



**BENEDITO CELIO ANTUNES OLIVEIRA**

**OS DESAFIOS DO MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES  
DA SOCIEDADE CIVIL: UM ESTUDO DE CASO NA CIDADE DE  
LAVRAS, MINAS GERAIS**

**LAVRAS - MG  
2018**

**BENEDITO CELIO ANTUNES OLIVEIRA**

**OS DESAFIOS DO MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE  
CIVIL: UM ESTUDO DE CASO NA CIDADE DE LAVRAS, MINAS GERAIS**

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

Prof (a). Dr (a). Julia Moretto Amancio  
Orientadora

**LAVRAS – MG  
2018**

**BENEDITO CELIO ANTUNES OLIVEIRA**

**OS DESAFIOS DO MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE  
CIVIL: UM ESTUDO DE CASO NA CIDADE DE LAVRAS, MINAS GERAIS**

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

APROVADA em 30 de Janeiro de 2018.

Dra. Júlia Moretto Amancio - UFLA

Dr. Denis Renato de Oliveira - UFLA

Prof (a). Dr (a). Julia Moretto Amancio  
Orientadora

**LAVRAS – MG**

**2018**

*À minha mãe Yolanda e à minha vó Dita pelo apoio e amor em todas as etapas e por serem  
os meus maiores exemplos de vida.  
Ao meu pai José pelo exemplo de trabalho e honestidade.*

DEDICO

## AGRADECIMENTOS

A DEUS pela oportunidade de poder realizar um sonho e por ter me dado saúde e vida para que esse sonho pudesse se concretizar. E nos momentos mais difíceis dessa jornada ter me segurado pela mão. A Minha Mãe Yolanda, que me trouxe até aqui. Durante a minha infância era todo dia a mesma coisa: choro e gritaria pra não ir à aula. Quando chegava à sala, só permanecia se ela estivesse perto. E ela ficava. Sentou muitas vezes na carteira do meu lado, até eu acostumar. E quando eu me distraía ela saía, ainda tinha mais duas crianças pra olhar e muito serviço. E era frequente depois de um tempo eu aparecer em casa antes da aula terminar. Tinha pulado o muro da escola e ido pra casa. Era todo dia essa rotina, que todo mundo já tinha desistido, mas ela não. Essa vitória é sua minha Mãe, muito obrigado!!! Ao meu pai José, que nunca deixou faltar nada em casa e que é meu exemplo de trabalho e honestidade. Muito obrigado!!! A minha Vó Dita que me ajudou muito nessa caminhada e que eu guardarei com carinho eternamente, muito obrigado!!! As minhas irmãs Carolina e Deusa, pelo apoio e compreensão, muito obrigado!!! As minhas sobrinhas Isabela, Patricia e Helen, que levaram a alegria lá pra casa e que sempre me recebiam durante os feriados e férias com a melhor recepção, sempre acompanhadas de mensagens e desenhos, que guardo com carinho, muito obrigado!!!

À Universidade Federal de Lavras, juntamente com a PRAEC, por toda a assistência estudantil que me manteve aqui nos 4 anos e meio. Ao Brejão, juntamente com os porteiros, moradores e demais terceirizados que me ajudaram a refletir sobre questões importantes da vida e que estiveram presentes nos momentos de alegria e tristeza nesse tempo. Tive a honra de conhecer pessoas que levo como exemplo, muito obrigado!!!

À professora Júlia, pela orientação, paciência e por ter me inspirado, em meio a tantos retrocessos nos últimos anos, que ainda é possível com profissionalismo e competência fazer a diferença na vida do próximo. Estendo essas palavras ao grande Prof. Denis, que me acompanhou desde o primeiro período acadêmico, que eu tive a honra de aprender muita coisa e que é um exemplo de contribuição no campo de públicas. Aos Professores: Marcelo Sevaybricker, Gustavo Costa de Souza, Sabrina Soares, Silvia Rigatto, Daniela Olímpio, Flávia Naves, Nathalia de Fátima e Renato Silvério que também me inspiram e tiveram importante contribuição na minha formação acadêmica. As demais pessoas que me ajudaram meu muito obrigado!!!

E juntando todos esses “muito obrigado!!!” resumo em **GRATIDÃO!!!**

*“Sem sacrifícios não há recompensa.”*

## RESUMO

Buscou-se, neste trabalho, analisar como tem sido o processo de implementação da Lei 13.019 de 2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) no município de Lavras, Minas Gerais. Para a coleta de dados elaborou-se questionários semiestruturados, que foram aplicados em quatro Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e no Conselho Municipal de Assistência Social de Lavras. Com os dados gerados na aplicação dos questionários e com os dados coletados, foram feitas as análises qualitativas que ajudaram na construção de alguns quadros e tabelas que possibilitam entender como estão sendo desenvolvidas as parcerias entre o governo municipal e as OSCs no âmbito da política da assistência social no município de Lavras. De acordo com a presidente do Conselho Municipal de Assistência Social de Lavras, antes do MROSC, as parcerias eram feitas através dos Convênios que aconteciam de acordo com a necessidade que o gestor e/ou prefeito visualizavam que o município precisava. Com o MROSC houve uma diminuição da discrepância de informações e o beneficiamento ou não de uma organização. Para ela o MROSC trouxe mais pontos positivos, porém até as OSCs e a própria administração pública se adequarem leva tempo. Todas as OSCs entrevistadas possuem conhecimento sobre o MROSC, já participaram de cursos de capacitação sobre a nova lei de parceria e não se sentem prejudicados com ao MROSC. Verificou-se na pesquisa, a forma discricionária de selecionar as organizações conveniadas antes do MROSC, sendo esta também, uma questão relatada nas entrevistas. Com o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil exigindo chamamento público, salvo exceções, esse processo tende a ser mais transparente. A atuação das organizações da sociedade civil dentro da cidade de Lavras, que é o espaço estudado dentro deste trabalho, mostra que há certa continuidade na atuação dessas OSCs dentro do município, o que a priori, é um fato positivo, se levarmos em consideração um serviço que atenda a demanda da cidade de forma eficiente. Percebeu-se durante as entrevistas que as organizações da sociedade civil entendem o marco regulatório como um avanço e há um consenso entre elas que essa legislação trouxe a questão da transparência para essa relação Estado - Sociedade.

**Palavras-chave:** Governo municipal. Parcerias. Organização da Sociedade Civil. Conselho Municipal de Assistência Social. Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

## ABSTRACT

The purpose of this study was to analyze how has been the process of implementing Law 13,019 of 2014, known as the Regulatory Framework of Civil Society Organizations (MROSC) in the city of Lavras, Minas Gerais. For the collection of data, semi-structured questionnaires were developed and applied to four civil society organizations (CSOs) and the Lavras Municipal Social Assistance Council. With the data generated in the application of the questionnaires and with the data collected, the qualitative analyzes were carried out, which helped in the construction of some tables and tables that allow to understand how the partnerships between the municipal government and the CSOs are being developed within the scope of the assistance policy in the municipality of Lavras. According to the president of the Municipal Council of Social Assistance of Lavras, before the MROSC, the partnerships were made through the Covenants that happened according to the need that the manager and / or mayor visualized that the municipality needed. With MROSC there was a decrease in the discrepancy of information and the beneficitation or not of an organization. For her the MROSC brought more positive points, but even the CSOs and the public administration itself take time. All CSOs interviewed have knowledge about MROSC, have already participated in training courses on the new partnership law and do not feel disadvantaged with MROSC. In the research, the discretionary way of selecting the organizations before the MROSC was verified, and this was also an issue reported in the interviews. With the Regulatory Framework of Civil Society Organizations requiring public calling, with exceptions, this process tends to be more transparent. The work of civil society organizations within the city of Lavras, which is the space studied within this work, shows that there is a certain continuity in the performance of these CSOs within the municipality, which a priori is a positive fact, if we take into account a service that meets the demand of the city efficiently. It was noted during the interviews that civil society organizations understand the regulatory framework as an advance and there is a consensus among them that this legislation brought the issue of transparency to this State-Society relationship.

**Keywords:** Municipal government. Partnerships. Organization of Civil Society. Municipal Council of Social Assistance. Regulatory Framework for Civil Society Organizations.

## LISTA DE QUADROS

|   |    |
|---|----|
| Quadro 01 - Composição dos membros do CMAS de Lavras, 2017 .....            | 42 |
| Quadro 02 - OSCs inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social..... | 45 |
| Quadro 03 - Perfil dos entrevistados .....                                  | 46 |

## **LISTA DE TABELAS**

|   |    |
|---|----|
| Tabela 01 - Relação das OSCs e valores das subvenções em 2011 ..... | 38 |
| Tabela 02 - Relação das OSCs e valores das subvenções em 2012 ..... | 40 |

## LISTA DE SIGLAS

|          |   |
|----------|---|
| ABONG    | Associação Brasileira das Organizações Não Governamentais                   |
| APAE     | Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais                                |
| CEL      | Centro de Equoterapia de Lavras   |
| CLT      | Consolidação das Leis Trabalhistas  |
| CMAS     | Conselho Municipal da Assistência Social                                    |
| CNAS     | Conselho Nacional da Assistência Social                                     |
| CNSS     | Conselho Nacional da Assistência Social                                     |
| CPI      | Comissão Parlamentar de Inquérito   |
| CRAS     | Centro de Referência da Assistência Social                                  |
| CREAS    | Centro de Referência Especializada da Assistência Social                    |
| FNAS     | Fundo Nacional da Assistência Social  |
| GTI      | Grupo de Trabalho Interdisciplinar  |
| IAPS     | Institutos de Aposentadorias e Pensões                                      |
| IBGE     | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística                             |
| IAREM    | Instituição de Acolhimento e Recuperação Eterna Misericórdia                |
| LBA      | Legião Brasileira da Assistência  |
| LOAS     | Lei Orgânica da Assistência Social  |
| MDS      | Ministério do Desenvolvimento Social  |
| MROSC    | Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil                       |
| ONG      | Organização Não Governamental   |
| OS       | Organização Social  |
| OSC      | Organização da Sociedade Civil  |
| OSCIP    | Organização da Sociedade Civil de Interesse Público                         |
| SICONV   | Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse                       |
| SUAS     | Sistema Único da Assistência Social   |
| UNICAFES | União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária |

## SUMÁRIO

|              |   |           |
|--------------|---|-----------|
| <b>1</b>     | <b>INTRODUÇÃO.....</b>  | <b>12</b> |
| <b>2</b>     | <b>REFERENCIAL .....</b>  | <b>16</b> |
| <b>2.1</b>   | <b>A desigualdade social no Brasil escravocrata .....</b>   | <b>16</b> |
| <b>2.2</b>   | <b>A construção da Assistência Social no Brasil a curtos passos .....</b>   | <b>18</b> |
| <b>2.2.1</b> | <b>Um importante avanço na Assistência Social no Brasil: A Constituição Federal de 1988 .....</b>                                     | <b>20</b> |
| <b>2.3</b>   | <b>As Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e os Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS).....</b>                          | <b>22</b> |
| <b>2.4</b>   | <b>As relações do Estado com as Organizações da Sociedade Civil.....</b>  | <b>26</b> |
| <b>2.5</b>   | <b>Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019 de 2014).....</b>   | <b>30</b> |
| <b>3</b>     | <b>MATERIAIS E MÉTODOS .....</b>  | <b>34</b> |
| <b>4</b>     | <b>RESULTADOS E DISCUSSÕES.....</b>   | <b>36</b> |
| <b>4.1</b>   | <b>Procuradoria do Município de Lavras .....</b>  | <b>36</b> |
| <b>4.2</b>   | <b>Análises dos extratos de convênios publicados no Diário Oficial do Município de Lavras, MG (2010 – 2012) .....</b>                 | <b>37</b> |
| <b>4.3</b>   | <b>Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Lavras, MG .....</b>  | <b>41</b> |
| <b>4.4</b>   | <b>Entrevistas com as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) de Lavras, MG ....</b>   | <b>45</b> |
| <b>4.4.1</b> | <b>A interpretação das OSCs sobre os convênios e sobre o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) .....</b> | <b>48</b> |
| <b>5</b>     | <b>CONCLUSÃO .....</b>  | <b>49</b> |
| <b>6</b>     | <b>REFERÊNCIAS.....</b>   | <b>52</b> |
|              | <b>APÊNDICE A – Questionário semiestruturado para o CMAS .....</b>  | <b>54</b> |
|              | <b>APÊNDICE B – Questionário semiestruturado para as OSCs .....</b>   | <b>57</b> |
|              | <b>APÊNDICE C – Questionário semiestruturado para a Procuradoria .....</b>  | <b>61</b> |

## 1. INTRODUÇÃO

O contexto histórico do Brasil explica a conjuntura atual que vivemos, desde as peculiaridades da forma de pensar e agir, até a forma que fazemos política. Entender como se deu o processo da garantia de direitos é essencial para criarmos políticas públicas que busquem reverter, pelo menos em parte, a desigualdade e a disparidade que ainda retratam a realidade de nosso país.

O processo de redemocratização no Brasil iniciou-se após o fim do regime militar em 1985, trazendo o esforço para reduzir o excesso de desigualdade, que existiu desde a época em que o Brasil foi colônia de Portugal. Segundo Bulla e Leal (2004, p. 7) na década de 1990, “a conjuntura brasileira sofre o impacto de importantes mudanças que ocorrem no cenário mundial, como a globalização da economia e o avanço das políticas neoliberais”, o que acarreta o aprofundamento da desigualdade social e o aumento da exclusão social.

Segundo Carvalho (2004), os portugueses tinham construído um enorme país dotado de unidade territorial, linguística, cultural e religiosa. Mas tinham também deixado uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata, uma economia monocultora e latifundiária e um Estado absolutista. Um agravante da desigualdade social no Brasil foi a escravidão. Em meio a tantas lutas, resistências e mortes do povo negro, em 13 de maio de 1988, o Brasil é o último país a promulgar a abolição da escravatura.

Como reflexo disso, a atuação do Estado diante das desigualdades sociais no país, não era feita de forma efetiva e o Estado não era entendido como garantidor de direitos aos mais desprovidos economicamente. Os mais pobres tinham que contar com a caridade de algumas pessoas e com a atuação de entidades sociais para sobreviverem.

Durante o Estado Novo, em 1942, é criada a Legião Brasileira da Assistência, (LBA) sendo esta a instituição fundadora da assistência pública no Brasil com alcance nacional. Entre 1945 e 1964, observamos uma expansão no sistema de proteção social (AMANCIO, 2008), porém de forma não universal e como citada por Santos (1979) como uma “cidadania regulada”; somente tinha acesso determinados trabalhadores, deixando de fora os desempregados. A visão associada à assistência social, historicamente relacionava-se com uma “ação paternalista e clientelista, associada às primeiras-damas, relacionada à bondade, piedade, caridade e filantropia” (SILVA, 2002).

Antes das intervenções do Estado, o sistema de proteção social no Brasil era praticado a partir do trabalho de entidades filantrópicas, muitas delas ligadas a Igreja Católica (AMANCIO, 2008). O Estado, até então, não assegurava direitos básicos à vida de qualquer

cidadão no Brasil. Segundo Campos (2002), a proteção social até os anos de 1930 ficava a cargo predominantemente dos “homens de bem”, não tendo o Estado, responsabilidade alguma. O indivíduo deveria procurar a família, entidades ou associações, caso precisasse de ajuda.

Ainda com o sistema de proteção social tendo o Estado como provedor de direitos de uma parte da população e principalmente a atuação das entidades filantrópicas, que atuavam mais fortemente onde o Estado não atendia, tivemos outro momento que ajudou a aumentar a desigualdade no Brasil que foi a ditadura militar. Direitos básicos conquistados foram suspensos e perseguições aos contrários ao regime, ainda hoje geram polêmicas e contradições. A luta do povo brasileiro pela garantia dos direitos fundamentais auxiliou na criação, em 1988, da Constituição da República Federativa do Brasil, destinada a assegurar os direitos individuais e coletivos de todos os brasileiros.

Com a Constituição Federal de 1988, o Estado passou a ter um caráter mais protetivo, no que se refere à garantia de direitos ao cidadão. Sabemos que a conquista desses direitos, não foi imediato. Estamos em processo constante, para que de fato, as demandas da população sejam atendidas.

Em geral, a assistência social não era concebida até 1988 como uma área de definição política dentro das políticas sociais. A partir da CF de 88, a assistência social assume, nos marcos legais, um “caráter de política pública de direito do cidadão e dever do Estado” (SILVA, 2002).

Os artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988 discorrem sobre a assistência social e o papel do estado na garantia de direitos. A assistência será prestada a quem necessitar, independentemente de contribuição com a seguridade social.

Para regulamentar esses artigos da Constituição foi criada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), sancionada pelo executivo ao final de 1993. Com o intuito de melhorar a articulação dessa política pública, nos âmbitos municipal, estadual e federal, foi implementado em 2005 o Sistema Único da Assistência Social (SUAS). Desse modo, três parâmetros legais são fundamentais para compreender a constituição da assistência social como política pública: Constituição de 1988, a Lei Orgânica de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social.

Draibe (2003) aponta que, após 1998, o governo federal passou a dar ênfase aos programas de transferência direta de renda para famílias pobres como política de enfrentamento da pobreza. Porém, o Estado atuando sozinho, não consegue solucionar o problema de desigualdade no país, diante vários aspectos econômicos e sociais. A forma

como o Estado atuou, através da assistência aos mais pobres, nem sempre foi colocado de forma direta e objetiva, e isso se confirma mais uma vez com o trabalho e o reforço da sociedade civil organizada em associações ou fundações, que ajudaram e ajudam diretamente na diminuição das disparidades em nosso país, trabalhando com as temáticas de inclusão e conscientização da população.

Um importante instrumento de participação democrática que possibilita a atuação da sociedade civil na construção de políticas socioassistenciais, de forma participativa, se dá através dos Conselhos Municipais de Assistência Social.

A participação da sociedade civil, atuando frente ao Estado, tem sido fundamental para a visualização de um cenário positivo e mais próximo das garantias dos direitos básicos aos cidadãos. Entidades de direito privado, das diversas áreas como: social, educacional, cultural, ambiental, entre outras, se unem em comunidade, buscando, em grande parte, alcançar aquela população, a qual o Estado esta mais distante, por diversos fatores, incluindo interesses políticos.

As Organizações da Sociedade Civil foram reconhecidas, devido à importância que exercem nas atividades junto à população, porém, devido à falta de transparência e de uma legislação que regulamentasse as parcerias firmadas com o poder público, tem se a necessidade de um marco regulatório, que discorresse sobre algumas condições de parcerias e que evitassem ao máximo, que essas organizações criassem parcerias buscando interesses particulares.

As parcerias eram firmadas através de convênios entre as organizações da sociedade civil juntamente com a administração pública. Com a Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, conhecida como o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), muda a forma pela qual o Estado faz parcerias com as entidades do Terceiro Setor<sup>1</sup>. A lei passa a ter vigência para os municípios a partir de 01 de janeiro de 2017, e tanto as entidades sociais quanto a Administração Pública precisam conhecer e saber aplicá-la. O que vale para todos os entes federativos.

Trazendo essa discussão para o nível local, onde a política pública de fato acontece, segundo Oliveira (2016), a cidade de Lavras, Minas Gerais, tem cerca de quinze entidades da

---

<sup>1</sup> É conhecido como setor sem fins lucrativos atuante na promoção de atividades de caráter público, em alguns momentos originais e em outras compensatórias, através da ação de diferentes agentes sociais: associações profissionais e/ou voluntárias, entidades de classe, fundações privadas, instituições filantrópicas, movimentos sociais organizados, ONGs e outras organizações assistenciais ou caritativas da sociedade civil (TENORIO, 1999, p. 86).

rede privada na área de assistência social cadastradas no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS): Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais- APAE, Lar Augusto Silva – Congregação das Irmãs Auxiliares de Nossa Senhora da Piedade, Centro de Equoterapia de Lavras – CEL, Instituição de Acolhimento e Recuperação Eterna Misericórdia – IAREM, Núcleo Assistencial Casa do Vovô, entre outros.

A questão problematizada desta pesquisa é: A partir da Lei 13.019 de 2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), como tem sido o processo de implementação dessa nova legislação no município de Lavras? Outras questões estão ligadas a essa e também serão analisadas neste trabalho, como por exemplo: De que forma eram feitas as parcerias entre as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) com a Administração Pública municipal antes do MROSC e quais eram os critérios para a escolha dessas entidades quando havia repasses de recursos financeiros? Qual a atuação do Conselho Municipal de Assistência Social nessa relação Estado - Sociedade?

Este trabalho tem por objetivo analisar como tem sido o processo de implementação da Lei 13.019 de 2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) no município de Lavras, Minas Gerais. Tem-se como objetivos específicos: i) analisar as relações das organizações da sociedade civil (OSCs), mais especificadamente as que atuaram na área da assistência social, que celebraram convênios com a administração municipal de Lavras no período de 2010 a 2012; ii) investigar a atuação do governo municipal nessa parceria com as OSCs; iii) analisar o papel do Conselho Municipal de Assistência Social no Município de Lavras (CMAS) dentro dessa parceria; iv) identificar o perfil e a perspectiva das OSCs sobre a Lei 13.019 de 2014.

Conhecer a realidade do município é o primeiro passo para a formulação de políticas públicas que atendam a real demanda da sociedade e este trabalho justifica-se, pelo fato de trazer um diagnóstico de como tem se dado a relação das OSCs que atuam na área da assistência social, com a administração pública municipal, através dos convênios firmados entre as partes. O trabalho trás a questão da transparência para o debate, levando em consideração, que essa relação é feita através de repasses de recursos financeiros públicos. Fazer essa análise, considerando alguns pontos que estão funcionando e outros que precisam melhorar fundamentados na legislação vigente, poderá ajudar a administração pública local trabalhar para o desenvolvimento da política socioassistencial do município.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

Conhecer um pouco do contexto histórico, analisando como e quando as organizações sociais começaram a desenvolver atividades de interesse público é importante para entendermos a relação da administração pública com essas organizações. Essa relação perpassa pela grande e evidente questão da desigualdade no Brasil. Essa temática será tratada na primeira etapa desse arcabouço teórico. Na segunda etapa as discussões abordarão a construção da assistência social no Brasil e como ela está sendo desenvolvida atualmente, discorrendo sobre os principais marcos regulatórios dessa política pública. Na terceira etapa, buscou-se apresentar o contexto histórico e algumas definições dos dois atores que são também objetos de análise dessa pesquisa: as Organizações da Sociedade Civil e o Conselho Municipal de Assistência Social. Apresentou-se em seguida, na quarta etapa, as relações das organizações da sociedade civil através das parcerias com a administração pública e por fim, na quinta etapa, como esta relação está sendo construída através da nova legislação (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil) que regula as parcerias do governo (federal, estadual e municipal) com as Organizações da Sociedade Civil.

### 2.1. A desigualdade social no Brasil escravocrata

A desigualdade social é um dos maiores problemas do Brasil e entender o contexto em que ela foi criada, os atores envolvidos e a forma de atuação do Estado, que agia de forma patrimonialista e clientelista, é essencial para compreendermos a evolução da assistência social em nosso país, que foi dada em passos lentos, passando por um longo caminho de lutas, até ser reconhecida como política pública, sendo garantida como um direito do cidadão e um dever do Estado.

Para Rousseau (1754), há dois tipos de desigualdade: a natural e a moral. A primeira consiste na diferença de idades, da saúde, da força do corpo; a segunda dependente de uma espécie de convenção, autorizada pelo consentimento dos homens. Esta consiste, nos diferentes privilégios que gozam alguns com prejuízo dos outros, como ser mais ricos ou poderosos.

Vale aqui conceituar também a palavra assistência, que segundo Correa (1999) significa auxílio, socorro e está inserida onde quer que haja uma necessidade que o interessado não possa resolver por si e não consiga pagar com seu dinheiro. A Assistência se dá a famintos, a sedentos, nus, desabrigados, doentes, tristes, ativos, transviados, impacientes,

desesperados, mal aconselhados, pobres de pão ou pobres de consolação, tudo é assistência, auxílio, socorro (CORREA, 1999, citado por MESTRINER, 2001, p. 15).

Foi um longo processo de superação e conquistas da sociedade brasileira e por muito tempo, a assistência social aos mais pobres, não esteve na agenda do poder público, deixando as iniciativas de apoio e atendimento a essa população vulnerável, concentrada em grupos privados e religiosos. Vale lembrar, que a questão da desigualdade no Brasil, é um problema estrutural, desde que o Brasil era colônia de Portugal. Segundo Carvalho (2004) ao proclamar sua independência de Portugal em 1822, o Brasil herdou uma tradição cívica pouco encorajadora.

Em três séculos de colonização (1500-1822), os portugueses tinham construído um enorme país dotado de unidade territorial, linguística, cultural e religiosa (CARVALHO, 2004). O grande problema foi em relação ao que se foi construído com essas mudanças e a forma que essas mudanças aconteceram. Os portugueses também deixaram como herança, ainda segundo o mesmo autor, uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata, uma economia monocultora e latifundiária e um Estado absolutista.

A busca das raízes da desigualdade social na cultura política brasileira está ligada a relação de mando e subserviência que conduzem a um tipo de cidadania concedida (SALES, 1993). O termo “cidadania concedida”, criada por Sales (2013) se refere à forma que os direitos civis chegavam para o homem livre e pobre que vivia na órbita do domínio territorial, como forma de uma dádiva do senhor de terras. A autora ainda reforça que no âmbito da sociedade escravocrata, os homens livres e pobres, estavam sujeitos ao favor dos senhores de terras e amesquinham-se na sombra de suas dádivas.

Segundo Sales (1993), o latifúndio escravocrata, monocultor e esterilizador da diversidade social (ou divisão social do trabalho, em termos mais modernos) estavam, portanto, intrinsecamente vinculado ao poder privado dos senhores de terras. Os escravos eram as mãos e os pés do senhor do engenho, porque sem eles no Brasil não seria possível fazer, conservar e aumentar a fazenda, nem ter engenho corrente (ANTONIL, 1982). O escravo não era gente e passava apenas de uma peça comprada e vendida como se fosse um instrumento de trabalho. A construção da cidadania perpassa por essas questões e torna o processo tão longo e complexo. Entender a evolução da cidadania no Brasil é fazer um resgate histórico da desigualdade social no país, sabendo que essa construção ainda está em processo.

## 2.2. A construção da Assistência Social no Brasil a curtos passos

Para Carvalho (2004) o fator mais negativo para a cidadania foi a escravidão. O Estado, os funcionários públicos, as ordens religiosas, os padres, todos eram proprietários de escravos. Era tão grande a força da escravidão que os próprios libertos, uma vez livres, adquiriam escravos.

A pobreza no Brasil aumenta na segunda metade do século XIX, com o fim da escravidão, que de fato, não trouxe a liberdade pra o povo negro, deixando-o a mercê da sorte. Outros dois pontos que contribuem para o aumento da pobreza nesse período do Brasil é a transição do modo de produção agrário para o industrial e a chegada dos imigrantes estrangeiros.

Segundo Freyre (1973), a monocultura latifundiária e escravocrata realizou no sentido de aristocratização, extremando a sociedade brasileira em senhores e escravos, com uma rala e insignificante lambujem de gente livre ensanduichada entre os extremos antagônicos.

São milhões que se acham nessa condição intermédia, que não é o escravo, mas também não é o cidadão [...] Párias inúteis vivendo em choças de palha, dormindo em rede ou estrado, a vasilha de água e a panela seus únicos utensílios, sua alimentação a farinha com bacalhau ou charque; e "a viola suspensa ao lado da imagem" (FREYRE, 1973, citado por SALES, 1993).

Ter a “liberdade” nesse contexto não significou ser cidadão e estar inserido na sociedade. O Estado foi omissos a essas questões e a população pobre, negra trabalhava em troca de comida e moradia ou dependia da boa vontade de algumas iniciativas privadas ou da igreja, ou morriam. Para diminuir essas disparidades, era preciso antes de qualquer ação, o reconhecimento do Estado desses problemas. O que até hoje é pauta atual nos debates. Marshall (1967), afirma que a cidadania é uma arma insubstituível para a erradicação da miséria e da indignidade.

A condição cidadã é a única que pode dar sentido ao desenvolvimento econômico, já que este não é capaz de garantir automaticamente os direitos sociais, políticos e civis pressupostos por uma cidadania plena (MARSHALL, 1967).

Ainda após a abolição da escravidão, a iniciativa privada e em grande parte, as ações da Igreja, que davam atenção aos grandes problemas sociais, advindos do que foi exposto anteriormente. A partir dos anos de 1920, quando surge no Brasil, o sistema de proteção social é fragmentado e sua intervenção é focalizada nos mais pobres (RAICHELIS, 1998, citado por AMANCIO, 2008, p. 24).

Para que a cidadania se constitua plenamente é necessário primeiramente o envolvimento do Estado e um direcionamento político desse desenvolvimento

econômico, através de políticas públicas universais e da expansão da democracia. Nesse processo de construção de cidadania a assistência social é uma área chave. Mas para isso é necessário apreender a assistência social também como uma possibilidade de extensão de direitos sociais aos segmentos mais excluídos da sociedade (RAICHELIS, citado por AMANCIO, 2008, p. 19).

Na Revolução de 1930 o Estado aumentou a atuação na área social em resposta ao fortalecimento das lutas sociais e trabalhistas. Na era Vargas as questões sociais tiveram um aumento. O governo criou o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e também os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) onde o acesso ao benefício era condicionado ao pagamento de contribuição.

Mais um avanço na área social, porém vinculada a uma condição, que deixava de lado os desempregados e mais uma vez excluía da proteção social os mais pobres. Santos (1979) vai caracterizar essa medida do Estado como um sistema estratificado e discriminatório que consolida o que ele vai chamar de “cidadania regulada”. Essa cidadania regulada é caracterizada pela estratificação ocupacional, onde os direitos ficam restritos ao lugar em que o trabalhador ocupa no sistema produtivo. Os parâmetros definidores desse sistema são a regulamentação das profissões, a carteira profissional e os sindicatos públicos (AMANCIO, 2008, p. 24).

Em 1938 é criado o Conselho Nacional da Assistência Social (CNSS) vinculado ao Ministério de Educação e Saúde e formado por pessoas ligadas a filantropia. O CNSS tinha o objetivo de avaliar os pedidos de auxílio, sendo que não havia um controle social. Foi também criada a Legião Brasileira da Assistência (LBA), que a principio era para atender famílias de pracinhas brasileiros enviados para a guerra, passou a atender também os mais pobres.

A LBA reproduzia o modelo assistencialista em esfera nacional o que reforçava os laços de dependência dos mais vulneráveis. Surge em seguida o primeiro-damismo, na qual a primeira dama, Darcy Vargas adota a instituição que seria depois seguida por esposas dos presidentes da República. O marco regulatório mais importante para a história da Assistência Social no Brasil é a Constituição Federal de 1988, na qual o atendimento aos mais pobres deixa, pelo menos a priori, o *status* de caridade e ganha o espaço na agenda governamental, tornando-se política pública, sendo de responsabilidade do Estado.

### 2.2.1 Um importante avanço na Assistência Social no Brasil: A Constituição Federal de 1988

Uma das conquistas mais importante após a redemocratização foi à promulgação da nova Constituição da República Federativa Brasileira em 1988. Em 27 de julho de 1988, o deputado Ulysses Guimarães, presidente da Câmara dos Deputados, disse:

Essa será a Constituição cidadã, porque recuperará como cidadãos, milhões de brasileiros, vítimas da pior das discriminações: a miséria [...] O povo nos mandou aqui para fazê-la, não para ter medo. Viva a Constituição de 1988! Viva a vida que ela vai defender e semear (GUIMARAES, 1988).

O direito ao voto e a Constituição Cidadã, trouxeram a esperança de uma democracia que seria vista em curto prazo. Segundo Carvalho (2004), houve ingenuidade no entusiasmo. Os problemas advindos da ditadura continuavam e era preciso enfrentar graves situações como: má qualidade na educação, a violência urbana, a demanda por serviços na saúde, entre outros. Notam-se as graves disparidades sociais e econômicas nessa época e a descrença da população nesse sistema democrático.

A Constituição de 88, de tal forma, previa; todavia, não dava a garantia efetiva aos direitos previstos. Nesse sentido, é preciso que as leis e as políticas públicas as direcionem e regulamentem os procedimentos para o seu funcionamento. Enfim, a implementação dos direitos previstos será alcançada através das políticas públicas.

A identificação das políticas públicas com os direitos sociais decorre do fato de esses direitos terem como perspectiva a equidade, a justiça social, e permitirem à sociedade exigir atitudes positivas, ativas de Estado para transformar esses valores em realidade. Daí porque, no campo de atuação das políticas públicas, a participação do Estado, seja como regulador, seja como provedor ou garantidor de bens públicos como direito, é considerada fundamental (PEREIRA, 2009, p.102).

Segundo Sétien e Arriola (1998), são os programas, projetos e serviços sociais (especialmente estes últimos) que cumprem o papel de materializar, de fato, as propostas, as ideias, os desenhos de ação, os objetivos e meios especificados pelas políticas públicas.

O art. 203 da Constituição Federal de 1988 discorre sobre a Assistência Social e vai dizer que ela será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social. A Assistência Social tem por objetivos: I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, e à velhice; II – o amparo às crianças e adolescentes carentes.

A Constituição de 1988 instaura pela primeira vez em nosso país princípios de “um efetivo sistema de proteção social, universal e equânime” (FAGNANI, 2005). Segundo Di Giovanni (1998), entende-se por Proteção Social as formas “institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros”. Mas como

garantir proteção e quais serão os critérios para a seleção de famílias que precisem de proteção? Proteção contra o que e/ou quem?

A Assistência Social, garantida na Constituição Federal de 88 contesta o conceito de (...) população beneficiária como marginal ou carente, o que seria vitimá-la, pois suas necessidades advêm da estrutura social e não do caráter pessoal tendo, portanto, como público alvo os segmentos em situação de risco social e vulnerabilidade, não sendo destinada somente à população pobre (SPOSATI, 2004, citado por CHAVESI, 2012, p. 7).

Entretanto Amancio (2008) vai dizer que a efetivação dessas propostas dependia de um crescimento econômico sustentado, condição que não se consolidou desde então. Para Fagnani (2005) durante os anos 90, houve um processo de desmontagem do sistema de proteção social recém-criado no Brasil.

Assiste-se, a partir de 1990, a um longo e contínuo processo de negar direitos constitucionais, em favor de reduzir a questão social aos 'mais pobres dentre os pobres'. Essa travessia foi sendo construída pelas contra-reformas realizadas até 1998 e, daí em diante, pelo progressivo reforço da opção em direção aos programas focalizados de transferência de renda. Essa concepção fincou raízes no Brasil entre 1999 e 2002, impulsionada pelo acordo com o FMI (FAGNANI, 2005, citado por AMANCIO, 2008, p. 26).

Pensando na regulamentação desse direito de grande importância para a maioria da população, é implantado em 1993 a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) pela Lei nº 8.742, que compõe o tripé da Seguridade Social<sup>2</sup>, juntamente com a Saúde e a Previdência Social.

No ano de 2003 é criado o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a fome e em 2004, foi criado o Sistema Único da Assistência Social (SUAS), cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais (MDS, 2004).

Com todo esse Marco Regulatório da assistência social no Brasil, ainda é preciso caminhar muito para a sua efetivação. Outros atores que ajudaram a construir esse arcabouço jurídico e que atuam diretamente na implementação das políticas públicas no Brasil estão representados na sociedade civil organizada e nos conselhos gestores de políticas públicas, que são o tema do tópico seguinte.

---

<sup>2</sup> Art. 194 da CF de 1988: A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

### 2.3 As Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e os Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS)

Por muito tempo o Estado se omitiu em atender as demandas aos mais pobres dentre os pobres no Brasil e isso contribuiu para o aumento da desigualdade no país. A sociedade civil organizada tem um papel preponderante no atendimento a esse público historicamente excluído. Mas quem representa essa sociedade civil organizada e como ela atua no país?

De acordo com o código civil brasileiro as Organizações da Sociedade Civil são classificadas em: associações, fundações e organizações religiosas. Em maior parte as OSCs estão enquadradas nas formas de associação e fundação (BRASIL, 2015).

As associações são constituídas pela união de pessoas que se organizam para determinados fins, que podem ser voltados à coletividade, como as que promovem os direitos das pessoas com deficiência, ou ser de benefício mútuo e se restringir a um grupo seletivo e homogêneo de associados, destinados, por exemplo, à recreação, como é o caso dos clubes (BRASIL, 2015).

A fundação, por sua vez, é definida pela destinação de seu patrimônio. Seu momento de criação coincide com a dotação de bens destinados a cumprir uma finalidade social, de acordo com a vontade de seus instituidores, que determinam também as formas como esse patrimônio será administrado (BRASIL, 2015).

O termo OSC evita uma abordagem de negação sugerida pela expressão “organização não governamental” (ONG)<sup>3</sup>, que se mostra insuficiente nos dias atuais. Isso porque, em vez de identificar as entidades como não integrantes do governo, afirma sua identidade a partir de sua origem em uma sociedade civil ativa e pulsante (BRASIL, 2015). Ao longo deste trabalho é utilizado o termo “Organizações da Sociedade Civil”, a sigla “OSCs” ou “entidades” para se referir às organizações.

A adoção do termo “OSC” é uma opção que reforça o caráter afirmativo de protagonismo e de iniciativa própria da sociedade. O termo – que tem ganhado cada vez mais força – tem sido disseminado pelo governo federal e por diversas organizações nacionais e internacionais, com a intenção ética e política de reafirmar o caráter autônomo, a finalidade pública e a voz própria da sociedade civil organizada (BRASIL, 2015).

---

<sup>3</sup> ONG foi uma denominação cunhada em 1945 pela Organização das Nações Unidas em referência às entidades sem fins lucrativos, organizadas nos níveis local, nacional ou internacional e dirigidas a ações de interesse público, que atuaram na reconstrução de seus países após a Segunda Guerra Mundial (BRASIL, 2015).

A partir da década de 1980 o espaço público brasileiro vem se tornando, mais denso e complexo em função não só da sua diferenciação quantitativa, dado o surgimento de novos grupos, como, também, em função da sua diferenciação qualitativa, uma vez que se tornou mais organizado e mais autônomo (AVRITZER, 2002; GOHN, 2005; SANTOS, 2006; FARIA, 2009, p.190).

De fato, atualmente, as OSCs passam a atuar numa esfera pública mais plural e complexa, com múltiplos interlocutores, fruto dos processos de democratização e de descentralização, e na qual novos instrumentos jurídicos e institucionais levam a uma maior aproximação entre as OSC, o Estado e o mercado (ANDION; KRIEGER, 2013, p. 84).

Faria (2008) discorre que com a Constituição Federal de 1988, “as novas formas institucionais de participação, nos diversos níveis da federação, começaram a ser recorrentemente utilizadas, estabelecendo dinâmicas diferentes entre Estado e sociedade civil”.

Segundo Landim (2002, citado por ANDION e KRIEGER, 2013, p. 84), tradicionalmente, as OSC definiram sua identidade por meio de conexões muito bem delimitadas (com a Igreja, com movimentos sociais, com a cooperação internacional), e isso de certa forma garantia a elas legitimidade.

As organizações da sociedade civil (OSCs) no Brasil têm como atributos: serem de natureza privada, sem fins lucrativos, legal e voluntariamente constituídas e administradas (BRASIL, 2015).

De acordo com Neto e Thibes (2011, p. 135) “o que se percebe é que a atuação de tais organizações na economia mundial passa a ser cada vez mais reconhecida, tanto no que se refere à geração de empregos, quanto no impacto social das suas ações”.

As organizações da sociedade civil que mais empregam profissionais são as que atuam nas áreas de saúde (27%), educação e pesquisa (26,4%), seguidas daquelas ligadas à assistência social (14,6%), que são as três áreas mais tradicionais em relação à atuação das OSCs no país (BRASIL, 2015).

Outro importante instrumento de participação democrática que possibilita a atuação da sociedade civil na construção de políticas socioassistenciais, de forma participativa, se dá através dos Conselhos Municipais de Assistência Social.

A Constituição Federal de 1988, a qual instituiu a participação popular dentro das políticas sociais, criou um importante instrumento: os Conselhos gestores de políticas públicas, que de acordo com Medeiros e Silva (2010, p. 165) são “mecanismos responsáveis

pelo exercício do controle social das políticas” com atuação paritária entre representação governamental e não governamental.

Os conselhos gestores de políticas públicas “tratam-se de canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos” (GOHN, 2001, p. 7, citado por BULLA; LEAL, 2004, p. 3).

De acordo com Bulla e Leal (2004) embora o termo “conselho” não seja uma expressão nova na história de participação política, os conselhos gestores de políticas públicas surgem a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 que prevê:

No capítulo da Seguridade Social, como um dos objetivos, “o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados” (BRASIL, 1988, citado por BULLA; LEAL, 2004, p. 3).

Para Bulla e Leal (2004, p. 4) “o processo de democratização na sociedade brasileira vem se fortalecendo com a participação da sociedade civil” que vem se inserindo nas deliberações de forma crescente. Os conselhos deliberativos de políticas públicas apresentam-se hoje como importantes mecanismos de democracia participativa.

Presentes na maioria dos municípios, articulados desde o nível federal, cobrindo uma ampla gama de temas, os conselhos figuram como parte importante do repertório de relação entre Estado e sociedade no Brasil contemporâneo (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 69).

Ainda de acordo com Bulla e Leal (2004, p. 3) durante a década de 90, “pôde-se observar o surgimento, na sociedade brasileira, de diversos conselhos, em âmbito nacional, estadual e municipal”, sendo implementados nas diversas áreas como: saúde; educação; assistência social; meio ambiente; habitação; previdência; defesa de direitos da criança e do adolescente; da mulher; dos idosos, dentre outros.

Segundo Almeida e Tatagiba (2012) os conselhos de políticas públicas não são mais “experiências” ou “apostas”, termos frequentemente utilizados para destacar a novidade que eles representaram desde que emergiram nos debates constituintes como demanda da sociedade brasileira.

O Munic/IBGE, de 2001, mostra, por exemplo, que mais de 90% dos municípios brasileiros registravam a presença de conselhos nas áreas da saúde, assistência e criança e adolescente (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 69).

Algumas cifras bastam para esboçar a envergadura dessa institucionalização: existem aproximadamente 30 mil conselhos gestores de políticas públicas (doravante conselhos) nos 5.570 municípios do Brasil, e, por conseguinte,

várias dezenas de milhares de conselheiros da sociedade civil participando na definição e na supervisão de políticas públicas (GURZA LAVALLE; BARONE, 2015; IBGE-Munic, 2009; TEIXEIRA, 2014, citado por LAVALLE et al, 2016, p. 609).

O crescimento do número de conselhos é considerado fenômeno incontestado. Na virada dos anos 1990, existiam no Brasil menos de mil conselhos e, duas décadas depois, em 2009, haviam sido implementados mais de 27 mil conselhos municipais (IBGE-Munic, 2009, citado por LAVALLE et al, 2016, p. 612).

Os conselhos municipais de assistência social estão previstos na Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (LOAS) e são definidos como “instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil”(BRASIL, 2007).

Segundo Medeiros e Silva (2010) a questão dos Conselhos de Assistência Social, em suas diferentes instâncias (municipal, estadual e nacional) tem merecido nossa reflexão desde a sua origem, por acreditarmos na sua potencialidade como espaço de democratização da Política da Assistência.

Desta forma, é importante ter claro que na Política da Assistência Social as lutas pela implantação dos Conselhos e o seu desenvolvimento estão associados não apenas ao caráter específico de democratização da política pela participação popular, mas, também, ao desenvolvimento de uma nova concepção de política, capaz de superar a insistente marca histórica do assistencialismo (MEDEIROS; SILVA, 2010, p.165).

De acordo com Medeiros e Silva (2010) a instalação dos Conselhos Municipais foi resultado de múltiplos interesses, incluindo desde o trabalho de assistentes sociais desejosos de avançar na democratização da política até gestores movidos apenas pelo desejo de obtenção de verbas.<sup>4</sup>

Ainda segundo Medeiros e Silva (2010, p. 164) o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) é um “espaço permeado por interesses tanto convergentes como divergentes: ora propõe avanços para a política como um todo, ora resiste aos avanços indicados”.

[...] propõe-se a democratizar, mas nem sempre é democrático em suas relações internas; pode servir para legitimar governantes populistas ou para denunciar o uso da política como favor. Portanto, é um espaço rico de possibilidades e ameaçado por fragilidades inerentes às instituições sociais

---

<sup>4</sup> O repasse de verbas da federação ou estaduais para a execução de programas assistenciais nos municípios ficou condicionado à criação e instalação do Conselho, juntamente com a existência do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e do Plano de Assistência Social.

de caráter democrático inseridas em um sistema neoliberal que as convocará para o consenso do possível, diante da determinação das prioridades econômicas (MEDEIROS; SILVA, 2010, p.164).

Os Conselhos Municipais de Assistência Social e as Organizações da Sociedade Civil trabalhando em conjunto, tendo como finalidade o interesse público, podem contribuir para a diminuição dessas divergências citadas e conseqüentemente pela diminuição da desigualdade social. A atuação do Estado como parceiro desses dois grandes atores, dentro da política socioassistencial, é o assunto do próximo tópico.

## **2.4 As relações do Estado com as Organizações da Sociedade Civil**

Como já vimos desde o início deste trabalho, a assistência social no Brasil sempre foi uma pauta das organizações privadas e da Igreja, pois o Estado omitiu-se dessas questões por muitos anos. A ação do Estado era basicamente dar isenções as instituições que tomavam parte dessas questões sociais. No máximo, o Estado ajudava com algum repasse, sem controle social algum.

A filantropia privada, e a pouca política de assistência social organizada pelo Estado a partir de então, foram durante muitos anos a única política social destinada aos trabalhadores autônomos, desempregados e todos aqueles que não se enquadram no sistema corporativista que norteava as diretrizes do Estado do período (MESTRINER, 2005, citado por AMANCIO, 2008, p. 26).

Para Amancio (2008) essa característica permanece em parte, mesmo com as alterações sofridas pelo sistema na Constituição de 1988. Ainda hoje percebemos que a universalização da proteção social não é completa, e a cidadania plena<sup>5</sup> ainda está longe de abranger a todos.

Segundo Paz (2005, citado por AMANCIO, 2008, p. 29) a filantropia se “baseia em isenções fiscais, estabelecidas pelo Estado, e não há transparência suficiente na regulação deste processo”, ainda mais com um aumento significativo dessas organizações sem fins lucrativos no Brasil, durante a década de 1.990. Sem contar nas limitações do Estado que não fazia o mínimo, que era ser agente fiscalizador desses recursos públicos. Entender que a assistência não é um favor do Estado é importante para a concretização dessa política pública.

Assistência, filantropia e benemerência têm sido tratadas no Brasil como irmãs siamesas, substitutas uma da outra. Entre conceitos, políticas e práticas, tem sido difícil distinguir o compromisso e competências de cada

---

<sup>5</sup> De acordo com José Murilo de Carvalho (2002) “uma cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos, é um ideal desenvolvido no Ocidente e talvez inatingível”.

uma destas áreas, entendidas como sinônimos, porque de fato escondem na relação Estado – sociedade, a responsabilidade pela violenta desigualdade social que caracteriza o país (MESTRINER, 2008, p.14).

As atuações das Igrejas e das entidades privadas foram e são essenciais para o alcance da justiça social no Brasil, porém uma parcela dessa responsabilidade tem que ser do Estado. Para Mestriner (2005) a assistência social, que já era a parte frágil das políticas sociais, vive situações inéditas ao ter que se afirmar como política pública num Estado em que o público passa a significar parceria com o privado. Como o Estado sempre exerceu papel secundário na assistência social, apenas desenvolvendo procedimentos de fiscalização das instituições no seu caráter filantrópico e/ou sem fins lucrativos, [...] nunca teve a preocupação de construir um referencial público (MESTRINER, 2005, p. 29).

Tradicionalmente, em nosso país, o Estado tem sido o último a responder diretamente pelas atenções sociais. Neste campo, tem prevalecido o princípio da subsidiaridade entre o estatal e o privado, em que o Estado transfere para a sociedade as responsabilidades maiores, restringindo-se à execução de ações emergenciais (MESTRINER, 2005, p.21, citado por AMANCIO, 2008, p. 46).

Segundo Amancio (2008) a primeira forma de regulação de repasse de recursos do poder público federal às entidades sem fins lucrativos surge em 1938, sendo as entidades que atuavam nas áreas da assistência, saúde, educação e cultura. O instrumento utilizado para esses repasses se dava por meio das subvenções federais. As subvenções são “formas de financiar a ação destas entidades da sociedade civil para que estas executem ações na área social” (AMANCIO, 2008, p. 47).

Para as entidades receberem as subvenções federais era necessário um parecer fornecido pelo Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS)<sup>6</sup> que é substituído em 1994 pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)<sup>7</sup> para a regulação das relações estabelecidas entre Estado e entidades que atuam na área da assistência social.

Em 1951, de acordo com Amancio (2008, p.49) “a legislação criou a possibilidade da execução de parcerias entre instituições públicas, autarquias e entidades semi-estatais através de convênios” que são “instrumentos jurídicos estabelecidos entre organismos para a

---

<sup>6</sup> Órgão consultivo da área social criado também em 1938 e responsável pela regulação das atividades das entidades filantrópicas, sejam elas do âmbito da assistência social ou não.

<sup>7</sup> Órgão deliberativo criado em 1994 que substituiu o CNSS e que cumpre a maior parte das funções deste extinto órgão, sobretudo no que diz respeito à regulação da filantropia, à concessão de isenções e de subvenções.

execução de projetos de interesse comum, no sistema de parceria e cooperação mútua (seja técnica ou financeira)” (MESTRINER, 2005, p. 166, citado por AMANCIO, 2008, p. 49).

CHIACHIO (2006) define os convênios da seguinte forma “a colaboração objeto das parcerias (...) é firmada por convênio de mútua responsabilidade fixado em termos jurídicos, com exigências de ambas as partes e nas quais a remuneração pelo custo dos serviços é preponderante na relação estabelecida com as organizações” (CHIACHIO, 2006, p. 100, citado por AMANCIO, 2008, p. 49).

A Legião Brasileira de Assistência baseava suas ações nas parcerias com entidades assistenciais privadas tendo durante os anos 1960 um grande crescimento como agência estatal e também obteve grande capilaridade nos municípios brasileiros (RAICHELIS, 1998 citado por AMANCIO, 2008). Nesse sentido, a LBA durante seus anos de existência, de 1942 a 1994, estabeleceu parcerias com cerca de 6000 entidades filantrópicas ou entidades sem-fins lucrativos atingindo 3800 municípios (CNAS, 2000, citado por AMANCIO, 2008, p. 30).

Segundo Paz (2005), esta questão do financiamento da filantropia é sempre tensa e provoca cisões nos espaços públicos e fóruns onde é discutida colocando de um lado o campo das ONGs e dos atores políticos que defenderam a criação da LOAS, e de outro as entidades filantrópicas e Igreja (PAZ 2005, citado por AMANCIO, 2008, p. 29).

Essa dificuldade em se alterar as regras de favorecimento e financiamento de entidades filantrópicas se deve ao fato destas entidades possuírem um imenso poder de barganha sobre o Estado, seja através da atuação da extinta LBA, seja pela ação de parlamentares ligados às entidades (MESTRINER, 2005, citado por AMANCIO, 2008, p. 29).

A imprecisão da legislação que normatizava as parcerias entre Estado e as OSCs ocasionava um problema estrutural: ao serem regidas por um conjunto de regras insuficientes, inexatas, ambíguas e às vezes inadequadas, as relações se davam em um cenário de fragilidade e insegurança jurídica (BRASIL, 2015). Outro ponto importante é que durante muito tempo essa relação não foi regulada, o que abriu espaço para a falta de transparência e para o uso indevido dos recursos, que em parte grande eram públicos.

No final da década de 1990 foi criado o termo de parceria e o contrato de gestão que não atendiam a todas as OSCs, pois demandava, respectivamente, qualificação prévia da OSC como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) ou Organização Social (OS).

Outros instrumentos tampouco traziam regras próprias que reconhecessem as especificidades das OSCs. Esse é o caso do contrato administrativo que, apesar de ser utilizado em algumas situações específicas com OSCs, foi concebido para empresas, e do convênio, criado para regular as

transferências entre órgãos públicos e os entes federados. Nesse ambiente de multiplicidade de instrumentos, o convênio figurava como a forma de ajuste mais utilizada na formalização das parcerias celebradas entre as OSCs e o poder público no âmbito do governo federal (BRASIL, 2015).

O convênio é regulado por um conjunto de normas, entre as quais estão: o artigo 116 da Lei nº 8.666/1993; o Decreto nº 6.170/2007, que regulamenta as transferências de recursos da União e institui o Sistema de Gestão de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parceria do Governo Federal (Siconv); e a Portaria Interministerial nº 507/2011, que detalha as diretrizes traçadas no decreto em referência na operacionalização de convênios, contratos de repasse e termos de parceria no âmbito federal (BRASIL, 2015).

No que se refere à subvenção, o Estado se posiciona apenas como colaborador, mantendo-se à distância dos problemas sociais, porém quanto ao convênio, ele assume suas responsabilidades por intermédio das ações das entidades sociais (MESTRINER, 2005, p.166, citado por AMANCIO, 2008, p. 50).

Porém a legislação relacionada aos convênios sempre foi eminentemente infralegal, historicamente tratada em decretos, portarias e instruções normativas, e voltada, sobretudo, às características da cooperação entre entes federados (BRASIL, 2015). Percebe-se como essa relação tornou-se complexa e confusa entre o poder público e o privado. Os “novos” tipos de organizações da sociedade civil surgidas após os anos 1980, como OSs, OSCIPs e ONGs, surgem a partir do registro da autonomia em relação ao Estado, embora também busquem estabelecer “parcerias” com este (PAZ, 2005, citado por AMANCIO, 2008, p. 29).

É preciso possibilitar o estabelecimento de uma rede pública, ampla e conectada de serviços e atenções (estatais e privados), que se complementem numa atenção globalizada, dentro de padrões estabelecidos e com garantia e certeza de continuidade e efetividade (MESTRINER, 2005). Do contrário essas relações, mesmo estando descritas e garantidas em um arcabouço legislativo, continuarão tendo um cunho clientelista e paternalista visando interesses particulares e políticos.

Mestriner e Gomes criticam esta legislação, afirmando que os critérios utilizados pelo poder público e pelos conselhos para definir as condições de acesso das entidades aos recursos e isenções fiscais estão “centrados em documentos jurídicos e contábeis, por vezes complexos e pouco transparentes, e inúteis para verificar o mérito da ação dita assistencial e sua adequação à política pública” (GOMES, 1999, citado por AMANCIO, 2008, p. 54).

Esta legislação “permite fraudes, desvios de verbas e também o acesso de entidades altamente lucrativas e de interesses privados a estes benefícios” (AMANCIO, 2008, p. 54). Com o aumento dessas organizações e com todos esses problemas relacionados a fraudes e

desvios entre organizações da sociedade civil e Estado, era preciso uma lei específica que regulasse melhor as parcerias entre esses atores, reconhecendo a heterogeneidade e a importância das organizações da sociedade civil.

Em 2014 é criado o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, fruto de um esforço conjunto do governo federal e da sociedade civil para modernizar e criar uma segurança jurídica entre as relações do poder público com as Organizações da Sociedade Civil (BRASIL, 2014). Os desafios dessa implementação e as dificuldades encontradas por esses atores são o tema desse estudo e o assunto dos próximos tópicos.

## **2.5 Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019 de 2.014)**

Com o aumento das Organizações da Sociedade Civil nos anos 90 e conseqüentemente com a falta de regras específicas para estabelecer as parcerias<sup>8</sup> das organizações da sociedade civil com a administração pública, aumentou-se também, a atuação de entidades corruptas e fantasmas, que estavam à procura de se beneficiarem com os repasses do governo, atendendo a interesses particulares, situação esta, que levou a abertura de duas Comissões de Inquérito Parlamentar.

As denúncias de casos isolados de corrupção e os erros formais cometidos nas relações de parceria com OSCs, em meio a um período marcado por comissões parlamentares de inquérito (duas CPIs das ONGs e a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Terra), estão afetando organizações que, historicamente, realizam um trabalho popular, sério e comprometido com o interesse público (BRASIL, 2015).

A proposta de uma lei estruturante para as relações das parcerias celebradas entre Estado e OSCs é antiga e já havia sido considerada no âmbito do processo da CPI das ONGs e em articulações anteriores (BRASIL, 2015). Era necessária uma lei que regulasse as parcerias firmadas entre o poder público e as organizações da sociedade civil, dando transparência a todo esse processo, com regras mais claras, a fim de reduzir a corrupção e dar mais segurança jurídica à atuação das OSCs.

Uma relação de desconfiança, por parte da sociedade civil, estava sendo criada diante dos problemas relacionados às parcerias entre organizações da sociedade civil e o Estado. Ainda mais ao saber que grande parte dessas organizações também recebem doações da

---

<sup>8</sup> parcerias: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação (Lei 13019, 2014).

própria sociedade civil. Essa “criminalização burocrática”, que ocorreu, sobretudo, pela ausência de regras claras e próprias, deve ser revertida com o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. (BRASIL, 2015)

A Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014, ficou conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), surge de uma demanda da própria sociedade civil constituída por organizações, coletivos, redes e movimentos sociais em um grupo chamado: “Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil - OSC”. A ideia desse grupo criado em 2010, era mobilizar o poder público para uma maior participação da sociedade na elaboração de uma lei específica para as parcerias entre a Administração Pública e as OSCs.

O governo federal, através da Secretaria Geral da Presidência da República, apoiou essa iniciativa e em 2011 liderou um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) instituído pelo Decreto nº 7.568/2011 com a finalidade de “avaliar, rever e propor aperfeiçoamentos na legislação federal que rege a parceria entre Estado e Organizações da Sociedade Civil” (BRASIL, 2015).

Esse grupo de trabalho foi composto pela Advocacia Geral da União, Controladoria Geral da União, Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Justiça e com as participações de quatorze organizações representativas nacionais dentre elas a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong); União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes); Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social; Cáritas Brasileira, entre outras, que trabalharam, a partir do diagnóstico da ausência de uma lei específica para essa relação de parceria.

Além da realização de uma consulta pública, mais de 200 gestores públicos e especialistas foram ouvidos e a partir de então foram indicadas algumas propostas e soluções a partir de três eixos orientadores: contratualização, sustentabilidade econômica e certificação, com o intuito de tornar as parcerias mais efetivas, com transparência na aplicação dos recursos públicos. Era preciso reconhecer a importância das OSCs na garantia de direitos no Brasil e fortalecer a sociedade brasileira consolidando a participação social e fortalecendo a democracia.

Nesse contexto surge o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil constituído de uma agenda ampla para aperfeiçoar o ambiente jurídico e institucional das OSC e aprimorar suas relações de parcerias com o Estado. São elencadas novas regras para as associações e fundações que atuem na promoção de direitos, nas atividades de saúde,

educação, cultura, ciência e tecnologia, desenvolvimento agrário, assistência social, moradia entre outras.

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil tem abrangência nacional, ou seja, é uma lei federal que com regras válidas para as parcerias celebradas entre as OSCs e a administração pública federal, estadual, distrital e municipal.

A partir de sua entrada em vigor, as parcerias passam a conferir mais segurança jurídica a todos os envolvidos. Isso não impede que sejam atendidas questões específicas de municípios e estados, que tem autonomia para estabelecer uma regulamentação própria e, assim, atender as necessidades locais de regulamentação, desde que observadas às normas gerais (BRASIL, 2015).

A lei é dirigida a todas as organizações da sociedade civil<sup>9</sup> sem fins lucrativos classificadas em: associações e fundações, as cooperativas sociais e as organizações religiosas. Desta forma, os novos instrumentos jurídicos poderão ser celebrados com entidades, independentemente de que tenham qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) ou título de Utilidade Pública nos Estados e Municípios (BRASIL, 2015).

A Lei 13.019/2014 cria um regime jurídico próprio para as parcerias entre as organizações da sociedade civil e o Estado. São instituídos pela lei: o Termo de Colaboração e o Termo de Fomento, quando há repasses financeiros da administração pública para as OSCs e o Acordo de Cooperação, para as parcerias realizadas sem transferência de recursos. O Termo de Colaboração celebra a execução de projetos ou atividades que tiveram a iniciativa da administração pública. O Termo de Fomento, por sua vez, é um incentivo a projetos desenvolvidos pelas OSCs.

Na prática, os convênios continuarão existindo na relação entre o governo federal, estados e municípios. Por previsão constitucional, os convênios podem ainda ser celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, na área da saúde (BRASIL, 2015).

Outro avanço importante nesta parceria é a obrigatoriedade do Chamamento Público, instrumento esse, que diminui a discricionariedade durante o processo de seleção das OSCs que receberão subvenções da administração pública, buscando assim democratizar o acesso. A Lei 13.019/2014 prevê a dispensa do chamamento público, nas seguintes hipóteses: i)

---

<sup>9</sup> Organização da Sociedade Civil: entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva (Lei 13.019, 2014)

urgência; ii) calamidade pública; iii) programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança; iv) assistência social, educação e saúde. Os casos de inexigibilidade também são contemplados nas seguintes situações: i) natureza singular do objeto da parceria; ii) acordo internacional e iii) subvenção social.

Há também previsto na lei supracitada, a criação de uma Comissão de Seleção, formada por servidores públicos para acompanhar a etapa de seleção e uma Comissão de Avaliação e Monitoramento, sendo previstas na lei: visita *in loco*, quando necessário, e aplicação de pesquisas com os beneficiários finais, quando for possível identificá-los.

A Lei 13.019/2014 também traz para as OSCs a necessidade de agir com mais planejamento, comprovar tempo mínimo de existência e as experiências prévias na atividade que pretendem realizar, além de ficha limpa para os dirigentes (BRASIL, 2015).

Também devem ser comprovados capacidade técnica e operacional e regularidade jurídica e fiscal. Algumas OSCs também deverão fazer alterações pontuais em seu estatuto social, para que possam acessar recursos públicos por meio de parcerias com o Estado (BRASIL, 2015).

Outra questão importante no que tange a transparência dos atos dessa parceria, que o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil trás é que a administração pública deverá manter, em seu site oficial na internet, a relação das parcerias celebradas com OSCs e dos respectivos planos de trabalho (BRASIL, 2015). Deverá conter as seguintes informações: a) Data de assinatura, identificação do instrumento de parceria e do órgão responsável; b) Nome e CNPJ da OSC; c) Descrição do objeto da parceria; d) Valor total e valores liberados, quando for o caso; e) Situação da prestação de contas; e f) Valor total da remuneração da equipe de trabalho, as funções que seus integrantes desempenham e a remuneração prevista para o respectivo exercício, quando vinculados a execução do objeto e pagos com recursos da parceria.

Tais informações deverão ficar disponíveis por, pelo menos, 180 (cento e oitenta) dias, contados após o encerramento da parceria. A nova Lei também prevê a atuação em rede, buscando estimular o trabalho em conjunto com duas ou mais entidades, sendo que os editais de chamamento público já devem prever a execução do trabalho em rede.

Ainda que prematura dentro dos entes federativos e das OSCs, a Lei nº 13.019 de 2014 é uma avanço, no que tange a transparência dos atos dessa parceria. É um tema de grande relevância, que teve sua entrada em vigor mais demorada que o Novo Código de Processo Civil Brasileiro.

A Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014 já teve alterações resultantes das Medidas Provisórias nº 658/2014 e 684/2015 e a Lei nº 13.204, de 14 de Dezembro de 2015 - que alteraram a entrada em vigor da Lei nº 13.019/2014 para 540 dias de sua publicação e tem também o Decreto 8.726/2016 que regulamenta a Lei nº 13.019/2014 após duas consultas públicas e diversos encontros na lógica de regulamentação colaborativa.

### **3 MATERIAIS E MÉTODOS**

Este trabalho é classificado como uma pesquisa descritiva, pois buscou-se analisar as diversas variáveis que se estabelece da relação entre o município de Lavras, em parceria com as organizações da sociedade civil (OSC), tendo como foco as que atuam na área de assistência social.

Segundo Gil (2010) as pesquisas descritivas podem ser elaboradas com a finalidade de identificar possíveis relações entre variáveis e também visam descobrir a existência de associações entre variáveis.

Utilizou-se inicialmente a pesquisa bibliográfica, que segundo Gil (2010) é elaborado com base em material já publicado, seja impresso, como: livros, artigos, teses, e também materiais disponibilizados pela internet. Para Gil (2010), praticamente toda pesquisa acadêmica requer em algum momento a realização de trabalho que pode ser caracterizado como pesquisa bibliográfica.

Também foi utilizada a pesquisa documental, que de acordo com Gil (2010) é utilizada em praticamente todas as ciências sociais, sendo considerada fonte documental, quando o material consultado é interno à organização. Além dos documentos repassados pelo CMAS e pela Sala dos Conselhos de Lavras<sup>10</sup>, para a análise de algumas variáveis da pesquisa, foram fundamentais os documentos obtidos no site da Prefeitura Municipal de Lavras, no Portal da Transparência.

Foram coletados os extratos dos convênios firmados entre a administração pública municipal de Lavras e as OSCs no período de 2010 a 2012. Esses extratos foram obtidos no Diário Oficial do Município de Lavras contendo as seguintes informações: Número e ano do Convênio; As partes: Município e o nome da OSC; A Fundamentação Legal, que está baseada na Lei 8.666/1993; O tempo de vigência do convênio; O valor; e a data da assinatura do convênio.

---

<sup>10</sup> Sala dos Conselhos é o local onde são realizadas as reuniões de diversos conselhos e fica localizado na Secretaria de Desenvolvimento Social de Lavras.

Também para coleta de dados, elaborou-se questionários semiestruturados, que foram aplicados em quatro organizações da sociedade civil de Lavras. Essas organizações foram escolhidas de acordo com um documento disponibilizado pelo Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), que continha a relação das OSCs cadastradas no ano de 2017. De acordo com a nova lei que regulamenta as parcerias dessas OSCs com a administração pública, uma das condicionalidades para a parceria é estar inscrito no conselho correspondente da política pública, conforme discorre o art. 30º, Inciso VI da Lei 13.019 de 2014.

Os questionários para as OSCs foram elaborados em três blocos. O primeiro contendo a identificação do perfil do respondente. Neste caso, foram todas as pessoas responsáveis administrativamente pela OSC. O segundo bloco contempla as atividades da organização, o tempo que ela atua no município, a forma que a organização financia as atividades, entre outros. O terceiro bloco discorre sobre as parcerias dessas organizações com a administração pública municipal, assim como o conhecimento das mesmas sobre a Lei 13.019 de 2014 (MROSC). Elaboraram-se também questionários específicos para os seguintes órgãos: Conselho Municipal de Assistência Social de Lavras (CMAS) e para a Procuradoria do Município de Lavras.

Para o Conselho Municipal de Assistência Social, o questionário foi elaborado da seguinte forma: O primeiro bloco contendo o perfil do respondente, no caso, foi a presidente atual do Conselho Municipal de Assistência Social de Lavras (CMAS); o segundo bloco contendo informações sobre o CMAS, os marcos regulatórios do mesmo, as atividades desenvolvidas atualmente, as dificuldades, entre outros; No terceiro bloco, as perguntas estão direcionadas a atuação do Conselho mediante as parcerias e sobre o MROSC.

As perguntas direcionadas as OSCs e ao CMAS tiveram a mesma quantidade de perguntas separadas assim: Bloco 1 e Bloco 2 com dez perguntas; e Bloco 3 com quinze perguntas.

Já para a Procuradoria do município de Lavras, o questionário foi dividido em dois blocos, separados da seguinte forma: o primeiro bloco também sobre o perfil do respondente; e o segundo sobre as parcerias da administração pública com as OSCs. O primeiro bloco contendo dez perguntas e o segundo contendo vinte perguntas.

Esses questionários específicos a essas organizações justificam-se, pois a atuação dessas instituições é distinta e entender o papel que cada uma desempenha dentro dessas parcerias é fundamental para a realização da pesquisa.

Segundo a natureza dos dados a pesquisa se classifica como qualitativa sendo realizada uma pesquisa de campo. Todos os entrevistados foram informados sobre a pesquisa e concordaram em serem gravados com áudio.

Com os dados gerados na aplicação dos questionários e com os dados coletados nas organizações e no Diário Oficial do Município de Lavras, foram feitas as análises qualitativas e a construção de alguns quadros e tabelas que ajudaram a entender como estão sendo desenvolvidas as parcerias entre o governo municipal e as OSCs no âmbito da política da assistência social no município de Lavras, conforme proposto no objetivo deste trabalho.

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Dentro do que a literatura trás sobre: a política da assistência social; os conselhos gestores de políticas públicas, especificadamente o Conselho Municipal de Assistência Social; as organizações da sociedade civil (OSCs); e as parcerias desses atores com o Estado, conforme brevemente citado no referencial desse estudo, buscou-se apresentar a seguir, um breve diagnóstico dessas relações na cidade de Lavras, Minas Gerais, através dos extratos de convênios coletados no portal da transparência, das entrevistas feitas com esses atores e com os documentos coletados.

### **4.1 Procuradoria do Município de Lavras**

Foi feito contato diversas vezes com a Procuradoria Municipal de Lavras por telefone e dois requerimentos formais, um protocolado na prefeitura e o outro direto na Procuradoria, com o intuito de agendar uma entrevista com a pessoa responsável pela parte de contratos e convênios, para sanar algumas dúvidas descritas no questionário que consta no APÊNDICE C – “Questionário semiestruturado para a Procuradoria”, e também para o acesso a alguns documentos (leis, decretos, resoluções) que ajudassem nos resultados deste estudo, porém sem êxito.

A Procuradoria Municipal é um ator importante nesse contexto, pois os termos de convênios com as organizações da sociedade civil estão sobre o controle do jurídico. Sem o acesso as informações do jurídico, recorreu-se ao levantamento dos extratos dos convênios firmados entre o governo municipal e as organizações da sociedade civil durante os anos de 2010 a 2012, pesquisados no site oficial da Prefeitura Municipal de Lavras, dentro do Portal da Transparência, onde está o Diário Oficial do Município.

#### 4.2 Análises dos extratos de convênios publicados no Diário Oficial do Município de Lavras, MG (2010 – 2012)

Foi feito um levantamento no Diário Oficial do Município, desde o dia primeiro de janeiro de 2010 até o dia 31 de dezembro de 2012. De acordo com os extratos dos convênios pesquisados no ano de 2010 no portal da transparência do município de Lavras, somando todos os valores repassados as entidades, obteve-se um total de **R\$2.949.770,00** investidos em **19 organizações da sociedade civil** como, por exemplo: (Casa de Transformação Betânia; Comunidade Terapêutica Projeto Vida Nova; Lar Esperança e Vida Mateus Loureiro Ticle; Associação dos Catadores de Materiais Recicláveis de Lavras - ACAMAR; Instituto de Acolhimento Rerecuperação Eterna Misericórdia - IAREM; Santa Casa de Misericórdia de Lavras; Associação Brasileira Comunitária para a Prevenção do Abuso de drogas - ABRAÇO; Centro de Recuperação Álcool e Drogas Desafio Jovem Maanaim; Centro Espírita Fraternidade Cantina Irmão Iago; Centro de Equoterapia de Lavras; entre outros) para prestação de serviços nas diversas áreas de atuação dessas OSCs. Os extratos pesquisados tem o seguinte formato:

“Extrato do Contrato nº 210/10. Partes: Município de Lavras e COMUNIDADE TERAPÊUTICA PROJETO VIDA NOVA. Fundamentação Legal: Lei 8.666/93. PL 124/10. CREDENCIAMENTO 003/2010. Objeto: Credenciamento de pessoa jurídica para prestação de serviço de internamento de dependentes químicos carentes com a finalidade de atendimento à Secretaria Municipal de Promoção da Cidadania. Valor: R\$ 788.400,00. Prazo: 12 meses. Data: 04/11/10 (Diário Oficial de Lavras, 2010)”.

Nestes extratos pesquisados em 2010, foram identificados alguns problemas: i) nome errado ou incompleto das organizações; ii) tem-se: Extratos de contratos (referentes as organizações privadas com fins lucrativos) e extratos de convênios (referentes as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos). Foram identificados extratos com a descrição “contratos”, sendo de organizações da sociedade civil sem fins lucrativos.

Para o ano de 2011, de acordo com os extratos de convênios pesquisados, foi investido um total de **R\$ 1.258.698,00 em diversas áreas de atuação de 24 organizações da sociedade civil** (Congregação das Irmãs Auxiliares N. Sra. da Piedade – Lar Augusto Silva; Núcleo Assistencial Casa do Vovô; Associação dos Catadores de Materiais Recicláveis de Lavras – ACAMAR; Centro de Recuperação Álcool e Drogas Desafio Jovem Maanaim; Santa Casa de Misericórdia de Lavras; Associação de Amparo Materno Infantil Rosa Haddad –

AMIRH; Centro Espírita Fraternidade - Cantina Irmão Iago; Núcleo Assistencial Casa do Vovô; Sociedade Lavrense de Proteção aos Animais ; Hospital Vaz Monteiro de Assistência a Infância e a Maternidade; Associação Beneficente Evangélica de Lavras – ABEL; Corporação Musical Euterpe Operária; Associação Turística do Circuito Turístico Vale Verde e Quedas D'água; entre outros).

Nestes extratos pesquisados foram identificados os seguintes problemas: i) nome errado ou incompleto das organizações; ii) extratos sem indicação do valor repassado à OSC; iii) extrato duplicado, ou seja, publicado duas vezes; iv) tem-se: Extratos de contratos (referentes as organizações privadas com fins lucrativos) e extratos de convênios (referentes as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos). Foram identificados extratos com a descrição “contratos”, sendo de organizações da sociedade civil sem fins lucrativos. Das vinte e quatro entidades encontradas em 2011 que celebraram convênio com a administração pública local foram encontrados treze convênios que não demonstravam os valores repassados.

Contrapondo esses dados mencionados, encontrou-se no Diário Oficial de Lavras a Lei nº 3.716, de 03 de Novembro de 2010 que estabeleceu o Plano de Auxílios e Subvenções do município de Lavras para o ano de 2011. As OSCs contempladas no ano de 2011 de acordo com a Lei 3.716 foram: I- Centro Espírita Fraternidade; II- Corporação Musical Euterpe Operária; III- Lar Esperança e Vida “Mateus Loureiro Ticle”; IV- Projeto Mãos Dadas; V- Instituto de Acolhimento e Recuperação Eterna Misericórdia- IAREM; e VI- Círculo Orquidófilo de Lavras – COL.

A Lei nº 3.746, de 20 de Dezembro de 2010, alterou a Lei nº 3.716, de 03 de Novembro de 2010 que continha o Plano de Auxílios e Subvenções do município de Lavras para o ano de 2011, aumentou o número das OSCs (conforme mostra a tabela 01) e estabeleceu os limites de repasses.

Tabela 01: Relação das OSCs e valores das subvenções em 2011

| ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL (OSC) |  | VALOR (R\$)  |
|--------------------------------------|--|--|
| I                                    | Associação Brasileira Comunitária para Prevenção do Abuso de Drogas - ABRAÇO | <b>R\$27.072,00</b> (vinte e sete mil e setenta e dois Reais)          |
| II                                   | Instituto de Acolhimento e Recuperação Eterna Misericórdia (IAREM)           | <b>R\$20.000,00</b> (vinte mil Reais)                                  |
| III                                  | Associação de Recuperação pela educação Saúde e Trabalho (AREST)             | <b>R\$14.784,00</b> (quatorze mil setecentos e oitenta e quatro Reais) |
| IV                                   | Corporação Musical Euterpe Operária  | <b>R\$30.000,00</b> (trinta mil Reais)                                 |

|        |  |  |
|--------|--|--|
| V      | Serviços de Obras Sociais (S.O.S)                            | <b>R\$10.000,00</b> (dez mil Reais)                              |
| VI     | Núcleo Assistencial Casa do Vovô:                            | <b>R\$24.000,00</b> (vinte e quatro mil Reais)                   |
| VII    | Congregação das Irmãs N. S. Piedade / Casa do Vovô           | <b>R\$76.000,00</b> (setenta e seis mil Reais)                   |
| VIII   | Centro Espírita Fraternidade                                 | <b>R\$14.784,00</b> (quatorze mil setecentos e oitenta e quatro) |
| IX     | Centro de Equoterapia de Lavras                              | <b>R\$25.000,00</b> (vinte e cinco mil Reais)                    |
| X      | Esquadrão da Vida de Lavras                                  | <b>R\$35.000,00</b> (trinta e cinco mil Reais)                   |
| XI     | Associação Desportiva de Lavras                              | <b>R\$25.000,00</b> (vinte e cinco mil Reais)                    |
| XII    | Sociedade Lavrense de Proteção aos Animais                   | <b>R\$12.000,00</b> (doze mil Reais)                             |
| XIII   | Lar Esperança e Vida Mateus Loureiro Ticle                   | <b>R\$7.000,00</b> (sete mil Reais)                              |
| XIV    | Círculo Orquidófilo de Lavras - COL                          | <b>R\$10.000,00</b> (dez mil Reais)                              |
| XV     | Associação de pais e Amigos dos Excepcionais de Lavras. APAE | <b>R\$130.000,00</b> (cento e trinta mil Reais)                  |
| XVI    | Núcleo Mangalarga Marchador Alto Rio Grande                  | <b>R\$20.000,00</b> (vinte mil Reais)                            |
| XVII   | Grêmio Recreativo Escola de Samba Unidos de Nova Lavras      | <b>R\$7.400,00</b> (sete mil e quatrocentos Reais)               |
| XVIII  | Associação Carnavalesca Os Movidos a Álcool                  | <b>R\$3.000,00</b> (três mil Reais)                              |
| XIX    | Bloco Vai Kem Ké   | <b>R\$7.400,00</b> (sete mil e quatrocentos Reais)               |
| XX     | Bloco Pão Moiado   | <b>R\$12.400,00</b> (doze mil e quatrocentos Reais)              |
| XXI    | Grupo da 3ª Idade Alegria de Viver                           | <b>R\$1.200,00</b> (mil e duzentos Reais)                        |
| XXII   | Bloco Carnavalesco Pressão Alta.                             | <b>R\$3.600,00</b> (três mil e seiscentos Reais)                 |
| XXIII  | Casa de Recuperação Betânia                                  | <b>R\$15.000,00</b> (quinze mil Reais)                           |
| XXIV   | Sociedade São Vicente de Paulo                               | <b>R\$3.000,00</b> (três mil Reais)                              |
| XXV    | Projeto Mãos Dadas   | <b>R\$3.000,00</b> (três mil Reais)                              |
| XXVI   | Associação Materno Infantil Rosa Haddad                      | <b>R\$3.000,00</b> (três mil Reais)                              |
| XXVII  | Associação Comunitária Alcance de Lavras                     | <b>R\$3.000,00</b> (três mil Reais)                              |
| XXVIII | Casa de Recuperação Jeruel                                   | <b>R\$3.000,00</b> (três mil Reais)                              |

Fonte: Autoria própria (2017), de acordo com a Lei nº 3.746 de 2010.

Somando os valores mencionados na relação de organizações que receberam repasses financeiros do governo municipal, segundo a Lei nº 3.746 de 2010, temos um total de **(R\$: 556.040,00)** investidos, valor esse que não coincide com os valores informados no Portal da Transparência no ano de 2011 que somam **(R\$ 1.258.698,00)**. A Lei nº 3.746 de 2.010,

também trouxe vinte e oito entidades contempladas, porém no portal da transparência o número vai para vinte e quatro.

Para o ano de 2012, de acordo com os extratos de convênios pesquisados, foi investido um total de **R\$ 6.000,00** (consta no portal da transparência apenas o valor repassado a uma OSC), tendo um total de **14 organizações da sociedade civil** em parceria com o município no ano de 2012. São algumas dessas OSCs: Ghirassol; Associação Bloco Carnavalesco – Os Movidos a Álcool; G.R.E.S Unidos de Nova Lavras; Bloco Pão Moiado; Bloco Carnavalesco Pressão Alta; Grupo da Terceira Idade Alegria de Viver; Centro de Treinamento de Artes Marciais Atleta do Futuro – CTAMAF; Instituto Nenuca de Desenvolvimento Sustentável – INSEA; Corporação Musical Euterpe Operária, entre outras.

Nestes extratos pesquisados foram identificados os seguintes problemas: i) extrato duplicado, ou seja, publicado duas vezes; ii) extratos sem indicação do valor repassado à OSC (havia apenas a descrição do valor repassado de uma OSC, as demais, no ano de 2012 vinham em sua maioria, conforme o exemplo a seguir:

Extrato do Convênio nº009/12. Partes: Município de Lavras e CASA DE RECUPERAÇÃO JERUEL. Fundamentação Legal: Lei 3807/11. Objeto: Repasse Financeiro. Dotação Orçamentária: Ficha 545. Vigência: Até 31/12/12. Data: 01/04/12 (Diário Oficial de Lavras, 2012).

Sem a descrição dos valores repassados dificulta o entendimento e diminui a transparência. Encontrou-se também, no Diário Oficial do Município a Lei nº 3.807 de 2011 que instituiu o Plano de Auxílios e Subvenções da Administração Pública Municipal de Lavras, para o ano de 2012, que segundo o art. 2º fica composto pelas seguintes entidades, conforme mostra a Tabela nº 2.

Tabela 02: Relação das OSCs e valores das subvenções em 2012

| ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL (OSC) |  | VALOR (R\$)  |
|--------------------------------------|--|--|
| I                                    | Associação Brasileira Comunitária para Prevenção do Abuso de Drogas – ABRAÇO | R\$ 27.072,00 (vinte e sete mil e setenta e dois Reais); |
| II                                   | Instituto de Acolhimento e Recuperação Eterna Misericórdia – IAREM           | R\$ 22.000,00 (vinte e dois mil Reais);                  |
| III                                  | Associação de Recuperação pela Educação Saúde e Trabalho – AREST             | R\$: 15.000,00 (quinze mil Reais);                       |
| IV                                   | Corporação Musical Euterpe Operária  | R\$ 32.000,00 (trinta e dois mil Reais);                 |
| V                                    | Serviços de Obras Sociais – S.O.S  | R\$ 10.000,00 (dez mil Reais)                            |
| VI                                   | Grupo Girassol   | R\$ 6.000,00 (seis mil Reais);                           |

|      |  |  |
|------|--|--|
| VII  | Associação Materno Infantil Rosa Haddad    | R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos Reais);  |
| VIII | Centro Espírita Fraternidade               | R\$ 16.000,00 (dezesesseis mil Reais);       |
| IX   | Centro de Equoterapia de Lavras            | R\$ 32.000,00 (trinta e dois mil Reais);     |
| X    | Esquadrão da Vida de Lavras                | R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil Reais);    |
| XI   | Associação Desportiva de Lavras            | R\$ 30.000,00 (trinta mil Reais)             |
| XII  | Sociedade Lavrense de Proteção aos Animais | R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil Reais);    |
| XIII | Lar Esperança e Vida Mateus Loureiro Ticle | R\$ 5.600,00 (cinco mil e seiscentos Reais); |

Fonte: Autoria própria (2017), de acordo com a Lei nº 3.807 de 2011.

Somando também os valores mencionados na relação de organizações que receberam repasses financeiros do governo municipal, segundo a Lei nº 3.807 de 2011, temos um total de **(R\$: 354.172,00)** investidos, valor esse que também não coincide com os valores informados no Portal da Transparência no ano de 2012 que somam apenas **(R\$ 6.000,00)** devido a não descrição dos valores dos outros treze contratos. A Lei nº 3.807 de 2011, trouxe que foram treze entidades contempladas, porém no portal da transparência o número aumenta e vai para quatorze.

#### **4.3 Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Lavras, Minas Gerais**

A Lei nº 2.259, de 03 de julho de 1996 cria o Conselho Municipal de Assistência Social de Lavras, que é alterado pelo Projeto de Lei do Executivo nº 24/ 2012 pela Lei nº 3.848, de 22 de junho de 2.002. O Conselho Municipal de Assistência Social é um órgão deliberativo e fiscalizador, de caráter permanente e âmbito municipal e segundo o Art. 1 da referida lei, está vinculado a Secretaria Municipal de Promoção da Cidadania, atualmente Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. A composição dos membros do CMAS de Lavras está descrito de acordo com a Quadro 1.

Quadro 01 - Composição dos membros do CMAS de Lavras, 2017.

|                                 | <b>Representantes governamentais</b>             | <b>Representantes da sociedade civil</b>   |
|---------------------------------|--|--|
| <b>Quantidade</b>               | 09 (nove) conselheiros                           | 09 (nove) conselheiros   |
| <b>Indicação</b>                | Prefeito ou Secretário de Desenvolvimento Social | Entidades não governamentais   |
| <b>Divisão dos conselheiros</b> | -  | 03(três) representantes de usuários ou de organizações de defesa de direitos dos usuários de assistência social. |
|                                 |  | 03(três) representantes de entidades e organizações prestadoras de serviço de assistência social.                |
|                                 |  | 03 (três) representantes dos trabalhadores da área da assistência social.  |
| <b>TOTAL</b>                    | <b>18 conselheiros municipais</b>                |  |

Autoria própria (2017), de acordo com a Lei nº 3.848 de 2012.

De acordo com a entrevista feita com a presidente do CMAS a principal atividade do CMAS é o desenvolvimento e o acompanhamento da política pública de assistência social através do monitoramento das ações, do acompanhamento das transferências, da fiscalização e inscrição das entidades socioassistenciais. Auxilia também como suporte técnico as entidades para elaboração do plano de trabalho e o acompanhamento aos equipamentos públicos e privados que desenvolvem a política de assistência social.

A escolha dos membros é feita de forma paritária, tendo representantes do governo, representantes dos usuários da política, representantes dos trabalhadores da área e representantes das entidades. Os membros são nomeados conselheiros e a divulgação da nomeação é publicada no portal da transparência do município. Atualmente o CMAS tem dois representantes de usuários.

De acordo com a presidente do conselho, as entidades são convidadas a participarem do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Lavras, já os representantes do governo são indicados pelo prefeito ou pelo órgão gestor e os representantes de categoria de trabalhadores podem ser indicados também pelo poder público. Os usuários dos serviços da política de assistência social, também compõem as cadeiras do CMAS e são indicados por coordenadores de algum equipamento público. Geralmente são pessoas que tem uma

expressividade considerável no território. O mandato dos conselheiros é de dois anos e antes do mesmo terminar é feita uma divulgação nos dispositivos de mídia convidando os interessados para participarem do conselho.

Todas as deliberações são feitas com o aceite de todos os conselheiros e as pautas das reuniões são definidas dentro das prioridades do conselho. As pautas surgem das necessidades dentro do conselho, quanto das necessidades dos usuários ou representantes que trazem as demandas para as reuniões.

O financiamento das atividades do conselho vem do Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS)<sup>11</sup> na qual 3% são destinados ao CMAS. As decisões de como será usado esse recurso é feita em reunião deliberada pelo Conselho. Há um conselheiro do CMAS, representante do governo municipal, que é o responsável pelo monitoramento da conta bancária desse recurso do FNAS.

Segundo a presidente do CMAS de Lavras a maior dificuldade atualmente é a participação das entidades no Conselho. De acordo com ela “algumas entidades aparecem no Conselho apenas para conseguir a inscrição ou para auxílio na elaboração do plano de trabalho, mas não participam com efetividade das reuniões”. É importante ressaltar que a não participação das reuniões no conselho não é critério para cadastrar a entidade. Outra dificuldade apontada está na inscrição das entidades no Conselho que de acordo com O art. 3º da Lei nº 3.848 discorre que cabe ao CMAS:

XVI – efetuar o registro de entidades assistenciais e aprovar programas e projetos de assistência social das organizações governamentais e não governamentais;

XV – cancelar o registro das entidades assistenciais que incorrem em irregularidades na aplicação dos recursos que lhe forem repassados pelos poderes públicos e/ou não obedecer aos princípios e diretrizes da Lei nº 8.742/93.

O CMAS pretende fazer um cronograma com todas as atividades, colocando os dias das reuniões e as capacitações já previstas. É importante destacar que está em construção uma adequação do Regimento Interno que estrutura o funcionamento do Conselho.

Em questão da divulgação, o Conselho começou a publicar as atas das reuniões e as resoluções no portal da transparência do município com a intenção de tornar cada vez mais públicas as ações do conselho. No ano de 2017 foram publicadas no portal da transparência

---

<sup>11</sup> O Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), instituído pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, tem por objetivo proporcionar recursos e meios para financiar o benefício de prestação continuada e apoiar serviços, programas e projetos de assistência social (MDS).

do município 17 resoluções. As reuniões do CMAS acontecem uma vez por mês em horário comercial.

A presidente do Conselho Municipal de Assistência Social discorre que antes do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), as parcerias eram feitas através dos Convênios que aconteciam de acordo com a necessidade que o gestor e/ou prefeito visualizavam que o município precisava.

Ainda temos essa visão atualmente, porém com o MROSC como uma fonte teórica de consulta e de organização dessas questões. As entidades ainda podem ser dispensadas do chamamento público, caso o gestor entenda que isso deve ser feito, porém há um critério maior para essa avaliação de acordo com a política pública de assistência social (Presidente do Conselho, 2017).

Com o MROSC houve uma diminuição da discrepância de informações e o beneficiamento ou não de uma organização. As entidades que recebiam subvenções faziam a prestação de contas ao CMAS anualmente.

A Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) foi a primeira OSC de Lavras a ser dispensada do chamamento público, sendo publicada em 19 de outubro de 2017 o seu Termo de Justificativa de Dispensa de Chamamento Público nº 001/2017, considerando que a APAE de Lavras/MG é a única no município que oferece serviços de ações de habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência e a promoção de sua integração a vida comunitária e considerando também que a presente parceria decorre de transferência autorizada pela Resolução do CMAS nº 009/2015.

Sobre as capacitações para o entendimento da nova lei, o município organizou através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, um curso de capacitação que abrangeu as OSCs e o poder público. Foram dois dias de curso específicos para as entidades e um dia específico para os representantes do poder público. Para as OSCs foram abordados os seguintes temas: i) Planejamento para as parcerias; ii) Seleção e Celebração de parcerias; iii) A execução da Parceria; iv) Monitoramento e avaliação da Parceria e v) Prestação de Contas da Parceria. Para o poder público foram os mesmos temas, porém com ênfase para a administração pública.

Estiveram participando dessa capacitação as seguintes entidades: Instituto de Acolhimento e Recuperação Eterna Misericórdia (IAREM), Lar Esperança e Vida Mateus Loureiro Ticle, Sociedade São Vicente de Paulo, Congregação das Irmãs Auxiliadoras de Nossa Senhora da Piedade – Lar Augusto Silva, entre outras OSCs de diversas áreas de atuação. Representando o poder público esteve presente, o secretário de Desenvolvimento Social, diversos coordenadores dos equipamentos públicos como o CRAS e o CREAS, além

de representantes de diversos conselhos, como também discentes e um técnico administrativo representando a academia.

O MROSC trouxe mais pontos positivos, porém até as OSCs e a própria administração pública se adequarem leva tempo. De acordo com a nova lei que regulamenta as parcerias dessas OSCs com a administração pública, uma das condicionalidades para a parceria é estar inscrito no conselho correspondente da política pública, conforme discorre o art. 30º, Inciso VI da Lei 13.019 de 2014:

VI - no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política (Lei 13.019, 2014).

De acordo com a presidente do CMAS “o MROSC aumenta a questão da transparência” sendo que o CMAS tem um papel fundamental, pois ele é também um órgão fiscalizador e nessa fase de transição para o MROSC, essas decisões passam pelo CMAS, o fazendo ter um papel preponderante nessas parcerias.

#### 4.4 Entrevistas com as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) de Lavras, MG

O Conselho Municipal de Assistência Social de Lavras disponibilizou uma relação com cinco entidades que estão com a inscrição em dia perante o conselho, atendendo assim, uma das condicionalidades da parceria, de acordo com as novas regras da Lei nº 13.019 de 2014. Essa relação contém: o nome da OSC, o número e a data da inscrição. O quadro 2 mostra quais são essas entidades.

Quadro 2: OSCs inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social

|   | <b>Entidade</b>  | <b>Nº da Inscrição</b> | <b>Data da Inscrição</b> |
|---|--|------------------------|--------------------------|
| 1 | Unidade de Acolhimento Institucional “Espaço Renascer”                             | 11                     | 25/04/2012               |
| 2 | Lar e Esperança e Vida Mateus Lourenço Ticle                                       | 04                     | 06/10/2011               |
| 3 | Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE/ Lavras                        | 01                     | 25/03/2011               |
| 4 | Congregação das Irmãs Auxiliadoras de Nossa Senhora da Piedade – Lar Augusto Silva | 05                     | 26/10/2011               |
| 5 | Associação de Equoterapia e  | 73                     | 13/11/2017               |

|  |                          |  |  |
|--|--------------------------|--|--|
|  | Equitação Lagoa dos Ipês |  |  |
|--|--------------------------|--|--|

Fonte: Autoria própria (2017), de acordo com o CMAS de Lavras

A Organização da Sociedade Civil: “Unidade de Acolhimento Institucional - Espaço Renascer” não foi entrevistada devido ao sigilo que exige por ser um abrigo municipal que atua no combate a exploração sexual de crianças e adolescentes.

Buscou-se então, realizar as entrevistas com as OSCs cadastradas regularmente no CMAS no ano de 2017. Teve-se assim, um total de quatro OSCs entrevistadas, que foram escolhidas de acordo com a relação disponibilizada pelo CMAS que consta no Quadro 2. Os respondentes foram os responsáveis administrativamente pela organização.<sup>12</sup> Constatou-se que: a maioria desses cargos são ocupados por mulheres, brancas, com idade entre 26 a 40 anos, com ensino superior completo, com formação acadêmica correlata as atividades da entidade.

Quadro 3: Perfil dos entrevistados

| Organização | Sexo      | Idade      | Cor ou raça | Escolaridade  | Profissão      | Tempo na organização |
|-------------|-----------|------------|-------------|---------------|----------------|----------------------|
| CMAS        | Feminino  | 26 a 40    | Parda       | Ens. Superior | Psicóloga      | 3 meses              |
| OSC1        | Feminino  | Mais de 60 | Branca      | Ens. Superior | Ass. Social    | 14 anos              |
| OSC2        | Masculino | 26 a 40    | Branco      | Ens. Superior | Administrador  | 9 anos               |
| OSC3        | Feminino  | 26 a 40    | Branca      | Ens. Superior | Administradora | 2 anos               |
| OSC4        | Feminino  | 41 a 60    | Branca      | Ensino Médio  | Administradora | 1 ano e 6 meses      |

Fonte: Autoria própria (2017)

Conhecendo o perfil dos respondentes, foi identificado o perfil dessas organizações, conhecendo um pouco sobre a história da entidade, sua área de atuação, se já realizou

<sup>12</sup> Buscou-se apresentar um breve perfil dos respondentes conforme consta no quadro 3.

parcerias com a prefeitura municipal e também conhecer qual a percepção das mesmas sobre o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

Durante a entrevista, as entidades foram identificadas com uma numeração de (1 a 4), que não tem relação com a numeração do quadro 2. As atividades da OSC nº 1 estão diretamente ligadas ao público idoso, sendo identificadas atividades de: ginástica e alongamento com os idosos, e promoção de festas comemorativas. A organização já teve e tem um representante no CMAS.

É uma entidade de longa permanência que atende atualmente 81 idosos com expectativa de atender até 90 idosos. A organização já tem uma lista de espera para acolher mais assistidos e tem atualmente 51 funcionários e em média de 6 voluntários mais ativos. A OSC está em Lavras desde 03 de maio de 1931.

O maior problema da organização atualmente é a questão financeira, pois há altos custos de energia, medicamentos e salários dos funcionários, mas mesmo com esse problema, a organização classifica como satisfatória as atividades prestadas aos idosos. A OSC financia suas atividades através de doações e dos benefícios dos idosos.

A OSC nº 2 atua na cidade de Lavras a 44 anos e suas atividades estão diretamente ligadas ao público de crianças e adolescentes, jovens, famílias e deficientes. As atividades desenvolvidas pela OSC nº 2 são: associações de direitos sociais que é a atividade principal e educação e saúde como atividades secundárias. São atendidas atualmente 867 pessoas (crianças, adolescentes e adultos).

Trabalham na OSC um total de 58 pessoas, separadas da seguinte forma: 38 pessoas contratadas pelo regime da CLT; 20 pessoas cedidas – (17 pelo estado e 3 pelo município que se divide em: uma médica, uma odontologista e um auxiliar de odontologia). A OSC tem um total de 19 pessoas que trabalham voluntariamente.

As formas de financiamento dos serviços prestados pela OSC são: doação, subvenção e recursos próprios. A maior dificuldade para a OSC é a falta de regularidade dos repasses dos governos que afetam diretamente a continuidade do serviço. A OSC sempre teve um representante no CMAS e atualmente também possui uma cadeira no referido conselho.

As atividades da OSC nº 3 estão ligadas ao público de portadores de câncer e já atua em Lavras a 15 anos, tendo ao todo 650 pessoas cadastradas, sendo que, diariamente tem torno de 50 pessoas atendidas. A OSC trabalha ofertando as seguintes atividades de apoio ao assistido: Assistência social, nutricionista, psicólogo e ajuda com cesta básica de acordo com a avaliação da assistente social. As atividades com artesanato ajudam a aumentar a renda dessas pessoas. A OSC atende as pessoas de Lavras e região.

São ao todo 26 funcionários trabalhando e a diretoria da OSC é toda voluntária. Não há cobrança de taxas aos assistidos pela OSC e os recursos atualmente estão sendo feitos através de doações e recursos próprios (eventos promovidos). A maior dificuldade da organização atualmente é a questão financeira e a doação que reduziu bastante. A OSC qualifica como boa às atividades prestadas a população.

A OSC nº 4 está funcionando em Lavras há um ano e meio e tem como público alvo: crianças e adolescentes; idosos; mulheres; jovens e deficientes, desenvolvendo atividades de equitação e equoterapia. Tem um público total de 25 pessoas atendidas que pagam um valor fixo a organização. A OSC tem 4 funcionários e 1 estagiário e a maior dificuldade atual é a financeira. O financiamento das atividades é feito através do valor pago pelos usuários e por doação.

#### **4.4.1 A interpretação das OSCs sobre os convênios e sobre o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)**

Nessa etapa do estudo, buscou-se separar esse subtópico, para que não haja identificação de qual OSC discorreu sobre a temática dos antigos convênios, o que já retrata que é um assunto polêmico desde a escolha da entidade a celebrar a parceria, até a prestação de contas do mesmo.

Uma das OSCs entrevistadas tem um convênio do ano de 2016 com a prefeitura municipal, porém os pagamentos estão atrasados. A maior parte dos recursos que a entidade arrecada vem de doação e de outros benefícios. De acordo com a (o) entrevistada (o):

Antigamente os repasses eram feitos através de cheques e depois de um tempo que foi adotada a transferência bancária. Os convênios eram assinados dentro da entidade, sendo que a organização não tinha uma cópia desse convênio (OSC, 2017).

Outro ponto importante relatado é que não era necessária a apresentação do plano de trabalho. A prestação de contas era feita através da apresentação das notas fiscais dos gastos e eram protocolados na prefeitura municipal. A subvenção que vinha para a OSC foi dividida com outras instituições o que diminuiu a quantidade repassada pelo município para esta OSC. A organização tem conhecimento sobre o MROSC e já participou de algumas capacitações sobre a nova legislação, promovidas pela Prefeitura Municipal de Lavras.

Já esta outra entidade entrevistada relatou que atualmente a OSC possui um convênio com o SUS, com o Estado e com a Prefeitura Municipal de Lavras. O percentual dos repasses

do município chega aproximadamente a 28% do total que a entidade arrecada. Atualmente o valor dos repasses do município não tem atrasado. Os recursos próprios da OSC chegam a 5% do total que ela arrecada, distribuídos das seguintes atividades: aluguel do centro de eventos, oficinas de culinária e artesanatos. De acordo com o entrevistado (a), responsável pela parte administrativa da OSC:

A escolha da entidade para receber subvenção era feita direto com o governo municipal e não passava pelo Conselho Municipal de Assistência Social. A prestação de contas era encaminhada ao controle interno da prefeitura e a organização realiza um balanço anual dos atendimentos realizados com os recursos (OSC, 2017).

A OSC tem conhecimento do MROSC, já participou de cursos de capacitação sobre o mesmo e não se sente prejudicada com a entrada em vigor da nova lei. Houve no ano de 2017 dispensa de chamamento público e a organização está recebendo as subvenções municipais normalmente. Com o MROSC a OSC enxerga melhorias na nova forma de parcerias com a administração pública.

Esta outra OSC nunca recebeu subvenção do município e mesmo com pouco tempo de atuação, vê melhoras e evolução das pessoas que participam das atividades. A OSC participa das reuniões do CMAS e tem conhecimento sobre o MROSC, sendo que já participou de um curso de capacitação sobre o mesmo e não se sente prejudicada em relação a nova lei de parcerias.

E por último esta OSC, que já recebeu subvenção da prefeitura através do convênio, relatou que a prestação de contas era feita todo mês. Tiveram um representante no CMAS e atualmente não participam das reuniões do conselho. A OSC assim como as outras, possuem conhecimento sobre o MROSC, já participaram de cursos de capacitação sobre a nova lei de parceria e não se sentem prejudicados com ao MROSC.

## **5 CONCLUSÃO**

O trabalho buscou mostrar que o déficit de responsabilização do Estado em enfrentar e reconhecer que a desigualdade social não é um problema apenas da Igreja ou da caridade de algumas pessoas organizadas ou não dentro da sociedade civil, mas também da própria forma que o Estado vinha atuando, dando subsídios a terceiros prestarem o serviço, e não

atuando de forma protagonista. É complexo compreender como essa relação perdurou por tanto tempo e nos mostra o quanto ainda há um longo caminho pela frente.

O que une o Estado e as organizações da sociedade civil dentro dessas relações de parcerias é a busca por uma vida mais digna e menos desigual. A atuação das organizações da sociedade civil dentro da cidade de Lavras, que é o espaço estudado dentro deste trabalho, mostra que há certa continuidade na atuação dessas OSCs dentro do município, o que a priori, é um fato positivo, se levarmos em consideração um serviço que atenda a demanda da cidade de forma eficiente. A continuidade dos serviços prestados se comprova pelo levantamento dos extratos de convênios e Leis municipais que mostram, de uma forma geral, algumas organizações conveniadas em anos subsequentes.

Outro ponto importante que se verificou na pesquisa, foi a forma discricionária de selecionar as organizações conveniadas, sendo esta também uma questão relatada nas entrevistas. Com o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil exigindo chamamento público, salvo exceções, esse processo tende a ser mais transparente.

Identificou-se na pesquisa uma diversidade da área de atuação dessas OSCs, que vão de pessoas em situação de rua, idosos, pessoas com deficiência, proteção aos animais, atendimentos a portadores de câncer, atividades de atenção à saúde humana, atividades artísticas entre outras, sendo que algumas ainda atendem Lavras e região.

O Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Lavras também se mostrou um parceiro importante, apesar de nem sempre assumir um papel de decisão nas deliberações da política socioassistencial de Lavras. O CMAS em Lavras está se reformulando, passou por diversas mudanças, desde regimental até troca de conselheiros e tem buscado dar transparência dos atos, publicando as atas de reuniões e resoluções do conselho, no portal de transparência da prefeitura de Lavras.

O município através da Secretaria de Desenvolvimento Social está buscando capacitar, não só a administração pública municipal, como também as OSCs, no que se refere ao Marco regulatório das Organizações da Sociedade Civil o que exige tanto da administração pública, quanto das OSCs melhor planejamento das ações. Percebeu-se durante as entrevistas que as organizações da sociedade civil entendem o marco regulatório como um avanço e há um consenso entre elas que essa legislação trouxe a questão da transparência para essas parcerias entre Estado e OSCs.

Ainda há muitas dúvidas sobre a Lei nº 13.019 de 2014, que entrou em vigor para os municípios em 2017 e na cidade de Lavras notaram-se poucas alterações, o que é normal por ainda ser muito recente. Conforme também relatado nas entrevistas, a própria forma

de seleção das organizações a serem contempladas com a parceria, será de forma mais isonômica, dando oportunidade para as que estão com a documentação em dia, participar de forma transparente.

O que se espera é que de fato a lei possa funcionar na prática e que essa relação Estado-Sociedade, possa contribuir de forma efetiva para atender as necessidades da população, sendo feita com planejamento prévio e de forma transparente, buscando sempre o bem comum e o interesse público. Sugere-se para novos estudos a comparação dos pontos centrais trazidos nesse trabalho para cidades do porte da cidade de Lavras, Minas Gerais. Outra questão que se pode trabalhar é fazer um diagnóstico das organizações da sociedade civil de Lavras levantando as dificuldades da implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. **Os conselhos gestores sob o crivo da política:** balanços e perspectivas. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012.

AMÂNCIO, J. M. **Parcerias entre Estado e sociedade civil:** significados e desafios na gestão de políticas públicas. O caso da assistência social em São Paulo. Campinas, SP, 2008. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 21 de junho de 2017.

BRASIL. **Lei Nº 13.019**, de 31 de julho de 2014. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm)> Acesso em: 02 out. 2017.

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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)> Acesso em: 02 out. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Orientações para Conselheiros da Área de Assistência Social** / Tribunal de Contas da União. – Brasília : TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007.

BULLA, C.B.; LEAL, M.L.M. **A participação da sociedade civil no conselho municipal de assistência social:** o desafio de uma representação democrática. Revistas eletrônicas. PUC. RS, 2004.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CHAVESI, F. M. **Avanço ou retrocesso:** Análise da Política de Assistência Social no município de Valença (1988-1993). Revista Episteme Transversalis – V. 3, N. 1, 2012.

FREYRE, G. **Casa-grande & senzala.** 16ª. ed., Rio de Janeiro, 1973.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LAVALLE, A. G.; SERAFIM, L.; VOIGT, J. **O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem?** Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 59, nº 3, 2016, pp. 609 a 650.

MARSHAL, T. H. **Cidadania, Status e Classes Sociais.** Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1967.

MEDEIROS, M. R.; SILVA, V. R. **Conselhos municipais de assistência social:** história, fragilidades e possibilidades. Argumentum, Vitória, v. 2, n. 2, p.163-173, jul./dez. 2010.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, L. C. de. **Gestão municipal da política pública de assistência social na perspectiva dos profissionais da área**: um estudo no município de Lavras MG, 2016.

ROUSSEAU, J.J. **O Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. 1754. Disponível em <[http://files.portalconscienciapolitica.com.br/200001887-5ee1a5fdc4/ROUSSEAU,%20J.J\\_Discursos%20sobre%20a%20origem%20da%20desigualdad e\\_Ed%20RCM.pdf](http://files.portalconscienciapolitica.com.br/200001887-5ee1a5fdc4/ROUSSEAU,%20J.J_Discursos%20sobre%20a%20origem%20da%20desigualdad e_Ed%20RCM.pdf)> Acesso em: 21 de jun. 2017.

SALES, Tereza. **Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira**. Unicamp, 1993.

TENÓRIO, F. C. **Um espectro ronda o terceiro setor**: o espectro do mercado. RAP. Rio de Janeiro n(5)85-I02. SEI/QUT 1999.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS. **Biblioteca Universitária**. Manual de normalização e estrutura de trabalhos acadêmicos: TCCs, monografias, dissertações e teses. 2. ed. rev., atual. e ampl. Lavras, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.ufla.br/jspui/handle/1/11017>> Acesso em 01 dez. 2017.

## APÊNDICE A – Questionário semiestruturado para o CMAS



### TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Discente: Benedito Célio Antunes Oliveira  
Orientadora: Profa. Dr. Julia Moretto Amancio

---

#### RELAÇÕES INTERINSTITUCIONAIS DA POLÍTICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE LAVRAS MINAS GERAIS

---

### 1. Perguntas para a Presidência do Conselho Municipal de Assistência Social

Data da entrevista: \_\_\_\_/\_\_\_\_/2017

#### BLOCO I – IDENTIFICAÇÃO

- 1) Sexo: a. ( ) Feminino b. ( ) Masculino
- 2) Idade:  
a. ( ) 18 a 25 anos b. ( ) 26 a 40 anos c. ( ) 41 a 60 anos d. ( ) mais de 60 anos.
- 3) Cor ou raça (Você se considera) a. ( ) Branca b. ( ) Preta c. ( ) Parda d. ( ) Amarela  
e. ( ) Indígena f. ( ) Não declarado
- 4) Qual sua escolaridade? a. ( ) Não alfabetizado. b. ( ) Ensino Fundamental. c. ( ) Ensino Médio.  
d. ( ) Ensino Superior. e. ( ) Pós graduação. f. ( ) Não sei.
- 5) Se tiver ensino superior, qual foi a formação acadêmica? \_\_\_\_\_
- 6) Se possui alguma especialização ou Pós-Graduação está ligada a área de Assistência Social?  
a. ( ) Sim b. ( ) Não
- 7) Se a resposta anterior for sim, qual foi a especialização? \_\_\_\_\_
- 8) Qual a sua profissão atualmente? \_\_\_\_\_
- 9) Representa qual órgão no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS)?  
a. ( ) Conselheiro representante governamental  
b. ( ) Conselheiro representante da sociedade civil
- 10) Possui algum cargo no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e está a quanto tempo?  
\_\_\_\_\_

**BLOCO II – SOBRE O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

1) Quais são os marcos regulatórios municipais (leis, decretos, resoluções) do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS)?

---

---

---

2) Quais são as atividades desenvolvidas pelo Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS)?

---

---

---

3) Como é feita a composição dos representantes do CMAS ? A relação dos mesmos é de livre acesso?

---

---

---

4) A escolha dos membros do CMAS é feita de que forma ? É feita divulgação para os interessados?

---

---

---

5) Como são definidas as pautas das reuniões do CMAS? Há paridade nas decisões deliberadas pelo Conselho?

---

---

---

6) De onde vem os recursos para o custeio das atividades do CMAS ?

---

---

---

7) Qual a maior dificuldade do CMAS atualmente?

---

---

---

8) O Conselho elabora um plano de atividades para serem desenvolvidas ao longo do ano ?

---

---

---

9) É feito algum trabalho de divulgação dos resultados do conselho e há uma preocupação em chamar a população para participar dos debates ?

---

---

---

10) Qual o dia e o horário das reuniões? \_\_\_\_\_

**BLOCO III – MROSC**

1) Como era estabelecida as parcerias da administração pública e as organizações da sociedade civil antes do MROSC?

---

---

---

2) Como era feita a escolha das organizações que recebiam repasse do município antes do MROSC? O Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) fazia algum cadastro? A escolha da organização passava primeiro pelo CMAS?

---

---

---

3) Tem como ter acesso aos convênios feitos pela prefeitura com as organizações da sociedade civil de 2010 até o final de 2016, antes do MROSC? Ou pelo menos, acesso a relação das organizações que receberam repasses nesse período e os valores dos mesmos?

---

---

---

4) Tem alguma organização que ainda recebe recurso financeiro do município no formato de convênio? Como era feito os repasses as organizações antes do MROSC?

---

---

---

5) Quais eram os critérios para o estabelecimento das parcerias antes da MROSC?

---

---

---

6) Como era feita a prestação de contas das organizações que recebiam repasses dos convênios firmados com o governo municipal?

---

---

---

7) Era feito algum cadastramento das organizações antes do MROSC ?

---

---

---

8) Como ficou o repasse para as organizações que já recebiam recursos financeiros do município? (Como a APAE, por exemplo).

---

---

---

9) Como esta sendo feito atualmente o cadastramento e a escolha das organizações que receberão recursos financeiros do município após o MROSC ?

---

---

---

10) Quantas são e quais são atualmente as organizações que recebem apoio financeiro do município, já nos termos previstos no MROSC ( Termo de Colaboração, na qual é proposta pela administração pública e Termo de Fomento, na qual a proposta parte da organização da sociedade civil) ?

---

---

---

11) Já estão sendo realizados chamamentos públicos no município para a celebração de parcerias com recursos financeiros ?

---

---

---

12) Há algum acordo de cooperação firmado entre a administração pública e o governo municipal?

---

---

---

13) O CMAS exerce um papel central nessa parceria da administração pública com as organizações da sociedade civil. Teve alguma preparação/ capacitação para os conselheiros sobre o MROSC?

---

---

---

14) Sobre a Lei 13.019, de 31 de julho de 2014 (MROSC) da forma como ela está escrita, trouxe mais pontos positivos ou negativos para essa nova forma de parceria entre a administração pública e as organizações da sociedade civil ?

---

---

---

15) Qual a importância do CMAS nessa nova forma de parceria entre o governo municipal e as organizações da sociedade civil, principalmente no que tange a transparência?

---

---

---

## APÊNDICE B – Questionário semiestruturado para as OSCs



### TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Discente: Benedito Célio Antunes Oliveira  
Orientadora: Profa. Dr. Julia Moretto Amancio

---

RELAÇÕES INTERINSTITUCIONAIS DA POLÍTICA DA  
ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE LAVRAS MINAS GERAIS

---

2. Perguntas para as entidades ligadas a Assistência Social que tem ou tiveram parcerias com o município.

NOME DA ORGANIZAÇÃO N° \_\_\_\_\_:

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Data da entrevista: \_\_\_\_/\_\_\_\_/2017

**BLOCO I – IDENTIFICAÇÃO**

- 1) Sexo: a. ( ) Feminino b. ( ) Masculino
- 2) Idade:  
a. ( ) 18 a 25 anos b. ( ) 26 a 40 anos c. ( ) 41 a 60 anos d. ( ) mais de 60 anos.
- 3) Cor ou raça (Você se considera) a. ( ) Branca b. ( ) Preta c. ( ) Parda d. ( ) Amarela  
e. ( ) Indígena f. ( ) Não declarado
- 4) Qual sua escolaridade? a. ( ) Não alfabetizado. b. ( ) Ensino Fundamental. c. ( ) Ensino Médio.  
d. ( ) Ensino Superior. e. ( ) Pós graduação. f. ( ) Não sei.
- 5) Se tiver ensino superior, qual foi a formação acadêmica? \_\_\_\_\_
- 6) Se possui alguma especialização ou Pós-Graduação está ligada a área de Assistência Social?  
a. ( ) Sim b. ( ) Não
- 7) Se a resposta anterior for sim, qual foi a especialização? \_\_\_\_\_
- 8) Qual a sua profissão atualmente dentro da organização? Está a quanto tempo trabalhando na organização? \_\_\_\_\_
- 9) A organização já teve representante no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS)?  
a. ( ) Sim b. ( ) Não
- 10) Tem algum representante no CMAS atualmente?  
a. ( ) Sim b. ( ) Não

**BLOCO II – ATIVIDADES DA ORGANIZAÇÃO**

1) As atividades que a organização realiza estão ligadas diretamente a qual (is) área (s):

- a. ( ) Crianças e adolescentes    b. ( ) Idosos    c. ( ) Mulheres    d. ( ) Situação de rua  
 e. ( ) Jovens    f. ( ) Famílias    g. ( ) Deficientes    h. ( ) Outro. Qual \_\_\_\_\_

2) Quais são as principais atividades da organização?

---



---

3) Qual a quantidade de pessoas que são beneficiadas com essas atividades?

---



---

4) Quantas pessoas trabalham diretamente nessa organização?

---



---

5) Quantos são voluntários e quantos são remunerados?

---



---

6) Há quanto tempo a organização está funcionando em Lavras ?

---



---

7) Como a organização financia as atividades desenvolvidas?

- a. ( ) Doação    b. ( ) Subvenção    c. ( ) Doação e subvenção    d. ( ) Outro. \_\_\_\_\_

8) Qual a maior dificuldade atualmente da organização?

---



---

9) Como a organização avalia as atividades prestadas a população?

---



---

10) A organização mantém contato com o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS)?

- a. ( ) Sim    b. ( ) Não

### **BLOCO III – PARCERIAS COM O GOVERNO MUNICIPAL (MROSC)**

1) A organização já recebeu algum tipo de subvenção do poder público municipal?

- a. ( ) Sim    b. ( ) Não

2) Caso a organização já tenha feito parceria com governo municipal, como era feita essa parceria?

---



---

3) Antes da Lei nº 13.019, de 31 de Julho de 2014 (MROSC), como era feita a seleção das organizações para receberem repasses do governo municipal?

---



---

4) Como era feito, antes do MROSC, a prestação de contas dos valores repassados pelo governo municipal?

---

---

5) Antes do MROSC as prestações de contas eram divulgadas para a população (acesso público)?

---

---

6) Qual a participação percentual do governo municipal nos repasses que a organização recebeu ou ainda recebe?

---

---

7) A organização tem conhecimento do MROSC?

---

---

8) A organização participou de alguma capacitação a respeito do MROSC?

---

---

9) A organização se sente prejudicada de alguma forma com o MROSC?

---

---

10) Com MROSC como está sendo o repasse do governo municipal a organização?

---

---

11) Se o governo municipal não repassar os recursos de uma parceria, a organização consegue sobreviver com recursos próprios?

---

---

12) Com a entrada em vigor do MROSC, a organização enxerga melhora ou retrocesso na nova forma de parceria ?

---

---

13) A organização tem conhecimento de como está sendo feito atualmente o cadastramento e a escolha das organizações que receberão subvenções do município após o MROSC ?

a. ( ) Sim                      b. ( ) Não

14) A organização acredita que o CMAS seja um ator central no desenvolvimento e melhoria da política socioassistencial municipal ?

a. ( ) Sim                      b. ( ) Não

15) A organização participa ativamente e com frequência das reuniões do CMAS ?

a. ( ) Sim                      b. ( ) Não

## APÊNDICE C – Questionário semiestruturado para a Procuradoria



### TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Discente: Benedito Célio Antunes Oliveira  
Orientadora: Profa. Dr. Julia Moretto Amancio

---

#### RELAÇÕES INTERINSTITUCIONAIS DA POLÍTICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE LAVRAS MINAS GERAIS

---

#### 1. Perguntas para o Jurídico do Município

Data da entrevista: \_\_\_\_/\_\_\_\_/2017

#### BLOCO I – IDENTIFICAÇÃO

- 1) Sexo: a.  Feminino b.  Masculino
- 2) Idade:  
a.  18 a 25 anos b.  26 a 40 anos c.  41 a 60 anos d.  mais de 60 anos.
- 3) Cor ou raça (Você se considera) a.  Branca b.  Preta c.  Parda d.  Amarela  
e.  Indígena f.  Não declarado
- 4) Qual sua escolaridade? a.  Não alfabetizado. b.  Ensino Fundamental. c.  Ensino Médio.  
d.  Ensino Superior. e.  Pós graduação. f.  Não sei.
- 5) Se tiver ensino superior, qual foi a formação acadêmica? \_\_\_\_\_
- 6) Se possui alguma especialização ou Pós-Graduação está ligada a área de Assistência Social?  
a.  Sim b.  Não
- 7) Se a resposta anterior for sim, qual foi a especialização? \_\_\_\_\_
- 8) Qual a sua profissão atualmente e a quanto tempo está no cargo? \_\_\_\_\_
- 9) O Jurídico municipal representa ou já teve algum representante no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS)?  
a.  Conselheiro representante governamental  
b.  Conselheiro representante da sociedade civil  
c.  Nenhum  
d.  Não sei
- 10) (Se a resposta anterior for as opções a. ou b.) Possui algum cargo no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e está a quanto tempo?  
\_\_\_\_\_

**BLOCO II – PARECERIAS E O MROSC**

1) Como era estabelecida as parcerias da administração pública e as organizações da sociedade civil antes do MROSC?

---

---

---

2) Como era feita a escolha das organizações que recebiam repasse do município antes do MROSC? O Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) fazia algum cadastro? A escolha da organização passava primeiro pelo CMAS ou passava direto no jurídico?

---

---

---

3) Tem como ter acesso aos convênios feitos pela prefeitura com as organizações da sociedade civil de 2010 até o final de 2016, antes do MROSC? Ou pelo menos, acesso a relação das organizações que receberam repasses nesse período e os valores dos mesmos?

---

---

---

4) Tem alguma OSC que ainda recebe recurso financeiro do município no formato de convênio? Como era feito os repasses as OSC antes do MROSC?

---

---

---

5) Quais eram os critérios para o estabelecimento das parcerias com subvenções antes da MROSC?

---

---

---

6) Como era feita a prestação de contas das OSC que recebiam repasses dos convênios firmados com o governo municipal?

---

---

---

7) Era feito algum cadastramento das OSC que recebiam subvenções antes do MROSC ?

---

---

---

8) Como ficou o repasse para as OSC que já recebiam recursos financeiros do município? (Como a APAE, por exemplo).

---

---

---

9) Como esta sendo feito atualmente o cadastramento e a escolha das OSC que receberão recursos financeiros do município após o MROSC ?

---

---

---

10) Quantas são e quais são atualmente as OSC que recebem apoio financeiro do município, já nos termos previstos no MROSC ( Termo de Colaboração, na qual é proposta pela administração pública e Termo de Fomento, na qual a proposta parte da organização da sociedade civil) ?

---

---

---

11) Já estão sendo realizados chamamentos públicos no município para a celebração de parcerias com recursos financeiros ?

---

---

---

12) Há algum acordo de cooperação firmado entre a administração pública e o governo municipal?

---

---

---

13) O CMAS exerce um papel central nessa parceria da administração pública com as OSC. Teve alguma preparação/ capacitação para o departamento jurídico municipal sobre o MROSC?

---

---

---

14) Sobre a Lei 13.019, de 31 de julho de 2014 (MROSC) da forma como ela está escrita, trouxe mais pontos positivos ou negativos para essa nova forma de parceria entre a administração pública e as organizações da sociedade civil ?

---

---

---

15) Qual a importância do CMAS nessa nova forma de parceria entre o governo municipal e as organizações da sociedade civil, principalmente no que tange a transparência?

---

---

---

16) Com a entrada em vigor do MROSC, o jurídico municipal enxerga melhora ou retrocesso na nova forma de parceria ?

---

---

---

17) O jurídico municipal tem conhecimento de como está sendo feito atualmente o cadastramento e a escolha das OSC que receberão subvenções do município após o MROSC ?

a. ( ) Sim                      b. ( ) Não

---

---

---

18) O jurídico municipal acredita que o CMAS seja um ator central no desenvolvimento e melhoria da política socioassistencial municipal ?

a. ( ) Sim                      b. ( ) Não

19) O jurídico municipal participa ou já participou das reuniões do CMAS ?

a. ( ) Sim

b. ( ) Não

20) Está sendo feito algum trabalho por parte do jurídico municipal para tornar público os convênios firmados entre as OSC com o município, anteriores ao MROSC?