parcerias no ano, e sim a continuidade da prestação de serviços públicos através da prorrogação dos convênios realizados em 2005. Ao analisar a vigência dos convênios firmados em 2005, foi averiguado que aproximadamente 62% tiveram prorrogação da vigência através de termo aditivo para o final de 2009, e 21% vigoraram até 2008, fato que sucede em 2011. A redução do número de convênios firmados em 2011 é causada pela prorrogação da vigência dos convênios firmados em 2010.

Portanto, entende-se que a prorrogação da vigência dos convênios justifica a continuidade dos serviços prestados pelas organizações da sociedade civil e não a descoberta por parte do município.

Ao levar em consideração a troca de governos durante o período analisado, é possível verificar que durante o governo do PSDB (2005-2012), a administração municipal conseguiu manter um número padrão de convênios com as OSC's. Já no governo do PSD (2013-2014), houve um aumento de aproximadamente 58% do número de convênios firmados em relação a 2005, fato que demonstra uma valorização das parcerias entre o município e OSC's neste período. Já no último mandato analisado (PSD), o número de convênios firmados mantém uma quantidade semelhante ao ano de 2005. Moura e Fernandes (2010) pressupõe que o aumento das parcerias ao longo dos anos é consequência da complexidade dos problemas sociais que os tornam impossíveis de serem solucionados individualmente.

O próximo tópico analisará os recursos públicos envolvidos nos convênios analisados, para verificar se o aumento de convênios firmados no ano de 2013 impactou na quantidade de recursos públicos transferidos para execução dos serviços públicos e se houve um aumento financeiro entre os anos de 2005 e 2015.

4.4.1 Políticas Públicas desenvolvidas através de Convênios

Ao analisar o objeto de cada convênio, foi possível identificar diversas políticas públicas que foram desenvolvidas em colaboração com as OSC's. A partir disso foram criadas de forma geral categorias de políticas públicas (CPP) tendo como base os objetivos propostos por cada convênio analisado.

Nesse sentido, foram incorporadas às CPP as políticas públicas de Saúde (S), Assistência Social (AS), Educação (ED), Turismo (T), Esporte (ES), Cultura (C), Meio Ambiente (MA) e Regulação Urbana (RU). Esta categorização de políticas públicas serve para analisar através de dados quantitativos as principais políticas públicas implementadas a partir da colaboração entre o município e as organizações da sociedade civil. Na Tabela 3 será demonstrado o número de convênios realizados por política pública.

Tabela 3 - Número de Convênios por Política Pública.

| CPP | 2005 | 2007 | 2009 | 2011 | 2013 | 2015 |
|---------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Saúde | 25% | - | 7% | 29% | 11,5% | 4% |
| Assistência Social | 54% | 10% | 26% | - | 45% | 38% |
| Educação | 13% | 10% | - | - | 2,5% | - |
| Turismo | 4% | - | - | - | 2,5% | - |
| Esporte | 4% | - | - | - | 5% | 12% |
| Cultura | - | 70% | 67% | 71% | 23,5% | 46% |
| Meio Ambiente | - | 10% | - | - | 5% | - |
| Regulação Urbana | - | - | - | - | 5% | - |
| TOTAL | 24 (100%) | 10 (100%) | 15 (100%) | 7 (100%) | 38 (100%) | 26 (100%) |

Fonte: Autoria própria (2017)

Em 2005 verifica-se que a prioridade do governo municipal foi a realização de parcerias para a execução de serviços ligados a política pública de saúde (25%) e de assistência social (54%). Foi apurado que 12% do número de convênios firmados pertenceram as políticas públicas de Educação e apenas 8% para serviços relacionados ao Turismo e um para o Esporte.

Já em 2007 verificou-se uma prioridade na realização de atividades ligadas a promoção da cultura no município, sendo que em 2005 não foi verificado nenhum convênio nesta área. Outras políticas públicas implementadas neste ano foram na área de Assistência Social, Educação e Meio Ambiente.

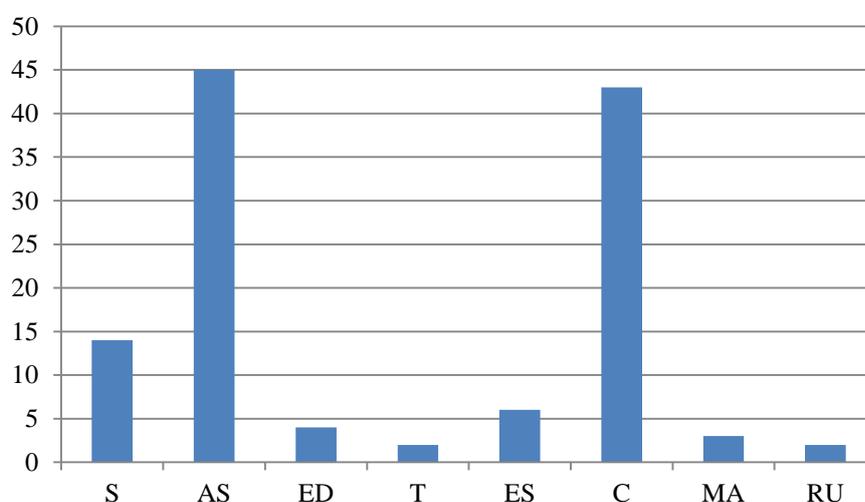
Em 2009 e 2011 é observado um aumento no número de parceiras relacionadas à política de cultura. Averiguou-se que 67% dos convênios firmados em 2009 e 70% dos firmados em 2011 foram direcionados a parcerias que desenvolveram atividades culturais no município. Este aumento de 2005 para 2011 pode ser visualizado como uma valorização de atividades culturais prestadas por OSC's no município. Foi verificado também que 26% dos convênios firmados em 2009 pertenceram à área de Assistência Social e 6% da Saúde.

Em 2013 foi o ano que houve um grande aumento no número de convênios com organizações da sociedade civil. Dessa forma, constatou que 44% foram relacionados a

serviços de assistência social e que 23% foram direcionados a atividades de promoção a Cultura no município. Entretanto, foi um ano que abarcou convênio em todas as áreas de políticas públicas estabelecidas na CPP. Desses convênios 15% foram firmados nas áreas de Esporte, Meio Ambiente e Regulação Urbana, 10% na área de Saúde e 4% nas áreas de Educação e Turismo.

O Gráfico 2 apresenta o número total de convênios firmados de acordo com as políticas públicas implementadas nos anos de 2005 a 2015.

Gráfico 2 - Número de Convênio por Políticas Públicas (2005-2015).



Fonte: Autoria própria (2017)

A partir do resultado, constatou-se que as políticas públicas de Assistência Social (37,5%) e de Cultura (36%) foram as parcerias mais realizadas com as OSC's no período de análise. A área de Saúde também é representativa, ficando com 11,5% em relação ao total de convênios firmados entre os anos 2005 e 2015.

Conclui-se que o município prioriza a participação das OSC's na prestação de serviços na área de Assistência Social, Cultura e Saúde. Entretanto, o município também realizou parcerias com organizações que colaboraram com políticas públicas de Educação, Turismo, Esporte, Meio Ambiente e Regulação Urbana.

4.5 Recursos Públicos Próprios Envolvidos

De acordo com Martins (2005), os recursos públicos são insumos para a geração dos produtos da ação governamental gerando impacto em uma dada situação. Ou seja, os recursos públicos são os insumos para a produção e execução de serviços públicos.

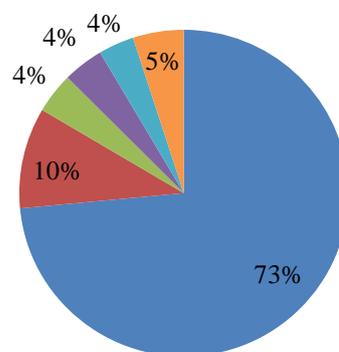
Para facilitar o entendimento, os recursos públicos envolvidos nos convênios de 2005 a 2015 foram divididos em três grupos: recursos financeiros, recursos humanos e recursos patrimoniais. Os recursos financeiros são efetivamente repassados para aquisição de outros (MARTINS, 2005), já os recursos humanos são os servidores públicos que produzem o serviço público, e por fim os recursos patrimoniais são as instalações, equipamentos, materiais utilizados para operacionalização do serviço público.

De acordo com os dados analisados, caracterizam-se como recursos financeiros os repasses monetários oriundos de auxílio e subvenção social. Já os recursos humanos são as cessões de servidores públicos que a Prefeitura Municipal realiza para as OSC's na finalidade de executar serviços públicos. Por fim, os recursos patrimoniais são aqueles caracterizados como bens materiais sendo estes equipamentos, alimentação, transporte que tem por finalidade a operacionalização da entrega de serviços públicos. Estes recursos públicos são transferidos pelo município de acordo com o objeto a ser realizado e em conformidade com a necessidade da OSC e disponibilidade do município.

Observa-se que houve convênios em que o município realizou a transferência de mais de um tipo de recurso para o mesmo objeto. Dessa forma, estão demonstrados no Gráfico 3 os tipos de recursos públicos transferidos para as organizações da sociedade civil que colaboraram com o município na prestação de serviços públicos entre 2005 e 2015.

Gráfico 3 - Recursos públicos envolvidos em convênios (2005-2015).

Recursos Públicos Envolvidos (2005-2015)



Fonte: Autoria própria (2017)

Comparando os tipos de recursos públicos envolvidos nas parcerias realizadas entre a PML e as organizações da sociedade civil, observa-se que 73% dos convênios firmados entre 2005 a 2015 tiveram como tipo principal os recursos financeiros, ficando em segundo (10%) a transferência de recursos humanos pelo município. Pode ser concluído que a maior parte dos convênios realizados pela PML possui como principal tipo o repasse financeiro. Também se evidencia que os recursos patrimoniais são recursos transferidos eventualmente pelo poder público.

A diferença é muito grande ao comparar recursos financeiros com os outros tipos de recursos. No entanto, estes são fáceis de serem demonstrados quantitativamente. Dessa forma, será possível analisar o investimento do município em atividades realizadas pelas OSC e identificar quais políticas públicas foram desenvolvidas no município em colaboração com as organizações da sociedade civil neste período de análise.

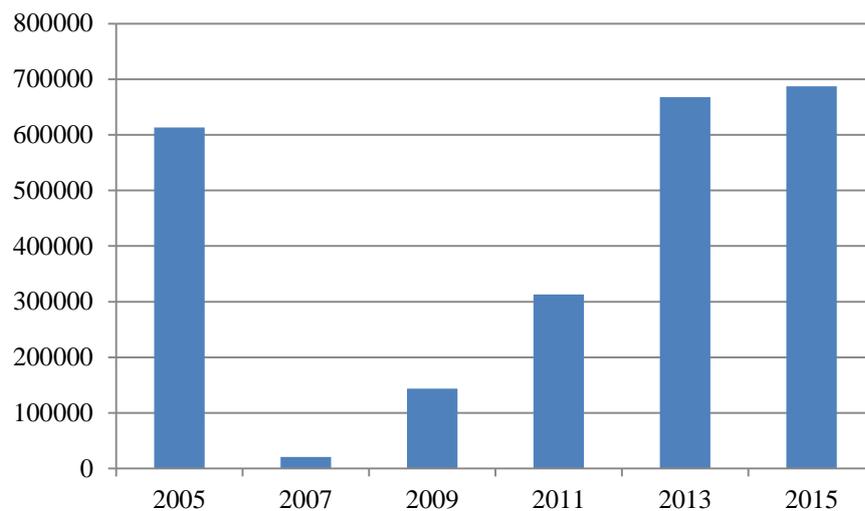
4.5.1 Convênios realizados com Recursos Financeiros Próprios (RFP)

Até o momento, os dados apresentados foram de recursos públicos de origem própria, ou seja, pertencentes às receitas e ao patrimônio municipal. Pode-se considerar como recursos financeiros próprios aqueles oriundos de arrecadação municipal em que o município possui autonomia para destiná-los de acordo com a sua prioridade.

Entretanto, ao realizar a separação de recursos financeiros próprios e outros tipos recursos financeiros, foi verificada a existência de repasses realizados pelo governo federal e estadual para o município e, que posteriormente, foram transferidos através de convênios para as organizações da sociedade civil.

Dessa forma, o Gráfico 4 demonstra o investimento realizado com recursos próprios para convênios com OSC's no período de análise.

Gráfico 4 - Recursos Financeiros Próprios Investidos em Convênios (2005-2015)



Fonte: Autoria própria (2017)

Confirma-se a partir dos dados do Gráfico 4 uma variação no volume de recursos financeiros investidos nas parcerias. No ano de 2005 foi identificada a realização de 16 convênios que envolveram a transferência de recursos financeiros. Já no ano de 2013 foram realizados 29 envolvendo recursos financeiros, entretanto, verifica-se que mesmo havendo um aumento no número de convênios firmados no ano de 2013, houve baixa variação (8,9%) em termos de valores comparado ao investimento de 2005.

O que se pode concluir é que no ano de 2013 a administração municipal priorizou o aumento do número de organizações da sociedade civil participantes na prestação de serviços públicos, ou seja, mesmo que tenha ocorrido pouca variação do valor investido no ano, este recurso foi redistribuído para uma quantidade maior de organizações que desenvolvem políticas públicas no município, não ocorrendo aumento no investimento financeiro.

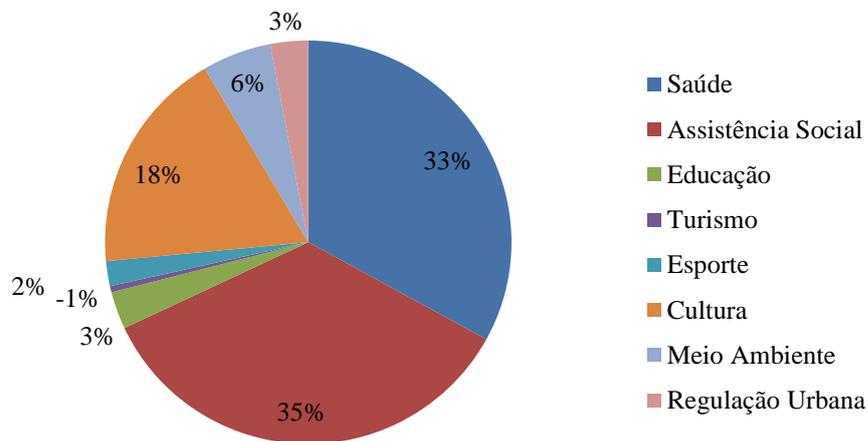
Outra consideração a ser feita é referente ao ano de 2015, pois houve uma queda de 13% do número de convênios firmados em relação a 2013, entretanto, mesmo com esta diminuição, o município conseguiu aumentar seu investimento financeiro em aproximadamente 3%. Este fato explica uma situação onde o município consegue manter um número padrão de convênios e ao mesmo tempo conseguiu aumentar o investimento financeiro nas parcerias entre poder público e OSC's.

Por fim, a queda de recursos financeiros nos anos de 2007, 2009 e 2011 é consequência da prorrogação da vigência dos convênios firmados em 2005 e 2010. Fato que demonstra que houve continuidade no investimento financeiro por parte do município nestes anos.

4.5.1.1 Políticas Públicas Investidas com Recursos Financeiros Próprios

De acordo com o Gráfico 5 percebe-se o investimento realizado em cada política pública nos anos de 2005 a 2015.

Gráfico 5 - Distribuição de Recursos Financeiros Próprios em Políticas Públicas (2005-2015).

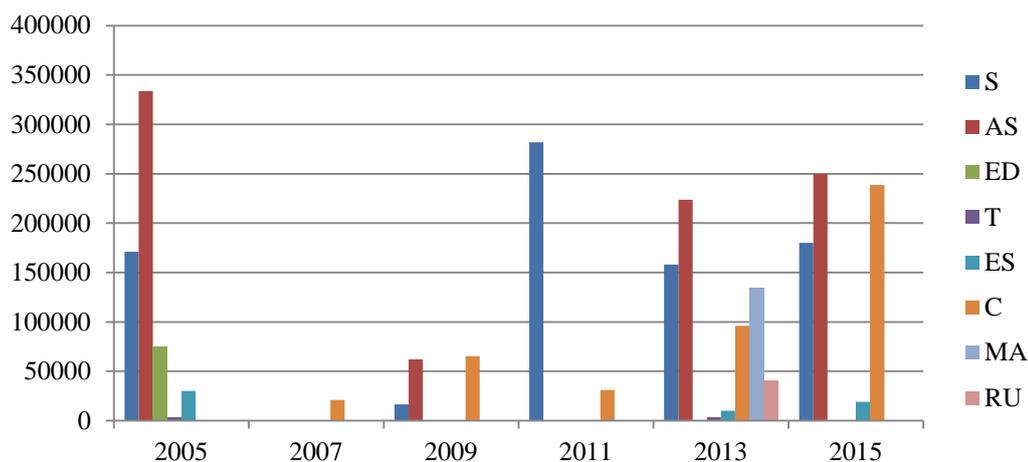


Fonte: Autoria própria (2017)

Verifica-se no Gráfico 5 que as políticas públicas que tiveram maior investimento durante os anos de análise foram aquelas voltadas para a Assistência Social, Saúde e Cultura, contatando-se um menor investimento nas outras categorias.

A partir dos dados obtidos no Gráfico 5 foi possível mapear a distribuição dos recursos financeiros próprios em políticas públicas categorizadas em cada ano de análise, as quais estão demonstradas no Gráfico 6.

Gráfico 6 - RFP investidos em Políticas Públicas por ano.



Fonte: Autoria própria (2017)

Observa-se que em 2005 o investimento financeiro foi maior em serviços de Assistência Social (54%), logo em segundo e terceiro lugar serviços voltados a Saúde (28%) e Educação (12%) e por último os serviços relacionados ao Esporte (5%) e ao Turismo (1%). Já em 2007, os recursos financeiros foram investidos somente em políticas de Cultura, não sendo identificada outra área financiada neste ano.

Os convênios de transferência de recursos financeiros firmados em 2009 foram direcionados para as políticas públicas de Saúde (11%), Assistência Social (43%) e Cultura (46%). De acordo com o Gráfico 5, o investimento foi maior na prestação de serviços socioassistenciais e culturais e um investimento menor para serviços voltados a saúde. Já em 2011 ocorreu um investimento financeiro somente em políticas de Saúde (90%) e Cultura (10%), não sendo identificado investimento em outras áreas.

Em 2013 ocorreu uma redistribuição dos recursos financeiros em políticas públicas. Foi identificado um investimento de 33% em serviços relacionados à Assistência Social e uma aproximação de valores nas áreas de Saúde (23%) e Meio Ambiente (21%). Por último, houve um baixo investimento financeiro em políticas públicas de Regulação Urbana (6%), de Esporte (2%) e Turismo (1%).

Em 2015 ocorre uma mudança nesta distribuição de recursos financeiros. No ano de 2015 somente são identificados investimentos em serviços públicos voltados para políticas públicas de Saúde (26%), de Assistência Social (36%), de Esporte (4%) e de Cultura (34%). Portanto, verifica-se que nesta administração foram realizadas parcerias com OSC's que prestam serviços públicos voltados para a garantia de direitos sociais através de atividades socioassistenciais, culturais, esportivas e de saúde.

Dessa forma, verifica-se que ocorrem mudanças de um governo para outro, ou seja, cada governo possui prioridades em relação aos investimentos a serem realizados nas políticas públicas. Nos dois mandatos da prefeita do PSDB ficou constatado que sua prioridade era de realizar parcerias com OSC's para a prestação de serviços públicos nas áreas de Assistência Social, Saúde, Cultura e Esporte. Já no mandato do PSD foi verificado que sua prioridade era aumentar o número de organizações participantes no processo de produção de serviços públicos e ao mesmo tempo incluir o desenvolvimento de outras políticas públicas no município. Por fim, como visto anteriormente, o PMDB priorizou a execução de políticas públicas nas áreas de Saúde, Assistência Social, Cultura e Saúde assemelhando-se ao governo do PSDB.

Conclui-se a partir da análise que o município investigado precisa da colaboração das organizações da sociedade civil para a entrega de serviços públicos para a sociedade. Esta colaboração entre município e OSC's é relevante uma vez que grande parte dos serviços públicos entregues a sociedade são produzidos por meio da parceria destes atores (BRESSER-PEREIRA e GRAU, 1999). Dessa forma, estas parcerias formam uma rede de serviços públicos, onde, os atores município e OSC's, exercem um papel de igual importância e com o propósito de cumprir os vazios deixados pelo poder público.

4.5.2 Convênios realizados com recursos financeiros federais e estaduais

Ao analisar o conteúdo dos convênios provenientes de repasse federal e estadual, foi identificado que estes recursos são de programas que o município deveria executar. Entretanto, considerando os pressupostos da Governança Colaborativa (ABBUD, TONELLI e SANT'ANNA, 2016), de que o Estado sozinho não consegue entregar todos os serviços públicos demandados pela sociedade, estes recursos financeiros foram repassados às OSC's para que estas realizassem parte desse papel.

Foram identificados repasses do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS), Fundo Nacional de Saúde (FNS) e Fundo Estadual de Saúde (FES). Entende-se que as políticas públicas a serem desenvolvidas pelas organizações da sociedade civil estão relacionadas à Assistência Social e à Saúde.

Dessa forma, foram contabilizados nos dados de 2005 a 2015, 30 convênios com OSC's que envolveram repasses oriundos dos fundos federais e estaduais de assistência social e saúde. Na Tabela 4 será possível visualizar monetariamente o repasse para a execução de serviços públicos.

Tabela 4 - Recursos Financeiros Federais e Estaduais (Valores em R\$)

| ORIGEM | FNAS | FEAS | FNS | FES |
|---------------|-------------|-------------|---------------|------------|
| 2005 | 157.468,70 | 0,00 | 6.881.796,68 | 0,00 |
| 2007 | 0,00 | 15.150,00 | 0,00 | 0,00 |
| 2009 | 24.000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 2013 | 189.270,00 | 0,00 | 14.739.224,76 | 432.142,00 |
| 2015 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |

Fonte: Autoria própria (2017)

Em 2005, é possível visualizar que o valor repassado pelo FNAS é inferior ao repasse do FNS, fato que justifica a complexidade dos serviços públicos de saúde prestados pelas OSC's. O repasse do FNAS foi direcionado para parcerias com OSC's que prestaram serviços socioassistenciais direcionados às crianças de 0 a 6 anos em risco, à pessoa idosa em situação de acolhimento institucional e à pessoa com deficiência. Os recursos repassados pelo FNS foram direcionados às OSC's que prestam serviços de caráter ambulatorial e hospitalar no Município. No ano de 2005 foram realizados convênios para prestação de serviços de saúde às pessoas com deficiência mental e de autismo, serviços hospitalares e/ou ambulatoriais de apoio ao diagnóstico e terapêutico, serviços ambulatoriais para dependentes químicos, serviços ginecológicos para mulheres.

Em 2007 e 2009, foram firmados convênios com repasses oriundos do FEAS e FNAS. Os recursos do FEAS e do FNAS utilizados em convênios de 2007 e 2009 foram direcionados para OSC's que prestam serviços de acolhimento institucional para pessoas idosas em situação de risco e vulnerabilidade social. Não foram identificados nestes dois anos novos convênios com recursos federais ou estaduais da Saúde, portanto prorrogada a vigência dos realizados em 2005.

Em 2013, já é notável um grande volume de recursos recebidos pelo município para a realização de parcerias com organizações da sociedade civil. Ao adentrar no recurso oriundo do FNAS, foram visualizadas parcerias com OSC's cujo objeto do convênio está direcionado para a prestação de serviços socioassistenciais à pessoa idosa em situação de acolhimento e para pessoas com deficiência. Nos recursos do FNS, foram realizados convênios para prestação de serviços para tratamento de dependentes químicos, serviços hospitalares e/ou ambulatoriais, serviços ambulatoriais em odontologia e fisioterapia, serviços de saúde para pessoas com deficiência mental e autismo e para a contratualização dos hospitais no SUS (Sistema Único de Saúde). Com os recursos do FES, foram realizadas parcerias para prestação

de procedimentos cirúrgicos e serviço de apoio as gestantes em situação de risco. Em 2015 não foram realizados novos convênios, entretanto, houve continuidade dos convênios firmados em 2013 através da prorrogação da vigência por mais anos.

Contudo, conforme aponta a análise dos dados, nota-se uma grande dependência da administração pública nos serviços prestados por organizações da sociedade civil no setor hospitalar. É importante destacar que a rede do SUS no município é formada por OSC's e pelos equipamentos de saúde da Prefeitura Municipal, não sendo cada qual menos importante do que o outro, mas sim que as OSC's complementam os vazios deixados pelo município.

4.6 Controle e Fiscalização dos Convênios

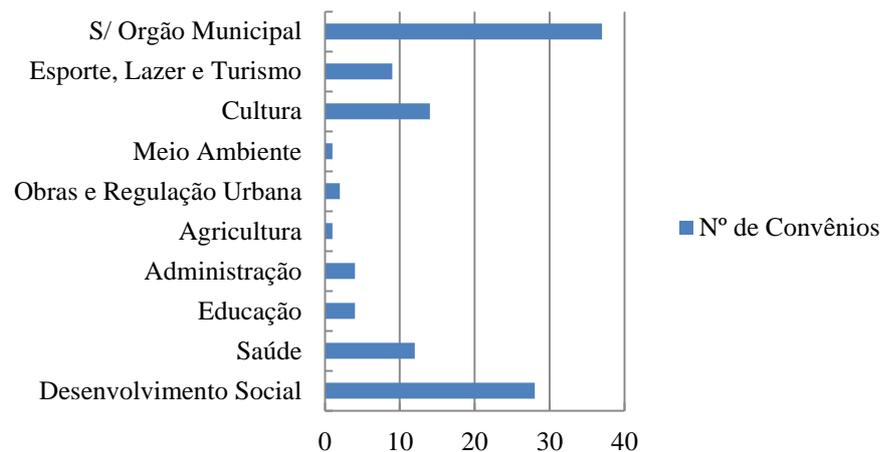
Ao analisar o conteúdo dos convênios, foi constatado que grande parte deles teve como órgãos de controle e fiscalização as Secretarias Municipais. Estas Secretarias Municipais deveriam realizar o controle da execução do convênio conforme o objeto previsto.

No ano de 2005 aproximadamente 79% dos convênios firmados possuíam como órgão de controle e fiscalização as Secretarias Municipais, entretanto, 21% dos convênios firmados neste ano não tiveram referência de um órgão responsável para controlar e fiscalizar a execução do objeto. Nos anos de 2007, 2009 e 2011 a situação é mais preocupante, respectivamente 80%, 60% e 86% dos convênios firmados nestes anos não tinham a designação de uma secretaria municipal para fiscalização dos convênios executados.

Somente a partir de 2013 que o número de convênios sem órgão responsável começa a diminuir. No ano de 2013, 21% dos convênios firmados não possuem secretaria municipal para fiscalização do convênio. Já em 2015 há uma mudança deste cenário, ou seja, todos os convênios firmados são direcionados para controle e fiscalização de uma secretaria municipal.

No Gráfico 7 será possível visualizar as secretarias municipais e o número de convênios que cada uma ficou responsável no período de 2005 a 2015.

Gráfico 7 - Número de Convênios por Secretarias Municipais.



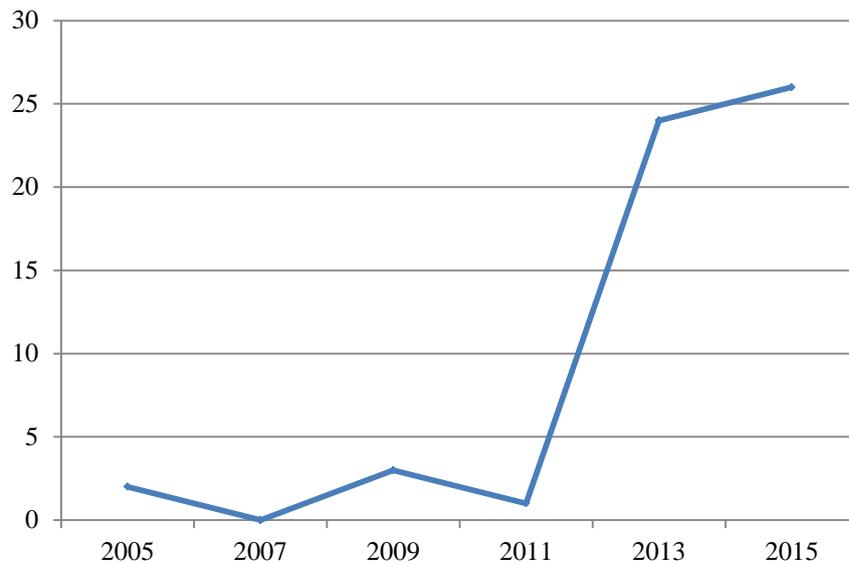
Fonte: Autoria própria (2017)

Diante do Gráfico 7, aproximadamente 41% dos convênios firmados entre 2005 e 2015 não possuem órgão municipal responsável pelo controle e fiscalização dos convênios, o que representa um problema, pois isso dificultaria o controle sobre a prestação dos serviços dentro dos parâmetros previstos nas minutas.

Como instrumento de controle tanto a Lei Federal 8.666/93 e quanto a Lei Municipal 3.625/09, exige a apresentação de um plano de trabalho pela OSC's antes de formalizarem a parceria. Neste plano de trabalho deverá conter o objeto a ser executado, as metas a serem atingidas, as obrigações a serem cumpridas pelo município e pelas OSC e o cronograma de desembolso financeiro, quando este envolver transferência de recursos financeiros.

A partir dessa informação foi realizado um levantamento em todos os convênios firmados entre 2005 e 2015 com a finalidade de verificar se todos estes possuíam o Plano de Trabalho executado. Após a análise, foram obtidos os seguintes resultados do Gráfico 8.

Gráfico 8 - Número de Convênios com Plano de Trabalho.



Fonte: Autoria própria (2017)

Ao verificar a existência de plano de trabalho nos convênios firmados em 2005 foi apurado que apenas 8% deste possuíam o instrumento. Em 2007 não foi encontrado nenhum convênio que possuía em seu arquivo um plano de trabalho, ou seja, não havia um instrumento que direcionava como seria a execução do objeto. Da mesma forma ocorreu em 2009 e 2011, respectivamente apenas 20% e 14% dos convênios firmados possuíam um plano de trabalho.

O número de convênios sem plano de trabalho é alto até 2013, fato que impossibilita a administração pública de exercer uma fiscalização sobre os convênios firmados. Este cenário começa a mudar somente em 2013. No ano de 2013, 63% dos convênios firmados já possuem o plano de trabalho e em 2015 todos possuem plano de trabalho.

Entretanto, além de não existir um plano de trabalho em todos os convênios foi identificado que, mesmo existindo o documento no convênio, muitos deles não atendem questões de conteúdo, ou seja, muitos estão incompletos e com informações vagas, não obedecendo os critérios determinados pela legislação.

Conclui-se que, mesmo existindo um modelo de plano de trabalho disponibilizado pelo município, as OSC's não possuem conhecimento de como deve ser feito o preenchimento do mesmo, bem como a importância deste para a parceria. Além disso, Da mesma forma o município deixa a desejar enquanto órgão proponente da parceria, sendo que este não poderia aceitar planos de trabalho irregulares a legislação e verifica que a administração carece de instrumentos que oriente e capacite estas OSC's na elaboração dos planos de trabalhos.

4.7 Prestação de Contas e Transparência

Tanto a Lei 8666/93 quanto a Lei Municipal 3.625/09 estabelecem a obrigatoriedade de prestação de contas de todo o recurso público envolvido no convênio, bem como apresentação dos documentos comprobatórios de recebimentos e de utilização dos recursos pelas OSC's, no prazo definido em Lei. Entretanto esta afirmação é antagônica, pois se entendeu ao longo dos anos que esta prestação de contas deveria ser feita somente quando existisse repasse financeiro.

Ao analisar o conteúdo das minutas dos convênios de 2005 a 2015, foi identificado que 15% dos convênios firmados com OSC's não previram em suas cláusulas a exigência de prestação de contas dos recursos envolvidos, transferidos para a execução dos objetos. No entanto, esta análise foi além, sendo identificados quais recursos públicos predominaram nos convênios em que não foram exigidos prestação de contas. Desse modo, foi constatado que 63% dos convênios que não exigiam prestação de contas foram oriundos de transferência de recursos humanos, 16% de recursos patrimoniais, 11% de recursos humanos e patrimoniais, 5% de recursos financeiros e humanos e 5% de recursos financeiros.

Pode-se perceber que grande parte dos convênios em que não foram exigidos uma prestação de contas estão relacionados a transferência de recursos não financeiros, ou seja, são recursos que não possuem tanta facilidade de ser demonstrado por critérios objetivos se comparados aos resultados alcançados por meio das demais parcerias.

Quanto à transparência, o município disponibiliza o diário oficial digital em seu site, onde constam todas as ações realizadas pelo poder executivo e legislativo. No entanto, ao consultar o Portal da Transparência do município, não foram encontradas informações sobre os convênios firmados com organizações da sociedade civil entre 2005 a 2015. O acesso aos dados deste estudo somente foi possível através do arquivo físico da Procuradoria-Geral do município. Do mesmo modo, não foram identificadas informações por parte das OSC's em seus sites, sendo que a Lei de Acesso a Informação (LAI)¹ exige que as OSC's realize a publicidade das informações referentes aos recursos recebidos pelo poder público.

Observa-se que o município carece de instrumentos que estimulem a transparência nas ações de parcerias com outros atores, como também as OSC's falham por não publicar suas atividades realizadas em parceria com o poder público. Esta falha na publicidade dos convênios é um fator negativo e promove insegurança sobre o destino do dinheiro público,

¹ Lei 12.527,18 de Novembro de 2011, que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

uma vez que é difícil verificar se estes serviços públicos estão sendo realmente prestados por estas OSC's. De outro modo, não foi identificado nos arquivos físicos de acesso público documentos que indiquem os critérios de seleção das OSC's que realizaram convênios neste período, sendo considerada outra falha na transparência municipal.

4.8 Possíveis Impactos da Lei 13.019/14

Após obter todos os dados dos convênios firmados nos anos de 2005 e 2015 viu-se a necessidade de fazer uma relação com a Lei 13.019/14, que entrou em vigor a partir do dia 1º de janeiro de 2017 para os municípios brasileiros. Como visto anteriormente, esta lei será específica para regulamentar as parcerias entre o poder público e as OSC's. Entretanto, há de verificar que muitos dos municípios não estão preparados para esta mudança e, conseqüentemente, as organizações da sociedade civil também não.

Alguns dos principais pontos abordados neste novo marco dizem respeito à Seleção, à Celebração, ao Controle e à Transparência das parcerias a serem celebradas com a administração pública. Dessa forma, foi realizado um diagnóstico com base nestes pontos a fim de verificar se o município investigado está preparado para estas novas mudanças com o MROSC.

Quando o MROSC trata da seleção das OSC's, este traz a obrigatoriedade de realizar um chamamento público por meio de um edital com o objetivo de selecionar propostas que enquadram nas necessidades da administração pública. Ao analisar o contexto do município investigado verifica-se que até 2009 não existiu um procedimento fundamentado em regras claras para seleção de OSC's que celebraram convênios. Em outros termos, as organizações foram indicadas pelo poder executivo e legislativo através de leis municipais autorizativas. Após 2009, houve a publicação da Lei Municipal 3.625/09, que instituiu critérios para que as OSC's recebessem auxílios e subvenções sociais. Esta Lei previu a realização de um cadastramento anual para as organizações que tinham interesse em realizar parcerias. No entanto, com a base de dados disponibilizada pelo município, não foi possível observar se houve procedimentos para o cadastramento dessas organizações e se realmente este cadastramento ocorreu conforme definido na lei.

Quanto à celebração de parcerias, o MROSC previu três tipos de instrumentos jurídicos: termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação. Em exceção das situações de não aplicabilidade da lei federal, estes instrumentos jurídicos substituíram os convênios. Como já era praticado em outras legislações, no chamamento público, exige-se a apresentação de um plano de trabalho e cópia dos documentos de regularidade jurídica e fiscal

pelas OSC's, utilizados para efetivar a celebração da parceria. Com esta lei, o município investigado deverá ser mais rigoroso com os planos de trabalho, bem como aumentar a fiscalização da documentação jurídica e fiscal das OSC. Com base nos dados analisados e de acordo com o MROSC, o município deverá realizar capacitações e elaborar manuais para auxiliar estas OSC's no preenchimento do plano de trabalho, bem como esclarecer a importância da regularidade fiscal para a celebração de parcerias com recursos públicos municipais. Este será um dos pontos a ser mudado radicalmente pela administração pública municipal.

Sobre o Controle das parcerias, o MROSC dispõe sobre a indicação de um gestor de parcerias e a criação de uma comissão de monitoramento e avaliação das parcerias realizadas pelo Município. Nos anos de 2005 a 2015 este controle era designado para as secretarias municipais, não sendo identificado um único órgão municipal responsável para esta finalidade. Para atender ao MROSC, o município deverá designar um gestor que ficará responsável por todas as parcerias realizadas entre a administração pública e as OSC's e deverá criar uma comissão a ser constituída por representantes das políticas públicas setoriais que realizará a fiscalização do cumprimento do objeto das parcerias. Este fato ilustra como não estavam sendo efetivados o controle e fiscalização da execução dos convênios firmados, uma vez que não foram estabelecidos critérios a serem seguidos pelas secretarias municipais, apenas eram previstos, sem subsídios teóricos, a responsabilização pelo controle e fiscalização da execução dos convênios.

Por fim, o MROSC aborda como deverá ser feita a publicidade das parcerias realizadas pelo poder público. A lei federal exige a utilização de uma plataforma online pelo município onde serão divulgadas informações sobre as parcerias realizadas com OSC's, bem como o nome da OSC, o objeto a ser executado, a vigência das parcerias, os recursos públicos envolvidos, a situação das parcelas repassadas e a situação da prestação de contas. Entretanto, a forma como o município executou essas parcerias não foi condizente com a proposta do marco regulatório. Em outras palavras, não existem informações disponíveis sobre os convênios firmados no portal da transparência do município, somente nos arquivos físicos e de difícil acesso público. Nisso o marco regulatório deve impactar para a melhoria gradativa da qualidade das informações que são disponibilizadas para o controle social.

Verifica-se que muitas são as mudanças a serem feitas pela gestão da Prefeitura Municipal. Estas mudanças constituem garantia à democracia, à eficiência e à transparência das ações públicas. Este MROSC promoverá a valorização e reconhecimento das OSC's no município, além de garantir o direito de todas participarem do procedimento de chamamento

público. Ao mesmo tempo, deve ser exigida mais profissionalização das OSC's para a elaboração de plano de trabalho, prestação de contas e publicidade nos seus meios oficiais. Outro ponto importante de mudança é a obrigatoriedade da divulgação das informações das parcerias firmadas com OSC's, sendo fixados em uma plataforma online específica que poderá ser utilizada para o controle social e podendo ainda facilitar futuros estudos sobre parcerias no município investigado com organizações da sociedade civil.

5 CONCLUSÃO

Este estudo procurou realizar uma investigação das minutas dos convênios firmados entre uma prefeitura do interior de MG e as OSC's no período de 2005 a 2015, com o intuito de compreender aspectos relacionados com a legislação vigente, definição do perfil das OSCs, quantitativo de convênios, políticas públicas implementadas e controle e fiscalização.

Foi constatado que a realização de parcerias entre a Prefeitura Municipal e OSC's é uma prática com o histórico antigo, sendo um ponto positivo para a valorização dessas organizações. Verificou que o município reconhece a importância da atuação dessas organizações na entrega de serviços públicos à sociedade, uma vez que este mantém convênios de investimento para que esta colaboração aconteça.

A partir da análise dos dados, os principais resultados mostraram que, no tocante da evolução da legislação, o município investigado avançou em 2009 com a publicação da Lei 3.6250/09, onde foram instituídos critérios para a concessão de auxílios e subvenções sociais para OSC's que executavam atividades voltadas ao interesse público. No entanto, não foi possível identificar nos documentos físicos e no site oficial fatos que comprovassem a realização dos cadastramentos pelo município, nem se houve oportunidade de participação das OSC's que tinham interesse nestes recursos públicos.

Ao analisar a evolução do número de convênios entre 2005 a 2015, foi constatada uma grande variação de um ano para outro, considerando como fator as prorrogações da vigência de convênios de outros anos. Entretanto, foi observado que em 2013 o número de convênios firmados aumentou em aproximadamente 36% em relação a 2005, entretanto, não foi observado um aumento no investimento financeiro paralelo ao número de convênios realizados neste ano. O que demonstra uma opção da administração de privilegiar um número maior de conveniados, mesmo que, para isso, o valor médio do recurso repassado às OCS's tenha sido menor.

Ao realizar a análise das políticas públicas executadas em parceria com estas OSC's ao longo dos anos, verificou-se que não existe uma continuidade dos serviços prestados no município. Um dos fatores levado em consideração relaciona-se às mudanças nos mandatos de prefeitos no período e a ausência de regras de garantia da continuidade das parcerias entre Prefeitura e OSC's. Regras que impeçam que estes serviços públicos não podem ser interrompidos por questões de interesse político. No âmbito da discussão sobre melhorias na gestão pública, este fato ilustra uma situação preocupante e que causa instabilidade para a

sociedade, pois ao mesmo tempo há uma necessidade desses serviços, elas são prejudicadas pela instabilidade das agendas de prioridades dos governos municipais.

Em relação aos investimentos realizados pelo município investigado em parcerias com as OSC's, verificou que os aportes de recursos para a execução de serviços públicos mantêm-se em um equilíbrio, não sendo apurados governos que investiu menos do que outros, mas foi possível notar que ocorreu mudanças na forma de direcionamento destes recursos, de acordo com prioridades estabelecidas pelo executivo municipal com base no proposta de governo adotada.

Por fim, em relação ao controle e a transparência das ações municipais, não foram constatados critérios de controle e de fiscalização do objeto destes convênios, muito menos se houve a atuação das secretarias municipais para esta finalidade. Verificou-se também que a maioria dos planos de trabalhos apresentados pelas OSC's estava incompletos e irregulares perante a legislação, fato que dificulta a fiscalização do cumprimento do objeto pelo município. Outro fato apurado a partir destes resultados é que o município carece de instrumentos que estimule a transparência e a publicidade das ações realizadas por estas OSC's em meio eletrônico, bem como não foi constatado o cumprimento da Lei de Acesso a Informação por estas OSC's, uma vez que estas são obrigadas a prestar informações sobre o destino dos recursos públicos recebidos nos convênios municipais.

Foi possível concluir que muitos são os desafios a serem enfrentados pela Prefeitura Municipal com a entrada em vigor do novo MROSC. No entanto, estas mudanças contribuirão para a melhoria da gestão pública em relação à transparência, ao controle de resultados e a participação social. A sociedade precisa deste fortalecimento e valorização das parcerias com OSC's para uma continuidade nos serviços públicos prestados, os quais não podem ser comprometidos por questões de prioridades políticas.

Este estudo traz como contribuição a exposição da realidade dos convênios firmados em com OSC's no município, bem como os benefícios, dificuldades e limitações vivenciados pela gestão municipal. Ele também aponta para os caminhos a serem seguido para que sejam superadas as deficiências identificadas, bem como tomar como base as exigência imposta pelo MROSC a partir deste ano.

O estudo apresentou limitações referentes a não disponibilizações de informações mais detalhadas, por meio, por exemplo, da aplicação de questionários ou de entrevistas. No entanto, isso se deve também a certa resistência por parte dos funcionários públicos da Prefeitura, uma vez que esta coleta de dados foi realizada em um período delicado de transição de governos. Outra limitação foi a não disponibilização de informações no site

oficial da Prefeitura e no Portal da Transparência do Município, fato que dificultou o tempo de pesquisa deste estudo.

No mais, esta temática pode ser explorada com estudos que envolvam a aplicação de mais técnicas de coletas de dados, por exemplo. Sugere-se também que este estudo seja realizado novamente a partir de 2017, com a finalidade de comparar como foi a transição da substituição dos convênios pelos termos de parcerias com base nas novas regras a serem cumpridas pelo município a partir do novo marco regulatório.

REFERÊNCIAS

- ABBUD, E. B.; TONELLI, D. F.; SANT'ANNA, L. T. Governança Colaborativa como Abordagem Contemporânea para a Gestão Pública. In: **Encontro da ANPAD**, XL, 2016, Costa do Sauipe.
- ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, n. 10, Brasília, 1997. 52 p.
- AGRAWAL, A.; LEMOS, M. C. Greener revolution in the making? Environmental governance in the 21st century. **Environment**, v. 49, n. 5, p. 36-45, 2007.
- ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v.18, n. 4, p. 543-571, 2008.
- AOQUI, C.; VAZ, J. C.; JAYO, M. A qualidade da relação Estado-OSC sob a ótica da governança e da delegação: estudo de caso sobre o programa Hora Certa Móvel, da Prefeitura de São Paulo, sob a perspectiva do CIES. In: **XVII SemeAd** (Seminários da Administração), 2014.
- AZEVEDO, T. C. et al. **Recursos Públicos Recebidos por Organizações do Terceiro Setor no Município de Feira De Santana: Um Estudo das Prestações de Contas aos Agentes Governamentais**. In: 18º Congresso Brasileiro de Contabilidade. Gramado, 2008.
- BALTAR, P. **Crescimento da Economia e Mercado de Trabalho no Brasil**. Texto para Discussão. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_2036.pdf> Acesso em: 19 fev. 2017.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 3 ed. Lisboa: Edições 70, 2004. 229 p.
- BRASIL. **Lei Nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm> Acesso em: 22 fev. 2017 Lei 8666
- BRASIL. **Constituição Federal**, de 5 de outubro de 1988. Contém as emendas constitucionais posteriores. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. **Decreto Nº 7.568**, de 16 de setembro de 2011. Altera o Decreto nº-6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, o Decreto nº-3.100, de 30 de junho de 1999, que regulamenta a Lei nº-9.790, de 23 de março de 1999, e dá outras providências.
- BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Censo Demográfico, 2010. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=313820>> Acesso em: 22 fev. 2017

BRASIL. **Instrução Normativa nº 01**, de 15 de Janeiro de 1997. Secretaria do Tesouro Nacional. Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências.

BRASIL. **Lei Nº 13.019**, de 31 de julho de 2014. 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; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis n^{OS} 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.

BRASIL. **Lei Nº 9.637**, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei Nº 9.790**, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei Nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Dispõe sobre o Acesso à Informação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 30 nov. 2015.

BRASIL. **Lei Nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm> Acesso em: 22 fev. 2017

BRESSER-PEREIRA, L. C. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista de Economia Política**, v. 17, n. 3, p. 24-38, 1997.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 1, p. 5-42, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C (org.). Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, p. 15-42, 1999.

CHHOTRAY, V.; STOKER, G. **Governance Theory and Practice: a cross-disciplinary approach**. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

DE MENDONÇA, P. M. E. Parcerias para Provisão de Políticas Públicas entre Governo e OSCs- Organizações da Sociedade Civil: Balanço Bibliográfico e Agenda de Pesquisa para Contexto Brasileiro. In: **XL Encontro da ANPAD**. Costa do Sauípe, 2016.

DENHARDT, R. B. Teorias da Administração Pública. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 12ª Ed. Atlas, São Paulo, 2000.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**, v. 35, n. 1, p. 19-44, 2001.

FONSECA, L. V. da. O Estado, o Terceiro Setor e o mercado: uma tríade complexa. In: XVI Congresso Brasileiro de Contabilidade. Goiás, 2000. **Anais...** Congresso Brasileiro de Contabilidade (CRC), 2000.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GUALBERTO, E. T.; CARDOSO, S. L. de M.. **A Influência Do Terceiro Setor E Sua Importância No Desenvolvimento Das Políticas Públicas Sociais: Estudo de caso da Associação de Deficientes Visuais de Maringá**. Ensino a Distância em Gestão Pública da Universidade Estadual de Maringá, 2016. Disponível em: http://www.dad.uem.br/especs/monosemad/trabalhos/_1457302528.pdf. Acesso em: 15 dez/2016.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, v. 40, n.3, p. 479-499, 2006.

LAVRAS. **Lei Nº 3.625**, de 17 de dezembro de 2009. Institui critérios para concessão de auxílios e subvenções por parte do Município para entidades e dá outras providências.

LEITE, M. A. S. **O Terceiro Setor e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2003, 11 p. Disponível em: < <https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/1113/3/001113.pdf>> Acesso em: 19 fev. 2017.

LOPES, L. V. C. de F. Fomento e Colaboração: Uma Nova Proposta de Parceria entre Estado e Organizações da Sociedade Civil. In: **VI Congresso de Gestão Pública (CONSAD)**. Brasília, 2013.

MARTINS, H. F. Gestão de Recursos Públicos: Orientação para Resultados e Accountability. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, v. 3. Salvador, 2005.

MOURA, L. R. de; FERNANDES, A. S. A. **Parcerias Municipais com o Terceiro Setor: O Caso Do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Natal**. In: XXXIV Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, 2010.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. Introdução: uma perestroika nos Estados Unidos. **Reinventado o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor Público**. Brasília: Editora MH Comunicação, p. 1-24, 1994.

PAES DE PAULA, A.. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

SANTOS, A. B. **O Novo Regime Jurídico das Parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil – OSC's e a Diretriz de Priorização do Controle de Resultados no Âmbito da Lei 13.019/2014** (Alterada pela Lei 13.204/2015). Instituto Brasileiro de Direito Público, 2016. Disponível em: <http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/2103/Artigo_Anna%20Barroso%20Santos.pdf?sequence=1> Acesso em: 19 jan. 2017.

TEIXEIRA, E. C. **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade**. Salvador: AATR, 2002.

VAZ, J. C. A delicada disputa pelas cabeças no serviço público brasileiro no Brasil pósredemocratização. **Cadernos ENAP**, edição especial, 2006.